

Suunnittelu: Kritiikkiä ja kehittämisenäkymiä käytännön hallinnon näkökulmasta

Raimo Ikonen

PLANNING: CRITIQUE AND DEVELOPMENT
ALTERNATIVES FROM THE PRACTICAL
ADMINISTRATION'S POINT OF VIEW

Administrative Studies vol 6 (1987): 2, 82—91

The discussion about planning has began again since the dialogue at the beginning of the 1970's. The earlier discussion was separated into many planning approaches and was based on private concepts. The planning discussion is nowadays based on individual planning techniques, systems and methods or on general planning principles.

The basic problem is the fact that the static administration and the dynamic administration are not in balance. The methods of static administration (legal) are over used leaving little space for dynamic administration (public management).

We have to take the next step in the development of public planning. The planning process has to integrate with the working process in different levels of the decision-making process. Planning is a human action, which must be integrated with the working process by systematically repeated discussions between subordinate and superior, between workers in the working group or between managers in the managing group.

Strategic planning should begin with is based on public concepts and models. Medium-term planning has to make the basic analysis (analyse the key result areas). In the budgeting process there has to develop zero-based-budgeting and program-budgeting ideas. In short-term planning key-task-analyses should be made. With these methods it is possible to find a balance between the static administration and dynamic administration.

Keywords:

Management by objectives

Static administration

Dynamic administration

Planning process, process - theoretical approach

Raimo Ikonen, Doctor of Administrative Sciences
Docent of Political Sciences, University of Helsinki
Bureau chief
Ministry of Health and Social Affairs
Snellmannin katu 4—6
00170 Helsinki 17, Finland

1. JOHDANTO

Keskustelu suunnittelusta on viime vuosina aktivoitunut sitten innokkaan mielipiteiden vaihdon 1970-luvun alussa. Keskustelun ainekset eivät ole juuri lisääntyneet, monipuolistuneet tai anniltaan syventyneet. Monessa artikkelissa palataan entisiin teemoihin ja lämmitellään uudelleen vanhoja keskusteluja. Tyypillistä aiemmalle keskustelulle oli sen koulukunta-kohtainen eriytyneisyys mutta toisaalta laaja-alaisuus. Nykyinen keskustelu pitäytyy yleensä tekniikoihin, järjestelmiin tai yleiseen toimintafilosofiaan. Laajemmassa keskustelussa on odottava tunnelma. Järjestelmät pyörivät. Suunnittelu on jo niin institutionalisoitunut varsinkin virastoissa osaksi byrokratiaa, ettei juuri uskalleta avata keskustelua uusilla käsitteillä peläten "byrokratian itsepuolustusta" ja leimautumista. Helposti nähdään vähäininkin poikkeama tai uusi ajatus henkilön ajattelun rajoittuneisuutena.

Varauksellinen tilanne on ymmärrettävä käytännön hallintomiehen kannalta. Kun suunnittelua on viimeiset 15 vuotta rakennettu pääasiassa teknisenä järjestelmänä, on opittu tietty mekanismi ja käsitteet. Suunnittelu ei enää "häiritse" linjajohtajan työtä, sillä se on institutionalisoitunut tekniikaksi muiden toimeenpanotekniikoiden joukkoon. Byrokratia on rakenteellisesti sen hyväksynyt. Institutionalisoituneen toiminnan arviointi uudelleen on vaikeampaa kuin uusien asioiden esittäminen, koska tällöin syntyy omaksutun organisaatiokulttuurin vastareaktio. Toisaalta suunnittelun kehittämiskeskustelussa ollaan siirtymässä järjestelmätasolta itse johtamisprosessiin ja täten ravistelemaan kunkin virkamiehen ja yksikön työtä. On inhimillistä, että suunnittelun muokaus uudelleen aiheuttaa linjajohtajien reaktion.

1970-luvun muutosinnostuksessa oltiin osin valmiimpia kuin nyt viemään suunnittelu lähemmäksi työprosessia ja johtamista. Valtionhallinnon tavoitejohtamisprojektin ajatukset

jäivät toteuttamatta valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön toiminnan muuttuessa ja johtamisen konsultointin loppuessa 1970-luvun puolivälin jälkeen. Tämän jälkeen hallinnosta puuttui kehittämisen auktoritatiivinen elin, eikä hallinto vapaaehtoisesti ottanut seuraavaa askelta suunnitellun kehittämisessä. Suunnittelu pirstoutui käsitteellisesti ja instituutionalisoitui.

Tämä tendenssi on ollut havaittavissa ja koettavissa 15 viimeisen vuoden ajan konsultointi- ja koulutustyössä. 1970-luvun puolen välin suunnittelukoulutukseen ja konsultointiin liittyi jo mekanismeja, joilla suunnittelu voitiin liittää työhön ja johtamisprosessiin. Nyt vastaavia tekniikoita on alettu liittää uudelleen mukaan. Tosin heti ilmenee pidättyvyyttä, kun siirrytään suunnittelun yleis- ja järjestelmätasolta yksikkö-, vastuualue- ja yksilökohtaiseen suunnitteluun. Mielellään keskustellaan suunnittelusta yleensä, sen rakenteesta, strategisesta suunnittelusta tai virastoanalyysistä, koska ne ovat riittävän kaukana virkamiehen työsuorituksesta ja oman yksikön jokapäiväisestä, konkreettisesta johtamisesta. Vastavasti luodaan uusia suunnittelujärjestelmiä, kuten sektorisuunnittelu, joilla toivotaan saata- van etuja määrärahojen jaossa ja saavutettavan lakiperusteinen tasainen määrärahojen kasvu. Ikään kuin etsitään kasvupohjaiselle suunnittelufilosofialle toteuttamiskanavia.

Julkisen hallinnon suunnittelukeskustelussa ja suunnittelufilosofiassa olisi otettava seuraava ratkaiseva askel, jotta suunnitelmia voitaisiin paremmin käyttää yhteiskunnan ohjaamisessa, yhteiskunnallisen keskustelun jäntevöittämisessä ja työelämän motivoinnissa. Se on vaikeampi vaihe kuin teknillisten suunnitelmien rakentaminen ja käynnistäminen. Kysymys ei ole eri suunnitteluteknikoiden yksityiskohtaisesta kuvauksesta, vaan vaihetta voidaan kutsua suunnittelun toiminnallistamiseksi osana modernia hallintoa. Toiminnallistamisen perusidea on *suunnitteluprosessin integroiminen työprosessiin ja hallinnon johtamisprosessiin*. Tämä vaatii uusia käsitteitä ja lähestymistapaa sekä otetta suunnitteluun sekä erityisesti uutta näkemystä julkisen hallinnon johtamisesta. Saattaa olla, että ennen suunnittelun toiminnallistamista joudutaan odottamaan, mihin päädytään kansainvälisessä public management -keskustelussa. Halutaanko julkista hallintoa johtaa vai hallinnoida, vai toteutetaanko hallinnon tehokkuutta yksityistämisen ja alihankintamenettelyn kautta tai väl-

jentämällä budjettiperusteita ja lainsäädäntöpohjaa?

Kovin pitkään ei voida jatkaa järjestelmäpaineista vaihetta, sillä muuten suunnittelu häviää yhdeksi byrokratian osaksi ja äänenpainot suunnittelemattoman hallinnon puolesta kasvavat, mikä olisi paluuta ideaalibyrokratian alkuhähteille.

2. SUUNNITTELUN KÄSITTEIDEN JA MENETTELYTAPOJEN VIIDAKKO

Public managementin sekä suunnittelun vaikeuksia on *käsitteiden kirjavuus*. Käsitteitä käytetään sujuvasti päivittäisessä keskustelussa, mutta jokaisella on oma sisältönsä niille. Kun käsitteet eivät operationalisoidu työprosessissa ja johtamisessa, niihin ei katsota edes tarpeelliseksi puuttua, eikä kukaan joudu niistä vastuuseen. Tämä on yleinen ongelma monitieteellisessä asiassa ja vahvan säädöspohjaisen hallintokulttuurin piirissä.

Ongelmia oli 1960- ja 1970-luvuillakin, mutta silloin oli auktoritatiivisen kehittämissyksikön tarjoamia käsikirjoja sekä koulutus-, konsultointi- ja kehittämispalveluja. Huolimatta koulutettiin eriytyneisyydestä oli aina saatavissa konkreettinen linjanveto suositeltavista käsitteistä ja niiden sisällöistä. Nyt johtamisen kouluttajat puhuvat kukin oman jaksonsa käyttäen omia käsitteitään. Tämä moni-ilmeisyys yhdistettynä virkamiehen individualistiseen toimintamalliin työssä johtaa käsittekirjavuuteen, sillä koulutuksesta kukin voi poimia omia käsitteitään ja vahvistaa omaa näkemystään.

Käsitteiden yksinkertaistaminen ja rationalisointi on suunnittelukeskustelun keskeisiä tavoitteita. Suunnittelu vilisee esimerkiksi tavoitekäsitteitä; puhutaan toiminta-ajatuksista, päämääristä, tavoitteista, yleistavoitteista, suoritustavoitteista, sosiaali-indikaattoreista, strategioista, politiikoista ja erilaisilla substantiiveilla varustetuista tavoitteista. Mutta jos kysytään, mihin päämäärät liittyvät, minkä toiminnan, tehtävän, tehtäväalueen, avaintulosalueen tai avaintehtäväalueen tavoitteita ne ovat, keskustelu on useimmiten vaikeaa. Käsitteet on yritysmallin pohjalta rakennettu liian monimutkaisiksi.

Toisaalta *suunnittelun luonteen* mieltäminen hyvin monella tavalla on aiheuttanut sekavuutta. Suunnittelu nähdään esimerkiksi osana päätöksentekoa, päätöksenteon valmisteluna, järjestelmänä, yksilön ajattelu- tai valmistelu-

työnä ennen päätöksentekoa tai työn suorittamista, prosessina, päätöksenteon toimeenpanon yhtenä osamekanismina tai universaalina ajatteluna ja filosofina. Suunnittelun luonteen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet eri tieteen ja hallinnon koulukunnat.

Hallinto-oikeudellinen ja oikeustieteellinen keskustelu finalistisen ajattelun soveltuvuudesta säädösohjaatuun hallintoon käynnistyi Makkosen väitöskirjan pohjalta (1965) ja on jatkunut Aarnion (1975), Holopaisen (1977), Klamin (1979, 1980) ja Tuorin (1985) kautta aina nykypäivään. Kuitenkin vasta Tuorin ajattelusta (1985) näkyy laaja näkökulma suunnittelua koskevaan keskusteluun. Yleensä suunnittelu on mielletty luonteeltaan yksittäisiä tuomioistuinten päätöksiä valmistelevalle ajattelutyöksi, jossa keskeisellä sijalla on päätösten ja päätöksentekijän rationalisuuden pohtiminen. Pääpaino on ollut tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa tai yksittäisen virkamiehen toiminnassa. Varsinainen organisaatiosuunnittelun ja oikeuden välinen analyysi samoin kuin suunnittelun sisällöllinen pohdinta hallinnon ohjauksessa on jäänyt lähes tarkastelematta. Suunnittelu on siis konditionaalisen ajattelun mukaan mielletty virkamiehen päätöksentekoon liittyväksi ajatteluksi, valmistelutyöksi tai yksittäisiksi finalistisiksi ilmauksiksi laeissa, lakien perusteluteksteissä tai budjettinormeissa. Analyysin laajennuttua koskemaan keskustelun puite- ja ohjelmalaeista, on suunnittelu mielletty koskemaan myös valmistelu- ja keskusteluprosessin. Tällöin suunnittelua on tarkasteltu yhteiskunnan ylärakenteiden makrotasolla. Lisäksi lakisääteisen sektorisuunnittelun ja aluepoliittisen suunnittelun tulo mukaan yhteiskunnan ohjaukseen aktivoivat juristeja käsittelemään suunnittelua järjestelmänä ja makroprosessina.

Käytännössä juristit joutuivat 1970-luvulla määrittelemään paljon organisaatioitaista säädöstä ja ratkaisemaan nopeasti pitkiksiin ajoiksi säädöksillä organisaation toimintatavat, organisaatorakenteet sekä suunnitelmien sisällöt ja hyväksikäytön. Tämä jouduttiin tekemään usein melko vähillä teoreettisilla ja käsitteellisillä valmiuksilla, jolloin finalistinen ajattelu ja konditionaalinen ajattelu eivät ole kohdanneet toisiaan. Vaikka yhtenä ideana oli, että suunnittelun lisäämisen myötä voidaan säädösohjausta vähentää, on kehitys ollut päinvastainen.

Suunnittelu sai oman suunnittelulainsäädännön ja monimutkaisti hallintoprosessia erityi-

sesti virastoissa. Suunnittelu ei sisällöllisesti ollut 1970-luvulla niin kunnossa, että säädösohjausta olisi voitu alkaa purkaa. Toisaalta näyttää siltä, ettei ole ollut kovin suurta pyrkimystä ja haluakaan lainsäädäntöohjauksen purkamiseen.

Juristit ovat osaltaan tuoneet julkishallinnon suunnittelukeskusteluun ansiokkaasti oman näkökulmansa, jopa niin ansiokkaasti, ettei *liikkeenjohtotieteellinen suunnitteluidea* ole päässyt integroitumaan säädöspohjaiseen hallintoon. Suunnittelun perinne on siis perinteisesti nojautunut lainsäädäntöön. Ennen toista maailmansotaa suunnittelu oli budjetin ohella yksittäisten hankkeiden valmistelua, joka toteutettiin komiteatyönä tai ohjelma- tai resursilakeina. Finalistisen ajattelun perinne tuli julkiseen hallintoon meillä vasta 1960-luvun alussa. Finanssisuunnittelukomitean työtä täydensivät PTS-, KTS-, TMA- ja LTS-työryhmien työ. Suunnittelun kehittäminen lähti liikkeelle hallinnon kustannustietoisuuden kehittämällä (kustannuslaskennan yleisohjeet 1964), laajeni vuotuisen suunnittelu- ja seurantajärjestelmien kehittämisen (Laskentatoimen käsikirja 1969; Pitkänen 1966; 1971) kautta suunnittelutietoisuuden lisäämisestä kohti kokonaisvaltaista suunnittelu- ja seurantajärjestelmää (suunnittelu- ja seurannan yleisohje, 1973; Marjanen & Halavaara 1971; Virkkunen 1973). Tavoitteena oli tulostietoisen ja tavoitetietoisen hallintotoiminnan aikaansaaminen. Julkiseen hallintoon kehitettiin yritysmallin pohjalta suunnittelukäsitteistö ja suunnitelmat sisältöineen. Ne olivat irrallaan varsinaisesta työprosessista ja hallinnon johtamisesta. Merkittäväntä oli suunnittelun virastoittaisen säädöstämisen alku — vasta 1970-luvulla.

Kun taloudellinen kasvu heikkeni, lamaantui myös dynaamisen suunnittelun innostus. Järjestelmäkeskeistä ja kasvuhakuista suunnittelufilosofiaa pyrittiin laajentamaan kohti inkrementaalista suunnittelua, joka kiinnitti suunnittelua muutosten johtamiseen. Keskeisin kehittämistyö tehtiin vuosina 1975—1978 tavoitejohtamisprojektissa ja siihen liittyvässä johtamisen konsultointi- ja koulutustyössä (TAJO-projekti 1978). Projektin ja sen ideoiden vaikeutena oli kuitenkin, ettei käytössä ollut auktoritatiivisesti hyväksyttyä johtamisen lähestymistapaa eikä eri lähestymistapoja yhdistäviä käsitteitä. Teorian muodostus nojasi käsitteensä joko oikeudellis-juridiseen tai talousliiketaloustieteelliseen ajatteluun. Projektissa kuitenkin kehitettiin menettelyjä, jotka pyrkivät liittä-

mään säädöspohjan finalistiseen ajatteluun organisaatioiden johtamistoiminnoissa. Projektissa esitettiin vaatimus tavoite- ja kehityskusteluista, johtoryhmätyöstä sekä avaintulosalueiden ja avaintehtävien analyyseista. Käytännössä ensi kerran teoreettisesti yhdistettiin hallinnossa säädöksiin ohjattu "tekemisen ja toimivallan suunta" ja suunnitelmin ohjattu "tulosten ja aikaansaannosten suunta". Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön toiminnan kaventuminen lopetti pyrkimykset siirtymään järjestelmätason suunnittelusta prosessimuotoiseen suunnitteluun. Suunnittelu on pysynyt viimeiset 10 vuotta suunnilleen samanlaisena teknisenä järjestelmänä, joissakin tapauksissa jopa eriytyen lisää johtamis- ja työprosessista sitä mukaa kuin suunnittelu on institutionalisoitunut yhdeksi tekniseksi tehtäväksi asiantuntijoille.

3. KEHITTÄMISEN HAASTE, PROSESSI-IDEAN KONKRETISOINTI

Public management -keskustelun kansainvälistyttyä ja laajennuttua 1970-luvulla alkoi suunnittelun tarkastelu konkretisoitua osana johtamisprosessia. Samalla etsittiin jossakin määrin mahdollisuuksia integroida konditionaalinen ja finalistinen ajattelu toisiaan tukevaksi menettelyksi. Erityisesti tavoitejohtamiskspertit pyrkivät löytämään tavoite- ja tehtäväsuuntautuneille ajatteluille yhdistävää tekijää (Seward 1974; Odiorne 1979; Weihrich 1973; Ikonen 1985; Morrisey 1976). Motivaatioteoreettiset tutkimukset tukivat johtamisen prosessi-idean kehittämistä edelleen Druckerin (1954) perusidean pohjalta. Lähtökohtana oli selkeästi soveltavaa *organisaatiojohtamisen* käsitettä perinteisen valtiollisen johtamisen sijaan julkisessa hallinnossa. Systeemiteoreettinen ja kontingenssiteoreettinen (Weihrich 1976) tarkastelu tukivat organisaatioyksiköiden eritteilyä ja ohjauseidean hahmottamista. Jokaista yksikköä (ministeriötä, virastoa, osastoja, toimistoja, jaostoja jne.) alettiin tarkastella tuloshakuisena organisaationa. Organisaatiojohtamisessa suunnittelu muodosti aktiivisen johtamisprosessin yhden osan — suunnitteluprosessin. Julkisyhteisöjen kuten palveluorganisaationkin johtamisessa korostuu itse prosessi, mikä mahdollistaa tietoisuuselementin ja motivaatioelementin jatkuvan mukaantulon hallintoon. Kotimaisessa kirjallisuudessa järjestelmäajattelusta on selvästi ideaa kehittänyt edelleen Virkkunen (1986), joka puhuu pro-

sessin eri vaiheisiin liittyvästä tahtotilasta. Ikonen (1985) puhuu vastaavasti integraatiojännitteestä ja tietoisuusvaikutuksesta kautta organisaation. Prosessi-idean perustana on *suhdeteoria*, joka vaatii, että staattisin ohjein säännelty tekemiselvoite aktivoidaan määrääjain hallinnon eri tasoilla.

Tämän hetken standardoidut käsitteet eivät kuitenkaan riitä prosessi-idean käytännöllisille eikä tutkimuksellisille selvittelyille. Julkisen hallinnon modernisointi vaatii sekä käsitteiden arviointia uudelleen ja kehittämistä että itse lähestymistavan selkeyttämistä. Jotta pystytään hallitsemaan julkisen hallinnon johtamiskustelua, täytyy lainsäädännöllä ohjatun hallinnon sekä tavoitteiden ja johtamisen kautta toteutettujen menettelyjen väliset liitännät pystyä myös käsitteellisesti hahmottamaan. Hallinnon luonteen muutosta kuvaavat hyvin käsitteet staattinen ja dynaaminen hallinto.

Hallintofunktio (tehtäväalue 1) yleiskäsitteenä voidaan jakaa seuraaviin alatehtäväalueisiin: taloushallinto, henkilöstöhallinto, yleishallinto, tietohallinto, materiaalihallinto ja kehittämishallinto. Organisaatiossa on varsinaisia tuotannollisia funktioita (tehtäväalue 2, 3, 4...6) 1—5 toiminnan laajuuden mukaan. Sekä hallintofunktio että muut toiminnalliset funktiot konkretisoituvat ensi kädessä julkisen hallinnon organisaatiojohtamisessa staattisen hallinnon käsitteen kautta. *Staattisella hallinnolla* tarkoitetaan organisaatiojohtamisen perustan ja lähtökohtien säädöstämistä kirjallisiin ja luonteeltaan pysyviin ohjein sekä hallintofunktiossa (tehtäväalue 1) että organisaation muissa funktioissa (tehtäväalueet 2...6). Staattisen hallinnon säädöstäminen on kohdistunut erityisen voimakkaasti hallintofunktioon, mikä johtuu halusta toteuttaa "johtaminen" tavoitteiden puutteesta konditionaalisen ohjauksen kautta perinteisen hallinnon avulla.

Säädöstäminen on kuitenkin lisääntynyt myös muissa funktioissa niin, että johtamistoiminnan kannalta tilanne on liian yksityiskohtaisesti säädöstetty ohjein. Monet johtamisen oleelliset seikat on institutionalisoitu jo ohjeissa, joten toiminnallinen ja asenteisiin pohjaava jäykkyys vaikuttaa organisaatioissa byrokraatian kikkana. Johtamiselle ei jää sijaa. Staattisen hallinnon käsitettä on esitellyt länsisaksalainen oikeussosiologi Niklas Luhmann (1981). Hänen systeemiteoreettinen modernin positivistisen oikeuden määrittelynsä on mielenkiintoinen jatko Weberin klassiselle formaalis-rationaalille oikeudelle. Luhmann jakaa oikeuden

ohjelmoivaan oikeuteen ja ohjelmoituun oikeuteen. Habermasin modernin oikeuden kritiikki (1981), Hydenin normitytologia (1984) ja Tuorin (1986) edelleen kehittämä käsitys oikeuden finalisoitumisen tehdenessistä tarjoavat tärkeitä uusia näkökulmia säädöspohjaisen toiminnan ohjauksen tarkastelulle ja erittelylle. On iso harppaus käsitellä konkreettisesti lain ration ja kirjaimen lisäksi säädösten finalistista luokittelua ja finalistisuuden ilmenemistä hallinnon säädöksissä ja arkipäivässä. Staattisen hallinnon oikeudelliseen tarkasteluun Tuorin yleisluokittelu on soveltuva, vaikkakin hän tarkastelee sekaisin finalistista ja konditionaalista ajattelua.

Tarkastelua voidaan täydentää tai sisällöllisesti laajentaa hallintotieteelliseen tarkasteluun kehitetyllä staattisen hallinnon systeemiteoreettisella esittelyllä (Ikonen 1985), jolloin keskeistä on säädösten sisällöllinen analyysi hallinnon kokonaiskäsitteen näkökulmasta. Tällöin organisaatiojohtamisessa staattinen hallinto voidaan eritellä 5-perushierarkiajärjestelmän avulla: 1) säädöshierarkia, 2) tehtävähierarkia, 3) organisaatiohierarkia, 4) päätöksentekohierarkia ja 5) toimivaltahierarkia. Näiden hierarkioiden sisällöllisellä analyysillä voidaan löytää staattiselle hallinnolle sekä yleisesti että organisaatioittain sopiva tarkkuustaso niin, että staattinen hallinto toisaalta turvaa oikeusvarmuutta, yhdenmukaisuutta ja demokraattisuutta sekä toisaalta antaa dynaamiselle hallinnolle mahdollisuuden tavoitteellisuuteen, tehokkuuteen ja motivoitiin. Näistä organisaatioittaisista hierarkioista löytyy hyvin monentyyppisiä ratkaisuja julkisessa hallinnossa. Esimerkiksi tehtävähierarkian tarkkuus organisaatio-, vastuualue-, alayksikkö-, ryhmä- tai yksilötasolle vaihtelee erittäin paljon. On organisaatioita, joissa yksittäisen virkamiehen tehtävät ovat lueteltu yksityiskohtaisina pitkinä luetteloina, mutta myös kuvauksia, jotka ovat yhden tai kahden yleisen lauseen varassa. Säädöstmisen aste staattisen hallinnon alueella on 1950-luvulta lähtien moninkertaistunut samalla, kun säädösten hyväksymismenettely on monimutkaistunut ja byrokraatisoitunut.

Säädöspohjan karsinta ei voi olla itsetarkoituksellinen muoti-ilmiö. Karsittaessa tulee olla selvillä, miten varmistetaan entistä paremmin hallinnon tuloksellisuus ja tehokkuus. Tällöin tullaan hallinnon tehokkuuden avaintekijään dynaamiseen hallintoon. *Dynaamisella hallinnolla* tarkoitetaan niitä tietoisia esimieslähtöisiä, systemaattisia menettelyjä, joiden avulla

organisaatio saadaan toimimaan staattisen ohjauksen edellyttämässä puitteissa tietoisesti, tuloksellisesti ja motivoitusti. Dynaamisen hallinnon ydin on dynaaminen johtamisprosessi, jossa eri organisaatiotasojen välisen systemaattisen yhteistyön pohjalta pyritään tietoiseen ja tulokselliseen toimintaan käyttäen hyväksi johtamisen aktiiveja prosesseja: suunnitteluprosessia, kommunikaatioprosessia, kehittämisprosessia, seurantaprosessia ja käyttäytymisprosessia.

Organisaatiojohtamisessa tulisi julkisessa hallinnossa selvästi erottua ja tiedostua *johtosuhteissa* säännöllisesti toistettavat sekä kahdenkeskiset (esimies-alainen) että kollektiiviset (johtoryhmä, toimistokokous jne.) integraatiohetket ja toisaalta prosessin integraatiohetkien välinen staattisen hallinnon ohjaama johtamisprosessi. Integraatiohetkinä luodaan prosessien yhtäaikaisella analysoinnilla integraatio- eli tietoisuusvaikutus, joka vaihtelee (integraatiojanne) organisaatioittain ja henkilöittäin. Se luo pohjan integraatiohetkien väliselle johtamisprosessille ja tehtävien suorittamiselle staattisen hallinnon puitteissa. Julkisenhallinnon säännöspohjan runsauden vuoksi sen integraatiojanne organisaatiojohtamisessa on yleensä pidempi kuin yritysjohtamisessa.

Suunnitteluprosessi integroituu työprosessiin ja johtamisprosessiin ensisijaisesti integraatiohetkien kautta. Staattiset säännöt määrittelevät varsinaisen työprosessin perusteet ja toimivaltasuhteet. Erityisesti johtamisprosessin valmius ja hyväksikäyttö ratkaiseen, kuinka paljon säädöspohjaa voidaan karsia. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa säädöksiin on katsottu voivan sisältyä finalistisia tavoiteilmaisuja. Finalisuus lainsäädännössä tulisi kuitenkin pitää vähäisenä. Staattisen hallinnon säädöstmisastetta voidaan yleistää ja vähentää. Staattisen ja dynaamisen hallinnon yhteensopivuuden edistämiseksi tulisi staattista hallintoa pikemminkin rakenteellisesti finalisoida niin, että organisaatiot rakenteeltaan muodostavat mahdollisimman lyhyitä virkateitä, matalia virkahierarkioita, omaavat riittävän laajan osastojaon ja ovat tehtävälaitteillaan valmiiksi tulosyksikköorganisaatioita. Hallinnossa tulisi byrokraatian vähentyä kun suunnittelu lisääntyy. Viime vuosikymmenet ovat molemmat jyrkästi lisääntyneet. Staattisen ja dynaamisen hallinnon perussysteemiä ei ole käsitteellisesti pystytty hallitsemaan, vaan molempia on paisutettu yhtä aikaa.

Dynaamista hallintoa ei tulisi institutionalisoida staattisissa ohjeissa paitsi yleismaininnalla peruskäsitteistä (johtoryhmät, esimiesalaiseskustelut jne.) ja niiden minimiryhmittelyllä. ”Dynaamisen hallinnon lisäys” tarkoittaa suoran osallistumisen lisäämistä ja muodostamista johtamisen päämenettelyksi ja virastodemokratiaorganisaation osittaista purkamista ja saattamista luottamusmiesjärjestelmän yhteyteen hälytys- ja edunvalvontamekanismiksi (Ikonen 1985 a).

Dynaamisessa hallinnossa suunnitteluprosessi toimii siis avainhetkien kautta. Se luo linjaa, asettaa esimiestoiminnalle pohjaa ja luo tietoisuuden sekä motivaatiopohjan työn suorittamiseen. Organisaatiojohtamiseen liittyvä prosessimuotoinen suunnittelu on selkeästi erotettava yksittäisen esimiehen työn ja päätösten valmisteluun liittyvästä suunnittelusta. Edellinen suunnittelu on erotettava myös makrotason suunnittelusta, joka liittyy lain valmisteluun sekä komitea- ja toimikuntapohjaisten laajojen hankkeiden kertaluonteiseen valmisteluun.

4. STRATEGINEN SUUNNITTELU

Johtamisprosessissa integraatiohetkinä keskeisen sisällön muodostavat suunnitteluprosessin syklit eli keinot, joiden avulla työprosessi integroidaan suunnittelu- ja johtamisprosessiin. Hallinnon ja sen toimintatapojen uusiutuminen sekä yksilötasolla että hallinnon ylätasolla ovat julkisen hallinnon perusongelmia kautta kansainvälisen keskustelun.

Staattisen hallinnon kautta säädetty byrokraatia ei luontaisesti uusiudu, ei luo uusia ajatuksia. Se luo rakenteen ja menettelytavat, jotka keskivertoisen varmasti ajallaan tulostavat siihen syötetyn tiedon ja tehtävät. Se luo vain ulkoiset puitteet. Byrokraatia pyrkii muutoksisakin toistamaan itseään, jolloin uusiutuminen koostuu resurssillisäyksistä. Käytännössä uusintamiongelma ratkaistaan ylhäältä tulleilla ohjeilla ja impulsseilla. Toinen menettely on usko virkamiehen omaan rationaalisuuteen ja haluun uudistua, johon ei ole mekanismeja eikä jatkuvaa velvoitetta. Yleisellä tasolla puhutaan palvelusuuntautuneisuudesta, inhimillisyydestä ja tehokkuudesta, mutta näistä ilmoituksista huolimatta ei staattisessa hallinnossa ole positiivista mekanismeja, jolla pyrkimys toteutetaan tai varmistetaan.

Strateginen suunnittelu luotiin 1960-luvun alussa yrityskulttuurissa yritysten jatkuvan uu-

sintamisen varmistamiseksi, kun yritys kohtaa ympäristön häiriöalittiutta, turbulenssia. Yritykset eivät voineet luottaa vakaaseen kehitykseen eivätkä myöskään jättäytyä ympäristön viettäväksi. Ne alkoivat suunnitella erilaisia strategioita ympäristön muutoksia vastaan tai ne pyrkivät strategioillaan vaikuttamaan ympäristötekijöiden kehitykseen (Ansoff 1984; Jääskeläinen; Kallio 1977).

Julkisessa hallinnossa strateginen suunnittelu irroitettuna määräaikaissuunnittelusta on tullut keskusteluun laajemmin 1980-luvulla. Julkisen hallinnon strateginen suunnittelu on ollut 1960-luvun yritysmallien uudelleenlämmittelyä (Pitkänen 1985; Steiner 1971). Sisällöltään samoin kuin nimikkeeltään se on hyvin heterogeenista. Puhutaan strategisesta suunnittelusta, perspektiivisuunnittelusta, PTS:sta, KTS:sta, tila-analyyseistä ja virastoanalyyseistä.

Tarvitaanko strategista suunnittelua julkisessa hallinnossa ja jos tarvitaan miksi ja millaista? Aihe olisi pidemmän analyysin arvoinen kuin mitä tässä voidaan muutamilla lauseilla esittää. Ensiksikin, jos viraston johdolle asetetaan johtamisvelvoite, on tärkeää, että määräaikaissuunnittelulla on analyyttinen pohja ja toiminta jämmäkkää ja pitkäjänteistä. Tämä on virastokohtaisen uusintamisen lähtökohta. Toisaalta strateginen suunnittelu toteutettuna irrallaan KTS:sta antaa mahdollisuuden hahmottaa ja arvioida ennakkoluulottomasti toiminnan tulevaisuuden vaihtoehtoja ja niiden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Demokraattinen järjestelmä kaipaa julkista keskustelua eri virastojen roolista tulevaisuudessa. On tärkeää, että alansa huippuasiantuntijat maassa kiteyttävät vaihtoehtoja keskustelun pohjaksi, mikä voi myöhemmin johtaa komiteatyöhön ja uudistuksiin. Jos poliittinen taho ottaa tulevaisuudessa kantaa KTS:aan, muutokset viraston toimintapolitiikassa toteutuvat viraston määräaikaissuunnittelun kautta. Virkamiehet vierastavat strategista suunnittelua, koska se asettaa asiantuntemuksen koetukselle ja virkamiesten omat ”pelaamismahdollisuudet” jäävät pois tai vähenevät.

Virastojen tehtäväkentät ovat niin spesiaalisia, ettei poliitikoilla ole suuria mahdollisuuksia tutustua ja ottaa kantaa niihin. Strateginen, dokumentoitu suunnittelu tarjoaa pohjaa julkiselle keskustelulle ja auttaa poliitikkoja ottamaan kantaa virastojen toiminnan painottamiseen ja uudelleensuuntaamiseen.

Viraston johdolle strateginen suunnittelu on välttämätön menettely organisaatiokulttuurin

luomiseksi. Strategista suunnittelua tarvitaan hallinnossa, mutta sen sisältö ja muodot voivat vaihdella huomattavastikin. Sisällöllisesti strategisesta suunnittelusta ei tulisi tehdä monimutkaista järjestelmää yritysmallien mukaisesti. Strategisen suunnittelun ydinmenettelyä voidaan pitää tila-analyysia (Ikonen 1985). Jos viraston luonne vaatii yrityselementtien painotamista ja erillistä strategista suunnitelmaa, se tietysti voidaan tehdä. Vastaavasti, jos viraston luonne vaatii hallinnollista painotusta ja hyvin pelkistettyä suunnitelmaa, voidaan tila-analyysin tulokset kirjata KTS:n alkuosaan, jolloin ne ovat poliittisen johdon saatavissa ja kontrolloitavissa. Jos tila-analyysistä halutaan tehdä vaihtoehtosuunnitelma tai lyhyt perspektiivipaperi, se voidaan kirjata erillisenä suunnitelmana. Joka tapauksessa toiminta- ja suoritepohjaiset suuntaamisvaihtoehdot yli 5 vuoden aikavälille tulisi määritellä virastokohtaisesti. Virastoanalyysit ovat toistaiseksi olleet liiaksi rakenteellis-historiallisia kuvauksia, joissa strategisesta suunnittelun aines on ollut hyvin vähäinen. Tämä kuvaus koskee strategista suunnittelua virastotasolla.

Ministeriötasolla se voi toteutua samoin tai määräaikaaisesti parlamentaaristen komiteoiden tai toimikuntien työn kautta. Strategisen suunnittelun rytmitys poikkeaa varsinaisesti prosessipohjaisesta suunnittelusta. Se toteutetaan esimerkiksi viiden vuoden välein ja tarkistetaan KTS:n raskailla kierroksilla tai tarvittaessa muutosten ilmaantuessa.

Strategisessa suunnittelussa on oleellista, että esimiesten osastokohtainen reviirijajattelu voidaan rikkoa katsoen toiminnan muutoksia vuosikymmenen perspektiivistä taaksepäin ja eteenpäin. Strategisen suunnittelun käsitettä voidaan julkisessakin hallinnossa käyttää, ja sen perusmekanismien muodostaa tila-analyysi. Strategisen suunnittelun kelpoisuus tulee esille prosessimuotoisen määräaikaissuunnittelun toteuttamisen kautta.

5. VIISIVUOTINEN TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMA

Strategisen suunnittelun pohjalta julkisen hallinnon yksikön tulee miettiä, tarvitseeko se pitkän aikavälin hyväksyttyä suunnitelmaa (PTS). Hyvin harvassa virastossa PTS on tarpeellinen niin, että se kannattaa laatia erikseen. PTS koskee lähinnä työvirastoja tai virastoja, joiden toiminta on erityisen pitkäjänteistä

ja investointipainotteista ja joissa strateginen suunnitelma ei anna johtoa KTS:n laatimiseen riittävästi. Varsinainen organisaatiojohtamisen keskeinen suunnitelma on KTS. Strategisen suunnittelun ideat konkretisoituvat KTS:ssa. KTS:n perusrakenne ja käsitteet ovat tällä hetkellä hyvin kirjavia. Toiminta-ajatus, päämäärät, yleistavoitteet, tavoitteet, strategiat, tehtäväalueet ja tehtävät muodostavat hyvin monella tavoin mielletyn kokonaisuuden. Usein tavoitekäsitteet jäävät suunnitelmissa irralleen kiinnittymättä tehtävärakenteeseen. Voidaan kysyä, mitä ja mihin liittyviä päämääriä KTS:ssa esitetään. Kun rahaprosessi ei yhdisty toimintaprosessiin jää KTS:n sisältö yleiselle julistuksen tasolle. KTS:n yhteydessä tulisi staattisen hallinnon ja dynaamisen hallinnon yhdistyä. Se on mahdollista toteuttamalla perussanalyysi johtamisprosessin yhtenä avainsyklinä. Sen pyrkimyksenä on yksinkertaistaa peruskäsitteistöä, erityisesti tehtävä- ja tavoiterakennetta suunnittelussa ja hylätä yritysmallinen toimintokäsite julkisesta suunnittelusta. Perussanalyysissa määritellään staattisen ohjauksen pohjalta työn tekemisen keskeiset alueet organisaatiolle ja sen osille (organisaation perustehtävä, organisaation ja vastuualueiden tehtäväalueet) sekä tehtävät yksilöille, ryhmille tai molemmille. Vastaavasti dynaamisen hallinnon pohjalta määritellään vastaava tavoitehierarkian perusrakenne; yksikön perustehtävää vastaava toiminta-ajatus, tehtäväalueita vastaavat päämäärät ja päämääräkriteerit sekä tavoitteet henkilökohtaisille tai ryhmäkohtaisille tehtäville.

Jos perusorganisaatoratkaisu on virastossa rakennettu funktionaalisesti ja staattiset ohjeet on määritelty finalistisesti painottaen, saadaan melko helposti aikaan tehtävähierarkia ja varsinainen johtamisponnistus toteutetaan tavoitehierarkian määrittelyssä ja yhteensovittamisessa. Jos taas organisaatorakenne ja tehtävähierarkia eivät ole staattisten ohjeiden pohjalta valmiiksi finalistisia, joudutaan suunnitelmien laadinnassa tekemään runsaasti ylimääräistä yhteistyötä osastojen välillä eivätkä tavoitteet tällöin toiminnallistu suoritusvas-
tuiksi tulosityksiköille. Perussanalyysi toteutetaan joko erillisenä tai liittyneenä alkuvaiheeksi KTS:aan. Perussanalyysi luo pohjan koko suunnitelman hyväksikäytölle ja sen liittymiselle vuotuisen suunnitteluun (LTS). LTS:n ja KTS:n perusrakenne määrittäytyy perussanalyysissa ja sen tulee olla ehdottomasti molemmissa sama. Tästä syystä olisi mielekästä atk-poh-

jaisuuden lisääntyessä ajoittaa KTS:n ja alustavan LTS:n laatiminen samalla tapahtuvaksi vuoden vaihtuessa, esimerkiksi joulukuussa. Tämä vaatii kurinalaista perussuunnitelman ja kehittämissuunnitelman laadintaa virastoilta, jotta valtiovarainministeriö ehtisi laatia ajoissa budjetin "pohjat" ja KTS-palautteen. Tällöin KTS:n toiminnallinen pohja jäməköityisi samoin kuin resurssipohja liittyisi virkabudjetin kautta paremmin toiminnalliseen pohjaan.

KTS:n rakenteen tulisi perusanalyysin pohjalta olla niin kunnossa, että KTS muodostaisi kultakin tehtävääalueelta vain muutaman keskeisen päämääräriterin. Johtamisen kannalta on parempi määritellä kultakin tehtävääalueelta 1—4 keskeistä tavoiteriteriä, jotka jokainen organisaatiossa voi sisäistää, kun kirjoittaa 20—40 sivua kuvailevaa tekstiä, jonka jokainen hyväksymisenkin jälkeen mieltää omalla tavallaan. Vain muutostiedot ja laadulliset tavoitteet voidaan kehittämissuunnitelmien ohella konkretisoida tekstiksi. Viraston KTS:n pituus tulisi supistaa 30—50 sivuun. Vain suurten muutosten sattuessa pituus voi kasvaa kehittämissuunnitelmien vuoksi.

Perusanalyysin pohjalta peruslaskelma- ja kehittämissuunnitelma saavat uuden pohjan. Peruslaskelman kautta viraston tavoitteet ja painopisteajattelu konkreettisesti toteutetaan. Peruslaskelmassa osoitetaan kuinka nykyisillä resursseilla, sisäisillä organisaatoratkaisuilla, hoidetaan tehtävät painottaen niitä ja suunnaten niitä tavoitteellisesti. Vaikka tätä hallinnon sisäistä dynamiikkaa on aiemmin väheksytty, siitä tulee eräs oleellisimpia asioita tulevaisuudessa. Hallinnon paisuttua nykyiseen mittaan virastojen on pakko uusiutua ja suuntautua sisäisen johtamisprosessin avulla, jossa yksi tapahtuma on KTS:n peruslaskelma. Ei voida ajatella, että virastojen suuntaaminen ja tavoitteiden asettelu hoidettaisiin staattisella hallinnolla, tai jos näin tehdään, on turha puhua hallinnon tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta.

Nykyisessä KTS:ssa peruslaskelma ei tee hallintoyksikköä dynaamiseksi eikä peruslaskelmaa juuri eroteta kehittämissuunnitelmasta. Kehittämissuunnitelmia tulisi laatia joko poliittisen tahdon, ministeriön aloitteesta tai lähtien strategisesta suunnittelusta tai ajan vaatimuksista. Joka tapauksessa tällä hetkellä ei tulisi luopua peruslaskelman ja kehittämissuunnitelman käytöstä, vaan edelleen kehittää niitä. On hyvin huolestuttavaa, jos KTS:ssa palataan 1970-luvun alun kehittämissuunnitelman tyyppiin KTS:iin. Silloin putoaa pohja pois virasto-

jen johtamiselta ja uudelleensuuntaamisen mekanismeilta. KTS:sta tulee vain "toivelista" ja "tekninen paperi" toimeenpanevaan hallintoon. Samoin suunnitelman viisivuotisuus on viraston kannalta hyvä, jos KTS on suorite- ja tavoitepainotteinen. Kuitenkin tulisi todella varmistaa, että joka toinen vuosi toteutettava kevyt kierros on todella vain tarkistuskierros.

6. VUOTUINEN SUUNNITELMA

Vuotuinen toimintasuunnittelu on kärsinyt vakavan "inflaation" viimeisen 10 vuoden aikana. Vuotuinen suunnittelu, tavoitebudjetointi, otettiin hallinnossa vastaan osin innostuen, mutta suurimmaksi osaksi vastahakoisesti. Vuotuiselle suunnittelulle ei ole löytynyt mielekkyyttä, koska johtamisprosessi ja työprosessi eivät hallinnossa yhtyneet. Koska KTS:ssa ei ole esitetty konkreettisia tavoiteilmaisuja, jotka myös konkreettisesti liittyisivät tietyille tehtävääalueille, ei tavoitebudjetoinnille ole löytynyt kuin sisäiseen laskentaan liittyvä raportointirooli.

Koska vuotuista suunnittelua on vähän, on useassa virastossa vuotuisiin suunnitelmiin liittyviä tietoja ympätty KTS:iin, jotka ovat painuneet sellaisella tiedolla, mikä ei niihin kuulu. Täten KTS:ista on tullut LTS:ien korvike. Lisäksi koska KTS:t tulivat pakollisiksi mutta LTS:t eivät samassa määrin ja koska poliittinen taho ei ota toiminnalliseen suunnitteluun kantaa, ei myöskään virastoissa ole otettu LTS:ia vakavasti.

Jos KTS löytää roolinsa viraston johtamisessa, tulee LTS:ien tarve automaattisesti esille. KTS:n roolin löytämiseksi on tärkeää, että poliittinen elin käsittelisi sen "raskailla kierroksilla" ja antaisi tällöin palautetta. Tämä edellyttää KTS:ien sisällöllistä jäməköitymistä, jotta poliittiselle elimelle olisi todella hyötyä näistä käsittelyistä.

Johtamisen kannalta on perusparadoksi, ettei tehokasta johtamista voi olla ilman vuotuisia toimintapohjaista suunnittelua. Vuotuinen suunnittelu voi vaihdella virastotasolla hyvin paljon. Koko vuosisuunnittelun ydin on suunnitteluprosessin yksilöpohjainen avainsykli, avaintehtäväänalyysi, jossa suunnitteluprosessi vuotuisessa suunnittelussa integroituu työ- ja johtamisprosesseihin. Avaintehtäväänalyysi muodostaa yksilöpohjan LTS:lle aivan kuin perusanalyysi muodostaa kollektiivisen pohjan KTS:lle. Avaintehtäväänalyysi on osa henkilö-

kohtaista tavoite- ja kehityskeskustelua, ja siinä hahmotetaan tehtäväpohjaisesti yksilöiden ja ryhmien henkilökohtaiset avaintehtävät ja niille tavoitteet. Näin saadaan aikaan perussitoituminen tulostavoitteisiin ja nähdään, tarvitaanko yleensä muuta vuotuista suunnittelua kuin oikea-aikaisesti ryhmitetyt tavoite- ja kehityskeskustelut ja kollektiiviset organisaatio-keskustelut.

Vuotuiseen toimintasuunnitelmaan integroidaan tehtävä- ja tavoitetason lisäksi resurssi-osa eli toteutetaan kehysbudjetointi tehtäväalueittain. Tällöin vuotuinen suunnitelma todella muodostaa toiminta- ja resurssiosan. Jos organisaatiossa ei tarvita sisäistä laskentaa ja siihen liittyvää seurantajärjestelmää, voidaan seuranta toteuttaa budjetin momenttipohjaiseen seurantaan perustuvan hallinnollisen kirjanpidon avulla. Myös silloin, kun tavoitteet ovat laadullisia, ne voidaan konkretisoida.

Avaintehtäväänalyysin tekeminen oikeuttaa purkamaan toimenkuvajärjestelmän tai ainakin keventämään sitä. Järjestelmä on tosin osittain purkautunutkin työsopimus-suhteisia koskevilta osin, koska tätä ryhmää koskevaa staattista hallintoa ei ole lisätty kuten oli muodissa 1960-luvulla ennen sopimusjärjestelmän toteuttamista. Avaintehtäväänalyysi mahdollistaa työnohjauksen, henkilöstön kykyjen mukaisen tasaisen kuormittamisen sekä toimintavapauden niin esimiehelle kuin alaisellekin. Sisällöllisesti avaintehtäväänalyysi voi vaihdella hyvin paljon. Pääasia on, ettei organisaatio ajelehti staattisen ohjauksen tai organisaation ryhmien mukaan, vaan toimii tietoisesti johdettuna tavoitteisiin pyrkien. Avaintehtäväänalyysissa esimies todella joutuu kohtaamaan alaisensa, ja siinä luodaan myös perusta työn suorittamiselle ja henkilökohtaiselle johtamiselle.

Avaintehtäväänalyysi on yksi osa tavoite- ja kehityskeskustelua, jonka pohjalta esimies toimittaa tiedot koulutus- ja kehittämissuunnitelmiin ja LTS:iin tai tavoitebudjetteihin. Johtamisen tarve määrää sisäisen laskennan tarpeen, joka johtamisen kehittymisen myötä tulee yhä tärkeämmäksi työvälineeksi esimiehelle myös julkisessa hallinnossa. Sisäisen laskennan perusluokittelut ovat lähteneet vahvasti toimivalta- ja kustannusvastuujattelusta. Luokitteluisa tulisi näkyä selkeämmin tulos- ja tavoiteajattelu, joka puolestaan vaatii hieman väljempää luokitteluja. Tavoite- ja kehityskeskustelu kokonaisuudessaan muodostaa käytännön johtamisprosessin ydintapahtuman. Jos keskustelu ei toimi, esimiehen on vaikea paikata

sen toimimattomuutta muilla johtamistekniikoilla ja -keinoilla.

Vuotuisessa suunnittelussa liiankin keskeistä roolia on näytellyt vuotuinen tulo- ja menoarvio. Budjettia voidaan tarkastella tapahtumana ennen eduskunnan käsittelyä ja toisaalta hyväksytyin budjetin operationaalistamisena. Budjetoitintekniikka on kiehtonut sekä akateemista maailmaa että käytännön ihmistä. Budjetoitimenettely on teknisesti niin vakiintunut, ettei siihen ole helppoa tehdä uudistuksia, kuten tilisäännösten tarkastustoimikunnankin (1985) työ osoitti.

Budjetoitintekniikoista keskeisimmät nollapohjabudjetointi, kehysbudjetointi ja ohjelma- budjetointi ovat jääneet lähinnä keskusteluksi. Budjetointia menettelynä leimaa resurssiajattelu. Resusseja (raha, henkilöt) virastoissa jaetaan konsensusuudessa tasaisesti kaikille. Nollapohjabudjetoitinnin perusidea kunkin momentin perusteellisesta analysoinnista, käyttö- tarkoituksen arvioinnista ja punninnasta johtoryhmässä on vaikea. Linjajohto ei tähän ole hevin valmis, koska perinteisesti budjetin ovat tehneet suunnitteluekspertit ja se on käsitelty melko muodollisesti.

Nollapohjabudjetoitinnin idean toteuttaminen vaatii, että suunnitteluhenkilö asettaa 3—4 kysymystä kunkin momentin kohdalta ja kysymykset pohditaan perustellusti KTS:aan vasten ja käydään läpi johtoryhmässä. Tällöin budjetti saadaan liittymään "toimintapohjaan", josta se yleensä on jäänyt irralleen. Jo laadintavaiheessa voidaan kehystämistä ajatella siten, että momenttijakoon esitetään muutoksia niin, että momenttijako tukisi mahdollisimman pitkälle funktionaalista tehtäväaluejakoa. Ellei se tätä tee, tulee kehysbudjetointi keskeiseksi tekniikaksi budjetin toiminnallistamisessa, ja sehän toteutuu LTS:n laadinnan yhteydessä yhtenä tapahtumana, jolloin varojen kohdentuminen eri tehtäväalueille ja tehtäville voidaan arvioida tulospohjaisesti. Kehyttäminen vaatii tiliohjesäännön, työjärjestyksen sekä määrärahojen hyväksymis- ja tarkastusmenettelyn tarkistamista, jotta järjestelmä toimisi tulospohjaisesti.

Ohjelmabudjetoitinnin idean voi toivoa liitettävän virastojen ja yhteiskunnan suurempien hankkeiden budjetointiin. Ohjelman toteutusvelvollisuus ilmenee budjettinormissa ilmaisussa normin tavoiteosassa sekä sitä tarkentavassa resurssiosassa. Ohjelmabudjetoitinnin tulisi liittyä poliittisen tahon ohjaukseen, ei niinkään viraston sisäiseen johtamiseen.

Kehysbudjetointi vaatii linjajohtajilta valmiutta oman toimintansa johtamiseen. Kun raha ja toiminta yhdistyvät, vastuu asian tuloksellisesta hoitamisesta konkretisoituu. Viraston vuotuinen suunnittelu ja siihen liittyvä sisäisen laskennan ja hallinnollisen kirjanpidon raportointi ovat johtajan käytännön työvälineitä. Esitykset finalistisuuden lisäämisestä budjettinormeissa ovat kaksiteräisiä. Budjettinormien tavoitekomponenttia (täydennettynä muistiolla) tulisi ilmeisesti käyttää harkitusti. Käyttöä voidaan lisätä, jos momenttien kokoa kasvatetaan ja alamomenttijaotteluja ja käyttösuunnitelmia vähennetään. Käytännössä momenttien suurentaminen antaisi tuloshakuiselle kehysbudjetoinnille nykyistä enemmän tilaa ja joustamismahdollisuuden. Samalla se korostaisi rahoitussuunnittelun ja sisäisen laskennan merkitystä johtamisessa. Tämä kuitenkin vaatii, että suunnittelujärjestelmä on virastossa todella kunnossa. Tosin atk-sovellutusten kehittäminen mahdollistaa tulevaisuudessa hyvinkin joustavan virastokohtaisuuden.

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite, Forssa 1975.
- Ahonen, Pertti ja Tiihonen, Seppo: Valtion harjoittamaa ohjausta ja valvontaa koskevan ajattelun kehityksestä, VKK:n opetusmoniste nro 18, 1985.
- Ansoff, H. Igor: Strategisen johtamisen käsikirja, Keuruu 1984.
- Drucker, P.F.: The Practice of Management, New York 1985.
- Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns I—II, Frankfurt am Main 1981.
- Hyden, Håkan: Ram eller lag? Civildepartementet, statkomunberedningen, Stockholm 1984.
- Hirvelä, Jukka: Suunnittelujärjestelmät ja strateginen johtaminen, Hallinto (1986):3, s. 5—9.
- Holopainen, Toivo: Normin mukaista vai tavoitteiden suuntaista, Lakimies (1977), s. 627—643.
- Ikonen, Raimo: Ministeriöiden, virastojen ja laitosten suunnitteluimintaa koskeva tutkimus, valtiovarainministeriö, Helsinki 1973.
- Ikonen, Raimo: Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operationaalistaminen julkisessa hallinnossa, Tampere 1985(a).
- Ikonen, Raimo: Hallinnon organisointi julkisessa hallinnossa, VKK:n julkaisusarja 1985(b).
- Klami, Hannu Tapani: Finalistinen oikeusteoria, Turku 1980.
- Klami, Hannu Tapani: Normit palvelevat tavoitteita, Lakimies (1978), s. 146—151.
- Kiipi, Pekka: Suunnittelujärjestelmien uudistamisen välttämättömyys, Hallinto (1986):1, s. 15—19.
- Luhmann, Niklas: Ausdifferenzierung des Rechts, Frankfurt a.m. 1981.
- Makkonen, K.: Zur Problematik der juristischen Entscheidung, Eine Strukturanalytische studie, Turku 1965.
- Marjanen, Reijo ja Halavaara, Paavo: Laskentatoimi julkisessa hallinnossa, Helsinki 1971.
- Mikkonen, Reijo: Viraston toiminnan analysointi toiminnan suunnittelua varten, VKK:n opetusmoniste 12.1985.
- Odiorno, G.S.: MBO II: A System of Managerial Leadership for the 80's, California 1979.
- Pitkänen, Eero: Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa, Helsinki 1969.
- Pitkänen, Eero: Julkisyhteisöjen laskentatoimi, Espoo 1980.
- Pitkänen, Eero: Strateginen suunnittelu, VKK:n opetusmoniste 1985.
- Seward, D.K.: The Implementation of Management by Objectives in Public Sector Organizations, Southern California 1974.
- Suunnittelujärjestelmien arviointiryhmän mietintö, Komi-teanmietintö 41/1985.
- Tiihonen, Seppo: Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta, Helsinki 1985.
- Tuori, Kaarlo: Budjetti, laki ja suunnitelma, Helsinki 1985.
- Vartola, Juha: Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta, VKK:n julkaisusarja B 35/1985.
- Vartola, Juha: Modernista suunnitteluajattelusta ja sen soveltamisesta valtionhallinnon suunnittelun tutkimiseen ja kehittämiseen, Asiantuntijamuistio VKK:lle 1985.
- Wehrich, H.: A Study of the Integration of Management by Objectives with Key Managerial Activities and the Relationship to selected Effectiveness Measures, California 1973.
- Wehrich, H.: MBO in form Management Systems, MSU Business Topics 1976.
- Virkkunen, Paavo: Virasto- ja laitoskohtainen suunnittelu, Helsinki 1973.
- Virkkunen, Paavo: Tulosjohtaminen julkisessa hallinnossa, Helsinki 1986.
- Ylinen, Tauno: Suunnittelujärjestelmät budjetin laadinnan näkökulmasta, Hallinto (1986):1, s. 25—27.