



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanke

Loppuraportti

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun päivämäärä
6.6.2014

Julkaisun nimi

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtjauksen kehittämishanke. Loppuraportti.

Tekijät

Työryhmä: Jaana Kuusisto, Marja Heikkinen-Jarnola, Petri Jalasto, Sabina Lindström, Rita Linna, Elina Normo, Riitta Viren, Päivi Viippola, Tuija Päivärinta, Marcus Merin, Marko Viljanen, Petra Ruotsalainen, Juhani Nikula, Kristiina Tikkala ja Katariina Kilpeläinen

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti työryhmän 12.5.2011.

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 29/2014**

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-430-2
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-430-2>
HARE-numero LVM/031:00/2011

Asiasanat

arviointi, hallitusohjelma, johtamissopimus, johtamissopimusneuvottelu, kehittämishanke, kehyspätös, puolivuotisraportointi, raportointi, strategia, strategiakartta, talousarvio, tilinpäätös, tilinpäätöskannanotto, toiminta- ja taloussuunnittelu, tulevaisuuskaatsaus, tuloksellisuus, tulosohtjaus, tulosohtjausfoorumi, tulospalkkaus, tulospriisma, tulossmittari, tulossopimus, tulostavoite, tuottavuus, vaikuttavuus, VATU-ohjelma

Yhteyshenkilö

Talusohtjaja Jaana Kuusisto
p. +358 29534 2706

Yhteyshenkilö

Neuvotteleva virkamies Katariina Kilpeläinen
p. +358 29534 2328

Tiivistelmä

Työryhmän tavoitteeksi asetettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimivan tulosohtjausjärjestelmän kehittäminen, joka tukee strategisen ohtjauksen tarpeita sekä hallinnonalan virastojen tulosohtjamista. Tulosohtjaus voidaan suppeasti nähdä ministeriön ja sen alaisten virastojen välisenä vuoropuheluna, joka pelkistyy tulossopimuksen muotoon. Laajasti ymmärrettyinä tulosohtjaus tarkoittaa kaikkia valtionhallinnon suunnittelu- ja raportointiprosesseja, joissa käsitellään toiminnan tuloksellisuutta sekä rahoitusta.

Tulosohtjausta kehitettiin työryhmätyön kuluessa strategisemmaksi, yhtenäisemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja keveämmäksi kolmen vuoden ajan käymällä läpi ministeriön vuosikellon mukaisesti prosesseja. Hankkeen aikana keskeisiä käyttöön otettuja muutoksia olivat hallituskauden mittainen tavoiteasettelu, tulossopimuksien ja kehysvalmistelun laadinnan yhdistäminen, tulosohtjitteluiden, TAE-raportoinnin ja tilinpäätöskannanottojen laadinnan yhdistäminen, kirjallisesta TTS-palautteesta luopuminen, puolivuotisraportoinnin muuttaminen osavuosisraportoinniksi, tulostavoitteiden vähentäminen ja raportoinnin päällekkäisyyksien poistaminen. Hallitusohjelman tavoiteasettelun purkamista ylhäältä-alas virastotasolle asti pilotoitiin strategiakarttarjoituksilla.

Kehittämishankkeen aikana ehdotettiin useita suunnittelu- ja seurantaprosessien kehittämistoimia, jotka ovat toimeenpantavissa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan omin päätöksin tai joiden toimeenpano edellyttää muutoksia koko valtionhallinnossa. Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset usein edellyttävät lainsäädäntö-/määräysmuutosta. Ehdotukset on koostettu loppuraportin yhteenvedossa. Työryhmälle asetetut tavoitteet toteutuvat loppullisesti sitten, kun hankkeen kuluessa kehitettyjen prosessien lisäksi toimeenpannaan ehdotusten eli tavoitetilan mukaiset kehittämistoimet.


 Publikationsdatum
6.6.2014

Publikation

Utvecklingsprojektet för resultatstyrning inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Slutrapport.

Författare

Arbetsgrupp: Jaana Kuusisto, Marja Heikkinen-Jarnola, Petri Jalasto, Sabina Lindström, Rita Linna, Elina Normo, Riitta Viren, Päivi Viippola, Tuija Päivärinta, Marcus Merin, Marko Viljanen, Petra Ruotsalainen, Juhani Nikula, Kristiina Tikka och Katariina Kilpeläinen

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet tillsatte arbetsgruppen den 12.5.2011.

Publikationsseriens namn och nummer

**Kommunikationsministeriets
publikationer 29/2014**

 ISSN (webbpublikation) 1795-4045
 ISBN (webbpublikation) 978-952-243-430-2
 URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-430-2>
 HARE-nummer LVM/031:00/2011

Ämnesord

utvärdering, regeringsprogram, ledningsavtal, överläggning om ledningsavtal, utvecklingsprojekt, rambeslut, halvårsrapportering, rapportering, strategi, strategikarta, budget, bokslut, ställningstagande till bokslutet, verksamhets- och ekonomiplanering, framtidsöversikt, resultat, resultatstyrning, resultatstyrningsforum, resultatlön, resultatprisma, resultatmätare, resultatavtal, resultatmål, produktivitet, effektivitet, effektivitets- och resultatprogrammet VATU

Kontaktperson

 Jaana Kuusisto, ekonomidirektör,
tfn +358 29534 2706

Kontaktperson

 Katariina Kilpeläinen, konsultativ tjänsteman,
tfn +358 29534 2328

Sammandrag

Arbetsgruppens mål var att ta fram ett fungerande system för resultatstyrningen inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde till stöd för den strategiska styrningen och resultatledningen vid ämbetsverken inom förvaltningsområdet. I snäv mening kan resultatstyrningen ses som en dialog som sammanfattas i ett resultatavtal mellan ministeriet och de underlydande ämbetsverken. I bred bemärkelse avses med resultatstyrning alla de planerings- och rapporteringsprocesser inom statsförvaltningen som gäller resultatet av verksamheten och finansieringen av den.

Arbetsgruppen tog sikte på en mer strategisk, enhetlig, förvaltningsövergripande och lättare resultatstyrning. Arbetet pågick i tre år och under det inventerades processerna enligt ministeriets årsklocka. Under projektets gång infördes följande väsentliga ändringar: målen ställdes upp för hela regeringsperioden, beredningen av resultatavtalen och rambereidningen slogs samman, beredningen av resultatförhandlingarna, budgetrapporteringen och ställningstagandena till bokslutet slogs samman, den skriftliga responsen på verksamhets- och ekonomiplanen slopades, halvårsrapporteringen byttes ut mot delårsrapportering, antalet resultatmål minskades och överlappande rapportering avlägsnades. De i regeringsprogrammet uppställda målen verkställdes uppifrån ner till ämbetsverken i ett pilotprojekt där man tillämpade strategikartor.

Under projektets gång väcktes många förslag för att utveckla planerings- och uppföljningsprocesserna. En del förslag kan genomföras genom beslut inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde medan andra förutsätter ändringar i hela statsförvaltningen. Förslag som genomförs av statskoncernen kräver ofta en ändring av lagstiftning eller föreskrifter. Förslagen sammanfattas i referatet av slutrapporten. De mål som ställdes för arbetsgruppen kommer att nås när de processer som tagits fram under projektet och de föreslagna utvecklingsåtgärderna i enlighet med det övergripande strategiska målet genomförs.

Date 6 June 2014

Title of publication Performance guidance in the administrative branch of the Ministry of Transport and Communications – development project. Final report.	
Author(s) Working group: Jaana Kuusisto, Marja Heikkinen-Jarnola, Petri Jalasto, Sabina Lindström, Rita Linna, Elina Normo, Riitta Viren, Päivi Viippola, Tuija Päivärinta, Marcus Merin, Marko Viljanen, Petra Ruotsalainen, Juhani Nikula, Kristiina Tikkala and Katariina Kilpeläinen	
Commissioned by, date Ministry of Transport and Communications appointed the working group on 12 May 2011.	
Publication series and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 29/2014	ISSN (online) 1795-4045 ISBN (online) 978-952-243-430-2 URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-430-2 Reference number LVM/031:00/2011
Keywords evaluation, Government Programme, management agreement, management agreement negotiations, development project, spending limits, biannual reporting, reporting, strategy, strategy map, budget, financial statement, financial statement response, operating and financial planning, future review, overall efficiency, performance guidance, performance guidance forum, performance-related pay system, performance prism, performance indicator, performance agreement, performance target, productivity, effectiveness, Effectiveness and Productivity Programme	
Contact person Director of Finance Jaana Kuusisto, tel. +358 29534 2706	Contact person Ministerial Adviser Katariina Kilpeläinen, tel. +358 29534 2328
Abstract The objective of the working group was to develop a performance guidance system for the administrative branch of the Ministry of Transport and Communications that supports the needs of strategic guidance and performance management of the agencies in the sector. In narrow terms, performance guidance can be regarded as dialogue between the Ministry and its agencies that manifests itself in a performance target agreement. In broader sense it refers to all public administration planning and reporting processes concerning productivity and financing. The working group developed performance guidance to the direction of a more strategic, consistent, lighter and cross-sectoral guidance. During the group's three-year period it examined processes according to the Ministry's annual clock. The most important changes introduced were: target setting for an entire government term; combining the drafting of performance target agreements with the spending limits preparations; combining the performance target negotiations, draft budget reporting and drafting of financial statement responses; removing written responses to operational and financial planning; moving from biannual reporting to interim reporting; reducing the number of performance targets; and removing overlaps in reporting. In order to roll out the targets in the Government Programme to agencies, pilots using strategy maps were arranged. During the project, several measures were proposed for developing the planning and follow-up processes. A part of them can be implemented through decisions of the administrative branch while others require changes across the public administration. Proposals to be implemented by central government measures often require legislative or statute amendments. All the proposals are listed in the summary of the final report. The objectives set for the working group will be met in whole once the new processes and the proposed measures are implemented.	

Sisällys

1.	Johdanto	6
1.1	Työryhmän asettaminen, tavoitteet, tehtävät ja toimintatapa	6
2.	Valtionhallinnon yleiset kehittämishankkeet	7
2.1	Valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämishanke	7
2.2	Valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuushanke VATU-hanke	13
2.2.1	Tuloksellisuuden edistäminen – yleiset linjaukset	13
2.2.2	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan VATU-ohjelma	15
2.2.3	Yhteenveto koko valtionhallinnon kehittämishankkeista	20
3.	Tulosohjausprosessi.....	21
3.1	Hallinnonalan tulevaisuuskatsaus	22
3.2	Toiminta- ja taloussuunnitelma ja kehysvalmistelu	23
3.3	Talousarvioehdotuksen laadinta	26
3.4	Tulosopimukset ja -neuvottelut.....	29
3.5	Johtamissopimukset ja -neuvottelut	33
3.6	Puolivuotisraportointi – osavuosikatsaus	38
3.7	Ministeriön ja virastojen tilinpäätökset	41
3.8	Tilinpäätöskannanotot.....	42
3.9	Hallituksen vuosikertomus.....	43
3.10	Arvioinnit osana tulosohjausta	43
3.11	Tulosohjausfoorumit ja toimijat.....	45
4.	Tulostavoitteet ja -mittarit.....	50
4.1	Tulotavoitteiden ja -mittareiden kriteerit	50
4.2	Tuottavuuden mittaaminen.....	53
4.3	Tulospalkkio ja -sanktiojärjestelmä.....	55
5.	Strategian toiminnallistaminen – strategiakartat	55
5.1	Vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden sekä resurssisuunnittelun yhteyden parantaminen	55
5.2	Viestintäpolitiikan strategiakarttapilotti	56
5.3	Tieliikenteen turvallisuuden edistämispilotti	60
5.4	Liikennepolitiikan strategiakartat.....	63
5.5	Strategiakartta aluehallinnon tulosohjauksessa	66
6.	Yhteenveto ja analyysi	67
7.	Kaaviot, kuvat ja taulukot	81
8.	Liitteet	81

1. Johdanto

1.1 Työryhmän asettaminen, tavoitteet, tehtävät ja toimintatapa

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) asetti 12.5.2011 työryhmän hallinnonalan tulosohjauksen edelleen kehittämiseksi toimikaudelle 1.5.2011–31.12.2012. Hanke on myös nimetty valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman kärkihankkeeksi 28.9.2012. Hanke on toimeksiantoaan laajemmin käsitelty, pilotoinut ja tehnyt ehdotuksia tulosohjauksen kehittämiseksi valtionhallinnossa, minkä vuoksi työryhmän määräaika on jatkettu 30.4.2014 saakka.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut liikenne- ja viestintäministeriön talousjohtaja Jaana Kuusisto. Työryhmän jäseniä ovat olleet hallinnonalan controller Marja Heikkinen-Jarnola, liikenneneuvos Petri Jalasto, liikenneneuvos Sabina Lindström, liikenneneuvos Martti Mäkelä (31.3.2012 asti), hallitusneuvos Rita Linna (1.4.2012 alkaen), viestintäneuvos Rainer Salonen (31.5.2013 asti), viestintäneuvos Elina Normo (1.6.2013 alkaen), liikenneneuvos Riitta Viren, hallintojohtaja Päivi Viippola, neuvotteleva virkamies Tuija Päiväranta ja yli-insinööri Marcus Merin liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallintojohtaja Marko Viljanen Ilmatieteen laitoksesta, suunnittelupäällikkö Jarmo Koskela (30.9.2011 saakka), hallintojohtaja Jorma Koivunmaa (1.10.2011–31.3.2012) ja tulosohjausasiantuntija Petra Ruotsalainen (1.4.2012 alkaen) Viestintävirastosta, talousjohtaja Juhani Nikula Liikenteen turvallisuusvirastosta, osaston johtaja Jukka Ronni (31.12.2013 saakka) ja talousjohtaja Kristiina Tikkala (1.1.2014 alkaen) Liikennevirastosta. Työryhmän sihteerinä on toiminut neuvotteleva virkamies Tiina Männikkö (2.12.2011 saakka) ja neuvotteleva virkamies Katariina Kilpeläinen (5.12.2011 alkaen) liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän kokouksissa on lisäksi kuultu asiantuntijoina ministeriön ja virastojen edustajia mm. varahenkilöiden roolissa.

Tulosohjaus voidaan suppeasti nähdä vain ministeriön ja sen alaisten virastojen välisenä vuoropuheluna, joka pelkistyy tulossopimuksen muotoon. Laajasti ymmärrettynä tulosohjaus tarkoittaa kaikkia valtionhallinnon suunnittelu- ja raportointiprosesseja, joissa käsitellään toiminnan tuloksellisuutta sekä rahoitusta. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin toimivan tulosohjausjärjestelmän kehittäminen, joka tukee strategisen ohjauksen tarpeita sekä hallinnonalan virastojen tulosjohtamista.

Työryhmän tehtäviksi määriteltiin seuraavat osa-alueet:

- kartoitetaan tulosohjausprosessissa havaitut kehittämistarpeet hallinnonalalla
- parannetaan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välistä yhteyttä,
- selkiytetään tuloksellisuuden osa-alueet ja parannetaan ministeriön, virastojen ja laitosten tulostavoitteiden selkeyttä tulosohjausprosessissa (TTS, TAE ja tulossopimus),
- parannetaan resurssien ja tulostavoitteiden välistä yhteyttä,
- kehitetään tulospalkkioiden ja -sanktioiden käyttöä ja
- selkiytetään tulosohjauksen toimijoiden roolit.

Kehittämistyötä on tehty prosessilähtöisesti kunkin suunnittelu- ja seurantaprosessin vaiheen myötä. Työryhmä on toimintatapanaan valinnut eri kehittämisasioissa yhden viraston pilotointikohteeksi. Pilotoinnista saatujen kokemusten perusteella toimintamalleja on kehitetty ja edelleen laajennettu koko hallinnonalalle. Tämän loppuraportin johtopäätösosiesta ilmenee, miten useassa kehittämiskohteessa on edistytty jo työryhmätyöskentelyn aikana. Lisäksi on koostettu työryhmän ehdotukset tulosohjausprosessin kehittämiseksi hallinnonalalla ja laajemmin koko valtionhallinnossa.

Työryhmä on työskennellyt samaan aikaan valtiovarainministeriön (VM) vetämän koko valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämishankkeen ja valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjaushanke on tuonut esille tulosohjauksen kehittämistarpeita ja toisaalta toiminut pilottina uusien toimintamallien käyttöönotossa. VATU-ohjelma on käynnissä hallituskauden 2011–2015. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanke on nimetty VATU-ohjelmaan hallinnonalan toiseksi kärkihankkeeksi.

Tässä raportissa kuvataan ensin yhteydet edellä mainittuihin valtionhallinnon yleisiin kehittämishankkeisiin ja sen jälkeen käsitellään tulosojjausohjausprosessin vaiheita suunnittelusta raportointiin laajasta näkökulmasta sisältäen hallinnonalan että valtionhallinnon tulosohjauksen. Kunkin vaiheen osalta kuvataan miten prosesseja on muutettu ja miten niitä tulisi vielä jatkossa kehittää. Prosessien lisäksi tässä raportissa on otettu erillistarkasteluun kaksi aluetta: tulostittareiden kehittäminen sekä strategian toiminnallistaminen.

2. Valtionhallinnon yleiset kehittämishankkeet

2.1 Valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämishanke

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämisryhmän työ liittyy valtiovarainministeriön 19.3.2009–1.9.2010 toimineeseen tulosohjauksen arviointihankkeeseen ja 1.9.2010 alkaen valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämistyöhön. Jälkimmäisen työryhmän loppuraportti julkaistiin 30.3.2012. Loppuraportin linjausten jalkauttamiseksi valtiovarainministeriön työryhmyötä jatkettiin. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanke on tietyin osin luonut edellytyksiä valtiovarainministeriön tulosojjaushankkeen linjausten jalkauttamiseksi.

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämisryhmän loppuraportissa 30.3.2012 "Kohti strategisempaa, poikkihallinnollisempaa ja kevyempää tulosojjausta" (VM:n julkaisu 21/2012)¹ esitettiin seuraavat tulosojjauksen yhteiset periaatteet tulosojjauksen ollessa osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta:

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena.
- Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin.
- Tulosojjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee.
- Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit.
- Tulosojjaus on ammattimaista ja johdonmukaista.
- Tulosojjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta.
- Tulosojjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen.
- Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista.

¹http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinlaitos/2012_0403Tuloso/Tulosojjauksen_kehittaemishanke_netti.pdf

Nykytilanteeseen verrattuna tulosohjauksen uudistuksen strategisiksi muutostavoitteiksi tunnistettiin:

- strategisempi
- poikkihallinnollisempi ja
- yhtenäisempi tulosohjaus sekä
- kevyemmät prosessit

Raportissa esitettiin kaksitoista ehdotusta ja toimeenpanon tukitoimea:

- | | |
|-------------|--|
| Ehdotus 1: | Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulosohjauksen periaatteet. |
| Ehdotus 2: | Kytetään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tulosohjauksessa. |
| Ehdotus 3: | Otetaan käyttöön uusi tulosprisma ja sen kuvaustapa, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkihallinnollisuutta ja yhteisiä tavoitteita. |
| Ehdotus 4: | Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulosohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli. |
| Ehdotus 5: | Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta. |
| Ehdotus 6: | Otetaan käyttöön valtion tulostietojärjestelmään laadittava tulossopimus pohja. |
| Ehdotus 7: | Toteutetaan tulosohjauksen uudistuvien käytäntöjen pilotointi. |
| Ehdotus 8: | Laaditaan uudistettu tulosohjauksen ja -johtamisen käsikirja. |
| Ehdotus 9: | Toteutetaan tulosohjauksen valmennusohjelma ministeriöille ja virastoille. |
| Ehdotus 10: | Vakiinnutetaan tulosohjausverkoston toiminta ja ministeriöihin nimitetään tulosohjauksen laadun ohjauksesta vastaavat. |
| Ehdotus 11: | Ulkoisten arviointien ja itsearviointien käyttöön kannustetaan. |
| Ehdotus 12: | Selkeytetään tulos- ja johtamissopimuksien toisiaan täydentävää roolia. |

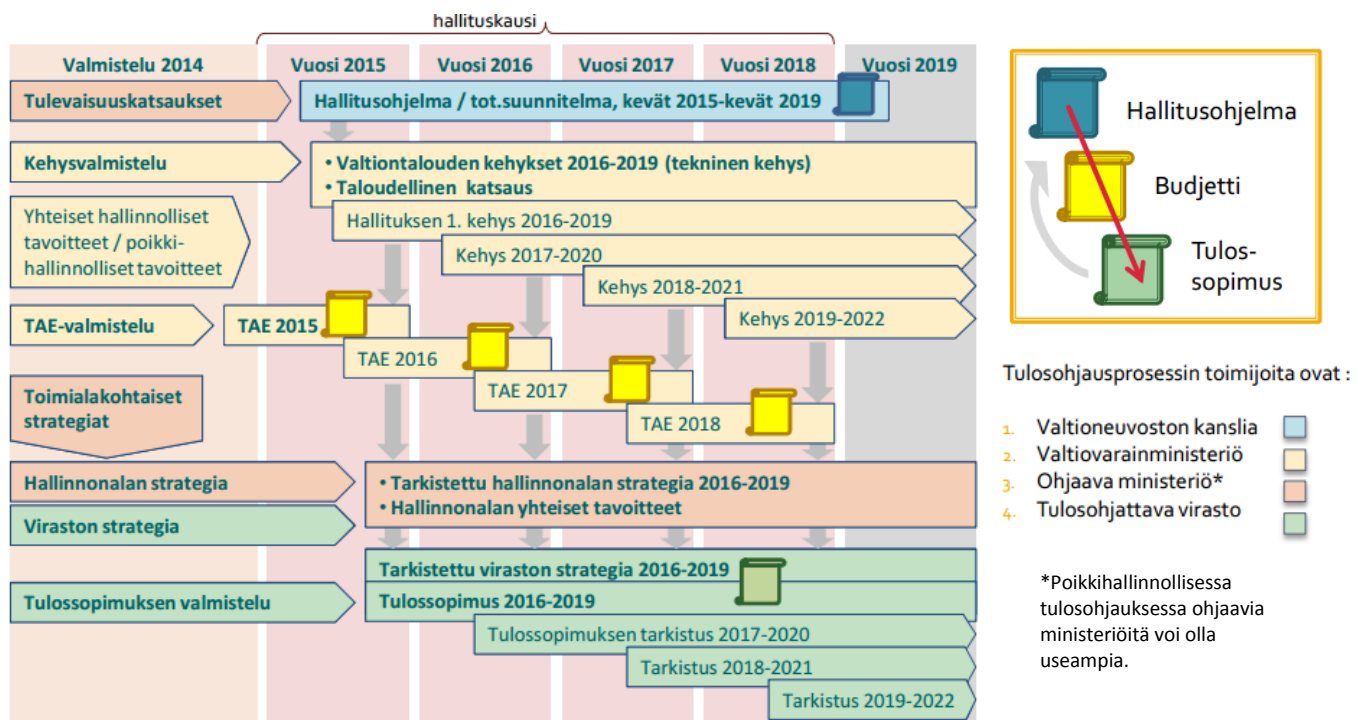
Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan valtionhallinnon tulosohjauksen uudistamiselle on olemassa tarve. Ministeriö arvioi valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämistyöryhmän loppuraportissa esitettyjen kehitysehdotusten ja tukitoimenpiteiden olevan monipuolisia ja hyviä tavoitteita tulosohjauksen kehittämiseksi. Lausunnossa valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämistyöryhmän loppuraporttiin ministeriö totesi, että tulosohjausta ei tulisi nähdä erillisenä prosessina, vaan se tulisi kytkeä osaksi muuta toimintaa, johtamista, suunnittelua ja raportointia.

Valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeen yhteydessä on kehitetty edelleen valtionhallinnon ohjaus- ja suunnitteluprosesseja kaavioiden 1 ja 2 mukaisesti. Tavoitteiden määrittäminen ja tuloksista raportointi muodostavat johdonmukaisen strategisen kokonaisuuden siten, että hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta johdetaan alenevana ketjuna yhteiset tavoitteet, hallinnonalojen politiikkatavoit-

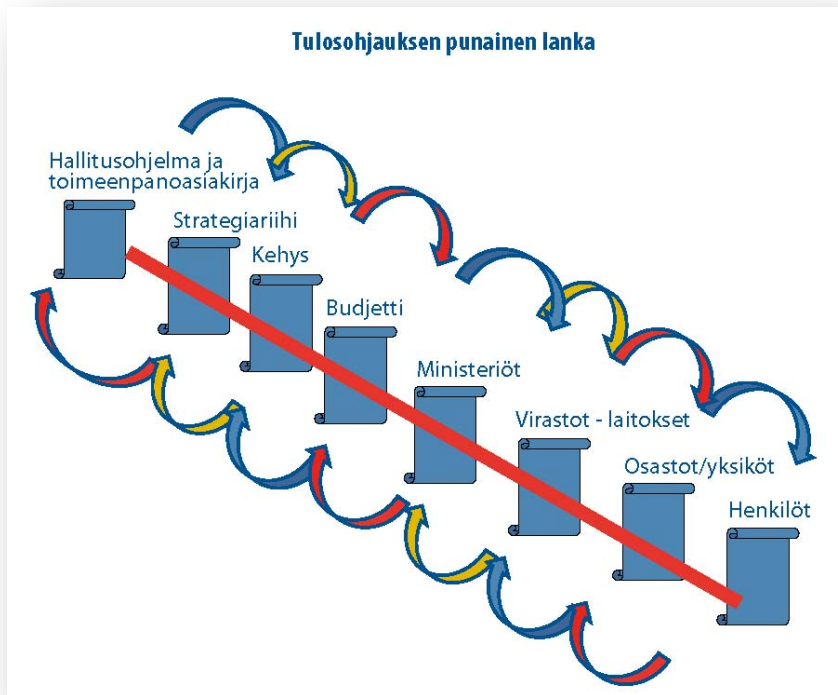
teet ja talousarviossa esitettävät tavoitteet sekä ministeriöiden virastoille ja laitoksille asettamat tavoitteet.

Keskeisiä linjauksia tulosohjauksen kannalta on, että

- suunnittelun aikajännettä jämäköitetään hallitus-/vaalikausisuunnitteluksi.
- hallitusohjelman perustana olevaa tulevaisuuskatsausten laatua parannetaan yhä strategisemmaksi ja yhtenäisemmäksi.
- hallitusohjelmaa pyritään saamaan strategisemmaksi ja edelleenkin säilytetään hallitusohjelman toteuttamissuunnitelma (HOT), jonka avulla varmistetaan hallitusohjelman toteutuminen.
- hallituksen valtiontalouden kehyspäättös perustuu hallitusohjelmaan ja on sen toteuttamista; päätösten vaikutusten ja talouden välistä yhteyttä parannetaan, yhteisten hallinnollisten ja poikkialuehallinnollisten tavoitteiden asettamista edistetään.
- hallituksen vuotuinen talousarvioesitys perustuu kehyspäättökseen ja tukee hallitusohjelman toteuttamista, tuloksellisuustiedon ja taloustiedon välistä yhteyttä parannetaan.
- hallinnonalan strategia-asiakirjalla korvataan nykyiset TTS:t ja se kattaa hallituskauden. Sen avulla varmistetaan hallitusohjelman toimeenpano hallinnonalan tasolla ja se toimii ohjausvälineenä virastojen tulossopimusten laadinnassa.
- virastojen tulossopimukset laaditaan monivuotisiksi, kattaten hallituskauden ja ollen sen jälkeen rullaava, myös virastoilla voi olla sen oma strategia, joka on tulossopimuksen taustalla.

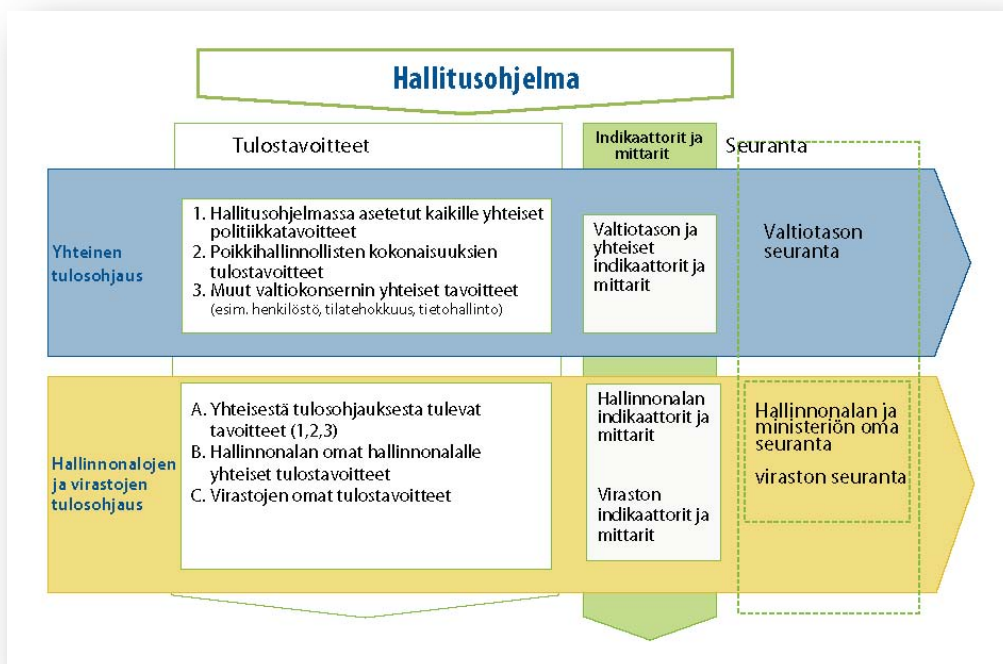


Kaavio 1: Esimerkki tulosohjausprosessista (VM 2014)



Kaavio 2: Tulosohjauksen punainen lanka (VM 21/2012)

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämisryhmän loppuraportissa on kuvattu yhteisen tulosohjauksen, hallinnonalojen ja virastojen tulosohjausta suunnittelun, asettavien indikaattoreiden ja mittareiden sekä seurannan näkökulmasta seuraavasti.



Kaavio 3: Tulostavoitteet tulosohjauskokonaisuudessa (VM 21/2012)

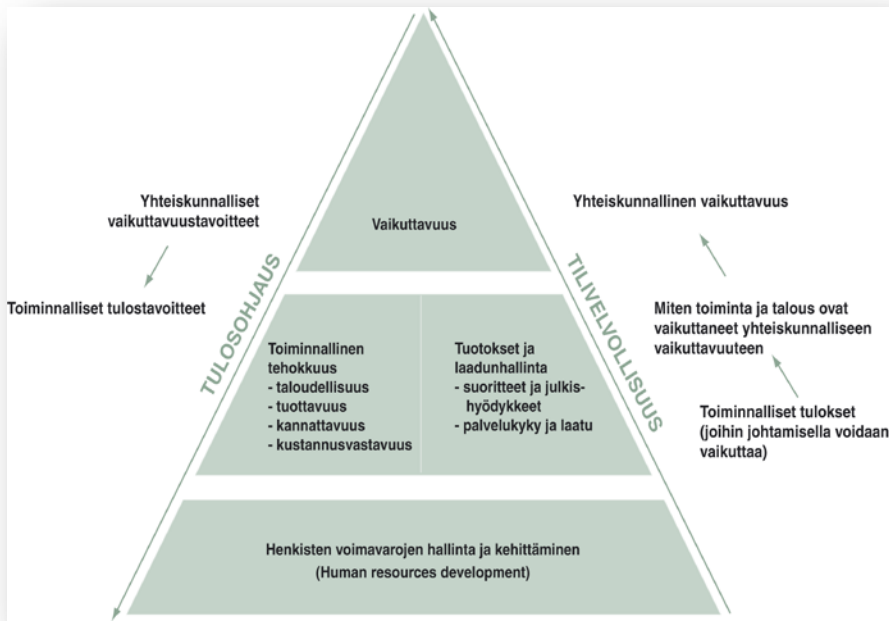
Hallitusohjelmassa ja hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa asetetaan hallituksen päättämille painopistealueille keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvastuut strategisiksi poikkihallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Hallitusohjelman kolme painopistealuetta tai koria/tolppaa, ja niiden edistäminen ovat koko valtiosektorin tavoitteena ja ovat siten kaikille yhteisiä painopistealueita.

Tällä hallituskaudella yhtenä painopistealueena on mm. kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen. Poikkihallinnollisia tavoitteita ovat esimerkiksi päästöjen vähentämiseen tähtäävät tavoitteet. Lisäksi voidaan asettaa muita koko valtionhallinnolle yhteisiä tavoitteita, joihin kaikkien valtion virastojen ja laitosten on sitouduttava ja joiden etenemisestä kukin ministeriö hallinnonalallaan vastaa. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi johtamiseen, työhyvinvointiin, tilatehokkuuteen ja tietohallintoon liittyvät tavoitteet.

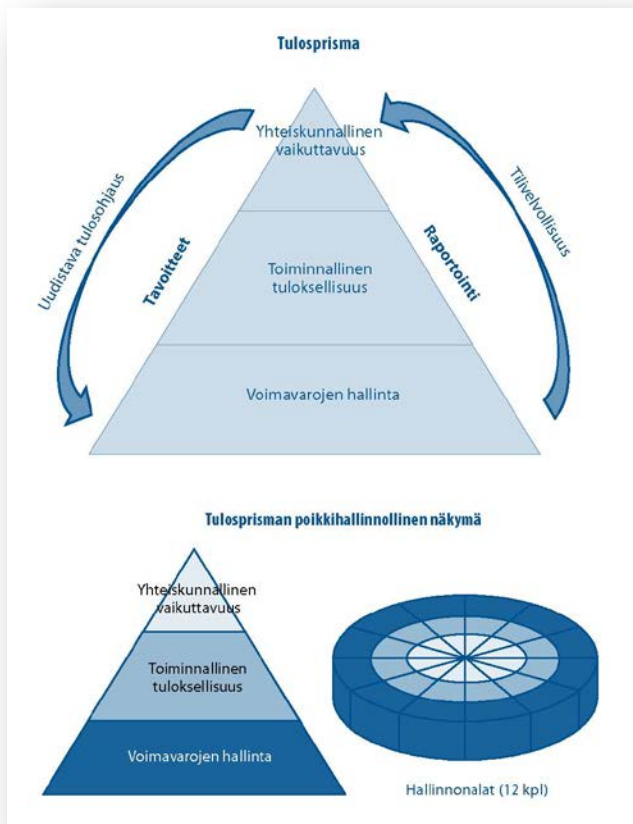
Hallinnonalojen tulosohejaus sisältää valtionhallinnon yhteisistä tavoitteista johdetut tavoitteet, hallinnonalan omat yhteiset tavoitteet sekä virastoille asetettavat tulostavoitteet. Tämä porrastus otetaan huomioon virastojen tulossopimusrakenteessa. Valtiokonttori on myös kehittänyt Netra-järjestelmään tulossopimusmallin, joka noudattaa em. tavoitehierarkiaa.

Valtionhallinnossa tulostavoitteet on asetettu tulosprisman muodossa. Tulosohejauksen kehittämistyössä myös tulosprismaa on uudistettu seuraavasti:

- 1) Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä toiminnallisen tuloksellisuuden välistä yhteyttä on selkeytetty. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat ylätason tavoitteita, joiden asettaminen kuuluu erityisesti poliittiselle johdolle kuten mm. hallitukselle ja eduskunnalle sekä ministeriöille osana valtioneuvostoa.
- 2) Toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetettavilla tavoitteilla varmistetaan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Toiminnallinen tuloksellisuus sisältää edelleenkin viraston tuotokselle ja laadulle sekä tehokkuudelle asetettavat tavoitteet, vaikka niitä ei enää tulosprismakuviassa esitetä. Virastot ja laitokset ovat ennen kaikkea vastuussa toiminnallisesta tuloksellisuudesta.
- 3) Voimavarat-osio käsittää kaikkien käytettävissä olevien voimavarojen hallinnan (henkiset ja rahoitukselliset voimavarat) aiemman henkisten voimavarojen hallinnan sijaan.
- 4) Poikkihallinnollisuus-näkökulma näkyy ympyrän ns. tuloksellisuuskukan muodossa, kun kaikkien hallinnonalojen tulosprismat liitetään yhteen. Valtionhallinnon tuloksellisuuden ytimen muodostaa yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tämä ydin vyörytetään seuraavalle kehälle eli hallinnon toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Ulommalla kehällä ovat voimavarat.



Kaavio 4: Vanha tulosprisma



Kaavio 5: Uudistettu tulosprisma (VM 21/2012)

Kehittämis ehdotusten toimeenpano hyväksyttiin keväällä 2012 hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä Halkessa ja kansliapäällikkökokouksessa. Ministeriöt velvoitettiin toimeenpanemaan ehdotukset. Valtiovarainministeriö koordinoi toimeenpanoa ja seuraa sen etenemistä hallinnonaloilla sekä raportoi kansliapäällikkökokoukselle.

Valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeen toimeenpanovaiheeseen on valittu strategisten tulostavoitteiden jalkauttamiseksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta kaksi strategiakarttapilottihanketta: viestintäpolitiikan strategiakartta ja liikenneturvallisuuden edistäminen. Hankkeita kuvataan jäljempänä.

Valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeella on omat verkkosivut, jotka sisältävät myös uuden valtionhallinnon tulosohjauksen käsikirjan laadinnan verkkoversiona. Tavoitteena on kehittää tulosohjauksen ihanneprosessi ja mallintaa se verkkopohjaisessa tulosohjauksen käsikirjassa. Liikenne- ja viestintäministeriö toimii esimerkkinä uudenlaisen tulosohjauksen käytäntöön viemisessä.

2.2 Valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuushanke VATU-hanke

2.2.1 Tuloksellisuuden edistäminen – yleiset linjaukset

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma korvaa pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Hankkeen määräajaksi asetettiin 1.11.2011–30.4.2015. Ohjelman tavoitteena on julkisten menojen kasvun hillintä ja kestävyysvajeen pienentäminen kehittämällä ja parantamalla toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Tavoitteena on myös selvittää, millä kustannuksilla valtion tehtävät toteutetaan eli miten hallinnon toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta parantamalla sekä yksittäisten toimintojen ja tehtävien tarpeellisuutta arvioimalla kyetään rajaamaan valtion menokehitystä. Lisäksi tavoitteena on tuloksellisuuden kehittäminen henkilöstö- ja työelämänäkökulmaa painottaen sekä tuloksellisuuden eri osa-alueita tasapainoisesti tarkastelemalla.

VATU-hankkeelle on asetettu valmistelu- ja ohjausryhmä. Liikenne- ja viestintäministeriö on edustettuna valmisteluryhmässä. Kesäkuussa 2013 muodostettiin VATU-yhdyshenkilöverkosto, jonka tehtäväksi määriteltiin tukea ja koordinoita hallinnonalojen VATU-ohjelmien toteutusta suhteessa kansalliseen ohjelmaan.

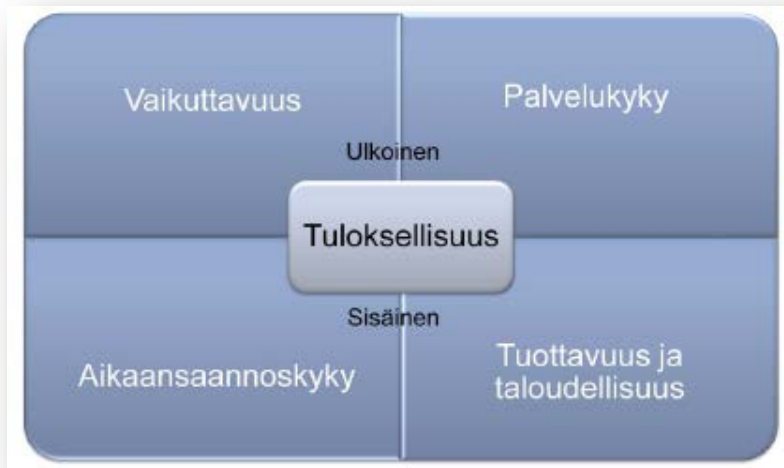
Verkoston tehtävänä on erityisesti valmistella ja koordinoita hallinnollisen taakan vähentämisen toimenpidekokonaisuutta ja sen toteutusta sekä tukea ja vahvistaa tiedonkulkua, kehittämisaloitteita sekä poikkihallinnollisten toimenpiteiden toimeenpanoa ohjelmassa. Liikenne- ja viestintäministeriö on myös tässä ryhmässä edustettuna.

Keskitetty tuloksellisuuden arviointi ja kehittäminen

VATU-ohjelma jakautuu kahteen kokonaisuuteen: keskitettyyn ja hallinnonalakohtaiseen kehittämiseen. Keskitettyä tuloksellisuuden arviointia ja kehittämistä on tehty Tuloksellisuusajattelun ja arvioinnin kehittämisryhmässä.

Tavoitteena on ollut luoda edellytyksiä valtion toiminnan tuloksellisuuden parantamiselle selkeyttämällä ja uudistamalla tuloksellisuuteen liittyvää käsitteistöä tasapainoisesti hallitusohjelman painopisteiden mukaisesti, kehittämällä tuloksellisuusajattelua, menettelytapoja ja työvälineitä tuloksellisuuden osa-alueiden mittaamiseen ja arviointiin.

Työryhmän työn tuloksena räätälöitiin VATU-hankkeen käyttöön soveltuva tuloksellisuutta kuvaava käsitteistö. Käsitteistö on kuvattu nelikentän muodossa ns. neliapilana (kaavio 6). Neliapilan yläosiot eli vaikuttavuus ja palvelukyky muodostavat tuloksellisuuden ulkoiset ulottuvuudet. Organisaation sisäistä tuloksellisuutta puolestaan kuvaavat neliapilan alaosiot eli aikaansaannoskyky sekä tuottavuus ja taloudellisuus.



Kaavio 6: Tuloksellisuuden neliapila (VM:n ohje 13.6.2012, liite 2)

Vaikuttavuus kuvaa toiminnan tavoitteeksi asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin. Talousarvioasetuksessa käytetään termiä yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Palvelukyky kuvaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisen astetta. Palvelukyky kuvaa valtion toimintojen asiakasulottuvuuden ja asiakaspalvelun onnistumista. Asiakkaina voivat olla arvioitavasta toiminnosta riippuen kansalaiset tai hallinnon sisäiset organisaatiot.

Aikaansaannoskyky kuvaa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Inhimillisen pääoman kehittäminen on keskeisessä asemassa aikaansaannoskyvyn varmistamisessa. Valtionhallinnon tulosohjauksessa käytettäviä aikaansaannoskyky-mittareita on arvioitu uudelleen ja työtyytyväisyysindikaattoreina on otettu käyttöön uusia mittareita. Keskeiset VMBaro-kyselyn kohteet ovat osaamisen kehittyminen ja uudistuminen, motivaatio ja työn imu sekä johtaminen ja työyhteisön vuorovaikutus.

Tuottavuus on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan tuotannontekijöinä. Taloudellisuus on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan rahana. Taloudellisuutta voidaan ilmaista mm. tuotosten yksikkökustannuksina.

Tuloksellisuusajattelun ja arvioinnin kehittämisryhmän alaisuuteen on nimetty erillinen Tuottavuusmittauksen kehittämisryhmä, jonka vastuutahona toimi liikenne- ja viestintäministeriö. Tuottavuuden mittausta käsitellään jäljempänä luvussa 4.2.

Keskitettyssä VATUssa linjataan valtiovarainministeriön 1.6.2012 ohjeen mukaan seuraavia tuloksellisuuden arvioinnin periaatteita:

- 1) Tavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuuden arvioinnissa otetaan huomioon tasapainoisesti tuloksellisuuden eri ulottuvuudet: vaikuttavuus, palvelukyky, aikaansaannoskyky, tuottavuus ja taloudellisuus. Näin vältetään siltä, että yhtä osa-aluetta parannettaessa tahattomasti heikennetään toista osa-aluetta ja kokonaistuloksellisuutta.
- 2) Hallitusohjelman tavoitteet ja toteutumisen arviointi ovat koko hallinnolle yhteisenä lähtökohtana.
- 3) Tuloksellisuutta voidaan arvioida tarpeen ja tilanteen mukaan kaikilla julkisen hallinnon tasoilla eri kokoonpanoina (valtio, kunnat jne.).
- 4) Tuloksellisuuden arvioinnilla tarkoitetaan tuloksellisuuden kokonaisuuden kehityksen ja tulostavoitteiden toteutumisen mittaamista ja arviointia käytettävissä olevin keinoin.
- 5) Arviointi kytketään organisaation/yksikön/hankkeen/ohjelman tavoiteasetteluun.
- 6) Tavoitteena on, että ohjelmassa tavoitteiden asettelu ja arviointi tapahtuisi samantyyppisin menettelytavoin koko julkisessa hallinnossa (käytetään yhteisiä käsitteitä tai ainakin käsite-eroavaisuuksien suhteet muihin julkisessa hallinnossa käytettyihin käsitteisiin määritellään).
- 7) Valtion ja yleensäkin julkisen hallinnon tuloksellisuutta on usein vaikea eksaktisti mitata, mutta tuloksellisuutta pyritään kuitenkin tästä huolimatta arvioimaan luotettavin periaattein ja menetelmin.
- 8) Kokonaiskuvan ja ainakin osittaisen vertailtavuuden aikaansaamiseksi yhtenäisiä arviointimenetelmiä pyritään käyttämään kaikilla hallinnonaloilla ja kaikilla hallinnon tasoilla.
- 9) Kullekin ohjelmassa sovitun tuloksellisuuskäsitteistön mukaiselle tuloksellisuuden pääulottuvuudelle kehitetään sille soveltuvat arviointimenetelmät, työkalut ja indikaattorit.
- 10) Tuloksellisuuden arviointi ei ole itseisarvo; sillä tähdätään tuloksellisuuden parantamiseen.

2.2.2 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan VATU-ohjelma

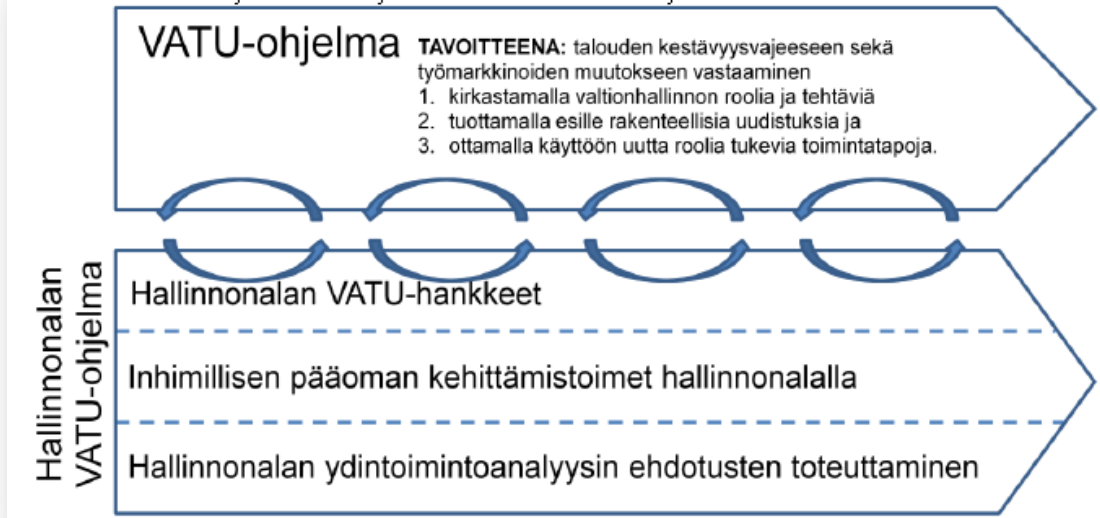
Hallinnonalakohtainen kehittäminen

VATU-ohjelman toinen kokonaisuus koskee hallinnonalakohtaista kehittämistä. Kaavion 7 mukaisesti hallinnonalakohtaiset VATU-ohjelmat muodostuvat kolmesta osasta: ²

- 1) hallinnonalan VATU-hankkeet, nk. kärkihankkeet, joiden toteutumista seurataan keskitetysti,
- 2) inhimillisen pääoman kehittämistoimet hallinnonalalla ja
- 3) hallinnonalan ydintoimintoanalyysin ehdotusten toteuttaminen.

² Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimeenpano hallinnonaloilla, VM:n kirje 12.6.2013

Kuva 1: Hallinnonalojen VATU-ohjelmat tavoitteiden toteuttajina



Kaavio 7: VATU-ohjelman tavoitteet ja hallinnonalojen hankkeet (VM:n kirje 12.6.2013)

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta VATU-kärkihankkeiksi on nimetty kaksi hanketta: hallinnonalan tulosohjauksen kehittäminen ja julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten yhdistäminen. Tulosohjauksen kehittämishankkeen kaltaisia kärkihankkeita on muilla hallinnonaloilla vähän ja nekin sisältäen tavallisesti jonkin tietyn ohjauksen osan alueen. Kaikille kärkihankkeille on asetettu tulostavoitteet neliapilan muodossa. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishankkeelle on asetettu seuraavat tavoitteet:

Vaikuttavuustavoite:

- Ministeriön strategisen ohjausotteen tehostuminen.
- Vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden asettamisen lähentäminen.
- Tulosohjauksen ja talouden ohjauksen prosessien lähempi kytkentä.
- Tulosohjausprosessin yksinkertaistaminen.
- Resurssien suunnittelun ja tulostavoitteiden yhteyden parantaminen.

Palvelukykytavoite:

- Tulosohjausjärjestelmän parempi vastaavuus toimijoiden tarpeisiin.
- Hankkeen toimiminen esimerkkinä koko valtiohallinnon tulosohjausta kehitetäessä.

Aikaansaannoskyky-tavoite:

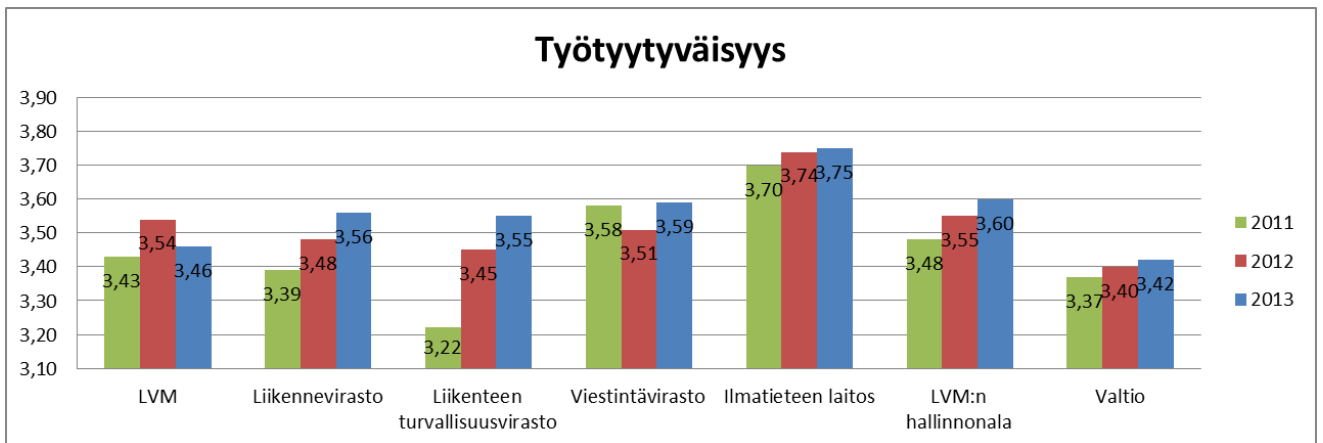
- Hallinnollisen taakan keventyminen.
- Työtehtävien selkeytyminen.
- Työmäärien ja työtehtävien priorisoinnin parantuminen.
- Tulosjohtamisen kehittyminen.

Tuottavuus- ja taloudellisuustavoite:

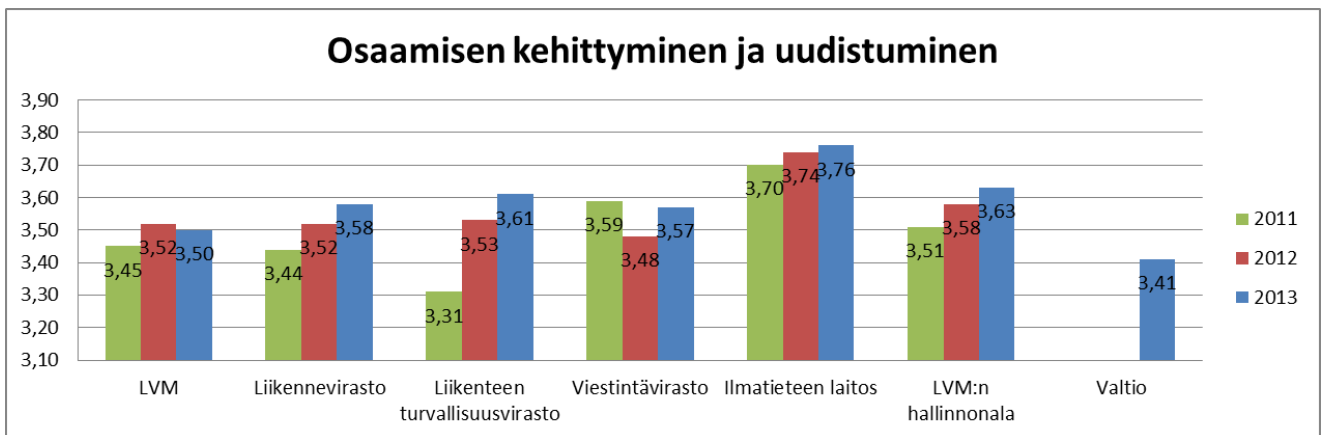
- Henkilöresurssien tehokkaampi käyttö.
- Virastojen ja laitosten tuotantotehokkuuden parantuminen.

Inhimillisen pääoman kehittymiseen (IPO) liittyen liikenne- ja viestintäministeriö on jo aiemmin asettanut tulostavoitteita tai seurantamittareita. Ministeriön omassa tulosohjaushankkeessa virastojen tulosopimuksien seurantamittareihin on asetettu IPO-tavoitteet vuosille 2013–2015.

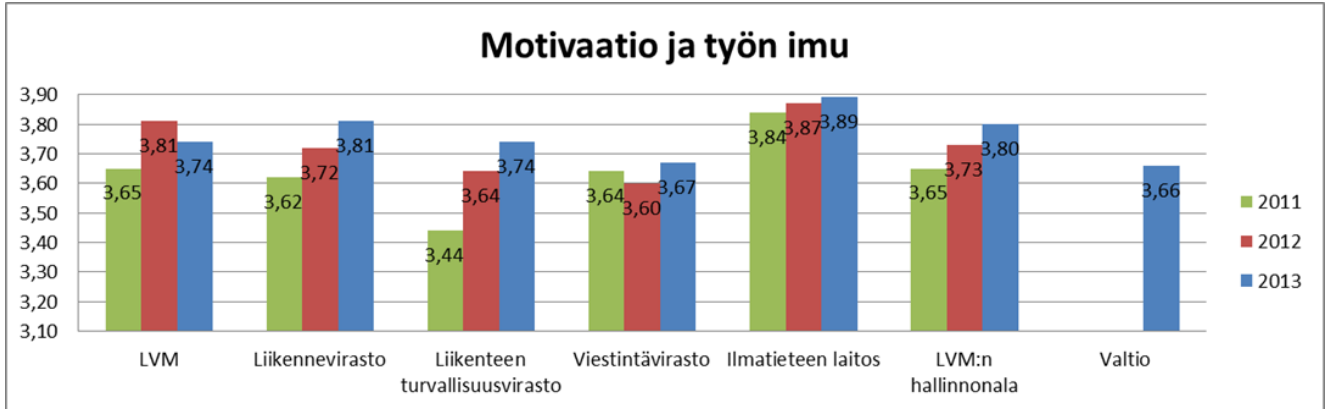
Kaavioissa 8–11 on esitetty liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan VMBaro-indeksitiedot vuosilta 2011–2013. Hallinnonalalla on ollut vuonna 2013 valtionhallintoa keskimääräistä paremmat arvot. Hallinnonalan IPO-indeksit ovat nousseet 0,05–0,07 yksikköä vuodesta 2012 vuoteen 2013. Vastaavasti valtion työtyytyväisyys-indeksi on noussut 0,02 yksikköä.



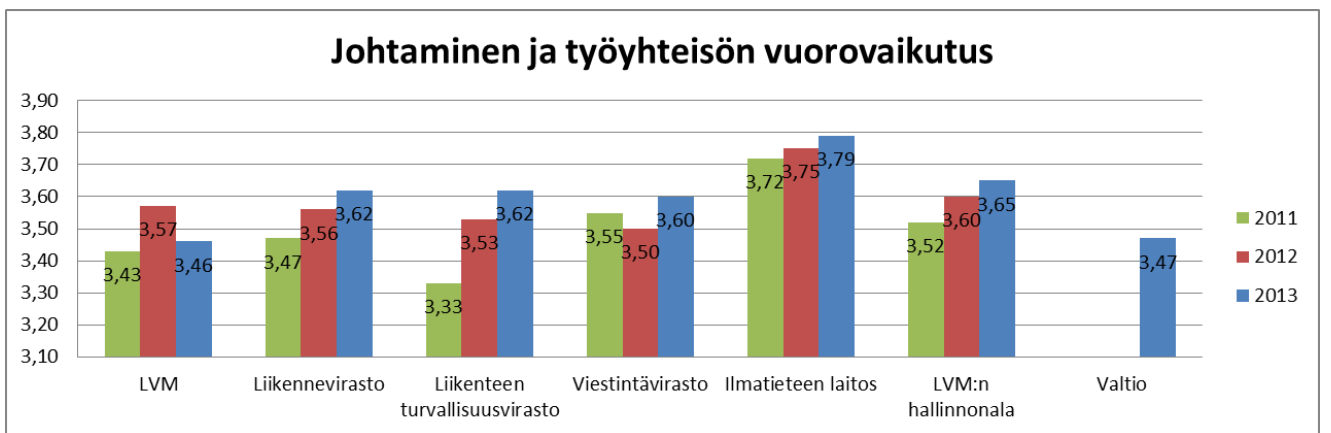
Kaavio 8: Työtyytyväisyys



Kaavio 9: Osaamisen kehittyminen ja uudistuminen



Kaavio 10: Motivaatio ja työn imu



Kaavio 11: Johtaminen ja työyhteisön vuorovaikutus

Ydintoimintoanalyysin lähtökohtana on edistää vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta valtionhallinnossa. Analyysin avulla on tarkoitus uudistaa valtionhallinnon kokonaisuutta toimintaympäristön muutoksia ja tulevaisuuden tarpeita vastaavaksi. Ydintoimintoanalyysin tehtävänä on asiakaslähtöisesti ja hallinnonalojen rajat ylittäen löytää keinoja priorisoida ja uudistaa valtionhallinnon toimintoja tiukkenevassa julkisessa taloudessa. Tehtävän analyysin peruskysymyksiä ovat: mitkä ovat pidemmällä aikavälillä valtionhallinnon tehtävät, miten tehtäviä ja rakennetta voidaan uudelleen järjestellä ja mistä tehtävistä on luovuttava kokonaan? Kysymykset liittyvät valtionhallinnon vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen.

Ydintoimintoanalyysin tiedonkeruuvaihe toteutettiin syys-lokakuussa 2012. Hallinnonalat tekivät yhteensä 239 ehdotusta, joista eniten oli kehitysehdotuksia. Ehdotuksia tehtävistä luopumiseksi oli vähän samoin kuin yhteistyöehdotuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjelma käsitti yhteensä 35 ehdotusta. Ehdotusten vaikutusarvioinnin laadinta osoittautui hankalaksi. Maaliskuussa 2013 talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen työtä on jatkettu. Osa ydintoimintoanalyysien perusteella suoritetuista ehdotuksista on otettu keskitettyyn VATU-hankkeen valmisteluun, esim. hallinnollisen taakan vähentäminen, ja osa on hallinnonalojen valmisteltavana.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan henkilöstö oli erittäin aktiivinen ja tuotti 253 henkilöstön tekemää ydintoimintoanalyysiehdotusta. Esimerkiksi ministeriön henkilöstön tekemistä ehdotuksista useat koskivat ministeriön sisäistä kehittämistä. Nämä ehdotukset on käyty läpi ja viety soveltuvin osin osaksi henkilöstöstrategiaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ohjelman omiin tehtäviin liittyvistä ehdotuksista on tällä hetkellä kuusi on toteutusvaiheessa ja kuusi valmisteluvaiheessa. 10 ehdotusta odottaa tarkempaa päätöstä ja neljästä ehdotuksesta on päätetty luopua. Hallinnonalan ohjelman ehdotuksista laajempaa kiinnostusta ovat herättäneet erityisesti Liikenteen turvallisuusviraston lupa- ja opetustehtävien luopumiseen liittyvät sekä prosessien tehostamiseen liittyvät ehdotukset.

Ydintoimintoanalyysin ehdotusten seuranta on osa koko VATU-ohjelmaa. VATU-kärkihankkeet ja ydintoimintoanalyysit ovat olleet esillä myös hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevassa päätöksessä (29.11.2013). Ohjelman yhtenä tavoitteena on julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvu 0,5 prosentilla vuodessa myös valtion toiminnassa.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa sovitut uudet toimenpiteet vaativat tuekseen kuitenkin myös muiden vireillä olevien tavoitetta tukevien hankkeiden täysimääräistä ja kunnianhimoista toteuttamista (VM:n kirje 03/2014, 24.1.2014). Ministeriöiden tulee arvioida sekä VATU-kärkihankkeet ja ydintoimintoanalyysin toimenpiteet siten, että niiden hyöty- ja vaikutusarviointeja sekä tasapainoista tavoitteenasettelua täydennetään erityisesti euromääraisten nettovaikutusten osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että sekä VATU-kärkihankkeiden osalta että ydintoimintoanalyysin toimenpiteet päivitetään tuloksellisuutta kuvaavan neliapilan avulla ja että myös taloudelliset vaikutukset arvioidaan.

Tuloksellisuuden käsitteet

VATU-ohjelmassa käytettävät tuloksellisuutta koskevat ulottuvuudet suhteessa tulosprismaan on esitetty kaaviossa 12.



Kaavio 12: Tulosprisma ja VATU-ohjelman tuloksellisuuskäsitteet

Yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen sisältö on VATU-ohjelmassa ja tulosprismassa sama. Toiminnallisen tuloksellisuuden käsitettä ei ole VATU-neliapilassa, vaan se on kuvattu toiminnallisen tuloksellisuuden osion kautta. Käsitteiden sisältö on kuitenkin sama.

Voimavarojen hallinta on tulosprismassa laaja käsite, jota VATU-neliapilassa vastaa suppeampi aikaansaannoskyky-käsite. VATU-käsitteessä ei ole erillistä rahoitusvoimavaraa, vaan se on ajateltu osittain sisältyvät taloudellisuus-näkökulmaan.

2.2.3 Yhteenveto koko valtionhallinnon kehittämishankkeista

Ohjausjärjestelmillä tarkoitetaan prosesseja ja välineitä, joilla valtion toimintaa ja taloutta suunnataan haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjausjärjestelmien uudistustyö ja uudistettujen toimintatapojen käyttöönotto on hidasta. On tärkeää, että ohjausjärjestelmät kehittyvät jatkuvasti.

Valtionhallinnon viimeaikaiset kehittämishankkeet ovat sisältäneet merkittäviä ohjausjärjestelmien muutoksia. Useat kehittämishankkeet tähtäävät samantyyppisiin tavoitteisiin. Tulohajauksen kehittäminen tulee nähdä jatkuvana työnä. Aikajänne tulevaisuutta koskevista pitkäjänteisistä suunnitelmista toteutuman raportointiin on pitkä. Haasteena onkin ylläpitää ohjausjärjestelmää, joka samalla tukee pitkäjänteistä ohjausta ja toimii eri hallinnontasojen ohjauksen ja johtamisen välineenä. Valtioneuvoston kanslian sekä valtiovarainministeriön roolit ohjausjärjestelmien kehittämisessä ovat avainasemassa.

Tulohajaus on perusytimeltään samanlaista: pyritään edistämään valtionhallinnon tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden käsitteet ja tulohajauksen rooli ohjausjärjestelmässä ovat tärkeitä. Toiminnan ja talouden välisen yhteyden tunteminen on tärkeää.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohajauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- tulohajauksessa käytettäisiin vain uudistettua tulosprismaa ja siitä tehtyjä sovelluksia.

On ongelmallista kun samaan aikaan on olemassa useita tuloksellisuuden käsitteitä; nykyisen talousarviolainsäädännön mukainen eli vanha tulosprisma-käsite, jonka perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi hallinnonalojen ohjausjärjestelmien laatua, valtiovarainministeriön tulohajaushankkeen uudistama tulosprisma-käsite sekä VATU-ohjelman neliapila-käsite. Koska tavoitteet tulee voida vöyryttää hallinnon eri tasoille tulohajauksen avulla, uudistettu tulosprisma on paras.

Prosessit

Suunnittelu- ja raportointiprosessien yhteensovittamista on tarpeen jatkaa. Erityisesti huomio kiinnittyy nk. viralliseen ja epäviralliseen ohjausjärjestelmään. Virallinen järjestelmä on sisällytetty säädöksiin, esimerkiksi valtion talousarviolakiin, sen sijaan epävirallinen ei ole. Laatua arvioitaessa voidaan ottaa kantaa mm. valtion talousarvioesityksen strategisuuteen ja tulohajauksen tukemiseen. Tietojärjestelmien käyttö mahdollistaa eri prosessien liittämisen toisiinsa aiempaa paremmin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohajauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- valtionhallinnon suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä koskevia säädöksiä päivitetään siten, että niissä on huomioitu uudistetut tulohajausprosessit, jotka tukevat paremmin päätöksentekoa ja parantavat tuotettujen dokumenttien laatutasoa

- tietojärjestelmiä ja niiden käyttöä kehitetään tukemaan prosesseja (Netra, Buketti).

Useassa eri yhteydessä on tullut esille toiminnan ja talouden välisen yhteyden puutteet, jota kuvaa esim. Government for the Future -raportti. Tulosbudjetoinnissa on ongelmana, että tulostavoitteet asetetaan könttäsomma-budjetointia noudattaen. Yhteys rahoituksen ja tavoitteiden välillä on ohut, jos ollenkaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- toiminnan ja talouden välisen yhteyden tunnistamiseen otettaisiin käyttöön työkaluja kuten kustannusfunktiot tai tilaaja-tuottaja-malli.

3. Tulosohjausprosessi

Tulosohjausta on kehitetty strategisemmaksi, yhtenäisemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja keveämmäksi seuraavien linjausten mukaisesti:

1) kohdistamalla strategista ohjausta

- erityisesti hallitusohjelmassa ja sitä täydentävässä toimeenpanosuunnitelmassa esitettyihin kohteisiin.
- ministeriön vastuulla olevien toimialojen sekä niiden kehityksen kannalta keskeisiin kohteisiin esimerkiksi painopistealueisiin (riskikohteisiin), jotka ovat kriittisiä menestystekijöitä, joiden suhteen tulee onnistua. Vastaavasti voimavarojen käyttöä muihin ohjauskohteisiin voidaan allokoita uudelleen.

Tämä tarkoittaa, että eriytetään varsinaiset tulostavoitteet ja seurattavat indikaattorit.

2) lisäämällä prosessitehokkuutta

- keskitetään suunnittelu- ja seurantaprosesseja, jolloin voidaan luopua turhista prosessien osista (suunnittelu ja raportointi samaa ketjua).
- kirkastetaan tulosohjauksen tehtäväjakoja.
- lisätään tietojärjestelmien hyödynnettävyyttä.

Tämä tarkoittaa, että asiat käsitellään ensimmäisellä kierroksella perusteellisesti ja seuraavilla kierroksilla kevyemmin oikean suunnan varmistamiseksi. Lisäksi varmistetaan, että kukin prosessissa mukana oleva tietää, missä mennään ja mikä on oma vastuu. Myös tietojärjestelmien tulisi toimia ohjauksen tukena aidosti.

Koska yhden hallinnonalan tulosohjausprosessi on sidoksissa koko valtionhallinnon prosesseihin, hyvän tulosohjauksen onnistumisen edellytyksenä on, että koko valtionhallinnon prosessit tukevat yksittäisen hallinnonalan prosesseja.

Tässä luvussa esitellään mitä muutoksia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjausprosesseihin on tehty sekä esitetään jatkoa varten keskeisimmät kehittämissuunnitelmat. Prosessit esitellään suunnittelusta raportointiin, kuten TTS- ja kehysmenettely, valtion talousarvioesitys, virastojen tulossopimukset, johtamissopimukset, puolivuotisraportointi, vuosiraportointi jne. Koska työryhmän työ alkoi vuoden 2011 keväällä eli vaalivuonna, voitiin ensimmäisen kerran tehdä muutoksia suunnitteluprosessissa saman vuoden syksyllä eli TTS:n laadinnan yhteydessä.



Kaavio 13: Vuosikellon mukainen tulosohjaus (LVM 2014)

Vuosikellon mukainen tulosohjaus on liikenne- ja viestintäministeriön ydinprosessi, joka kattaa kaikilla aikajäniteillä ja organisaation tasoilla tapahtuvan toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan.

3.1 Hallinnonalan tulevaisuus katsaus

Tulevaisuus katsaustyö on loppuvaalikauden tärkein strategiatyö. Tulevaisuus katsauksen valmistelu alkaa eduskuntavaaleja edeltävän vuonna valtioneuvoston kanslian pyytäessä kansliapäälliköitä valmistelevaan tulevaisuus katsauksen puolueiden käyttöön. Tulevaisuus katsaus ei ole kuitenkaan poliittinen ohjelma, vaan vaihtoehtojen esittelyä ja niiden arviointia. Puolueiden on mahdollista hyödyntää tulevaisuus katsauksen tuottamaa tietoa valmistautuessaan eduskuntavaaleihin. Tulevaisuus katsauksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää myös hallitusneuvotteluissa hallitusohjelman valmistelun tausta-aineistona.

Tulevaisuus katsauksen valmistelu tehdään kolmivaiheisena. Ensimmäisessä vaiheessa laaditaan ministeriöiden yhteinen toimintaympäristön kuvaus. Liikenne- ja viestintäministeriössä tämä valmistelu tapahtuu hallinnonalan tutkimus- ja ennakoitiverkostossa (TEAS). Toimintaympäristön kuvaus hyväksytään kansliapäällikkökokouksessa. Toisessa vaiheessa luodaan varsinaiset ministeriöiden tulevaisuus katsaukset strategia- ja ennakoitityön tuloksena. Tässä vaiheessa esitetään skenaariot ja ratkaisuvaihtoehdot hallinnonalan tärkeimpiin strategiaan kysymyksiin, joita virkamiesvalmistelussa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi edistää tulevien kymmenen vuoden aikana alkaen seuraavalla vaalikaudella. Kolmannessa vaiheessa ministeriöt kokoavat tiedot valmistelussa olevista muista asioista ja

listaavat näistä asiat, joista ei ole vielä ratkaisuehdotusta. Ministeriöiden työn kokoavat TEAS-verkosto ja hallitusohjelman toteutumista seuraava HOT-ryhmä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- tulevaisuuskatsauksen rooli selkiytettäisiin osana tulosohtausprosessia, koska sen yhteys hallituskauden aikaiseen tavoiteasetteluun on ilmeinen.

3.2 Toiminta- ja taloussuunnitelma ja kehysvalmistelu

Työryhmän alettua toimintansa ensimmäinen suunnitteluprosessin vaihe oli hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) laatiminen. Hallinnonalan tulosohtauksen kehittämistyöryhmän ehdotuksen mukaisesti TTS-prosessia kehitettiin ja muutettiin siten, että täydellinen toiminta- ja taloussuunnitelma tavoitteineen ja resursseineen laadittiin hallituksen vaihtuessa eli vaalikauden vaihteessa. Linjauksena oli, että väli vuosien toiminta- ja taloussuunnitelmat toteutettaisiin kevennetyksi keskittyen sellaisen informaation tuottamiseen, jota hallituksen kehyspäätöksen valmistelu edellyttää. Tavoitteena oli myös hallitusohjelmasta ja sen strategisesta toimeenpanosuunnitelmasta johdettu toiminta- ja taloussuunnitelma. Tällä haluttiin lisätä TTS:n strategisuutta.

Seuraavassa on kuvattu TTS-menettelyn kehittymistä työryhmätyöskentelyn aikana. TTS-dokumentti on vähentynyt sivumäärältään mitattuna huomattavasti:

- vuonna 2010 laadittu vuosien 2012–2015 TTS oli 61 sivua, tilanne ennen kehittämishanketta
- vuonna 2011 laadittu vuosien 2013–2016 TTS oli 45 sivua. TTS oli ensimmäinen toiminta- ja taloussuunnitelma kehittämishankkeen aloitettua eli täydellinen TTS-kierros hallituksen ensimmäisenä vuonna.
- vuonna 2012 laadittu vuosien 2014–2017 TTS oli 30 sivua, kevennetty TTS
- vuonna 2013 laadittu vuosien 2015–2018 TTS oli 29 sivua, kevennetty TTS

Vuonna 2010 laadittu toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015 oli viimeinen edellisen hallituksen aikana tehty. Tulosohtauksen kannalta voidaan todeta, että TTS sisälsi perinteiseen tapaan tehtävittäisen tarkastelun yhteiskunnallisine vaikuttavuustavoitteineen ja niistä johdetut toiminnalliset tulostavoitteet. Suunnitelman liitteenä oli kuvattu rahoituksella saavutettavat tulostavoitteet indikaattoreineen (väyläverkon palvelutaso, liikenneturvallisuus, ympäristötavoitteet).

Vuoden 2011 syksyllä laadittu toiminta- ja taloussuunnitelma oli ensimmäinen nykyisen hallituskauden TTS. Hallitus vahvisti 5.10.2011 hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman, jolla tehostettiin hallitusohjelman toteuttamista. Periaatepäätös täsmensi hallitusohjelman painopistealueiden keskeiset tavoitteet, kärkihankkeet ja valmisteluvas tuut strategisiksi poikkialueelliseksi politiikkakokonaisuuksiksi.

Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman kolmeksi painopistealueeksi määritettiin:

- Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen
- Julkisen talouden vakauttaminen
- Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistaminen

Liikenne- ja viestintäministeriön vastuulle asetettiin em. painopisteisiin liittyen seuraavat kärkihankkeet:

- Liikennepoliittisella selonteolla linjataan yli vaalikauden ulottuvat strategiset tavoitteet tulevien hankekokonaisuuksien pohjaksi ja valtakunnan keskeisten liikenneverkkojen kehittämiseksi.
- Liikenneinvestointien erilaisia budjetti- ja rahoitusmalleja selvitetään.
- Älystrategiat: Edistetään tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntävien älyratkaisujen käyttöönottoa poikkihallinnollisesti kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Jokainen ministeriö laatii hallituskauden alussa älystrategian tavoitteineen ja ohjauskeinoineen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishankkeen ehdotuksen mukaisesti hallituskauden ensimmäinen toiminta- ja taloussuunnitelma tehtiin täydellisenä. Suunnitelman rakennetta uudistettiin siten, että suunnitelman alkuun sisällytettiin hallitusohjelmasta tulevat koko valtionhallintoa koskevat konsernitason tavoitteet, joista oli tehty yhteenveto liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kannalta. Lisäksi suunnitelmaan sisällytettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kannalta merkitykselliset koko valtiokonsernia koskevat poikkihallinnolliset tavoitteet. Esimerkki tällaisesta oli seuraava ”Liikennepoliittikka kytketään kokonaisvaltaisesti ja poikkihallinnollisesti elinkeinoelämän, talouden ja työllisyyden sekä alueiden kehittämisen kehykseen. Valtion liikenne- ja viestintäratkaisulla tuetaan alueiden toimintaedellytysten kehittämistä.”

Liikennepoliittista selontekoa valmisteltiin samanaikaisesti toiminta- ja taloussuunnitelman kanssa. Tavoitteena oli antaa selonteko eduskunnalle huhtikuussa 2012. Selonteossa määritettiin liikennepoliittikan linjaukset ja toimenpideohjelma vuoteen 2022 sekä liikennepoliittikan visio ja tahtotila vuodelle 2030. Selonteon valmistelusta vastasi liikenne- ja viestintäpoliittinen ministerityöryhmä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman liikennepoliittikan osiota tultiin tarkentamaan seuraavassa TTS:ssä selonteon linjausten mukaisesti. Valtioneuvoston kehyspäätöksessä todettiin, että selonteko laaditaan vahvistettuihin kehyksiin.

Toiminta- ja taloussuunnitelman sekä liikennepoliittisen selonteon laatimisessa haasteena oli kahden eri prosessin yhteensovitus. Hallituksen nimeämien selontekojen valmistelu voidaan käytännössä aloittaa vasta vaalikauden syksyllä. Toiminta- ja taloussuunnitelma jouduttiin puolestaan valmistelemaan vuoden vaihteeseen mennessä.

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa oli esitetty keskeisten tulosalueiden osalta hallitusohjelmasta johdetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sekä toiminnalliset tulostavoitteet. Lisäksi suunnitelman liitteenä oli rahoitustasoon kytketyt palvelutasoindikaattorit ja niiden kehitys mm. liikenneverkon palvelutaso.

Vuoden 2012 syksyllä laadittu vuosien 2014–2017 toiminta- ja taloussuunnitelma laadittiin edellisuoden mukaisella rakenteella, mutta valmistelussa keskityttiin erityisesti kehyspäätöksen valmisteluun eli rahoitukseen. Samalla suunnitelman sivumäärä lyheni huomattavasti. Valmistelun aikana ilmeni myös, että edellisen kevään hallituksen kehyspäätökseen sisällytetty kanta väyläverkon kehittämiseksi ei ollut mahdollista toteuttaa kehystasolla. Väyläverkon kehittämishankkeiden kustannusarviot olivat aiempaa ilmoitettua suuremmat. Mikäli jatkossa laaditaan selontekoja, on tarpeen kytkeä ne tiiviimmin jo hallitusohjelman valmisteluvaiheeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että jo tulevaisuuskaavauksissa tarvitaan laajempaa tietopohjaa päätöksenteon tueksi. Haasteelliseksi tilanne muodostuu silloin, kun hallinnonalan ensimmäisen toiminta- ja taloussuunnitelman pitäisi olla eräänlainen sateenvarjo koko hallituskauden ajaksi. Myöhemmin julkistettavan selonteon voidaan katsoa heikentävän TTS-suunnitelman asemaa.

Vuosien 2014–2017 suunnitelmaan ei sisällytetty rahoituksella saatavaa palvelutasoa kuvaavaa indikaattoriliitettä, mitä voidaan tulostavoituksen kannalta pitää puutteena verrattuna edellisiin toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Toisaalta tämä ei kuitenkaan jäänyt kokonaan tarkastelun ulkopuolelle, sillä hallinnonalan tulostavoitteita arvioitiin vastaavien indikaattorien avulla tehtäessä virastojen monivuotisia tulossopimuksia. Tässä mielessä virastojen tulossopimusten monivuotisuuden merkitys näkyi jo vuoden 2012 syksyllä.

Tulossopimusmenettelyä käsitellään tarkemmin luvussa 3.4. Tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että TTS-menettely ja monivuotiset tulossopimukset ovat osittain päällekkäisiä. Erityisesti voidaan tarkastella hallinnonalan TTS:n roolia; onko se virastojen TTS:ien kokoomajulkaisu vai onko se hallitusohjelman toimeenpanoasiakirja eli hallinnonalan strategia-asiakirja.

Vuoden 2013 syksyllä laadittaessa hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaa vuosille 2015–2018 hallinnonalan tulostavoituksen kehittämisryhmä päättyi siihen, että virastoilta ei enää edellytetty täydellisten toiminta- ja taloussuunnitelmien toimittamista ministeriölle. Edellisen kierroksen tapaan keskityttiin hallinnonalan suunnitelman laadinnassa pääasiassa kevään 2014 kehyspäätöksen tueksi tarvittavan informaation tuottamiseen. Virastojen kanssa solmittuja monivuotisia tulossopimuksia päivitettiin, joten voitiin varmistaa hallinnonalan tulostavoitteiden saavuttaminen. Uudistettu menettely tarkoitti sitä, että prosesseja kevennettiin; TTS-prosessissa kiinnitettiin huomiota kehyksiin ja tulossopimusmenettely yhdistettiin TTS-prosessiin.

TTS-prosessin keventämistä tukee se, että virastojen ja laitosten tulostavoituksessa toiminta- ja taloussuunnitelmia ei jatkossa tarvita välivuosina, mutta niiden tulee tuottaa kehysvalmistelun perustellut tiedot päätöksenteon tueksi. Toisaalta virastojen ja laitosten johto saattaa tarvita TTS-dokumentteja johtamisvälineinä. Tällöin virastot saavat harkintansa mukaan tehdä myös toiminta- ja taloussuunnitelman.

Valtiovarainministeriön tulostavoitushankkeen jatkovaiheessa on käsitelty hallinnonalan TTS:n korvaamista strategia-asiakirjalla. Strategia-asiakirjat valmistellaan tulevaisuuskatkausten pohjalta ennen vaaleja. Kun uusi hallitus on nimetty, hallitusohjelma jalkautettaiisiin strategia-asiakirjan avulla.

Vuosien 2016–2019 toiminta- ja taloussuunnitelma laaditaan vuoden 2014 syksyllä. Laadittavalla suunnitelmalla on kaksi merkitystä. Toisaalta TTS toimii nykyhallituksen politiikan toimeenpanoasiakirjana ja toisaalta tietopohjana seuraavia vaaleja varten eli seuraavan hallituksen hallitusohjelmaa varten. Suunnitelmassa korostuu erityisesti tilannekuvan antaminen; missä mennään ja minkälainen tulevaisuuden kuva voisi muodostua erilaisilla politiikkavalinnoilla. Käytännössä TTS/strategia-asiakirja olisi jälkimmäisen roolin takia tulevaisuuskatkausten yksityiskohtaisempi kuvaus seuraavalla vaalikaudella. Ottaen huomioon valtiontalouden kestävyysvajeeseen liittyvät merkittävät ongelmat, korostuu erityisesti tämä näkökulma. Käytettävissä oleva rahoitus tulee allokoida ottaen huomioon yhteiskunnalliset vaikutukset. Toiminnan ja talouden välinen yhteys korostuu entisestään.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla TTS-prosessiin on kuulunut hallinnonalan yhteisen seminaarin pitäminen siinä vaiheessa kun ministeriö on laatinut luonnoksen hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaksi. Koska jatkossa hallinnonalan TTS on enemmänkin hallitusohjelman toimeenpanoasiakirja, korostuu ensimmäisen toiminta- ja taloussuunnitelman merkitys. Hallinnonalan TTS-seminaarit järjestetään jatkossa vain hallituskauden ensimmäisen TTS-laadinnan yhteydessä. Tällöin kiinnitetään huomiota erityisesti hallitusohjelman sekä sen toimeenpanoasiakirjan (HOT) merkitykseen.

Työryhmätyön kuluessa TTS-prosessia on kevennetty ja selkeytetty siten, että vaalikauden vaihtuessa TTS laaditaan täydellinen, mutta välivuosien TTS:t toteutetaan kevennetysti asettaen pääpaino kehysvalmisteluun.

Hallinnonalan TTS on jatkossa yhä enemmän hallitusohjelman toimeenpanon varmistava hallinnonalan strategia-asiakirja. Vaalivuotta edeltävänä vuonna laadittava tulevaisuuskat-
saus muodostaa keskeisen tietopohjan sekä hallituskauden viimeiselle TTS:lle että seuraavan hallituskauden ensimmäiselle TTS:lle. Mikäli jatkossa laaditaan aihekohtaisia hallituksen selontekoja, niiden valmistelu tulee koordinoita hyvin kehysprosessiin.

Hallinnonalan TTS-/strategiaseminaarit järjestetään hallituskauden 1. toimintavuonna. Virastojen monivuotisilla tulossopimuksilla pyritään varmistamaan tavoitteiden toimeenpano virastotasolla. Virastojen ei tarvitse enää toimittaa ministeriölle erillistä TTS-asiakirjaa vaan monivuotisen sopimuksen edellyttämät tiedot ja päivitykset.

Valtioneuvoston kehyspäättös

Valtioneuvoston vuosittainen kehyspäättös (osana julkisen talouden suunnitelmaa) keväällä keskittyy hallitusohjelman toteuttamisen edellyttämien toimenpiteiden varmistamiseen keskeisen päätöskohteen ollessa taloudellisessa tarkastelussa eli hallituskauden kehyksissä. Tulohajautuksen kannalta tarkasteltuna voidaan ihannetilanteena pitää sitä, että hallitukselle tuotetaan riittävästi informaatiota eri rahoitustasolla tavoitelluista vaikutuksista. Mitä parempi tietopohja jo hallitusohjelman valmisteluvaiheessa annetaan toiminnan ja talouden välisestä yhteydestä, sitä enemmän voidaan varmistua näiden välisen yhteyden toimivuudesta myös myöhemmin hallituskauden aikana. Ottaen huomioon valtiontalouden heikko tilanne, on jatkossakin varauduttava hyvään tietopohjaan. Haasteena on aina kehysten riittämättömyys kaikkien esille tulevien tarpeiden rahoittamiseksi. Tällöin ministeriön suorittama oma priorisointi korostuu.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohajautuksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- hallituksen kehyspäättösmenettelyä tulee kehittää siten, että toiminnan ja talouden välinen yhteys on nykyistä selkeämpi
- voimassa olevat toiminta- ja taloussuunnittelua koskevat ohjeet ajantasaistetaan vastaamaan uutta prosessiajattelua. Samalla tulisi harkita, ovatko kaikki toiminta- ja taloussuunnitelman liitteet tarkoituksenmukaisia.
- selontekojen ja valtioneuvoston periaatepäätösten asema selvitetään ja yhteys julkisen talouden suunnitelmaan varmistetaan.

3.3 Talousarvioehdotuksen laadinta

Valtion talousarvioesitys on hallituksen eduskunnalle antama keskeisin asiakirja, jonka tavoitteena on kuvata eri tarkoituksiin ehdotettavat määrärahat ja se mitä määrärahoilla on tarkoitus saada aikaan.

Valtion talousarvioesityksessä tulostavoitteiden esittämisjärjestys on looginen. Kunkin hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet esitetään pääluokkaperusteluissa. Virastojen ja laitosten osalta tulostavoitteet asetetaan ao. luvun tai momentin perusteluissa. Kaikilta osin uutta tulosprismaa ei vielä noudateta. Talousarvion laadintaohjeita tulisi muuttaa siten, että ne vastaavat uuden tulosprisman mukaista käsitteistöä ja luokittelua.

Nykyisiä talousarvion laadintaohjeita noudattaen valtion talousarvioesityksessä esitetään henkilöstövoimavarojen hallinnasta hyvinkin yksityiskohtaista tietoa. Olisi tarpeellista arvioida, tulisiko henkilöstövoimavarojen käyttöä kuvaavia indikaattoreita sisällyttää vain virastojen tulossopimuksiin.

Tavoitteiden ja resurssien välisen yhteyden tunnistaminen edellyttäisi myös kehittämistä. Valtion talousarviosta löytyy vain vähän tällaista informaatiota. Valtion talousarvion vuotuisuus ei ota huomioon valtionhallinnon suunnitteluajajänteen pidentymistä vähintäänkin hallituskauden pituiseksi. Valtion talousarvioesityksessäkin tulisi siirtyä useampivuotiseen suunnitteluun ja informaatioon. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on tyypillistä, että toimenpiteiden vaikuttavuus näkyy usein vasta pidemmällä aikajänteellä. Hallinnonalan tulohajauksen kehittämishankkeessa onkin noussut esille valtion talousarvioesityksen ja kehysmenettelyn yhdistäminen siten, että samassa asiakirjassa esitettäisiin seuraavan varainhoitovuoden ja hallituskauden tavoitteet sekä vastaavasti määrärahat. Esimerkiksi Ruotsissa tällainen menettely on käytössä.

Valtion talousarvio asiakirjana kaipaisi myös arviointia sen roolista hallituksen esityksenä hallitusohjelmaa toteuttaen. Nykyisin talousarvioesitys päätösosineen ja selvitysosineen on yksityiskohtainen ja on tarkoitettu samalla myös talousarvion toimeenpanoa varten. Tätä hallinnollista roolia voisi vähentää siirtämällä määrärahojen käyttöä koskevaa normitusta alemmalle tasolle hallintoon. Tällöin talousarvioesityksen rooli nousisi enemmän hallituksen politiikka-asiakirjaksi. Olisi myös perusteltua arvioida valtion talousarvion momenttien luokittelua vieläkin enemmän tehtäväkohtaiseksi. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat usein laajasta näkökulmasta laadittuja, joiden saavuttamista voidaan edistää useiden momenttien avulla. Mitä enemmän noudatetaan tehtävittäistä luokittelua, sitä paremmin voidaan saada yhteys tavoitteiden ja toimenpiteiden sekä rahoituksen välille. Todettakoon, että valtion talousarvion momentit noudattavat pääsääntöisesti menolajittaista luokittelua. Lisäksi talousarviossa näkyy vahvasti organisaatioperusteinen lähestymistapa. Valtionhallinnossa on kuitenkin muita hallinnollisia menettelyjä, joilla osoitetaan määrärahat eri organisaatioiden käyttöön.

Valtion talousarvioesityksen laadintaprosessi kestää lähes koko vuoden. Virastotasolta eduskuntatasolle valmistelu kestää maaliskuusta joulukuun loppuun saakka. Pitkä valmistusajanjakso aiheuttaa tiedon vanhentumisen ja jatkuvan päivitystarpeen. Päivitystä joudutaan lisäksi tekemään vuoden varrella lisätalousarvioiden yhteydessä. Erityisesti valtion talousarvio toimeenpanotehtävä aiheuttaa momentin päätösosiin muutostarpeita.

Pitkä valmisteluprosessi vaikuttaa myös tulostavoitteiden asettamiseen. Keväällä käynnistyvässä talousarvion laadintaprosessissa määritellään ministeriön alustavat tulostavoitteet ja ministeriön asettamat alustavat tulostavoitteet hallinnonalan virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden strategisille painopisteille seuraavalle vuodelle. Valtiontalouden tarkastusvirasto on eräissä tapauksissa antanut huomautuksia, mikäli tilinpäätöksessä ei ole raportoitu tulostavoiteasetantaa talousarvioesityksen mukaisesti, vaan loppusyksystä laadittujen lopullisten tulossopimusten mukaisesti.

On sinänsä perusteltu vaatimus, että alustavat tulostavoitteet eivät saisi poiketa virastoille ja laitoksille laadittavien tulossopimusten lopullisista tavoitteista merkittävästi. Tulisikin ottaa huomioon, että valtion talousarvioesityksessä olevat tulostavoitteet ovat alustavia. Päivitysmahdollisuus on käytännössä toukokuun loppuun asti kun ministeriö toimittaa talousarvioehdotuksensa valtiovarainministeriölle. Tällöin ei ole vielä kuitenkaan käytettävissä meneillään olevan vuoden osalta toteutumaportteja. Valtiovarainministeriö ei myöskään mielellään tee muutoksia myöhemmin sellaisiin esityksen osiin, joilla ei ole suoraa yhteyttä määrärahoihin. Elokuisessa budjettiriihessä ei enää tehdä muutoksia tulostavoitteisiin. Käytännössä lopulliset tulossopimukset seuraavalle vuodelle on mahdollista tehdä vasta loppuvuonna marras-joulukuussa.

Keväällä 2012 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohajauksen kehittämissuunnitelma pureutui valtion talousarvioesityksen selkiyttämiseen pääluokkansa osalta. Työryhmä päätyi tarkastelussaan siihen, että talousarvioesityksessä tulisi entistä paremmin huomioida hallitusohjelman vyöryttäminen ylhäältä alas. Lukuperusteiden olennaisuuteen kiinnitettiin enemmän huomiota ja epäoleennaista informaatiota karsittiin. Henkilöstöä kuvaavat mittarit siirrettiin tulos- ja johtamissopimuksiin. Sen sijaan ministeriö ei ole ehdottanut talousarvioesitykseen sisällytettäväksi monivuotisia tulostavoitteita. Toinen kehittämissuunnitelma koskee palvelutason ja rahoituksen välisen yhteyden parantamista.

Valtiontalouden heikko tilanne ja sen hallinta on keväällä 2014 aiheuttanut muutostarpeita myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan suunnitteluprosesseihin. Suunnittelu- ja toteutusprosessien tiiviimmäksi toisiinsa kytkeäkseen ja prosessien ketteryyden takaamiseksi on tarpeen ottaa käyttöön rullaavana suunnittelu, jossa tarkastelun kohteena ovat kaikki suunnittelun aikajänteet: TTS-kausi – seuraavan vuoden talousarvio – kuluvan vuoden lisätalousarviot. Kunkin suunnittelun aikajänteen kohdalla tulee ottaa huomioon vaikutukset muihin aikaikkunoihin. Ketterien rullaavien suunnitteluprosessien toimivuus edellyttää ajan tasalla olevaa raportointia ajantasaisen tilannekuvan tuottamiseksi.

Työryhmätyön kuluessa liikenne- ja viestintäministeriön pääluokkaperusteluja ja luku- ja luokkaperustelujen yhteyttä on täsmennetty. Talousarvion yhteyttä hallitusohjelmaan on lisätty, jolloin talousarvion strategisuuksi on pystytty parantamaan. Keventämistä on tehty siirtämällä henkilöstömittarit tulos- ja johtamissopimuksen puolelle ja poistamalla momenttien perusteluista epäoleellista tietoa kuten esimerkiksi maksullisen toiminnan kustannusvaikutuslaskelmat silloin kuin maksullisen toiminnan osuus viraston toiminnan kannalta ei ole oleellista.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohajauksen kehittämissuunnitelma ehdottaa, että

- valtion talousarvioesitystä kehitettäisiin strategisemmaksi, pitkäjänteisemmäksi sekä kevyemmäksi eli selvemmin hallitusohjelman toteuttamista tukevammaksi myös informaation osalta
- talousarvioesityksen aikajänne olisi hallituskauden pituinen. Vastaavasti tulostavoitteet esitetään monivuotisina ja rahoitus kehysten mukaisina. Talousarvion laatimisprosessi ja kehysmenettely voitaisiin yhdistää.
- talousarviosta tulisi siirtää hallinnollinen ohjaus muihin alemman tason normeihin
- talousarviossa tulisi noudattaa enemmän tehtäväkohtaista budjetointia menolajibudjetoinnin sijasta
- talousarvioesityksen tulostavoitteita esitettäessä tulisi noudattaa uutta tulosprismaa
- talousarvioesityksestä tulisi siirtää osa informaatiosta virastojen tulossopimuksiin esim. henkilövoimavaroja koskeva tietoa
- hallituksen talousarvioesityksessä olevat tulostavoitteet ovat jatkossakin alustavia ja virastojen kanssa solmituissa tulossopimuksissa ovat lopulliset virastolle asetettavat tulostavoitteet sekä käytettävissä oleva rahoitus
- talousarvion laadintamääräystä tulee muuttaa vastaamaan valtiohallinnossa käynnissä olevaa tulohajauksen kehittämistä

- hallinnonalalla otetaan käyttöön rullaava suunnittelu, jossa otetaan huomioon kaikki suunnittelun aikajänteet sekä varmistetaan toiminnan ja talouden välinen yhteys
- varmistetaan ajantasaisen raportoinnin avulla tilannekuvan tuottaminen rullaavan suunnitteluprosessin tueksi
- valtiontalouden tarkastusvirasto hyväksyisi talousarvioesityksen ja lopullisten tulossopimusten väliset eroavaisuudet siltä osin kuin ne aiheutuvat em. ajoituksesta
- valtion talousarvio monivuotiseksi.

3.4 Tulossopimukset ja -neuvottelut

Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan (Asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 11 §, 1 ja 3 mom.). Erillisen tulossopimuksen asettamisen tarkoituksena on ylläpitää ministeriön ja viraston välistä keskustelua asetettavista tulostavoitteista. Tulossopimus sisältää sekä tulostavoitteet että tiedot käytettävissä olevasta rahoituksesta.

Tulossopimukset ennen kehittämishanketta vuonna 2011

Liikenne ja viestintäministeriö on julkaissut hallinnonalansa tulossopimukset omana julkaisunaan. Julkaisu muodostuu ministeriölle asetettavista tulostavoitteista ja kunkin viraston kanssa tehdyistä tulossopimuksista. Julkaisun sivumäärä oli vuoden 2011 tavoitteiden osalta 33 sivua. Ennen tulossopimuksen kehittämishanketta tulossopimus tehtiin vain seuraavalle varainhoitovuodelle. Viraston tulossopimus muodostui seuraavista osista:

- 1) yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, jotka ovat valtioneuvoston talousarvioesityksen yhteydessä hyväksymät tavoitteet, ministeriön koko hallinnonalalle asettamat tavoitteet, viraston rooli yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa sekä viraston toiminnan painopisteet
- 2) toiminnalliset tulostavoitteet: tuotoksille ja laadunhallinnalle, toiminnalliselle tehokkuudelle, henkisten voimavarojen hallinnalle
- 3) viraston toimenpiteet valtiokonsernin ja hallinnonalan hankkeissa
- 4) rahoitus eli käytettävissä oleva rahoitus momenteittain
- 5) tavoitteiden seuranta ja raportoinnin aikataulu.

Viraston tulossopimuksen liitteenä oli indikaattoritaulukko seurantakohteista. Nimittäin osalle toiminnasta asetettiin varsinaiset tulostavoitteet, joiden suhteen haluttiin muutoksia ja jotka haluttiin olevan aktiivisen tulossopimuksen piirissä. Seurantakohteet tarkoittivat sitä, että niiden tilaa seurattiin, mutta ei katsottu olevan sellaisia, että niille asetetaan tulostavoitteita. Tällaisia seurantakohteita olivat mm. maantiekilometrien määrä, jäänmurtajien toimintapäivien määrä. Sen sijaan ruuhkautuvien tiekilometrien määrälle ja jäänmurtajien odotusajoille asetettiin varsinaiset toiminnalliset tulostavoitteet. Sopimuksen allekirjoittajina olivat ministeriöstä kansliapäällikkö ja tulossopimuksen osaston osastopäällikkö sekä virastosta pääjohtaja ja johtaja. Sopimukset allekirjoitettiin yleensä joulunalusviikolla.

Tulossopimukset vuosille 2012–2015

Tulossopimusmenettelyssä tehtiin kaksi merkittävää muutosta syksyllä 2011 vuoden 2012 tavoitteita asetettaessa. Ensinnäkin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämisryhmä päätyi soveltamaan valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeen suosituksia tulossopimusten tavoiteasetannan monivuotisuudesta. Tavoiteasetannan sykli-syys muutettiin mukailemaan hallituskautta aiemman yhden vuoden sijaan. Toinen muutos oli, että tulossopimuksessa asetetut tavoitteet johdettiin hallitusohjelmasta ja hallituksen strategisesta toimeenpanosuunnitelmasta. Hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet purettiin toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiksi. Tavoitteena oli auttaa kyt-kemään viraston ja ministeriön tavoitteet tiiviimmin yhteisiin tavoitteisiin. Lisäksi ministeriön tavoiteasetannassa otettiin huomioon ministeriön oman toiminnallisen strategiatyön tuloksena valmisteltu toimeenpanosuunnitelma. Myös tulossopimusten rakennetta muutettiin verrattuna aiempien vuosien sopimuksiin. Ministeriön ja hallinnonalan virastojen ja laitosten tulossopimukset laadittiin rakenteeltaan mahdollisimman yhteneväisiksi.

Edellä kuvattua kehittämistä pilotoitiin Ilmatieteen laitoksen kanssa. Laitoksen monivuotinen tulossopimus laadittiin yhteistyössä ministeriön ja laitoksen kesken. Sopimus laadittiin monivuotisena hallituskauden mittaisena käsittäen vuodet 2012–2015. Laitokselle asetettavat tavoitteet johdettiin hallitusohjelmasta ja hallitusohjelmaa täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta seuraavan rakenteen mukaisesti:

- 1) valtiokonsernin yhteiset tavoitteet – hallitusohjelman toimeenpano
- 2) poikkihallinnolliset kokonaisuudet liikenne/viestintäpolitiikassa
- 3) hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet
- 4) viraston tehtävä ja painopisteet
 - a) viraston visio ja toiminta-ajatus
 - b) viraston rooli yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa
 - c) toiminnan painopisteet
- 5) tulostavoitteet v. 2012–2015
- 6) toiminnan rahoitus (v. 2012 sekä vuodet 2013–2015 kehysten mukaisella tasolla)
- 7) tulostavoitteiden toteutumisen seuranta

Myös muiden virastojen tulossopimuksen rakenne oli samanlainen. Erona oli kuitenkin se, että Ilmatieteen laitoksen tavoitteet ja rahoitus ulottuivat vuoteen 2015 kun muiden virastojen tavoitteet asetettiin vuodelle 2012. Sopimusten liitteenä olivat aiempien tulossopimusten tapaan seurantakohdeindikaattorit. Vuoden 2012 tulossopimusjulkaisu oli yhteensä 32 sivua.

Tulossopimukset vuosille 2013–2015

Ilmatieteen laitoksen monivuotinen tulossopimusten pilotointi koettiin hyvänä muutoksena, minkä johdosta myös ministeriön ja muiden virastojen tulossopimukset päätettiin jatkossa laatia monivuotisinä. Tulossopimusten rakenne noudatti edellisvuoden rakennetta. Tulossopimusten sivumäärä oli tällä kierroksella 41 sivua eli hieman edellisvuotta suurempi. Ministeriön puolesta allekirjoitus nostettiin ministeritasolle.

Liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjauksen kehittämisryhmässä on keskusteltu monivuotisen tulossopimuksen merkityksestä hallituskauden päättymisen jälkeen. Tältä osin on päädytty siihen, että sopimus laaditaan hallituskauden mittaiseksi ja että hallituskauden jälkeiset vuodet sisältyvät sopimukseen, mutta hallitusvaihdosvarauksella. Käytännössä virastojen tulossopimukset ovat perusteellisemmän arvioinnin kohteena hallituskauden vaihduttua. Tämän jälkeen on kyse vain virastojen monivuotisten sopimusten päivittämisestä.

Tulosopimukset vuosille 2014–2015

Ministeriön ja virastojen ja laitosten monivuotisiin tulostavoitteisiin esitetyt muutokset vuosille 2014–2015 ovat vähäisiä, koska tavoiteasettelun muuttamista merkittävästi ei ole katsottu perustelluksi enää hallituskauden tässä vaiheessa. Virastojen toiminnalliset tulostavoitteet on asetettu vuoteen 2015 asti. Lisäksi tulosopimuksessa on esitetty toteutumatiiedot vuodelta 2012 lukuun ottamatta Liikenteen turvallisuusvirastoa ja Ilmatieteen laitosta. Vuodelta 2013 on esitetty tavoitteet sekä eräissä tapauksissa myös ennakoitu toteutuma. Eräiden virastojen kohdalla on myös arvio hallituskauden jälkeisistä vuosista eli vuodesta 2016 lähtien, Liikenneviraston osalta vuoden 2016 loppuun ja Ilmatieteen laitoksen osalta vuoden 2018 loppuun. Hallituskauden päättyminen on erotettu vahvennetulla väli-viivalla. Työryhmä ei selkeästi vielä ottanut kantaa miten suhtaudutaan hallituskauden jälkeisiin vuosiin.

Tulosopimusten sivumäärä oli 44 sivua. Verrattuna vuoteen 2011 sivumäärä on kasvanut 11 sivulla. Monivuotisten tulosopimusten valmistelun aikana on myös keskusteltu esim. Liikenneviraston käytettävissä olevien määrärahojen kohdentamisen tarkkuudesta sekä toiminnan painopisteiden kuvauksen tarkkuustasosta.

Jäljempänä luvuissa 5.1.1–5.1.5 esitetty strategiakartta-hanke vaikuttaa tavoiteasettelun hierarkiatasoihin sekä indikaattoreihin. Haasteena strategiakarttatyöskentelyssä on ollut yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välisen yhteyden hallinta. Lisäksi on tunnistettu tulostavoitteiden kattavuussaukkoja, esimerkiksi joukkoliikenteen osalta. Myös tulostavoitteiden haastavuutta on edistettävä.

Työryhmätyön kuluessa tulosopimusten tavoiteasetanta muutettiin monivuotiseksi aieman yhden vuoden sijaan.

Tulosopimuksen rakenne noudattaa periaatetta, että hallitusohjelma vyörytetään yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden kautta toiminnallisiksi tulostavoitteiksi.

Monivuotisten tulosopimusten strategisuuden parantamiseksi ja jotta tavoitteet saataisiin entistä paremmin vyörytettyä ylhäältä alas, on otettu käyttöön painopisteet, joiden avulla on saatu ryhdistettyä vaikuttavuustavoitteiden ja monivuotisten tulostavoitteiden yhteyttä.

Tulosneuvottelut

Kansliapäällikön johdolla käydään virastojen ja laitosten tulosneuvottelut huhtikuussa. Tällöin on tiedossa valtioneuvoston kehyspäättös seuraaville vuosille ja käynnissä on seuraavan vuoden talousarvioesityksen valmistelu. Myös edellisen vuoden tulostavoitteiden toteutuma on tiedossa ja ministeriön tilinpäätöskannanoton valmistelu aloitettu. Tulosneuvottelut sisältävät sekä edellisen vuoden toteutuman arvioinnin että kuluvan vuoden tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin. Neuvotteluissa varsinainen huomio keskittyi monivuotisen tulosopimuksen kehitystrendiin. Kevään tulosneuvotteluiden tarkoituksena on erityisesti varmistaa hallituskauden jatkuva positiivinen tuloskehitys. Yksittäisen vuoden kohdalla voidaan sallia poikkeama, kunhan hallituskauden lopussa on tilanne asetetun tavoite-tilan mukainen. Tulosneuvotteluissa keskitytään strategisesti merkittäviin asioihin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämisryhmä päättyi keväällä 2012 keventämään huhtikuussa käytävien tulosneuvotteluiden agenda ja lisäämään neuvottelujen strategisuutta.

Vuodesta 2014 lukien tulosneuvottelujen asialista käsittää seuraavat asiakokonaisuudet:

- 1) Alustava tilinpäätöskannanotto vuoden 2013 tulostavoitteiden toteutumisesta, tilinpäätösanalyysistä ja tarvittavista toimenpiteistä
- 2) Viraston ennakoarvio vuosien 2014–2015 toteumasta ja vaikutus tulossopimukseen
 - Toiminnalliset tulostavoitteet
 - Seurattavat mittarit
- 3) Valtioneuvoston kehyspäätös 2015–2018 ja vuoden 2015 talousarvioesitys
- 4) Strategiset erityiskysymykset tulossopimuksen kannalta
- 5) Muut mahdolliset asiat

Tulosneuvottelut ovat muuttuneet strategisemmaksi tulevaisuuteen suuntaavaksi neuvotteluksi, jossa pääpaino on etenkin asialistan kohdissa 2-4. Edellisen vuoden toteuma ja hallituskauden lopun ennusteet raportoidaan liikennevalomallilla. Liikennevaloraportoinnissa huomion kiinnitetään keskeisimpiin poikkeamiin. Tulosneuvotteluja tehostaa myös se, että tulosneuvotteluissa käsiteltäviä asioita käsitellään ja valmistellaan eri tulossopimuksen foorumeilla (luku 3.11). Tulosneuvottelujen laatu on parantunut ja edistänyt hallinnonalan tulostavoitteiden saavuttamista.

Valtion talousarvioesitykseen sisällytetään tulosneuvotteluissa sovitut alustavat tulostavoitteet talousarviovuodelle. Vuoden lopulla kuluvan vuoden toteutumatietojen tarkentumassa tavoitteita tarkistetaan. Tarkistus tapahtuu tulossopimuksen osaston ja viraston välillä. Asia on esillä tavallisesti myös viraston ohjausryhmän agendalla. Tulossopimus allekirjoitetaan eduskunnan hyväksytyä seuraavan vuoden talousarvion. Ministeri allekirjoittaa sopimuksen ministeriön puolesta kansliapäällikön esittelystä. Viraston puolesta tulossopimuksen allekirjoittaa viraston pääjohtaja määräämänsä virkamiehen esittelystä. Allekirjoitetut tulossopimukset julkaistaan Valtiokonttorin ylläpitämässä tietojärjestelmässä.

Työryhmätyön kuluessa tulossopimukset on laadittu yhteistyössä virastojen kanssa noudattaen kumppanuusperiaatetta. Tulosneuvottelujen tarkoituksena on varmistaa hallituskauden jatkuva positiivinen tuloskehitys. Tulosneuvottelujen agendaa on toisaalta kevennetty käyttäen toteutuma- ja ennustetietojen osalta liikennevalomallia ja toisaalta parannettu fokusta keskittymällä strategisesti merkittäviin asioihin.

Tulossopimusmenettely jatkossa

Monivuotiset tulossopimukset ovat myös jatkossa keskeisessä asemassa tulossopimuksessa. Tulossopimukset korvaavat aiemmat TTS-dokumentit siltä osin mikä koskee ministeriölle tiedon tuottamista hallinnonalan TTS:ää/strategia-asiakirjaa varten. Sen sijaan virastojen TTS-menettely saattaa hyvinkin olla tarpeen viraston oman toiminnan ja talouden suunnittelua varten. Samoin TTS palvelee perustelumiestien tapaan monivuotisten tulossopimusten laadintaa. Etenkin hallituskauden vaihtuessa, jolloin arvioidaan perusteellisesti tulossopimuksen sisältöä. Perusteellinen tulossopimuskierron käydään vaalivuoden syksyllä koskien seuraavaa neljää vuotta.

Tulossopimusten rakenteeseen ei sinänsä ole suuria muutostarpeita, joten seuraavaa rakennetta noudatetaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla myös jatkossa:

- 1) valtiokonsernin yhteiset tavoitteet – hallitusohjelman toimeenpano
- 2) poikkihallinnolliset kokonaisuudet liikenne/viestintäpolitiikassa
- 3) hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sekä muut yhteiset tavoitteet
- 4) viraston tehtävä ja painopisteet
 - a. viraston visio ja toiminta-ajatus

- b. viraston rooli yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa
- c. toiminnan painopisteet
- 5) toiminnalliset tulostavoitteet (liitteeksi seurattavat mittarit)
- 6) rahoitus
- 7) tulostavoitteiden toteutumisen seuranta

Em. rakenne vastaa myös Valtiokonttorin kehittämää koko valtionhallinnossa käyttöön otettavaa tulossopimusohjaa. Jatkossa tulossopimusohjan hyödynnettävyyttä voidaan tulossopimukseen lisätä Netra-järjestelmän tuottaessa valmiiksi toteutumattomat tiedot. Sopimusohjan on myös tarkoitus olla apuna koko prosessin ajan päätyen valmiiseen allekirjoitettavaan sopimukseen. Tulossopimusohja on kokeiluasteella. Ministeriö on suunnitellut kokeilua ensin Viestintäviraston tulossopimusta laadittaessa.

Sopimuksen ajanjaksona on edelleen hallituskausi (1+3 vuotta). Sopimus on jatkossa selvästi rullaava, jossa suunnittelujakson viimeinen vuosi etenee vuosittain yhdellä vuodella. Viimeinen vuosi on hallituksen tekemän edellisen kehyspäätöksen mukainen vuosi. Hallituskauden pituus on kuitenkin otettava huomioon siten, että hallituskauden ajanjakso on sitova ja hallituskauden jälkeinen aika on ohjeellinen.

Tulossopimusneuvotteluprosessia edelleen kehitettäessä on noussut esille Liikenneviraston osalta ELY-keskusten toiminta. ELY-keskukset käyttävät suurimman osan liikenneverkkoon kohdistuvista määrärahoista. Liikennevirastolle asetettavat tulostavoitteet vöyrytetään pitkälti edelleen ELY-keskuksille. Liikennevirasto tekee jokaisen keskuksen kanssa toiminnallisen tulossopimuksen, jossa sovitaan ao. alueelle kohdistettavista määrärahoista sekä tulostavoitteista.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulossopimuksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- monivuotiset tulossopimukset laaditaan myös jatkossa täydellisinä hallituskauden vaihtuessa, muutoin päivitetään. Hallituskauden ulkopuolella olevat vuodet ovat informatiivisia.
- tulossopimusten rakenne säilyy pääosin nykyisen uudistetun mukaisena lähtien hallitusohjelmasta ja sen vöyryttämisestä virastotason tavoitteiksi. Strategiakartta-hankkeen vaikutukset otetaan huomioon sekä rakenteessa että myös indikaattoreissa.
- ELY-keskusten merkitys hallinnonalan tulossopimusneuvotteluprosesseissa on selvitettävä.

3.5 Johtamissopimukset ja -neuvottelut

Kansliapäällikön virastopäällikön kanssa käymä kehityskeskustelu ja sen tuloksena syntyvä johtamissopimus tukee tulossopimusta. Virastolle asetetaan tulossopimuksessa tulostavoitteet – mitä viraston pitää saada aikaan. Johtamissopimuksen tavoitteena on tukea pääjohtajan johtamistyötä tulostavoitteiden saavuttamiseksi – miten asetut tulostavoitteet saavutetaan.

Valtionhallinnossa johtamissopimusmenettely oli ensin kokeiluluontoisena ja vuodesta 2010 lähtien siitä on tullut pysyvä järjestelmä. Käyttönoton laajuus on vaihdellut hallinnonaloittain. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonosalalla ensimmäinen sopimus kansliapäällikön ja viraston pääjohtajan kanssa on tehty pilotointiaikana Tiehallinnon silloisen pääjohtajan Hirvelän kaudella. Vuonna 2011 johtamissopimusmenettely oli otettu käyttöön kaikkien hallinnonalan virastojen pääjohtajien kanssa.

Kun hallinnonalan johtamissopimukset otettiin täysimääräisesti käyttöön, ne laadittiin useammalle vuodelle valtiovarainministeriön suosituksia noudattaen eli pääjohtajakaudelle

vuosille 2011–2014. Käytännössä kuitenkin tavoitealueille asetettiin tavoitteet pitäen tarkasteluvuotena 2011. Koska ministeriön noudattama johtamissopimusmenettely tukeutui vahvasti ministeriön vuoden 2010 lopulla toteutetun organisaatiouudistuksen läpivientiin vuonna 2011 ja koska vuoden 2011 viraston tulostavoitteet myös tukivat organisaatiouudistusta, oli perusteltua tehdä sopimus vuosittain. Ministeriö halusi turvata uudistusten toteutumisen pitkäjänteisesti kuitenkin kutakin vuotta erityisesti painottaen. Hallinnonalan yhtenäisen sopimusmenettelyn ylläpitämiseksi liikenne- ja viestintäministeriö sovelsi vuosittaisen johtamissopimuksen laatimismenettelyä. Ministeriö perusteli vuotuisuutta myös vuositason tavoitteilla, jotka ovat yhteydessä virastolle asetettuihin ao. vuoden tulostavoitteisiin. Johtamissopimukset on laadittu sittemmin vuotuisina.

Vuonna 2012 pääjohtajakierroksella oli esillä johtajasopimusten monivuotisuus. Silloin tuotiin esille liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjaushankkeessakin esillä ollut valtionhallinnon tulosohjauksen yleinen kehittämissuunnitelma, jonka mukaan virastoille ja laitoksille on tarkoitus jatkossa asettaa useampivuotiset tulostavoitteet. Ilmatieteen laitokselle oli tuolloin hallinnonalan pilottina ensimmäisenä asetettu tavoitteet vuoteen 2015 asti. Ministeriössä kuitenkin päädyttiin siihen, että koska pääjohtajat ovat yleensä määräaikaikaisesti nimitettyjä, on tarkoituksenmukaista asettaa tavoitteet koko pääjohtajakaudelle. Tuolla kierroksella ei kuitenkaan vielä muutettu johtamissopimusten ajallista pituutta.

Kun virastojen tulossopimukset laaditaan hallituskausittain, pääjohtajien määräykset eivät pääty vastaavaan ajankohtaan. Näin ollen pääjohtajien toimikausi ei tule vastaamaan viraston tulossopimuskautta. Pääjohtajan vaihdoksen yhteydessä on kuitenkin perusteltua käydä viraston kanssa uudelleen tulosneuvottelut pääjohtajan sitouttamiseksi tulostavoitteisiin. Samalla on perusteltua, että viraston pääjohtajan kanssa tehtäisiin johtamissopimus hänen toimikaudekseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on ollut usean vuoden ajan käytössä kansliapäällikön ja virastopäällikön välinen johtamissopimus, jolla tuetaan virastoille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamista. Sopimusmenettelyä on pidetty hyödyllisenä johtamisvälineenä molemmin puolin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- selvitetään johtamissopimusten kehittäminen monivuotisiksi, esim. pääjohtajakausittaisiksi.

Johtamissopimuksissa oli vuonna 2011 viisi osa-aluetta, joiden suhteen menestymistä arvioitiin (suluissa merkitys kokonaispisteistä eli 100 pisteestä):

- 1) johtaminen ja johtajuus (30),
- 2) henkilöstö (20),
- 3) palvelukyky ja laatu (25),
- 4) sidosryhmäsuhteet ja vuorovaikutus (15) sekä
- 5) tuottavuus (10).

Sittemmin on tehty eräitä muutoksia osa-alueisiin ja pisteytyksiin. Lisäksi on pyritty yhä enemmän parantamaan johtamissopimuksen ja viraston tulostavoitteiden välistä yhtyettä. Pisteytyksessä on esimerkiksi otettu käyttöön bonus- ja sanktiopisteet.

Vuodelle 2013 asetetut tavoitealueet ja niiden painoarvot sekä mittarit on esitetty seuraavassa:

- 1) johtaminen ja johtajuus (30/100)
 - osallistuminen hallinnonalan johtamiseen ja viraston johtaminen
 - mittarit:
 - kollega-arvioinnin arvosana (asteikko 1–5) sekä
 - pääjohtajan alaiset eli päälliköt kokevat pääjohtajan johtamistavan hyväksi ja kannustavaksi 360-arvion mukaisessa ristiin arvioinnissa
- 2) henkilöstö (20/100)
 - viraston henkilöstön työtyytyväisyys sekä aikaansaannoskyky
 - mittarit:
 - viraston työtyytyväisyysmittauksen tulos (VMBaro)
 - VMBaro-mittauksen seuraavien IPO-indeksien keskiarvo: osaamisen kehittyminen ja uudistuminen, motivaatio ja työn imu sekä johtaminen ja työyhteisön vuorovaikutus
- 3) palvelukyky ja laatu sekä tehokkuus (25/100)
 - viraston toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen
 - mittarit:
 - viraston toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen
- 4) sidosryhmäsuhteet ja vuorovaikutus (15/100)
 - viraston sidosryhmäsuhteet, vuorovaikutus ja viestintä
 - mittarit:
 - viraston sidosryhmäsuhteita koskevan arvioinnin yleisarvosana
- 5) pääjohtajan henkilökohtainen kehittyminen (10/100)

Jokaiselle tavoitealueen mittarille asetetun tavoitearvon toteutumisen aste määrittelee pisteet. Esimerkiksi viraston toiminnallista tuloksellisuutta kuvaavan tavoitealueen 3 pisteytys määräytyy seuraavasti:

Arvosana (0–4)	Virasto on saavuttanut sille asetetuista tulostavoitteista:
4 pistettä	kaikki, minkä lisäksi useita myös ylitetty
3 pistettä	kaikki, tai tavoitteiden ylitykset kompensoivat jonkin tavoitteen alituksen
2 pistettä	lähes kaikki
1 piste	keskeiset ilman merkittäviä puutteita
0 pistettä	merkittäviä puutteita myös keskeisissä tavoitteissa

Muutokset vuonna 2013 käyttöönotettuun ja kehitettyyn johtamissopimukseen verrattuna aiempaan olivat seuraavat:

- 1) Tavoitealueeseen palvelukyky, laatu ja tehokkuus sisällytettiin kaikki viraston toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetut tavoitteet, ml. tuottavuus. Aikaisemmin tuottavuus-tavoite oli omana tavoitealueenaan eli kohtana 5.

- 2) Uudeksi tavoitealueeksi asetettiin pääjohtajan henkilökohtainen kehittyminen. Johtamissopimuksen liitteenä on henkilökohtainen liiteosa. Liiteosa on tarkoitettu kansliapäällikön ja pääjohtajan väliseksi keskusteluksi, jossa voidaan sopia henkilökohtaisista tavoitteista tai muista sellaisista asioista, joita halutaan yhdessä sopia toteutettavan. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yksittäisiin tavoitealueisiin liittyvä toimenpiteet tai suunnitelmat. Lisäksi siihen voidaan sisällyttää muita pääjohtajalta edellytettäviä toimenpiteitä tai toisaalta pääjohtajan toivomuksia ministeriön taholle. Liiteosan toteutumista seurataan kehityskeskustelussa seuraavana vuonna. Kansliapäällikkö arvioi tavoitteiden toteutumisen.
- 3) Tavoitealue johtaminen- ja johtajuus perustuu pääosin 360-arvioinnin tulokseen. Tavoitealue jakaantuu kahteen osaan. Tavoitealue osallistuminen hallinnonalan johtamiseen arvioidaan kollega-arvioinnin perusteella. Lisäksi kansliapäälliköllä on mahdollista arvioida tavoitteen saavuttamista. Tavoitealue hyvän johtamistyön varmistaminen arvioidaan alaisarvioinnin perusteella.
- 4) Tavoitealue henkilöstö on laajentunut siten, että se jaetaan kahteen osaan. Koko henkilöstön työtyytyväisyyttä koskevan tavoitealueen lisäksi arvioidaan VATU-ohjelmassa tavoitteiksi asetettuja aikaansaannoskyky- eli IPO-mittareita.

Vuodelle 2014 solmittuja sopimuksia muutettiin siten, että kansliapäällikön arvio pääjohtajan johtamisesta ja johtajuudesta siirrettiin tavoitealueeseen 5 (pääjohtajan henkilökohtainen kehittyminen). Samalla muutettiin tavoitealueiden painoarvoa siten, että 1. tavoitealueen painoarvoa alennettiin 30:stä 25:een ja tavoitealueen 5. painoarvoa nostettiin 10:stä 15 pisteeseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on vahvistanut ohjausotettaan ottamalla johtamista (360 arviointi) ja sidosryhmäsuhteita koskevat arvioinnit johtamisen tueksi.

Edellä mainitun johtamissopimusmallin etuna on se, että siihen on helppoa linkittää tulospalkkausjärjestelmä. Tulospalkkioprosentin suuruus perustuu pääjohtajan saavuttamaan pistemäärään. Koska liikenne- ja viestintäministeriön arviointiasteikko poikkeaa valtiovarainministeriön yleisestä mallikaavasta, on seuraavassa taulukossa muunnettu valtiovarainministeriön pistejärjestelmä asteikolla 1–16, pistejärjestelmäksi asteikolla 1–100. Vuodelta 2012 suoritettujen pääjohtajien tulospalkkiot vaihtelivat 5–7 %:n välillä. Euromääräisesti puolestaan palkkiot vaihtelivat 5 800–8 300 euron välillä.

Palkkio %	1	2	3	4	5	6	7	8
VM:n mukainen pisteytys	38–43	44–49	50–55	56–62	63–68	69–74	75–80	81–87
LVM:n pistetaulukko	28–36	37–45	46–54	55–63	64–72	73–81	82–90	91–100

Taulukko 1: Tulospalkkioprosentin pistejärjestelmä

Hallinnonalan tulosohtauksen kehittämisryhmän arvion mukaan tulevaisuudessa tulospalkkauksen merkitys tulee kasvamaan. On tärkeää, että objektiiviset ja läpinäkyvät perusteet ovat tulospalkkiota määritettäessä pisteytyksen perustana.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtauksen kehittämisryhmä ehdottaa, että

- vuonna 2014 laadittujen johtamissopimusten rakennetta ja pisteytystä tavoitealueittain sovelletaan myös jatkossa.

Johtamissopimusneuvottelut prosessina

Johtamissopimusneuvottelut olivat aiemmin maaliskuun puolivälistä kuun lopulle. Painetta neuvottelujen aikaistamiseen perusteltiin virastotason kehityskeskustelujen ajankohdalla; virastotason kehityskeskustelut käydään aikaisin keväällä. Tällöin olisi loogista, että pääjohtaja kävisin oman kehityskeskustelunsa ennen kuin aloittaa kehityskeskustelut virastossa. Keväällä 2013 johtamissopimusneuvottelujen ajankohtaa aikaistettiin kuukaudella edellisvuodesta. Ongelmaksi muodostui kuitenkin tietojen saanti edellisen vuoden tulostavoitteiden saavuttamisesta. Kaikkia tietoja ei ollut vielä käytettävissä siinä vaiheessa, kun pääjohtajan tuli toimittaa ehdotuksensa kansliapäällikölle edellisen vuoden toteutuman arvioimiseksi. Erityisen haasteellista on ollut viraston tuottavuudelle asetetun tavoitteen saavuttamista koskevan tiedon saanti johtuen valtionhallinnon tuottavuuskyselyn myöhäisestä ajankohdasta.

Työryhmän kantana on, että helmikuun loppu, viikko 9, neuvotteluajankohtana mahdollisesti toteutumatietojen saamisen ja prosessi olisi synkronoitu myös samalla viraston tilinpäätösprosessin kanssa. Keväällä 2014 johtamissopimusneuvottelut käytiin viikolla 10 eli maaliskuun ensimmäisellä viikolla.

Johtamissopimusmenettely on pyritty yhä enemmän kytkemään muihin tulosohjausprosesseihin ja erityisesti tulossopimusmenettelyyn. Vuoden 2014 hallinnonalan prosessikalentria laadittaessa johtamissopimusneuvottelut lisättiin osaksi suunnittelukelloa. Johtamissopimusneuvottelusta vastaa kansliapäällikön tukena hallinnonalan controller. Prosessin vaiheet ovat seuraavat:

- 1) Virastojen pääjohtajille toimitetaan ennen neuvotteluja ohjeet sekä Excel-lomakkeet täytettäväksi edellisen vuoden tavoitteiden toteutumisen arviointia varten.
- 2) Pääjohtaja toimittaa ehdotuksensa arviointipisteiksi kansliapäällikölle noin 1-2 viikkoa ennen neuvotteluja. Pääjohtajan tukena taulukon täyttämässä on yleensä talousjohtaja tai muu vastaava avustaja. Lisäksi pääjohtaja ilmoittaa kansliapäällikölle ehdotuksensa sopimuksen kohtaan 5 eli henkilökohtaisen kehityssuunnitelman.
- 3) Tulosohjauksesta vastaavat osastot tekevät heille toimitettuun omaan taulukkoonsa arvion edellisen vuoden tavoitteiden saavuttamisen asteesta ja antavat pisteet perusteluineen.
- 4) Controller arvioi sekä pääjohtajan että osaston antamat pisteet sekä tekee näiden perusteella ehdotuksensa kansliapäällikölle, mahdollisten lisäselvitysten jälkeen.
- 5) Johtamissopimusneuvottelussa kansliapäällikkö ja pääjohtaja sopivat minkälaiset pisteet pääjohtaja saa. Henkilökohtainen kehityssuunnitelma jää kansliapäällikölle.
- 6) Controller kirjaa annetut pisteet perusteluineen, laskee tulospalkkioprosentit ja laatii (yhdistetty 6-kohdat) kansliapäällikölle allekirjoitettavaksi kirjeen edelleen toimitettavaksi valtiovarainministeriölle, joka päättää ministeriön ehdotuksen perusteella pääjohtajille maksettaviksi tulospalkkioiksi.
- 7) Valtiovarainministeriö ilmoittaa päätöksestään liikenne- ja viestintäministeriölle sekä ao. virastoille touko-kesäkuussa. Tulospalkkiosta tulee julkinen, kun valtiovarainministeriö on sen vahvistanut.

Tulosohjaajien arvioidessa pääjohtajien saamia pisteitä, he ottavat kantaa siihen missä määrin koko virasto on saavuttanut tulostavoitteensa ja minkälaisiin pisteisiin pääjohtaja yltää. Mikäli virastolle asetetaan liian löysiä tavoitteita, pääjohtaja voi saada helpostikin pisteitä. Erityisesti jos virastolle on asetettu tulostavoite, jonka tasoon virasto on jo yltänyt edellisena vuonna. Toisaalta jos virastolle asetetaan sellaisia tavoitteita, joiden yhteyttä viraston toimintaan ei voida riittävästi havaita, jää pääjohtaja saamatta pisteitä. Tavoitteiden tulisi olla haasteellisia ja viraston omalla toiminnalla vaikutettavissa. Johtamissopimusmenettely terävöittää viraston tulostavoitteiden asettamista ja parantaa siten tulosohjauksen laatua.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt hallinnonalojen käytäntöjä johtamissopimusmenettelyjen suhteen. Tavoitteena on, että menettelyä laajennetaan valtionhallinnossa. Liikenne- ja viestintäministeriön noudattama johtamissopimusmenettely on laadukas ja tukee hyvin tulosoajasta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosoajauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

johtamissopimusneuvottelut ajoitetaan joka vuosi maaliskuun alkuun, jolloin edellisen vuoden toteumatiedot ovat käytössä. Ministeriössä tulosoajajat osallistuvat prosessiin arvioimalla tulostavoitteiden saavuttamisen pisteet. Menettely tukee tulostavoitteiden asettamisvaiheessa riittävän haasteellisten tavoitteiden asettamista sekä vaikutettavissa olevien tavoitteiden asettamista.

3.6 Puolivuotisraportointi – osavuosikatsaus

Liikenne- ja viestintäministeriössä puolivuotisraportointi on katsottu jo vuosien ajan tarpeelliseksi virastojen ja laitosten tulosoajauksessa. Ministeriö seuraa puolivuotisraportoinnissa hallinnonalan virastoille ja laitoksille sekä koko toimialalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Puolivuotisraportointiin ei ole velvoitteita, joten siihen ei myöskään kohdistu ulkoa annettuja sisältövaatimuksia. Käytännössä raportointi kohdistuu tulossopimuksella vahvistettujen ministeriön, virastojen ja laitosten tulostavoitteisiin sekä rahoitustilanteeseen.

Virastot ja laitokset raportoivat puolivuotisraportoinnin seuraavasti, esimerkkinä on vuodelle 2010 asetettujen tulostavoitteiden raportointi:

- tulostavoitteiden puolivuotistoteumatiedot ajalta 1.1.–30.6.2010
- tulostavoitteiden ennustetiedot jaksolla 1.1.–31.12.2010
- sanallinen analyysi, jolla tarvittaessa tarkennetaan ja selvennetään tavoitteenkohtaisia toteuma- ja ennustetietoja. Sanallinen analyysi on laadittava etenkin silloin, kun puolivuotistoteuman perusteella laadittu ennuste poikkeaa merkittävästi koko vuodelle vahvistetusta tulostavoitteesta.
- tuloksellisuuden yleiskuvaus puolivuotisjaksolta

Virastoja ja laitoksia pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota sanallisten analyysien laatuun. Analyysitekstissä tuli kertoa niistä asioista, jotka selittävät asetetun tavoitteen sekä saavutetun tuloksen tai tulosenennusteen välisen poikkeaman. Raportointi tuli tehdä Netra-tulostietojärjestelmään ja erilliselle lomakkeelle.

Tulostavoitteiden puolivuotisraportoinnin lisäksi virastoja ja laitoksia pyydettiin raportoimaan niistä seurantakohteista ja ministeriön edellyttämistä toimenpiteistä, jotka oli kirjattu ministeriön ja viraston välillä solmittuun tulossopimukseen. Lisäksi virastojen ja laitosten tuli puolivuotisraportissaan kertoa, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai ryhtymässä ministeriön antamassa tilinpäätöskannanotossa esitettyjen kehittämiskohteiden osalta.

Virastojen toimittamien lomakemuodossa olevien puolivuotisraporttien sivumäärä oli huomattava. Esimerkiksi Liikenneviraston puolivuotisraportti oli 25 sivua, joista suurin osa oli tulostavoitteiden raportointia ja toimenpiteiden raportointia. Lisäksi raportoitiin perusväylänpidon ja yksittäisten suurten investointihankkeiden rahoitustilanteesta. Liikenteen turvallisuusviraston raportti oli seitsemän sivua, Ilmatieteen laitoksen raportti kuusi sivua

ja Viestintäviraston raportti 13 sivua. Yhteensä virastojen puolivuotisraporttien sivumäärä oli 51 sivua.

Liikenne- ja viestintäministeriö antoi virastoille ja laitoksille palautetta tulostavoitteiden toteutumisesta puolivuotiskaudella. Virastojen puolivuotisraportoinnissa raportointia tiedoista ja ministeriön palautekirjeistä koottiin yhdistelmäjulkaisu, joka toimitettiin virastoille ja laitoksille sekä julkaistiin ministeriön internetsivuilla.

Palautekirjeen sisältö oli seuraava:

- Toiminnalliset tulostavoitteet ja niiden saavuttaminen
- Ministeriön tulosopimuksessa edellyttämien muiden tehtävien toteutuminen
- Ilmoitusvelvollisuus Valtiontalouden tarkastusvirastolle
- Selvitys tilinpäätöskannanoton johdosta
- Talous
- Ministeriön edellyttämät kehittämistoimet puolivuotisraportin johdosta

Ministeriön palautekirje oli 3–4 sivua virastoa kohden.

Vuonna 2011 eli työryhmän aloitettua toimintansa virastojen suorittamaa puolivuotisraportointia ei vielä kovinkaan paljon muutettu. Kansliapäällikön ja osastopäällikön allekirjoittamat palautekirjeet annettiin entiseen tapaan. Yhdistelmäraportin pituus oli 84 sivua. Raportti käsitti koko vuoden osalta arvion toimialan tulostavoitteiden toteutumisesta (33 sivua) sekä kunkin viraston ja laitoksen osalta ministeriön palautekirjeen ja virastojen toimittamat tulostavoitteiden seurantalomakkeet (yhteensä 51 sivua).

Vuonna 2012 näkyi kehittämishankkeen vaikutukset puolivuotisraportoinnin keventämiseksi. Tulostavoitteiden saavuttamisen raportointia kehitettiin edellisestä vuodesta siten, että virastot ja laitokset raportoivat vuodelle 2012 vahvistetuista tulostavoitteista tiedot seuraavasti:

- tulosopimuksessa vahvistettujen tulostavoitteiden ennustetiedot raportoidaan liikennevalomallilla. Ennustetiedolla tarkoitetaan viraston tai laitoksen arviota tulostavoitteen toteutumisesta jaksolla 1.1.–31.12.2012.
- Ilmatieteen laitoksen tulosopimus oli tehty monivuotisena eli vuosille 2012–2015. Tästä syystä Ilmatieteen laitos huomioi raportoinnissa myös sen, miten kuluvan vuoden tilanne ennakoitiin tulosopimuskauden viimeisen vuoden tavoitteen saavuttamista.
- liikennevalojen merkitykset olivat seuraavat:

Vihreä: näyttää, että tavoite saavutetaan vuonna 2012 ja IL:n osalta myös vuonna 2015.

Keltainen: on olemassa uhka, että tavoitetta ei saavuteta vuonna 2012. IL:n osalta tavoitetta ei saavuteta joko vuonna 2012 tai vuonna 2015. Analyysikohdassa annetaan tarkempi selvitys.

Punainen: suurella todennäköisyydellä tavoitetta ei saavuteta vuonna 2012 ja IL:n osalta ei myöskään vuonna 2015. Analyysikohdassa annetaan tarkempi selvitys.

- raportointilomakkeen analyysiosiossa sanallisella analyysillä tarkennettiin ja selvennettiin tavoitekohtaisia ennusteita. Virastoja ja laitoksia pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota sanallisten analyysien laatuun.

Seurattavien mittareiden osalta virasto tai laitos saattoi oman harkintansa mukaan esittää ennusteet vuosien 2012 ja Ilmatieteen laitos lisäksi vuoden 2015 osalta. Raportoinnissa oli oleellista kiinnittää huomioita poikkeamien raportointiin. Raportoinnissa käytettiin vastaavaa liikennevalomallia.

Virasto tai laitos saattoi oman harkintansa mukaa esittää analyysinsä toiminnan rahoituksesta raportointilomakkeella. Raportoinnissa oli oleellista kiinnittää huomioita poikkeamien raportointiin.




Vuonna 2012 ministeriön kannanoton tapa muuttui. Erillistä palautekirjettä ei enää annettu, vaan ministeriön kannanotto merkittiin viraston toimittamalle raportointilomakkeelle suoraan. Ministeriön johtoryhmälle esiteltiin virastoittain vain ne tulostavoitteet, joiden saavuttamisessa oli poikkeamia (keltainen/punainen). Ministerin ja kansliapäällikön allekirjoittamassa lyhyessä palautekirjeessä todettiin seuraavasti esimerkiksi Liikennevirastolle annetussa palautteessa: "Virastojen ja laitoksen puolivuotisraportit vuodelta 2012 on käsitelty ja hyväksytty ministeriön johtoryhmässä. Liikenne- ja viestintäministeriö lähettää ohessa raportin Liikenneviraston vuodelle 2012 vahvistettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta 1.1.–30.6.2012 lisätynä ministeriön kannanotoilla. Viraston tulee huomioida ministeriön kannanotot ja ryhtyä tältä osin tarvittaviin toimenpiteisiin." Palautekirjeen liitteenä oli viraston toimittama raportointilomake, jossa näkyi ministeriön kannanotto.

Esimerkiksi rautatieliikenteessä kaukoliikenteen viivästymistä koskeneiden tavoitteiden saavuttamatta jättämisen osalta liikennepoliitikan osasto oli todennut seuraavaa: "Ministeriö toistaa useaan otteeseen esille tuomansa näkemyksen junaliikenteen täsmällisyyden merkityksestä rautatieliikenteen kilpailukyvyille sekä varsinkin lähijunaliikenteen täsmällisyyden merkityksestä koko seudun toimivuudelle ja matkustajien arjen sujumiselle." Koska Ilmatieteen laitos oli ensimmäisen kerran monivuotisen tulossopimuksen piirissä, sen tavoiteasettelu ulottui vuoteen 2015 saakka.

Puolivuotisraportointiprosessi keventyi sekä virastoissa että ministeriössä. Liikennevalotekniikkaa käyttämällä voitiin helpottaa virastojen raportointia sekä ministeriössä raporttien analysointia. Virastojen puolivuotisraporttien sivumäärä vähentyi merkittävästi. Strategisuus lisääntyi, koska keskityttiin vain merkittävien tavoitteiden osalta poikkeamiin sekä niiden arviointiin.

Myös rahoituksen raportointi lyheni. Vähemmälle huomiolle jäi ilmoitusvelvollisuuden perusteella Valtiontalouden tarkastusvirastolle tehtävä viraston raportointi sekä ministeriön tilinpäätöskannanoton takia edellytetyt toimenpiteet sekä niistä raportointi.

Vuonna 2013 monivuotisten tulostavoitteiden puolivuotisraportoinnissa jatkettiin raportointia liikennevalomallilla ja monivuotisten tavoitteiden saavuttamisen arviointia. Käytetyt symbolit olivat:

-  = saavutetaan
-  = saavutetaan osittain
-  = ei saavuteta

Raportoinnin painopiste oli ennustaa vuoden 2013 tulostavoitteiden saavuttamista. Lisäksi virastot arvioivat monivuotisen sopimuskauden loppuun asti asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Esimerkiksi oli mahdollista, että vuonna 2013 ei saavuteta jotain tavoitetta, mutta arvioitiin saavutettavan sopimuskauden aikana myöhemmin. Liikennevalojen käyttö monivuotisissa tulossopimuksissa edellyttää vielä kehittämistä.

Ministeriön kannanotto merkittiin edellisen vuoden tapaan raportointilomakkeelle. Puolivuotisraportit olivat lyhyitä ja myös analyysiä oli vähän. Virastokohtainen palaute annettiin suullisesti viraston ohjauksen johtoryhmässä.

Puolivuotisraportoinnin roolia on arvioitava monivuotisessa tulossopimusmenettelyssä uudelleen. Koska keväällä on ollut tilannekatsaus kuluvan vuoden tilanteesta, voitaisiin puolivuotisraportointia edelleen keventää osavuosisraportoinniksi siten, että raportointi toteutettaisiin liikennevaloilta poikkeamatyypisesti syksyllä, jolloin tehdään monivuotisten tulostavoitteiden tarkistaminen osana TTS-prosessia.

Työryhmätyön kuluessa on puolivuotisraportointia kevennetty tulosvaroitustyyppiseksi liikennevalomallilla sekä kuluu vuotta että tulossopimuskauden loppua ennustaen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- puolivuotisraportointia voitaisiin edelleen keventää osavuosisraportoinniksi siten, että raportointi toteutettaisiin liikennevaloilta poikkeamatyypisesti syksyllä, jolloin tehdään monivuotisten tulostavoitteiden tarkistaminen osana toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia.

3.7 Ministeriön ja virastojen tilinpäätökset

Tilinpäätöksessä raportoidaan toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä sekä taloudesta. Tilinpäätös laaditaan talousarviolaissa kuvatulla tavalla. Tämän lisäksi Valtiokonttori on antanut määräyksiä ja ohjeita tilinpäätöksen sekä siihen sisältyvän toimintakertomuksen laatimisesta.

Hallinnonalan virastojen ja laitosten tilinpäätös vuodelta 2012 laadittiin Valtiokonttorin määräyksestä poiketen uutta tulosprismaa jäljitteleväksi siten, että tuotokset ja laadunhallinta nostettiin raportoinnissa ylemmäksi heti vaikuttavuustavoitteiden jälkeen. Tämän jälkeen raportointiin toiminnallisesta tehokkuudesta. Ministeriön toiminnallisuuden arviointi toteutettiin liikennevalomallilla. Tämä koettiin havainnolliseksi, raportointia keventäväksi ja huomion olennaisiin asioihin kohdistavaksi raportointitavaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla käyttöön otetut monivuotiset tulostavoitteet tulee ottaa huomioon myös raportoinnissa. Ao. vuoden tavoitteen raportoinnin lisäksi raportoinnissa tulee ottaa huomioon myös pitempi aikajänne, onko virasto saavuttamassa myös koko sopimuskaudelle asetetut tavoitteet. Havainnollisuuden vuoksi myös tämä raportointi toteutetaan liikennevalomallilla.

Työryhmätyön kuluessa on tilinpäätösprosessia muutettu havainnollisemmaksi ja kevyemmäksi siten, että tilinpäätös on myös mahdollista raportoida tulostavoitteiden osalta liikennevalomallilla. Tavoitteiden ja tulosten yhteyden selkeyttämiseksi tilinpäätöksen rakennetta on muutettu vastaamaan paremmin tulosprisman rakennetta.

Tilinpäätösrakenteen muuttaminen valtionhallinnossa vaatii asetusmuutoksen, muiden prosessien osalta riittää laadintamääräysten muutos.

3.8 Tilinpäätöskannanotot

Ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15. päivänä perusteltu kannanotto hallinnonalansa viraston ja laitoksen sekä talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtioneuvoston tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut viraston ja laitoksen tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta. Kannanoton valmistelu varten ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit. (Asetus valtion talousarviosta, 1243/1992, 66 i § 1 mom.)

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtauksen kehittämissuuryhmä päätyi tilinpäätöspalautteen 2012 laadinnan myötä ehdottamaan, että jatkossa virastojen tilinpäätöskannanotoissa huomioidaan monivuotinen eli hallituskauden mittainen tavoiteasettelu. Vuodelta 2013 annettavaa tilinpäätöskannanoton sisältöä on edelleen kehitetty seuraavasti:

- arvio tuloksellisuudesta, sen kehityksestä ja asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta
 - valtiokonsernin yhteiset tavoitteet – hallitusohjelman toimeenpano
 - poikkihallinnolliset kokonaisuudet
 - yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet
 - viraston tehtävä ja painopisteet
 - viraston visio ja toiminta-ajatus
 - viraston rooli yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa
 - toiminnan painopisteet
 - tulostavoitteet: tavoitteiden saavuttamista peilataan myös tavoitteiden monivuotisuuden näkökulmasta
 - mittarit lyhyesti
- tilinpäätöslaskelmat ja -analyysi
- arvio sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumasta
- arvio toimenpiteistä, joihin viraston tai ministeriön on ryhdyttävä tuloksellisuuden ja laatutason parantamiseksi

Tilinpäätöskannanotossa keskitytään erityisesti siihen, miten virasto on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja miten virasto arvioi saavuttavansa sille asetetut monivuotiset tavoitteet. Kannanotossa ministeriö kiinnittää huomiota myös tilinpäätöslaskelmien ja -analyysin kattavuuteen ulkoisen raportoinnin ja tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta. Arvioinnissa sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumasta käytetään hyväksi myös Valtioneuvoston tarkastusviraston laatimia tilinpäätös- ja muita kertomuksia. Mikäli ministeriö on edellisessä tilinpäätöskannanotossa velvoittanut virastoa ryhtymään esim. korjaaviin tai muihin toimenpiteisiin jonkin asiailan saattamiseksi kuntoon ministeriö antaa perustellun näkemyksensä viraston toimenpiteistä asiailasta. Edelleen ministeriö arvioi edellisen vuoden toteuman osalta, onko viraston syytä ryhtyä toimenpiteisiin tuloksellisuuden parantamiseksi. Toimenpiteet voivat olla yksittäistä virastoa, kaikkia hallinnonalan virastoja kuin myös ministeriötä itseään koskevia.

Ministeriö antaa myös perustellun tilinpäätöskannanoton valtion televisio- ja radiorahaston tilinpäätöksestä. Kannanoton rakenne noudattaa virastojen tilinpäätöskannanoton rakennetta ottaen kuitenkin huomioon, että rahastolle ei aseteta tulostavoitteita ja että rahaston hallinnoinnista vastaa Viestintävirasto.

Työryhmätyön kuluessa on tilinpäätöskannanottoa prosessia muutettu siten, raportin rakenne mukaillee tulossopimusrakennetta. Tilinpäätöskannanotoissa analysoidaan sitä, miten hallitusohjelmasta virastoille vryörytettyjen tavoitteiden toteutuminen on raportoitu. Lisäksi on määritelty toimenpiteitä tuloksellisuuden ja laatutason parantamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- tilinpäätöskannanoton valmistelun tueksi laaditaan listaus kannanoton laadinnassa huomioon otettavista asioista.

3.9 Hallituksen vuosikertomus

Aiemmin erillisinä kertomuksina annetut valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus on vuodesta 2012 lukien yhdistetty yhdeksi kertomukseksi, hallituksen vuosikertomukseksi. Hallitus antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan ministeriön toimialalleen vahvistamien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden sekä hallitusohjelman toteutuminen. Myös yhteys käytössä oleviin resursseihin ja talousarvioon on aikaisempaa läpinäkyvämpää.

Työryhmätyön kuluessa on raportointia selkeytetty yhdistämällä hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus hallituksen vuosikertomukseksi valtioneuvoston kanslian toimesta. Tällöin vuosikertomuksen yhteys käytössä oleviin resursseihin ja talousarvioon on aikaisempaa läpinäkyvämpää.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian tulisi ryhtyä toimenpiteisiin johdonmukaisesta toteutumattien raportointitavasta talousarviossa suhteessa muihin tuotettaviin tulohjausdokumentteihin. Koko ketjun (hallitusohjelma–TAE–toimintakertomus–tilinpäätös–tilinpäätöskannanotto) punaisena lankana tulisi olla monivuotisuus ja hallitusohjelman tavoitteiden vyöryttäminen ylhäältä alas.

3.10 Arvioinnit osana tulohjausta

Tulohjauksen tueksi voidaan toteuttaa arviointeja. Ministeriön on tarkoitus toteuttaa evaluointi jokaisesta virastosta vuorollaan. Puolueettomuuden varmistamiseksi arvioinnit toteutetaan ministeriön toimeksiannosta ja tilauksesta. Arviointi voi kohdistua esim. koko virastoon tai tunnistettuun kehittämistarpeeseen.

Vuonna 2013 toteutettiin *Liikenneviraston ulkoinen arviointi*. Arviointi kohdennettiin virastouudistuksen tavoitteiden toteutumiseen ja sen avulla pyrittiin selvittämään, miten virastouudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet, miten uudistuksessa arvioitujen riskien hallinta on onnistunut, miten virasto on omaksunut roolinsa sekä miten ministeriön ohjaus tukee uudistuksen tavoitteita ja virastoa uudessa tilanteessa. Lisäksi arvioitiin viraston osaamista ja resursseja sen keskeisissä tehtävissä.

Virastouudistuksen tavoitteet olivat hyvin yleisellä tasolla. Konkreettisia, mitattavissa olevia tavoitteita ei asetettu, minkä vuoksi myös uudistuksen toteutumisen arviointi osoittautui haasteelliseksi.

Arvioinnin mukaan virastouudistus on edistänyt liikennepolitiikan valmistelua ja luonut puitteet liikennemuotojen välisen yhteistyön ja liikennejärjestelmänäkökulman vahvistumiselle. Synergiapotentialiaali on merkittävä. Liikennejärjestelmänäkökulma on vahvistunut kansallisella tasolla, mutta aluetasolla vaikutus on vielä epäselvä. Liikennemuotojen välisen yhteistyön vahvistamisessa asiantuntijatasolla on vielä paljon parannettavaa viraston sisällä; sitä ovat osaltaan hidastaneet pitkään jatkuneet sisäiset muutosprosessit.

Toiminnan vaikuttavuuden lisäämisessä on menty hyvään suuntaan, mutta toimenpiteet eivät vielä näy loppukäyttäjille siinä määrin kuin oli tavoiteltu. Liikenneviraston keskeiset asiakkaat ja sidosryhmät ovat tyytyväisiä uudistukseen ja kokevat asiakaslaadun parantuneen erityisesti yhden luokun periaatteen kautta. Virastouudistus on jonkin verran lisännyt liikenteen turvallisuus- ja ympäristövaikutusten huomioimista toiminnassa. Talous- ja tietohallintoriskeihin ei virastouudistusta suunniteltaessa kiinnitetty riittävästi huomiota eikä riskejä riittävästi tunnistettu. Henkilöstö on motivoitunutta ja yleisesti tyytyväinen työhönsä.

Keskeisiä kehittämiskohteita ovat ministeriön ja viraston roolien ja työnjaon kirkastaminen sekä asiantuntijayhteistyön parantaminen, ohjauksen kehittäminen strategiseen suuntaan, sekä asiakkuudenhallinnan ja asiakkaita osallistavien prosessien parantaminen. Myös osaamisen hyödyntämisessä ja erityisesti osaamisen yhdistämisessä ja tätä kautta saavutettavassa synergiaedussa on vielä tehtävää Liikenneviraston johdolle. Osaamiskapeikat tulisi tunnistaa. Liikenneviraston sisäistä organisaatiokulttuuria tulee kehittää ja talous- ja tietojärjestelmäriskien hallintaan kiinnittää erityistä huomiota.

Liikenneviraston arvioinnista saatuja tuloksia ja kehittämisehdotuksia tullaan hyödyntämään tulevia virastokohtaisia arviointeja suunniteltaessa.

Lisäksi ministeriö, virastot ja laitokset toteuttavat vuosittain koko hallinnonalan yhteisen sidosryhmätutkimuksen, jonka tarkoituksena on selvittää yleisellä tasolla liikenne- ja viestintäministeriön sekä sen hallinnonalaan kuuluvien virastojen sidosryhmien näkemyksiä mm. organisaatioiden tunnettavuudesta, mielikuvista, sidosryhmätoiminnasta, palveluista ja johtamisesta. Tutkimus toimii osaltaan myös yhtenä osana arvioitaessa ministeriön ja virastojen onnistumista toiminnassa.

Hallitusohjelman toimeenpanoa arvioidaan hallituskaudella valtioneuvoston kanslian antamien ohjeiden mukaisesti. Valtioneuvoston kanslia vastaa hallitusohjelman seuranta-aineiston tuottamisesta sekä edistää hallitusohjelman tehokasta toimeenpanoa yhteistyössä ministeriöiden kanssa.

Virastot ja laitokset toteuttavat omiin tarpeisiinsa erilaisia arviointeja. Näitä ovat asiakas- ja sidosryhmätutkimukset, laatu- ja itsearviointit, vaikuttavuusarviointit, kansainvälisten ryhmien tekemät arvioinnit sekä henkilöstön työtyytyväisyystutkimukset ja sisäisen tarkastuksen tekemät arvioinnit. Arviointeja hyödynnetään organisaation kehittämisessä. Ministeriö käsittelee virastojen tekemiä arviointeja osana tulosohjausprosessia.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukset tuottavat arviointitietoa ministeriölle, virastoille ja laitoksille niiden toiminnan onnistumisesta. Tarkastukset kohdistuvat muun muassa organisaatorakenteisiin ja rahoitusjärjestelmiin, toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen, toiminnan suoritteisiin ja tuotoksiin, toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen tai toiminnan vaikutuksiin. Tarkastuskohteita ovat myös yksittäisen viranomaisen tai valtionavun saajan hoitamat rajatunmat tehtävät sekä talousarvion ulkopuoliset rahastot, liikelaitokset tai valtionyhtiöt. Tuloksellisuustarkastuksia kohdistetaan lisäksi EU-ohjelmien toimeenpanoon ja ohjelmien varainkäyttöön.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- ministeriön toteuttamat arvioinnit systematisoidaan ja virastot arvioidaan säännöllisesti
- tulosohtjausprosessi prosessina arvioidaan säännöllisesti.

3.11 Tulosohtjausfoorumit ja toimijat

Tulosohtjauksen foorumeilla tarkoitetaan ohtjausrakenteen mukaisia johtamis- ja ohtjaustehäviä sekä vuorovaikutuskanavia, joilla varmistetaan tulostavoitteiden saavuttaminen. Foorumit tekevät tulkintaa tavoitteista ja niiden saavuttamiseksi tarvittavista toimista. Lisäksi foorumit arvioivat onnistumista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Edelleen foorumit kuvaavat vastuussa olevien rahojen roolit ja niihin liittyvät tehtävät, päätösvalan, toimivalan ja tehtäväjaon. Foorumeiden työskentely on ammattimaista, asiantuntevaa ja johdonmukaista.



Kaavio 14: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtjausfoorumit

Hallinnonalan virkamiesjohtoryhmä

Liikenteen ja viestinnän hallinnonalan konserniajattelun vahvistamiseksi, strategisen suunnittelun sekä tulosohjauksen organisoimiseksi liikenne- ja viestintäministeriössä toimii hallinnonalan virkamiesjohtoryhmä.

Hallinnonalan virkamiesjohtoryhmässä käsitellään koko hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua, hallinnonalan muita strategisia kysymyksiä ja lainsäädäntösuunnitelmia, sovitetaan yhteen hallinnonalan virastojen ja laitosten toimintaa sekä käsitellään hallinnonalan työnantajapolitiikkaa, johtamista ja muita koko hallinnonalaan koskevia asioita.

Hallinnonalan virkamiesjohtoryhmän puheenjohtaja on kansliapäällikkö. Muut jäsenet ovat ministeriön osastopäälliköt ja viestintäjohtaja sekä Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusviraston, Viestintäviraston ja Ilmatieteen laitoksen pääjohtajat. Hallinnonalan virkamiesjohtoryhmä voi kokoontua puheenjohtajan määräämässä suppeassa kokoonpanossa käsittelemään ministeriön tietyn toimialan, viraston tai laitoksen ohjausta koskevia asioita.

Virkamiesjohtoryhmän sihteerinä toimii kansliapäällikön nimittämä sihteeri, joka kokoaa esityslistan ja tekee pöytäkirjan.

Virkamiesjohtoryhmän työskentelytapa on keskusteleva. Sen rooli on yhteisiä linjauksia hakeva koko ryhmää koskevissa asioissa. Se ei pääsääntöisesti käsittele asiakirjoja, kuten talousarvion laadinta- tai toiminta- ja taloussuunnitelma laadintaohjeet, talousarvio, toiminta- ja taloussuunnitelma, tilinpäätöskertomukset, mutta keskustelee keskeisimmistä linjauksikysymyksistä hyvissä ajoin ennen päätöksentekoa.

Muut hallinnonalan yhteiset ryhmät

Virastojen ja laitosten ohjausta koskevia muita kuin strategisia asioita käsitellään kunkin viraston ja laitoksen ohjauksen johtoryhmässä, jonka puheenjohtajana on asianomaisen osaston osastopäällikkö ja muina jäseninä viraston tai laitoksen pääjohtaja ja muut puheenjohtajan kutumat ministeriön ja viraston tai laitoksen virkamiehet. Johtoryhmän sihteerinä toimii ao. viraston tulosohjauksesta vastaava virkamies.

Ohjauksen johtoryhmän roolina on viedä ministeriön johdon päätökset käytännön ohjaustyöhön sekä keskustella tavoitteiden muodostamisesta ja niiden saavuttamisesta ja korjaavista toimenpiteistä. Johtoryhmä voi myös käsitellä ja avustaa osastopäällikköä strategioiden ja linjausten valmistelussa.

Johtoryhmät voivat halutessaan perustaa suppeampia tiettyä asiaa valmistelemaan koottuja ryhmiä. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi tavoitteiston ja mittariston käytännön kehittäminen ja valmistelu sekä seuranta tai liikennejärjestelmätyön ohjeistaminen ylemmän tason tavoitteiden mukaisesti hallinnonalalla ml. ELYjen toiminta.

Lisäksi ministeriö voi asettaa muita hallinnonalan sisäisiä valmistelu- ja koordinaatioryhmiä, jotka tukevat ohjausprosessia. Kyse on päätöksentekoa ja vaihtoehtoja kartoittavista, ei strategisen tason päättävistä ryhmistä. Operatiivisten linjausten osalta ryhmällä voi olla päätöksentekovaltaa. Tällaisia ryhmiä ovat mm. hallinnonalan viestintä-, talouden ohjaus-, henkilöstöhallinto- ja TEAS (tutkimus, ennakointi, arviointi ja selvitystoiminta) -ryhmät. Ryhmän puheenjohtajana toimii ministeriön edellä mainituista tehtävistä vastaava virkamies sekä jäsenenä viraston ja laitoksen vastaavat virkamiehet. Ryhmä valitsee keskuudestaan sihteerin.

Osastopäälliköt

Osastopäälliköt ovat avainasemassa suunnittelun ja seurannan prosesseissa. Prosessit kulkevat poikkeuksetta osastopäälliköiden kautta päätöksentekoon kansliapäällikölle ja ministerille. Osastopäälliköt vastaavat suunnittelun ja seurannan järjestämisestä osastoillaan. Osastopäälliköt vastaavat suunnittelun ja seurannan kohteena olevan substanssin ja laadukkaan lopputuloksen lisäksi siitä, että prosessi etenee ajallaan osaston sisällä.

Yksiköiden päälliköt

Yksiköiden päälliköiden tehtävänä on valvoa asioiden valmistelua yksiköidensä tehtäväalueiden osalta. He myös vastaavat yksikön resurssien käytön suunnittelusta sekä tulosohjaajien työn käytännön ohjaamisesta ja tukemisesta.

Virastojen ja laitosten tulosohjaajat ministeriössä ja virastojen tulosohjausvastinparit

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastoille ja laitoksille on kullekin nimetty viraston tai laitoksen tulosohjauksesta vastaava ministeriön virkamies, tulosohjaaja. Tulosohjaajan nimittää osastopäällikkö, jolle tulosohjaaja raportoi toiminnastaan. Tulosohjaaja toimii normaalin linjaorganisaation rinnalla. Tulosohjaajalla on tarvittaessa käytössään osaston asiantuntijoista koottu tukiryhmä. Tulosohjaajat toimivat myös osastojensa koordinaattoreina ohjausprosessin asiakirjojen laadinnassa.

Tulosohjaajan tehtäviä ovat:

- 1) tulosohjattavan viraston tai laitoksen asioiden yleinen seuranta;
- 2) osallistuminen tulosohjattavan viraston tai laitoksen strategiseen suunnitteluun (virastolla vähintään tulosohjaajan informointivelvollisuus);
- 3) ministeriön sisällä osallistua tulosohjattavaa virastoa tai laitosta koskevien asioiden valmisteluun;
- 4) valmistella asiat ministeriön ja viraston tai laitoksen välillä käytäviin tulosneuvotteluihin;
- 5) toimia sihteerinä viraston ohjauksen johtoryhmässä;
- 6) toimia sihteerinä ministeriön ja viraston tai laitoksen välisissä tulosneuvotteluissa;
- 7) valmistella palautteet tulosohjattavan viraston tai laitoksen tuottamiin asiakirjoihin;
- 8) valmistella tilinpäätöskannanotto tulosohjattavan viraston tai laitoksen tilinpäätöksestä.

Tulosohjaaja vastaa siitä, että hänen saamansa tiedot, jotka olennaisella tavalla vaikuttavat ohjattavan viraston tai laitoksen toimintakykyyn tai vaarantaa virastolle asetetut tulostavoitteet, välittyvät mahdollisimman viipymättä ministeriön johdolle. Tulosohjaaja on tällaisissa asioissa yhteydessä omaan osastopäällikköön. Tulosohjaaja on velvollinen informoimaan myös asiasta vastaavaa yksikönpäällikköä olennaisista ohjattavaan virastoon tai laitokseen liittyvästä seikoista.

Tulosohjaajan rooli on ohjausprosessin toimivuuden kannalta keskeinen, minkä vuoksi tulee varmistaa, että tulosohjaajalla on käytettävissä kaikki ohjaamansa viraston tai laitoksen kannalta oleellinen tieto myös silloin, kun tulosohjaaja ei ole edustettuna aiemmin mainituissa ryhmissä.

Tulosohjaajan, talousyksikön ja controllerin roolit

Talouslyksikkö vastaa tulosohjauksen järjestämisestä ja kehittämisestä hallinnonalalla. Tulosohjaaja osallistuu tulosohjausprosesseihin ja vastaa ohjauksen sisällöstä. Controller toimii prosessin laadunvarmistajana.

Talusojohtaja – tulosohjauksen omistajuus, valvonta ja kehittäminen

Tulosohjausprosessin omistaa talusojohtaja, jonka tehtävänä on seurata ja valvoa prosessin toimivuutta, esittää prosesseihin liittyviä kehittämis- ja korjaustoimenpiteitä. Erillisten strategisten suunnitelmien tekeminen on substanssiosastojen vastuulla, esim. liikenneturvallisuus, ympäristö yms. Talusojohtaja voi kutsua ministeriön tulosohjaajat koolle, jolloin tapaamisen tavoitteena on varmistaa prosessien yhtenäisyys sekä oppia toisten kokemuksista.

Rooleihin vaikuttavat toimintaympäristömuutokset

Liikenne- ja viestintäministeriön tulosohjaus ja toimijoiden roolitus on monin osin todettu toimivaksi ja tietyin osin jopa esimerkinomaiseksi. Kuitenkin siirryttäessä tulevaisuudessa enemmän valtiokonserniohjauksen suuntaan toimintatapojen sopeuttamista edellytetään tietyssä määrin.

Tulosohjauksen kehittämisryhmä arvioi, että tulevaisuudessa hallitusohjelmien toteuttamisen selkärankana tulevat korostumaan hallituksen tekemät strategiset linjaukset hallitusohjelman pohjalta (HOT-asetanta). Vastaavasti selontekojen merkityksen arvioidaan vähenvän ja kehysohjauksen vahvistuvan. TTS/kehys- ja talousarvioraportoinnin avulla kerrotaan poliittiselle päätöksenteolle, mihin vaikutuksiin pyritään ja millä rahamäärällä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- ministeriön johto antaa hallituskauden alussa keskeiset linjaukset tulosohjausprosessin kivijalaksi. Linjauksilla on merkitystä kahteen suuntaan. Ensinnäkin niillä tulkitaan hallitusohjelmaa ja siihen liittyviä muita linjauksia. Toisaalta huolehditaan siitä, että määritellyistä strategisista tavoitteista voidaan johtaa virastojen tavoitteet.

Tulosohjauksen vastinparit ja -ryhmät

Tulosohjauksen vastinparien tai -ryhmien (taulukko 2) yhteistyö on tärkeää toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan käytännön valmistelutyön sujuvuuden kannalta. Tiimien työtapoja kehitetään edelleen siten, että heillä olisi tapaamisia mm. aikataulujen asettamisen ja raportointisisältöjen pohdinnan puitteissa. Näissä tapaamisissa keskiössä, koordinaattorina, toimii tulosohjaaja. Yhteistyön avulla voidaan välttää erityisesti virastojen kannalta hankalat pikatoimeksiannot. Tiimien tehtävänä olisi määritellä tiedonkulun prosessit ja käytössä olevat tietojärjestelmät, jotka ovat tulosohjauksen tukena, esimerkiksi hallinnonalan yhteinen ympäristö kokouskutsuille, pöytäkirjoille ja strategiakartoille.

	Ministeriön politiikkaosasto	Virasto	Ministeriön talousyksikkö
Liikennevirasto	Päätulosohjaaja Liikennehallinnon ohjaus	Vastinpari virastossa	Tulosohjauksen tuki
	Aputulosohjaaja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset		
Liikenteen turvallisuusvirasto	Päätulosohjaaja Liikennehallinnon ohjaus	Vastinpari virastossa	Tulosohjauksen tuki
Viestintävirasto	Päätulosohjaaja Viestinnän peruspalvelut	Vastinpari virastossa	Tulosohjauksen tuki
Ilmätieteen laitos	Päätulosohjaaja Kehittämisyksikkö	Vastinpari virastossa	Tulosohjauksen tuki

Taulukko 2: Tulosohjauksen vastinparit

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- tulosohtjauksen vastinparien tai -ryhmien yhteistyötä tehostetaan tulosohtjausprosessin sujuvoittamiseksi. Tällöin voidaan pitkälti välttää pikatoimeksiannot ja huolehtia siitä, että tieto kulkee. Yhteisten tietojärjestelmien määrittely ja käyttö on myös näiden työnyrkkien tehtävä.

Ministeriön tulosohtjaajat eivät tee tulosohtjausta päätoimisesti, kuten ei myöskään vastinparit. Työryhmäpalautteen perusteella tulosohtjaus ei voikaan olla eriytynyt substanssityöstä, vaan tulosohtjaus ja substanssityö linkittyvät toisiinsa. Erytisesti tulosohtjaajan olisi tärkeää olla tietoinen viraston substanssilainsäädäntöhankkeista, jotta tätä kautta tulosohtjauksen kytkentä lainsäädäntöprosessiin vahvistuisi. Työryhmä ehdottaa, että hankepäättöslomakkeisiin lisättäisiin tulosohtjaajaa varten yksi rivi, jossa ilmoitetaan onko lainsäädäntöhankkeella vaikutuksia viraston toimintaan ja resursseihin. Tulevaisuudessa tulosohtjaajalla on suurempi rooli vaikutusten ja resurssien välisen suhteen määrittelyssä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- tulosohtjauksen ja lainsäädäntöhankkeiden tiiviimmäksi toisiinsa kytkemiseksi hankepäättöslomakkeisiin lisättäisiin tulosohtjaajaa varten yksi rivi, jossa ilmoitetaan onko lainsäädäntöhankkeella vaikutuksia viraston toimintaan ja resursseihin.

Tulosohtjaajan on hahmotettava yhteiskunnan ja viraston tila sekä niiden keskeiset haasteet. Tulosohtjaajan on tärkeää olla hermolla ennakoitityössä. Samoin ennakoitityössä huomioidaan tulosohtjausprosessi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- tulosohtjaajille mahdollistetaan nykyistä aktiivisempi osallistuminen hallinnonalan ennakoitityö- ja kehittämistyöhön sekä huolehditaan siitä, että heillä on käytössään riittävä tieto viraston tehtäviä koskevista lainsäädäntö-, maksuasetus- ja muista hankkeista. Tulosohtjaajan työssä on keskeistä hahmottaa yhteiskunnan ja viraston tila sekä niiden keskeiset haasteet ja viraston kehittämistarpeet.

Virastojen ohjauksen johtoryhmien työskentelyn harmonisoiminen

Virastojen ohjauksen johtoryhmien rooli on dynaaminen ja koska aiemmin niiden kokoontuminen ei ole ollut kaikkien virastojen osalta säännöllistä, tulosohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että jatkossa virastojen ohjausten johtoryhmien toiminta systematisoidaan koskettamaan jokaista virastoa ja laitosta. Ohjausten johtoryhmien aikataulut suunnitellaan toiminnan ja talouden ohjausprosessien julkaisemisen jälkeen keväällä ja syksyllä. Virastojen erilaisen toimintakentän johdosta on kuitenkin perusteltua, että ohjausryhmät voivat muutoin järjestää työskentelytapansa joustavasti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- virastojen ohjausryhmien toiminta systematisoidaan koskemaan jokaista virastoa ja laitosta. Virastojen ohjauksen johtoryhmät mahdollistavat kumppanuus-periaatteen mukaisen yhteistyön.
- ohjauksen johtoryhmien aikataulut suunnitellaan kevät- ja syyskaudelle
- liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle perustetaan tulosohjausryhmä. Hallinnonalan tulosohjauksen kehittämiseen asetetun työryhmän työn päättyessä on koettu tarvetta hallinnonalan tulosohjauksen jalkauttamiselle, jatkuvalla hallinnonalan yhdenmukaiselle toimeenpanolle ja kehittämiselle ottaen huomioon valtionhallinnossa käynnissä olevat vastaavat kehittämishankkeet.

4. Tulostavoitteet ja -mittarit

4.1 Tulostavoitteiden ja -mittareiden kriteerit

Tulostavoitteiden olennaisuuden ja hallittavuuden kannalta keskeinen periaate on, että tavoitteita asetetaan mieluiten vähän kuin paljon. Tulostavoitteille voidaan asettaa monia yleisiä vaatimuksia. Hyvät tulostavoitteet ovat mm:

- viraston toimintakokonaisuuden perustehtäviin kytkeytyviä ja niistä johdettuja
- viraston toiminnan kannalta olennaisia ja vaikuttavia
- viraston omilla toimenpiteillä vaikutettavissa olevia
- kattavat mahdollisimman suuren osan toiminnasta, mutta osoittavat prioriteetteja, asioiden tärkeysjärjestystä
- strategisia
- selkeitä, kaikille ymmärrettäviä
- konkreettisia, operationaalisia
- kuvaavat tulosta, asiantilaa
- arvioitavia, mitattavia ja aikaan sidottuja
- realistisia, mutta haastavia

Tulostavoitteita asetettaessa ei voitane täysin välttyä sitä, että tavoiteasetanta johtaa osaoptimointiin. Tällöin tavoiteasetannassa ei ole päämääränä koko hallinnonalan edun näkökulma, vaan se palvelee jonkin suppeamman intressiryhmän etua. Kun tulosohjausta kehitetään kumppanuuden suuntaan, on tärkeää, että asioita katsotaan kokonaisuuden näkökulmasta, ei yksittäisten toimijoiden näkökulmasta. Näin toimien myös luottamuksen rakentamiseen luodaan maaperää.

Tulostavoitteen saavuttamista mitataan tulosmittarilla. Hyvän tulosmittarin yleisiä ominaisuuksia ovat mm:

- mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä
- mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta
- mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein
- mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita
- mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena ja tehdä vertailuja ajallisesti
- mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle
- mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin
- mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla

Valtiovarainministeriön VATU-ohjeen 12.6.2012 liitteessä 2 eli "Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa" on todettu indikaattoreiden määrittelystä seuraavaa: " Indikaattori on asia, joka kuvaa tavoitteen saavuttamista. Indikaattoreiden määrittelyssä tulisi ottaa huomioon eräitä arvioinnin luotettavuuteen vaikuttavia seikkoja."

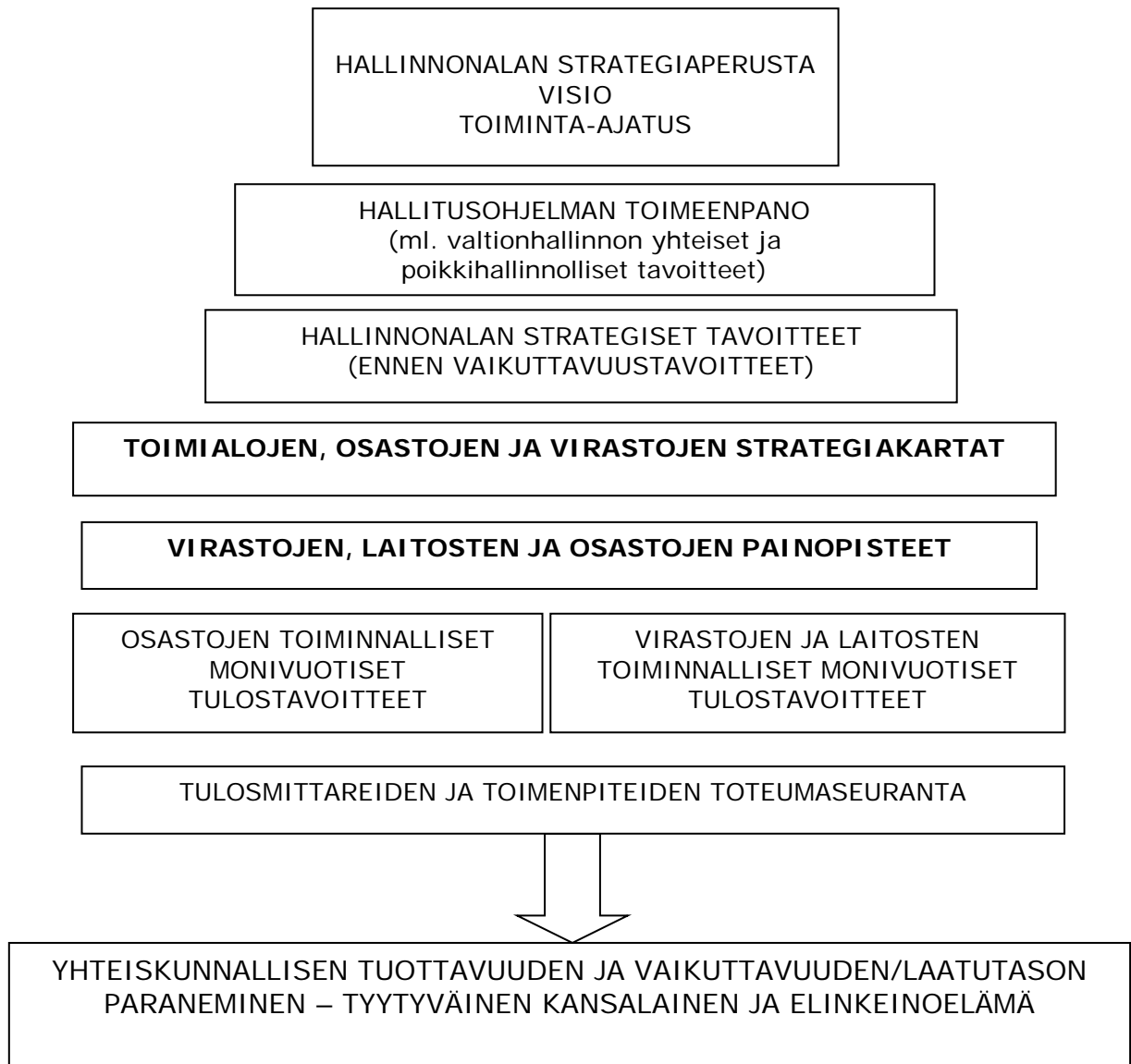
- Relevanssi. Tulisi tarkastella, missä määrin indikaattori todella kuvaa tarkoitetun ilmiöalueen ydintä.
- Validiteetti. Tulisi tarkastella missä määrin indikaattori kuvaa sitä, mitä sen pitäisi kuvata, eli missä määrin sen sisältö vastaa tavoitteen sisältöä. Validi indikaattori ei silti välttämättä kuvaa ilmiöalueen relevanttia aluetta.
- Reliabiliteetti: miten luotettavasti indikaattoria voi mitata.
- Sisällön hävikki: miten kattavasti indikaattori kuvaa tavoitteen sisältöä.
- Kausaaliyhteys ja mahdolliset väliin tulevat tekijät huomioitava.

Ohjeen mukaan "Ihannetapauksessa indikaattoreita olisi suppea lukumäärä, mutta niillä olisi suuri kattavuus. Tärkeiltä tuntuvien indikaattoreiden lukumäärä tahtoo usein nousta liian suureksi tehokasta seurantaa ajatellen. Tällöin indikaattoreita voidaan nimetä kahdenlaisia. Tavoiteindikaattoreiksi nimetään varsinaiset priorisoidut tavoitteiden toteutumista kuvaavat indikaattorit, joiden toteutumisesta raportoidaan ohjelman tai organisaation tulosohtaukseen liittyen.

Muut tärkeiksi nähdyt indikaattorit voidaan nimetä seurattaviksi indikaattoreiksi. Ne voivat palvella pitkäaikaisempaa seurantaa, ja niistä voidaan jokin tai jotkut myöhemmin nostaa tavoiteindikaattoreiksi uudistuvien strategiiden painopisteiden tai kriittisesti heikentyvän kehityksen nojalla."

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtauksen kehittämistyöryhmyön tuloksena on hahmoteltu hallinnonalan strategiakäsitetierarkiaa. Kaavion 15 idea on hallinnonalan visiosta ja toiminta-ajatuksesta sekä edelleen hallitusohjelmasta johdettu vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden vyöryttäminen kansalaisten ja elinkeinöelämän palvelemiseksi.

LVM:N HALLINNONALAN STRATEGIAKÄSITEHIERARKIA



Kaavio 15: LVM:n hallinnonalan strategiakäsitehierarkia

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on työryhmätyöskentelyn tuloksena kiinnitetty huomiota siihen, että asetetut tulostavoitteet täyttäisivät hyvälle tulostavoitteelle asetetut kriteerit ja että myös tulostamittarit ja seurantamittarit kuvaisivat parhaalla mahdollisella tavalla tulostavoitteiden saavuttamista.

Seuraavassa taulukossa näkyy asetettujen tulostavoitteiden määrällinen kehittyminen vuosina 2009–2013.

Hallinnonalan virastojen tulostavoitteiden lukumäärä	2009	2010	2011	2012	2013
Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	36	51	58	7	9
Toiminnallinen tehokkuus	80	37	46	32	25
Tuotokset ja laadunhallinta	184	132	136	83	100
Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen	23	14	16	4	6
Yhteensä	323	234	256	126	140

Taulukko 3: LVM:n hallinnonalan virastojen tulostavoitteiden lukumäärä 2009–2013

Tulostavoitteina olevien indikaattoreiden ja mittareiden määrä hallinnonalalla on vähentynyt yli puolella vuodesta 2009 vuoteen 2013. Tähän on vaikuttanut hallinnonalalla vuonna 2010 toteutettu liikennehallinnon virastouudistus sekä myös se että tulostavoitteiden asettamiseen ja sisältöön on kiinnitetty erityisesti huomiota aiemmin raportissa kuvatun mukaisesti. Tavoitteiden vähentymiseen vaikuttaa samalla myös se, että osa mittareista on siirretty seurantamittareiksi.

4.2 Tuottavuuden mittaaminen

VATU-hankkeen osana on toiminut erillinen Tuottavuusmittauksen kehittämisryhmä, jonka vastuutahona toimi liikenne- ja viestintäministeriö. Tuottavuuden mittaamiseen on jälleen aloitettu kiinnittämään huomiota, kun mm. rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti valtionhallinnon toimintoihin tulee kohdistaa 0,5 % tuottavuusvaade.

Valtiohallinnossa 2000-luvun alkupuolelta lähtien käytössä ollut tuottavuuden mittaamismenetelmä on monin tavoin ansiokas, vaikkakin kehittämistarvetta on erityisesti käsitteistössä ja tuotteistuksessa. Tuotteistuksen puute näkyy liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla mm. siten, että mitataan vain viraston ulkopuolelle meneviä suoritelmääriä eikä ollenkaan sisäisiä tuotoksia. Puutteeksi on koettu myös se, että menetelmä ei tuota ajallisesti eripituisia mittaustuloksia, vaan vertaa suoriutumista aina edelliseen vuoteen. Lisäksi menetelmä ei tunnista palvelun laatutason tai vaikuttavuuden parantumista. On myös kausivaihteluita, jolloin suoritteiden määrä voi vaihdella. Esimerkiksi pääomavaltaisella alla ja muutoinkin investointeja tehtäessä hyödyt tulevat vasta myöhemmin vuosina.

Tuottavuuskysely valtionhallinnon vuoden 2012 tilanteesta toteutettiin 31.5.2013 mennessä. Kyselyn vastausprosentiksi muodostui hieman yli 80 %. Liikenne- ja viestintäministeriön kaikki hallinnonalan virastot ml. ministeriö raportoivat vuoden 2012 tuottavuusluvut Tilastokeskukselle. Koko valtionhallinnon tuotos alentui yhden prosenttiyksikön vuonna 2012. Kun työn tuottavuus parantui 1,1 %, se osoittaa, että työpanos eli htv-määrä oli alentunut 2,1 %.

Aiemman valtionhallinnon tuottavuusohjelman vaikutukset näkyvät henkilöstömäärän vähentymisenä. Koska kuitenkin kokonaiskustannukset olivat kasvaneet 1,5 %, kokonaistuottavuus alentui 2,5 %. Ulkopuolisten palvelujen ostoon siirtyminen ei siten ole merkinnyt kustannusten alentumista tai sitä olisi toimittu taloudellisemmin. Tuottavuuden kasvuun voidaan vaikuttaa kuvassa 1 esitetyillä tavoilla.



Kuva 1: 5 tapaa vaikuttaa tuottavuuden kasvuun (Ilmatieteen laitos 2014)

Elokuussa 2013 järjestettiin liikenne- ja viestintäministeriön ja hallinnonalan virastojen kesken tuottavuuskokous, jossa käsiteltiin hallinnonalalla käytössä olevia tuottavuusmittareita ja tuottavuuden mittaamisen kehitysehdotuksista. Todettiin, että tuottavuuden mittaamisessa on haasteita esim. suoritteiden ja relevanttien kustannusten määrittelyssä. Koska kansantaloudellinen tilanne ja hallituksen rakenneuudistustyöskentely edellyttävät tuottavuuden parantamista, menetelmän edelleen kehittäminen on perusteltua.

Tuottavuuskehitys kytkeytyy vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman eri osa-alueisiin. Valtionhallinnon tuottavuuden määrätietoinen parantaminen merkitsee esimerkiksi seuraavia asioita:

- on tiedettävä mikä on nykyinen tilanne – eli miten tuottavia/tehokkaita nykyisin ollaan (vrt. Tilastokeskuksen selvitys)
- tuottavuuden mittausta on kehitettävä systemaattisesti; on ymmärrettävä tuottavuus-käsitteen yhteys muihin tuloksellisuuden käsitteisiin, kuten vaikuttavuus ja taloudellisuus sekä rahoitukseen
- on löydettävä jokaisella hallinnon tasolla ne toimenpiteet, joilla tuottavuutta voidaan parantaa
- on tuotettava ajantasaista ja luotettavaa tietoa tuottavuuden kehityksestä
- tulosohjaukseen on sisällytettävä tuottavuustavoitteita nykyistä enemmän
- Kiekun myötä työajanseuranta tuo mukanaan mahdollisuuksia kehittää tuottavuuden mittaamista

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohtauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- tuottavuuden mittaamista ja mittaamisen kehittämistä jatketaan hallinnonalalla.

4.3 Tulospalkkio ja -sanktiojärjestelmä

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohejauksen kehittämishankkeen toimeksiannon mukaisesti työryhmän tehtäväksi määriteltiin kehittää tulospalkkioiden ja -sanktioiden käyttöä.

Ministeriötä lukuun ottamatta hallinnonalan virastoissa on käytössä tulospalkkiojärjestelmä. Tulospalkkiojärjestelmä on kytketty ministeriön virastolle asettamien ja edelleen virastojohdon asettamien täsmentävien tavoitteiden saavuttamiseen henkilötasolle. Sanktiojärjestelmää ei ole käytössä missään virastossa. Pääjohtajien bonuspalkkiojärjestelmää on käsitelty luvussa 3.5.

Keväällä 2013 työryhmän toimeksiannosta poiketen ministeriön johto päätti, että tulospalkkiojärjestelmän kehittämistä selvitetään osana valtion henkilöstöhallinnon kehittämistä.

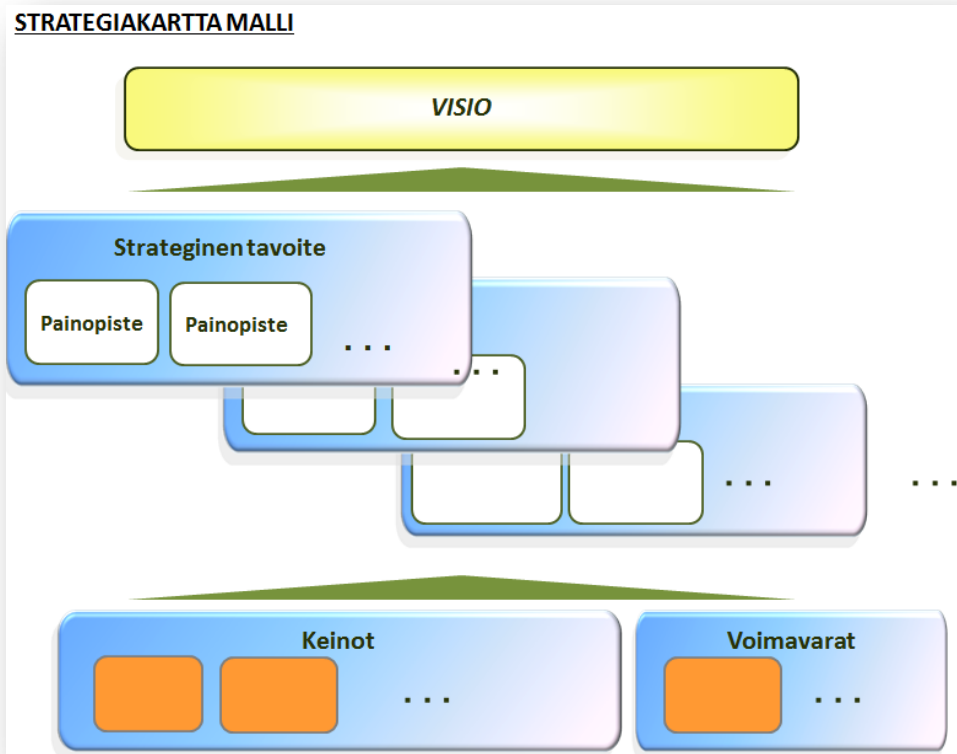
5. Strategian toiminnallistaminen – strategiakartat

5.1 Vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden sekä resurssisuunnittelun yhteyden parantaminen

Strategiakartta-konsepti on alun perin Kaplanin ja Nortonin kehittämä. Strategiakartta on johtamisjärjestelmän kuvaus, joka sisältää vision, yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, painopisteet, toiminnalliset tulostavoitteet ja voimavarat/keinot.

Strategiakartan laatiminen aloitetaan vision määrittelyllä. Tämän jälkeen määritetään strategiset tahtotilat/tavoitteet ja keinot, joihin mittarit linkitetään. Voimavarat voidaan myös määritellä keinoiksi, joilla tähdätään tavoitetilan saavuttamiseen. Mittareiden tulisi olla mahdollisimman valideja osumatarkkuudeltaan. Tavoitteena on, että kaikille strategisille tavoitteille ja keinoille määritellään sopiva mittari.

Mahdollisimman validin mittariston antaman palautetiedon pohjalta voidaan päätellä, toteutuuko strategia. Ellei näin tapahdu, oletukset syy-seuraussuhteista osoittautuvat vääriksi ja keinojen oikeellisuus joudutaan tarkistamaan. Näin strategiakartta toimii strategisen tavoiteasetannan jatkuvan parantamisen työkaluna ja palautejärjestelmänä.



Kaavio 16: Strategiakarttamalli

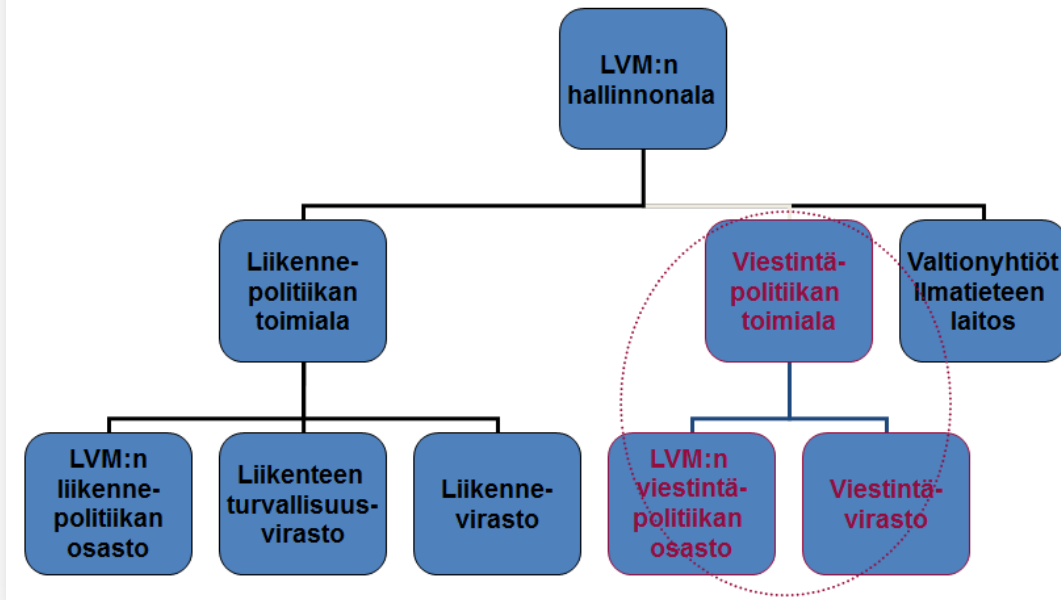
5.2 Viestintäpolitiikan strategiakarttapilotti

Strategiakartan soveltaminen valtiohallintoon on käynnistynyt valtiovarainministeriön tulosohjaushankkeen aloitteesta. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla käynnistettiin vaikuttavuustavoitteiden, tulostavoitteiden ja resurssisuunnittelun välisen yhteyden parantamiseksi kaksi pilottiprojektia strategiakartta-työkalun kehittämiseksi vuonna 2012.

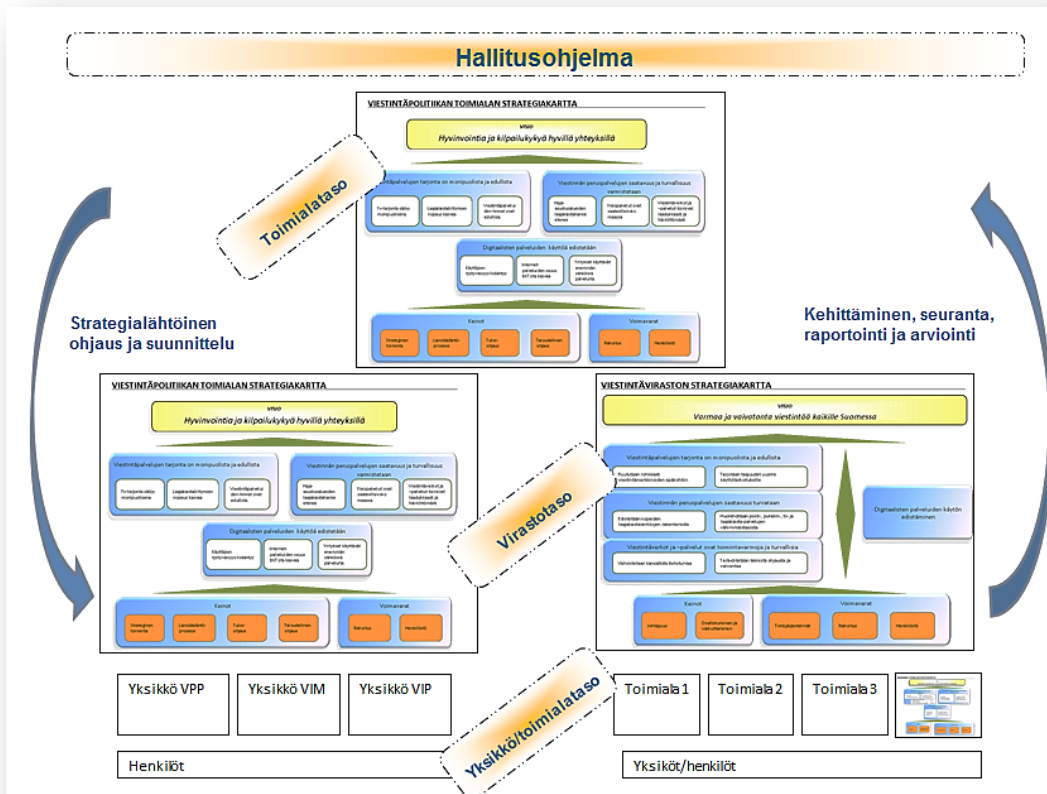
Toisessa pilotissa strategikarttaa käytettiin hallitusohjelman viestintäpolitiikan tavoitteiden jalkauttamiseen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Lisäksi viestintäpolitiikan osalta on testattu strategikartan toimivuutta strategisen pitemmän ajan suunnittelun välineenä.

Toisessa pilotissa kehitettiin menetelmää yhteisen poikkihallinnollisen teeman tavoitteiden asetantaa ja toiminnan ohjaamista varten. Poikkihallinnollisen pilotin teemaksi valittiin tieliikenteen turvallisuuden edistäminen. Liikennepolitiikan osalta strategiakarttatyökalua ja sen toimivuutta testattiin myös toimialan nykyiseen tavoitteistoon tarkoituksena tunnistaa tavoitteiston kipupisteitä ja strategiakartan käyttöönoton edellytyksiä.

Strategiakarttojen kokonaisuus



Kaavio 17: Liikenne- ja viestintäpolitiikan strategiakarttakokonaisuus



Kaavio 18: Hallitusohjelman vyörytys, hahmotelma

Viestintäpolitiikan strategiakarttapilotin tavoitteena oli selkeyttää sitä, miten hallitusohjelman tavoitteet pystytään jalkauttamaan johdonmukaisesti koko toimialan, ministeriön ja sen alaisen viraston tavoitteiksi. Pilotissa kokeiltiin strategiakartan toimivuutta tavoiteasetannassa ja tulosohjauksessa. Nykytilanteen kuvaus strategiakarttana laadittiin viestintäpolitiikan toimialalle, ministeriön viestintäpolitiikan osastolle, Viestintävirastolle, viraston Markkinat-toimialalle ja toimialan Sääntely-yksikölle.

Hallitusohjelman keskeiset kirjaukset on nykyisin kiteytetty hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiksi. Niiden voidaan ajatella muodostavan strategiakartassa toimialan strategiset tavoitteet. Strategisille tavoitteille määriteltiin painopisteet hyödyntäen olemassa olevia toiminnallisia tavoitteita. Nämä painopisteet konkretisoivat edelleen strategisia tavoitteita. Mainituista strategisista tavoitteista ja painopisteistä johdettiin edelleen alemman tason tavoitteet, jotka tarkentuvat virastotason tavoitteissa. Viraston sisällä tavoitteet valutetaan edelleen organisaation eri tasoille. Tavoitteet on mahdollista viedä aina henkilötasolle saakka.

Pilotissa keskityttiin tavoitteiden määrittelemiseen ja jalkauttamiseen eri organisaatiotasolla. Strategiakartan avulla on mahdollista suhteuttaa käytettävissä olevia voimavaroja ja keinoja tavoitteisiin. Strategiakartan avulla myös raportointi, seuranta ja korjaustoimenpiteet on johdettavissa tavoitteisiin.

Pilotti vahvisti käsityksen siitä, että hallitusohjelman ja viestintäpolitiittisten tavoitteiden yhteys on nähtävissä viestintäpolitiikan kaikilla hierarkiatasoilla. Pilotti toi kuitenkin esiin tavoiteketjujen epäjatkuvuuskohtia ja eräitä täydennystarpeita. Keskeinen havainto oli se, että ministeriön roolia (=ministeriö virastona) suhteessa toimialan kokonaisuuteen tulee kirkastaa.

Jatkotyössä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten voimavarat ja keinot (prosessit) jäsentyvät suhteessa strategiisiin tavoitteisiin ja painopisteisiin. Lisäksi tulee arvioida sitä, miten strategiakartassa voitaisiin riittävässä määrin ottaa huomioon hallinnonalan tai viraston lainsäädännöllistä perustehtävää toteuttava toiminta, joka ei erikseen nouse esiin esimerkiksi hallitusohjelman kautta.

Pilotin perusteella voidaan sanoa, että jo itse strategiakartan laadintaprosessi tuo lisäarvoa. Prosessi ohjaa tekemään priorisointeja ja sen pohjalta käydyt keskustelut lisäävät päämäärätietoisuutta ja ymmärrystä kokonaistilanteesta. Onnistuessaan strategiakartan laadinta johtaa toimijoiden roolien kirkastamiseen, loogiseen ja johdonmukaiseen ajatteluun tavoiteasetannassa ja epäkohtien korjaamiseen. Sen avulla on helppo testata erilaisia strategisten tavoitteiden kombinaatioita.

Pilotti osoitti selvästi, että strategiakartta on helppo ja johdonmukainen tapa visualisoida ja arvioida tavoitteita, niiden välistä hierarkiaa ja suhteita toisiinsa. Yhtenäinen käsitteistö auttaa nykyistä paremmin ymmärtämään tavoitteiden, keinojen ja voimavarojen välistä kokonaisuutta. Viestintäviraston kokemusten perusteella arvioituna strategiakartta on osoittautunut toimivaksi myös tavoitteiden viestimisessä organisaatioissa. Sitä voidaan pitää erittäin käyttökelpoisena työkaluna erityisesti johtamisen ja viestinnän välineenä.

Pilotin jatkotyönä oli tarkoitus laatia viestintäpolitiikalle ihannestrategiakartta, jossa virtaviivaistetaan mahdolliset nykyisen tilanteen epä johdonmukaisuudet ja luodaan pohjaa seuraavan tulossopimuskauden tavoitteiden asettamiselle. Lisäksi tarkoituksen oli arvioida sitä, miten strategiakarttaa voidaan hyödyntää pitemmän aikavälin strategisessa suunnittelussa. Käytännössä päädyttiin siihen, että seuraavalle tulossopimuskaudelle vuodesta 2015 eteenpäin asetettavia strategisia tavoitteita ja painopisteitä alettiin hahmottaa strategiakarttaa hyödyntäen. Työn tavoitteena oli löytää keskeiset teemat (strategiset tavoitteet) ja painotukset (painopisteet) seuraavaa hallituskautta pohjustavaan tulevaisuuskauteen.

Kyse on lähtökohtaisesti toimialatason strategisista tavoitteista. Samalla luodaan pohjaa sille, että seuraavan hallituskauden hallitusohjelman tavoitteet voitaisiin johdonmukaisesti jalkauttaa koko hallinnonalalle strategiakartan avulla. Kaaviossa 19 on esitetty vuoden 2013 aikana hahmotettu viestintäpolitiikan strategiakartta, jonka pohjalta valmistellaan viestintäpolitiikan osuus ministeriön tulevaisuuskatsauksesta.



Kaavio 19: Viestintäpolitiikan strategiakartta

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsausta varten viestintäpolitiikan strategiset tavoitteet ja painopisteet on kevään 2014 aikana sovitettu yhteen liikennepoliittisten linjausten kanssa. Katsauksen valmisteluun liittyvä kuulemisaineisto aineisto on julkaistu sähköisessä muodossa osoitteessa: <http://bit.ly/1ngWHzo>.

Työryhmätyön kuluessa strategiakarttojen laadinnan keskeiseksi haasteeksi koettiin sen kytkös tulosprismaan sekä muihin suunnittelu- ja seurantaprosesseihin ja asiakirjoihin. Strategiakartan suhdetta viralliseen ohjausjärjestelmään ja suunnittelutyökaluihin ei ole myöskään määritelty.

Työryhmätyön kuluessa on havaittu, että strategiakarttaa voidaan hyödyntää monenlaisessa strategiatyössä. Pilotin puitteissa karttaa hyödynnettiin tulevaisuuskatsauksen laadinnassa teemojen ja painotusten hahmottamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa, että

- strategiakartan pilotointiprosessin aikana esille nousseet kehittämissuositukset sekä havaitut epäkohdat ratkaisuvaihtoehtoinen dokumentoitaisiin riittävällä tasolla prosessin kehittämiseksi
- hallinnonalalla hyödynnetään strategiakarttaa tulevaisuuskatsauksen laadinnassa
- strategiakartan asema osana valtioneuvoston ohjausjärjestelmää virallistetaan.

5.3 Tieliikenteen turvallisuuden edistämispilotti

Tieliikenteen turvallisuuden edistämistä koskevassa pilotissa tarkasteltiin poikkihallinnollisen teeman tavoiteasetantaan ja poikkihallinnollisen toiminnan ohjaukseen liittyvää problematiikkaa. Pilotti toteutettiin liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston yhteistyönä.

Tieliikenteen turvallisuuden edistäminen koettiin otolliseksi poikkihallinnolliseksi pilotointikohteeksi, koska tieliikenteen turvallisuuteen vaikuttaa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimien lisäksi monen muun eri hallinnonalan toimet. Kohde on otollinen myös siksi, että toimijat ovat yhteisesti tunnustaneet tarpeen tehostaa hallinnonalojen yhteistyötä ja tarpeen entistä paremmin varmistaa, että liikenneturvallisuustoimia viedään kiristyvien EU-tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkaasti eteenpäin eri hallinnonaloilla ja poikkihallinnollisissa ohjelmissa.

Tieliikenteen turvallisuuden edistämistä koskevaa poikkihallinnollista yhteistyötä on tehty suunnitelmallisesti useita vuosia ja tämän seurauksena toiminnan eri tasoille on rakentuneet toimivat yhteistyörakenteet ja -verkot. Edistämistyön tavoiteasettelu on kuitenkin jäänyt suurimmaksi osaksi ylätasolle, eikä esimerkiksi valtioneuvoston tieliikenteen turvallisuutta koskevan periaatepäätöksen linjauksia ole konkretisoitu tavoitteiksi. Seuranta on ollut luonteeltaan suurpiirteistä ja pintapuolista eikä yhteistä mittaristoa ja seurantajärjestelmää ole ollut.

Pilottia vietiin eteenpäin strategiakartan perusideaan ja -rakenteeseen pohjautuen. Varsinaista tieliikenteen turvallisuuden edistämisen strategiakarttaa ei kuitenkaan eräitä testikarttoja lukuun ottamatta laadittu, koska pilotin fokuksena oli nimenomaan yhteiseen tavoiteasetantaan ja ohjaukseen liittyvä problematiikka. Keskeisenä haasteena oli se, miten tämän tyyppisessä yhteisessä teemassa päästään aidosti asian yhteiseen käsittelyyn ja eroon nykymallisesta siiloutumisesta ja sivusta ohjauksesta.

Tavoitteena oli siis hahmottaa poikkihallinnollinen valmisteluprosessi toimintaympäristön analyysistä tavoitteistoon asti ja hahmottaa tavoitteiston rakennetta ja luoda tätä kautta edellytyksiä tavoitejohtamiselle. Viime kädessä tarkoituksena oli luoda menettelytapa parantaa yhteisen toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta.

Pilotissa havaittiin, että tieliikenteen turvallisuuden edistämisen kaltaista poikkihallinnollista teemaa ei voida viedä eteenpäin organisaatiolähtöisesti vaan teemaa on lähestyttävä asialähtöisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että strategiakartassa ei edetäkään varsinaisesti organisaatiotasoa pitkin alaspäin vaan pikemminkin tavoitetasoa pitkin alaspäin. Ajatusmallia testattiin sisäministeriön poliisiosaston kanssa. Testaus toi esiin selkeästi sen, että tulosohjauksessa on keskityttävä vain strategisesti tärkeimpiin ja vaikuttavimpiin asioihin. Tämä on erityisen tärkeää, kun kyse on poikkihallinnollisesta ohjauksesta.

Jo pelkästään testausesimerkkinä käytetyn nuorten liikenneturvallisuuden parantamista koskevat nykyinen tavoitteisto oli tukehduuttamassa virastojen tavoitteiston ja käytännön toiminnan.

Poikkihallinnollisen ohjauksen ongelmana on tieliikenteen turvallisuuden edistämisessä ollut se, että linjauksia ja tavoitteita ei ole konkreettisesti otettu huomioon hallinnonalojen suunnitellessa ja resursoidessa omaa toimintaansa. On ajateltu, että turvallisuustavoitteiden ja toimenpiteiden toteaminen yhteisessä suunnitelma-asiakirjassa tai valtioneuvoston periaatepäätöksessä on riittävää. Pilotissa havaintona on, että asian levittäytyminen eri hallinnonaloille ilman selkeää vastuutusta on poikkihallinnollisen ohjauksen kannalta kriittinen kohta.

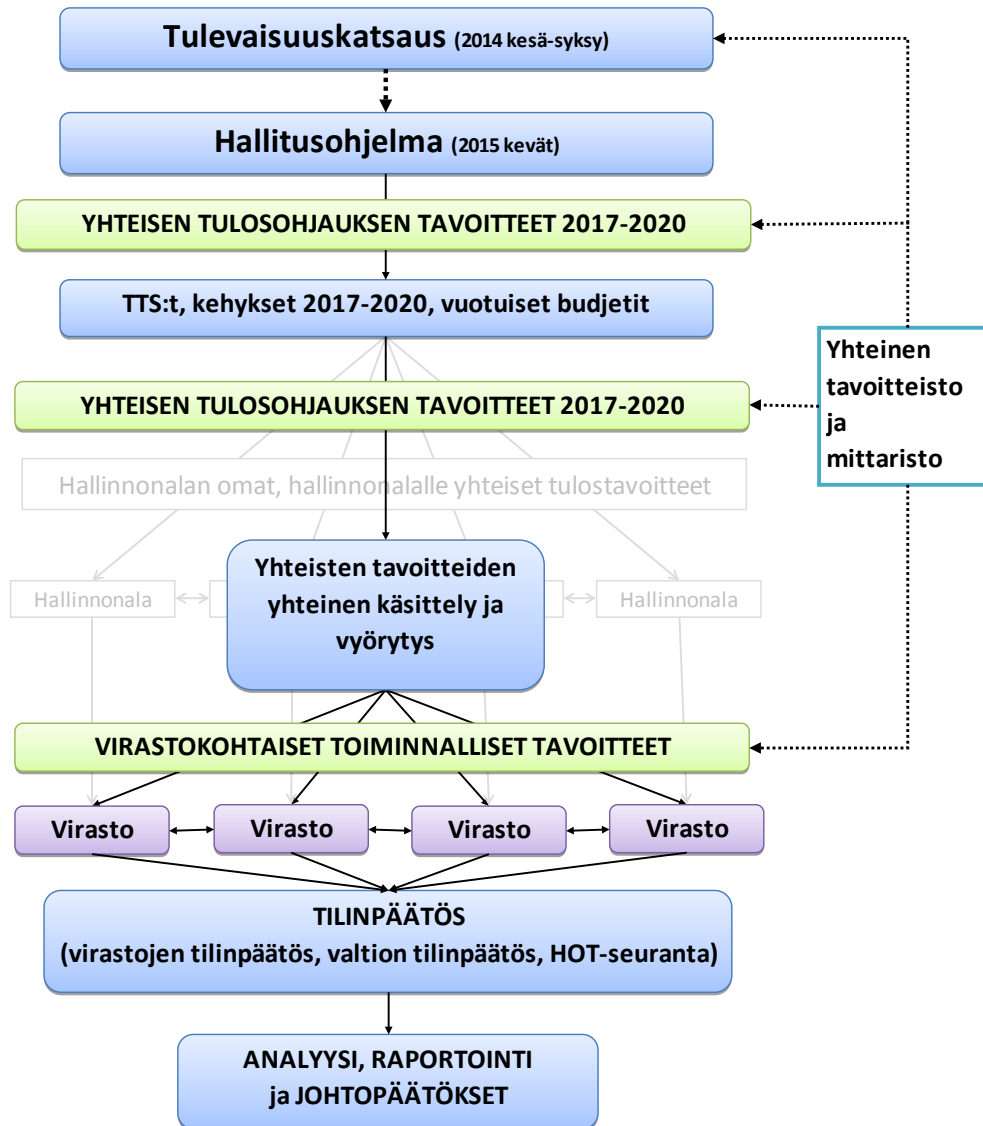
Johtopäätöksenä on, että poikkihallinnollista toimintaa ei pitäisi päästää hallinnonalojen omiin prosesseihin, vaan sitä pitäisi käsitellä yhteisenä kaikilla tasoilla. Tämä tarkoittaa sitä, että linjauksista ja yhteisistä tavoitteista sekä painopisteistä ja resursseista tulisi sopia yhteisesti valtioneuvostotasolla. Poikkihallinnollisen ohjauksen vahvistuminen edellyttää yhteisten tavoitteiden hyväksymisen lisäksi valtionhallinnon toimimista konserniperiaatteella.

Yhteiset linjaukset, tavoitteet sekä painopisteet ilmentyvät sitten suoraan virastotasolle toiminnallisina tulostavoitteina (myös ministeriöt ovat virastoja). Virastot vastaavat siitä, että tavoitteet saavutetaan vaikuttavimpien ja kustannustehokkaimpien toimenpiteiden avulla. Siiloutumisen välttämiseksi menettelyssä hypätään siis tietyllä tavalla hallinnonala-tason yli valtioneuvostotasolta suoraan virastotasolle. Tämä koskee siis tavoitteiden vyörytystä. Kukin hallinnonala osallistuu toki tavoitteiden yhteiseen käsittelyyn. Pilotin perusteella voidaan todeta, että käytäntöön viemisen keskeinen haaste onkin hallinnonalojen sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja yhteiseen käsittelyyn. Tähän tarvitaan ylimmän johdon sitoutumista. Lisäksi haasteena on päätöksentekoprosessin hallinta.

Poikkihallinnollisessa tavoitteenasettelussa tulossopimusten rooli ohjaustyökaluna korostuu, ja edellyttää lisäksi, että yhteisesti sovittujen tavoitteiden valmistelu ja vyörytys vastuutetaan jollekin taholle selkeästi. Pilotin aikana pohdittiin, että virastojen tulosohtauksen yhteen sovittaminen tulisi ehkä vastuuttaa ns. poikkihallinnolliselle tulosohtajalle, joka toimisi vahvalla mandaatilla yhteistyössä virastojen omien tulosohtajien kanssa.

Käytännössä hallituskauden tavoiteasenta- ja ohjausprosessi etenisi kaavion 20 mukaisesti. Yhteistä käsittelyä ja tulevaisuuskausta varten valmistellaan tilakuvaan ja analyysiin perustuva ehdotus pitkän aikavälin ja hallituskauden keskeisiksi yhteisiksi linjauksiksi, tavoitteiksi ja mittareiksi.

Hallitusohjelman valmistuttua yhteisiä linjauksia ja tavoitteita tarkistetaan tarvittavilta osin ja vahvistetaan niiden toteuttamisen resursointi. Yhteiset tavoitteet vyörytetään tulossopimuksissa virastojen toiminnallisiksi tavoitteiksi. Strategiakartan eri tasoille asetettujen tavoitteiden saavuttamista seurataan ja analysoidaan vuosittain, tehdään johtopäätökset ja päätetään tarvittavista korjaavista toimista, joita on tarpeen tehdä seuraavan kehyspäätöksen ja vuosibudjetin yhteydessä. Kyse on tavoitejohtamisesta.

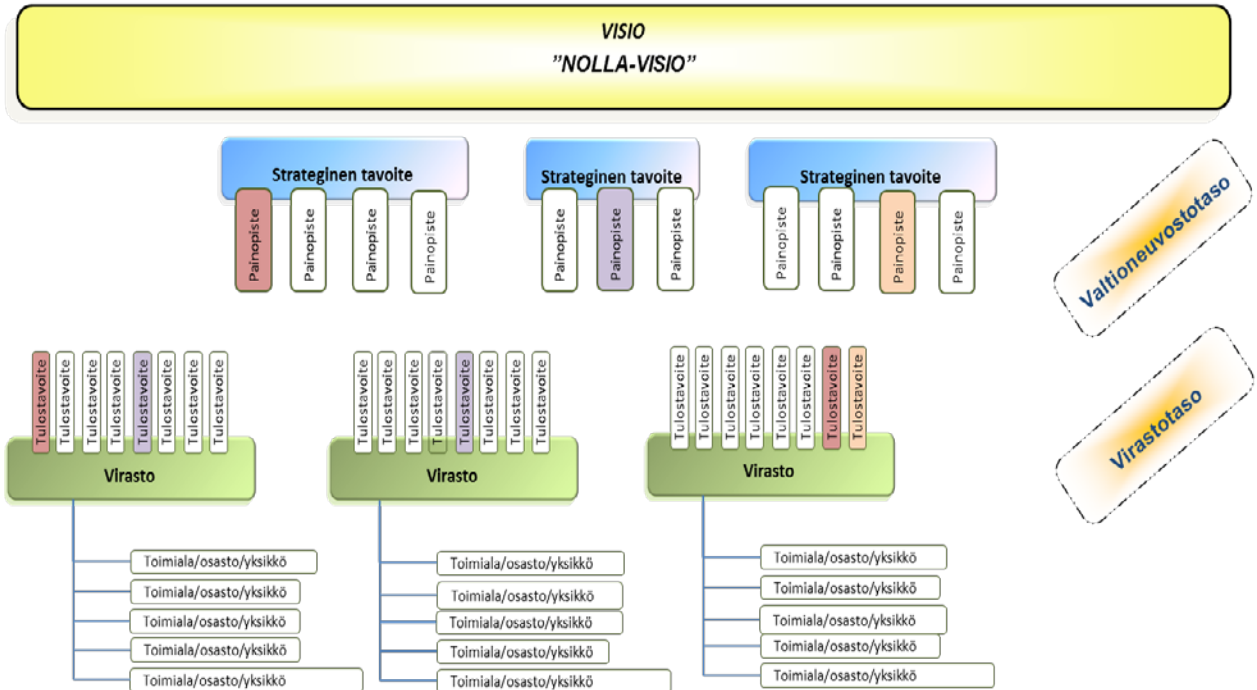


Kaavio 20: Yksinkertaistettu kaavio poikkihallinnollisesta ohjauksesta, LVM ja Trafi.

Metodia on tarkoitus viedä käytännön toteutukseen osana tulevaisuuskatsauksen laadintaa. Tieliikenteen turvallisuuden strategisia tavoitteita ja painopisteitä on tarkoitus laatia yhdessä eri hallinnonalojen kanssa. Tavoitteiden ja mittareiden yhteistä käsittelyä varten hallinnonaloja pyydetään hahmottamaan omaa rooliaan tieliikenteen turvallisuuden edistämässä sekä harkitsemaan omia tavoitteitaan ja niiden seuranta mittavia indikaattoreita.

Työn perustana on Liikenteen turvallisuusviraston kehittämä tieliikenteen turvallisuuden indikaattori- ja seurantajärjestelmä, jonka avulla on tarkoitus määrittää indikaattorit/seurantamittarit kaikille tavoitetasoille.

Tieliikenteen turvallisuuden STRATEGIAKARTTA



Kaavio 21: Tieliikenteen turvallisuuden poikkihallinnollisen strategiakartan perusrakenne

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulohjauksen kehittämistyöryhmä ehdottaa

poikkihallinnollisen teeman ohjausperiaatteiksi seuraavaa:

- poikkihallinnollista teemaa viedään eteenpäin asialähtöisesti, ei organisaatiolähtöisesti
- linjauksista ja yhteisistä tavoitteista sekä painopisteistä ja resursseista sovitaan yhteisesti valtioneuvostotasolla
- poikkihallinnollisuus säilytetään kaikilla tasoilla, tulohjauksessa keskitytään vain strategisesti tärkeimpiin ja vaikuttavimpiin linjauksiin ja tavoitteisiin
- yhteiset linjaukset, tavoitteet sekä painopisteet ilmestyvät virastotasolle toiminnallisina tavoitteina (myös ministeriöt ovat virastoja), jolloin tulossopimusten rooli ohjaustyökaluna korostuu
- yhteisten tavoitteiden valmistelu, yhteensovittaminen ja vyörytys vastuutetaan selkeästi. Virastojen tulohjauksen yhteen sovittaminen vastuutetaan esimerkiksi ns. poikkihallinnolliselle tulohjaajalle.

5.4 Liikennepolitiikan strategiakartat

Liikennepolitiikan toimialalle laadittiin syksyllä 2013 liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston yhteistyönä strategiakartta, jonka pohjana toimi liikennetoimialan nykyinen tavoitteisto; hallitusohjelma, talousarvio ja tulossopimukset. Kyseessä oli harjoitus- ja oppimisprosessi, jonka tarkoituksena oli tunnistaa strategiakartan laatimisen kriittisiä kohtia ja strategiakarttatyökalun käyttöönoton edellytyksiä.

Harjoituksessa määriteltiin liikennepolitiikan toimialan strategiset tavoitteet ja painopisteet. Strategiset tavoitteet muotoiltiin valtion talousarviossa todettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden perusteella. Strategisille tavoitteille tunnistettiin painopisteet, joita peilattiin virastojen tulossopimuksissa todettuihin virastojen painopisteisiin ja tulostavoitteisiin. Strategiakartan rakenteeseen kuuluvia keinoja ja voimavaroja ei tässä yhteydessä tarkasteltu.

Työn aikana rakennettu liikennepolitiikan toimialan strategiakartta koostuu ylätasolla kuudesta strategisesta tavoitteesta ja 17 painopisteestä. Liikenne- ja viestintäministeriön toimintaan kohdistui yhdeksän painopistettä, Liikenneviraston toimintaan 13 painopistettä ja Liikenteen turvallisuusviraston toimintaan kahdeksan painopistettä. Osa painopisteistä oli sellaisia, jotka liittyivät vain yhden viraston tulossopimuksessa todettuihin painopisteisiin tai tulostavoitteisiin.

Harjoituksen perusteella todettiin ensinnäkin, että toimialan painopisteitä on nykyisellään liikaa. Tämä kertoo siitä, että käytännössä varsinaisia strategisia valintoja ei ole pystytty tekemään. Myös strategisia tavoitteita voisi olla vähemmän.

Työn aikana huomattiin myös, että strategisten tavoitteiden jalkauttaminen edellyttää huolellista suunnittelua erityisesti kartan ylimmällä tasolla (strategiset tavoitteet ja painopisteet). Nykyisissä liikennepolitiikan yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa, jotka siis toimivat kartassa strategisten tavoitteiden lähtökohtina, on selvää erimitallisuutta. Osa vaikuttavuustavoitteista on luonteeltaan pikemminkin painopisteitä. Niin ikään painopisteiden linkittämisessä strategiaan tavoitteisiin oli vaikeuksia, koska yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden (strategisten tavoitteiden) erimitallisuuden ja päällekkäisyyksien takia painopisteet liittyvät helposti useampaan kuin yhteen strategiseen tavoitteeseen.

Tarkasteltaessa virastojen painopisteiden ja tulostavoitteiden suhdetta toimialan painopisteisiin havaittiin, että painopisteet ja virastojen tulostavoitteet eivät ole nykyisin tasapainossa eivätkä virastoille kohdistetut tulostavoitteet edusta välttämättä painopisteen järkevää toimeenpanoa. Tämä näkyi esimerkiksi siten, että kaikille selkeästi yhteinen painopiste näkyikin yllättäen virastotasolla pelkästään yhden viraston tulostavoitteissa tai siten, että painopisteen toteuttamisen kannalta kaikkein keskeisimmältä virastolta puuttui painopistettä koskeva konkreettinen tulostavoite. Myönteistä kuitenkin oli, että tulostavoitteita löytyi kaikkiin painopisteisiin vähintään yhdeltä virastolta eli kaikkia tunnistettuja painopisteitä oli viety eteenpäin.

Strategisen johtamisen kannalta on tärkeää, että tavoitteiden saavuttamista seurataan ja mitataan. Myös ylätasoon tavoitteiden, strategisten tavoitteiden ja painopisteiden pitäisi olla mitattavia. Strategisten tavoitteiden toteutumisen seurantaan varten on tarpeen jo tavoitteiden asetantavaiheessa sopia arviointikriteeristöä, jonka avulla todetaan, onko kehitys oikeansuuntaista ja lopulta, onko tavoiteltu asiantila saavutettu. Arviointikriteeristö voi koostua numeerisista ja/tai laadullisista mittareista. Vastaavasti myös painopisteille on tarpeen asettaa tavoitteita, joiden avulla voidaan todeta, miten ko. painopiste on edistänyt strategisen tavoitteen saavuttamista suunnitellulla tavalla.

Karttaa rakennettaessa havaittiin selkeästi myös se, että virastojen välinen yhteistyö ja dialogi ovat kartan laadinnassa ensi arvoisen tärkeää. Yhteistyö edesauttaa strategiaan sitoutumista sekä virastojen roolien ja tehtävien selkeyttämistä strategian toimeenpanossa. Tällöin tavoitteistoon jää pienemmällä todennäköisyydellä epäjatkuvuuskohtia ja aukkoja. Yhteistyö voidaan nähdä myös strategisen jalkauttamisen välineenä.

Työn aikana todettiin edelleen se, että tavoitteiston käsitteistö ja terminologia on tällä hetkellä sekava niin ylä- kuin alatasollakin. Yhtenäinen käsitteistö on perusedellytys sille, että kaikilla on oikea ymmärrys siitä, mistä keskustellaan. Strategiakartta auttaa omalta osaltaan fokuoimaan keskustelua oikealle tasolle.

Strategiakartan heikkona puolena on sen huono esitettävyyys erilaisissa yhteisissä tilaisuuksissa esim. toimialan seminaareissa. Kartan kokonaiskuvan pystyy hahmottamaan lähinnä tulostamalla eri tasojen kartat erikseen ja kokoamalla niistä varsinaisen toimialan kokonaiskartan.

Strategiakarttojen visuaalinen toteuttaminen koettiin haasteeksi strategiakarttatarjoitusta läpikäydessä. Strategisten tavoitteiden vyörytystä on hankalaa esitellä eri dioille jakaantuvien strategiakarttojen (PowerPoint) avulla. Esimerkiksi tietyn painopisteen toteuttamisen kokonaiskuvaa ei pysty hahmottamaan yksittäisten karttojen kautta. Valkokankaalla esittäminen vaatii kehittyneemmän esitystavan kuin mitä käytössä olevat perussovellukset tarjoavat.

Harjoituksessa strategiakarttaa työstettiin ensin Excel-taulukkona. Tämä strategiakarttojen laadintaa avustava työvaihe havaittiin välttämättömäksi; tyhjien taulukkokenttien avulla saattoi havaita tavoitteiston puutteita ja erikoisuuksia. Kun taulukko sitten muutettiin strategiakarttamuotoon, saatiin puolestaan havainnollinen kuva kokonaisuudesta ja painopisteiden jakautumisesta virastojen kesken. Molemmat työkalut ja -vaiheet olivat tarpeellisia.

Strategiakarttatyökalun hyödyntämistä edesauttaisi tietokonesovellus, jonka avulla strategiakartan rakentamista olisi mahdollista automatisoida ja joka varmistaisi tavoitteiden johdonmukaista vyörytystä paljastamalla automaattisesti mahdollisia tavoitteiston epäjatkuvuuskohtia. Sovelluksen avulla voitaisiin tehdä myös esimerkiksi tiettyä painopistettä koskevia havainnollisia kokonaistarkasteluja ja sen avulla voitaisiin hallita myös toimintaympäristössä ja strategian eri tasoilla tapahtuvia muutoksia. Muutosten vaikutusten laajuus ja tarvittavat korjaukset kartan eri tasoille voitaisiin tällöin helpommin tunnistaa.

Yhteenvedona tehdyn harjoituksen perusteella voidaan todeta, että strategiakartta on toimiva työkalu strategisen suunnittelun systematisointiin ja strategisten tavoitteiden vyöryttämiseen. Yksityiskohtien hahmottaminen kokonaisuudessa helpottuu, kun yhteisistä painopisteistä johdetut virastojen tulostavoitteet vyöryvät loogisena jatkumona organisaatioon; toimialoille, osastoille, yksiköille ja lopulta aina yksilötasolla asti. Myös virastojen roolit tulee tavoiteasetannan myötä täsmennettyä. Lisäksi strategiakartta toimii tulossopimusten laadinnan runkona. Sitä voidaan siis käyttää monipuolisesti tulosohjauksen apuna.

Kartasta on hyötyä myös eri toimijoiden kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa ja ohjaamisessa. Toimijoille pystytään havainnollisella tavalla näyttämään hallinnon strategiset tavoitteet ja osoittamaan niiden vyörytys hallinnon eri tasoille. Toimijat pystyvät tällöin hahmottamaan oman suhteensa ja roolinsa tavoitteiden saavuttamisessa.

Harjoituksen aikana selkiytyi ymmärrys siitä, että strategiakarttaa voitaisiin hyödyntää strategisen suunnittelun välineenä jo tulevaisuuskatsauksen laadinnassa.

Työryhmätyön kuluessa havaittiin strategiakartan käytön tuovan etuja seuraavissa toimenpiteissä:

- strateginen suunnittelu ja tulosohjaus
- tavoitteiden looginen vyöryttäminen eri tasoille
- prosessin kipupisteiden ja epäjatkuvuuskohtien tunnistaminen
- yksityiskohtien (tulostavoitteet jne.) hahmottaminen kokonaisuudessa
- roolien selkeyttäminen strategian toimeenpanossa
- tulevaisuuskatsauksen laadinta
- aluehallinnon tulosohjaus
- eri toimijoiden kanssa käytävä vuorovaikutus

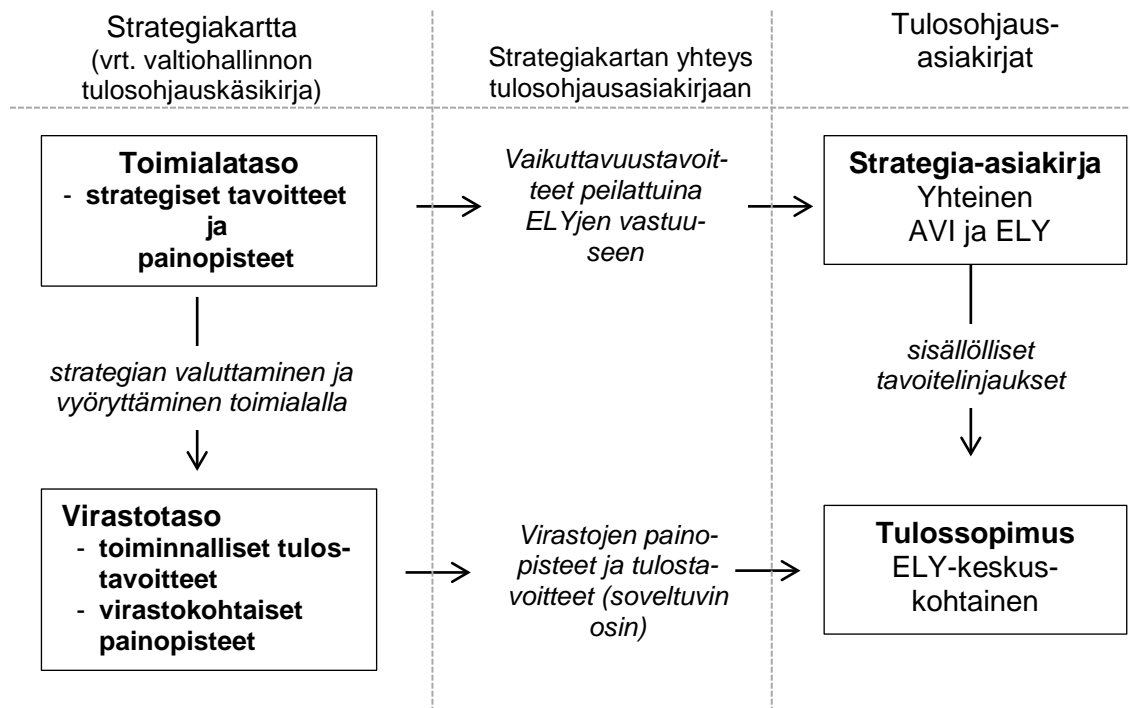
Työryhmätyön kuluessa on havaittu liikennepolitiikan toimialan strategiakartta-harjoituksen keskeisiksi viesteiksi:

- strategiassa on tehtävä valintoja
- strategiakartan käyttö strategisten tavoitteiden jalkauttamisessa edellyttää huolellista suunnittelua kartan ylimmällä tasolla
- strategiakartan laadinnassa on oleellista virastojen välinen yhteistyö ja dialogi
- yhteisen käsitteistön käyttäminen on tärkeää

5.5 Strategiakartta aluehallinnon tulohjauksessa

Strategiakartta soveltuu yleisen valtiohallinnon tulohjauksen rinnalla myös aluehallinnon kaksiportaiseen tulohjauksmalliin. Aluehallinnon tulohjauksessa siirrytään vuonna 2015 kaksiportaiseen tulohjauksmalliin, jossa aluehallintovirastoille (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset) laaditaan yksi yhteinen strategia-asiakirja ja jokaiselle virastolle yksi virastokohtainen tulossopimus.

Liikennehallinnon alalla on selvitetty strategiakartan soveltamista kaksiportaiseen tulohjauksmalliin (kaavio 22). Strategiakartan soveltaminen jakautuu kahteen eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa strategiakartan toimialatason strategisia tavoitteita ja painopisteitä hyödynnetään aluehallinnon yhteisen strategia-asiakirjan sisällön laatimisessa. Toisessa vaiheessa viraston, liikennehallinnon alalla erityisesti Liikenneviraston painopisteitä ja tulostavoitteita käytetään hyväksi aluehallinnon tulossopimuksen sisällön muodostamisessa.



Kaavio 22: Strategiakartan ja aluehallinnon tulosasiakirjan välinen yhteys³

³ Aluehallinnon tulohjauksen viitekehys, joka on tarkoitus ottaa käyttöön vuodesta 2015 lähtien.

Tehtyjen havaintojen mukaan strategiakarttaan perustuva aluehallinnon tulosohjausmalli muodostaa selkeän, yksiselitteisen ja toimivan viitekehyksen hallinnonalan strategian ja alueellisen tulosohjauksen välille.

Työryhmätyön kuluessa havaittiin, että strategiakartta mahdollistaa aluehallinnon tulosohjauksessa:




- tulosohjausasiakirjojen laatimisen systematisoinnin
- roolien selkeyttämisen ohjaavien tahojen välillä (ministeriöt, keskushallinnon virastot)
- strategisten tavoitteiden ja painopisteiden johdonmukaisen huomioon ottamisen tulosohjausasiakirjoissa.

6. Yhteenveto ja analyysi

Työryhmän toiminta alkoi tulosohjausprosessin kehittämistarpeiden arvioinnilla kesällä 2011. Kartoitetut haasteet ovat liitteenä 1. Työskentelyn aikana saatiin uusia kehittämissuhteita, joita myös toteutettiin pilotoimalla.

Toukokuussa 2014 työryhmä viimeisteli hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportin ja arvioi työryhmälle asetettujen tehtävien toteutumista omalla hallinnonosalallaan (taulukko 4). Lisäksi arvioitiin VATUn nelipila – tavoitteisiin vastaaminen (taulukko 5) sekä VM:n koko valtionhallinnon tulosohjauksen uudistushankkeen toimenpiteiden toteutuminen hallinnonosalalla (taulukko 6), jotka on esitetty valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämissuhteen loppuraportissa 30.3.2012 ”Kohti strategisempaa, poikihallinnollisempaa ja kevyempää tulosohjausta”.

Arvioinneissa käytettiin liikennevalomallia:

-  = saavutettu,
-  = saavutettu osittain ja
-  = ei saavutettu.

Valmistavan johtoryhmän toimeksianto	Arviointi 5/2014	Analyysi
Kartoitetaan tulohjausprosessissa havaitut kehittämistarpeet hallinnonalalla.	♦	Toteutunut kts.liite 1. ja otettu liitteen mukaiset kehittämistoimet huomioon
Parannetaan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välistä yhteyttä.	♦	Pilotoitu strategiakarttojen käyttöä. Työ jatkuu määrittämällä strategiakarttoihin keinot ja voimavarat.
Selkiytetään tuloksellisuuden osat alueet ja parannetaan ministeriön, virastojen ja laitosten tulostavoitteiden selkeyttä tulohjausprosessissa; TTS, TAE ja tulossopimus.	♦	Tulossopimusmallia on kehitetty sisällöltään sekä siirretty monivuotisuuteen. TTS- prosessia kevennetty ottaen huomioon monivuotiset tulossopimukset. TAE-tekstiä jätetty. Työ jatkuu strategiakarttoja ja uudistettua tuloprismaa edelleen soveltamalla.
Parannetaan resurssien ja tulostavoitteiden välistä yhteyttä.	♦	Työ jatkuu määrittämällä strategiakarttoihin keinot ja voimavarat sekä kehittämällä työkaluja toiminnan ja talouden välisen yhteyden tunnistamiseen.
Kehitetään tulospalkkioiden ja -sanktioiden käyttöä.	♦	Näistä tulospalkkausjärjestelmän kehittämiseen ei erikseen pureuduttu. Kaikilla virastoilla on käytössään toimivahko tulospalkkausjärjestelmä, mutta näillä näkymin selaista ei kehitetä ministeriöön.
Selkiytetään tulohjauksen toimijoiden roolit.	♦	Roolien tavoitetila on selkeytynyt.

Taulukko 4: Työryhmän tehtävien arviointi

VATUn nelipila – tavoitteisiin vastaaminen	Arviointi 5/2014	Analyysi
Vaikuttavuustavoite		
Ministeriön strategisen ohjausotteen tehostuminen	◇	Ollaan strategisemmalla tasolla kuin työryhmätyön alkaessa ja myös prosesseja kehitetty strategisemmiksi.
Vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden asettamisen lähentäminen	◇	Linkitystä on parannettu lisäämällä painopisteet ja ottamalla käyttöön strategiakartta.
Tulosohjauksen ja talouden ohjauksen prosessien lähempi kytkentä	◇	Työ jatkuu määrittämällä strategiakarttoihin keinot ja voimavarat sekä kehittämällä työkaluja toiminnan ja talouden välisen yhteyden tunnistamiseen.
Tulosohjausprosessin yksinkertaistaminen	◇	On yksinkertaistettu yhdistämällä prosesseja, vähentämällä dokumenttien sivumääriä ja ottamalla raportoinnissa käyttöön liikennevalomalli.
Resurssien suunnittelun ja tulostavoitteiden yhteyden parantaminen	◇	Työ jatkuu määrittämällä strategiakarttoihin keinot ja voimavarat sekä kehittämällä työkaluja toiminnan ja talouden välisen yhteyden tunnistamiseen.
Palvelukykytavoite		
Tulosohjausjärjestelmän parempi vastaavuus toimijoiden tarpeisiin	◇	Uudistetut prosessit vastaavat paremmin tarpeita.
Hankkeen toimiminen esimerkkinä koko valtiohallinnon tulosohjausta kehitettäessä	◇	Työryhmä on kolmen vuoden aikana pilotoinut onnistuneesti uudistettuja tulosohjausmenetelmiä ja tehnyt ehdotuksia niiden edelleen kehittämiseksi.
Aikaansaannoskykytavoite		
Hallinnollisen taakan keventyminen	◇	Monista raportointivaiheista on luovuttu, prosesseja yhdistelty ja liikennevalomalli otettu käyttöön. Työmäärä on vähentynyt.
Työtehtävien selkeytyminen	◇	Tulosohjaajien roolit on määritelty sekä koordinoitu virastojen yhteyshenkilöiden tehtävien kanssa.
Työmäärien ja työtehtävien priorisoinnin parantuminen	◇	Priorisointi parantunut erityisesti siirryttäessä hallituskauden mittaiseen arviointiin. Strategisuuden lisääntyminen edistänyt priorisointia.
Tulosjohtamisen kehittyminen	◇	Tulosjohtamisen kehittymisen symboli muuttuu vihreäksi, kun kaikki työryhmän ehdotukset toimeenpannaan. IPO-mittarit on jo otettu käyttöön ja hallinnonalan kokonaisindeksit ovat koko valtionhallinnon parhaimpia.
Tuottavuus- ja taloudellisuustavoite		
Henkilöresurssien tehokkaampi käyttö	◇	Ohjausprosessien aiheuttaman hallinnollisen taakan vähentyessä myös henkilöresurssit ovat tehokkaammassa käytössä.
Virastojen ja laitosten tuotantotehokkuuden parantuminen	◇	Virastoille on asetettu osana tulostavoitteistoa tuottavuustavoitteet sekä työn tuottavuudelle että kokonaistuottavuudelle. Menetelmäkehitystä jatketaan.

Taulukko 5: VATUn nelipila – tavoitteisiin vastaaminen

VM:n tulohajauksen uudistushankkeen toimenpiteet	Arviointi 5/2014	Analyysi
Ehdotus 1: Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulohajauksen periaatteet	◇	Tässä raportissa on dokumentoitu linjaukset, jotka on otettu käyttöön ja ehdotukset jatkokehittämiseksi.
Ehdotus 2: Kytetään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimin yhteen tulohajauksessa	◇	Tätä on tehty kaikissa suunnittelu- ja raportointiprosesseissa sekä lisäksi tehty ehdotuksia VM:lle edelleen kehittämiseksi.
Ehdotus 3: Otetaan käyttöön uusi tuloprisma ja sen kuvaustapa, joka korostaa yhtenäisyyttä, poikkialueellisuutta ja yhteisiä tavoitteita	◇	Uusi tuloprisma on otettu käyttöön ja työryhmä esittää, että valtionhallinnossa käytettäisiin tulohajauksessa vain yhtä yhteistä viitekehystä.
Ehdotus 4: Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulohajauksen hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli	◇	Strategisuutta lisätty vyöryttämällä hallitusohjelmaa ylhäältä alas, vähentämällä varsinaisten tulostavoitteiden määrää ja keskittämällä raportoinnissa erityishuomiota vaativiin asioihin. Monivuotisuus on otettu käyttöön TTS:ssä, tulossopimuksissa, osittain tilinpäätösraportoinnissa (ministeriö) ja tilinpäätöskannanotoissa.
Ehdotus 5: Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilalahokkuudesta	◇	LVM:ssä on otettu käyttöön valtionhallinnosta osoitetut yhteiset hallinnolliset tavoitteet vaikkakaan ne eivät sisälly aina tulohajaukseen.
Ehdotus 6: Otetaan käyttöön valtion tulostietojärjestelmään laadittava tulossopimusohjaus	◇	LVM on ollut mukana valtiokonttorin projektissa kehitettäessä tulossopimusohjausta Netraan. Hallinnonalalla käytetään yhteistä tulossopimusmallia.
Ehdotus 7: Toteutetaan tulohajauksen uudistuvien käytäntöjen pilotointi	◇	Kolme vuotta kestäneessä pilotointihankkeessa on uudistettu kaikki tulohajausprosessit.
Ehdotus 8: Laaditaan uudistettu tulohajauksen ja -johtamisen käsikirja	◇	LVM osallistunut VM:n ylläpitämän käsikirjan päivitykseen. Hyväksynnän jälkeen tämä raportti toimii hallinnonalan tulohajauksen käsikirjana. Samalla raportti linkitetään VM:n käsikirjaan.
Ehdotus 9: Toteutetaan tulohajauksen valmennusohjelma ministeriöille ja virastoille	◇	Hallinnonalan ei ole ollut tarvetta osallistua HAUS:n valmennusohjelmaan vaan kehittäminen on tapahtunut työryhmätyöskentelyn muodossa.
Ehdotus 10: Vakiinnutetaan tulohajausverkoston toiminta ja ministeriöihin nimetään tulohajauksen laadun ohjauksesta vastaavat	◇	Hallinnonalan edustajat ovat osallistuneet VM:n verkoston toimintaan. Hallinnonalan controller on nimetty yhdyshenkilöksi. Hallinnonalan oma tulohajausverkosto perustetaan kehittämishankkeen loppuraportin hyväksynnän jälkeen.
Ehdotus 11: Ulkoisten arviointien ja itsearviointien käyttöön kannustetaan	◇	Hallinnonalalla on toteutettu Liikenneviraston arviointi ja niiden tekemistä jatketaan
Ehdotus 12: Selkeytetään tulos- ja johtamissopimuksien toisiaan täydentävää roolia	◇	Tulossopimuksella vastataan kysymykseen mitä ja johtamissopimuksella kysymykseen miten. Johtamissopimusta on uudistettu siten, että tulostavoitteiden toteutuminen on viraston pääjohtajan yhtenä tavoitealueena. Rooleja on selkeytetty lisäksi esim. henkilöstömittareiden siirtämisellä johtamissopimusten puolelle.

Taulukko 6: VM:n koko valtionhallinnon tulohajauksen kehittämishankkeen toimeenpano LVM:n hallinnonalalla

Seuraavana ovat luettelot työryhmätyön aikana käyttöön otetuista suunnittelu- ja seuranta-prosessien kehittämistoimista sekä työryhmän ehdotuksista, jotka ovat toimeenpantavissa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan omin päätöksin tai joiden toimeenpano edellyttää muutoksia koko valtionhallinnossa. Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset edellyttävät usein lainsäädäntö-/määräysmuutosta.

Toiminta- ja taloussuunnittelu (TTS) ja kehysvalmistelu		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
Prosessi kevennetty ja selkeytetty - vaalikauden vaihtuessa täydellinen TTS - väli vuosien TTS kevennetysti pääpaino kehysvalmistelussa - hallinnonalan TTS hallitusohjelman toimeenpanon varmistava strategia-asiakirja - virastojen monivuotisilla tulossopimuksilla varmistettu tavoitteiden toimeenpano virastotasolla - virastojen TTS korvattu monivuotisilla tulossopimuksilla - TTS-/strategia-seminaari hallituskauden 1. toimintavuonna	- Selonteot ja periaatepäätökset koordinoidaan julkisen talouden suunnitelmaan - Hallinnonalan TTS-/strategiaseminaari hallituskauden 1. toimintavuonna - Ministeriön johto antaa hallituskauden alussa keskeiset linjaukset tulosohejausprosessin kivijalaksi	- Selontekojen ja valtioneuvoston periaatepäätösten asema selvitettäisiin ja yhteys julkisen talouden suunnitelmaan varmistettaisiin - Hallituksen kehyspäätösmentelyä kehitettäisiin siten, että toiminnan ja talouden välinen yhteys olisi nykyistä selkeämpi

Taulukko 7: Toiminta- ja taloussuunnittelu (TTS) ja kehysvalmistelu

Talousarvioehdotuksen (TAE) valmistelu		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
<p>Liikenne- ja viestintäministeriön talousarvion pääluokkaperusteluja ja luku-perustelujen yhteyttä täsmennetty</p> <ul style="list-style-type: none"> - talousarvion yhteyttä hallitusohjelmaan lisätty - henkilöstömittarit siirretty tulos- ja johtamissopimuksen puolelle - momenttien perusteluista poistettu epäoleellista tietoa 		<ul style="list-style-type: none"> - Voimassa olevat toiminta- ja taloussuunnittelua koskevat ohjeet ajantasaistettaisiin vastaamaan uutta prosessiajattelua. Samalla harkittaisiin, ovatko kaikki toiminta- ja taloussuunnitelman liitteet taroituksenmukaisia - Valtion talousarvioesitystä kehitettäisiin strategisemmaksi, pitkäjänteisemmäksi sekä kevyemmäksi eli selvemmin hallitusohjelman toteuttamista tukevammaksi myös informaation osalta - Talousarvioesityksen aikajänne olisi hallituskauden pituinen. Vastaavasti tulostavoitteet esitettäisiin monivuotuisina ja rahoitus kehysten mukaisina. Talousarvion laatimisprosessi ja kehysmenettely yhdistettäisiin - Talousarviosta siirrettäisiin hallinnollinen ohjaus muihin alemman tason normeihin - Talousarviossa noudatettaisiin enemmän tehtäväkohtaista budjetointia menolajibudjetoinnin sijasta - Talousarvioesityksen tulostavoitteita esitettäessä noudatettaisiin uutta tulospriamaa - Talousarvioesityksestä siirrettäisiin osa informaatiosta virastojen tulossopimuksiin esim. henkilövoimavaroja koskeva tietoa - Hallituksen talousarvioesityksessä olevat tulostavoitteet olisivat jatkossakin alustavia ja virastojen kanssa solmituissa tulossopimuksissa olisivat lopulliset virastolle asetettavat tulostavoitteet sekä käytettävissä oleva rahoitus - Talousarvion laadintamääräystä muutettaisiin vastaamaan valtiohallinnossa käynnissä olevaa tulosohtauksen kehittämistä

Taulukko 8: Talousarvioehdotuksen (TAE) valmistelu

Tulossopimukset ja -neuvottelut		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
<p>Tulossopimusten tavoiteasettelu muutettu monivuotiseksi</p> <ul style="list-style-type: none"> - hallitusohjelma vyörytetty yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden kautta toiminnallisiksi tulostavoitteiksi - monivuotisten tulossopimusten strategisuutta parannettu - otettu käyttöön painopisteet yhdistämään vaikuttavuus- ja tulostavoitteita toisiinsa - tulossopimukset laadittu virastojen kanssa yhteistyössä <p>Tulosneuvotteluilla varmistettu hallituskauden jatkuva positiivinen tuloskehitys</p> <ul style="list-style-type: none"> - tulossopimukset laadittu virastojen kanssa yhteistyössä - neuvotteluagendaa kevennety - liikennevalomallia käytetty toteutuma- ja ennustetietojen raportoinnissa - fokusta parannettu keskittymällä strategisesti merkittäviin asioihin 	<ul style="list-style-type: none"> - Monivuotiset tulossopimukset laaditaan myös jatkossa täydellisinä hallituskauden vaihtuessa, muutoin päivitetään. Hallituskauden ulkopuolella olevat vuodet ovat informatiivisia - Monivuotiset tulossopimukset laaditaan myös jatkossa täydellisinä hallituskauden vaihtuessa, muutoin päivitetään tarvittaessa vuosittain. Seuraavalle hallituskaudelle ulottuva tavoiteasettelu on informatiivista, ei sitovaa. - Tulossopimusten rakenne säilytetään pääosin nykyisen uudistetun mukaisena lähtien hallitusohjelmasta ja sen vyöryttämisestä virastotason tavoitteiksi. Strategiakarttanhankkeen vaikutukset otetaan huomioon sekä rakenteessa että myös indikaattoreissa - ELY-keskusten merkitys hallinnonalan tulosneuvotteluprosesseissa selvitetään 	

Taulukko 9: Tulossopimukset ja -neuvottelut

Seuranta		
Työryhmytyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
<ul style="list-style-type: none"> - Puolivuotisraportointia kevennetty tulosvaroitustyyppiseksi - käytetty toteutuma- ja ennustetietojen raportoinnissa liikennevalomallia ennustamaan sekä kuluuava vuotta että tulossopimuskauden lopun tilannetta 	<ul style="list-style-type: none"> - Puolivuotisraportointia voidaan edelleen keventää osavuosisraportoinniksi siten, että raportointi toteutetaan liikennevaloilla poikkeamatyyppisesti syksyllä, jolloin tehdään monivuotisten tulostavoitteiden tarkistaminen osana toiminta- ja taloussuunnittelu-prosessia 	
<ul style="list-style-type: none"> - Tilinpäätösprosessia muutettu havainnollisemmaksi ja kevyemmäksi - raportoitu tulostavoitteiden osalta liikennevalomallilla - jäsentelyä muutettu tulosprisman mukaiseksi 		<ul style="list-style-type: none"> - Muutettaisiin tilinpäätöksen rakennetta tuloksellisuuden kuvauksen osalta
<ul style="list-style-type: none"> - Tilinpäätöskannanoton rakennetta muutettu mukailemaan tulossopimusrakennetta - analysoitu hallitusohjelmasta virastoille vyörytettyjen tavoitteiden toteutumista 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilinpäätöskannanoton valmistelun tueksi laaditaan listaus kannanoton laadinnassa huomioon otettavista asioista 	
<ul style="list-style-type: none"> - Raportointia selkeytetty yhdistämällä hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus hallituksen vuosikertomukseksi valtioneuvoston kanslian ohjeen mukaisesti 		

Taulukko 10: Seuranta

Johtamissopimukset ja -neuvottelut		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
<ul style="list-style-type: none"> - Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on ollut usean vuoden ajan käytössä kanslia-päällikön ja virastopäällikön välinen johtamissopimus, jolla tuetaan virastoille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamista. Sopimusmenettelyä on pidetty hyödyllisenä johtamis-välineenä molemmin puolin - Johtamissopimuksen ja viraston tulossopimuksen välistä yhteyttä selkeytetty - Tulosohtajajien roolia lisätty 	<ul style="list-style-type: none"> - selvitetään johtamissopimusten kehittäminen monivuotiseksi, esim. pääjohtajakausittaiseksi. - vuonna 2014 laadittujen johtamissopimusten rakennetta ja pisteytystä tavoitealueittain sovelletaan myös jatkossa. - johtamissopimusneuvottelut ajoitetaan joka vuosi maaliskuun alkuun, jolloin edellisen vuoden toteumatiedot ovat käytössä. Ministeriössä tulosohtajajat osallistuvat prosessiin arvioimalla tulostavoitteiden saavuttamisen pisteet. Menettely tukee tulostavoitteiden asettamisvaiheessa riittävän haasteellisten tavoitteiden asettamista sekä vaikutettavissa olevien tavoitteiden asettamista. 	

Taulukko 11: Johtamissopimukset ja -neuvottelut

Strategiakartta		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
<p>Strategiakartan havaittu tuovan etuja seuraavissa toimenpiteissä:</p> <ul style="list-style-type: none"> - strateginen suunnittelu ja tulosohjaus - tavoitteiden looginen vyöryttäminen eri tasoille (vaikuttavuustavoitteista toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiksi) - prosessin kipupisteiden ja epäjatkuvuuskohtien tunnistaminen - yksityiskohtien hahmottaminen kokonaisuudessa - roolien selkeyttäminen strategian toimeenpanossa - tulevaisuuskatsauksen laadinta <p>Eri toimijoiden kanssa käytävä vuorovaikutus havaittu liikennepolitiikan toimialan strategiakarttatarjoituksen keskeiseksi viestiksi</p> <p>Lisähavainnot:</p> <ul style="list-style-type: none"> - strategiassa on tehtävä valintoja - strategiakartan käyttö strategisten tavoitteiden jalkauttamisessa edellyttää huolellista suunnittelua kartan ylimmällä tasolla - strategiakartan laadinnassa on oleellista virastojen välinen yhteistyö ja dialogi - yhteisen käsitteistön käyttäminen on tärkeää 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategiakartan pilotointiprosessin aikana esille nousseet kehittämissuositukset sekä havaitut epäkohdat ratkaisuvaihtoehtoinen dokumentoidaan riittävällä tasolla prosessin kehittämiseksi - Jatketaan strategiakartan hyväksikäyttöä ja laajennetaan tavoitteiden ja resurssien välistä tarkastelua 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategiakartan asema osana valtioneuvoston ohjausjärjestelmää virallistettaisiin <p>Strategiakartan mahdollisuudet huomioitaisiin aluehallinnon tulosohjauksessa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tulosohjausasiakirjojen laatimisen systematisointi - roolien selkeyttäminen ohjaavien tahojen välillä (ministeriöt, keskushallinnon virastot) - strategisten tavoitteiden ja painopisteiden johdonmukaisen huomioon ottaminen tulosohjausasiakirjoissa

Taulukko 12: Strategiakartta

Toimijoiden roolit		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
<ul style="list-style-type: none"> - Selkeytetty tulosohjaajien roolia - Määritelty tulosohjaajien ja virastoissa olevien vastinparien tehtäviä - Tulosohjaajien roolia lisätty johtamissopimusprosessissa - Tarkasteltu hallinnonalalla toimivien ohjausryhmien roolia 	<ul style="list-style-type: none"> - Tulosohjauksen vastinparien tai -ryhmien yhteistyötä tehostetaan tulosohjausprosessin sujuvoittamiseksi. Tällöin voidaan pitkälti välttää pikatoimeksiannot ja huolehtia siitä, että tieto kulkee. Yhteisten tietojärjestelmien määrittely ja käyttö on myös näiden vastinparien ja -ryhmien tehtävä - Tulosohjauksen ja lainsäädäntöhankkeiden tiiviimmäksi toisiinsa kytkemiseksi hankepäätöslomakkeisiin lisätään tulosohjaajaa varten yksi rivi, jossa ilmoitetaan onko lainsäädäntöhankkeella vaikutuksia viraston toimintaan ja resursseihin - Tulosohjaajille mahdollistetaan nykyistä aktiivisempi osallistuminen hallinnonalan ennakointi- ja kehittämistyöhön sekä huolehditaan siitä, että heillä on käytössään riittävä tieto viraston tehtäviä koskevista lainsäädäntö-, maksuasetus ja muista hankkeista. Tulosohjaajan työssä on keskeistä hahmottaa yhteiskunnan ja viraston tila sekä niiden keskeiset haasteet ja viraston kehittämistarpeet - Virastojen ohjausryhmien toiminta systematisoidaan koskemaan jokaista virastoa ja laitosta. Virastojen ohjauksen johtoryhmät mahdollistavat kumppanuus -periaatteen mukaisen yhteistyön 	<ul style="list-style-type: none"> - Määriteltäisiin tulosohjaajien yleinen toimenkuva

Taulukko 13: Toimijoiden roolit

Poikkihallinnollinen tulosohtaus		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
<p>- Strategiakartan laadinnan yhteydessä havaittu mahdollisuus poikkihallinnolliseen yhteistyöhön</p>	<p>- Jatketaan strategiakartan hyväksikäyttöä</p>	<p>Poikkihallinnollisen teeman ohjausperiaatteiksi ehdotettaisiin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poikkihallinnollista teemaa vietäisiin eteenpäin asialähtöisesti, ei organisatiolähtöisesti - linjauksista ja yhteisistä tavoitteista sekä painopisteistä ja resursseista sovittaisiin yhteisesti valtioneuvostotasolla - poikkihallinnollisuus säilytettäisiin kaikilla tasoilla, tulosohtauksessa keskityttäisiin vain strategisesti tärkeimpiin ja vaikuttavimpiin linjauksiin ja tavoitteisiin - yhteiset linjaukset, tavoitteet sekä painopisteet kommunikoitaisiin virastotasolle toiminnallisina tavoitteina (myös ministeriöt ovat virastoja), jolloin tulosohtimusten rooli ohjaustyökaluna korostuisi - yhteisten tavoitteiden valmistelu, yhteensovittaminen ja vyörytys vastuu-tettaisiin selkeästi. Virastojen tulosohtauksen yhteen sovittaminen vastuutettaisiin esimerkiksi poikkihallinnolliselle tulosohtajaajalle

Taulukko 14: Poikkihallinnollinen tulosohtaus

Muut		
Työryhmätyön kuluessa	Liikenne- ja viestintäministeriön toimin toteutettavat ehdotukset	Valtiokonsernin toimin toteutettavat ehdotukset
- Tiedostettu tietojärjestelmien käyttömahdollisuudet tulosohjausprosessissa	- Tietojärjestelmiä ja niiden käyttöä kehitetään tukemaan prosesseja (hallinnonalan omat sovellukset, Netra, Buketti)	- Tietojärjestelmiä ja niiden käyttöä kehitettäisiin tukemaan prosesseja (Netra, Buketti)
- Evaluointi suoritettiin Liikenneviraston osalta työryhmän työn aikana	- Ministeriön toteuttamat arvioinnit systematisoidaan ja virastot arvioidaan säännöllisesti	
- Työryhmän raportti toimii hallinnonalan tulosohjauksen käsikirjana	- Tulosohjausprosessi prosessina arvioidaan säännöllisesti	- Valtionhallinnossa yhtenäisemmät tulosohjausprosessit. Käsikirjan kehittämistä jatkettava
- Tiedostettu hallinnonalan ohjausryhmien merkitys tulosohjausprosessissa	- Ohjauksen johtoryhmien aikataulut suunnitellaan kevät- ja syyskaudelle	
- Työryhmän työ on toiminut hyvin hallinnonalan tulosohjauksen kehittämisen verkostona	- Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle perustetaan tulosohjausryhmä . Hallinnonalan tulosohjauksen kehittämiseen asetetun työryhmän työn päättyessä on koettu tarvetta hallinnonalan tulosohjauksen jalkauttamiselle, jatkuvalla hallinnonalan yhdenmukaiselle toimeenpanolle ja kehittämislle ottaen huomioon valtioneuvostossa käynnissä olevat vastaavat kehittämissuunnitelmat	
- Tulosprisma osoittautunut parhaaksi tulosohjauksessa	- Tulosprismaa käytetään jatkosakin hallinnonalan tulosohjauksessa	- Tulosohjauksessa käytettäisiin vain uudistettua tulosprismaa ja siitä tehtyjä sovelluksia
- Hallinnonalalla on asetettu tuottavuusavoitteet , mutta ongelmia edelleen mittauksessa	- Tuottavuuden mittaamista ja mittaamisen kehittämistä jatketaan hallinnonalalla	- Tuottavuusmittauksen kehittämistä koko valtioneuvoston tasolla tulisi jatkaa (ml. tuottavuuskyselyn jatkaminen)

<p>- Hallinnonalan suunnittelu- ja seuranta- prosesseja on yhdistetty</p>	<p>- Hallinnonalalla otetaan käyttöön rullaava suunnittelu, jossa huomioidaan kaikki suunnittelun aikajänteet sekä varmistetaan toiminnan ja talouden välinen yhteys</p> <p>- Varmistetaan ajantasaisen raportoinnin avulla tilanneku- van tuottaminen rullaavan suunnitteluprosessin tueksi</p>	
		<p>- Tulevaisuuskatsauksen rooli sel- kiytettäisiin osana tulosohjauspro- sessia</p> <p>- Valtiovarainministeriö ja valtioneu- voston kanslia ryhtyisi toimenpitei- siin johdonmukaisen toteutumatie- don raportointitavan kehittämi- seksi talousarviossa suhteessa mui- hin tuotettaviin tulosohjausdoku- mentteihin. Koko ketjun (hallitusoh- jelma–TAE–toimintakertomus- tilinpäätös–tilinpäätöskannanotto) punaisena lankana olisi monivuoti- suus ja hallitusohjelman tavoittei- den vyöryttäminen ylhäältä alas</p> <p>- Valtionhallinnon suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä koskevia sää- döksiä päivitetäisiin siten, että niissä huomioitaisiin uudistetut tu- losohjausprosessit, jotka tukevat paremmin päätöksentekoa ja paran- tavat tuotettujen dokumenttien laa- tutasoa</p> <p>- Toiminnan ja talouden välisen yhteyden tunnistamiseen otettai- siin käyttöön työkaluja kuten kus- tannusfunktiot tai tilaaja-tuottaja- malli</p> <p>- Valtiontalouden tarkastusvirasto hyväksyisi talousarvioesityksen ja lopullisten tulossopimusten väliset eroavaisuudet siltä osin kuin ne ai- heutuvat em. ajoituksesta</p>

Taulukko 15: Muut prosessit

7. Kaaviot, kuvat ja taulukot

Kaavioluettelo

Kaavio 1: Esimerkki tulosohjausprosessista (VM 2014).....	9
Kaavio 2: Tulosohjauksen punainen lanka (VM 21/2012)	10
Kaavio 3: Tulostavoitteet tulosohjauskokonaisuudessa (VM 21/2012)	10
Kaavio 4: Vanha tulosprisma.....	12
Kaavio 5: Uudistettu tulosprisma (VM 21/2012)	12
Kaavio 6: Tuloksellisuuden neliapila (VM:n ohje 13.6.2012, liite 2)	14
Kaavio 7: VATU-ohjelman tavoitteet ja hallinnonalojen hankkeet (VM:n kirje 12.6.2013)	16
Kaavio 8: Työtyytyväisyys	17
Kaavio 9: Osaamisen kehittyminen ja uudistuminen	17
Kaavio 10: Motivaatio ja työn imu	18
Kaavio 11: Johtaminen ja työyhteisön vuorovaikutus	18
Kaavio 12: Tulosprisma ja VATU-ohjelman tuloksellisuuskäsitteet.....	19
Kaavio 13: Vuosikellon mukainen tulosohjaus (LVM 2014)	22
Kaavio 14: Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjausfoorumit.....	45
Kaavio 15: LVM:n hallinnonalan strategiakäsittehierarkia.....	52
Kaavio 16: Strategiakarttamalli	56
Kaavio 17: Liikenne- ja viestintäpolitiikan strategiakarttakokonaisuus	57
Kaavio 18: Hallitusohjelman vyörytys, hahmotelma	57
Kaavio 19: Viestintäpolitiikan strategiakartta	59
Kaavio 20: Yksinkertaistettu kaavio poikkihallinnollisesta ohjauksesta, LVM ja Trafi.	62
Kaavio 21: Tieliikenteen turvallisuuden poikkihallinnollisen strategiakartan perusrakenne.....	63
Kaavio 22: Strategiakartan ja aluehallinnon tulosasiakirjan välinen yhteys	66

Kuvaluettelo

Kuva 1: 5 tapaa vaikuttaa tuottavuuden kasvuun (Ilmatieteen laitos 2014)	54
--	----

Taulukkoluetelo

Taulukko 1: Tulospalkkioprosentin pistejärjestelmä	36
Taulukko 2: Tulosohjauksen vastinparit.....	48
Taulukko 3: LVM:n hallinnonalan virastojen tulostavoitteiden lukumäärä 2009–2013	53
Taulukko 4: Työryhmän tehtävien arviointi	68
Taulukko 5: VATUn neliapila – tavoitteisiin vastaaminen.....	69
Taulukko 6: VM:n koko valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämishankkeen toimeenpano LVM:n hallinnonalalla	70
Taulukko 7: Toiminta- ja taloussuunnittelu (TTS) ja kehysvalmistelu	71
Taulukko 8: Talousarvioehdotuksen (TAE) valmistelu	72
Taulukko 9: Tulossopimukset ja -neuvottelut	73
Taulukko 10: Seuranta.....	74
Taulukko 11: Johtamissopimukset ja -neuvottelut	75
Taulukko 12: Strategiakartta	76
Taulukko 13: Toimijoiden roolit	77
Taulukko 14: Poikkihallinnollinen tulosohjaus.....	78
Taulukko 15: Muut prosessit	80

8. Liitteet

Liite 1: Hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanke, nykytilan haasteet 12.5.2011 (työryhmän itselleen asettamat tavoitteet)	82
---	----

Liite 1: Hallinnonalan tulohjauksen kehittämishanke, nykytilan haasteet 12.5.2011 (työryhmän itselleen asettamat tavoitteet)

Liikenne- ja viestintäministeriön tulohjauksen kehittämiseksi asetetun työryhmän tehtävänä oli kartoittaa tulohjausprosessissa tuolloin havaitut kehittämistarpeet hallinnonala-lla. Tämän johdosta työryhmän jäsenille toteutettiin kysely nykytilan haasteista työryhmä-työn alkuvaiheessa. Vastauksina oli sekä ministeriön tulohjaustehtävää hoitavia henkilöitä että virastojen edustajia.

Kyselyssä nousi esiin monia haasteita, mutta tietyt teemat toistuivat sekä virastojen edus-tajien että ministeriön edustajien vastauksissa. Vastaukset kokivat, että tulohjausproses-sien käsittelyaikataulut venyvät yleensä liian pitkiksi. Lisäksi myös tulohjauksen rooli-tuksessa sekä vuorovaikutuksessa on parantamisen varaa. Suurimmat haasteet, jotka nousivat esiin, liittyivät kuitenkin tavoitteiden ja mittareiden määrään ja laatuun sekä ta-voiteasetannan aikajänteeseen. Yleisesti ottaen koettiin, että tulohjauksen tavoitteet ja mittarit kuvaavat liian lyhyttä aikajännettä. Lisäksi tavoitteita ja mittareita koettiin olevan määrällisesti liikaa. Haasteeksi mainittiin myös se, että tavoitteita ja mittareita ei ole kyt-ketty tulospalkkaukseen.

Seuraavassa esitellään yksityiskohtaisemmin kyselyn vastauksia. Kyselyn tulokset on jaet-tu kolmeen ryhmään haasteiden luonteen mukaan: 1) haasteet ohjausprosessissa, 2) haasteet tulostavoitteissa ja 3) muut haasteet.

Ohjausprosessin haasteet

Tehdyn kyselyn perusteella ohjausprosessiin liittyvät haasteet voidaan tiivistää seu-raavasti:

Virastonäkökulma	Ministeriönäkökulma
Ohjauksen yhtenäistäminen ei saisi ohittaa viras-ton erityisluonnetta <ul style="list-style-type: none"> tulostavoitteissa tulisi hyväksyä virastoille erilaisia painotuksia 	Roolien selkeyttäminen prosessissa <ul style="list-style-type: none"> valmisteleeko virasto esityksensä "yksin" vai osallistuuko ministeriö valmisteluun?
Vuorovaikutusta viraston ja ministeriön välillä voisi olla enemmän.	Tulohjausprosessi on satunnaista ja tilanne-keskeistä.
Aikatauluongelmat <ul style="list-style-type: none"> alustavat tulostavoitteet valmistellaan helmi-maaliskuussa ja lopullinen tulostavoite sovi-taan loka-marraskuussa 	Aikatauluongelmat <ul style="list-style-type: none"> pitkät käsittelyajat ministeriössä

Tulostavoitteisiin liittyvät haasteet

Saatujen vastausten perusteella tulostavoitteisiin liittyvät haasteet voidaan tiivistää seu-raavaan taulukkoon:

Virastonäkökulma	Ministeriönäkökulma
Tulostavoitteita/-mittareita liikaa <ul style="list-style-type: none"> osa enemmän seurantamittareita kuin tulos-tavoitemittareita -> karsinta osa liian yksityiskohtaisia ja keskittyvät liiak-si tuotoksiin numeeristen tulostavoitteiden tulisi keskittyä olennaisiin suoritteisiin 	Vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulos-tavoitteiden välinen yhteys ei aina ole selkeä, varsinkaan ulkopuolisille.
Tulohjauksen kohdentuminen viraston koko toimintaan (paljon tulostavoitteita ja mittareita) vs. priorisoidut tulostavoitteet -> ohjauksen te-rävöittäminen strategisempaan suuntaan.	On ongelmia löytää oikeat tavoitteet, jotka ku-vaisivat kattavasti viraston ydintehtäviä.

Virastonäkökulma	Ministeriönäkökulma
Osa tulostavoitteista tulisi tarkastella pidemmällä ajanjaksolla kuin vuosi.	Ministeriöllä eri näkemys siitä mitkä tavoitteet ovat viraston sisäisiä tavoitteita ja mitkä eivät.
Tulostavoitteiden tavoitetason ainainen parantaminen mikäli ollaan jo erinomaisella tasolla -> yhteiset kynnyksarvot määriteltävä	Osa asetetuista tulostavoitteista on liian helposti saavutettavissa.
Osin mitataan sitä mitä on kyetty mittaamaan.	
Osa tulostavoitteista ei ole suoraan viraston vaikutuspiirissä, mikä olisi oikea sijainti näille poliittiselta tasolta tuleville tavoitteille?	

Muut haasteet

Toteutetun kyselyn perusteella muut haasteet voidaan tiivistää seuraavaan taulukkoon:

Virastonäkökulma	Ministeriönäkökulma
Ei palkitsemiskykyä hyvistä tuloksista.	
Ei sanktioita määritelty jos epäonnistutaan.	
Tulostavoitteet voivat olla niin laajoja, että virasto on yksi toimija muiden joukossa tavoittelemassa tavoitetta -> viraston toimenpiteitä on vaikea arvioida.	
Alustavat ja lopulliset tulostavoitteet eroavat toisistaan (alustaviin tulostavoitteisiin kirjataan asioita, joita ei ajatellakaan noudattaa esitetyllä tavalla).	
ELYjen ohjauksessa ministeriön ja Liikenneviraston rooleja tulee selkiyttää yhtenäisen ohjauksen varmistamiseksi.	
	Haasteena on pysyä ohjauksessa oikealla tasolla, ei mennä operatiiviselle tasolle.
	Tulossopimuksen ja ns. johtajasopimuksen (viraston pääjohtajan kanssa tehtävä sopimus) erot ja yhtäläisyydet.
	Viraston itsenäinen päätösvalta/liikennepoliittisen tahtotilan toteuttaminen, voidaanko tulosohjauksella vastata?
	Liikenteen turvallisuusviraston monimutkainen budjettirakenne on vaikeasti hallittava kokonaisuus.