

Tulosohjaus: Monitasokokeilu, esimerkkinä kauppa- ja teollisuusministeriö

Pekka Väänänen

1 MINISTERIÖN »OLEMUS»

Ministeriön olemuksen eli »habituksen» määrittelevät säädökset. Niiden mukaan ministeriö on hallinnonalansa johtava yksikkö. Sen tehtäviin kuuluu valmistella valtioneuvostossa käsiteltävät asiat. Ministeriön on pidettävä silmällä hallintoa omalla toimialallaan sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi. Jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri. Virkamiehellä on esittelijän vastuu.

Ministeriöiden yleisestä toimialasta säädetään lailla, samoin asiain ratkaisemisesta ministeriöissä. Säädökset tuntevat myös instituution nimeltä »ministeriön istunto». Sellaisia ei kuitenkaan lain tarkoittamassa merkityksessä ole olemassa. Sen sijaan erilaisia johtoryhmiä tai vastaavia on kaikissakin ministeriöissä. Ne eivät ole lakimääräisiä eivätkä käytä päätösvaltaa. Niiden merkitys on tiedon horisontaalisessa kulussa ja ministeriön »tahdonmuodostuksen» epävirallisina kanavina.

Perinteisiä ministeriöitä on säädöstaustaa vasten heijastettuna pidettävä vahvasti byrokraattisena ja legaalisena instituutina. Ministeriön virallinen »habitus» määräytyykin juridisesti oikein tekemisen kautta eli on noudatettava lakia, menettelytavat ovat lainmukaisen täsmällisiä ja turvaavat oikeusvaltion perusperiaatteet. Luonteenomaista ministeriölle on myös päällikkövaltaisuus eikä kollegiaalinen asioiden käsittely.

Säädöstensä puolesta ministeriö ei ole dynaaminen kehittäjä. Sen johtamiskäytännöt ovat legaalisen hallintokäsityksen mukaisia eivätkä demokraattisen hallintokäsityksen mukaiset käytännöt ole normimäärityksinä tunnettuja. Nykyaikaisen manageriaalisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden vaatimuksista ei ole merkkiäkään. Eräissä erillisissä vahvoja hallintonormeja tuntuvasti keveämmissä lausumissa sen sijaan esiintyy vaatimuksia asioiden joutuisasta käsittelystä, taloudellisuusvaatimukses-

ta ja päätöksenteon siirtämisestä alaspäin. Missään yhteydessä ei valtionhallinnossa käsitelty byrokraattisen organisaation purkamista — esillä ovat olleet vain byrokraatian (= asioiden käsittelyn ja viranhaltijain käyttäytymisen) keventäminen.

2 NYKYAIKAINEN MINISTERIÖ — VISIO

Vaikka virallinen normisto ei tunnekaan ministeriötä dynaamisena hallinnonalansa johtoyksikkönä, on käytännön tilanne kuitenkin lohdullinen. Poikkeuksetta ministeriöt ovat käsitäneet tehtävänsä normirajoja laajempina. Myös säädöksissä tuntemattomat sidosryhmät ja toimintaympäristö vaikuttavat jokaisen ministeriön toimiin.

Ongelmaksi tällöin muodostuu se, että ministeriön työtavat ja -mahdollisuudet uusien haasteiden edessä ovat rajoittuneita. Sovellutut johtamiskäytännöt ovat usein vanhanaikaisia, satumanvaraisia, informaatioiltaan niukkoja ja yksisuuntaisia. Vakavin puute on kuitenkin päätöksenteon perusteiden heikkous kehittämätömiä tukijärjestelmien vuoksi. Myös perinteiden byrokraattinen organisaatio tarkoin määrättyine hierarkiatasoineen ja työnjakoineen asettaa »rakenteellisia» esteitä tehokkaalle ja tulokselliselle johtamiselle. Ei myöskään voi ohittaa tavanomaista, inhimillistä tekijää: muutostarintaa irrationaalisena asenteena.

Tulosohjaus valtionhallinnossa ja erityisesti ministeriössä edellyttää, että ajattelutapa uudistuu, johtamiskäytännöt nykyaikaistuvat ja tiedonkulku sekä — tietoperusteet vahvistuvat olennaisesti; usein tämä tarvitsee sukupolven vaihdoksen.

Visiona uusi ministeriorganisaatio, joka kykenee tulosohjaukseen hallinnonalallaan, on organisaationsa puolesta joustava. Sen työtapa on projekteihin perustuva, jolloin koko organisaation tehoa ja osaamista käytetään uusiin ja usein muuttuviin tehtäviin, yhteydet toimin-

taympäristöön ovat aktiiviset ja päätöksenteon tukijärjestelmät tuottavat nopeasti taustatietoa.

Toiminta on pitkäjänteistä kehittämistyötä, jolle on voitu asettaa tavoitteita, määritellä toimintalinjoja eli strategioita ja »laskea» tulostavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia voimavaroja. Työtapana on toimialan ylittävienkin neuvottelujen ja keskustelujen yleistyminen, joissa ministeriön rooli avautuu hallinnonalalle *tulostavoitteiden määrittelijänä* yhteistyössä virastojen ja laitosten kanssa ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien *voimavarojen hankkijana*.

Menettelyyn kuuluu vielä uusimuotoinen raportointi virastoista ja laitoksista (tai tulosityksiköistä) ministeriöön sovitun menettelyn ja ajoituksen mukaisesti.

Tällaiseen kenttään visioitu uusi ministeriö on organisaatioltaan ei-hierarkkinen, työtavoiltaan epäbyrokraattinen ja tiedonkulultaan ja -muodostukseltaan monensuuntainen, järjestelmällinen sekä teknisesti etevä.

Ministeriön rooliin tulosohtajaana kuuluu välittää poliittisen tahdon tavoitteet tulossuuntautuneeseen hallintoon, mikä saattaa joskus olla ristiriitaistakin.

3 TULOSOHJAUSKOKEILU KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖSSÄ

Valtionhallinnossa käynnistettiin vuonna 1988 kokeilu, jonka tavoitteena oli aloittaa tulosohtaus tulosbudjetointina. Hanke perustui hallitusohjelman lausumaan ja sitä täsmennettiin sittemmin valtioneuvoston periaatepäätöksellä hallinnon kehittämisestä eli ns. Snellmanin päivän päätöksellä. Tulosohtauksen varten perustettiin erillinen projekti, jossa eräänä kokeilukohteena oli kauppa- ja teollisuusministeriö ja sen alainen patentti- ja rekisterihallitus.

Perusteena valinnalle oli näiden tahojen ilmaisema kiinnostus hankkeeseen sekä se, että virastona patentti- ja rekisterihallitus oli alkuvaiheen kokeeseen erittäin sopiva: se tuottaa hallintopäätöksiä, joista kertyy tuloja; päätökset sopivat hyvin laskennalliseen käsittelyyn eli tavoitteita ja tuloksia voidaan määritellä selkeästi ja tuloksien aikaansaamiseksi voidaan osoittaa verraten täsmälliset voimavarat ja muita toimenpiteitä. Lisätehtävänä oli laitoksen uusi, kehittämisestä kiinnostunut johto.

Kokeilutyö määriteltiin seuraavaksi: virasto valmistele tulosohtauksen edellyttämän laskentajärjestelmän, josta se rakentaa tulosbud-

jettiehdotuksen; valmistelutyöhön kytketään virastoa johtava ministeriö. Samalla kehitetään ne toimintamuodot ja yhteydenpitotavat, joiden mukaisesti ministeriö tulosohtausprosessissa työskentelee.

Mallit hallintokäytännöstä puuttuivat täydellisesti. Menettelytavat perustuivat entiseen resurssiohtaukseen, johon kuului vielä hyvin yksityiskohtainen toimintojen perusteiden määrittely varsinkin budjetin momentti-perustelujen sanontojen muodossa.

Ohjaavan ministeriön, siis kauppa- ja teollisuusministeriön, osuudeksi ajateltiin tulostavoitteiden käsittelyä viraston valmistelun ja virastoa koskevien ongelmien perusteella. Tulostavoitteiksi määriteltiinkin strategisena tavoitteena ongelmallisten ruuhkien purkaminen ja operatiivisina tavoitteina käsittelyaikojen lyhentäminen. Keinoiksi määriteltiin viraston kanssa käytyjen lukuisien ja monitasoisten keskustelujen jälkeen vahva resurssillisuus, automaatio ja säädösten muutokset. Keinot jaettiin nopeavaihteisiin ja toisaalta tuloskauden jälkeeseen vaikuttaviin. Siitä aiheutuu odotetusti seuranta- ja raportointiongelmia. Ne eivät kuitenkaan ole vakavia, koska viraston laskentajärjestelmä tulostaa käsiteltyjen päätösten määrät kuukausittain ja siten vakavimmaksi ongelmaksi luokiteltu pitkä käsittelyaika sisältyy raportointiin.

Tulosbudjetoinnin ideana on vielä se, että virasto saa myönnettyjen voimavarojen käytössä, allokoinnissa, mahdollisimman vapaat kädet, kunhan vain sovitut tulostavoitteet saavutetaan.

4 MONITASOISUUS

Tulosohtauksen monitasoisuus merkitsee hallintokäytäntönä sitä, että menettelyyn kytketään tulo- ja menoarvion valmistelusta lopullisesti vastaava valtiovarainministeriö, hallinnonalan ehdotusta valmisteleva ja yhteensovittava ammattiministeriö sekä toteuttamisesta ja operatiivisesta toiminnasta vastaava virasto.

Hallintotasojen sisällä valmistelu edellyttää myös monitasoisuutta. Virastossa valmistelun on perustuttava ensin tulosyksikön sisäiseen työskentelyyn, sitten viraston johdon yhteensovitettuun ehdotukseen, joka jo perustuu ministeriön kanssa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Ministeriön sisäinen käsittely edellyttää myös sen oman budjettivalmistelun ja ns. lin-

javastaavan eli substanssiyksikön yhteistä valmistelua ja lisäksi myös ministeriön johdon osallistumista ja sitoutumista valmistelun aikaansaannoksiin.

Valtiovarainministeriö kolmantena tasona osallistuu toimintaan vasta siinä vaiheessa, jolloin viraston ja ministeriön yhteinen ehdotus saapuu käsittelyyn. On huomattava, että tätä edeltäisi sitovien kehyksien antaminen hallinnonaloille. Mikäli niissä pysytään tai poikkeamat ovat välttämättömiä, niin valtiovarainministeriön rooli jää nykyistä tuntuvasti keveämmäksi. Samalla ns. ammattiministeriön rooli vahvistuisi olennaisesti ja virasto puolestaan saisi tuntuvasti lisää liikkumavaraa.

Jokatapauksessa työskentely on nykyistä vahvemmin monitasoista, tiedonkulku olisi laajempaa ja kaksisuuntaista ja yhteistyö siten mitavasti syvällisempää. Samalla ammattiministeriön asiantuntemuksen on oltava korkeaa, mikä edellyttää nykyistä suurempaa työpanosta.

5 UUSI HALLINTOMALLI JA -KULTTUURI

Tällainen monitasoinen tulosohjaus merkitsee peribyrokraattisen hallintomallin eräiden

ominaisuuksien purkamista: ylhäältä alas suuntautuva käskytyks vähenee, vastuu siirtyy alemmille hallinnontasoille ja hallintokäytännöksi tulee intensiivinen keskustelu ja neuvottelu eli kahdensuuntainen tiedonkulku. Näin weberiläiseen hallinnonbyrokraatiaan tulee mukaan selvästi sellaisia aineksia, jotka kuuluvat ns. mintzbergiläiseen joustavaan projektityöskentelyyn perustuvaan hallinnonmalliin. Siitä käytetään nimitystä *AD HOC -kratia*.

6 TULOSOHJAUksen ESKALOINTI

Tulosohjauksen kokeiluvaiheesta siirrytään asteittain ja ohjelmoidusti lopulliseen soveltamiseen. Siinä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla virallisten kokeiluyksiköiden, patentti- ja rekisterihallituksen sekä valtion teknillisen tutkimuskeskuksen, lisäksi menettelyä sovelletaan myös oma-aloitteisesti mm. matkailun edistämiskeskukseen ja alustavan meneillään olevan valmistelun lisäksi myös teknilliseen tarkastuskeskukseen. Jatkossa menettelyä on tarkoitus soveltaa myös riippumatta virallisesta »marssijärjestyksestä» muihinkin yksiköihin, jotka omatoimisesti pystyvät siihen.