Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi

Vesa Salminen, Kimmo Halme, Anne-Mari Järvelin, Juha Kettinen,
Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Stenvall, Jarmo Vakkuri,
Jan-Erik Johanson

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:33

tietokayttoon.fi

Selvitys- ja tutkimustoiminta
Utrednings- och forskningsverksamhet

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33

Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi

Vesa Salminen, Kimmo Halme, Anne-Mari Järvelin, Juha Kettinen, Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Stenvall, Jarmo Vakkuri, Jan-Erik Johanson

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia
© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-425-5
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kuvailulehti
11.5.2021

Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		
Tekijä/t	Vesa Salminen, Kimmo Halme, Anne-Mari Järvelin, Juha Kettinen, Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Stenvall, Jarmo Vakkuri, Jan-Erik Johanson		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	177
ISBN PDF	978-952-383-425-5	**ISSN PDF**	2342-6799
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-425-5		

Tiivistelmä

Arvioinnissa on tarkasteltu tulosohjauksen periaatteita ja käytännön toteutumista sekä määritelty tulosohjausmallin kehitystarpeita ja vaihtoehtoisia kehityssuuntia.

Arvioinnin perusteella tulosohjauksessa on tapahtunut viime vuosina selvää, joskin hallinnonaloittain hyvin vaihtelevaa, kehitystä. Tulosohjaus on monilla hallinnonaloilla kehittynyt strategisempaan suuntaan, samalla kun vuoropuhelu ministeriön ja ohjattavan viraston välillä on parantunut. Positiivisesta kehityksestä huolimatta tulosohjaukseen kohdistuu kuitenkin merkittäviä uudistustarpeita.

Arvioinnin johtopäätöksinä todetaan mm., että valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut aikaisempaa kompleksisemmaksi, mikä edellyttää aiempaa poikkihallinnollisempaa ja pidemmän aikajänteen tarkastelutapaa tulosohjauksessa. Lisäksi suhde poliittiseen ohjaukseen ja budjettiohjaukseen hakee paikkaansa. Tarvetta on yhdenmukaisemmille käytännöille sekä selkeämmälle yhteiselle viitekehykselle ja uusille lähestymistavoille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen.

Arviointi suosittelee mm. dialogin ja vertaisoppimisen vahvistamista, poikkihallinnollisemman ja ilmiölähtöisemmän vaikuttavuuden ohjauksen kehittämistä, tuloksellisuuden käsitteistön päivittämistä, kannustinmekanismien kokeiluja, tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välisen kytkennän selkeyttämistä sekä tiedonhallinnon ja sähköisten järjestelmien kehittämistä.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi). Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tulosohjaus, valtionhallinto, arviointi, tutkimus, tutkimustoiminta

Presentationsblad
11.5.2021

Utvärdering av resultatstyrningsmodell

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:33

Utgivare	Statsrådets kansli		
Författare	Vesa Salminen, Kimmo Halme, Anne-Mari Järvelin, Juha Kettinen, Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Stenvall, Jarmo Vakkuri, Jan-Erik Johanson		
Språk	finska	**Sidantal**	177
Referat			

I utvärderingen har man granskat resultatstyrningens principer och hur den förverkligas i praktiken samt fastställt utvecklingsbehov och alternativa utvecklingsriktningar för resultatstyrningen.

På basis av utvärderingen har det skett en klar utveckling i resultatstyrningen under senaste tid, vilken dock varierar mycket mellan olika förvaltningsområden. Resultatstyr-ningen har inom många förvaltningsområden utvecklats mot en mer strategisk riktning samtidigt som växelverkan mellan ministeriet och ämbetsverket som styrs har förbättrats. Trots den positiva utvecklingen riktas ändå betydande förnyelsebehov på resultatstyr-ningen.

Som utvärderingens slutsatser konstateras bl.a. att statsförvaltningens verksamhetsområde har blivit mer komplicerad än förr, vilket förutsätter mer tväradministrativ granskning av resultatstyrningen under en längre tid. Därtill söker förhållandet till politisk styrning och budgetstyrning sin plats. Det finns behov av mer enhetliga praxis samt tydligare gemensamma ramar och nya tillvägagångssätt för att mäta samhällelig effektivitet.

Utvärderingen rekommenderar att bl.a. förstärka dialogen och ömsesidigt lärande, utveckla en mer tväradministrativ och fenomenal effektivitet, uppdatera begreppen för resultatrikhet, pröva på incitamentmekanismer, klarlägga kopplingen mellan resultatstyrningen och budgetstyrningen samt utveckla datahantering och elektroniska system.

Klausul	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan (tietokayttoon.fi). De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.		
Nyckelord	resultatstyrning, statsförvaltning, utvärderding, forskning, forskningsverksamhet		
ISBN PDF	978-952-383-425-5	**ISSN PDF**	2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-425-5		

Description sheet
11 May 2021

Assessment of the performance management model

Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 2021:33

Publisher Prime Minister's Office

Authors Vesa Salminen, Kimmo Halme, Anne-Mari Järvelin, Juha Kettinen, Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Stenvall, Jarmo Vakkuri, Jan-Erik Johanson

Language Finnish **Pages** 177

Abstract

The assessment has examined the principles and practice of performance management and identified areas for improvement and alternative directions of development for the performance management model.

The assessment shows that there have been clear, albeit very variable, developments in performance management in recent years. In many fields of administration, performance management has become more strategic, as dialogue between the ministry and the agency under its control has improved. In spite of this positive development, however, performance management has significant needs for improvement.

Conclusions of the assessment were, for example, that the operating environment of state administration has become increasingly complex, which requires a more cross-governmental and longer-term approach to performance management. Furthermore, the relationship with political governance and budgetary control is trying to find its place. There is a need for more harmonised practices, a clearer common framework and new approaches to measuring social impact.

The assessment recommends, among other things, strengthening dialogue and peer learning, developing more cross-governmental and phenomenon-oriented effectiveness management, updating the concept of performance, experimenting with incentive mecha-nisms, clarifying the link between performance management and budgetary control, and developing information management and electronic systems.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research (tietokayttoon.fi). The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords performance management, evaluation, research, research activities

ISBN PDF 978-952-383-425-5 **ISSN PDF** 2342-6799

URN address http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-425-5

Sisältö

Tiivistelmä 8

1 Johdanto 12
1.1 Tausta ja tavoitteet 12
1.2 Keskeiset näkökulmat 13
1.3 Menetelmät ja aineistot 16

2 Tulosohjauksen lähtökohdat 17
2.1 Tulosohjauksen prosessit ja periaatteet 17
2.2 Tulosohjauksen kehittäminen 2010-luvulla 27
2.3 Valtionhallinnon kokonaisuus ja kehitys 33

3 Tulosohjauksen nykytila ja kehityskohteet 39
3.1 Tulosohjauksen rooli ja organisointi eri hallinnonaloilla 39
3.1.1 Tulosohjauksen organisointi eri hallinnonaloilla 39
3.1.2 Tulosmittareiden määrä ja luonne 54
3.1.3 Tulossopimusten luonne ja kehitys 63
3.2 Tulosohjauksen käytännöt ja kehityskohteet 71
3.2.1 Yleiskuva käytännöistä ja kehityskohteista (kyselytulokset) 71
3.2.2 Resurssit, osaaminen ja prosessit 76
3.2.3 Yhteistyö ja vuoropuhelu 79
3.2.4 Käytännön työkalut ja järjestelmät 82
3.2.5 Tulosprisma ja vaikuttavuuden viitekehys 85
3.2.6 Tulosmittarit, seuranta ja tiedon hyödyntäminen 87
3.3 Tulosohjauksen lisäarvo ja suhde muihin ohjauksen muotoihin 90
3.3.1 Suhde hallitusohjelmaan ja poliittiseen ohjaukseen 93
3.3.2 Suhde budjettiohjaukseen sekä talouden ja resursoinnin suunnitteluun 96
3.3.3 Informaatio-ohjaus ja tilannekuvan rakentaminen 100
3.4 Vuoden 2012 kehittämishankkeen tavoitteiden ja periaatteiden toteutuminen 103
3.4.1 Yhteisten tavoitteiden toteutuminen 103

4 Vertailu muihin ohjausmalleihin 126
4.1 Tulosohjaus suhteessa yliopistojen ohjaukseen ja omistajaohjaukseen 126
4.1.1 Keskeiset havainnot ja opit 130
4.1.2 Yhteenveto kansainvälisistä kokemuksista 136

5 Johtopäätökset ja suositukset 138
5.1 Johtopäätökset 138
5.2 Suositukset 143

Lähteet 148

Liite 1: Lista haastatelluista ja työpajoihin osallistuneista henkilöistä 150

Liite 2: Sähköisen kyselyn taustatiedot ja tarkemmat tulokset 153

Liite 3: Analysoidut tulossopimukset 160

Liite 4: Kuvaus yliopistojen ohjauksesta ja omistajaohjauksesta 162
Yliopistojen ohjaus 162
Omistajaohjaus 169

Tiivistelmä

Tämän hankkeen tarkoituksena on ollut arvioida, ovatko tulosohjaus ja sen keskeiset periaatteet edelleen relevantteja muuttuneessa toimintaympäristössä. Arvioinnissa on tarkasteltu tulosohjauksen periaatteita ja käytännön toteutumista sekä määritelty tulosohjausmallin kehitystarpeita ja vaihtoehtoisia kehityssuuntia.

Arvioinnin perusteella **tulosohjauksessa on tapahtunut viime vuosina selvää, joskin hallinnonaloittain hyvin vaihtelevaa, kehitystä**. Tulosohjaus on monilla hallinnonaloilla kehittynyt strategisempaan suuntaan, samalla kun vuoropuhelu ministeriön ja ohjattavan viraston välillä on parantunut. Joillakin hallinnonaloilla on tehty merkittäviä uudistuksia tulosohjausprosessien ja käytäntöjen kehittämiseksi, mikä näkyy selvästi hallinnonalojen toimijoiden positiivisena suhtautumisena tulosohjauksen nykytilaan. Osaltaan kyse on hyvin viimeaikaisesta kehityksestä ja osa uudistuksista on ollut arvioinnin toteutushetkellä vasta käynnissä tai pilotoinnissa.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta **tulosohjaukseen kohdistuu kuitenkin merkittäviä uudistustarpeita.** Suhtautuminen tulosohjauksen nykytilaan onkin enemmän kriittinen kuin myönteinen, ja osa näkemyksistä ovat erittäin kriittisiä. Seuraavassa on esitetty arvioinnin pohjalta esiin nousseet keskeiset johtopäätökset tulosohjauksen kehittämistarpeista.

Poikkihallinnolliset teemat haastavat perinteisen tulosohjausmallin

Valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut aikaisempaa kompleksisemmaksi, mikä edellyttää aiempaa poikkihallinnollisempaa ja pidemmän aikajänteen tarkastelutapaa tulosohjauksessa. Kehitystä tähän suuntaan on jo tapahtunut, joskin hyvin vaihtelevasti ja tapauskohtaisesti. Hallinnonalojen välisen yhteistyön ohjaamiseen ja poikkihallinnollisten ilmiöiden hallintaan tulosohjausmalli nykymuodossaan soveltuu lähtökohtaisesti huonosti.

Valtionhallinnon rakenteellinen muutos korostaa tulosohjauksen roolin kirkastamisen tarvetta

Virastojen yhdistymiskehityksen seurauksena yksittäisellä virastolla on aiempaa laajemmat tehtävät ja tavoitteet, mikä entisestään korostaa tarvetta strategisemmalle ohjaukselle yksityiskohtaisten ja toiminnallisten mittarien sijaan. Lisäksi liikelaitostamisen ja ulkoistamisen seurauksena varsin monia valtion tehtäviä hoidetaan valtion budjettitalouden ulkopuolella. On todennäköistä, että tulevaisuudessa tämä valtionhallinnon "hybridisyys" korostuu entisestään, ja samalla lisääntyy tarve miettiä uudenlaisia tapoja organisoida ja hallita julkisen ja yksityisen sektorin suhteita ja rooleja. On tärkeää, että tulosohjauksen rooli ja käyttötarkoitus – toisaalta suhteessa poikkihallinnollisiin ilmiöihin ja toisaalta tehokkuusvaatimuksiin – on selkeästi asemoitu suhteessa muihin ohjauksen muotoihin, ja että tulosohjausta kehitetään linjassa ja rinnakkain koko valtionhallinnon ohjauksen kanssa.

Suhde poliittiseen ohjaukseen ja budjettiohjaukseen hakee paikkaansa

Tulosohjauksen suhde poliittiseen ohjaukseen ja erityisesti hallitusohjelmaan on varsin tiivis ja vahvistunut tulossopimusten muuttuessa hallituskauden mukaisesti nelivuotisiksi. Tulosohjauksen ja hallitusohjelman väliseen rajapintaan liittyy kuitenkin haasteita. Hallitusohjelmien kirjausten jalkauttaminen tulosohjaukseen on haastavaa, ja erityisesti yksityiskohtaiset kirjaukset voivat olla ristiriidassa strategisuuden tavoitteen kanssa. Tulosohjauksen suhde budjettiohjaukseen on niin ikään haasteellinen. Tätä rajapintaa on pyritty viime vuosina kehittämään eri hallinnonaloilla, mutta pääsääntöisesti tulosohjaus ja budjettiohjaus ovat monelta osin kaksi erillistä prosessia. Jatkossa on tarvetta muodostaa yhtenäisempi, jaettu käsitys tulosohjauksen roolista, käyttötarkoituksesta ja periaatteista sekä keskeisistä käytännöistä ja toimintatavoista.

Yhteisymmärryksen lisääminen ministeriön ja viraston välillä suurin lisäarvo – tarvetta yhdenmukaisemmille käytännöille

Tulosohjausmallin tärkeimpänä lisäarvona näyttäytyy prosessin mahdollistava vuorovaikutus ja dialogi ministeriön ja viraston välillä. Tämä toteutuu tällä hetkellä melko hyvin, mutta kuitenkin vaihtelevasti eri hallinnonaloilla. Yhteistyön ja vuoropuhelun käytäntöjen lisäksi myös painoarvo, jolla tulosohjaukseen suhtaudutaan, sekä näkemykset tulosohjauksen roolista ja virastojen itsenäisyydestä ovat erilaisia eri hallinnonaloilla. Ministeriöiden

ja virastojen yhteistyön ja dialogin vahvistamiseksi on tarvetta edelleen kehittää – hallinnonalojen erityispiirteet huomioiden – tulosohjauksen ammattimaisuutta ja yhdenmukaisuutta esimerkiksi koulutuksen, vertaisoppimisen sekä ministeriön ja viraston dialogia tukevien ja fasilitoivien käytäntöjen avulla.

Tarvetta selkeämmälle yhteiselle viitekehykselle ja uusille lähestymistavoille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen

Vaikuttavuutta lähestytään eri hallinnonaloilla eri tavoin, ja tavoitteiden sekä mittareiden määrittelyn logiikka vaihtelee. Valtaosa tulossopimusten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareista painottuu edelleen suoritteisiin tai prosesseihin – joskin tältä osin on myös havaittavissa kehitystä strategisempaan suuntaan joillakin hallinnonaloilla. Myös tulosmittareiden tuottaman tiedon seuranta ja hyödynnettävyys on arvioinnin perusteella puutteellista. Varsinkin valtionhallinnon kokonaisuuden tasolla tietojen yhteismitallisuuden puute heikentää hyödynnettävyyttä, ja esimerkiksi mahdollisuudet poikkihallinnollisten ilmiöiden hallintaa ja seurantaan tulosohjauksessa käytettyjen tavoitteiden ja mittareiden sekä niiden raportoinnin pohjalta ovat käytännössä tällä hetkellä hyvin vähäiset. Jatkossa on tarvetta muodostaa selkeämpi jaettu näkemys siitä, miten yhteiskunnallinen vaikuttavuus valtionhallinnossa ymmärretään. Samoin on tarvetta kehittää uudenlaisia lähestymistapoja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin osana tulosohjausta.

Tilivelvollisuus toteutuu huonosti – kannustimien kehittäminen ja asiakasnäkökulman huomioiminen tulevaisuuden haasteena

Tilivelvollisuusnäkökulma – erityisesti liittyen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin koko valtionhallinnon tasolla kansalaisille ja laajemmin yhteiskuntaan – toteutuu tulosohjausmallissa tällä hetkellä huonosti. Ensiksi, vaikka seurantaa ja raportointia tehdäänkin ohjeistusten ja sovittujen käytäntöjen mukaisesti, hyödynnetään näin koottua tietoa kuitenkin melko vähän ja sattumanvaraisesti. Arvioinnin näkökulmasta on perusteltua pyrkiä löytämään keinoja tulosohjauksen tilivelvollisuusnäkökulman ja ohjausvaikutuksen vahvistamiseksi. Toiseksi tulosohjausmalli on tällä hetkellä pääsääntöisesti ”hallinnon sisäinen harjoitus”. Vaikka asiakirjat ja tiedot ovat sinänsä julkisia, ei malliin sisälly juurikaan ulospäin (esim. kansalaisten suuntaan) suuntautuvia elementtejä. Tämä ns. asiakas- ja kansalaisnäkökulman (”public value”) korostaminen on arvioinnin perusteella yksi tärkeimmistä kehityssuunnista jatkossa.

Tulosohjauksen tiedonhallinnassa sekä sähköisissä järjestelmissä paljon kehitettävää

Yksi keskeinen kehittämiskohde tulosohjausmallissa liittyy tulosohjauksen tiedonhallintaan sekä sähköisiin järjestelmiin. Nykyisessä digitaalisessa toimintaympäristössä, nämä järjestelmät myös voimakkaasti ohjaavat itse tekemistä ja sisältöä. Parhaimmillaan – ja yhdistettynä tiedonhallinnan käytäntöjen ja johtamisen kehittämiseen – hyvin toimiva sähköinen alusta ja järjestelmä voisi osaltaan parantaa merkittävästi tulosohjausmallin strategisuutta, poikkihallinnollisuutta ja tiedon hyödynnettävyyttä, sekä sitä kautta koko järjestelmän lisäarvoa.

Suositukset

Seuraavassa on lueteltu lyhyesti arvioinnin suositukset. Suosituksia on avattu tarkemmin raportin luvussa 5.2.

- Suositus 1: Vahvistetaan dialogia ja vertaisoppimista tulosohjausprosessissa
- Suositus 2: Kehitetään poikkihallinnollisempaa ja ilmiölähtöisempää vaikuttavuuden ohjausta osana tulosohjausjärjestelmää
- Suositus 3: Päivitetään tulosprisma ja tuloksellisuuden käsitteistö sekä kehitetään uusia lähestymistapoja vaikuttavuuden ohjaukseen
- Suositus 4: Käynnistetään kokeiluja kannustinmekanismien sekä asiakas- ja kansalaisnäkökulman käytäntöjen kehittämiseksi
- Suositus 5: Selkeytetään tulosohjauksen kytkentää budjettiohjaukseen
- Suositus 6: Vahvistetaan ennakointia ja toimintaympäristön analyysia osana tulosohjausprosessia
- Suositus 7: Kehitetään tulosohjausprosessin sähköisiä järjestelmiä ja parannetaan datan hyödyntämistä
- Suositus 8: Käynnistetään käytännönläheiset poikkihallinnolliset kokeilut ja kehityshankkeet suositusten eteenpäin viemiseksi

1 Johdanto

1.1 Tausta ja tavoitteet

Tulosohjausjärjestelmää on 2010-luvulla kehitetty useissa eri yhteyksissä, mutta järjestelmä on pääpiirteissään pysynyt samankaltaisena. Samaan aikaan valtionhallinnon rakenne ja tehtäväkenttä ovat muuttuneet merkittävästi. Tulosohjauksen kannalta yksi keskeinen muutos on ollut esimerkiksi ohjauksen kohteena olevien toimijoiden koon kasvu virastojen yhdistymisen kautta. Rakenteiden lisäksi palvelun tuottamisen tavat ovat muuttuneet mm. palvelukeskusten yleistymisen, verkostomaisen yhteistyön lisääntymisen ja sähköisten palveluprosessien kehittymisen myötä. Julkisen talouden rahoituskehyksen tiukentuminen tulevina vuosina vahvistaa perusteita tarkastella tulosohjausjärjestelmän kehitystarpeita.

Yhteiskunnan kompleksisuuden ja keskinäisriippuvuuksien lisääntyminen korostavat entisestään tarvetta resurssien joustavalle hyödyntämiselle. Tämä puolestaan edellyttää tulos- ja budjettiohjaukselta mukautumiskykyä sekä eri hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä.

Tämän hankkeen tarkoituksena on ollut arvioida, ovatko tulosohjaus ja sen keskeiset periaatteet edelleen relevantteja muuttuneessa toimintaympäristössä. Arvioinnin ensimmäisenä tavoitteena oli arvioida tulosohjauksen **periaatteita** ja erityisesti sen **käytännön toteutumista** kattavasti eri näkökulmista sekä suhteessa toimintaympäristön vaatimuksiin. Toinen tavoite oli määritellä tutkimustulosten perusteella **tulosohjausmallin kehitystarpeita ja vaihtoehtoisia kehityssuuntia**.

Arvioinnille asetettiin seuraavat kysymykset:

1. Ovatko tulosohjauksen peruslähtökohdat ja -periaatteet sopusoinnussa ja linjassa valtion nykyisen virastorakenteen ja toimintamallien (mm. virastokoon ja valtion henkilöstömäärän muutokset, konsernipalvelut ja muut poikkihallinnolliset sekä verkostomaiset rakenteet ja toimintamallit, digitalisaatio, automatisaatio) kanssa? Vastaako ohjausmalli rakenteen, toiminnan ja toimintaympäristön sille asettamiin vaatimuksiin?
2. Miten Suomessa omaksutun tulosohjausmallin perusperiaatteet vertautuvat muiden maiden omaksumiin perusperiaatteisiin? Mitä keskeisiä eroja tai samankaltaisuuksia on löydettävissä?

3. Miten tulosohjaus vertautuu muihin käytössä oleviin, eri organisaatioiden ohjausmalleihin, erityisesti omistajaohjaukseen (yhtiöt) sekä yliopistojen ohjaukseen?
4. Miten tulosohjausta eri hallinnonaloilla toteutetaan, mitkä ovat keskeiset eroavaisuudet ja yhtäläisyydet sekä ns. parhaat käytännöt?
5. Missä määrin tulosohjausprosessi nykyisessä muodossaan tuo valtion toimintaan sellaista toiminnan tuloksellisuuden tai yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäarvoa, jota ei olisi mahdollista saavuttaa pelkällä säädös- ja budjettiohjauksella (talousarvio ja kehysmenettely)? Miten tämä lisäarvo ilmenee ja vastaako se tulosohjaukselle asetettuja tavoitteita?
6. Missä määrin ministeriöiden tulosohjaus vaikuttaa virastojen resurssien ja toiminnan painopisteisiin?
7. Ovatko vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeen[1] tavoitteet (erityisesti hallitusohjelman, talousarvion ja tulosohjauksen tiiviimpi kytkentä; strategisuus; aito dialogi ja kumppanuus) toteutuneet? Jos ovat tai eivät ole, niin mikä on ollut syynä? Miten tulosohjauksen kehittämishankkeen linjauksia on viety käytäntöön ja ovatko asetetut tavoitteet relevantteja tämän päivän näkökulmasta?
8. Minkälaisia tulosohjausmallin kehityssuuntia ja -tarpeita edellä kuvattuihin tutkimuskysymyksiin vastaaminen nostaa esiin?

1.2 Keskeiset näkökulmat

Näkökulmat tulosohjauksen tarkasteluun

Arviointi on pyrkinyt kriittisesti tarkastelemaan tulosohjauksen asemaa osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää ja sen soveltuvuutta tämän hetken toimintaympäristön vaatimuksiin. Lisäksi tavoitteena on ollut tunnistaa mahdollisia uusia tulosohjauksen kehityssuuntia.

Yksi keskeinen näkökulma arvioinnissa liittyy **tulosohjauksen ja strategisen ohjauksen väliseen rajapintaan**. Tässä korostuu ns. ”tuloshallinnan” (Performance Governance) näkökulma eli erilaisten intressien ja tavoitteiden yhteensovittaminen sekä näiden tavoitteiden jalkauttaminen läpileikkaavasti ministeriöiden ja virastojen väliseen tulosohjaukseen. Keskeistä tässä on strategisen ohjauksen ja tulosohjauksen aikajänteiden ja syklien

1 VM (2012a). Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti: Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta, s.15, valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012.

yhteensovittaminen. Tulosohjauksen strategisuuden kehittäminen on tunnistettu yhdeksi merkittäväksi haasteeksi aikaisemmissa selvityksissä ja arvioinnissa (ks. jäljempänä) ja se oli myös yksi vuonna 2012 toteutetun tulosohjauksen kehittämishankkeen keskeisistä tavoitteista.

Toisena näkökulmana arvioinnissa korostuu **tulosohjauksen ja "tulosjohtamisen" välinen rajapinta**. Jälkimmäisellä viitataan tässä yhteydessä ennen kaikkea virastojen ja laitosten sisäisiin johtamisen käytäntöihin, joiden kautta tulosohjauksen tavoitteet jalkautuvat eteenpäin aina henkilötason tavoitteisiin asti. Näiden käytäntöjen kattava tarkastelu ei ole tämän arvioinnin keskiössä, mutta tulosohjausmallin toiminnan kannalta tärkeä kysymys on, miten strategisen tason tavoitteet välittyvät (tulosohjauksen kautta) "tulosjohtamisen" malleihin. Toisaalta kyse ei ole vain yksisuuntaisesta mallista vaan yhtä lailla on tärkeää huomioida, miten järjestelmä toimii "alhaalta ylös" esim. erilaisten palautemekanismien kautta.

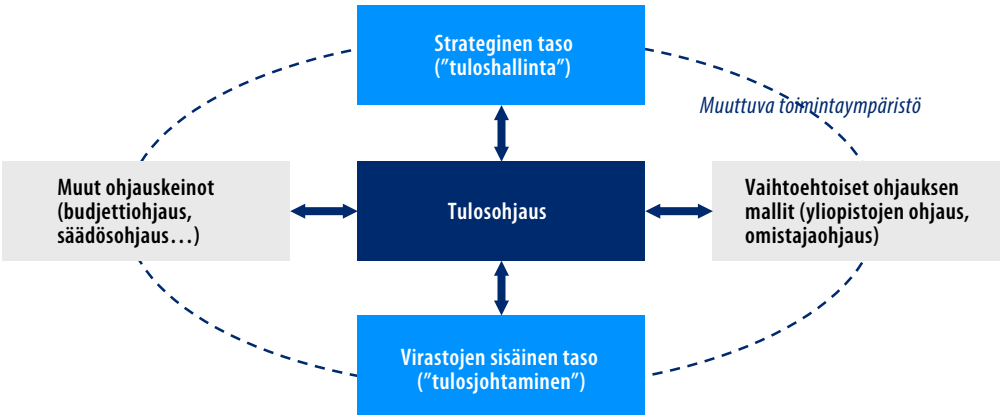
Kolmas tärkeä näkökulma arvioinnissa liittyy **tulosohjauksen ja muiden ohjauksen muotojen väliseen suhteeseen sekä tulosohjauksen lisäarvoon suhteessa muihin ohjausmuotoihin**. Tässä keskeinen kysymys on, miten tulosohjaus soveltuu yhteen virastoihin kohdistettavien muiden ohjauksen muotojen (erityisesti säädösohjauksen ja budjettiohjauksen) kanssa, ja mikä on tulosohjauksen lisäarvo suhteessa näihin ohjauksen muotoihin.

Neljänneksi arvioinnissa tarkastellaan yhtenä näkökulmana tulosohjausta suhteessa **muihin tunnistettavissa oleviin ohjausmalleihin** (erityisesti omistajaohjaus ja yliopistojen ohjaus). Tässä keskeinen kysymys on, mihin konteksteihin tulosohjaus soveltuu (tai ei sovellu) ja miten tulosohjaus soveltuu yhteen muiden ohjauksen muotojen kanssa. Lisäksi tarkastellaan muiden maiden ohjauksen malleja.

Viides keskeinen näkökulma arvioinnissa liittyy toimintaympäristön muutoksen myötä korostuneeseen **eri hallinnonalojen välisen yhteistyön ja ns. ilmiöpohjaisuuden** korostumiseen valtionhallinnon ohjausjärjestelmässä. Esimerkiksi kestävän kehityksen tavoitteiden merkitys tulosohjauksessa on tässä kiinnostava kysymys. Yhtenä taustaoletuksena voidaankin ajatella, että nykyinen tulosohjausmalli ja -mittarit voivat osaltaan vahvistaa sektoroitumista, ja jatkossa on tärkeää pystyä kehittämään tulosohjausmallia suuntaan, joka nykyistä paremmin kannustaa eri hallinnonalojen väliseen (ilmiöpohjaiseen) yhteistyöhön. Tämä näkökulma liittyy osaltaan keskusteluun siitä, missä määrin tulosohjauksen avulla on mahdollista varautua ja ennakoida erilaisia toimintaympäristön muutoksia (vrt. esim. koronapandemian kaltaisiin tilanteisiin varautuminen).

Arvioinnin asetelmaa ja edellä kuvattuja keskeisiä näkökulmia on havainnollistettu seuraavassa kuviossa.

Kuvio 1. Arvioinnin näkökulmat ja asetelma.



Näkökulmat tulosohjauksen vaikuttavuuden ja lisäarvon arviointiin

Vaikuttavuudella tarkoitetaan arvioinnissa sitä, missä määrin tulosohjausjärjestelmän tuottamat vaikutukset (*outcomes*) vastaavat sille asetettuja tavoitteita. Vaikutukset voivat olla lyhyen aikavälin *suoria vaikutuksia* (*direct outcomes*) tai pidemmän aikavälin *epäsuoria vaikutuksia* (*indirect outcomes*). Suorat vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi tulosohjauksen vaikutuksiin virastojen toiminnan kohdentumisessa, kun taas epäsuorat vaikutukset ovat suorien vaikutusten kautta syntyviä laajempia yhteiskunnallisia hyötyjä ja vaikutuksia.

Tulosohjauksen *lisäarvo* liittyy vastaavasti olennaisesti siihen, mikä on tulosohjauksen kontribuutio suhteessa syntyneisiin vaikutuksiin – eli toisin sanoen mitä sellaista on tulosohjauksen avulla saatu aikaan, mikä muuten olisi jäänyt tapahtumatta? Olisivatko nämä tavoitteet olleet saavutettavissa vaihtoehtoisia ohjausmalleja hyödyntämällä?

Yksi keskeinen kysymys arvioinnissa liittyy tulosohjausmallin tavoitteiden ja perusperiaatteiden *relevanssiin* eli siihen, missä määrin toiminta vastaa toimintaympäristön tarpeita ja siinä tapahtuneita muutoksia viime vuosina. Tässä keskeinen kysymys on muun muassa se, miten relevantteja tulosohjausmalli ja sen keskeiset (ml. vuoden 2012 kehittämishankkeessa määritellyt) periaatteet ja tavoitteet ovat nykyisessä muuttuneessa toimintaympäristössä. Toinen keskeinen näkökulma liittyy puolestaan tulosohjausmallin *koherenssiin* eli toisaalta ohjausmallin sisäiseen koherenssiin (esim. yhtenäisyys eri hallinnonaloilla) ja toisaalta ulkoiseen koherenssiin (yhteensopivuus muiden ohjausmuotojen kanssa).

1.3 Menetelmät ja aineistot

Selvityksessä on hyödynnetty seuraavia menetelmiä ja aineistoja:

- **Kirjallisuuskatsaus** kattaen erityisesti aikaisemmat arvioinnit ja raportit. Katsauksen pohjalta muodostettiin kokonaiskuva tulosohjauksen aikaisemmista kehittämishankkeista ja niiden tavoitteista sekä aiemmissa hankkeissa tunnistetuista tulosohjausmallia koskevista haasteista ja kehittämiskohteista.
- Eri hallinnonaloja koskevien tulosohjausta käsittelevien **dokumenttien analyysi** (verkkosivut, tulosohjausasiakirjat, hallinnonalakohtaiset strategiat ja muut asiakirjat). Dokumenttianalyysin avulla kartoitettiin erityisesti tulosohjauksen nykytilaa ja käytäntöjä eri hallinnonaloilla. Lisäksi analysoitiin Tutkihallintoa.fi-sivuston tuloksellisuusmittareita ja toteumia koskevat tiedot vuosilta 2016–2020.
- Tulosohjauksen nykytilaa ja kehittämiskohteita kartoitettiin sekä **haastatteluilla** että sähköisellä kyselyllä. Ensimmäisessä vaiheessa (touko–elokuu 2020) toteutettiin eri ministeriöiden tulosohjauksesta vastaavien asiantuntijoiden haastatteluja (yhteensä 21 haastattelua), joita syvennettiin virastojen ja ministeriöiden johtotason henkilöiden haastatteluilla loka–marraskuussa 2020 (yhteensä 14 haastattelua). Lista haastatelluista henkilöistä on raportin liitteenä.
- **Sähköinen kysely** kohdistettiin ministeriöiden ja virastojen asiantuntijoille. Kysely lähetettiin 356 henkilölle, joista 118 vastasi kyselyyn (vastausprosentti 33 %). Kysely oli avoinna loka–marraskuussa 2020.
- Arvioinnin osana toteutettiin myös **kansainvälinen vertailu** eri maiden ohjausjärjestelmistä ja käytännöistä. Vertailuun valittiin Uusi-Seelanti, Alankomaat, Iso-Britannia ja Kanada.
- Arvioinnin alustavista johtopäätöksistä ja suosituksista järjestettiin keskustelu **Howspace-verkkoalustalla** (22.2.–5.3.2021, noin 75 osallistujaa (ml. passiiviset)) sekä **virtuaalinen Teams-työpaja** 10.3.2021 (51 osallistujaa, lista raportin liitteenä).

2 Tulosohjauksen lähtökohdat

2.1 Tulosohjauksen prosessit ja periaatteet

Tulosohjaus osana valtionhallinnon ohjausjärjestelmää

Viime vuosina tulosohjausta on pyritty kehittämään ja toteuttamaan vuoden 2012 kehittämishankkeen periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti (tarkempi kuvaus kehittämishankkeesta jäljempänä). Hankkeen loppuraportin mukaan *"tulosohjauksen kantava idea on aikaansaada, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvässä tasapainossa keskenään, ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset. Kantavana tausta-ajatuksena on, että ohjaus perustuu vahvasti vuorovaikutukseen."*[2]

Periaatteiden mukaisesti tulosohjaus on **yksi valtionhallinnon keskeisistä ohjausjärjestelmistä**, ja sillä on **erityinen linkki hallitusohjelman toimeenpanoprosessiin sekä talousarvio- eli budjettiprosessiin**. Näiden kolmen ohjausprosessin tarkastelu yhtenä kokonaisuutena oli yksi kehittämishankkeen keskeisistä tavoitteista. Uudistamalla tulosohjausta entistä strategisempaan suuntaan on haluttu, että punainen lanka hallitusohjelman tavoitteista "kulkisi katkeamattomana ketjuna tasolta toiselle aina varsinaisiin toimeenpanijoihin asti".[3]

Muita ohjauksen keinoja ovat esimerkiksi:[4]

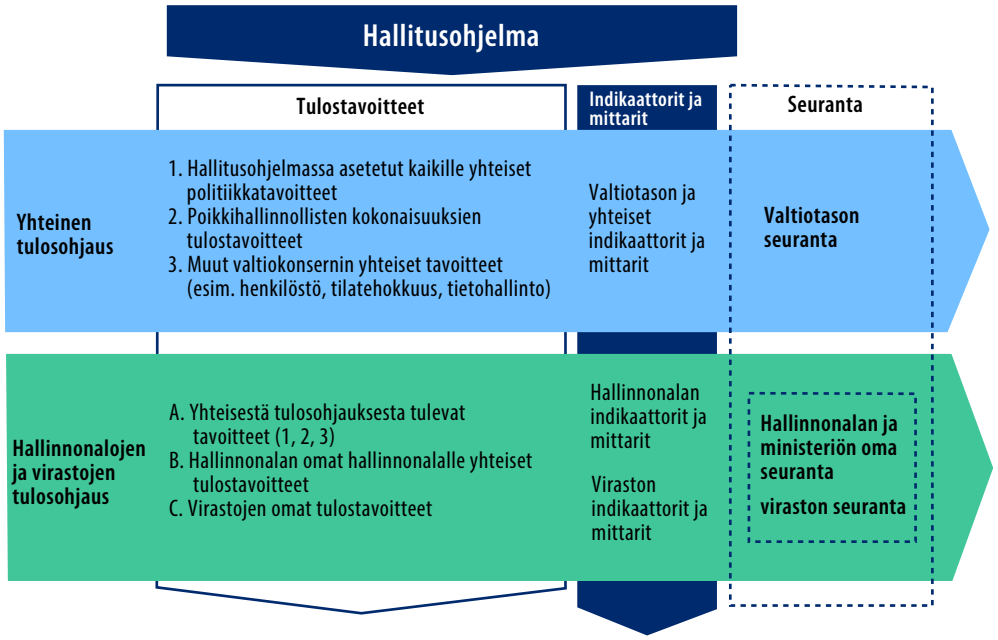
- **Säädösohjaus** eli normiohjaus, mikä pitää sisällään lait, asetukset ja päätökset, joiden avulla ohjataan valtionhallinnon rakennetta, työnjakoa ja toimintaa
- **Rahoitusohjaus** (esim. korkeakoulujen rahoitusmalli)
- **Vero- ja maksupolitiikka** (esim. maksullisten suoritteiden sääntely)
- **Yksilöiden etuudet ja kannusteet** (esim. tulospalkkiot)
- **Omistajaohjaus** (valtionyhtiöiden ohjaus)
- **Informaatio-ohjaus** eli tiedon jakaminen ja välittäminen

2 VM (2012a), s. 9.
3 VM (2012a).
4 VM (2012a).

Tulosohjauksen keskeisiä välineitä ovat ministeriön ja viraston välille neuvoteltava (monivuotinen) tulossopimus sekä valtion talousarvio. **Tulossopimuksessa** on kuvattu ko. viraston strategisen ohjauksen kannalta keskeiset ajankohtaiset sisällöt ja tuloksellisuustavoitteet. Lisäksi tulossopimusneuvotteluissa sovitaan seuraavan budjettivuoden käytettävissä olevista resursseista ja niiden kehityksestä tulevina vuosina.

Edellä kuvattua tulosohjauksen kokonaisuutta on havainnollistettu kuviossa 2.

Kuvio 2. Tulosohjauksen kokonaisuus.[5]



Virastojen ja laitosten tasolla tulosohjaus linkittyy kulloisenkin viraston tai laitoksen omiin johtamisen käytäntöihin ja henkilöstön tulospalkkiojärjestelmään. Esimerkiksi ministeriön ja sen osaston, tai ministeriön alaisen viraston ylimmän johdon, välille solmittavien **johtamissopimusten** tarkoituksena on yhdistää johtaminen tulosohjaukseen. Näin ollen sopimusten tuleekin olla yhteensopivia tulossopimuksen ja budjettikehyksen kanssa. Vuoden 2012 kehittämishankkeen tavoitteiden mukaisesti *"tulos- ja johtamissopimuksia laadittaessa ja johtamissopimusformaattia edelleen kehitettäessä on tärkeää entisestään korostaa johtamissopimuksen henkilökohtaisuutta suhteessa tulossopimukseen. Tulossopimuksella ohjataan näkökulmaa 'Mitä?' ja johtamissopimuksella näkökulmaa 'Miten?'."*[6]

5 VM (2012a), s. 15.

6 VM (2012a), s. 21.

Tulosohjauksen kehittämisestä vastaa tällä hetkellä valtiovarainministeriö. Hallitusohjelman valmistelusta, koordinoinnista, seurannasta ja kehittämisestä vastaa puolestaan valtioneuvoston kanslia.

Lainsäädännöllinen viitekehys

Tulosohjauksesta ei ole säädetty erillislakia, vaan tulosohjausta koskevat säännökset sisältyvät useampaan eri säädökseen. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslain (731/1999) ohella valtion talousarviosta annettu laki (423/1988, päivitys 17/2014) sekä asetus (1243/1992). Lisäksi on erinäisiä valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja ministeriöiden omille hallinnonaloilleen antamia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Kaiken kaikkiaan tulosohjauksen sääntely on melko väljää ja mahdollistaa erilaiset soveltamistavat, kiinnittäen kuitenkin ohjauksen tiettyihin peruskäsitteisiin ja -prosesseihin.

Perustuslain 3 §:n mukaan valtiontaloudesta päättää eduskunta, joka päättää valtion talousarviosta sekä säätää lakeja, jotka aiheuttavat valtiolle menoja ja tuloja (verojen kautta). Eduskunnan tehtävänä on valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista, minkä vuoksi eduskunnalle tilivelvollisen hallituksen on vuosittain annettava eduskunnalle kertomus toiminnastaan. Eduskunnassa valtion taloudenhoitoa ja talousarvioin noudattamista valvoo tarkastusvaliokunta. Eduskunnan yhteydessä toimii myös riippumaton **valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV)**, jonka tehtävänä on tarkastaa taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista.[7]

Talousarviolaissa (423/1988)[8] säädetään valtion talousarviosta, taloushallinnosta, varallisuuden- ja velanhoidosta, taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä tilinpäätöksestä. Lain 12 §:n mukaan

> *"Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot."*

Talousarviolain 16 §:n mukaan

7 VM (2012a).

8 Finlex. Laki valtion talousarviosta, 13.5.1988/423. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423

> *"Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään."*

Tuloksellisuus- ja vaikuttavuustiedot raportoidaan osana **hallituksen vuosikertomusta**. Valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (17/2014) 17 §:ssä todetaan, että "*hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta*". Lisäksi 18 §:ssä todetaan, että "*hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva)*."[9]

Talousarviolaissa (423/1988) säädetään myös taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä **valtiovarain controller -toiminnosta.** Sen tehtävänä on varmistaa, että hallituksen vuosikertomus antaa oikeat ja riittävät tiedot valtiontaloudesta ja tuloksellisuudesta. Toiminto myös ohjaa, sovittaa yhteen ja kehittää valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointia.

Keskeisin tulosohjauksen sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaava säädös on **talousarvioasetus** (1243/1992), joka sisältää yksityiskohtaisemmat pykälät/määritykset koskien tulosohjausta. Sen mukaisesti virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten tulee sisältää mm. tavoitteet toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle sekä alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Lisäksi asetuksen mukaisesti ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee vastaavasti sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen.[10]

---

9 Finlex. Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta, 17/2014. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140017

10 Finlex. Asetus valtion talousarviosta, 11.12.1992/1243. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243

Asetuksen (11§) mukaisesti talousarvion hyväksymisen jälkeen ministeriön tulee *"viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle"*. Tulostavoitteiden osalta todetaan ainoastaan varsin yleisellä tasolla seuraavasti: *"Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan."*[11]

Muita tulosohjaukseen liittyviä säädöksiä ovat mm. **Valtion maksuperustelaki (150/1992) ja asetus (211/1992)**, joissa säädetään virastojen ja laitosten maksullisesta toiminnasta, johon liittyen asetetaan usein myös tulostavoitteita. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään tarkemmin tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Lisäksi on olemassa joukko muita eritasoisia päätöksiä ja määräyksiä, joissa on annettu tarkempia ohjeita ja suosituksia tulosohjaukseen liittyen.

Tulosohjausprosessi

Seuraavassa on kuvattu tulosohjausprosessin vaiheet vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeen pohjalta päivitetyn käsikirjan tietokorttien mukaisesti[12]. Kuvaus on vain suuntaa antava ja yksinkertaistava, mutta se antaa kuitenkin havainnollistavan yleiskuvan tulosohjausprosessin eri vaiheista.

Tietokorttien mukainen tulosohjausprosessi sisältää valmistelu-, toimeenpano- ja seurantavaiheet. Keskeisimmät prosessissa syntyvät valtiotasoiset asiakirjat ovat hallitusohjelma, valtion talousarvioesitys (TAE) ja valtion tilinpäätös. Tulosohjattavan viraston tasolla keskeisiä asiakirjoja ovat hallinnonalan ja viraston strategia-asiakirjat, tulostavoiteasiakirja (tulossopimus) sekä tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen.

Tulossopimuksessa esitetään **tulostavoitteet sekä mittarit**, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan, sekä ne toimenpiteet, joilla tavoitteisiin päästään. Mittareiden ja tunnuslukujen tulisi olla konkreettisia, jotta niiden perusteella voidaan tehdä toiminnallisia johtopäätöksiä. Välivuosina tavoitteita ja toimenpiteitä tarkennetaan strategisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Tulostavoitteet jaksotetaan hallituskaudelle **hallinnonalan strategian** mukaisesti. Poikkihallinnollisessa tulosohjauksessa tulossopimuksia voi olla useita.

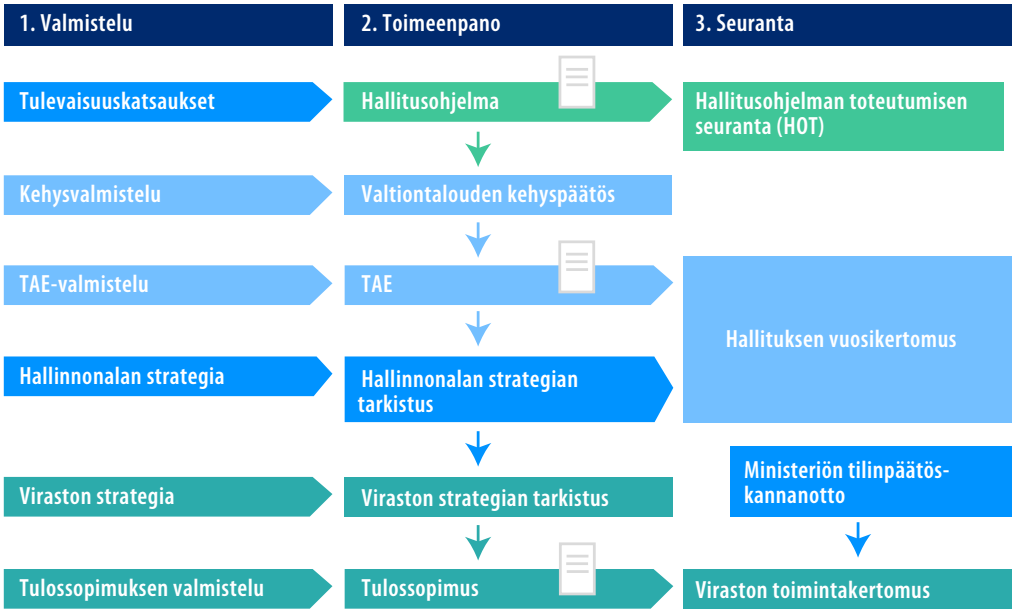
11 Finlex. Asetus valtion talousarviosta, 11.12.1992/1243.

12 VM (2012b). Käsikirja. Tulosohjaus-hanke. Valtiovarainministeriö. https://vm.fi/-/tulosohjauksen-kasikirja

Neuvottelut tulossopimuksista ministeriöiden ja virastojen välillä käynnistyvät tyypillisesti uuden hallitusohjelman jälkeisenä syksynä. Lähtökohtaisesti tulossopimukset neuvotellaan koko hallituskaudelle. Ensimmäisessä tulosneuvottelussa sovitaan ensimmäisen vuoden tulostavoitteista ja alustavista tulostavoitteista toiselle, kolmannelle ja neljännelle vuodelle. Tavoitteita päivitetään ja täsmennetään seuraavien vuosien neuvotteluissa.

Virastot raportoivat sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta viraston tilinpäätökseen kuuluvassa **toimintakertomuksessa**. Tämän lisäksi ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta osana **hallituksen vuosikertomusta**.

Kuvio 3. Yleiskuva tulosohjausprosessin eri vaiheista. Lähde: VM (2012b).



Tulosohjauksen yhteiset periaatteet

Vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeessa määriteltiin seuraavat tulosohjauksen yhteiset periaatteet.[13] Periaatteiden toteutumisen arviointi on ollut myös yksi arvioinnin tehtävistä ja niiden toteutumiseen palataan tarkemmin myöhemmin raportissa.

- ***Tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta.*** Tulosohjaus on keskeinen ohjausjärjestelmä valtiolla, mutta ei kuitenkaan ainoa. On siis tärkeää pitää huolta siitä, että tulosohjaus toimii hyvin osana ohjausjärjestelmien kokonaisuutta ja näin parhaalla mahdollisella tavalla tukee valtiokonsernin ohjauksen kokonaisuutta.

- ***Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena.*** Tulosohjausprosessin eri kohdissa, kuten esimerkiksi tavoitteen asetannassa, mittareiden valinnassa, dialogissa kumppaneiden kanssa ja raportoinnissa on huomioitava, että yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy aina useiden eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena.

- ***Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin.*** Eri hallinnonaloilla ohjauksen tulee perustua valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin muun muassa näihin tulosohjauksen yhteisiin periaatteisiin. Hallinnonaloilla on niiden erilaisista luonteista johtuen myös omia ohjausmenettelyjä. Näiden omien ohjausmenettelyjen on kuitenkin osaltaan tuettava yhteisten linjausten toteutumista.

- ***Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin.*** Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee. Tulosohjauksessa yhtenä haasteena on ollut, että tavoitteita on asetettu liikaa eikä aina ole keskitytty olennaisimpiin asioihin. On tärkeää keskittyä niihin kysymyksiin, jotka ovat strategisesti merkittävimpiä ja niihin, joissa tarvitaan muutosta. Kaikkia asioita ei siis tarvitse ohjata samalla intensiteetillä.

- ***Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit.*** Tulosohjauksessa on nimensä mukaisesti kyse ohjauksesta ja silloin on tärkeää, että kaikille osapuolille on selvää, mikä on kunkin toimijan rooli ja tehtävä ohjausprosessissa. Niin poikkihallinnollisuuden edistämiseksi kuin hallinnonalan ja virastojen ohjauksessakin toimivat foorumit edesauttavat ohjauksen onnistumista.

13 VM (2012a), s. 27–28.

- ***Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista.*** Tulosohjaus vaatii osaamista, ammattitaitoa ja niiden aktiivista ylläpitämistä valtionhallinnossa. Tulosohjauksen onnistumisen edellytys on sen johdonmukaisuus. Ohjausta ei voi kutsua oikeaksi ohjaukseksi, jos siitä puuttuu tämä ominaisuus.

- ***Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta.*** Tulostavoitteet ovat tulosohjauksen ydintä ja siksi tavoitteiden laatu ja erityisesti niiden selkeys on aivan keskeistä. Tavoitteita kuvaavat mittarit ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ovat samoin keskeisintä ydintä. Tavoitteiden selkeys ja seuranta ovat tulosohjauksen punaisen langan ainekset.

- ***Tulosohjaus perustuu johdon ja asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen.*** Tulosohjauksen keskeinen ajatus jo sitä luotaessa 20 vuotta sitten oli, että se perustuu vuorovaikutukseen. Vuorovaikutus ei voi olla vain rutiininomaisesti suoritettavia keskusteluja, vaan keskeistä on aito strateginen dialogi ja luottamus toimijoiden välillä.

- ***Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista.*** Tulosohjaus voi olla laadukasta ja uudistuksen neljä periaatetta (strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi) voivat toteutua vain, jos yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat tulosohjauksen ja uudistuksen periaatteiden toteutumista.

Periaatteiden toteutumisen arviointi on ollut myös yksi arvioinnin tehtävistä ja niiden toteutumista tarkastellaan tarkemmin raportin luvussa 3.4.2.

Tuloksellisuuden peruskriteerit ja tulosprisma

Tuloksellisuuden määrittelyn viitekehyksenä tulosohjauksessa on sovellettu ns. tulosprismaa. Alun perin tulosprisma ja tuloksellisuuden peruskäsitteet esitettiin vuoden 2005 tulosohjauksen käsikirjassa[14].

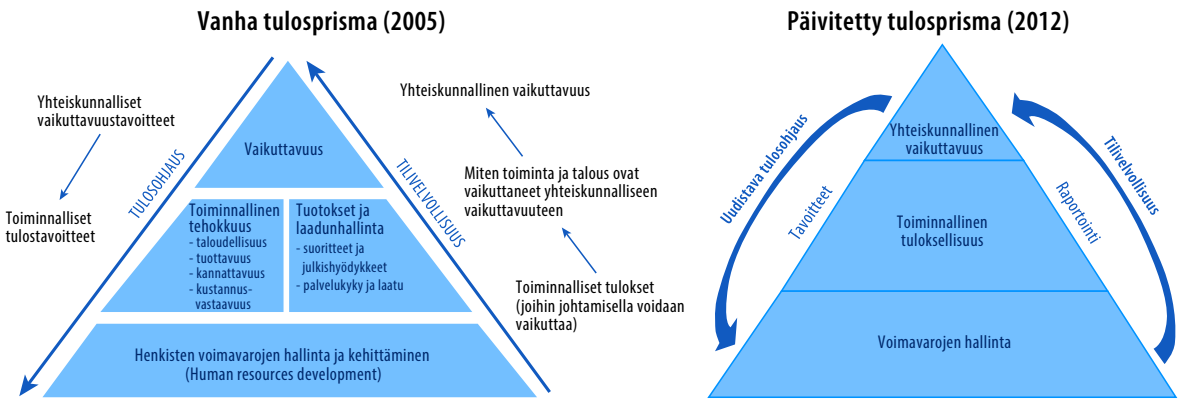
Vuoden 2012 kehittämishankkeen loppuraportin mukaan tulosprisma on ollut laajasti käytössä ja se on ollut ”merkittävä käsitteiden selkeyttäjä ja suunnannäyttäjä”. Loppuraportissa nostettiin kuitenkin esiin tulosprisman uudistamistarve, mikä pohjautuu muutoksiin

14 VM (2005). Tulosohjauksen käsikirja, valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.

toimintaympäristössä. Erityisesti heikkoutena nähtiin se, että tulosprismaan ei sisältynyt poikkihallinnollista näkökulmaa. Niin ikään raportin mukaan heikkoutena on "vaikuttavuusosion ja toiminnallisen osion rajapinnan ja yhteyden toimivuus". Yhtenä raportissa mainittuna ratkaisuna on esitetty "katkaista tulosprisma kahtia ja käsitellä vaikuttavuusosiota omana osanaan". Lisäksi haasteena mainittiin, että "tulosprisma on myös hyvin organisaatiokohtainen ja koska yhteistä näkökulmaa ei ole, tulosprisma toteuttaa heikosti valtioneuvoston strategisia tavoitteita tai konserniohjauksen yhteisiä tavoitteita". Muita tunnistettuja kehityskohteita olivat mm. käsitteiden selkeyttäminen ja kaikkien tuotannontekijöiden (ei vain henkisten voimavarojen) parempi huomioiminen.[15]

Vuoden 2012 kehittämishankkeen yhteydessä esitettiinkin uusi päivitetty versio tulosprismasta, tavoitteena osaltaan vastata edellä kuvattuihin haasteisiin. Päivitetyn version mukaisesti tulosprisma jakautuu kolmeen peruskriteeriin: 1) Yhteiskunnallinen vaikuttavuus, 2) Toiminnallinen tuloksellisuus ja 3) Voimavarojen hallinta. Aikaisempaan tulosprismaan verrattuna uusi tulosprisma onkin astetta selkeämpi ja yksinkertaisempi.

Kuvio 4. Vanha (2005) ja vuoden 2012 kehittämishankkeessa päivitetty tulosprisma. Lähde: VM (2012a).



Tuloksellisuuden peruskäsitteitä, kuten yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja niiden sisältöä, ei vuoden 2012 kehittämishankkeessa (tai myöhemmin) ole kuitenkaan uudelleen määritelty.

Vuoden 2005 käsikirjan mukaan **yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet** ovat usein viraston toimintaan nähden välillisiä ja niiden toteutuminen edellyttää usein muiden toimijoiden samansuuntaisia tavoitteita. Ne kuvaavat asiakkaille tai kansalaisille syntyviä

15 VM (2012a), s. 39–40; Viitattu: Joustie, H., Holkeri, K., Kuuttiniemi, K. ja Siltanen, M. (2010). Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 47/2010.

perimmäisiä yhteiskunnallisia hyötyjä ja vaikutuksia yhteiskunnassa (esim. valmistuneiden sijoittuminen työelämään, syrjäytymisen ehkäisy). Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat toiminnallisten tulostavoitteiden asettamista. **Toiminnalliset tulostavoitteet** korostavat puolestaan viraston oman panoksen merkitystä ja ovat viraston omasta toiminnasta johdettuja tavoitteita, joihin viraston omalla toiminnalla voidaan suoraan vaikuttaa.[16]

Vuoden 2005 käsikirjan mukaan pääsääntöisesti ministeriöiden tulostavoitteissa painottuvat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, kun taas virastojen ja laitosten tavoitteissa painottuvat toiminnalliset tavoitteet. Yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen asettamista yksittäiselle virastolle on pidetty käsikirjan mukaan epärealistisena, koska virastojen vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Virastot ja laitokset voivat vaikuttaa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen vain oman toimintansa osalta, mutta niitä ei voida pitää tulosvastuussa esimerkiksi hallituksen asettamien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvoston ja ministeriöiden tulosvastuu sen sijaan painottuu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Vuoden 2005 tulosohjauksen käsikirjassa on kuvattu yleisiä vaatimuksia hyville tulostavoitteille. Käsikirjan mukaisesti hyvät tulostavoitteet ovat mm. [17]

- viraston tai toimintakokonaisuuden perustehtäviin kytkeytyviä ja niistä johdettuja (eivät satunnaisia, yksittäisiä)
- strategisia, toiminnan kannalta olennaisia ja vaikuttavia
- selkeitä, kaikille ymmärrettäviä
- konkreettisia, operationaalisia (käytännöllisiä seurannan kannalta)
- arvioitavia, mitattavia ja aikaan sidottuja
- mielellään vertailtavia (ajallisesti ja toisaalta samankaltaisten yksiköiden välillä)
- viraston vaikutettavissa olevia
- realistisia, mutta haastavia
- hyväksyttäviä (yhdessä muotoiltuja ja sovittuja)
- kattavat mahdollisimman suuren osan toiminnasta, mutta osoittavat toisaalta prioriteetteja, asioiden tärkeysjärjestystä.

Vuoden 2005 käsikirjassa todetaan lisäksi, että positiivisten tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden rinnalla pitäisi asettaa ei-tarkoitettuja sivuvaikutuksia koskevia tavoitteita. Tulostavoitteet tulisi käsikirjan mukaan asettaa ensisijaisesti tunnuslukuina ja vasta toissijaisesti sanallisina tavoitteina, ja että olennaisuuden ja hallittavuuden kannalta tavoitteita tulisi asettaa mieluiten vähän kuin paljon.[18]

16 VM (2005). Tulosohjauksen käsikirja.
17 VM (2005). Tulosohjauksen käsikirja.
18 VM (2005). Tulosohjauksen käsikirja.

2.2 Tulosohjauksen kehittäminen 2010-luvulla

Tulosohjauksen kehittämisen taustasta lyhyesti

Tulosohjauksen voidaan katsoa käynnistyneen Suomessa valtioneuvoston vuoden 1988 periaatepäätöksen pohjalta. 1990-luvun alussa tulosohjausta vietiin eteenpäin pilottihankkeina ja budjettirakenteiden uudistamisena, jonka myötä virastojen johdon toimivalta resurssien käyttöön lisääntyi merkittävästi. Vastaavasti virastoilta edellytettiin sitoutumista tulosneuvotteluissa ja -sopimuksissa sovittuihin tulostavoitteisiin.[19]

Ensimmäisen kerran tulosohjausta arvioitiin laajemmin 2000-luvun alussa. Arvioinnin perusteella ministeriöiden tulosohjausrooli oli jäänyt kehittymättömäksi. Ministeriöt eivät arvioinnin mukaan asettaneet tulosneuvotteluissa selkeitä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja vastaavasti virastojen tavoitteet eivät riittävästi tukeneet eduskunnan tietotarpeita. Vuoden 2004 uudistuksessa ministeriöitä velvoitettiinkin muotoilemaan selkeämmät vaikuttavuustavoitteet niiden vastuulla oleville osa-alueille ja raportoimaan niiden saavuttamisesta tilinpäätöskertomuksessa.[20]

Tulosohjauksen arviointihanke (2010) ja KOKKA-hanke

Seuraavana merkittävänä virstanpylväänä tulosohjauksen kehittämisessä oli valtiovarainministeriön teettämä tulosohjausjärjestelmän arviointi vuosina 2009–2010[21] osana OECD:n laajempaa hallinnon maa-arviointia[22].

Arviointihankkeen tuloksina todettiin muun muassa, että vuoden 2004 tulosohjauksen kehittämishankkeessa esitetty tulosprisma oli otettu laajasti käyttöön valtionhallinnossa. Lisäksi tuloksellisuusraportointi ja mittarit olivat arvioinnin mukaan kehittyneet, vaikka eroja eri hallinnonalojen välillä edelleen olikin havaittavissa. Kehityskohteina arviointi nosti esiin muun muassa poikkihallinnollisuuden sekä heikon yhteyden yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden välillä. Merkittävimpänä kehityskohteena arviointi nosti kuitenkin esiin tulosohjauksen ja muiden ohjausjärjestelmien, erityisesti strategisen ja budjettiohjauksen, yhteensovittamisen. Lisäksi haasteena tunnistettiin tulosohjauksen ja politiikan/hallituksen tavoitteiden välinen suhde.[23]

---

19 Joustie, H. ym. (2010).
20 Joustie, H. ym. (2010).
21 Joustie, H. ym. (2010).
22 OECD (2010). Public Governance Report: Finland.
23 Joustie, H. ym. (2010).

Samaan aikaan toteutetussa OECD:n laajemmassa hallinnon maa-arviossa tulosohjaus oli niin ikään yksi fokusalue. Maa-arvion mukaan Suomi oli OECD:n kärkimaita tulosarviointien hyödyntämisessä, ja ministeriöiden ja virastojen välinen tulosohjaussuhde arvioitiin selkeäksi ja toimivaksi. Sen sijaan maa-arvion mukaan organisaatioiden toiminnallisten tavoitteiden ja laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten saavuttamisen yhdistämisessä ei oltu onnistuttu ja tulosohjauksen katsottiin keskittyneen yksityiskohtaisiin prosessimittareihin hallitusohjelmaa tukevien prosessimittareiden sijaan. OECD:n mukaan järjestelmä ei myöskään kannusta yhteiseen tahtotilaan perustuvien kokonaistavoitteiden saavuttamiseen ja sen kytkeytyminen strategiseen suunnitteluun jää heikoksi. [24]

Strategisuuden puutteen syynä OECD:n arviossa nostettiin esiin muun muassa hallinnon kokonaisuutta koskevan strategisen vision puuttuminen, riittämätön kokonaistavoitteiden priorisointi sekä yhteisiin strategisiin tavoitteisiin liittyvän todellisen tilivelvollisuuden puuttuminen.[25]

OECD:n näkemyksen mukaan tulosohjaus ei ollut saanut riittävää asemaa ylemmällä poliittishallinnollisella tasolla ja tulosohjausta oli käytetty ohjausvälineenä lähinnä ministeriön ja viraston välillä, ei niinkään hallituksen ja ministeriöiden välillä. Sen seurauksena tulosohjaus ei ollut linkittänyt riittävästi viraston tavoitteita koko hallinnon tavoitteisiin ja yhteiseen tahtotilaan. Tämä puolestaan oli OECD:n arvion mukaan johtanut siihen, että neuvottelut virastojen ja ministeriöiden kanssa keskittyvät enemmän prosessi-indikaattoreihin, joita on helpoin mitata.[26]

OECD nosti lisäksi esiin, että valtiovarainministeriössä tulosohjauksesta ja budjetoinnista vastaavat eri osastot, mikä korostaa näiden toimintojen kytkennän puutetta. Samoin OECD:n näkemyksen mukaan valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön erilaiset roolit ja koordinoimattomuus heikentää hallitusohjelman toteuttamista ja tulosohjauksen kehittämistä. Tulevaisuuden haasteena (sekä Suomelle että muille jäsenmaille) OECD nosti esiin sen, miten tulosohjaus jatkossa tukee paremmin poikkihallinnollisia tavoitteita siilomaisen hallinnon sijaan. [27]

Vuonna 2010 valtioneuvoston kanslia teetti selvityksen hallituksen johtamisen kehittämisestä ja hallitusohjelman seurannan uudistamisesta osana laajempaa niin sanottua

24 OECD (2010); Joustie, H. ym. (2010).
25 OECD (2010); Joustie, H. ym. (2010).
26 OECD (2010); Joustie, H. ym. (2010).
27 OECD (2010); Joustie, H. ym. (2010).

KOKKA-hanketta (2010–2011)[28]. Hankkeessa kiinnitettiin huomiota valtiontalouden kehysohjauksen ja hallituksen strategiaprosessin yhtymäkohtiin, ja siten tarpeeseen tuoda uudenlaista otetta valtioneuvoston johtamiseen sovittamalla yhteen valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian johtamia ohjausjärjestelmiä. KOKKA-hankkeen loppuraportti sisälsi mm. suosituksia menettelyistä, joilla vahvistetaan hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon tietopohjaa. Kataisen hallitus (2011–2013) omaksui edellä mainittuja KOKKA-hankkeen suosituksia ja määritteli hallituksen painopistealueet ja valmisteli erityisen hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman, josta kehittyi hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin pohja.

Tulosohjauksen kehittämishanke (2012)

Vuonna 2012 toteutettu tulosohjauksen kehittämishanke ja sen suositukset ovat toimineet tulosohjauksen kehittämisen keskeisenä lähtökohtana ja ajurina aina nykypäivään asti. Kehittämishankkeessa esitettyihin periaatteisiin ja linjauksiin onkin tämän vuoksi viitattu laajasti jo aikaisemmissa luvuissa.

OECD:n maa-arvion pohjalta käynnistetty tulosohjauksen kehittämishanke noudatteli niin ikään KOKKA-hankkeen suosituksia. Kehittämishankkeen loppuraportti (v. 2012) sisälsi yhteensä 12 strategista kehittämissuositusta ja toimenpide-ehdotusta.[29] Ensimmäinen suositus käsitteli tulosohjauksen yhteisten periaatteiden (ks. luku 2.1) käyttöönottoa.

Kehittämishankkeen loppuraportissa todetaan, että ”tulosohjauksen kehittämisessä strategisemmaksi keskeinen periaate on nykyistä tiukempi linkitys niin hallitusohjelman toimeenpanoon kuin ministeriöiden strategiatyöhön” ja että “siirryttäessä tasolta toiselle punainen lanka ei katkea”. Lisäksi todetaan, että tulosohjaus ei saisi olla ”pakkopullaa, jota tehdään vain ohjausjärjestelmän olemassaolon vuoksi”. Uudistuksen yhtenä periaatteena korostettiin tavoitetta keveämmästä tulosohjauksesta (”parempaa tulosohjausta ja sitä kautta tuloksellisuutta nykyistä kevyemmällä prosessilla”). [30]

Loppuraportin mukaan ”yksi keskeinen tapa keventää tulosohjausta on tehdä siitä yhtenäisempää, niin että kaikkia ohjaukseen liittyviä asioita ei tarvitse erikseen tehdä jokaisella hallinnonalalla, vaan osa voidaan aikaansaada keskitetysti”. Tällaisina asioina mainitaan

28 Valtioneuvoston kanslia (2011). Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.

29 VM (2012a).

30 VM (2012a), s. 24–25.

mm. yhteiset tavoitteet, mittarit, järjestelmät ja arvosana-asteikot. Yhtenäisyyden lisäksi korostetaan tarvetta huomioida paremmin poikkihallinnollisuuden tarpeet. Lisäksi raportissa todetaan, että (viitaten OECD:n maa-arviointiin) tulosohjauksen yhteys poliittisstrategiseen ohjaukseen ja talousarvio-ohjaukseen on liian irrallinen. Raportin mukaan ”julkisen hallinnon strateginen ohjaus, hallitusohjelman seuranta sekä budjetti- ja tulosohjaus tulisikin yhdistää nykyistä kevyemmäksi, yhtenäisesti jatkuvaksi prosessiksi, jolla yhtenäinen tahtotila välitetään koko hallintoon ja prosessien vaikuttavuus koko hallinnon toimintaan paranee”. Yhtenä keskeisenä keinona tässä nähdään valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteistyön kehittäminen.[31]

Kehittämishankkeen loppuraportissa nostetaan esille myös tavoitteiden ja mittareiden määrittelyn merkitys ja peräänkuulutetaan tavoitteiden johtamista ”ylhäältä alaspäin”:

> *”Tärkeää on, että sekä tulostavoitteiden määrittäminen että tuloksista raportointi muodostaisivat johdonmukaisen strategisen kokonaisuuden niin, että hallitusohjelmasta ja sitä täsmentävästä toimeenpanosuunnitelmasta johdetaan ”alenevana ketjuna” yhteiset tavoitteet ja hallinnonalojen politiikkatavoitteet ja budjettitavoitteet sekä ministeriöiden virastoihin kohdistamat tulostavoitteet. Samoin vastaavasti vaikuttavuus- ja tuloksellisuusmittarit johdetaan ylhäältä alaspäin.”*[32]

Raportin mukaan ”nykyisellään työkalut ja mittarit ovat liiaksi sektori- ja osastokohtaisia eikä nykyinen tulosohjaus huomioi riittävällä tavalla yhteiskunnan laaja-alaisia horisontaalisia tavoitteita” ja että ”kehitys entistä enemmän yhteisten tavoitteiden suuntaan on välttämätöntä, jos halutaan suunnata toimintaa suhteessa muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin”.[33]

Yhtenä osa-alueena kehittämishankkeen loppuraportissa nostettiin esiin tarve tulosohjausprofession tuelle, erityisesti sisällölliselle tuelle ja ohjaukselle tulosohjaajille sekä tulosohjausprosessissa eri rooleissa toimiville henkilöille. Yhtenä keinona tässä yhteydessä mainitaan tulosohjausverkoston kehittäminen ja tulosohjauksen käsikirjan päivittäminen.[34]

31 VM (2012a), s. 28–29.
32 VM (2012a), s. 30.
33 VM (2012a), s. 31.
34 VM (2012a), s. 48.

Vuoden 2012 kehittämishankkeen raportin suositukset

Ehdotettavat muutokset:

- Ehdotus 1: Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulosohjauksen periaatteet
- Ehdotus 2: Kytketään 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

Ehdotettavat tukitoimet:

- Ehdotus 6: Otetaan käyttöön valtion tulostietojärjestelmään laadittava tulossopimuspohja
- 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 nimetään tulosohjauksen laadun ohjauksesta vastaavat
- Ehdotus 11: Ulkoisten arviointien ja itsearviointien käyttöön kannustetaan
- Ehdotus 12: Selkeytetään tulos- ja johtamissopimuksien toisiaan täydentävää roolia

Vuoden 2012 kehittämishankkeen pohjalta käynnistettiin useita pilotteja eri hallinnonaloilla. Esimerkkejä piloteista ovat mm. yhteisten tavoitteiden asetannan ja ohjauksen kehitys LVM:n hallinnonalalla, OKM:n hallinnonalan pilottihanke ohjauksen strategisuuden, yhteisten tavoitteiden ja vuorovaikutuksen lisäämiseksi, sekä uusi tulossopimusmalli TEM:n hallinnonalalla.[35]

35 VM (2012c). Käsikirja. Tulosohjaus-hanke. Tietokortit. https://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf

Muita viimeaikaisia kehityshankkeita

Samanaikaisesti vuoden 2012 kehittämishankkeen rinnalla oli käynnissä **valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma** (ns. VATU)[36]. Sen tarkoituksena oli valmistella koko valtioneuvostotasolle yhtenäinen ohjelma, jossa otettiin kantaa muun muassa valtionhallinnon ohjausjärjestelmien, erityisesti tulosohjauksen, kehittämiseen.

Kataisen hallitus asetti tavoitteekseen valtion keskushallinnon uudistamistarpeiden selvittämisen (ns. **KEHU-hanke**)[37] ja sen mukaisesti hallitus käynnisti useita selvityshankkeita, muun muassa asettamalla vuonna 2014 parlamentaarisen komitean arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta. KEHU-hankkeessa selvitettiin myös keskus- ja aluehallinnon virastouudistusta[38], perustettiin valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY) sekä selvitettiin valtion yhtenäistä johtamista.

Vuoden 2015 eduskuntavaalien alla valtioneuvostossa selvitettiin seuraavan hallituksen johtamis- ja ohjausjärjestelmän uudistamista ns. **OHRA-hankkeessa**. Tavoitteena oli sovittaa yhteen valtioneuvoston politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjausta rakentamalla hallitukselle yksi strategiaprosessi.[39]

Helmikuussa 2016 valtiovarainministeriö asetti työryhmän (ns. **Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä**) arvioimaan ja tekemään ehdotuksia keinoista, joilla valtioneuvoston toimintaa voitaisiin saada yhtenäisemmäksi. Työryhmä esitti joukon toimenpiteitä valtioneuvoston toimintaedellytysten parantamiseksi (mm. nykyistä yhtenäisempi henkilöstöpolitiikka, henkilöstön liikkuvuuden ja työkierron sekä valtioneuvoston yhteisen palkkausjärjestelmän edistäminen). Työryhmä ei kuitenkaan nähnyt ensisijaisena vaihtoehtona organisatorisesti yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamista, eikä esittänyt rakenteellisia muutoksia valtioneuvostoon tai sen ministeriöihin. Sen sijaan työryhmä piti kannatettavana, että hallitusohjelma toimii entistä tiiviimmin strategia-asiakirjana, ja että hallitusohjelman laatimisen jälkeen valmistellaan poliittisessa ohjauksessa hallituksen toimintasuunnitelma.[40] Työryhmä tilasi työnsä tueksi myös laajan kansainvälisen vertailevan

36 Valtiovarainministeriö. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. https://vm.fi/vatu

37 Valtiovarainministeriö. Keskushallinnon uudistushanke. https://vm.fi/hanke?tunnus=VM131:00/2011

38 VM (2015a). Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen yhteinen koontiraportti. https://vm.fi/documents/10623/360852/VIRSU%20koontiraportti/5a128c1d-12f2-4aca-bb9c-722b8e956a8b/VIRSU%20koontiraportti.pdf

39 Valtioneuvoston kanslia. Ohra-hanke: hallitukselle uudenlainen strategisen päätöksenteon malli. https://vnk.fi/ohra

40 VM (2017) Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017.

tutkimuksen[41], jonka pohjalta työryhmä esitti joukon toimenpiteitä yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytysten parantamiseksi.

Sipilän hallituksen keskushallinnon uudistamisohjelman keskeinen hanke oli hallituksen strategisen johtamisvälineiden kehittämishanke eli ns. **Pakuri-hanke**.[42] Hankkeen tavoitteena oli vahvistaa hallituksen strategista johtamista ja poikkihallinnollista toimeenpanoa niin ministeriöissä kuin hallituksen tasolla. Tavoite kytkeytyi keskushallinnon muutosohjelmassa työstettyyn uudenlaisen ohjausmallin kehittämiseen. Hankkeessa etsittiin keinoja uudenlaisten, tulevaisuuden haasteisiin vastaavien politiikan valmistelutapojen innovoimiseen ja juurruttamiseen. *Virasto 2020-luvulla* selvityshankkeen[43] tavoitteena oli puolestaan tunnistaa uudistustarpeet ja laatia kehittämisehdotukset valtion virastojen ja laitosten toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi.

2.3 Valtionhallinnon kokonaisuus ja kehitys

Valtionhallinnon kehitys ja keskeiset muutokset

Suomessa valtionhallinnon perusrakenne on historian saatossa muuttunut vain vähän; ylimmät valtioelimet ja niiden keskinäiset toimivaltasuhteet on määritelty nykyistä perustuslakia edeltäneessä hallitusmuodossa. Sen sijaan keskushallinnon virastotasolla muutoksia on ollut enemmän; keskushallinnon virastojen itsenäisyys ja toimivalta ovat vaihdelleet, virastoja ja laitoksia on yhdistetty, lopetettu ja lisäksi on perustettu kokonaan uusia virastoja ja laitoksia.

Virastojen määrä on vähentynyt viime vuosina merkittävästi. Vuonna 2007 tulosohjattuja virastoja oli 332 kappaletta, mutta vuoteen 2015 mennessä niiden määrä oli vähentynyt 206:een tulosohjattuun virastoon.[44] Määrä on jatkanut laskuaan ja nykyisellään tulosohjattuja virastoja on 104 kappaletta.[45] Toisin sanoen virastojen määrä on pudonnut reilussa kymmenessä vuodessa hieman yli kolmannekseen vuoden 2007 tilanteeseen verrattuna. Tämä tarkoittaa samalla, että **tulosohjatut virastot ovat kooltaan aikaisempaa suurempia kokonaisuuksia** niin tehtäviltään kuin resursseiltaankin.

41 Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen S., Laitinen L., Noro, K. (2016). Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016, VNK.

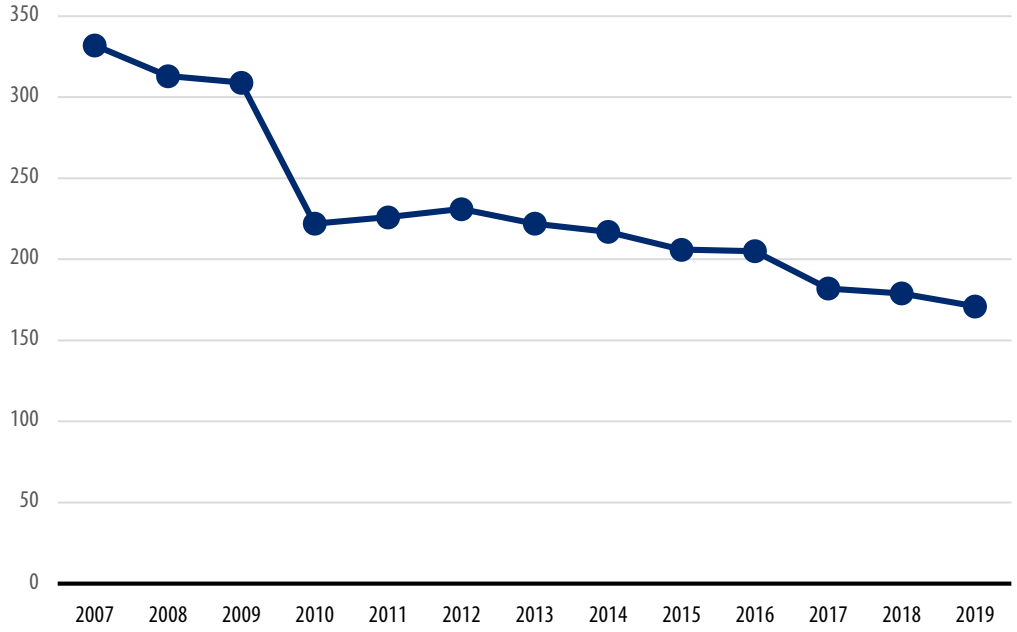
42 Valtioneuvoston kanslia. Hallitusten strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke 20.12.2017 – 31.12.2018, VNK009:00/2018. https://vnk.fi/hanke?tunnus=VNK009:00/2018

43 Valtiovarainministeriö. Valtion keskushallinnon uudistuksen muutosohjelman toinen vaihe 1.8.2018 – 31.3.2019; virasto 2020-luvulla työryhmä, VM046:00/2018. https://vm.fi/hanke?tunnus=VM046:00/2018.

44 VM (2015a). Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen yhteinen koontiraportti.

45 Tutki hallintoa. https://www.tutkihallintoa.fi

Kuvio 5. Virastojen määrän kehitys vuosina 2007–2019.



Virastojen määrän vähentymisen ohella toinen merkittävä muutos valtionhallinnossa on ollut ohjauksen kohteena olevien **toimijoiden monimuotoistuminen**, mikä on näkynyt mm. siinä, että **virastoista on muodostettu liikelaitoksia, joista suuri osa on edelleen yhtiöitetty**. Lisäksi aikaisemmin selvästi virastomuodossa olleita tehtäväkokonaisuuksia on organisoitu uudestaan siten, että viranomaistehtävien tiivis ydin on jätetty virastomuotoon ja kaikki muut tehtävät on organisoitu yhtiömuotoon (esim. Business Finland ja LVM:n hallinnonalalla viime hallituskaudelle toteutetut uudistukset).

Liikelaitosmallia on sovellettu sellaisen valtion liiketoiminnan harjoittamiseen, jota on yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä ollut tarve ohjata. Liikelaitosmallin aikana valtiolla on ollut 16 liikelaitosta, mutta liikelaitokset on kahta lukuun ottamatta yhtiöitetty ja nykyisellään liikelaitosmuodossa toimivat ainoastaan Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus (joka sekin toimii oman erityslakinsa mukaisesti ja jonka toimintaan kuuluu myös budjettirahoitteisia viranomaistehtäviä).[46]

Virastomuotoisen toiminnan yhtenä rakennemuutoksena ja tulosohjausmallin kehittämissuuntana on ollut **valtion aluehallinnossa** (aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) vuodesta 2010 toteutettu, lainsäädännön tasolla määritelty ja useita ministeriöitä sitouttava, poikkihallinnollinen ohjausmalli. Mallissa yleishallinnollisen

46 VM (2018) Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä. Valtiovarainministeriön suositus, 15.10.2018, Liite 1: Organisaatiomallin tarkastelukehikko: virasto, liikelaitos, erityistehtäväyhtiö (25.9.2018).

ohjauksen ja tulosohjauksen koordinaation vastuu on yhdellä ministeriöllä ja vastaavasti muilla ministeriöillä on valmistelemansa lainsäädännön mukaisia tehtäviä mukaan lukien toimialaohjauksen vastuu.

Rakenteiden lisäksi **palvelun tuottamisen tavat ovat muuttuneet** mm. palvelukeskusten yleistymisen, verkostomaisen yhteistyön lisääntymisen ja sähköisten palveluprosessien kehittymisen myötä. Hallintoa on uudistettu esimerkiksi kokoamalla hallinnon asiantuntija- ja tukipalveluita palvelukeskuksiin. Merkittävimmät valtion tukipalvelut onkin nykyisin organisoitu keskitettyihin palvelukeskuksiin, joita ovat Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet.

Valtion **henkilöstömäärän kehitys** on ollut viime vuosikymmeninä voimakkaasti laskusuuntainen. Valtion budjettitalouden piiriin lukeutuva henkilöstö on vähentynyt merkittävästi esimerkiksi toimintojen eriasteisen ulkoistamisen sekä tuottavuuden kasvun johdosta. Vuodesta 2010 lähtien valtion henkilöstömäärä on pienentynyt noin 1,5–2,7 prosenttia vuosittain.[47] Nykyisellään valtionhallinnossa työskentelee noin 75 000 henkilöä.[48] Henkilöstöstä valtaosan muodostavat sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalat. Vertailtaessa muihin Pohjoismaihin, Suomen valtionhallinnon henkilöstömäärä on sekä absoluuttisesti että väkilukuun suhteutettuna kaikkein pienin. Esimerkiksi Ruotsissa valtion henkilöstömäärä vuonna 2020 oli yli 260 000 henkilöä[49] ja Tanskassa noin 180 000 henkilöä[50].

Valtionhallinnon rakenne[51]

Valtionhallinnon rakenne muodostuu keskus-, alue- ja paikallishallinnosta. Keskushallinto koostuu 12 ministeriöstä ja niiden hallinnonalalla olevista valtakunnallisista virastoista ja laitoksista. Aluehallintoviranomaisina toimii kuusi Aluehallintovirastoa (AVI) sekä 15 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY). Valtion paikallishallinnon viranomaisia ovat 11 poliisilaitosta, 22 ulosottovirastoa sekä 15 työ- ja elinkeinotoimistoa.

Jokainen ministeriö (12) muodostaa oman hallinnonalansa. Lisäksi hallinnonaloiksi katsotaan eduskunta ja tasavallan presidentin kanslia. Nämä 14 hallinnonalaa jakautuvat 64 kirjanpitoyksikköön, jotka puolestaan jakautuvat 104 tulosohjattuun virastoon.

---

47 VM (2015a). Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen yhteinen koontiraportti.

48 Tutki hallintoa. https://www.tutkihallintoa.fi

49 Ruotsin tilastokeskus. https://www.ssb.no/statbank/table/12623/tableViewLayout1/

50 Tanskan tilastokeskus. https://www.statistikbanken.dk/10310

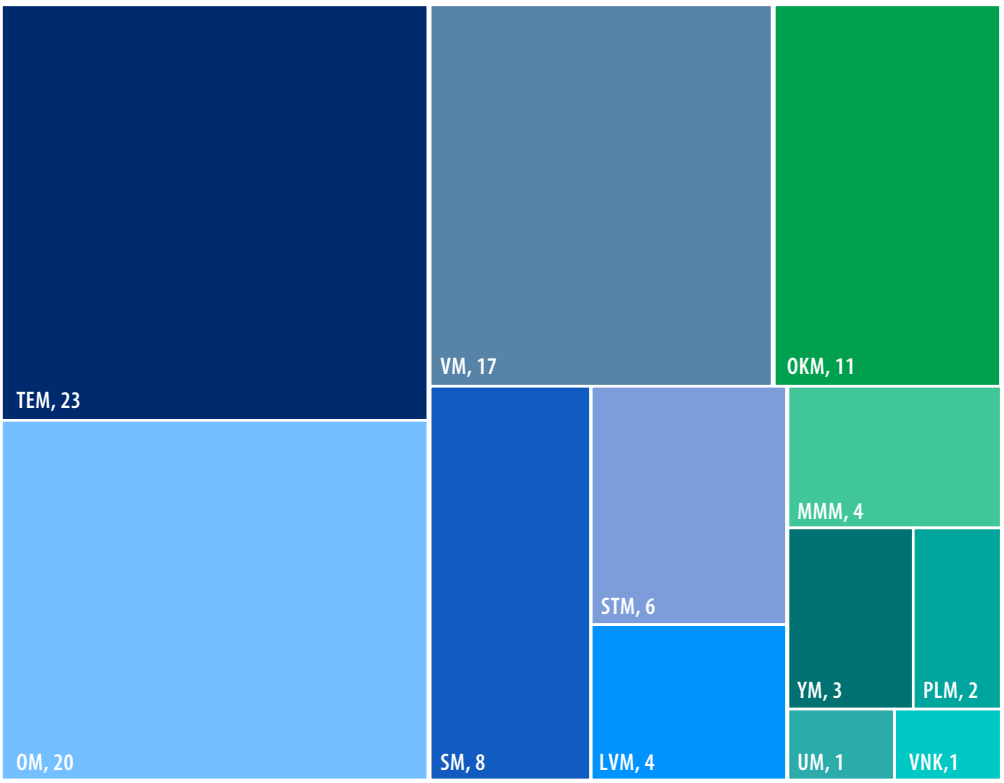
51 Tässä luvussa esitetyt tarkastelut perustuvat Valtiokonttorin ylläpitämän tutkihallintoa.fi-palvelun tietoihin. Tulosohjattavien virastojen määriin lukeutuu aina mukaan myös itse ministeriö, ja nämä tiedot ovat vuodelta 2021. Niin ikään taloustietojen osalta tarkastellaan vuoden 2021 tilannetta, mutta henkilöstötiedot ovat raportointijärjestelmissä käynnissä olevien uudistusten vuoksi vuodelta 2020.

Tulosohjattujen virastojen alaisuudessa toimivat työnantajavirastot, joita on lukumäärällisesti 192 kappaletta. Myös ministeriöt lasketaan omiksi virastoiksi ja ne ovat mukana esitetyissä luvuissa.

Hallinnonalojen välillä on merkittävää vaihtelua tulosohjattavien virastojen määrässä. Eniten tulosohjattavia virastoja on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, 23 virastoa. Näistä merkittävän osan muodostavat 15 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta, jotka toimivat aluehallintoviranomaisina. Toiseksi eniten tulosohjattavia virastoja on oikeusministeriön hallinnonalalla, yhteensä 20 kappaletta. Näihin sisältyvät kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on 11 tulosohjattua virastoa.

Muilla kuin edellä mainituilla hallinnonaloilla tulosohjattavien virastojen määrä jää alle kymmeneen. Sisäministeriön hallinnonalalla tulosohjattavia virastoja on kahdeksan, sosiaali- ja terveysministeriöllä kuusi, liikenne- ja viestintäministeriöllä sekä maa- ja metsätalousministeriöllä neljä, eduskunnalla ja ympäristöministeriöllä kolme, puolustusministeriöllä kaksi sekä tasavallan presidentin kanslialla, ulkoministeriöllä ja valtioneuvoston kanslialla yksi.

Kuvio 6. Tulosohjattujen virastojen (ml. ministeriö) määrä hallinnonaloittain. Tilanne päivitetty maaliskuussa 2021. Lähde: Tutkihallintoa.fi.



Henkilöstömäärältään suurin on sisäministeriön hallinnonala, jossa työskentelee hieman yli 15 500 työntekijää, mikä on noin 20 prosenttia valtion henkilöstöstä. Toiseksi suurin on puolustusministeriön hallinnonala, jossa työntekijöitä on hieman yli 13 000[52], mikä vastaa noin 17 prosenttia valtion työntekijöistä. Kolmanneksi suurin on valtiovarainministeriön hallinnonala, jonka henkilöstö vastaa noin 16,5 prosenttia valtion koko henkilöstöstä. Muiden hallinnonalojen osuudet valtion henkilöstöstä ovat alle 15 prosenttia.

Käytettävissä olevien varojen näkökulmasta tarkasteltuna suurin hallinnonala on valtiovarainministeriön hallinnonala, jonka käytettävissä olevat varat ovat hieman yli neljännes kaikista käytettävissä olevista varoista pois lukien valtionvelan korot. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan käytettävissä olevat varat ovat hieman alle neljännes kaikista, opetus- ja kulttuuriministeriön runsas kymmenen prosenttia. Muiden hallinnonalojen osuudet jäävät alle kymmeneen prosenttiin vaihteluvälin ollessa 0,03–9,7 prosenttia.

Taulukossa 1 on esitetty kootusti perustiedot eri hallinnonaloista.

Taulukko 1. Vertailutietoja eri hallinnonaloista. Luvut vuodelta 2020. Lähde: Hallituksen vuosikertomus ja Tutkihallintoa.fi.

Hallinnon-ala	Osuus valtion talous-arviosta (m €)	Toiminta-menojen netto-kertymä (m €)	Henkilö-työvuodet	Virastot (kpl pl. minist.)	Rahastot (kpl)	Liike-laitokset (kpl)	Yhtiöt (kpl)
VNK	313	177	691	0	0	0	30
UM	1 494	303	1 450	0	0	0	1
OM	1 123	939	9 127	20	0	0	0
SM	1 743	1 545	15 188	7	1	0	0
PLM	3 805	3 066	12 816	2	0	0	0
VM	18 725	2 354	12 341	16	2	1	7
OKM	6 701	479	2 575	11	0	0	2
MMM	3 161	424	4 109	3	2	1	0
LVM	3 927	2 151	2 160	3	1	0	6
TEM	3 243	920	8 027	22	3	0	5
STM	15 161	621	3 708	5	0	0	2
YM	319	113	892	2	2	0	1

52 Luku vuodelta 2020: sisältää PHRAKL:n henkilöstön.

Ohjattavien virastojen tehtävien ja toiminnan luonne vaihtelee. Taulukossa 2 on kuvattu suuntaa antavasti erityyppisten virastojen jakautumista hallinnonaloilla, soveltaen ns. VIRSU-hankkeessa kehitettyä virastojen luokittelua[53]. Selvästi suurin osa virastoista on ns. hallintovirastoja. Toiseksi eniten on valvonta- ja lupaviranomaisia ja kolmanneksi eniten tutkimuslaitoksia.

Taulukko 2. Virastojen luonne eri hallinnonaloilla VIRSU-hankkeen luokitusten mukaisesti. Perustuen vuoden 2020 tietoihin.

	Hallinto-virasto	Kehittämis-virasto	Palvelu-keskus	Tutkimus-laitos	Valvonta- ja lupaviranomainen
LVM	75 %	0 %	0 %	25 %	0 %
MMM	50 %	0 %	0 %	25 %	25 %
OKM	73 %	18 %	9 %	0 %	0 %
OM	88 %	0 %	0 %	2 %	10 %
PLM	67 %	0 %	33 %	0 %	0 %
SM	88 %	0 %	0 %	12 %	0 %
STM	33 %	0 %	0 %	17 %	50 %
TEM	74 %	9 %	0 %	4 %	13 %
UM	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
VM	76 %	0 %	12 %	12 %	0 %
VNK	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
YM	33 %	33 %	0 %	33 %	0 %

53 VM (2015b). Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshanke. VIRSU-hanke. https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/360852/VIRSUN+esittelydiat+13.2.2015/3f1a9b27-6ccd-4c12-8a49-9b0c66a3ac4a

3 Tulosohjauksen nykytila ja kehityskohteet

3.1 Tulosohjauksen rooli ja organisointi eri hallinnonaloilla

3.1.1 Tulosohjauksen organisointi eri hallinnonaloilla

Seuraavissa alaluvuissa käydään lyhyesti läpi eri hallinnonalojen rakenne ja eritellään tulosohjauksen kehittymistä, rakenteita, resursseja sekä linjauksia hallinnonalakohtaisesti. Esitetyt tiedot perustuvat hankkeessa tehtyihin haastatteluihin ja muuhun tiedonkeruuseen sekä aiempiin selvitys- ja kehittämisraportteihin. Tarkastelu rajoittuu niihin hallinnonaloihin, joilla on ohjattavia virastoja.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalaan kuuluvat Ilmatieteen laitos, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom sekä Väylävirasto. Näiden lisäksi hallinnonalalla toimii kuusi valtio-omisteista yhtiötä: Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy, Pohjolan Rautatiet Oy, Cinia Oy, Yleisradio Oy, Turun Tunnin Juna Oy ja Suomi-rata Oy.[54] Hallinnonalan toiminta keskittyy kansalaisten toimivan arjen sekä tiedon, tavaroiden ja ihmisten liikkumisen mahdollistamiseen.

Vuoden 2019 lopussa julkaistussa hallinnonalan konsernistrategiassa *Hyvinvointia ja kilpailukykyä kestävästi hyvillä yhteyksillä* esitetään hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet, jotka ovat: 1. Suomi on edelläkävijä kohti hiiletöntä liikennettä ja viestintää; 2. Verkot ja palvelut helpottavat arkea ja edistävät elinkeinonharjoittamista; 3. Uudet toimintamallit ja innovaatiot vauhdittavat hyvinvointia ja kilpailukykyä. Tavoitteita edistetään ministeriön strategisten linjausten mukaisesti ja tavoitteiden toteuttamiseksi hallinnonalan virastoille asetetaan tulostavoitteet ja erityistehtäväyhtiöille omistajastrategiat.[55]

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti vuonna 2011 työryhmän kehittämään hallinnonalan tulosohjausta. Työryhmätyötä toteutettiin vuosina 2011–2014 ja hankkeen loppuraportti

54 Liikenne- ja viestintäministeriö. Hallinnonala. https://www.lvm.fi/hallinnonala

55 Liikenne- ja viestintäministeriö. Konsernistrategia innostaa ja antaa suuntaa. https://www.lvm.fi/-/konsernistrategia-innostaa-ja-antaa-suuntaa-1026217

julkaistiin vuonna 2014. Hankkeessa LVM:n hallinnonalalla tulosohjauksen haasteiksi tunnistettiin tulosohjausprosessien käsittelyaikataulujen venyminen ja epäselvyys tulosohjauksen roolituksissa sekä vuorovaikutuksessa. Erityisen keskeisinä haasteina pidettiin tulosohjauksen tavoitteiden ja mittareiden määrää ja laatua. Niiden koettiin kuvaavan liian lyhyttä aikajännettä ja niitä koettiin olevan määrällisesti liikaa. Lisäksi sitä, että tavoitteita ja mittareita ei ollut kytketty tulospalkkaukseen, pidettiin haasteellisena. Työryhmätyön aikana hallinnonalalla aloitettiin strategiakarttojen pilottikäyttö ja kehitettiin tulossopimusmallin sisältöä, sekä kevennettiin toiminnan- ja talouden suunnitteluprosessia ottaen huomioon monivuotiset tulossopimukset. Strategiakarttoja käyttämällä havaittiin erilaisten tavoitteiden olevan loogisesti ”vyörytettävissä” eri tasoille ja myös toimeenpanon roolit selkeytyivät. Niin ikään kartat mahdollistivat prosessin kipupisteiden ja epäjatkuvuuskohtien tunnistamisen, sekä yksittäisten tulostavoitteiden paremman hahmottamisen suhteessa kokonaisuuteen. Toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) prosessia muutettiin siten, että täydellinen toiminta- ja taloussuunnitelma tavoitteineen ja resursseineen laadittiin vaalikauden vaihteessa, ja välivuosina TTS:t toteutettaisiin kevennetysti, keskittyen vain sellaisen informaation tuottamiseen, jota hallituksen kehyspäätöksen valmistelu edellyttää. Toiminta- ja taloussuunnitelman haluttiin myös entistä paremmin juontuvan hallitusohjelmasta ja sen toimeenpanosuunnitelmasta, lisäten näin TTS:n strategisuutta.[56]

Liikenne- ja viestintäministeriössä tulosohjauksen ensisijaisena tarkoituksena ja tavoitteena pidetään hallitusohjelman sekä hallinnonalan konsernistrategian ja vaikuttavuustavoitteiden toteuttamista. Hallinnollisesti tulosohjauksen koordinointi ja kehittäminen on keskitetty ministeriön konserniohjausosaston ohjausyksikköön. Yksikössä on tulosohjaustiimi, joka vastaa hallinnonalan tulosohjauksen jatkuvasta kehittämisestä. Käytännön tulosohjaustoimenpiteet hoidetaan samassa yksikössä ja yksikön käytettävissä olevat resurssit ovat noin kaksi henkilötyövuotta. Budjettiohjauksesta ministeriössä vastaa samalle konserniohjausosastolle sijoitettu talouskehitysyksikkö.

Arvioinnissa toteutetuissa haastatteluissa ilmeni, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjausta pidetään hyvänä. Vuodesta 2016 lähtien, jolloin ministeriössä toteutettiin suuri organisaatiomuutos, hallinnonalalla on käyty yhteisiä keskusteluita, joissa on paneuduttu vaikuttavuuteen ja strategiseen kehittämiseen. Tämä prosessi on muovannut hallinnonalan virastojen keskinäisiä suhteita entistä keskustelevampaan suuntaan. LVM mainitaankin useissa (myös muiden hallinnonalojen edustajien) haastatteluissa hyvänä esimerkkinä. Kehitettävää nähdään kuitenkin edelleen mm. tulosohjauksen roolin hahmottamisessa laajemmin hallinnonalalla.

56 Liikenne- ja viestintäministeriö (2014). Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanke: Loppuraportti.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) hallinnonala koostuu ministeriön lisäksi Luonnonvarakeskuksesta, Maanmittauslaitoksesta ja Ruokavirastosta, sekä liikelaitoksena toimivasta Metsähallituksesta. Lisäksi ministeriö tulosohjaa vesitalouden osalta Suomen ympäristökeskusta (YM:n hallinnonala), julkisoikeudellisina organisaatioina toimivia Suomen Riistakeskusta ja Suomen metsäkeskusta sekä osallistuu aluehallinnon (ELY-keskukset ja aluehallintovirastot) tulosohjaukseen. Hallinnonala kattaa maa- ja puutarhatalouden, maaseudun kehittämisen, metsätalouden, eläinlääkintähuollon, eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonnan ja kalatalouden. Ministeriö hoitaa myös riista- ja porotaloutta, sekä vesivarojen käyttöä että maanmittausta.[57]

Tulosohjauksen lähtökohtana lainsäädännön lisäksi ovat poliittiset linjaukset sisältävä hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma määrärahakehyksineen sekä valtion talousarvio. Niitä toimeenpantaessa käytetään tavoitteellisena viitekehyksenä hallinnonalan strategiasta johdettuja tulostavoitteita (ns. strategiakartta). Tavoitteisto esitetään myös talousarviossa pääluokka- ja lukuperusteluissa. Ministeriön ja ohjattavien toimijoiden välisestä käytännön tulosohjauksesta vastaavat substanssiosastot/toimialat, ja vastaavasti ohjauksen koordinaatiosta, kehittämisestä sekä ohjeistamisesta ohjaus- ja talousyksikkö. Ministeriön ylin johto johtaa ohjausta, tehden keskeiset tavoite-, toimenpide- ja periaatelinjaukset sekä hyväksyen sopimukset.

Tuorein hallinnonalaa koskeva strategia julkaistiin vuonna 2019. Strategiatyössä merkille pantavaa oli, että maa- ja metsätalousministeriö otti ensimmäisenä ministeriönä huomioon YK:n kestävän kehityksen periaatteet. Strategiassa koko hallinnonalaa koskeviksi vaikuttavuusvoitteiksi on määritelty vastuullisen ja uudistuvan ruokajärjestelmän kilpailukyvyn parantaminen, uudistuvan ja kestävän luonnonvaratalouden tuoma hyvinvoinnin lisääntyminen ja uusiutumattomien raaka-aineiden ja energian käytön korvaaminen, sekä monipuolisen yritystoiminnan, menestyvän maaseudun, monipaikkaisuuden ja verkostojen yhteiskuntaa vahvistava vaikutus, että uutta liiketoimintaa mahdollistavat ja omistusta turvaavat luotettavat ja laajakäyttöiset paikka-, kiinteistö ja huoneistotiedot.[58]

Oikeusministeriön hallinnonala

Oikeusministeriön (OM) hallinnonala on tulosohjattavien virastojen määrällä mitattuna toiseksi suurin hallinnonala (ministeriön lisäksi 20 tulosohjattua virastoa). Ohjattavia

57 Maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala. https://mmm.fi/ministerio/hallinnonala

58 Maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön strategia 2030 valmistunut. https://mmm.fi/-/maa-ja-metsatalousministerion-strategia-2030-valmistunut

virastoja ovat mm. Oikeusrekisterikeskus, Rikosseuraamuslaitos, Syyttäjälaitos, Tuomioistuinvirasto, konkurssiasiamiehen toimisto ja Ulosottolaitos. Oikeusministeriön hallinnonala kattaa oikeusjärjestyksen ja oikeusturvan ylläpidon ja kehittämisen sekä demokratian rakenteisiin ja kansalaisten perusoikeuksiin liittyvät kysymykset. Hallinnonalalla ei toimi yhtiöitä tai liikelaitoksia.

Oikeusministeriön hallinnonalan yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet liittyvät oikeusturvaan ja kansalaisten demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumiseen. Vaikuttavuustavoitteiden mukaan kansalaisten osallistumisoikeudet ja vaikutusmahdollisuudet toteutuvat yhdenvertaisesti, oikeusjärjestys on ajanmukainen sekä kannustava, lainvalmistelu on luonteeltaan laadukasta turvaten hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn edellytykset, minkä lisäksi oikeusturva on kaikkien saatavilla ja rikosvastuu toteutuu oikeudenmukaisesti.[59]

Tulosohjauksen näkökulmasta hallinnonalaa voidaan kuvata poikkeukselliseksi, sillä hallinnonalalla toimii useita riippumattomia toimijoita, kuten esimerkiksi tuomioistuimet ja syyttäjälaitos, mikä tuo oman erityispiirteensä ohjaukseen. Lisäksi haastatteluissa nousivat esiin hallinnonalan vaikuttavuuden mittaamisen haasteet; hallinnonalan toimintaympäristössä korostuvat erittäin pitkälle ajanjaksolle jakautuvat tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset, joiden mittaaminen on haastavaa tulosohjausprosessin aikahorisontissa.

Oikeusministeriössä tulosohjauksen koordinaatio kuuluu hallinto- ja ohjausosastolle, joka on yksi ministeriön neljästä osastosta, joiden lisäksi ministeriöön kuuluu esikunta. Hallinto- ja ohjausosasto vastaa mm. hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelusta ja raportoinnista sekä tulosohjauksen ja tietohallinnon kehittämisestä. Hallinnonalan virastojen tulosohjaus kuuluu kaikille neljälle osastolle substanssivastuiden mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalaan lukeutuu 11 tulosohjattavaa virastoa. Virastot sijoittuvat korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimialalle (Suomen Akatemia, Kotimaisten kielten keskus, Varastokirjasto, Kansallisarkisto), kulttuuri- ja taidepolitiikan toimialalle (Taiteen edistämiskeskus, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti, Museovirasto, Näkövammaisten kirjasto, Suomenlinnan hoitokunta). Lisäksi hallinnonalalla tulosohjattavia virastoja ovat Opetushallitus ja Opintotuen muutoksenhakulautakunta. Hallinnonalalla laaditaan myös sopimukset OKM:n ja korkeakoulujen välillä, ja sillä on kaksi osakeyhtiötä (Tieteen tietotekniikan keskus Oy ja Hevosopisto Oy), sekä erilaisia yhteisöjä, säätiöitä ja asiantuntijaelimiä.

59 Oikeusministeriö. https://oikeusministerio.fi/strategia

Hallinnonalan tuoreimmassa strategiassa ytimenä on, että hallinnonala vastaa yhteiskunnan sivistysperustasta. Strategiassa tuodaan esiin kolme vaikuttavuustavoitetta, jotka ovat: 1. Kaikkien kyvyt ja osaaminen vahvistuvat; 2. Luova, tutkiva ja vastuullinen toiminta uudistaa yhteiskuntaa; ja 3. Merkityksellisen elämän edellytykset turvataan yhdenvertaisesti.[60]

Vuosina 2010–2011 toteutetussa hallinnonalan konsernirakennetta, ohjausta ja rahoitusjärjestelmän kehittämistä käsitelleessä selvityshankkeessa ohjauksen osalta nousi esiin muutamia erilaisia kehitystarpeita. Vaikuttavuuden näkökulmasta koettiin tärkeäksi, että ministeriöllä ja ohjattavalla virastolla on yhteinen valtioneuvoston linjauksiin perustuva strateginen käsitys ja visio toimialaa koskevista tavoitteista. Sovittujen tavoitteiden osalta alleviivattiin niiden selkeyttä ja toimivien seurantamittareiden löytämistä. Myös tasapainon löytämistä suhteessa ohjauksen yhtenäisiin käytäntöihin ja ohjattavien laitosten toiminnan erityispiirteiden huomioimiseen pidettiin tärkeänä.[61]

Nykyisellään tulosohjauksen ensisijaisena tarkoituksena ja tavoitteena hallinnonalalla pidetään hallitusohjelman, hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden ja OKM:n strategisten linjausten toteuttamista. Ministeriössä toimii säännöllisesti toimiva tulosohjauksen yhteistyöryhmä, johon kuuluu osastojen tulosohjauksesta vastaavat ja sitä koordinoivat henkilöt. Yhteistyöryhmä on asetettu työjärjestyksellä hallituskaudelle 2019–2023. Hallinnollisesti tulosohjauksen koordinointi kuuluu ministeriössä edellä kuvatulle yhteistyöryhmälle, osastoille ja kansliapäällikön esikunnalle. Toimialakohtaisesti virastojen tulosohjauksesta vastaavat osastot. Käytännössä tulosohjaukseen käytettävissä olevien resurssien arvioidaan olevan noin neljä henkilötyövuotta.

Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön hallinnonalalla tulosohjattavia virastoja on ministeriön lisäksi vain Puolustusvoimat, joka on tosin henkilöstömäärällisesti valtionhallinnon suurin tulosohjattu virasto. Haastatteluissa hallinnonalan erityispiirteiksi tunnistettiin organisatorisessa mielessä ministeriön pieni koko suhteessa ohjattavan viraston suureen kokoon, sekä sotilaskäskyasioihin liittyvä jaettu toimivalta valtioneuvoston ja ylipäällikkönä toimivan tasavallan presidentin välillä. Vaikuttavuuden aikajänne on puolustushallinnossa pitkä. Esimerkiksi puolustusmateriaalihankintoihin kohdennetut resurssit suunnitellaan siten, että joukkojen ja järjestelmien elinjakso on keskimäärin 25 vuotta. Hallinnonalan toimijoita voidaan sanoa leimaavan myös suunnitteluintensiivisyys niiden tehtäväkentästä johtuen.

60 Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019). Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2030.

61 Opetus- ja kulttuuriministeriö (20119. Yhdessä enemmän. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta.

Vuosina 2012–2015 puolustusvoimia uudistettiin merkittävästi niin kutsutussa puolustusvoimauudistuksessa muun muassa supistamalla joukko-osastojen määrää, keskittämällä palveluita ja uudistamalla toimintatapoja. Valtiontalouden tarkastusviraston toteuttaman tarkastuksen perusteella uudistus tehosti ohjausmenettelyitä ja selkiytti toimintatapoja, mutta myös lisäsi ohjauksen määrää. Lisääntyneessä ohjauksessa ohjausmallit ovat osin päällekkäisiä ja rinnakkaisia. Puolustusministeriön ja puolustusvoimien välinen ohjaus nähtiin prosesseiltaan sujuvaksi, mutta tulostavoitteiden asettamisessa ja erityisesti tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden mitattavuudessa on kehitettävää. Huomiota kiinnitettiin myös ylemmän tason tavoitteenasetteluun ja niistä johdettuihin tulostavoitteisiin sekä niiden saavuttamiseen. Ongelmallisimmaksi alueeksi hallinnonalan tulosohjauksessa tunnistettiin aidosti mitattavien tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden asettaminen, johon linkittyy salassapitotarpeiden ja tulosohjauksen vaatiman läpinäkyvyyden yhdistäminen siten, että tuloksellisuusketjut ovat uskottavasti todennettavissa.[62]

Haastattelujen perusteella puolustusministeriössä tulosohjaus nähdään strategisen ohjauksen välineenä talousarvion valmistelussa ja toimeenpanossa. Tulosohjauksen koordinointi ja kehittäminen on sijoitettu hallintopoliittiselle osastolle, konserniohjausyksikköön. Tähän toimintaan käytettävissä olevien resurssien arvioitiin olevan noin 1,5 henkilötyövuotta. Samalla osastolla toimii myös talousyksikkö, ja tulosohjauksen valmistelua toteutetaan läheisessä yhteistyössä tämän yksikön kanssa. Virastojen käytännön tulosohjaus on jakautunut eri osastoille ja siihen käytössä olevien resurssien arvioitiin olevan noin kaksi henkilötyövuotta. Tulosohjauksen valmistelussa hyödynnetään ministeriön ja virastojen johdon yhteistyöfoorumeita. Lisäksi hallinnonalan ohjaukseen vaikuttavat hallituskausittain laadittavat puolustusselonteot.

Sisäministeriön hallinnonala

Sisäministeriön hallinnonala koostuu ministeriöstä ja seitsemästä tulosohjattavasta virastosta. Virastojen määrällä mitattuna hallinnonala on viidenneksi suurin. Sisäministeriön hallinnonalan virastoja ovat Poliisihallitus, Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, Hätäkeskuslaitos, Pelastusopisto, Suojelupoliisi ja Kriisinhallintakeskus CMC. Hallituskauden 2019–2022 aikana toteutettavassa konsernistrategiassa tavoitteena on korkea turvallisuuden tunne, ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turva, sekä kansallisen turvallisuuden uhkien torjuminen, että hallittu ja yhteiskunnallisesti kestävä maahanmuutto. Strategian tärkeimpänä mahdollistajana pidetään hyvinvoivaa, ammattitaitoista ja sitoutunutta henkilöstöä.[63]

62 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017). Puolustusvoimien ohjausjärjestelmä.

63 Sisäministeriö (2019). Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia.

Haastatteluissa tulosohjauksen näkökulmasta tunnistettuja hallinnonalan erityispiirteitä ovat ohjattavien toimintojen monimuotoisuus ja Rajavartiolaitoksen organisatorinen rakenne, mikä sisältää viraston itsensä lisäksi ministeriön rajavartio-osaston. Kunnallisesti organisoitu pelastustoimi saa osakseen ohjausta ministeriöstä, mutta ohjaus on ensisijaisesti informaatio- ja lainsäädäntöohjausta, ja pelastuslaitokset nähdäänkin suhteellisen itsenäisinä toimijoina suhteessa ministeriöön.

Vuosina 2017–2018 toteutettiin sisäministeriön hallinnonalalla arviointi- ja selvityshanke, jonka tarkoitus oli arvioida sisäministeriön tulosohjauksen toimivuutta ja vaikuttavuutta, sekä Poliisihallituksen perustamisen tavoitteiden onnistumista. Hankkeen mukaan sisäasiainhallinnon tulosohjausprosessi on kehittynyt viime vuosina hyvään suuntaan. Keskeisiä, hyvin kehittyneitä aspekteja ovat olleet esimerkiksi hallinnonalan entistä yhtenäisempi tulosohjausprosessi ja yhtenäisemmät tulossopimukset, kansliapäällikön muuttunut rooli kohti tulosohjausprosessin aitoa omistajuutta, sekä hallinto- ja kehittämisosaston perustaminen ja sen rooli tulosohjausprosessissa. Tulosohjausprosessin kehittämistä tulee kuitenkin jatkaa, ja hankkeessa tunnistettiinkin useita kehittämisehdotuksia.[64]

Nykyisellään sisäministeriön hallinnonalalla tulosohjauksen ensisijaisena tarkoituksena ja tavoitteena pidetään hallitusohjelman toimeenpanoa. Tulosohjaus hahmotetaan strategisen ohjauksen välineenä, jossa korostuvat monivuotisuus sekä toiminnan ja talouden yhteensovittaminen. Tulosohjaus on sisäministeriön organisaatiorakenteessa sijoitettu hallinto- ja kehittämisosaston strateginen ohjaus ja kehittäminen -yksikköön, jossa tulosohjauksen kehittämiseen ja koordinointiin on käytettävissä noin kahden henkilötyövuoden resurssit. Hallinto- ja kehittämisosastolla sijaitsee myös talousyksikkö, ja tehdyissä haastatteluissa todettiin näiden keskinäiseen yhteistyöhön kiinnitetyn erityistä huomiota, jotta molemmat näkökulmat – budjetti- ja tulosohjaus – ilmenisivät aina yhdessä. Virastojen käytännön tulosohjaus jakautuu kolmelle substanssiosastolle, yhteensä noin kahden henkilötyövuoden resurssein. Ministeriössä toimii myös pysyvä tulosohjauksen koordinaatioryhmä, jota johtaa hallinto- ja kehittämisyksikkö, ja jossa ovat edustettuina substanssiosastojen tulosohjauksesta vastaavat henkilöt.

Vuonna 2020 hallinnonalalla otettiin käyttöön uusi sisäasiainhallinnon tulosohjausmalli (STOM). Mallilla tavoitellaan vahvempaa sisäministeriökonsernia, koko hallinnonalan yhtenäisempää tulosohjausta, sisäministeriön hallinnonalan yhteistä tilannekuvaa, sekä strategisempaa ja pitkäjänteisempää suunnittelua ja ohjausta. Ohjauksessa on keskeistä toimeenpanna hallitusohjelmaa ja sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategiaa. STOM-mallin keskiössä on tiivis vuoropuhelu sisäministeriön sisällä eri osastojen ja erillisyksikköjen välillä sekä hallinnonalan sisällä ohjaavien osastojen ja virastojen välillä.

64 Sisäministeriö (2018). Sisäasiainhallinnon tulevaisuuden ohjausmalli.

Vuoropuhelua käydään virastojen ja ohjaavien osastojen välillä muun muassa joka kuukausi pidettävissä kokouksissa. Mallista on laadittu myös käsikirja[65], jossa on kuvattu tarkemmin mallin käytännön toteutusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalla on ministeriön lisäksi viisi tulosohjattua virastoa ja se on virastojen määrällä mitattuna kuudenneksi suurin hallinnonala. Hallinnonalan virastot ovat Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Säteilyturvakeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sekä Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta. Toteutetuissa haastatteluissa hallinnonalan erityspiirteinä pidettiin ohjattavien toimijoiden monipuolisuutta substanssinäkökulmasta ja TKI-toiminnan merkittävää roolia, jonka ohjaus on koettu haasteelliseksi ulottuvuudeksi. Hallinnonalan substanssista johtuen useat vaikuttavuustavoitteet eivät tapahdu tulosohjausprosessin aikaikkunassa, vaan jakautuvat paljon pidemmälle ajalle, mikä aiheuttaa haasteita tavoitteiden seurannassa.

Hallinnonalan tuoreimmassa strategiassa strategisiksi tavoitteiksi on määritelty ihmisten aktiivinen osallisuus, yhteen toimivat palvelut ja etuudet, turvallinen ja hyvinvoiva elin- ja työympäristö, kestävä rahoitus, sekä hyvinvointi työn murroksessa.[66]

Sosiaali- ja terveysministeriössä tulosohjauksen koordinointi on organisatorisesti sijoitettu hallintoyksikköön, jossa toimii talousryhmä. Virastojen käytännön tulosohjaus jakautuu substanssiosastoille. Tehdyissä haastatteluissa tulosohjausmallin katsottiin edistäneen konserniajattelua hallinnonalalla, kun ministeriön ja virastojen johdot kokoontuvat säännöllisesti keskustelemaan strategisen tason linjauksista. Tämä on tiivistänyt monia yhteistyösuhteita. Haastatteluissa ilmeni, että hallinnonalalla on erityisesti panostettu strategisuuteen ja pitkäjänteisyyteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala on tulosohjattujen virastojen määrällä mitattuna suurin hallinnonala. Hallinnonalalle kuuluvat 15 Elinkeino, liikenne – ja ympäristökeskusta (ELY-keskukset, ml. niiden alaiset 15 työ- ja elinkeinotoimistoa) sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Lisäksi hallinnonalan virastoja ovat Energiavirasto, Geologian tutkimuskeskus, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland

65 STOM – sisäasiainhallinnon tulosohjausmallin käsikirja. Dokumenttia ei julkaistu.

66 Sosiaali- ja terveysministeriö. Eheä yhteiskunta ja kestävä hyvinvointi. Strategia 2030. https://stm.fi/strategia

(Business Finland koostuu sekä yhtiöstä että virastosta), Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) sekä Huoltovarmuuskeskus, jonka rahoitus tulee budjetin ulkopuolelta. Lisäksi TEM vastaa yhdessä sisäministeriön kanssa Maahanmuuttoviraston tulosohjauksesta työvoiman maahanmuuton osalta. Hallinnonalalla toimii virastojen lisäksi kuusi yhtiötä, jotka ovat Business Finland Oy (Business Finland koostuu sekä yhtiöstä että virastosta), Finnvera Oyj, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Ilmastorahasto Oy ja Suomen Malmijalostus Oy. Lisäksi hallinnonalalla toimii kolme rahastoa: Huoltovarmuusrahasto, Valtiontakuurahasto ja Valtion ydinjätehuoltorahasto. Lisäksi hallinnonalalle kuuluvat valtakunnansovittelijan toimisto ja yhteistoiminta-asiamiehen toimisto. Huomionarvoista on myös hallinnonalalla tapahtunut viimeaikainen kehitys, jossa virastoja on yhtiöitetty ja ne ovat siten siirtyneet tulosohjauksesta omistajaohjaukseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta. ELY-keskusten osalta ohjausta toteutetaan yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa ja tätä yhteistyötä varten on perustettu ELY-keskusten johtoryhmä, joka koostuu ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköistä ja ELY-keskusten ylijohtajien edustajasta. Lisäksi mukana ovat asiantuntijajäseninä hallinnonalojen määräämät johtajat ja virastopäälliköt. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jakavat yhteisen strategia-asiakirjan.[67]

Ministeriössä tulosohjaus koetaan monivuotisena strategisen ohjauksen ja hallitusohjelman tavoitteiden jalkauttamisen välineenä. Tulosohjauksen koordinaatio ja kehittäminen sijoittuvat vuoden 2020 lopussa perustettuun ohjausyksikköön, jossa toimintaan on allokoitu noin kahden henkilötyövuoden resurssit. Tällä kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa toimivalla ohjausyksiköllä on ohjauksellinen ja yhteensovittava vastuu, joka kohdistuu horisontaalisesti kaikkiin toimintayksiköihin. Yksikköön on koottu ministeriön strategisen johtamisen ja ohjauksen tuki, taloussuunnittelu ja riskienhallinnan rakenteiden ylläpito ja kehittäminen sekä riskien seuranta ja raportointi. Virastojen käytännön tulosohjaus jakautuu neljälle osastolle ja yhdelle yksikölle. Lisäksi tulosohjauksessa hyödynnetään ohjausyksikön ja osastojen yhteistyöfoorumina esikuntapäälliköiden verkostoa. Lisäksi parhaillaan ollaan perustamassa ohjausfoorumia, johon kuuluvat ministeriön ohjaajat sekä virastojen ja yhtiöiden ohjausyhteyshenkilöt.

TEM:n kansliapäällikön johdolla kokoontuu TEM-konsernin johtoryhmä, jonka tavoitteena on vahvistaa TEM-konsernin yhteistä näkemystä ja toiminnan yhdensuuntaistamista sekä horisontaalisia toimia. Lisäksi TEM:ssä toimii digitalisaation johtoryhmä, jonka

67 Työ- ja elinkeinoministeriö. ELY-keskusten ohjaus. https://tem.fi/ely-keskusten-tulosohjaus

tehtävänä on yhteen sovittaa ja linjata ministeriön ja hallinnonalan digitalisaatioon liittyvää toimintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on viime vuosina tehty myös yhtiöittämisiä. Tehdyissä haastatteluissa muutokset yhdistettiin kehittämistehtävistä johtuvaan ketteryyden tarpeeseen. Kehittämistehtävät vaativat osakseen nopeaa ja dynaamista toimintamallia, jollaisen toteuttaminen virastomallilla oli koettu haasteelliseksi. Käytetty ohjausmalli on siten muuttunut näiden toimijoiden osalta tulosohjauksesta omistajaohjaukseen.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimii ministeriön lisäksi 16 tulosohjattua virastoa, mikä tekee siitä näin tarkasteltuna kolmanneksi laajimman hallinnonalan. Virastoja ovat Verohallinto, Tulli, Palkeet, Valtori, Tilastokeskus, Valtiokonttori, Digi- ja väestötietovirasto, VATT, Rahoitusvakausvirasto, Aluehallintovirastot (6 kpl) ja Ahvenanmaan valtionvirasto. Virastojen lisäksi hallinnonalalla toimii valtion liikelaitos Senaatti-kiinteistöt sekä seitsemän valtion osakeyhtiötä (DigiFinland Oy, Fingrid Oyj, Gasgrid Finland Oy, Hansel Oy, Haus kehittämiskeskus Oy, Suomen Kaasuverkko Oy, Tietokarhu Oy).

Ministeriössä tulosohjauksen ensisijaisena tarkoituksena ja tavoitteena nähdään hallitusohjelman, hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden ja VM:n strategisten linjausten toteuttaminen. Tulosohjauksen koordinointi ja kehittäminen tehdään kehittämis- ja hallintotoiminnossa, joissa toimintaan on normaalioloissa käytettävissä 0,3 henkilötyövuotta ja vuoden 2020 kehittämishankkeen aikana 1,5 henkilötyövuotta. Virastojen käytännön tulosohjauksen resurssit jakautuvat kuudelle substanssiosastolle, joissa on yhteensä arviolta noin 2–3 henkilötyövuoden resurssit. Ministeriössä on VM:n hallinnonalan tulosohjaus- ja taloussuunnitteluryhmä, jota vetää koordinoiva yksikkö (kehittämis- ja hallintotoiminto) ja johon kuuluu tulosohjauksen ja/tai taloussuunnittelun vastuuhenkilö kultakin osastolta. Lisäksi toimii laajempi tulosohjauksen ja taloussuunnittelun verkosto. Ministeriössä on toteutettu tulosohjauksen ja taloussuunnittelun kehittämishanke vuonna 2020.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonala koostuu ministeriön lisäksi Suomen Ympäristökeskuksesta ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta. Tämän lisäksi ympäristöministeriö ohjaa oman hallinnonalansa lainsäädännön mukaisissa tehtävissä ELY-keskuksia ja aluehallintovirastoja (ns. toimialaohjaus). Virastojen lisäksi hallinnonalalla toimii valtion erityistehtäväyhtiö A-Kruunu Oy, jonka tehtävänä on rakennuttaa kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja suurimmille kasvuseuduille. Hallinnonalaa voidaan kuvata pieneksi, sillä henkilöstöä on noin 1 000 henkilöä ja sen käytettävissä olevat varat ovat kahdenneksitoista suurimmat, noin 595 miljoonaa euroa.

Hallinnonalan tulosohjauksen kehittämisestä laadittiin vuonna 2015 raportti, jossa tarkasteltiin tulosohjausprosesseihin tuolloin tehtyjä uudistuksia. Uudistukset linkittyivät laajempiin tulosohjauksessa tunnistettuihin kehitystarpeisiin, joita olivat muun muassa poikkihallinnollisuus, strategisuus, vaikuttavuus ja keventäminen. Ympäristöministeriön hallinnonalalla on kiinnitetty erityistä huomiota tulosohjausprosessin keventämiseen, johon on pyritty hyödyntämällä laajemmin sähköisiä työvälineitä ja soveltamalla valtion yhteisiä toimintatapasuosituksia.[68]

Tulosohjauksen ensisijaisena tarkoituksena ja tavoitteena ministeriössä pidetään hallitusohjelman ja ministeriön strategian toteuttamista. Tulosohjauksen koordinointi ja kehittäminen on sijoitettu hallinnollisesti ympäristöministeriön ohjaus- ja talousyksikköön, jossa koordinointiin ja kehittämiseen on käytettävissä noin kaksi henkilötyövuotta. Virastojen käytännön tulosohjauksen työnjako ja resurssit jakautuvat kolmelle substanssiosastolle, resursseja ollessa yhteensä noin kaksi henkilötyövuotta. Ministeriössä on pysyvänä toimijana tulosohjaustiimi, jota vetää koordinoiva yksikkö ja johon kuuluvat osastojen tulosohjaajat. Tulosohjauksen rinnalla ympäristöministeriössä on vahvistettu informaatio-ohjausta, jolle on oma tiiminsä. Lisäksi ministeriössä toteutetaan sisäistä tulosjohtamista. Tulosohjauksessa on käytössä useita ohjausta täydentäviä jatkuvan vuorovaikutuksen välineitä ja toimintatapoja. Ohjausta kehitetään pienimuotoisesti jatkuvasti.

Yhteenveto

Tulosohjauksen organisointi eri hallinnonaloilla ja ministeriöissä vaihtelee jonkin verran, joskin perusrakenteissa ei ole havaittavissa suurta eroa. Esimerkiksi joillakin hallinnonaloilla tulosohjaus ja budjettiohjaus ovat samassa yksikössä, kun taas joillakin hallinnonaloilla eri yksikössä. Kaikilla hallinnonaloilla tulosohjaus ja budjettiohjaus ovat kuitenkin samalla osastolla. Myös tulosohjaukseen käytettävissä olevat resurssit ovat pääpiirteissään samalla tasolla eri hallinnonaloilla (eroja toki esiintyy substanssiohjauksen resursseissa ohjattavien virastojen määrästä riippuen).

Monilla hallinnonaloilla on toteutettu viime vuosina merkittäviä kehittämishankkeita, joiden myötä tulosohjausta on pyritty viemään ennen kaikkea strategisempaan suuntaan. Kyse on osin varsin viimeaikaisesta kehityksestä, jonka tulokset ovat näkyvissä vasta myöhemmin. Arvioinnin toteutushetkellä monet uudistukset olivat vielä varsin uusia tai otettu käyttöön ensimmäistä kertaa kyseisenä vuonna. Kokonaisuutena tarkasteltaessa nämä uudistukset ovat ainakin johonkin mittaan asti yhtenäistäneet tulosohjauksen rakenteita

68 Ympäristöministeriö (2015). Tehokas tulosohjausprosessi: Ympäristöhallinnonalan tulosohjausprosessin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen.

ja käytäntöjä eri hallinnonaloilla, ja ovat olleet hyvin linjassa vuoden 2012 kehittämishankkeessa sovittujen yhteisten periaatteiden kanssa.

Kaiken kaikkiaan tulosohjaus nähdään kaikilla hallinnonaloilla ensisijaisesti hallitusohjelman toimeenpanon ja strategisen suunnittelun työkaluna, mikä on hyvin linjassa vuoden 2012 kehittämishankkeen periaatteiden kanssa. Huomionarvoista kuitenkin on, että tulosohjauksen ”tilivelvollisuusnäkökulma” ei tässä yhteydessä korostunut. Kuten seuraavissa luvuissa on kuvattu, periaatteiden toteutuminen kuitenkin vaihtelee hyvin paljon hallinnonaloittain, ja eri hallinnonaloilla on hyvin erilaisia näkemyksiä tulosohjausmallin nykytilasta. Erot näyttäisivät kuitenkin johtuvan pääosin muista kuin rakenteisiin ja resursseihin liittyvistä tekijöistä.

Yhteenveto tulosohjauksen organisoinnista eri hallinnonaloilla on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 3. Tulosohjauksen organisointi eri ministeriöissä. Lähde: Ministeriöt.

	Tulosohjauksen koordinoinnin ja kehittämisen työnjako ja resurssit	Virastojen käytännön tulosohjauksen työnjako ja resurssit	Budjettiohjaus vs tulosohjaus	Muut huomiot
LVM	Konserniohjausosaston ohjausyksikkö 2 htv	Konserniohjausosaston ohjausyksikkö vastaa tulosohjauksesta. Konserniohjausosaston tulosohjausresurssit (ks. edellinen sarake). (Politiikkaosastot vastaavat informaatio-ohjauksesta)	Tulosohjaus konserniohjaus-osaston ohjausyksikössä ja budjettiohjaus konserniohjausosaston talouskehitysyksikössä.	Ohjausyksikössä tulosohjaustiimi, joka vastaa hallinnonalan tulosohjauksen jatkuvasta kehittämisestä.
MMM	Ohjaus- ja talousyksikkö	2 substanssiosastoa & toimiala. Työpanos n. 3-4 htv. Raja muuhun ohjaukseen liukuva.	Samassa yksikössä.	Ohjattavia 7 organisaatiota + aluehallinnon substanssiohjaus.
OM	Ohjausyksikkö, ohjauksen koordinaatio- ja kehittämistehtävissä 1 htv	Jakautuu kaikille neljälle osastolle, resurssit yhteensä arviolta noin 4-5 htv:ta	Molempien koordinointivastuu ohjausyksikössä. Sisällöllinen vastuu osastoilla, joilla sekä budjetti- että tulosohjaus.	Säännöllisesti kokoontuva hallinnonalan ohjausverkosto koostuu ministeriön ja virastojen budjetointi- ja tulosohjausvastaavista. Lisäksi hallinnonalan johdon tapaamisessa käsitellään säännöllisesti yhteisiä ohjausasioita.

	Tulosohjauksen koordinoinnin ja kehittämisen työnjako ja resurssit	Virastojen käytännön tulosohjauksen työnjako ja resurssit	Budjettiohjaus vs tulosohjaus	Muut huomiot
OKM	Koordinaatio: tulosohjauksen yhteistyöryhmä, osastot ja kansliapäällikön esikunta Kehittäminen: tulosohjauksen yhteistyöryhmä ja osastot; Ohjaus: osastot (10 viraston osalta) sekä kansliapäällikön esikunta (Opetushallitus)	Jakautuu usealle osastolle tai toimintayksiköihin, yhteensä arviolta noin 4 htv:tä.	Käytännön ohjaus: osastot. Koordinaatio: rahoituksen yhteistyöryhmä ja tulosohjauksen yhteistyöryhmä.	Säännöllisesti toimii tulosohjauksen yhteistyöryhmä, johon kuuluvat osastojen tulosohjauksesta vastaavat/ koordinoivat henkilöt. Yhteistyöryhmä on asetettu työjärjestyksellä hallituskaudelle 2019-2023.
PLM	Konserniohjausyksikkö Yhteensä 1,5 htv	Jakautuu eri osastoille. Yhteensä noin 2 htv (raja tulosohjauksen ja substanssiohjauksen välillä liukuva).	Budjettiohjaus ja tulosohjauksen yhteensovittaminen eri yksikössä samalla osastolla.	Hallituskausittain laadittavat puolustusselonteot hallinnonalan ohjauksessa. Ministeriön ja viraston johdon yhteistyöfoorumit valmistelussa.
SM	Strateginen ohjaus ja kehittäminen -yksikkö (SOK) Tulosohjauksen koordinointi ja kehittäminen n. 2 htv	Jakautuu kuudelle substanssi osastolle erillisyksikölle. Resurssit: noin 4 htv	Eri yksikössä samalla osastolla (Hallinto- ja kehittämisosasto, tulosohjaus SOK-yksikössä ja budjettiohjaus talousyksikössä).	Pysyvä tulosohjauksen koordinaatioryhmä (STOM-verkosto), jota vetää SOK ja jossa edustettuina tulosohjaajat substanssiosastoilta.
STM	Hallintoyksikön talousryhmä. Noin 1 htv.	Tulosohjausvastuu jakaantuu kuudelle substanssiosastolle. Jokaisella virastolla ja laitoksella on nimetty tulosohjauksesta vastaava osasto.	Molempien koordinointivastuu Hallintoyksikön talousryhmässä. Sisällöllinen vastuu osastoilla, joilla sekä budjetti- että tulosohjaus.	Tulosohjauksessa yhteyshenkilöverkosto, jonka puitteissa valmistelua koordinoidaan.

	Tulosohjauksen koordinoinnin ja kehittämisen työnjako ja resurssit	Virastojen käytännön tulosohjauksen työnjako ja resurssit	Budjettiohjaus vs tulosohjaus	Muut huomiot
TEM	Ohjausyksikkö: Ohjauksen koordinaatiotehtävissä 2 htv	Jakautunut 4 osastolle ja yhdelle yksikölle.	Molempien koordinointivastuu ohjausyksikössä. Sisällöllinen vastuu osastoilla, joilla sekä budjetti- että tulosohjaus.	Ministeriön ja virastojen/ yhtiöiden johdon foorumina konsernin johtoryhmä. Lisäksi ministeriön ja virastojen/ yhtiöiden ohjausfoorumi valmistelussa
VM	Kehittämis- ja hallintotoiminto Normaalioloissa 0,3 htv Kehittämishankkeen aikana 1,5 htv	Jakautuu kuudelle substanssiosastolle, yhteensä arviolta noin 2–3 htv (raja tulosohjauksen ja susbstanssiohjauksen välillä liukuva).	Budjettiohjaus ja tulosohjauksen koordinointi samassa toiminnossa (KHT), eri yksiköissä; käytännön tulosohjaus osastoilla.	Hallinnonalan tulosohjaus- ja taloussuunnitteluryhmä, jota vetää koordinoiva yksikkö (KHT) ja johon kuuluu tulosohjauksen ja/tai taloussuunnittelun vastuuhenkilö kultakin osastolta. Lisäksi toimii laajempi tulosohjauksen ja taloussuunnittelun verkosto. Tulosohjauksen ja taloussuunnittelun kehittämishanke vuonna 2020, toimeenpano menossa vuonna 2021.
YM	Ohjaus- ja talousyksikkö, noin 2 htv	Jakautuu kolmelle substanssiosastolle, yhteensä arviolta noin 2 htv (raja tulosohjauksen ja susbstanssiohjauksen välillä liukuva).	Samassa yksikössä.	Pysyvänä tulosohjaustiimi, jota vetää koordinoiva yksikkö ja johon kuuluvat osastojen tulosohjaajat.[69]

69 Pysyvänä tulosohjaustiimi, jota vetää koordinoiva yksikkö ja johon kuuluvat osastojen tulosohjaajat. Tulosohjauksen rinnalla vahvistettu informaatio-ohjausta (informaatio-ohjaustiimi). Lisäksi ministeriön sisäistä tulosjohtamista. Käytössä useita, ohjausta täydentäviä jatkuvan vuorovaikutuksen välineitä ja toimintatapoja. Jatkuvaa ohjauksen pienimuotoista kehittämistä.

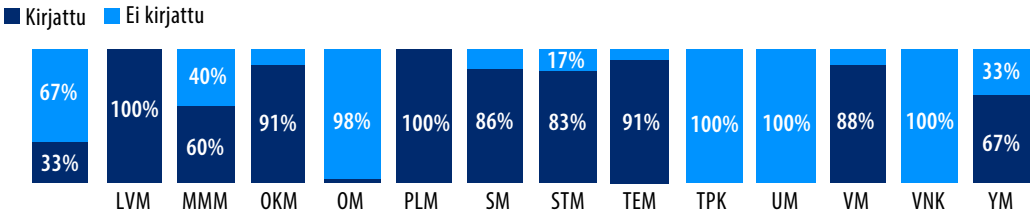
3.1.2 Tulosmittareiden määrä ja luonne

Osana arviointia toteutettiin koko valtionhallinnon kattanut tulosmittareiden analyysi, jossa tarkasteltiin vuosien 2016–2019 tulosmittaritietoja. Tulosmittarianalyysi pohjautuu tutkihallintoa.fi-sivuston kautta saatavaan data-aineistoon ("mittaritiedot"), jonka pohjana olevien tietojen lähde on valtion tulostietojärjestelmä.[70] Tietoaineiston sisältö koostuu seuraavista tiedoista: vuosi, hallinnonala, virasto, tulosalue, tulosmittari, tulosmittarin tavoite ja mahdollinen toteumatieto.

Aineistossa on vuodesta riippuen tulosmittareita 75–80 kpl eri virastolle. Tulostietojen kirjaustilanne vaihtelee huomattavasti hallinnonaloittain. Seuraavassa kuviossa on esitetty tilanne vuoden 2019 osalta. Luvut kuvaavat sitä, kuinka suurin osa virastoista on kirjannut tietoja järjestelmään. Luvuista ei kuitenkaan käy ilmi, miltä osin tai kuinka kattavasti tietoja on kirjattu. Myös mittareiden toteutumatietojen kirjaustilanne vaihtelee huomattavasti hallinnonaloittain, mikä käy ilmi taulukosta 4.

On huomioitava, että luvut perustuvat järjestelmän tietoihin eikä käytettävissä ole esimerkiksi tietoa siitä, miten tietoja on raportoitu osana virastojen tai ministeriöiden toimintakertomuksia.

Kuvio 7. Tulostietojen kirjaustilanne hallinnonaloittain vuonna 2019. Lähde: Tutkihallintoa.fi.



70 Tutki hallintoa.fi. Tulosohjattujen virastojen tulostavoitteet ja niiden toteutuminen. https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/tuloksellisuustiedot/tulosohjattujen-virastojen-tulostavoitteet-ja-niiden-toteutuminen/

Taulukko 4. Mittarien toteumatietojen kirjaustilanne, yhteensä vuosina 2016–2019.

Hallinnonala	Mittarit yhteensä (v. 2016–2019)	Toteuma kirjattu	Toteuma ei kirjattu
LVM	415	98 %	2 %
MMM	126	37 %	63 %
OKM	864	89 %	11 %
OM	189	78 %	22 %
PLM	284	97 %	3 %
SM	309	63 %	37 %
STM	887	92 %	8 %
TEM	5 303	80 %	20 %
VM	1 976	88 %	12 %
YM	185	82 %	18 %

Analyysin tuloksissa tulee huomioida, että kyseinen data-aineisto ei ole täydellinen kokonaisaineisto. Vaikka aineisto sisältää vuosilta 2016–2019 tiedot yhteensä noin 10 500 eri tulosmittarista, data-analyysin ja hankkeen aikana toteutettujen haastattelujen sekä muun aineistonhankinnan perusteella voitiin todeta kirjauskäytäntöjen ja/tai järjestelmän tietojen kattavuuden vaihtelevan merkittävästikin eri hallinnonalojen ja virastojen välillä sekä eri vuosina. Esimerkiksi yksi keskeinen ero liittyy siihen, että eri hallinnonaloilla ja virastoilla on ollut erilaisia tapoja jäsentää ja määritellä mittareita tulossopimuksissa (esimerkiksi liittyen siihen, miten sopimuksissa on määritelty tavoitteet ja mittarit, tai mikä on varsinaisten tulostavoitemittarien ja seurantaindikaattoreiden välinen suhde).

Edellä kuvatusta johtuen tiedot hallinnonalojen välillä eivät kaikilta osin ole vertailukelpoisia, ja analyysin tuloksia tulee tulkita ainoastaan suuntaa antavina ja muita raportissa esitettyjä analyyseja täydentävänä. Tulostietojärjestelmän epäyhdenmukaisuus nousi esille arvioinnissa yhtenä kehityskohteena ja siihen liittyviä havaintoja on kuvattu jäljempänä.

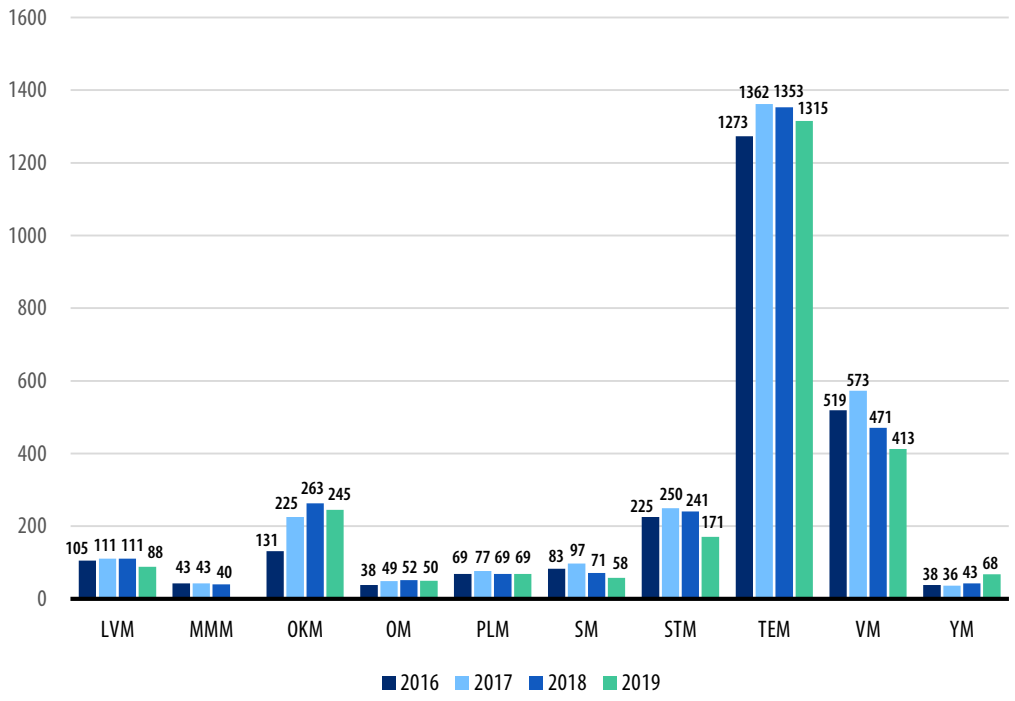
Tulosmittareiden määrä hallinnonaloittain

Mittaritietoaineistoon kirjattujen mittareiden määrä vaihtelee hallinnonaloittain. Kuviossa 8 on esitetty tulosmittareiden yhteenlaskettu määrä vuosina 2016–2019 jokaisella hallinnonalalla. Lukuihin sisältyy kaikki tuloksellisuuden eri osa-alueiden mittarit (vaikuttavuus, toiminnallinen tuloksellisuus, voimavarojen hallinta). Vertailun osalta on kuitenkin huomioitava edellä kuvatut tulkintahaasteet, mitkä johtuvat erilaisista käytännöistä määritellä ja kirjata mittareita.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan hyvin suurta mittareiden määrää selittää jokaiselle 15 ELY-keskukselle määritellyt mittarit, jotka aineistossa on kaikki luokiteltu TEM:n alle. TEM:n lisäksi ELY-keskuksia ohjaavia hallinnonaloja ovat YM, OKM, MMM ja LVM. Uudella strategiakaudella 2020–2023 ELY-keskusten tulostavoitteiden määrää on supistettu ja tavoitteita on pyritty viemään strategisemmalle tasolle.

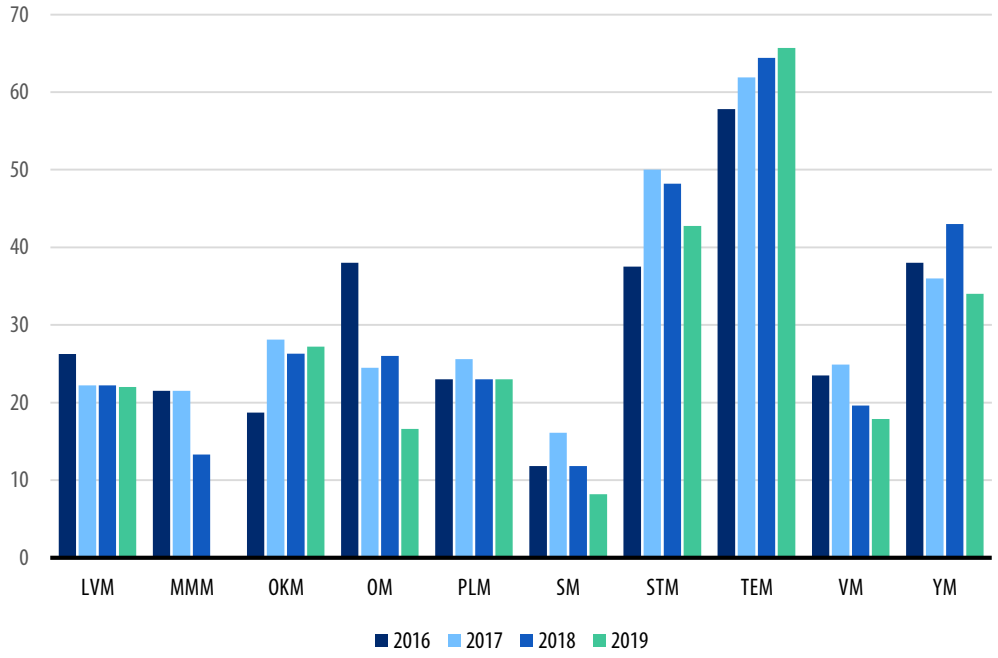
Myös mittareiden määrän trendeissä on hallinnonalakohtaisia eroja. Esimerkiksi valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla määrä oli vuosina 2016–2019 laskeva, siinä missä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla määrä kasvoi ja joillakin hallinnonaloilla, esimerkiksi puolustusministeriön hallinnonalalla, määrä pysyi tarkasteluajanjaksolla melko muuttumattomana.

Kuvio 8. Tulostietojärjestelmään kirjattujen tulosmittareiden määrä hallinnonaloittain vuosina 2016–2019.



Tietoaineiston avulla tarkasteltiin myös tulosmittareiden keskimääräistä määrää virastoa kohti vuosittain. Analyysi toteutettiin vertailemalla hallinnonalakohtaisesti kulloisenakin vuonna järjestelmään kirjattujen tulosmittareiden kokonaismäärää vuosittaiseen virastojen määrään. Hallinnonalojen välillä ilmenee tässä tarkastelussa melko huomattavia eroja. Keskimääräinen mittareita virastoa kohti -luku vaihtelee 8–65 välillä, tai mikäli ELY-keskuksien mittarit sisältävä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala jätetään huomioimatta, välillä 8–50. Mittari-intensiivisinä hallinnonaloina voidaan tunnistaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalat.

Kuvio 9. Järjestelmään kirjattujen tulosmittareiden keskimääräinen määrä virastoa kohti hallinnonaloittain vuosina 2016–2019.



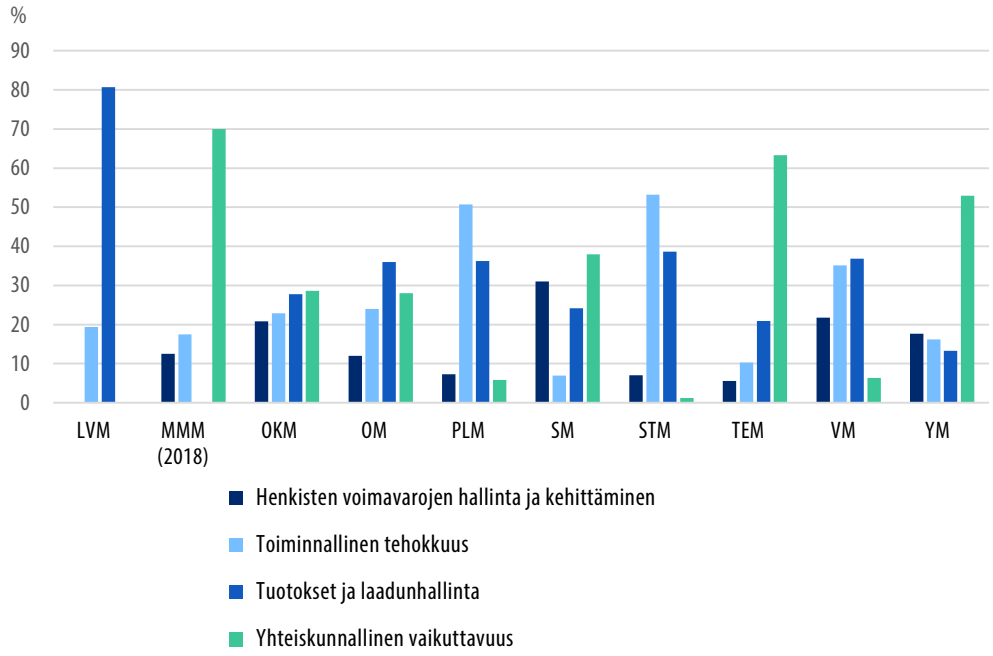
Mittareiden jakautuminen tuloksellisuuden peruskriteereittäin ja tyypeittäin

Tulosohjauksen mittarit jakautuvat neljään tulosprisman mukaisesti neljään eri tuloksellisuuden osa-alueeseen, joita ovat henkisten voimavarojen kehittäminen, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta, sekä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Järjestelmään kirjattujen eri mittarityyppien vuosittainen osuus on pysynyt tarkasteluajanjaksolla melko muuttumattomana siten, että pienimmän osuuden ovat muodostaneet henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen -mittarit (keskimäärin noin 10 %). Toiseksi vähiten on toiminnallisen tehokkuuden mittareita (keskimäärin noin 21 %). Tuotosten ja laadunhallinnan

mittareiden osuus on keskimäärin ollut noin 29 prosenttia, siinä missä eniten mittareita sijoittuu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osa-alueelle, keskimääräisen vuosittaisen osuuden sijoittuessa noin 39 prosenttiin.

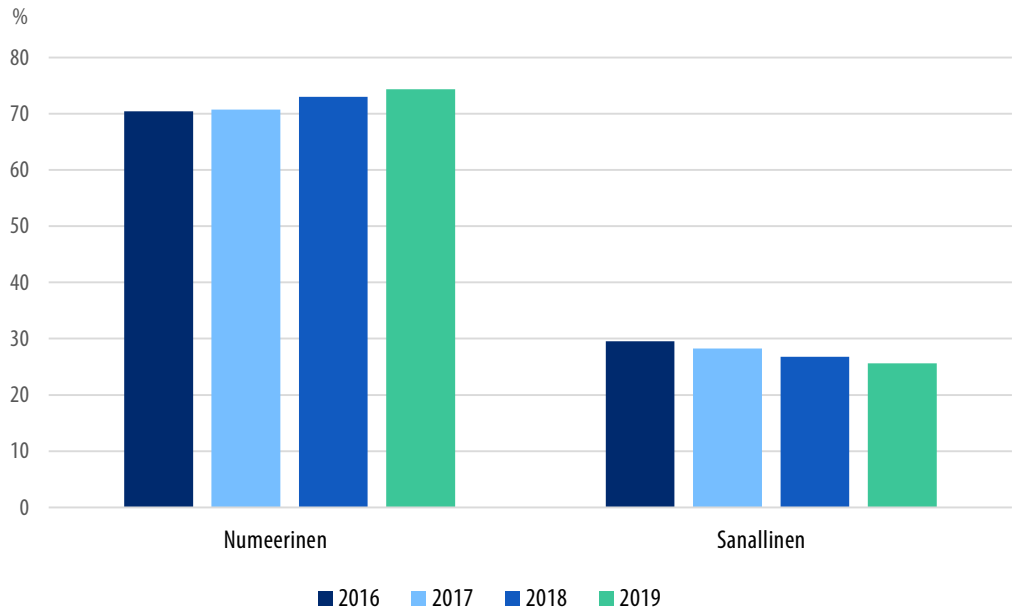
Kuviossa 10 on esitetty soveltuvin osin järjestelmään kirjattujen mittareiden jakautuminen eri osa-alueille hallinnonaloittain vuonna 2019. Analyysi osoittaa, että hallinnonalojen välillä on huomattavia eroja. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla huomio kiinnittyy yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareiden hyvin pieneen osuuteen. Esimerkiksi STM:n hallinnonalalla onkin tehty tietoinen päätös siitä, että vaikuttavuutta tarkastellaan vain hallinnonalatasolla eikä yksittäisille virastoille näin ollen ole asetettu vaikuttavuusmittareita. Käytännössä, kuten todettu jo aiemmin, eri hallinnonaloilla onkin erilaisia tapoja ymmärtää ja tulkita tuloksellisuuden peruskäsitteiden sisältöä ja sitä kautta myös jäsentää mittareita. Samansuuntainen havainto tehtiin hankkeessa toteutetuissa haastatteluissa.

Kuvio 10. Eri tulosalueiden mittareiden osuus hallinnonaloittain vuonna 2019 (MMM:n hallinnonalan tiedot vuodelta 2018, aineisto ei sisältänyt mittaritietoja vuodelle 2019. LVM:n hallinnonalalla ei kirjattuna yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita).



Hyödynnettyä data-aineistoa täydennettiin luomalla aineistoon muuttuja kuvaamaan tulostavoitteen tyyppiä. Mittarit luokiteltiin kahteen luokkaan, jotka olivat joko "numeerinen" tai "sanallinen". Numeeriset tulostavoitteet edustivat tulostavoitteita, joissa seurattiin mitä tahansa lukua, osuutta tai indikaattoria, kuten esimerkiksi henkilöstö- tai sidosryhmäkyselyssä mitattua tyytyväisyyden tasoa jollakin tietyllä numeroasteikolla, tai tietyn suoritteen keskimääräistä käsittelyaikaa virastossa. Sanalliseen luokkaan katsottiin kuuluviksi kaikki sellaiset tulosmittarit, joiden tavoite oli esitetty sanallisesti ja joissa ei ollut numeerisesti määriteltyä tavoitetasoa, vaan enemmän ohjaavaksi kuvailtava luonne (esimerkiksi "kehitetään", "edistetään", "selvitetään").

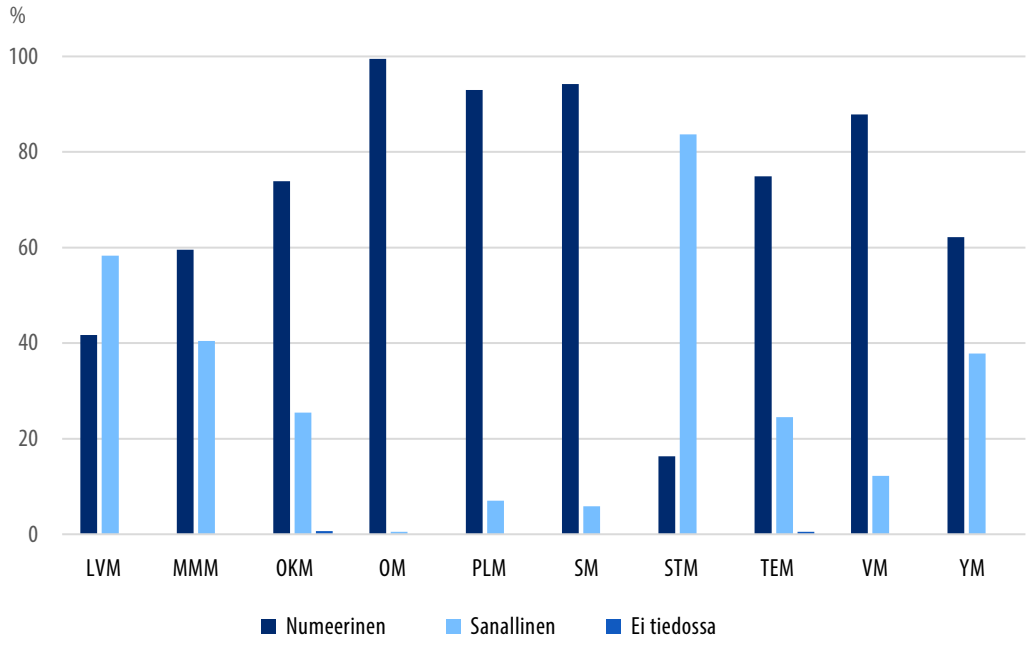
Kuvio 11. Tulosmittareiden luokittelu vuosittainen kokonaismäärä huomioiden vuosina 2016–2019. Kuvio ei sisällä "Ei tiedossa" -luokkaa, joita oli 0,3 prosenttia koko aineistosta.



Toteutetun luokittelun perusteella suurin osa mittareista oli tavoitetason perusteella määriteltävissä numeerisiksi mittareiksi, tällaisia oli keskimäärin hieman yli 70 prosenttia mittareista, kun taas vastaavasti sanallisia mittareista oli keskimäärin hieman alle 30 prosenttia. Osuuksien keskinäinen suhde on pysynyt melko stabiilina, mutta tarkasteluajanjaksolla on havaittavissa lievä kasvava trendi numeeristen mittareiden osuudessa.

Hallinnonalakohtaiset erot osoittautuivat melko huomattaviksi, ja eroavaisuuksien pohjalta oli tunnistettavissa kolme erilaista luokkaa: pääosin ainoastaan numeerisia mittareita hyödyntävät, molempia mittarityyppejä hyödyntävät, sekä pääosin sanallisia mittareita hyödyntävät hallinnonalat. Kuviossa 12 on esitetty vuosien 2016–2019 mittareiden tyyppien yhteenlaskettu jakauma hallinnonaloittain. Analyysissa tulee muistaa alkuperäisen aineiston rajoitteet ja luokitteluun liittyvä monitulkintaisuus[71].

Kuvio 12. Vuosien 2016–2019 tulosmittareiden tyyppien jakauma hallinnonaloittain.



Sanallisia tulosmittareita analysoitiin vielä tarkemmin tekstinlouhinnan keinoin. Tarkoituksena oli selvittää, mitkä termit ilmenevät mittareissa yleisimmin. Analyysissa huomioitiin ainoastaan sanalliset tulosmittarit vuosilta 2016–2019 siten, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista aineistoon luettiin mukaan vain aakkosissa ensimmäinen, jotta vältyttäisiin kaikkien ELY-keskusten mittareiden suuren määrän aiheuttamasta mahdollisesta vinoumasta. Lisäksi tekstimassasta poistettiin numerot ja välimerkit.

71 Pääosin luokitteluprosessia voi kuvata selkeäksi, sillä kahden vaihtoehtoisen pääluokan 'väliin' sijoittuneita tapauksia ei ollut kokonaismäärä huomioiden erityisen paljon. Haasteet painottuivat luokiteltavan aineiston suureen määrään, jolloin yhden havaintoyksikön luokitteluun käytettävissä oleva aika oli vähäinen.

Analyysin tulokset tiivistettiin niin kutsuttuun sanapilveen, jossa sanan koko ja sijoittuminen kertoo sanan yleisyydestä: mitä suuremmalla ja keskemmällä sana on, sitä suurempi sen ilmenemisfrekvenssi tekstimassassa on. Kuviossa 13 esitetystä sanapilvestä voidaan havaita, että sanallisten mittareiden yleisimpiä termejä olivat esimerkiksi kehittäminen, edistäminen, palvelu-sanan eri taivutusmuodot, hyödyntäminen ja digitalisointi.

Kuvio 13. Sanapilvi sanalliseksi luokiteltujen tulosmittareiden yleisimmistä termeistä. Sanan koko ja keskeisyys indikoi ilmenemisfrekvenssin suuruutta aineistossa.

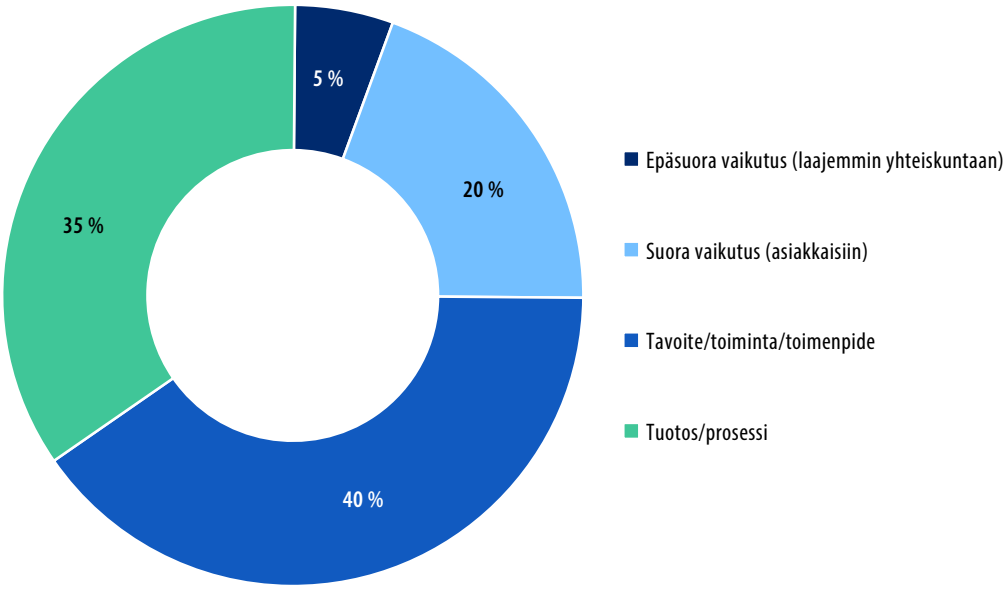
Yleisimmät termit vaihtelivat hallinnonalasta riippuen. Hallinnonaloittaisessa vertailussa oli havaittavissa, että esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla keskeisiksi nousivat termit ”kehittäminen” ja ”hyödyntäminen”, siinä missä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ”määrittely” ja ”palvelu” -sanojen erilaiset muodot olivat yleisiä, ja vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla painottui ”edistäminen”.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit

Edellä kuvattua data-analyysia täydennettiin tarkastelemalla erikseen Tutkihallintoa.fi--palvelun tietoja vuoden 2019 yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulosmittareista. Analyysissa mittarit luokiteltiin manuaalisesti niissä olleen vaikuttavuuslogiikan mukaisesti eri luokkiin, tarkoituksena havainnollistaa millaisia asioita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareissa mitataan. Osa luokituksista osoittautui mittareiden muotoilusta johtuen jokseenkin tulkinnanvaraisiksi, joten tarkastelun antamaan kokonaiskuvaan tulee suhtautua suuntaa antavana.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit luokiteltiin niiden sisältämän vaikuttavuuslogiikan 'tason' mukaan neljään ryhmään, jotka olivat tuotos/prosessi, tavoite/toiminta/toimenpide, suora vaikutus (asiakkaisiin) ja epäsuora vaikutus (laajemmin yhteiskuntaan). Seuraavassa kuviossa on kuvattu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareiden jakauma näihin luokkiin.

Kuvio 14. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden mittareiden jakauma vaikuttavuustavoitteen logiikan mukaan. N=256.



Tarkastelu osoittaa, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareista suurin osa (40 %) on luonteeltaan "toimenpidetavoitteiksi" tai "prosessitavoitteiksi" kuvailtavia tavoitteita, joissa mittaaminen keskittyy esimerkiksi jonkin hankeen/prosessin käynnistämiseen tai tapahtumien (esimerkiksi asiakaspalvelutapahtumat) määriin. Suoriin vaikutuksiin (esim. asiakkaisiin kohdistuviin) liittyviä mittareita oli vain 20 prosenttia kaikista mittareista ja vain 5 prosenttia mittareista kohdistui (laajemmin yhteiskunnassa ilmeneviin) epäsuoriin vaikutuksiin. Jakaumien tarkastelu hallinnonaloittain puolestaan havainnollisti, että mittareiden luonne on hyvin erilainen eri hallinnonaloilla.

Yhteenveto ja keskeiset havainnot

Edellä esitetty tulosmittareiden analyysi osoittaa, että yleisellä tasolla tarkasteltuna mittareiden määrissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Mittareiden määrät ovat pysyneet hallinnonaloilla suhteellisen tasaisena koko tarkasteluajanjakson ajan, pieniä muutoksia lukuun ottamatta. Sen sijaan hallinnonalojen välillä on havaittavissa selkeitä eroja niin mittareiden määrissä kuin niiden sisällöissäkin. Hallinnonalat eroavat toisistaan esimerkiksi siinä, pohjautuuko pääosa mittareista numeeriseen vai sanalliseen tavoitetasoon, mikä on mittareiden keskimääräinen virastokohtainen lukumäärä ja miten yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavia mittareita on määritelty.

Tulosmittareiden osalta valtionhallinnossa on hyvin erilaisia tapoja kirjata ja jäsentää tulostavoitteita. Tämä voi olla seurausta hallinnonalojen luonnollisesta erilaisuudesta, mutta toisaalta myös erilaisista tavoista tulkita ja toteuttaa tavoitteiden mittaamista. Esimerkiksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit, ja näin ollen ymmärrys yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteen sisällöstä, ovat hallinnonalojen välillä melko erilaisia, jolloin yhteismitallisuutta ei synny. Tulosohjauksen laajemmassa kontekstissa tulosmittareissa havaittava tietty epäyhdenmukaisuus ei palvele ajatusta yhtenäisestä valtiokonsernista ja/tai valtioneuvostosta.

Analyysi nosti esiin myös järjestelmän käytettävyyteen ja seurantatiedon hyödynnettävyyteen liittyviä haasteita. Tarkkuustaso ja tavat, jolla tietoja järjestelmään on kirjattu, sekä tulkinnat ja määritelmät mittareiden luonteesta vaihtelevat paitsi hallinnonaloittain myös hallinnonalojen sisällä.

3.1.3 Tulossopimusten luonne ja kehitys

Arvioinnissa analysoitiin yhteensä 26 vuosien 2016–2019 ja 2020–2023 tulossopimusta. Lisäksi tarkasteltiin yksittäisiä vanhempia sopimuksia vuodelta 2015 (pääosin yksivuotisia sopimuksia) sekä arviointihankkeen loppuvaiheessa käytettävissä olleita tulossopimuksia vuosille 2021–2024 (huom. jatkossa raportin tekstissä sopimuksiin viitataan vain sopimuskauden ensimmäisen vuoden mukaan). Tarkastelussa keskityttiin erityisesti tulosopimusten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osioihin, jotta voitiin pureutua mahdollisesti hallinnonalojen välillä esiintyviin toisistaan poikkeaviin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden hahmottamisen tapoihin, sekä tässä tapahtuneisiin ajallisiin muutoksiin. Tarkastelu kohdistettiin kolmeen eri teema-alueeseen: 1) tulossopimuksen ja hallitusohjelman väliseen linkitykseen, 2) koko hallinnonalan kattavan näkökulman ilmenemiseen ja 3) esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden ja niiden mittaamisen logiikkaan.

Analysoidut tulossopimukset kattoivat liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäministeriön ja

ympäristöministeriön hallinnonalat yhden tai kahden viraston osalta. Analyysiin pyrittiin sisällyttämään kaikilta hallinnonaloilta kahden viraston tulossopimukset hallinnonalan sisäisen vertailun mahdollistamiseksi, mutta tätä rajoitti aineiston saatavuus avoimesta verkosta. Tulossopimukset ovat löydettävissä virastojen internet-sivuilta, mutta tyypillisesti vain muutaman viime vuoden osalta. Lista analysoiduista sopimuksista on raportin liitteessä.

On huomioitava, että tarkastellut tulossopimukset ovat pääsääntöisesti monivuotisia ja ne laaditaan koko hallituskaudeksi (tarkennukset vuosittain). Tämä muutos oli yksi vuoden 2012 kehittämishankkeen tavoitteista ja muutos toteutettiin jo pääosin ennen vuotta 2016, eikä se näin ollen näy vuosien 2016–2019 ja 2020–2023 tulossopimusten analyysissa. Sen sijaan vuoden 2015 yksittäisten tulossopimusten analyysissa muutos on havaittavissa, ja tältä osin suurin muutos tulossopimuksissa näyttäisikin tapahtuneen ennen vuotta 2016.

Linkitys hallitusohjelmiin ja sopimusten rakenne

Tulosohjauksen tavoiteasetannan voidaan katsoa lähtevän hallitusohjelmasta ja sen toimeenpanosuunnitelmasta. Tämän vuoksi tulossopimuksista tarkasteltiin sitä, missä määrin ja millä tavoin hallitusohjelmaan on viitattu yksittäisten virastojen sopimuksissa. Yleisellä tasolla lähes kaikki tulossopimukset sisälsivät vähintään lyhyen viittauksen hallitusohjelmaan. Tyypillisesti viittaukset olivat lyhyitä, joissa esimerkiksi tuotiin esiin, miten virasto ”osallistuu hallitusohjelman tulokselliseen toimeenpanoon” (Maahanmuuttoviraston tulossopimus 2016) tai kuinka virasto ”osaltaan toteuttaa muun muassa seuraavia hallitusohjelman kärkihankkeita” (Maanmittauslaitoksen tulossopimus 2016).

Joissakin tulossopimuksissa liitäntä hallitusohjelmaan oli voimakkaampi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan lukeutuvien Fimean sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulossopimuksiin oli tuotu otsikkotasolle kokonaisuus ”hallitusohjelman toimeenpano ja valtiokonsernin yhteiset tavoitteet”. Näissä osioissa kuvattiin hallitusohjelmatasoisia tavoitteita ja niiden merkitystä virastojen toiminnalle. Tällaisia hallitusohjelman otsikkotasolla mainitsevia tulossopimuksia oli kuitenkin analysoiduista sopimuksista vain pieni osa. Edellä kuvattua hallitusohjelman käsittelyä huomattavasti yleisempää oli tuoda jossakin yhteydessä – tyypillisesti strategisen toimintaympäristön kuvauksessa – esiin ne hallitusohjelman kärkihankkeet, jotka olivat kyseiselle virastolle kaikkein keskeisimmät ja joihin se omalla toiminnallaan osallistui:

> *”Tukesin kannalta merkityksellisin hallitusohjelman kärkihankkeista on digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen (toimintatavat).” (Tukesin tulossopimus 2016)*

"Luonnonvarakeskus osallistuu erityisesti seuraaviin hallitusohjelman kärkihankkeisiin, jotka sisältyvät biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen painopistealueelle: […]" (Luonnonvarakeskuksen tulossopimus 2016)

"Hallitusohjelmassa todetaan, että korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten muodostamille osaamiskeskittymille tullaan luomaan edellytyksiä. Tavoite liittyy pyrkimykseen vahvistaa suomalaista tutkimus-, kehitys- ja innovaatiojärjestelmää. SYKE tiivistää edelleen yhteistyötään korkeakoulujen, muiden tutkimuslaitosten ja yritysten kanssa TULANET-yhteenliittymää sekä muita kansallisia ja kansainvälisiä verkostoja ja yhteistyösopimuksia hyödyntäen." (Suomen ympäristökeskuksen tulossopimus 2020)

Hallitusohjelmien "näkyvyys" oli tarkastelun perusteella melko samankaltaista vuosien 2016 ja 2020 tulossopimuksissa, mutta tiettyjä hallitusohjelmien rakenteesta ja käsitteistö johtuvia eroja oli havaittavissa. Esimerkiksi vuoden 2016 tulossopimuksissa hallitusohjelmaan viitattiin usein silloisen hallitusohjelman rakenteen mukaisesti "kärkihankkeiden" kautta, kun taas vuoden 2020 sopimuksissa terminologisesti viitattiin "hallitusohjelman tavoitteisiin" tai "hallitusohjelman kokonaisuuksiin".

Edellä on kuvattu erilaisia lähestymistapoja tulossopimuksen linkittymisestä hallitusohjelmaan, mutta tämän lisäksi sopimukset poikkesivat toisistaan jossain määrin siinä, millä "kärjellä" sopimukset rakenteellisesti oli toteutettu. Hallitusohjelmakeskeisin tapa oli esittää heti alkuun hallitusohjelman toimeenpanoa ja valtiokonsernin yhteisiä tavoitteita koskeva luku – näin alkaa esimerkiksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean vuoden 2016 tulossopimus. Toisissa tulossopimuksissa sen sijaan annettiin alussa painoarvoa kohteena olleen viraston toiminta-ajatukselle ja tehtävien kuvaukselle. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2016 tulossopimuksen ensimmäisessä luvussa käydään läpi viraston toiminta-ajatus ja kuvataan tiiviisti sen perustehtävät. Hieman samankaltainen ratkaisu oli löydettävissä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston vuoden 2016 tulossopimuksesta, jossa alussa taustoitetaan viraston toiminta-ajatus, arvot ja visio. Näitä seurasi kuvaus viraston toimintaympäristön muutoksista.

Joissakin tulossopimuksissa edellä mainittu toimintaympäristön ja/tai sen muutosten kuvaus oli yksi kärjistä. Esimerkiksi Verohallinnon vuosien 2016 ja 2020 tulossopimusten ensimmäinen luku käsittelee viraston strategisia tavoitteita ja *toimintaympäristöä*, kun taas maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle lukeutuvan Maanmittauslaitoksen vuosien 2016 ja 2020 tulossopimuksissa toimintaympäristöanalyysi on liitetty tulossopimuksen liitteeksi omaksi dokumentikseen. Kaikki tulossopimukset eivät kuitenkaan sisältäneet toimintaympäristön analyysia tai kuvausta.

Ajallisessa vertailussa mielenkiintoinen huomio on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan Maanmittauslaitoksen ja Luonnonvarakeskuksen vuoden 2020 tulossopimuksiin

sisällytetty YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden (SDG) näkökulma. Maanmittauslaitoksen sopimuksessa tuodaan esiin ne kestävän kehityksen tavoitteet, joihin virasto osallistuu, ja joihin sen toiminnalla on välillinen vaikutus. Luonnonvarakeskuksen tulossopimuksessa on oma liitteensä asian käsittelylle. Kestävän kehityksen tavoitteet olivat huomioitu jo MM-M:n strategiatyössä, ministeriön oltua ensimmäinen YK:n SDG-tavoitteet strategiatyössään esiin nostanut ministeriö[72].

Koko hallinnonalan näkökulma

Analysoiduissa tulossopimuksissa näkyivät hallinnonalan yhteisten vaikuttavuustavoitteiden kokonaisuudet ja hallinnonalakohtaiset strategiat. Vuoden 2016 sopimuksista Liikenneviraston (sittemmin Väylävirasto) tulossopimus sisälsi viittauksen hallinnonalan konsernistrategiaan. Muissa tulossopimuksissa viitattiin usein koko hallinnonalaa koskeviin yhteisiin tavoitteisiin. Tällaisia olivat esimerkiksi ”hallinnonalan strategiset tavoitelinjaukset”, ”hallinnonalan hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma” ja ”hallinnonalan yhteiset tavoitteet”. Muutamat tulossopimukset sisälsivät tässä yhteydessä viittauksia myös muihin korkean tason strategisiin dokumentteihin, kuten esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan (Puolustusvoimien tulossopimus 2016) tai sisäisen turvallisuuden selontekoon (Rajavartiolaitoksen tulossopimus 2016).

Vuosien 2016 ja 2020 tulossopimuksia vertailtaessa voidaan huomata, että näiden vuosien välillä on esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalalla otettu käyttöön koko hallinnonalan yhteiset tavoitteet sisältävä konsernistrategia, johon vuoden 2020 tulossopimuksissa viitataan. Tulossopimuksista ei kuitenkaan aina käy selväksi, vaikuttaako taustalla nimenomaisesti hallinnonalan konsernistrategia tai jokin muu strategiadokumentti, vaan viittaus voi kohdistua esimerkiksi ”ohjaavien ministeriöiden pitkän aikajänteen tavoitteisiin” (SYKE:n tulossopimus 2020).

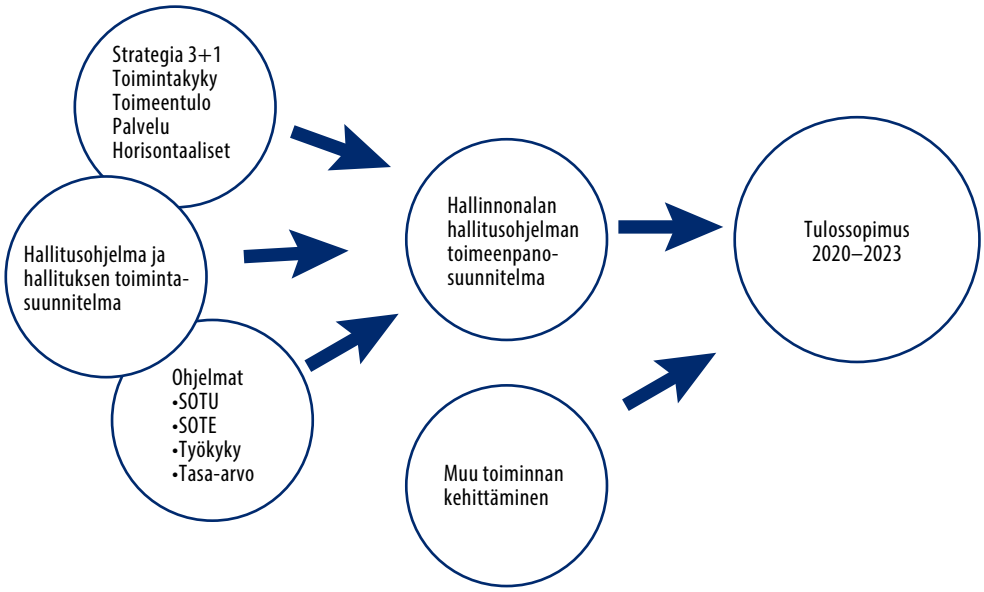
Analyysissa tarkasteltiin myös sitä, missä määrin yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet koskivat ainoastaan kyseistä sopimuksen kohteena olevaa virastoa tai laajemmin koko hallinnonalaa. Tästä näkökulmasta analysoitaessa tulossopimuksista oli erotettavissa kolme erilaista lähestymistapaa: 1) koko hallinnonalaa koskevien vaikuttavuustavoitteiden malli, 2) yksittäiseen virastoon kohdistuvien vaikuttavuustavoitteiden malli, sekä 3) näiden välimaastoon sijoittuva hybridimalli.

Koko hallinnonalaa koskevien vaikuttavuustavoitteiden mallista esimerkkitapauksina voidaan esittää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulossopimukset. Esimerkiksi vuoden

72 Maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön strategia 2030 valmistunut. https://mmm.fi/-/maa-ja-metsatalousministerion-strategia-2030-valmistunut

2016 tulossopimuksessa yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina kerrotaan käytettävän "hallitusohjelman strategisen tavoitteen 'Hyvinvointi ja terveys' tavoitteita, joita seurataan myös koko valtioneuvoston tasolla". Sopimuksessa mainitaan lisäksi, että THL:n yhteiskunnallista vaikuttavuutta mitataan edellä kuvattujen indikaattorien lisäksi sellaisilla kärkihankkeiden seurantamittareilla, jotka koskettavat THL:n toimintaa ja joihin se osallistuu. Tämän jälkeen sopimuksessa yksilöidään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla käytettävät seurantaindikaattorit. Näin yksittäisen viraston yhteiskunnallinen vaikuttavuus sidottiin selvästi osaksi koko hallinnonalan vaikuttavuutta, ja taustalla vaikuttavaksi lähteeksi määriteltiin hallitusohjelma.

Kuvio 15. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (STM:n hallinnonala) vuoden 2020 tulossopimuksessa esitetty polku tulossopimukseen. Lähde: THL:n tulossopimus 2020.



Toista lähestymistapaa yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin edusti Verohallinnon tulossopimus 2016, jossa määritellyt vaikuttavuustavoitteet olivat selkeärajaiset kohdistuen ainoastaan virastoon itseensä, eikä tavoiteasetannassa viitattu laajemmin hallinnonalaan tai hallitusohjelmaan. Verohallinnon tapauksessa esitettiin otsikkotasolla kolme yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta, joita seuranneessa tekstissä tarkennettiin. Samankaltainen lähestymistapa yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin oli myös Turvallisuus- ja kemikaaliviraston sopimuksessa 2016, jossa esitettiin neljä vaikuttavuuden päätavoitetta, jotka jakautuivat erilaisiin mitattaviin indikaattoreihin ja jotka kohdistuivat suhteellisen selvärajaisesti Tukesiin. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tapauksessa vaikuttavuustavoitteet esitettiin ainoastaan taulukkomuodossa ilman leipätekstiosiota. Tämä toimii myös esimerkkinä eri tulossopimusten keskenään hyvinkin erilaisista esitys- ja käsittelytavoista.

Erilaisissa hybridimalleissa tulossopimuksista oli luettavissa tavoiteasetannan muodostuminen portaittain. Esimerkiksi maanmittauslaitoksen tulossopimuksessa esitettiin koko hallinnonalan tavoitelinjaukset, joista sopimuksessa johdettiin virastokohtaiset vaikuttavuustavoitteet. Samankaltainen malli oli luettavissa myös Luonnonvarakeskuksen sopimuksesta, missä ensin esitettiin maa- ja metsätalousministeriön toimialan tavoitelinjaukset, jonka jälkeen määriteltiin viraston omat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet sekä toimet tavoitteiden toteuttamiseksi. Näiden osioiden jälkeen sopimuksessa esiintyi tavoitteiden toteutumista mittaavat tunnusluvut.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja niiden hierarkian osalta tulossopimuksista oli löydettävissä huomattavia eroja virastojen ja hallinnonalojen välillä. Analysoiduissa tulossopimuksissa moniportaisinta vaikuttavuustavoitteiden mittaamisen hierarkiaa hyödynnettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastoissa. Kyseisen hallinnonalan vuoden 2016 tulossopimuksissa ylimpänä tasona mainittiin hallituskauden strateginen hanke ”Hyvinvointi ja terveys”, jolle oli määritelty tiettyjä tavoitteita. Näitä strategisen hankkeen tavoitteita seurattiin seurantaindikaattorein (esimerkiksi ”Elintapojen kehitys”). Seurantaindikaattorit puolestaan rakentuivat monista yksittäisistä mittareista. Näin ollen tulossopimuksesta oli luettavissa useita tasoja läpileikkaava vaikuttavuuden punainen lanka, aina hallituskauden strategisesta hankkeesta yksittäisen mittaroitavan asian tasolle. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitearvoja ei kuitenkaan ollut kuvattu sopimuksessa, joissa tältä osin viitattiin hallinnonalan yhteisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Haastatteluissa tämän esitystavan kerrottiin johtuvan siitä, että kyseessä ovat niin laajat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, että yksittäisen laitoksen/viraston osalta ei haluta antaa kuvaa, että virasto voisi niitä yksin toiminnallaan muuttaa.

Verohallinnon tulossopimuksessa 2016 yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet ja niiden mittaaminen kohdistuivat vain virastoon itseensä. Tulossopimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ylätasona olivat kolme yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta ”Verotuksen häiriötön toimeenpano”, ”Verovajetta pienennetään” ja ”Veronmaksajien luottamus ja veromyönteisyys pysyvät hyvällä tasolla”, joiden alla esitettiin leipätekstissä erilaisia tavoitteeseen liittyviä osakokonaisuuksia ja osatavoitteita. Jokaisen ylätason tavoitteen alle oli myös määritetty neljästä viiteen kokonaisuuteen liittyvää mittaria, joille oli määritelty tavoitearvot.

Taulukko 5. Poimintoja analysoitujen tulossopimusten yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteiden vaikutusketjuista.

Tulossopimus	Esimerkki vaikuttavuuden mittaamisen ketjusta
Verohallinnon tulossopimus 2016	Osakokonaisuus: Verotuksen häiriötön toimeenpano Mittari: Verotuksen ja tilityksen aikataulupoikkeamat (kpl) Tavoite: 0
Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulossopimus 2016	Tavoite 1a: Tuotteiden vaatimustenmukaisuus pysyy vähintään ennallaan ja henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahingot vähenevät. Mittari: Markkinavalvonnassa vakavasti puutteellisiksi osoittautuneiden tuotteiden prosenttiosuuden viiden vuoden keskiarvo (%). Tavoite: <19
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean tulossopimus 2016	Hallituskauden strategisen hankkeen Hyvinvointi ja terveys yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite ”Lasten ja perheiden hyvinvointi ja omat voimavarat ovat vahvistuneet”[73]. Seurantaindikaattori: ”Lapsiperheiden ennalta ehkäisevät palvelut”, mikä koostuu viidestä THL:ltä saatavasta tilastosta, kuten esimerkiksi lastensuojelun tehostettu perhetyö (perheitä) ja SHL:n mukaiset kodin- ja lastenhoitopalvelut (perheitä). Tavoite: Tavoitetasoja ei määritellä (vaikuttavuuden katsotaan syntyvän yhteistoiminnassa, ei yhden viraston toiminnan tuloksena).
Rajavartiolaitoksen tulossopimus 2016	Rajaturvallisuuden ylläpitäminen (yksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteista). Indikaattori: desimaalinumero, sopimus ei kuitenkaan sisällä indikaattorin määrittelyä. Tavoite: 3,9

73 Tulossopimuksessa todetaan, että ”Fimean yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet perustuvat hallitusohjelmassa määriteltyihin yhteisiin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin” (STM (2016). Sosiaali- ja terveysministeriön ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean välinen tulossopimus vuosille 2016–2019, tulostavoitteet 2016. s. 4.

Tulossopimus	Esimerkki vaikuttavuuden mittaamisen ketjusta
Kansallisarkiston tulossopimus 2020	Kansallisarkisto huolehtii yhteistyössä valtioneuvoston ja viranomaisten kanssa siitä, että Suomen asiakirjallinen kulttuuriperintö tallennetaan digitaalisesti (yksi virastokohtaisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteista, tausta strategisissa tavoitteissa). Mittari: Kuusi erillistä määrällistä mittaria, joita ovat esimerkiksi digitoidun aineiston kokonaismäärä (milj. tiedostoa/v.) ja viranomaisilta massadigitointiin vastaanotettavan aineiston määrä (hm/v.). Tavoite: Edellä esitettyjen kahden esimerkkimittarin osalta 114 (aineiston kokonaismäärä) ja "KA: 1000" (vastaanotettu määrä).
Luonnonvarakeskuksen tulossopimus 2020	Hallinnonalan strategiset tavoitelinjaukset jakautuvat neljään osakokonaisuuteen. Nämä osakokonaisuudet puolestaan jakautuvat 26 alatavoitteeseen. Jokaisen alatavoitteen osalta määritelty Luonnonvarakeskukselle sanallinen rooli/osuus tavoitteen toteuttamisessa. Mittari: Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden (määrälliset) mittarit eivät juurikaan liity edellä kuvattuihin tavoitteisiin, vaan niissä keskitytään tieteellisten julkaisujen tietoihin (esim. tieteellisten referoitujen artikkeleiden kappalemäärä, viittaukset), media-/tunnettuusnäkökulmaan ja asiakas- sekä EU-rahoitukseen. Tavoite: Rooli/osuus-osiossa sanallisia, esimerkiksi "Osallistutaan uusiutuvien luonnonvarojen kansainvälisen politiikan kehittämiseen". Määrällisissä erilaisia indikaattori- ja prosenttilukuja.

Analysoiduista tulossopimuksista löytyi mittaroinnin hierarkiaa tarkasteltaessa erilaisia erityistapauksia. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle lukeutuvan Patentti- ja rekisterihallituksen vuoden 2016 tulossopimuksessa todettiin seuraavasti:

> *"PRH:n tehtäväkentästä johtuen viraston yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle on vaikea ajatella yksittäisiä mitattavissa olevia kriteerejä. Voidaan ajatella, että vaikuttavuus toteutuu viraston toiminnan tehokkuuden välityksellä, jolloin yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan seurata jäljempänä asetettavien toiminnallista tuloksellisuutta koskevilla mittareilla." (Patentti- ja rekisterihallituksen tulossopimus 2016).*

Näin ollen PRH:lle ei sopimuksessa määritelty "puhtaita" yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteita, vaan yhteiskunnallinen vaikuttavuuden mittaaminen nivottiin yhteen toiminnallisen tuloksellisuuden mittaamiseen. Tässä yhteydessä toisena esimerkkinä voidaan nostaa esiin Puolustusvoimien tulossopimus vuodelta 2016, jossa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareiden osalta viitattiin puolustusministeriön hallinnonalan toimintasuunnitelmaan.

Edellä kuvatut esimerkit havainnollistavat osaltaan eri hallinnonalojen ja virastojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden hahmottamisen ja mittaamisen erilaisia tapoja, sekä yleisemmälläkin tasolla tulossopimusten heterogeenisyyttä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamista toteutetaan eri hallinnonaloilla eri tavoin ja kokonaisuutena tarkasteltaessa tulossopimusten rakenne vaihtelee merkittävästikin. Vaikka luvussa 3.1.1. esitetyssä tarkastelussa tulosohjauksen organisatorisessa järjestämisessä oli havaittavissa samankaltaisia käytäntöjä hallinnonalojen välillä, tulossopimukset vaikuttavat poikkeavan toisistaan eri hallinnonalojen välillä. Tulossopimukset myös elävät ajassa ja niihin virtaa erilaisia taustavaikuttimia, kuten esimerkiksi hallinnonalan konsernistrategioiden vaikutukset, tai jopa ylikansallisia strategisia elementtejä, kuten maa- ja metsätalousministeriön huomioimat YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (SDG:t).

3.2 Tulosohjauksen käytännöt ja kehityskohteet

Seuraavissa alaluvuissa on kuvattu arvioinnin havaintoja tulosohjauksen käytännöistä ja kehityskohteista perustuen toteutettuun sähköiseen kyselyyn tulosohjauksen asiantuntijoille (n=118) sekä haastatteluihin.

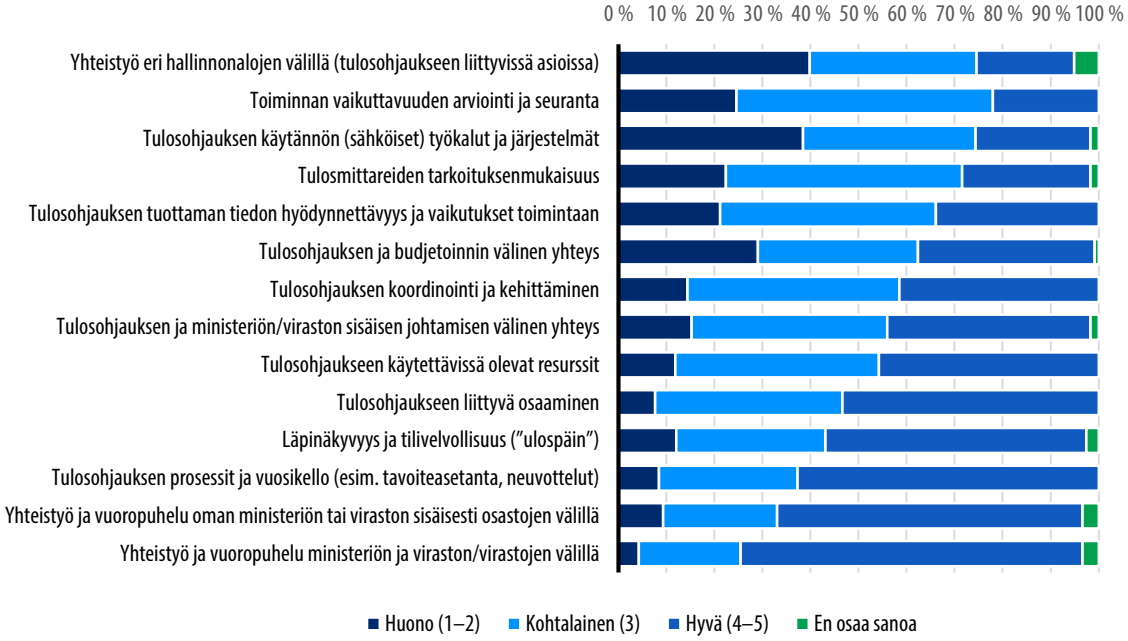
3.2.1 Yleiskuva käytännöistä ja kehityskohteista (kyselytulokset)

Tulosohjauksen käytännöissä paljon kehitettävää

Arvioinnissa toteutettiin ministeriöiden ja virastojen edustajille sähköinen kysely, jossa vastaajilta (n=118) tiedusteltiin näkemyksiä tulosohjauksen nykytilasta. Kysely sisälsi muun muassa kysymyksen, jossa vastaajia pyydettiin arvioimaan eri osa-alueiden nykytilaa omalla hallinnonalallaan asteikolla yhdestä kuuteen, missä 1 vastasi ”erittäin huonoa”, 3 ”kohtalaista” ja 5 ”erittäin hyvää” (6 ”en osaa sanoa”).

Yleisemmin vastaajat olivat tyytyväisimpiä tulosohjauksessa yhteistyöhön ja vuoropuheluun ministeriön ja viraston välillä, yhteistyöhön ja vuoropuheluun oman ministeriön tai viraston sisäisesti eri osastojen välillä, sekä tulosohjauksen prosesseihin ja vuosikelloon. Kriittisimmin vastaajat suhtautuivat hallinnonalarajat ylittävään yhteistyöhön tulosohjauksessa, tulosohjauksen käytännön (sähköisiin) työkaluihin ja järjestelmiin, sekä tulosohjauksen ja budjetoinnin väliseen yhteyteen. Vastaukset ovat hyvin linjassa selvityksen yhteydessä toteutettujen haastatteluiden kanssa, joiden tuloksia on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

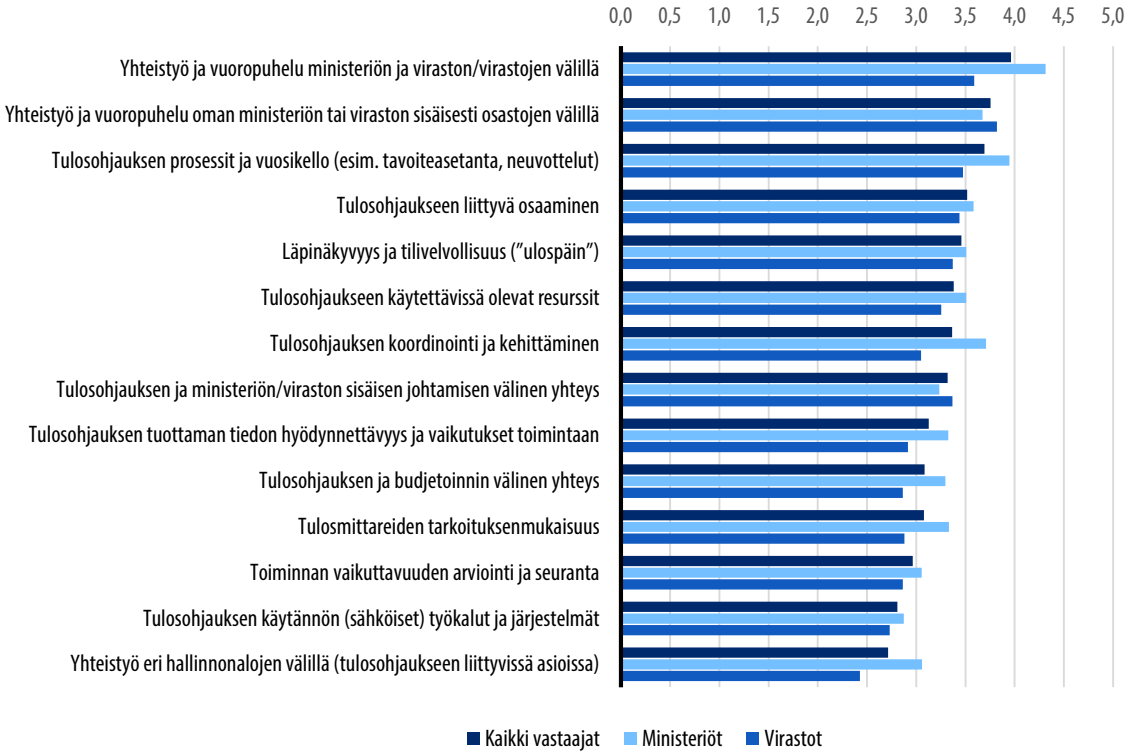
Kuvio 16. Arvio tulosohjauksen eri osa-alueiden nykytilasta, kaikki vastaajat. ”Arvioi seuraavien tulosohjauksen osa-alueiden nykytilaa omalla hallinnonalallasi. Arvioi asteikolla 1–6, missä 1=erittäin huono, 2=melko huono, 3=kohtalainen, 4=hyvä, 5=erittäin hyvä, 6=en osaa sanoa). (N=118).



Virastot suhtautuvat nykytilaan ministeriöitä kriittisemmin

Kun arvioita nykytilasta analysoidaan ministeriö- ja virastovastaajien välillä, nousee esiin tiettyjä eroja. Yleisellä tasolla voidaan havaita ministeriövastaajien arvioivan eri osa-alueita virastovastaajia positiivisemmin; neljästätoista osa-alueesta vain kahdessa virastovastaajien näkemys oli positiivisempi. Voimakkaimmin ministeriöiden ja virastojen edustajien näkemykset eroavat suhteessa yhteistyöhön ja vuoropuheluun ministeriön ja virastojen välillä: ministeriöiden edustajat näkevät yhteistyön paremmassa valossa (KA: 4,3) kuin mitä virastojen edustajat (KA: 3,6). Myös tulosohjauksen koordinointi ja kehittäminen nähdään ministeriöissä parempana (KA: 3,7) kuin mitä virastoissa (KA: 3,0).

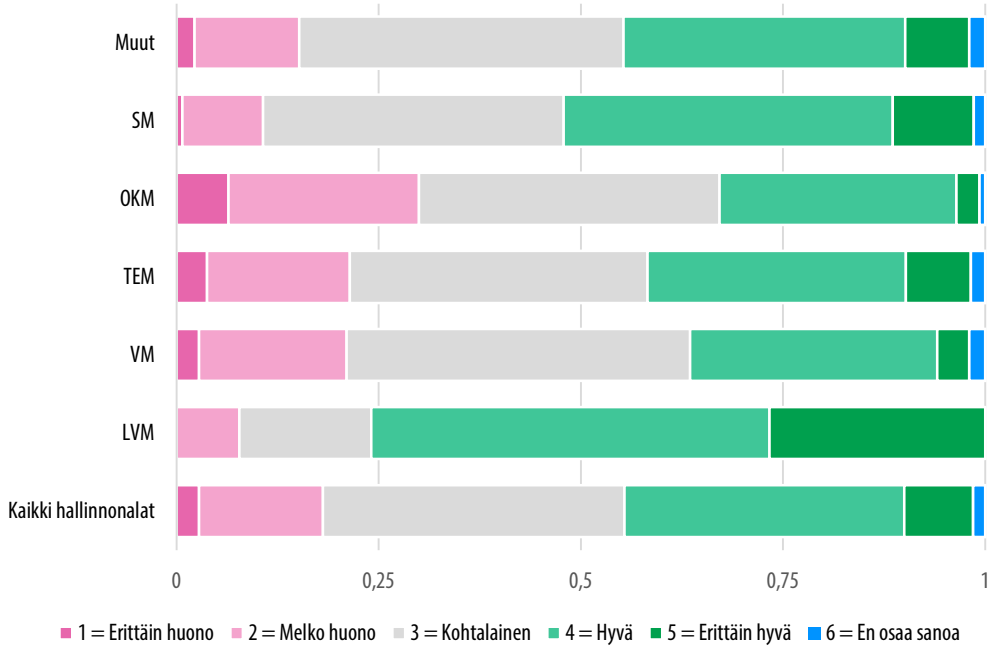
Kuvio 17. Kysymyskohtaiset keskiarvot kaikkien vastaajien ja ministeriö- sekä virastovastaajien parissa. Arvioi seuraavien tulosohjauksen osa-alueiden nykytilaa omalla hallinnonalallasi. Arvioi asteikolla 1–6, missä 1=erittäin huono, 2=melko huono, 3=kohtalainen, 4=hyvä, 5=erittäin hyvä, 6=en osaa sanoa (vastausvaihtoehto 6 luettu pois keskiarvosta). (N=118).



Hallinnonalojen väliset erot suuria

Aineistosta voidaan tunnistaa myös hallinnonalakohtaisia eroja. Yleisellä tasolla tarkasteltuna parhaimmat arviot nykytilasta antavat liikenne- ja viestintäministeriön sekä sisäministeriön edustajat. Eri hallinnonaloilla arvioidaan melko laajasti yhteistyön ja vuoropuhelun toimivan sekä ministeriön että virastojen välillä, mutta myös ministeriön ja/tai viraston eri osastojen välillä tulosohjauksen kontekstissa. Yleisesti jaettuja kehityskohteita ovat hallinnonalarajat ylittävä yhteistyö tulosohjauksessa, sekä tulosohjauksen käytännön (sähköiset) työkalut ja järjestelmät. Viimeksi mainitussa selvänä poikkeuksena on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala. Tarkemmat hallinnonalakohtaiset keskiarvot on esitetty raportin liitteessä 2.

Kuvio 18. Eri hallinnonalojen edustajien vastausten jakautuminen tulosohjauksen nykytilaa koskeviin väittämiin (kaikkien väittämien keskiarvot). (N=118).

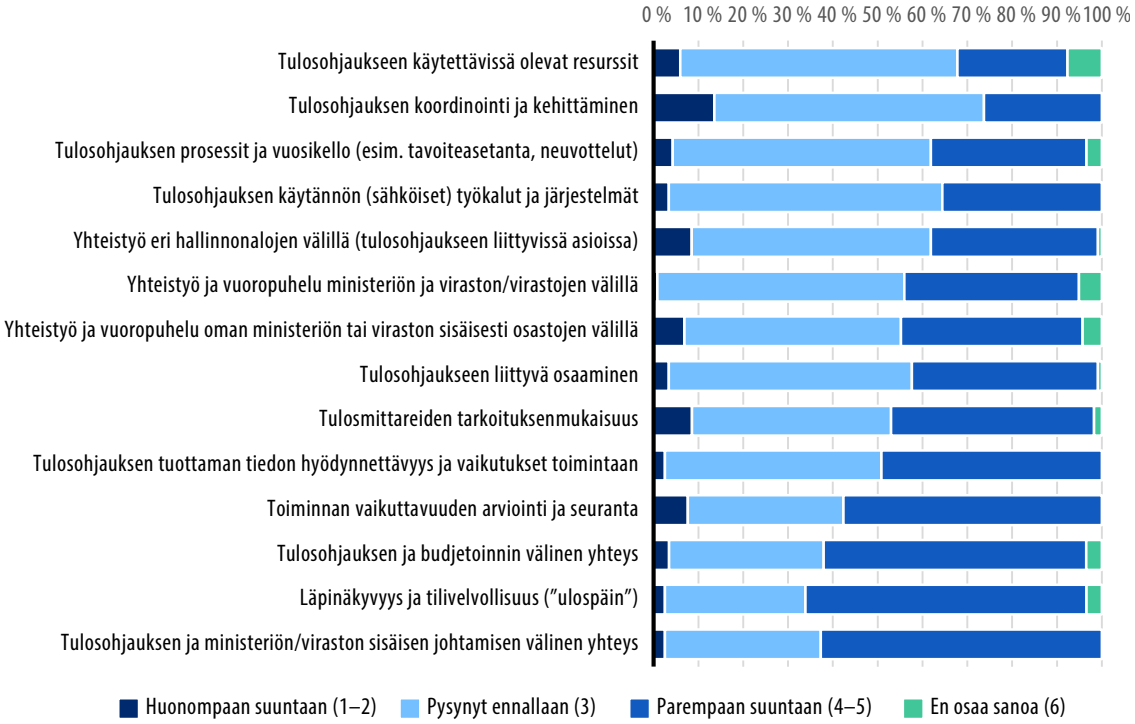


Positiivista kehitystä tapahtunut viime vuosina – mutta näkemykset vaihtelevat eri hallinnonaloilla

Nykytilanteen lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan tulosohjauksen eri osa-alueiden kehittymistä heidän hallinnonalallaan viimeisten noin viiden vuoden ajalta. Yleisellä tasolla tulosohjauksen eri ulottuvuuksien voi kuvailla pysyneen melko stabiilina, sillä 14 tiedustellusta osa-alueesta kaikkiaan kahdeksassa yleisin vastaus oli keskimmäinen vastausvaihto ”pysynyt ennallaan”. Vastausten perusteella eniten positiivista kehitystä on tapahtunut tulosohjauksen prosesseissa ja vuosikellossa, joiden osalta kehitystä parempaan koki 63 prosenttia vastaajista. Niin ikään sama osuus vastaajista näki yhteistyön ja vuoropuhelun ministeriön ja virastojen välillä kehittyneen parempaan suuntaan. Vähiten kehitystä suuntaan tai toiseen vastaajat kokivat tapahtuneen yhteistyössä eri hallinnonalojen välillä. Vastaajista 62 prosenttia koki ao. yhteistyön tulosohjauksessa pysyneen ennallaan.

Eri osa-alueita arvioitaessa melko harva vastaaja koki negatiivista kehitystä tapahtuneen. Vastausvaihtoehtojen ”selvästi” tai ”jonkin verran” huonompaan suuntaan yhteenlaskettu osuus jäi pääsääntöisesti alle 15 prosenttiin. Negatiivista kehitystä koettiin tapahtuneen yleisemmin tulosohjaukseen käytettävissä olevissa resursseissa; 14 prosenttia vastaajista koki niiden kehittyneen huonompaan suuntaan. Tulosohjaukseen liittyvän osaamisen koki kehittyneen huonompaan suuntaan puolestaan yhdeksän prosenttia vastaajista.

Kuvio 19. Tulosohjauksen eri osa-alueiden kehittyminen omalla hallinnonalalla viimeisen noin viiden vuoden aikana. (N=118).

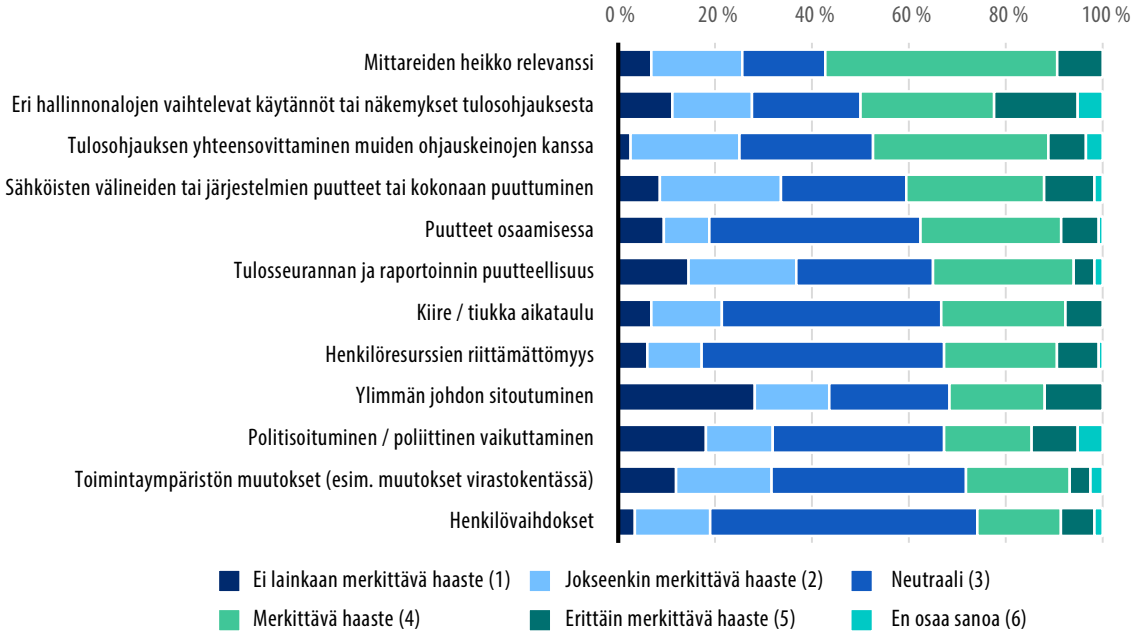


Vertailtaessa ministeriö- ja virastonäkökulmia, ministeriöiden käsitys tulosohjauksen eri osa-alueiden viimeaikaisesta kehityksestä vaikuttaa jossain määrin positiivisemmalta kuin virastojen. Merkittävimmät näkemyserot liittyvät ministeriön ja virastojen välisen vuoropuhelun (ministeriöt KA: 4,11; virastot KA: 3,51) sekä tulosohjauksen koordinoinnin ja kehittämisen kehittymiseen (ministeriöt KA: 4,0; virastot KA: 3,44). Sen sijaan tulosohjauksen käytännön sähköisten työkalujen ja järjestelmien kehittymisestä ollaan pääsääntöisesti samaa mieltä. Sekä ministeriö- että virastovastaajista 36 prosenttia katsoi näiden parantuneen ja myös keskiarvot ovat hyvin saman suuntaisia (ministeriöt KA: 3,51; virastot KA: 3,42). Hallinnonalakohtaisessa vertailussa viimeaikaiseen kehitykseen suhtaudutaan positiivisimmin sisäministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla.

Näkemykset laatuun vaikuttavista tekijöistä

Tulosohjauksen laatuun vaikuttavista tekijöistä vastaajat nostivat voimakkaimmin esiin tulosmittareiden heikon relevanssin, jota merkittävänä tai erittäin merkittävänä haasteena tulosohjauksen laadulle piti 57 prosenttia vastaajista. Toiseksi merkittävimmäksi haasteeksi vastauksista nousi eri hallinnonalojen vaihtelevat käytännöt tai näkemykset tulosohjauksesta, jota merkittävänä tai erittäin merkittävänä haasteena ohjauksen laadulle arvioi yhteensä 45 prosenttia vastaajista. Vähiten haasteellisiksi tekijöiksi koettiin puolestaan ylimmän johdon sitoutuneisuus tulosohjaukseen sekä tulosseurannan ja raportoinnin puutteellisuus.

Kuvio 20. Vastaajien näkemys tulosohjauksen laatuun vaikuttavista seikoista. Vastaukset asteikolla 1–6, missä 1=ei lainkaan merkittävä haaste – 5=erittäin merkittävä haaste, 6=en osaa sanoa. Kaikki vastaajat, N=117.



Edellä kuvatut kyselytulokset vastaavat hyvin haastatteluhavaintoja. Seuraavassa on kuvattu tarkemmin haastatteluissa sekä kyselyn avovastauksissa esiin nostettuja kehityskohteita ja hyviä käytäntöjä.

3.2.2 Resurssit, osaaminen ja prosessit

Käytettävissä olevat resurssit ja tulosohjauksen painoarvo

Tulosohjauksen resursointi ei noussut haastatteluissa esiin erityisen merkittävänä haasteena, vaikkakin monet korostivat riittävän resursoinnin merkitystä ja yleistä henkilöstöresurssien niukkuutta hallinnossa. Resurssien katsottiin riittävän ”perustoimintaan” ja tulosohjauksen normaaliin toteuttamiseen nykymuodossaan. Sen sijaan nykyistä tiiviimpään vuoropuheluun ja kanssakäymiseen tai tulosohjauksen kehittämiseen ei nykyisten resurssien kuitenkaan katsota riittävän. Tässä esiintyy kuitenkin selviä eroja hallinnonalojen välillä. Osa haastatelluista mainitsi, että tulosohjauksen resursseja on viime vuosina lisätty kehittämishankkeiden myötä ja tilanne on sitä kautta parantunut.

> *”Viraston näkökulmasta juuri mitään kehitystä ei viime vuosina ole ollut, mikä pitkälti johtuu ministeriön resurssipulasta, ei tulosohjaajien osaamattomuudesta. Aika ei tahdo kenelläkään riittää syvällisempään pohdiskeluun ja prosessin & mittarien kehittämiseen.”*

Resursointiin liittyvänä haasteena haastatteluissa tunnistetaan se, että päätoimisia, tulosohjauksen parissa toimivia henkilöitä on vähän ja tulosohjausta tehdään muiden toimien lomassa. Joillakin hallinnonaloilla tulosohjauksen asiantuntijat ovat pitkään tulosohjauksen parissa toimineita, kun taas joillakin hallinnonaloilla vaihtuvuus voi olla melko suurta, varsinkin ”substanssiohjauksessa”, jolloin erään haastateltavan mukaan joudutaankin ”aloittamaan kokonaan alusta”.

Toisena resursseihin liittyvänä asiana haastatteluissa ja kyselyn avovastauksessa korostettiin eri ministeriöiden erilaista painoarvoa tulosohjaukseen suhtautumisessa. Tämä näkyy paitsi yleisessä suhtautumisessa, myös tulosohjauksen resursoinnissa ja siinä, missä määrin ministeriön johto osallistuu tulosohjaukseen.

> *”Kaiken kaikkiaan tuntuu, että tulosohjaukseen ja tulossopimukseen suhtaudutaan pakollisena tehtävänä paperina, joka tehdään mahdollisimman pienen vaivan taktiikalla, koska sen merkitys toiminnan ohjaamisessa kuitenkin on rajallinen.”*

Tulosohjaajien osaaminen

Osaamisen kehittämisen ja levittämisen merkitys korostui monissa haastatteluissa ja sähköisen kyselyn avovastauksissa. Monet kokivat tulosohjaajien osaamisen olevan hyvällä tasolla eivätkä nähneet sen osalta erityisiä kehittämistarpeita. Osa kuitenkin suhtautui osaamisen tasoon hyvin kriittisesti ja koki osaamisen olevan hyvin epätasaista. Kritiikki kohdistui enemmän yleiseen johtamisen osaamiseen ja kokemukseen, sekä kykyyn käydä strategisen tason dialogia ja vuoropuhelua viraston johdon kanssa, ei niinkään ohjaajien substanssiosaamiseen. Laajasti toivottiin kuitenkin panostusta tulosohjaajien osaamiseen kehittämiseen sekä tulosohjauksen tasalaatuisuuden varmistamiseen.

Hyvinä käytäntöinä osaamiseen kehittämisessä mainittiin mm. henkilökierron sekä vertaistuen lisääminen (esim. osallistuminen hallinnonalan muiden virastojen tulosohjaukseen).

> *”Keskeinen periaate pitäisi olla, että järjestelmä ei ole henkilösidonnainen. Pitäisi tuottaa aina sama lopputulos henkilöistä riippumatta.”*

Yhtenä haasteena haastatteluissa nousi esiin se, että usein ohjattavissa virastoissa on paljon parempi toimintaympäristön ja substanssin asiantuntemus kuin ministeriöissä, mikä voi joissakin tapauksissa asettaa haasteita yhteistyölle. Sopivien mittareiden löytäminen nähtiin tässä tärkeänä tekijänä: ilman oikeanlaisia mittareita on riskinä, että ”ohjattava pyörittää ohjaajaa”, jolla on heikompi näkemys ja tilannekuva. Osa (virastojen) haastateltavista toivoikin ministeriöiden ohjaukselta vahvempaa sparrausta myös muissa kuin mittareiden ja tavoitteiden asettamiseen liittyvissä asioissa. Joissakin haastatteluissa toivottiin myös lisää keskustelua toimintaympäristöstä ja sen kehityksestä.

"Jos tulosohjauksessa keskusteltaisiin enemmän toimintaympäristöstä, olisi se kullanarvoista myös ministeriölle, joka saa tällöin signaaleja kentältä."

Tulosohjauksen koordinointi ja vuosikello

Kyselyvastaajien tavoin monien haastateltavien mielestä tulosohjauksen koordinoinnissa on viimeisen 10 vuoden aikana tapahtunut paljon kehitystä. Eri hallinnonaloilla on otettu käyttöön erilaisia verkostoja, jotka ovat edistäneet tiedonvaihtoa. Tässäkin tosin on selviä eroja eri hallinnonalojen välillä.

Osa virastojen edustajista toi haastatteluissa esiin, että virastojen suuntaan prosessin ja koordinaation haasteena on se, että ministeriössä ohjausta toteuttaa useampi osasto eikä virastojen näkökulmasta koordinointi ministeriön sisällä toimi riittävästi. Lisäksi osa ministeriöiden edustajista koki, että ministeriön sisällä eri osastojen toimintakulttuurit voivat olla hyvin erilaisia, mikä voi heijastua käytännön tulosohjaukseen.

Haastatteluissa tulosohjausverkoston roolista ja kehittämistarpeista ei erikseen kysytty, mutta muutama haastateltavista mainitsi verkoston hyvänä alustana ja sen kautta käytävän epävirallisen keskustelun ja kokemusten vaihdon erittäin tärkeänä. Monet korostivat erikseen tarvetta tulosohjausosaamisen kehittämiselle ja käytäntöjen jakamiselle, mikä puoltaisi verkoston roolia ja kehittämistä jatkossakin.

"Tulosohjausverkostossa käydään epävirallista keskustelua. Erittäin hyvää ja tärkeää kokemusten vaihtoa."

Myös tulosohjauksen vuosikelloon ja prosessiin liittyvät näkemykset vaihtelivat paljon hallinnonalojen välillä. Osa koki vuosikellon ja prosessin "erittäin toimivaksi", kun taas osa näki tässä runsaasti kehitettävää. Tosin tässä yhteydessä viitattiin lähinnä melko kapeasti ministeriön ja viraston väliseen tulosohjausprosessiin. Esimerkiksi talouteen ja henkilöstöön liittyvien prosessien ja tulosohjauksen prosessien välisessä yhteydessä nähtiin runsaasti kehitettävää (aihetta käsitellään tarkemmin jäljempänä).

"Vuosikellon sykli on hyvä, vuosikellon sisällä toteutumisen seuranta on hiukan liian tiivistä, joskin läpinäkyvyyden näkökulmasta välttämätöntä."

"Vuosikello puuttuu, mutta toki kokemuksesta tiedetään, mitä milloinkin tulee. Vähän kuitenkin epäselvää, parantaisi suunnittelua, jos aikataulutus olisi parempaa. Vuosikellossa pitäisi näkyä kaikki toiminnan ja resurssien suunnitteluun liittyvät asiat. Muodostuu erilaisista lähteistä. Henkilöstösuunnitelman ja budjetoinnin aikataulut eivät tue toisiaan."

Hyvinä esimerkkeinä arvioinnissa nousivat esille SM:n ja LVM:n hallinnonaloilla tehdyt uudistukset ja kehitystyö (ks. 3.1.1.).

"[STM:n mallissa] vahvuus siinä, että yhteisten tavoitteen muodostaminen tekee prosessista yhteisen ja ymmärrys yhteisistä asioista kasvaa jo alkuvaiheessa, jolloin prosessi tehokkaampi."

"LVM:ssä on ollut itsestäänselvyytenä tulosohjaustiimi, mikä katsoo prosessin perään, fasilitoi ja on laadunvarmistaja. Tämä ei ole itsestäänselvyys muualla."

"SM:ssä systemaattinen selkeä prosessi ja aikataulutus. Ensiksi luodaan yhteinen tilannekuva, sitten keskustelut. Lähdetään samalta viivalta prosessiin, sillä tavoin että kaikilla on sama jaettu tilannekuva."

"LVM:n tulosohjausmalliin olen tutustunut, sen vahvuutena näen ennen kaikkea sen, että ohjaajilla on selkeä mandaatti ohjauksen tekemiseksi."

3.2.3 Yhteistyö ja vuoropuhelu

Yhteistyö ja vuoropuhelu ministeriön ja viraston välillä

Kyselyssä yhteistyö ja vuoropuhelu ministeriön ja viraston välillä koettiin tulosohjauksen yhtenä parhaiten toimivana osa-alueena. Yhteistyö ministeriön ja viraston välillä oli haastatteluiden perusteella yksi tulosohjausmallin parhaiten toimivista osa-alueista. Monet myös korostivat, että vuoropuhelu ministeriön ja viraston välillä on mennyt varsinkin viimeisen muutaman vuoden, tai viimeisimmän tulosohjauskierroksen, aikana merkittävästi eteenpäin. Jo aikaisemmin mainitut LVM:n ja SM:n hallinnonalojen kehittämistoimenpiteet nousivat tässäkin yhteydessä esille hyvinä käytäntöinä.

"SM:n hallinnonalalla pitkät perinteet tässä, hyvä vuorovaikutus. On ollut verkostomaisia ryhmiä hallinnonalallamme jo vuosia, ja näitä on kehittämishankkeessa edelleen kehitetty. […] SM:n valmisteluprosessi kaiken kaikkiaan [hyvä käytäntö]. Tehdään yhdessä alusta lähtien ja useaan otteeseen kokoonnutaan. Aikaisemmin SM:ssäkin niin että ministeriöstä annettiin "määräys" ja virastoista tuli tulostavoite-esitykset, joista keskusteltiin. Nyt vuorovaikutusta selvästi enemmän. Paljon aikaisemmin puhutaan yhdessä ja muokataan. Kanssakäyminen parantunut. Tarkoittaa sitä, että ministeriössä selkeä käsitys siitä, mitä virasto tekee ja virastoissa selvät käsitykset ministeriön odotuksista."

"Yhteydenpito ministeriön ja virastojen välillä paljon tiiviimpää kuin aikaisemmin, kuukausittaista keskustelua."

Toisaalta sekä haastatteluissa että varsinkin sähköisen kyselyn avovastauksissa esitettiin hyvin voimakasta kritiikkiä yhteistyöstä – etenkin virastovastaajien taholta. Näkemyseroihin vaikuttaa paitsi hallinnonalan yleinen kehitys ja prosessit, myös tapauskohtaiset ja henkilötason tekijät. Erityisesti kriittisissä huomioissa korostui yksittäisten virkamiesten taholta tapahtuva ohjaus ohi virallisen prosessin. Lisäksi aineistoissa oli mainintoja siitä, että tulosohjaus näyttäytyy enemmänkin saneluna ministeriön suunnalta kuin aitona vuoropuheluna. Tämän suuntaisia mainintoja oli aineistossa useita, mutta muun aineiston perusteella kyse on kuitenkin enemmänkin yksittäisistä tapauksista kuin yleisestä tilanteesta. Yleiskuva pikemminkin on se, että vuoropuhelu ministeriön ja viraston välillä toimii hyvin (ks. esim. kuvio 19).

> *"Viraston tulosohjauksesta vastaavalla (rivi)virkamiehellä on erittäin suuri rooli prosessissa. Hän voi sanella tulossopimukseen omia lempiprojektejaan, jotka ovat täysin merkityksettömiä viraston tehtävien kannalta. (…) Joitain viraston esiin nostamia asioita voidaan kuitenkin jättää pois, mutta mitään näistä asioista ei perustella, eikä niistä keskustella. Jos asiaa nostaa esiin ministeriön johdon kanssa, asia sivuutetaan."*

> *"Kehitysideoita ei kuunnella, tehdään vaan samalla tavalla kuin aina ennenkin. Pitkälti ministeriöiden sanelupolitiikkaa, ei aitoa vuorovaikutusta. […]"*

Kaiken kaikkiaan ministeriön ja viraston välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen kehittäminen ja tiivistäminen nähdään edelleen tärkeänä kehityskohteena. Monin paikoin dialogi on melko vähäistä ja "ohutta", rajoittuen minimimäärään muutamia kokouksia sekä lukujen raportointiin tilinpäätöksen yhteydessä. Yhtenä haasteena mainittiin myös resurssin riittävyys (ks. edellä); vuoropuhelun ja dialogin lisääminen edellyttäisivät lisää resursseja tai priorisointia suhteessa muihin tehtäviin. Virastojen näkökulmasta haasteena nousi esiin myös tilanteet, joissa asioiden eteenpäin vieminen edellyttäisi ministeriön toimenpiteitä tai tiivistä yhteistyötä toisen viraston kanssa.

> *"Jos halutaan parantaa sisältöä, niin pitäisi olla jatkuvaa keskustelua. Pitäisi esim. kerran kuukaudessa katsoa, miten menee ja pitääkö tavoitteita säätää."*

Yhteistyö ja vuoropuhelu hallinnonalan sisällä ja eri hallinnonalojen välillä

Haastattelut vahvistavat kyselyn tuloksia siitä, että yhteistyö paitsi hallinnonalojen välillä myös hallinnonalojen sisällä on yksi tulosohjausmallin selkeistä heikkouksista. Joillakin hallinnonaloilla *yhteistyö hallinnonalan sisällä* on edennyt ja eri virastojen välisiä tavoitteita on pystytty sovittamaan paremmin yhteen. Keskeisenä tekijänä tässä nähdään konserniajattelun vahvistuminen (esim. TEM ja LVM). Yleiskuva kuitenkin haastatteluiden ja kyselyaineiston pohjalta on, että myös hallinnonalan sisäisessä yhteistyössä on runsaasti kehitettävää.

"Yhteistyö [hallinnonalan sisällä] on koko lailla vähäistä, palautuu varmaankin siilomaiseen ohjaukseen/rakenteeseen."

"Nyt virastot eivät aina edes tiedä mitä hallinnonalan muissa virastoissa tehdään, vaikka se vaikuttaa suoraan myös heidän toimintaansa."

"Myös hallinnonalan sisäisten tulostavoitteiden yhteen koordinoimiseen tai hallinnonalojen välisten tavoitteiden suuntaamiseen yhteisiä tavoitteita kohti ei käytetä aikaa, eikä siihen kannusteta."

Eri hallinnonalojen välinen yhteistyö ja tulosohjausmallin taipumattomuus laajojen poikkihallinnollisten yhteiskunnallisten haasteiden ohjaamiseen nähtiin nykyisen tulosohjausmallin yhtenä merkittävimpänä haasteena. Periaate hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä ei vielä toteudu (ks. luku 3.3) ja poikkihallinnollisen, ilmiölähtöisen tulosohjauksen kehittäminen nähdään yhtenä tärkeimpänä kehityssuuntana jatkossa (ks. luku 3.4).

"Yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä ei käytännössä juuri ole. Ohjaavat ministeriöt ja keskusvirastot eivät juuri käy aitoa vuoropuhelua viraston tulosohjauksesta keskenään, eivät välttämättä edes saman ministeriön sisällä. Tulossuunnitteluun tuodaan ne kunkin hallinnonalan omat (mahdollisesti pitkäikäiset) rakkaat mittarit kuvaamaan tavoitteita ja niiden saavuttamista. Kun vuoropuhelua hallinnonalojen välillä ei käydä, menetetään mahdollisuus poikkihallinnollisuuteen tavoitteissa. […] Ohjaus on käytännössä siiloutunutta, vaikka paperilla muuta sanottaisiin."

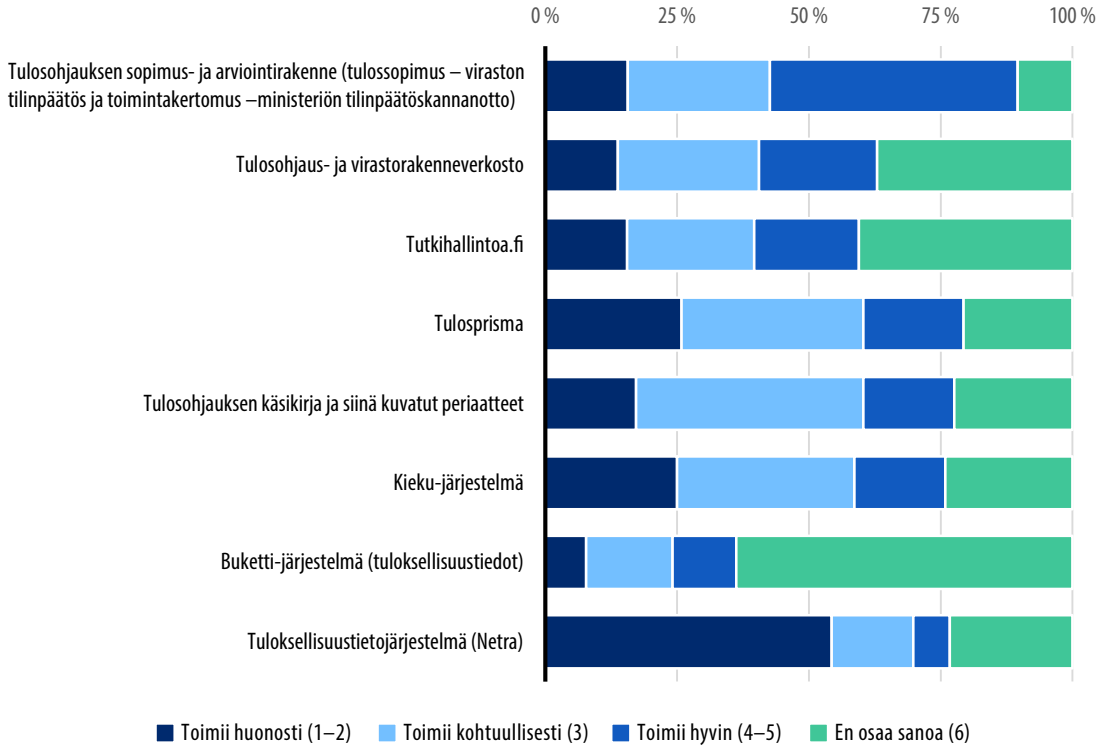
Hyviä konkreettisia käytäntöjä toimivasta poikkihallinnollisesta yhteistyöstä nousi haastatteluissa esiin hyvin vähän. Esimerkkeinä toimivista poikkihallinnollisesta yhteistyöstä mainittiin kuitenkin turvallisuussektorin (esim. poliisi, pelastuslaitos, puolustusvoimat) sekä SM:n ja OM:n hallinnonalojen yhteistyö (esim. rikosasiat). Haastatteluiden perusteella kyse on kuitenkin enemmän käytännön yhteistyöstä ruohonjuuritasolla kuin tulosohjaukseen liittyvistä käytännöistä. Toisena esimerkkinä mainittiin käynnissä olevan sote-uudistuksen ja hyvinvointialueiden suunnittelu, jonka yhteydessä on suunniteltu ja harjoiteltu myös poikkihallinnollista verkostomaista ohjausta. Henkilökierron lisääminen (mahdollisesti myös hallinnonalojen välillä) sekä vertaistuen lisääminen (esim. osallistuminen muiden virastojen tulosohjausprosesseihin) mainittiin käytäntöinä, jotka voisivat auttaa lisäämään yhteistyötä hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.

3.2.4 Käytännön työkalut ja järjestelmät

Yleiskuva työkaluista ja järjestelmistä

Kyselyssä vastaajilta tiedusteltiin tulosohjaukseen liittyvien käytäntöjen ja työkalujen toimivuutta (asteikolla 1 = toimii erittäin huonosti tai ei lainkaan – 5 = toimii erittäin hyvin/moitteettomasti). Parhaiten toimivaksi koettiin tulosohjauksen sopimus- ja arviointirakenne, minkä 47 prosenttia vastaajista katsoi toimivan hyvin tai erittäin hyvin/moitteettomasti. Negatiivisimmat arviot sai tuloksellisuustietojärjestelmä (aikaisemmalta nimeltään Netra), jonka yli puolet vastaajista (54 %) kertoi toimivan erittäin tai melko huonosti. Korkeimman osuuden "toimii kohtuullisesti" vastauksia (43 %) keräsi tulosohjauksen käsikirja ja siinä kuvatut periaatteet. Tulosprisman katsoi toimivan huonosti 26 prosenttia, kohtuullisesti 34 prosenttia ja hyvin 19 prosenttia vastaajista. Tulosprismaa käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Kuvio 21. Vastaajien arvio tulosohjauksen eri käytäntöjen ja työkalujen toimivuudesta. Vastaukset asteikolla 1–6, missä 1=toimii erittäin huonosti tai ei lainkaan; 5=toimii erittäin hyvin/moitteettomasti ja 6=en osaa sanoa. (N=116).



Myös haastatteluissa ja kyselyn avovastauksissa käytännön työkalut ja järjestelmät olivat osa-alue, johon kohdistui paljon kritiikkiä.

Tuloksellisuustietojärjestelmä (Netra) ja Tutkihallintoa.fi-palvelu

Haastatteluissa selvästi eniten (yksinomaan kriittistä) huomiota saanut järjestelmä oli valtion yhteinen tuloksellisuustietojärjestelmä, aikaisemmalta nimeltään Netra. On huomioitava, että Netran käyttö lopetettiin maaliskuussa 2020 kun tietojen raportointi siirrettiin Tutkihallintoa.fi-palveluun. Arvioinnin haastatteluiden aikaan muutos oli kuitenkin vielä uusi ja monet haastateltavat viittasivat edelleen Netra-järjestelmään. Tutkihallintoa.fi -palvelu ei ollut vielä monillekaan tuttu, mikä käy ilmi myös edellä olevista kyselyvastauksista.

Pääsääntöisesti haastateltavat suhtautuivat erittäin kriittisesti tulostietojärjestelmään. Järjestelmän käytettävyyttä pidettiin vanhanaikaisena ja kankeana, ja monet myös katsoivat, että järjestelmän tietoja ei juurikaan hyödynnetä ja tietojen syöttäminen tämän vuoksi tuntuu turhalta. Hyödynnettävyyttä heikentää se, että tietoja syötetään eri hallinnonaloilla eri tavoin ja vaihtelevalla tarkkuudella. Lisäksi on havaittavissa erilaisia tulkintoja siitä, mitä asioita järjestelmään voi/tulee viedä ja millä tavoin. Erään haastateltavan mukaan järjestelmässä pitäisi olla suora linkitys tulossopimusasiakirjoihin. Käytettävyyden parantamista esimerkiksi asiakirjojen ja prosessin automatisoinnille peräänkuulutettiin monissa kyselyn avovastauksissa.

> *"Valtion tulostietojärjestelmä […] ei nykyisellään tue tulosohjauksen tarpeita, vaan on muodostunut virastoille ylimääräiseksi raportointitoimeksi, ja minkä tuottamaa informaatiota hyödynnetään ohjauksessa ja sen kehittämisessä sen keräämiseen kohdistettuun työmäärän nähden mielestäni liian vähäisesti. Ensin tulisi kiinnittää tulosohjauksen uudistamisen tavoitteita tukeva toimintamalli ja pohtia sen jälkeen toimintaa tukeva tietojärjestelmä. Uusi tietojärjestelmä tulisi laatia siten, että se tuottaisi automatisoidusti tulosohjausprosessin sivutuotteena siihen liittyvät toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan asiakirjat. Nykyinen prosessi on asiakirjalähtöinen, jossa helposti 80 % tuntuu menevän itse asian sijaan asiakirjojen laadintaan ja raportointiin."*

> *"Tämä [järjestelmien kehittäminen] ei oikein edennyt. Ajateltiin että lähdetään tekemään korvaajaa Netralle, mutta nyt tullut vain päivitys, joka ei palvele [tulosohjauksen periaatteita]. Voisi parhaimmillaan palvella poikkihallinnollisuutta. jos sitä kautta nähdään selkeästi muiden alojen tavoitteet ja yhteiset tavoitteet."*

Muut järjestelmiä koskevat näkemykset ja kehitystarpeet

Haastateltavat ja kyselyyn vastanneet kokevat, että käytännön työkaluja on käytössä hyvin vähän, ja prosessia toteutetaan pääosin "Excelissä" tapauskohtaisesti. Monet toivoivatkin, että tulosohjauksen tueksi kehitettäisiin konkreettisempia työkaluja sekä digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä lisättäisiin tulosohjauksen ja vuorovaikutteisuuden kehittämisessä. Toisaalta korostettiin sitä, että järjestelmien ei tulisi olla itse tarkoitus ja järjestelmien

kehittämisen ei tulisi ohjata prosessia vaan päinvastoin. Eräs haastateltava totesi, että viime kädessä tulosohjauksen suurin lisäarvo on vuorovaikutteinen prosessi, jota on turhaa viedä liian pitkälle sähköisiin järjestelmiin.

> *"On pyritty kehittämään, mutta edelleen tehdään luvattoman paljon manuaalista työtä. Esimerkiksi määrärahalaskelmat Excelissä, ja keskeiset tiedot ovat erillään, eli vertailu ei ole mahdollista."*

> *"Ei hyödynnetä tietojärjestelmiä juurikaan, soppareita ei viedä mihinkään järjestelmään. Oli suunnitelmia tähän suuntaan, mutta jäätiin odottamaan yhteistä järjestelmää."*

> *"Digitalisointi on vaikuttanut siihen, että ohjausta tukevia tietojärjestelmiä tarvitaan ja järjestelmien tulee olla kytköksissä toisiinsa. Tarvitaan enemmän analysoitua tietoa ohjauksen ja johtamisen tueksi. Ohjaus ei saa enää olla ylhäältä alas sanelua, vaan aitoa vuoropuhelua ministeriön ja viraston välillä."*

Haastatteluissa nähtiin tarvetta myös valtioneuvostotason "visuaaliselle strategiakartalle", joka auttaisi hahmottamaan kokonaisuutta, eri osien välisiä suhteita sekä hallinnonalat ylittäviä ilmiöitä. Lisäksi mainittiin tarve strukturoidummille sosiaaliselle kanssakäymiselle.

LVM:n DigiTS-järjestelmä hyvänä käytäntönä

Järjestelmien osalta hyvänä esimerkkinä mainittiin useaan otteeseen LVM:ssä käyttöön otettu DigiTS-järjestelmä (ks. infolaatikko). Järjestelmää esiteltiin tarkemmin myös tulosohjaus- ja virastorakenneverkoston kokouksessa 25.11.2020, jossa se sai hyvin positiivista palautetta osallistujilta, jossa sen kehittämistä ja skaalaamista muiden hallinnonalojen käyttöön pidettiin hyvänä ajatuksena. Myös haastatellut LVM:n hallinnonalan edustajat pitivät järjestelmää hyvin toimivana ja sen katsottiin osaltaan vahvistaneen vuoropuhelua.

DigiTS-järjestelmä

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on käytössä sähköinen tulosohjaustyökalu DigiTS. Kyseinen järjestelmä on selainpohjainen tulosohjauksen käytännön sähköinen työkalu, josta löytyvät virastojen tulossopimukset, hallinnonalan koko tavoitteisto ja tavoitteiden toteutumisen seuranta. Työkalu on toteutettu avoimella lähdekoodilla yhteistyössä virastojen kanssa ja DigiTS on avoin kaikille henkilöille koko hallinnonalalla.

DigiTS-työkalua kehitettäessä keskeisenä ajurina on ollut tarjota työkalu, minkä kautta kaikilla olisi sama ajantasainen tieto valmistelusta, ja tätä kautta edistettäisiin valmistelun läpinäkyvyyttä sekä mahdollisuutta keskusteluun. Kun kaikki tieto on keskitetysti yhdessä paikassa, prosessi kevenee ja kokonaisuuden hallinta parantuu. Esimerkiksi erilaisten taulukoiden ja muiden dokumenttien versionhallinta helpottuu, kun tiedot ovat järjestelmässä itsessään, eivätkä erillisissä tiedostoissa. Tällä on suora vaikutus myös prosessin läpinäkyvyyteen.

DigiTS-järjestelmä sopii niin strategisen suunnittelun, johtamisen, viestinnän kuin raportoinninkin välineeksi. Strategisuus nousee esiin esimerkiksi työkalussa hyödynnetyn strategiakartta-ajattelun kautta: kaikilla on käytössään laaja näkymä, joka ei rajoitu ainoastaan omaan virastoon, vaan kattaa polun oman viraston tavoitteista hallinnonalan ja hallitusohjelman tavoitteisiin. Johtamiseen työkalu soveltuu strategian toimeenpanon ja seurannan osalta, ja viestinnällisesti tarkasteltuna työkalu mahdollistaa kokonaisuuden hahmottamisen, yhtenäistää käytetyn käsitteistön ja mahdollistaa tavoitteiston hierarkian viestimisen. DigiTS sisältää myös tavoitteiden toteutumisesta kertovat mittarit ja niiden toteuman, joten se soveltuu raportointiin: jokaista tavoitetta seurataan liikennevaloasteikolla ja toteumat ovat nähtävissä järjestelmässä.

3.2.5 Tulosprisma ja vaikuttavuuden viitekehys

Tulosprisman toimivuuteen suhtauduttiin aineistossa pääosin kriittisesti, joskin malli sinänsä koettiin kehityskelpoisena. Tulosprisman kehittäminen oli esillä jo vuoden 2012 kehittämishankkeessa (ks. luvut 2.1 ja 2.2) ja päivitetyn version katsottiinkin osaltaan vieneet tulosohjausta strategisempaan suuntaan. Samalla osa asiantuntijoista oli kuitenkin turhautunut siihen, että tulosprisman kehittäminen on jäänyt kesken.

Tulosprismaa pidetään suhteellisen toimivana ja tarpeellisena yleisenä viitekehyksenä eri näkökulmien huomioimiseen. Samalla monet asiantuntijat kuitenkin korostivat parannettavaa esiintyvän mm. terminologian selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen näkökulmasta. Osa suhtautui koko tulosprisman periaatteeseen kriittisesti ja koki, että siitä tulisi kokonaan luopua tai uudistaa merkittävästi. Kritiikki perustui siihen, että tulosprisman "hierarkkinen ja konemainen" lähestymistapa virastojen toimintaan ja vaikuttavuuteen ei ole enää nykypäivää ja tarvittaisiin systeemisempi tuloksellisuuden käsite ja lähestymistapa ohjaukseen. Tulosprisman ei myöskään katsottu vastaavan poikkihallinnollisuuden tarpeeseen, vaikka se oli yksi tulosprisman päivittämisen lähtökohta vuonna 2012.

> *"Tulosprisma ei oikein sovellu enää ja sen kehittämistä voisi miettiä. Pitäisi avautua tavallisille ihmisille ilman manuaalia. Jaottelu toiminnallisella puolella ei toimiva. Ohjaa helposti pois strategisuudesta ja pieniin yksityiskohtiin. Virkamiesjargonia."*

> *"[Tulosprisma on liian kankea eikä ohjaa strategisuuteen. Yhteinen käsitteistö pitäisi miettiä nykytarpeisiin ja huomioida myös poikkihallinnollisuus ja valtioneuvostotason yhteiset tavoitteet."*

> *"Nykyprisman käsitteet on aikoinaan määritelty, mutta ovatkohan olleet liian vaikeaselkoisia ja monimutkaisia muistaa? Prisman laatikot muistuttavat, että tavoitteita pitäisi asettaa eri näkökulmista. Jos ei olisi mitään vastaavantyyppistä kehikkoa, tulossopimuksissa olisi ehkä nykyistä enemmän sanahelinätavoitteita, joiden toteutuminen todennettaisiin kirjoittamalla lisää sanahelinää."*

Arvioinnin osana järjestetyssä, Howspace-alustalla toteutetussa, verkkokeskustelussa ja työpajassa yhtenä teemana oli tulosprisman ja yhteisen valtionhallinnon vaikuttavuuden viitekehyksen kehittäminen. Yhdessä runsaasti kannatusta saaneessa Howspace-keskustelun kommentissa todettiin, että: *"Pitäisi vahvistaa käsitystä siitä, että virastoille asetetuilla tulostavoitteilla varmistetaan virastojen toiminnallinen tuloksellisuus. Toiminnallinen tuloksellisuus puolestaan varmistaa hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden. Virastot toteuttavat tavoitteitaan niille osoitettujen voimavarojen puitteissa."*

Lisäksi keskustelussa kävi ilmi, että peruskäsitteet esimerkiksi tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta koettiin edelleen relevantteina ja laajalle levinneinä, mutta samalla peräänkuulutettiin kriittistä pohdintaa siitä, mitä tuloksilla ymmärretään ja mikä on tulosten ja vaikuttavuuden ero. Myös kyvykkyyksiä toivottiin huomioitavan paremmin virastojen toimintaedellytyksissä. Samoin pyrkimys tarkastella vaikuttavuutta ilmiöistä käsin, huomioiden, että vaikuttavuus syntyy monen eri toimijan yhteistyönä, sai kannatusta.

3.2.6 Tulosmittarit, seuranta ja tiedon hyödyntäminen

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaaminen

Tulosmittareiden tarkoituksenmukaisuus nähtiin kyselyn tavoin keskeisenä kehityskohteena myös haastatteluissa. Kaiken kaikkiaan mittareihin liittyvät asiat olivat yksi haastatteluissa eniten kritiikkiä ja näkemyksiä herättänyt osa-alue. Monet haastateltavat korostivat mittareiden kehittämiseen liittyviä haasteita ja sitä, että ylipäätään mittaaminen on valtionhallinnossa hyvin hankalaa. Tämä koskee erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamista. Lisäksi korostettiin eri virastojen välisiä eroja; vaikka mittareiden valinta ja kehittäminen on aina hankalaa, on se joissakin virastoissa kuitenkin huomattavasti helpompaa kuin toisissa. Erityisen hankalana koettiin hyvin pitkällä aikavälillä näkyvien asioiden, tai monien eri toimijoiden ja tekijöiden yhteistyön kautta tapahtuvien, asioiden mittaaminen. Varsinkin sellaiset mittarit, joihin yksittäisen viraston voi olla itse hyvin vaikea vaikuttaa, koettiin turhauttavina.

> *"Kaikki tietää, että mittareiden määrittely on todella vaikeaa – kukaan ei ole keksinyt, miten ratkaistaan."*

Erityisen haastavina nähtiin yhteiskunnallisten vaikuttavuuden mittareiden kehittäminen. Kuten mittareiden analyysi (luku 3.1.2) osoittaa, suuri osa (yhteiskunnallisen vaikuttavuuden) mittareista on luonteeltaan enemmän suoritemittareita. Tämä havainto sai vahvistusta haastatteluissa ja osa haastateltavista koki, että mittarit painottuvat edelleen liiaksi suoritteiden ja lukumäärien mittaamiseen, ja sitä kautta voivat pahimmillaan ohjata toimintaan väärään suuntaan. Myös muiden osa-alueiden mittareihin liittyen nousi esiin haasteita. Esimerkiksi erään haastateltavan mukaan talouden kehitystä kuvaavat mittarit eivät kuvaa riittävästi ko. viraston tilannetta ja toimintaympäristöä (resurssien niukkuutta ja vähenemistä suhteessa tavoitteisiin).

> *"Järjestelmät itsessään ohjaavat, miten tavoitteita asetetaan. Usein tilanteita, jossa kaikki sitä mieltä, että mittari ei ole mielekäs, mutta tästä saadaan tietoa ja tällä mennään. Häntä heiluttaa koiraa."*

Yhtenä mittareihin liittyvänä näkökulmana useat haastateltavat toivat esiin sen, että "mittarit valitaan siten, että niillä on taipumus toteutua". Tässäkin on tosin havaittavissa eroja eri hallinnonalojen ja virastojen välillä, mikä käy ilmi luvun 3.1.2 mittareiden analyysista. Esimerkiksi erään turvallisuussektorin haastateltavan mukaan "on vaikea kuvitella tilannetta, jossa jokin mittari jäisi toteutumatta". Osa kyseenalaistikin sen, että ovatko asetetut tavoitteet ja mittarit riittävän kunnianhimoisia.

Haasteista huolimatta monet haastateltavista olivat tyytyväisiä valittuihin mittareihin ja totesivat, että viime vuosina kehitys on mennyt positiivisempaan suuntaan (aiempaa vähemmän ja relevantimpia mittareita). Monilla hallinnonaloilla myös mittareiden määrittelyn prosessi on edennyt haastateltavien mukaan aiempaa vuorovaikutteisemmaksi, missä mittareita kehitetään aidosti yhteistyössä ministeriön ja viraston välillä. Tämän katsottiin lisäävän ohjattavien virastojen sitoutumista tavoitteiden saavuttamiseen.

> *"Mittarit mietitään yhdessä ja ne ovat nähdäkseni tarkoituksenmukaisia. Mennyt paljon eteenpäin tällä tulosohjauskaudella. Tähän asti ollut monenlaisia mittareita ja osa sellaisia, joista sovittu, että niitä ei seurata. Ollut turhauttavaa. että pidetty listaa tällaisista mittareista."*

> *"Aiemmin ongelmana oli, että hallitusohjelmasta nostettiin väkisin asioita virastolle. Haluttiin, että jokainen [hallitusohjelman] kohta näkyy kaikilla virastoilla. Tässä paljon hyvää kehitystä. Hyväksytty että kaikki tavoitteet eivät kaikilla. Ennen ollut asioita, joihin ei edes voinut vaikuttaa."*

> *"Vaikuttavuusmittareita mietitty paljon: tuntuu, että eivät silti kuvaa nykyään viraston toimintaa, vaan toimintaympäristön kehittymistä. Viraston rooli jää vääjäämättä ohueksi niissä. Vaikuttavuusmittarit pitäisi nähdä myös meille/henkilöstöllemme motivaattorina: minkä vuoksi toimitaan ja tehdään asioita?"*

> *"Valtion tulosohjaus edustamani viraston näkökulmasta on ollut melko vaatimatonta ja osin mittaritkin ovat olleet vaikuttavuuden kannalta vääriä. Tilanne on muuttunut vuoden 2020 aikana ratkaisevasti ja ministeriö on panostanut enemmän ohjaukseen ja oikeanlaisten mittarien kehittämiseen ja niitä aletaan soveltaa vuoden 2021 tulossopimuksessa."*

Konkreettisia hyviä esimerkkejä mittareista nousi aineistossa esiin varsin vähän ja mainitut hyvät käytännöt liittyivät ennen kaikkea mittareiden määrittelyn prosessiin ja sen kehittämiseen entistä vuorovaikutteisemmaksi. Yhtenä hyvänä käytäntönä mainittiin kuitenkin MMM:n ja SYKE:n uusimmassa tulossopimuksessa (2021)[74] toteutettu analyysi toimintaympäristön muutoksista ja niiden merkityksestä SYKE:n näkökulmasta – huomioiden myös strategisten tulostavoitteiden peilaus suhteessa YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin.

74 Maa- ja metsätalousministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen välinen tulossopimus vuosille 2021–2025. https://www.syke.fi/download/noname/%7B25D38ACE-8F9F-4405-969A-F64BF20F2086%7D/165537

Mittareiden määrittelyn haasteista johtuen osa haastatelluista ja kyselyyn vastaajista nostikin esille, että mittareita on ryhdytty hyödyntämään enemmänkin vain seurantamittaristona ja niiden rooli tulostavoitteiden asettamisessa on hyvin vähäinen. Sen sijaan tulostavoitteiden toteutumista on pyritty enenevässä määrin arvioimaan laadullisten mittareiden (esim. ulkoiset arvioinnit) kautta.

> *"Tulostavoitteita ei aseteta tällä hetkellä mittaristotavoitteiden kautta. Tämä olisi tuhoisaa, sillä mittaritavoitteen asettaminen johtaa erittäin helposti vaikeammin kuvattavien strategisten tavoitteitten jäämiseen vähemmälle huomiolle. Siksi vajavaisesti tulosohjattavan organisaation yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden käyttöä muuna kuin seurantamittaristona tulee välttää."*

Hallinnonalojen yhteiset tavoitteet ja mittarit

Eri hallinnonaloja koskeviin yhteisiin tavoitteisiin (esim. henkilöstöä, tietohallintoa ja tilatehokkuutta) monet arvioinnissa kuullut asiantuntijat suhtautuivat kriittisesti. Tavoitteiden käyttöönoton katsottiin osaltaan lisänneen tulosohjauksen hallinnollista taakkaa ja osa mittareista nähdään epärelevantteina.

> *"Jotkut yhteiset tavoitteet ovat ihan älyttömiä. Esim. se, otetaan yhteinen tietojärjestelmä. On itsestään selvää, että se otetaan käyttöön, jos valtiokonttori niin määrää. Turhaa [ottaa mukaan tulossopimuksiin]. Samoin tilatavoitteet. Mitä yksittäinen virasto tai laitos voi tehdä tilojen osalta, jotka Senaatin hoidossa? Tällaisista asioista ei tarvitsisi viisastella tulossopimuksissa."*

> *"Etenkin HR puolella on lisätty tulossopimuksiin asioita, joita voisi paremmin ohjata ihan ohjauskirjeillä. Näiden asioiden lisääminen tulosopimuksiin ei tuo lisäarvoa. Jos näitä halutaan sisällyttää tulossopimuksiin, tulisi niiden tukea sekä viraston strategiaa että yhteistä valtiohallinnon tavoitetta."*

Tiedon hyödynnettävyyden ja seurannan haasteet

Tulosohjauksen tuottaman tiedon hyödynnettävyyteen sekä arvioinnin ja seurannan toteutumiseen suhtauduttiin haastatteluissa kyselyn tavoin varsin kriittisesti. Osa haastateltavista koki, että tietoa ei hyödynnetä juuri lainkaan tai sen on hyvin sattumanvaraista. Kuten edellä on todettu, osa koki seurantatietojen raportoinnin sähköiseen tulostietojärjestelmään turhauttavana. Tulostietojärjestelmän käytön epäyhdenmukaisuus (ks. luku 3.1.2) asettaa myös osaltaan haasteita tiedon hyödynnettävyydelle ja käytettävyydelle. Kuten muissakin käytännöissä, tässä on aineiston perusteella selviä hallinnonala- ja virastokohtaisia eroja.

"Mittareita voi olla helppo keksiä mutta vaikea seurata. Mitataanko sitä mitä pitäisi? Onko aikaa ja prosesseja siihen, että kun kerätään, niin oikeasti siirtyy päätöksentekoon?"

"Tulostavoitteiden saavuttamiselle ei ole käytössä yhdenmukaisesti yhteistä arviointiasteikkoa, minkä avulla voisi vertailla tavoitteiden saavuttamista – ulkopuolisen on paikoin mahdotonta päätellä tuloksista, onko tavoitteisiin päästy ja missä määrin."

Oman haasteensa seurantaan ja arviointiin tuo myös tarkastelun aikajänne. Osa seurattavista asioista on hyvin pitkäaikaisia, hallituskaudet ylittäviä asioita ja niiden tarkastelu vuosittain tulosneuvotteluissa voi aiheuttaa turhautumista – eikä seurattava asia välttämättä ole enää seuraavan hallituksen agendalla. Toisen ääripään puolestaan muodostavat hyvin akuutit ja nopeaa reagointia edellyttävät asiat, jotka niin ikään soveltuvat melko huonosti tulosohjauksen prosesseihin. Sen sijaan viraston toiminnan tehokkuuden tarkastelussa tulosmittareiden tuottaman tiedon hyödynnettävyys ja seuranta koetaan parempana.

Edellä todetusta huolimatta, monet korostivat sitä, että tulosohjauksen suurin lisäarvo liittyy enemmän prosessiin kuin mittareihin ja niiden seurantaan. Esimerkiksi erään haastateltavan mukaan mekanistinen mittareiden seuranta jää helposti etäiseksi arkipäivän tekemisestä, kun taas jatkuva ja vuorovaikutteinen prosessi tuo huomattavasti enemmän lisäarvoa.

3.3 Tulosohjauksen lisäarvo ja suhde muihin ohjauksen muotoihin

Seuraavassa on tarkasteltu tarkemmin tulosohjauksen suhdetta muihin ohjauksen muotoihin. Kyse on samalla siitä, mihin käyttötarkoitukseen tulosohjaus soveltuu tai ei sovellu, ja missä asioissa tulosohjaus tuo lisäarvoa. Luvun aluksi esitetään yleiskuva näkemyksistä, miten tulosohjaus soveltuu eri tavoitteiden saavuttamiseen. Tämän jälkeen kuvataan tarkemmin esiin nousseita havaintoja tulosohjauksen ja poliittisen ohjauksen, budjettiohjauksen ja informaatio-ohjauksen välillä.

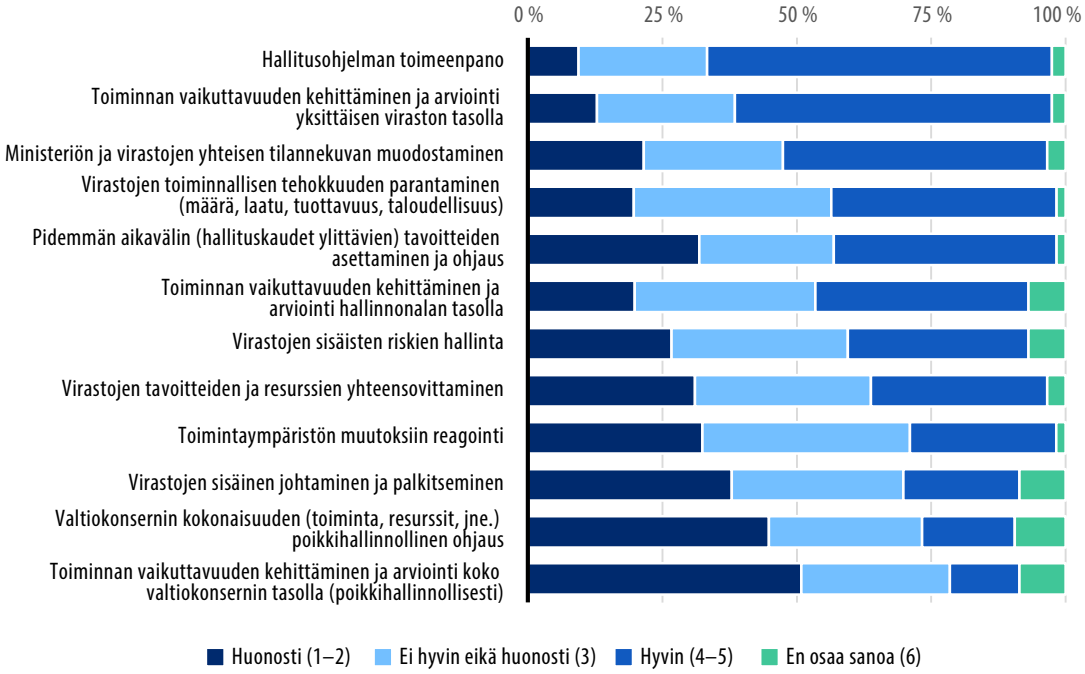
Yleiskuva tulosohjauksen soveltumisesta eri tavoitteiden saavuttamiseen

Kyselyvastaajilta tiedusteltiin heidän näkemyksiään tulosohjauksen soveltuvuudesta eri tavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitelista oli laaja ja monet vastaajat huomauttivatkin, että tulosohjauksen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaistakaan kattaa kaikkia mainittuja tavoitteita. Kysymystä tuleekin tarkastella sitä kautta, mihin asioihin tulosohjausmalli tällä hetkellä soveltuu ja tuo eniten lisäarvoa. Eräs kyselyyn vastannut henkilö tiivisti asian seuraavasti:

"Tulisi heti aluksi määritellä se, mihin tarkoitukseen tulosohjausta tulee ja kannattaa käyttää. Mielestäni toiminnan vaikuttavuus ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden edistäminen ovat tällaisia. Riskienhallinnalle ja palkitsemiselle yms. toiminnalle, jonka fokuksena on muu kuin vaikuttavuuden ja tulostavoitteiden edistäminen, tulee olla omat prosessinsa."

Parhaiten tulosohjauksen katsottiin soveltuvan hallitusohjelman toimeenpanoon: 64 prosenttia vastaajista näki, että tähän tulosohjaus soveltuu joko melko tai erittäin hyvin. Toinen tavoite, johon yli puolet vastaajista katsoi tulosohjauksen soveltuvan hyvin, oli toiminnan vaikuttavuuden kehittäminen ja arviointi yksittäisen viraston tasolla. Varautuneimmin vastaajat suhtautuivat sen sijaan tulosohjauksen soveltuvuuteen toiminnan vaikuttavuuden kehittämisessä ja arvioinnissa koko valtiokonsernin tasolla (poikkihallinnollisesti), johon tulosohjauksen katsoi soveltuvan erittäin tai melko huonosti 51 prosenttia vastaajista. Neutraaleimmin suhtauduttiin tulosohjauksen soveltuvuuteen toimintaympäristön muutoksiin reagointiin, johon 39 prosenttia vastaajista katsoi tulosohjauksen soveltuvan ei hyvin eikä huonosti.

Kuvio 22. Tulosohjauksen soveltuminen eri tavoitteiden saavuttamiseen. Vastaukset asteikolla 1–6, missä 1=erittäin huonosti tai ei lainkaan – 5=erittäin hyvin, 6=en osaa sanoa. (N=117).



Ministeriöissä soveltuvuus eri tavoitteiden saavuttamiseen nähtiin hieman virastoja positiivisemmassa valossa, mutta erot vastaajaryhmien välillä olivat melko pieniä. Suurimmat eroavaisuudet olivat näkemyksissä tulosohjauksen soveltumisessa virastojen toiminnallisen tehokkuuden parantamiseen (määrä, laatu, tuottavuus, taloudellisuus), joka nähtiin ministeriöissä positiivisemmin (ministeriövastaajat KA: 3,4 vs virastovastaajat KA: 3,0). Sen sijaan virastoissa tulosohjauksen katsottiin soveltuvan paremmin valtiokonsernin kokonaisuuden (toiminta, resurssit, jne.) poikkihallinnolliseen ohjaukseen (virastovastaajat KA: 3,1 vs ministeriövastaajat KA: 2,8). Hallinnonaloittain tarkasteltuna erot vastauksissa olivat hyvin pieniä.

Yleiskuva tulosohjauksen lisäarvosta suhteessa muihin ohjauksen muotoihin

Monet haastateltavat korostivat, että tulosohjauksella ei ole itsessään lisäarvoa, vaan kyse on eri ohjausmuotojen kokonaisuudesta. Eräs haastateltava tiivisti tämän seuraavasti: ”*Parhaimmillaan tulosohjaus on suppilo, joka kokoaa muut ohjauskeinot viraston suuntaan*.” Eräs haastateltava kiteytti tulosohjauksen lisäarvon suhteessa muihin ohjauskeinoihin seuraavasti:

> *”Jos vaihtoehtona, että [toimitaan] vain muiden ohjauskeinojen varassa niin mennään hyvin ohuella pohjalla ja hyvän tahdon varassa. Tulosohjauksen ohjausvaikuttavuus suhteessa hallitusohjelmaan on satakertainen. Normiohjaus taas tarpeettoman raskas. Eikä voi jättää vain informaatio-ohjauksen varaan: riippuisi vain siitä kuka sattuu olemaan kansliapäällikkö/henkilöstöpäällikkö.”*

Osa haastateltavista suhtautui tulosohjauksen lisäarvoon kuitenkin hyvin kriittisesti, ja esimerkiksi eräs haastateltava katsoi, että nykymuodossaan tulosohjauksella ei ole lainkaan lisäarvoa ja että ”mitään ei jäisi toteutumatta” ilman tulosohjausta.

> *”Joillakin hallinnonaloilla ollaan tilanteessa, jossa [tulosohjaus]prosessista on enemmän haittaa kuin hyötyä. […] Tapa, jolla mittareita ja indikaattoreita käytetään johtaa väärään suuntaan. Ohjaajan ja ohjattavan tahon roolitus synnyttää hierarkian, jossa tosiasiassa heikentää ohjattavan viraston kyvykkyyttä.”*

> *”Tulosohjauksen lisäarvo on hämärän peitossa.”*

> *”Mitä hyötyä tästä koneistosta saadaan, erityisesti suhteessa panostukseen? Tämä avoin kysymys.”*

Erityisen kriittisiä haastatellut ja kyselyyn vastanneet asiantuntijat olivat suhteessa tulosohjauksen tuomaan lisäarvoon poikkihallinnollisten tavoitteiden ohjauksessa. Toisaalta osa haastateltavista korosti, että tämä ei ole ollutkaan tulosohjausmallin tarkoitus, vaan se on tarkoitettu ministeriön ja viraston välisen ohjauksen ja vuoropuhelun työkaluksi – mihin sen katsotaan hyvin soveltuvan.

Viime kädessä näkemykset tulosohjauksen lisäarvosta liittynevätkin eri tahojen tulosohjausta koskeviin odotuksiin sekä erilaisiin näkemyksiin tulosohjauksen roolista. Jos odotukset liittyvät tulosohjauksen rooliin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden (poikkihallinnollisessa) ohjauksessa, näkemykset lisäarvosta ovat todennäköisesti paljon kriittisempiä kuin jos tulosohjaus nähdään "vain" viraston ja ministeriön välisenä prosessina. Keskeinen kysymys tulosohjauksen kehittämisen näkökulmasta onkin se, missä määrin tulosohjauksen odotetaan tuovan lisäarvoa myös poikkihallinnollisten tavoitteiden ja ilmiöiden ohjaukseen. Aihetta on käsitelty tarkemmin luvussa 3.5.

3.3.1 Suhde hallitusohjelmaan ja poliittiseen ohjaukseen

Aineiston perusteella tulosohjauksen yhdeksi keskeiseksi lisäarvoksi voidaan tunnistaa hallitusohjelman konkretisointi mitattaviksi tavoitteiksi. Tulosohjauksen lisäarvona nähdään sen rooli tavoiteltavien (hallitusohjelmassa tai muualla mainittujen) muutosten läpiviennissä virastotasolle. Tähän liittyy kuitenkin useita käytännön haasteita ja näkökulmia, joita on avattu tarkemmin seuraavassa.

Yhteys hallitusohjelmaan vahvistunut

Haastatteluaineiston perusteella tulosohjauksen kytkös hallitusohjelmaan on viime vuosina jonkin verran vahvistunut. Tulossopimukset ovat muuttuneet nelivuotisiksi ja monella hallinnonalalla hallitusohjelman tavoitteet viedään tulosohjaukseen hyvin tehokkaasti ja tulossopimuksissa on mainittu suoraan useita hallitusohjelmassa kirjattuja tavoitteita. Linkitys hallitusohjelmaan on haastatteluiden perusteella viime vuosina myös selvästi tiivistynyt, ja hallitusohjelman tavoitteiden huomioiminen on keskeinen lähtökohta kaikilla hallinnonaloilla (ks. 3.1.1). Toisaalta tässä on havaittavissa myös merkittäviä hallinnonalakohtaisia eroja ja käytännössä esimerkiksi tavat, joilla hallitusohjelmaan viitataan tulossopimuksissa, vaihtelevat merkittävästi (ks. 3.1.3).

> *"Hallinnonaloilla suhtaudutaan erilaisella painoarvolla tulosohjaukseen, samoin hallitusohjelmaan. Osa virastoista ei juurikaan piittaa hallitusohjelmasta, tekevät vain sen, mitä tulosohjauksessa määritelty ja jättää ministeriölle hallitusohjelman jalkautumisen."*

> *"[uusimmassa tulossopimuksessa] Hallitusohjelma linkitettiin tulossopimuksen valmisteluun. Tulossopimuksen keskeiset hankkeet ovat hallitusohjelman keskeisiä hankkeita, tällä haettiin strategisen tason tulossopimusta."*

Tulossopimusten muuttuminen monivuotisiksi on osaltaan selvästi vahvistanut tulosohjauksen ja hallitusohjelman välistä kytköstä. Pääsääntöisesti tulossopimusten muuttuminen nelivuotisiksi koettiin hyvänä ja strategisuutta vahvistavana asiana. Sen varjopuolena nousi kuitenkin esiin se, että nelivuotisessa mallissa voi olla vaikeampi reagoida nopeisiin toimintaympäristön muutoksiin. Toisaalta läheskään kaikki eivät nähneet tätä ongelmana ja osa koki, että tarvittavia muutoksia voidaan tehdä vuosittaisilla päivityskierroksilla, ja nopeisiin muutoksiin voidaan reagoida muulla tavoin eikä siihen tarvita tulosohjausta. Riskinä nousi esiin myös se, että hallituskausivetoisessa tulosohjauksessa korostuvat liiaksi kärki- ja kehittämishankkeet, ja viraston suorituskyvyn "kova ydin" sekä perustehtävät jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Haasteita hallitusohjelman ja tulossopimusten yhteensovittamisessa

Monet haastateltavista toi esiin hallitusohjelman ja tulosohjauksen tiiviimpään kytkentään liittyviä haasteita. Toisaalta nähdään, että hallitusohjelmat ovat muuttuneet aikaisempaa strategisemmaksi, minkä vuoksi osa hallitusohjelman kirjauksista on varsin yleisellä tasolla ja niiden jalkauttaminen tulosohjaukseen on vaikeaa, sillä voi olla vaikeaa muodostaa yhteistä näkemystä kirjausten tavoitteista. Osa tavoitteista voi haastateltujen mukaan olla myös ristiriidassa keskenään, eikä tavoitteiden linkittymistä toisiinsa ole pohdittu. Toisaalta nähdään, että hallitusohjelmiin sisältyy runsaasti (paikoin aiempaan enemmän) yksityiskohtaisia kirjauksia, joissa määritellään tavoitteiden sijaan myös toteutusta varsin konkreettisesti. Haasteena mainittiin myös se, että hallitusohjelmiin voi sisältyä "muoti-ilmiöitä", jotka voivat olla hyvin perusteltuja tavoitteita, mutta joiden toiminnallistaminen osaksi tulosohjausta voi olla haastavaa. Tulosohjauksen näkökulmasta kyse on jonkinlaisesta paradoksista, jossa hallitusohjelmat ovat toisaalta aikaisempaa strategisempia (yleisemmällä tasolla) ja toisaalta aikaisempaa yksityiskohtaisempia, mikä asettaa merkittäviä haasteita tulosohjaukselle.

> *"Haasteena on nykyinen ilmiölähtöinen ja [samalla] liian yksityiskohtainen hallitusohjelma. Strategisemmat tavoitteet on täytynyt rakentaa [jälkikäteen]."*

> *"Hallituksen strategisten tavoitteiden toiminnallistaminen tulossopimuksiin todella vaikeaa. Menee aika paljon niin, että virasto itse tulkitsee hallitusohjelmaa ja muita strategisia tavoitteita ja esittää ne ministeriölle. Ministeriöissä ei resursseja ja tietotaitoa viedä tavoitteita yksittäisten virastojen sopimuksiin."*

> *"Hallitusohjelman ja tulossopimusten välillä on 'välitila', jota ei ylitetä."*

> *"Hallitusohjelman tavoitteet todella kapea tapa katsoa viraston tekemistä. Joutuu väkisin keksimään, miten saadaan tavoitteet sopimaan näiden alle."*

"Hallitusohjelman toimeenpanon seurannassa on vielä kehittämistä esimerkiksi siinä, miten se jaetaan osatavoitteiksi tai miten eri hallinnonalat ylittävät tavoitteet jalkautetaan."

Arvioinnin osana järjestetyssä verkkokeskustelussa pohdittiin lisäksi sitä, miten tulosohjaus voidaan tosiasiallisesti kiinnittää hallitusohjelmaan, joka on itsessään epämääräisesti säädelty ja muodoltaan vaihteleva elävä dokumentti. Tältä osin todettiin, että todennäköisesti on jatkossakin vain pyrittävä mukautumaan näihin muutoksiin ja kehittämään vuoropuhelun käytäntöjä, jotta hallitusohjelman pohjalta muodostuu yhteinen ymmärrys ja kehikko tulosohjaukselle.

Yksi merkittävä haaste tulosohjauksen ja hallitusohjelman tavoitteiden yhteensovittamisessa liittyy tulosohjauksen aikajänteeseen. Monet tulosohjauksen kannalta relevantit asiat ovat sellaisia, joissa vaikuttavuus näkyy pitkällä aikavälillä (esim. 10 vuoden aikajänteellä) – eli toisin sanoen tavoitteet eivät vielä ehdi näkyä yhden hallituskauden aikana, ja seuraava hallitus mahdollisesti tekee päätöksiä, jotka vievät kehitystä toiseen suuntaan. Toisaalta parhaimmillaan tulosohjaus voi erään haastateltavan mukaan auttaa saamaan "laivan kulkemaan haluttuun suuntaan" myös hallituskausien yli.

"Jos hallituspolitiikan suunta muuttuisi, niin silloin oltaisiin törmäyskurssilla, koska [seurauksena olisi] paljon uponneita kustannuksia ja investointeja."

"Pitkäjänteisyyden kannalta [tulosohjauksen kytkentä hallitusohjelmaan] poukkoilevaa. Ehkä pitäisi olla jonkinlainen yhdistelmä hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista ja laajempaa kehittämistä ja ohjausta. Hallitusohjelman rinnalle pitkäjänteisempiä tavoitteita."

"Näen yhdeksi peruspulmaksi aikajänteen. Hallitusohjelman aikajänne, neljä vuotta, on "strategiseksi" aikajänteeksi varsin lyhyt. Useiden virastojen ja laitosten perustehtävien aikajänne on yleensä pidempi – jopa 20–30 vuotta. Nykyisen hallituksen ohjelmassa aikajänne on osin kymmenen-viisitoista vuotta, mikä helpottaa hallitusohjelman tavoitteiden viemistä sisälle tulosohjaukseen."

Yhtenä konkreettisena keinona tulosohjauksen ja hallitusohjelman linkittämiseksi esitettiin valtioneuvostotason (digitaalisella alustalla toteutetun) strategiakartan käyttöönottoa, missä esitettäisiin sekä hallitusohjelmasta johdetut tavoitteet että ohjaukseen sisällytettävät toiminnalliset tavoitteet (valtioneuvostotason yhteiset tavoitteet). Strategiakartan pohjalta kukin hallinnonala voisi puolestaan laatia oman strategiakarttansa. Strategiakartan kehittäminen oli esillä myös vuoden 2012 kehittämishankkeen yhteydessä, mutta sen kehittäminen ja käyttöönotto on arvioinnin perusteella jäänyt kesken.

Poliittista ohjausta tapahtuu myös tulossopimusten ohi

Hallitusohjelman ja tulosohjauksen välisen suhteen lisäksi aineistossa nousi esille muita tulosohjauksen ja poliittisen ohjauksen rajapintaan liittyviä haasteita. Yksi tällainen esiin noussut haaste on hallitusohjelman ja tulosohjausprosessin ohi tapahtuva poliittinen ohjaus, joka joissain tapauksissa on nähty ristiriitaisena suhteessa hallitusohjelman tavoitteisiin. Haastatteluissa mainittiin myös yksittäisiä tilanteita, joissa esitetyt mittarit törmäsivät poliittisen johdon vastustukseen.

> *"Poliittinen ohjaus on irrallaan siitä, mitä ministeriöt sopineet virastojen kanssa. Ohivirtausta tulee todella paljon. Näkyy hyvin erityisesti isoissa ministeriöissä."*

Toinen poliittisen ohjauksen ja tulosohjauksen rajapinnan haaste liittyi poikkihallinnollisten tavoitteiden asettamiseen. Osa haastateltavista koki, että poliittinen ohjaus vaikeuttaa poikkihallinnosta ohjausta. Esimerkkeinä mainittiin tilanteita, joissa poliittinen johto on suoraan kieltänyt hallinnonalaa valmistelemasta toisen hallinnonalaan kuuluvia asioita taustalla olevien poliittisten erimielisyyksien vuoksi. Erään haastateltavan mukaan tällaiset tilanteet heijastuvat suoraan tulosohjaukseenkin.

Kaiken kaikkiaan haasteena mainittiin, että poliittiseen järjestelmään ei sisälly kannustimia poikkihallinnolliseen yhteistyöhön (mikä puolestaan heijastuu myös tulosohjaukseen). Niin ikään haastatteluissa nähtiin haasteena poliittisen johdon ymmärrys ja osaaminen liittyen valtionhallinnon ohjauksen kokonaisuuteen ja peräänkuulutettiin vahvempaa poliittisen johdon perehdyttämistä. Tällä voitaisiin vähentää edellä kuvattua "ohivirtausta" ja lisätä poliittisen johdon luottamusta järjestelmää kohtaan.

> *"Poliittisen päättäjän ei tarvitse olla kiinnostunut siitä, miten konepellin alla toimiva tulosohjaus toimii. Kyse virkamiesjohdon tehtävästä. Poliittisen päätöksenteon pitää kuitenkin luottaa siihen, että moottori hyrrää. Moottoria lähdetään itse sörkkimään, jos koetaan että se ei toimi."*

> *"[pitäisi selkeyttää sitä] Mikä on poliittisen tahdonmuodostuksen asia ja mikä virkamiesvalmistelun asia ja mikä siinä välissä tapahtuvan vuorovaikutuksen asia. Nyt tämä osittain toimii ja osittain ei."*

3.3.2 Suhde budjettiohjaukseen sekä talouden ja resursoinnin suunnitteluun

Näkemykset tulosohjauksen ja budjettiohjauksen suhteesta vaihtelevat

Asiantuntijoiden näkemykset tulosohjauksen ja budjettiohjauksen yhteyden nykytilasta jakautuivat. Osa suhtautui asiaan kriittisesti ja osa taas koki yhteyden olevan hyvällä tasolla.

Yleiskuva kuitenkin on, että tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välinen suhde on edelleen hyvin ohut ja pääsääntöisesti tulosohjaus ja budjettiohjaus ovat hyvin kaukana toisistaan. Tältäkin osin on kuitenkin havaittavissa hallinnonalakohtaisia eroja ja osa haastateltavista katsoi, että yhteys on viime vuosina parantunut.

Erot näkemyksissä johtuvat todennäköisesti osaltaan siitä, että asiantuntijoilla oli erilaisia näkemyksiä siitä, mikä tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välinen suhde *tulisi* olla. Valtaosa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että yhteyttä tulisi ilman muuta vahvistaa, mutta aineistossa esiintyi myös päinvastaisia näkemyksiä ja osa koki, että prosessit tulisi pitää (jatkossakin) selkeästi omina prosesseinaan, toki sisällöt yhteensovittaen. Toisin sanoen on nähtävissä, että suhde budjettiohjauksen ja tulosohjauksen välillä ei ole selvästi määritelty valtionhallinnossa.

> *"Keskeinen haaste ja kehittämiskohde ollut ja on edelleen se, miten tulosohjausmalli integroituu ja sopii yhteen perinteisen taloussuunnittelun kanssa. Strateginen suunnittelu kulkee eri polkua kovan taloussuunnittelun kautta. Näiden aito yhteensovittaminen on edelleen tärkeä kehittämiskohde, vaikka onkin kehittynyt."*

> *"Tulosohjaus- ja määrärahapuoli eivät keskustele keskenään. Talouteen liittyvä säädöskehikko ei tunne strategisempaa ohjausta. Talouspuolen pitäisi myös siirtyä strategisempaan ja pidempikestoisempaan otteeseen."*

> *"Tulosohjauksen ja budjetoinnin välinen yhteys ei ole yhteensovitettu. […] Aiheuttaa kitkaa ja ylimääräistä energian käyttöä asioihin."*

> *"Talousarvion rooli typistynyt siihen, että tulee lisää rahaa, joka joko näkyy tai ei näy tulossopimuksessa. Pitäisi olla niin että alustavat tavoitteet talousarviossa ja samat tavoitteet tarkennettuna tulossopimuksessa."*

Verkkokeskustelussa erään paljon kannatusta saaneen näkemyksen mukaan tulosohjaus tulisi nähdä pitkän tähtäimen strategisena ohjauksena ja budjettiohjauksen tehtävänä on varmistaa virastojen vuosittainen lakisääteinen toiminta. Tavoitteiden sitomista tiukasti budjettiin ei pidetä tarkoituksenmukaisena, sillä se voisi mm. estää strategisten, pitkäjänteisten tavoitteiden asettamista.

Tulosohjauksen ja budjettiohjauksen rajapinnan haasteita

Yhtenä konkreettisena haasteena tulosohjauksen ja budjettiohjauksen yhteensovittamisessa mainittiin näiden erilainen aikajänne ja "jälkijättöisyys" liittyen erityisesti operatiivisen tason mittareihin. Erään haastateltavan mukaan talousarvioon ei sen "jäykkyyden" vuoksi tulisikaan sisällyttää lainkaan operatiivisia mittareita.

"Talousarviossa mittareiden tavoitearvoina käytetään viraston huhtikuussa antamia lukuja, joita ei päivitetä syksyllä, vaikka silloin olisi toteumiin perustuen parempaa tietoa."

"Virastoilta pyydetään ehdotukset talousarvioon ja tunnuslukuihin keväällä. Ehdotukset käsitellään kesällä, syksyllä tarkistus, jonka jälkeen eduskunta hyväksyy. Tulossopimus laaditaan loppuvuodesta. Voidaanko tässä vaiheessa [käytännössä] ohittaa eduskunnan budjettivalta, jos todetaan, että osa mittareista ei enää relevantteja?"

"Kaikissa tapauksissa on vaativaa hallita tehtävien muutostilanteiden rahoitus. Varsin usein todellisuus ei vastaa suunniteltua, jolloin budjettirahoituksen "jäykkyys" voi aiheuttaa pulmia niin pidemmän kuin lyhyemmänkin aikajänteen toimenpiteiden toteuttamisessa."

Yhtenä tärkeänä tekijänä tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välisen rajapinnan kehittämisessä nähtiin organisaatiorakenne (esim. tukeeko osasto- ja yksikkörakenne strategisen suunnittelun ja taloussuunnittelun välistä yhteistyötä). Osa haastateltavista toi esille tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välisen henkilösidonnaisuuden; yhteistyö toimii, mutta se perustuu hyviin henkilösuhteisiin eikä niinkään virallisten prosessien tai instituutioiden varaan.

"Yhteys [tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välillä] on heikko, tavoiteasetanta ei kohtaa budjettia. Tavoitteet ja resurssit eivät ole virastotasolla balanssissa."

"Julkisen talouden budjettiprosessi ei anna työkaluja resurssiohjaukseen osana tulosohjausta."

"Aiemmin tulosohjauksessa asetettavat tavoitteet saattoivat poiketa merkittävästikin keltaisesta kirjasta. Nyt ollaan pääsemässä siihen, että tavoitehierarkia synkronoituu tulosohjauksen kanssa."

"Esimerkiksi talouden, henkilöstön ja hankintojen suunnittelu linkittyvät tulosohjaukseen, mutta niihin liittyvät prosessit eivät ole sovitettu yhteen tulosohjauksen kanssa."

Käytäntöjä tulosohjauksen ja budjettiohjauksen yhteensovittamiseen

Hyvinä käytäntöinä haastatteluissa nousi esille SM:n hallinnonalalla vuonna 2020 käyttöön otettu sisäasianhallinnon tulosohjausmalli (ks. luku 3.1.1), jossa yhtenä tavoitteena on linkittää tulosohjaus kiinteämmin osaksi JTS- ja talousarvioprosessia. Haastattelu- ja kyselyaineiston perusteella kokemukset mallista ovat myönteisiä. Toisena käytäntönä nousi esiin Verohallinnon malli, jossa strateginen suunnittelu on pyritty yhdistämään tiiviimmin

osaksi talouden ja toiminnan suunnittelua. Näiden käytäntöjen laajempaa soveltuvuutta ei tässä arvioinnissa ollut kuitenkaan mahdollista analysoida tarkemmin.

VM:n hallinnonalan virastojen tulosohjauksessa on puolestaan pyritty aiempaa enemmän huomioimaan tavoitehierarkiaa, joka kytkee budjettiprosessia ja tulosohjausprosessia yhteen. Tulossopimuksiin on otettu näkyviin talousarvion pääluokkaperustelujen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, lukuperustelujen näitä tukevat tavoitteet sekä virastojen toimintamenomomenttien toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet. Vaikka talousarvio tehdään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, kohdistuvat vaikuttavuustavoitteet pidemmälle aikajänteelle.

Suhde virastojen sisäiseen johtamiseen ja ohjausvaikutus virastoissa

Tulosohjauksella katsottiin pääsääntöisesti olevan paljonkin vaikutusta virastojen toimintaan. Puutteistaan huolimatta tulosohjauksen katsottiin ”tuovan ryhtiä” virastojen sisäiseen johtamiseen, ja tulosohjauksen kautta esimerkiksi keskeiset kehityshankkeet saadaan vietyä eteenpäin tai ”pidettyä agendalla” virastoissa. Osa katsoikin, että ohjausvaikutus virastojen toimintaan on varsin suuri ja sisäiset hyödyt viraston kannalta ovat selkeitä. Enemmänkin kyse on siitä, että ohjaako tulosohjaus konsernin (tai valtionhallinnon) kannalta oikeaan suuntaan.

> *”Mahtava työkalu johtamisessa, jos sisäisiä uudistuksia ja kytketty tulosohjaukseen. Vipuvarsi, jolla asiat tapahtuu ja tiedetään että ollaan tosissaan [jos asia mainittu sopimuksessa]. Arvokas asia johtamisen kannalta.”*

> *”Kokonaisuudessa [tulosohjauksen] lisäarvona on sen tuomat reunaehdot: ”näitä asioita tulee saada aikaan”. Raamittaa siis työtämme vahvasti. Se miten työ tehdään, niin siinä voisi olla myös enemmän meillä sananvaltaa. Ohjauksen tiukkuus/yksityiskohtaisuus vaihtelee ministeriöittäin.”*

> *”Viraston operatiivisen johtamisen kannalta todella hyvää se, että sovitaan keskeiset tavoitteet. Tuo selkänojan virastolle. Antaa legitimiteettiä asettaa sisäisiä tulostavoitteita ja seurata niitä.”*

> *”Tulostavoitteet muuntautuvat viraston sisällä hyvin toiminnaksi ja niistä on paljon sisäistä tsekkausta, että miten tämä ja tämä etenee. Ministeriön kanssa tämä on vähemmän systemaattista ja satunnaista. Heidän (kanssaan) pitäisi huomioida toimintaympäristö enemmän.”*

> *”[Tulossopimuksella on] iso vaikutus siihen, mihin virastot lähtee panostamaan ja kehittämään osaamistaan. Jos on sovittu, että virasto lähtee kehittämään jotain tiettyä toimintoa, niin virastot ottavat tämän vakavasti.”*

Käytännön kytkentä virastojen sisäiseen johtamiseen ja esimerkiksi johtamissopimuksiin sen sijaan vaihtelee haastatteluiden perusteella hallinnonaloittain. Osa haastatelluista koki, että tulossopimukset ja sisäiset tulospalkkiojärjestelmät ovat hyvin linjassa, kun taas osa koki, että järjestelmät ovat täysin irrallaan toisistaan.

> *"Tulospalkkiojärjestelmä pohjautuu pitkälti tulostavoiteasiakirjassa sovittuihin asioihin."*

> *"Johtamissopimuksia kehitetty. Tulossopimuksesta nousee tavoitteita johtamissopimuksiin. Palkkioasiaa ei kuitenkaan ole vielä käsitelty."*

> *"Johtajasopimuksia pilotoitu tulosohjauksen rinnalla, mutta ilmeisesti vähän jäänyt sivuraiteille."*

> *"Johtamissopimusten ja tulosohjauksen välinen yhteys ei ole selkeä. Linkkaus on olemassa, mutta se mitä laitetaan kumpaankin ja miten ne tukevat toisiaan ei ole selvää."*

3.3.3 Informaatio-ohjaus ja tilannekuvan rakentaminen

Tulosohjauksen ja informaatio-ohjauksen välinen rajapinta ei selkeästi määritelty

Yleisesti informaatio-ohjauksella tarkoitetaan *"sellaista tiedon jakamista ja välittämistä, jolla pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteena olevaan toimijaan. Tietoa välitetään esimerkiksi tutkimusten, suositusten, suunnitelmien, raporttien ja periaatekannanottojen kautta. Informaatio-ohjaukseen ei sinällään liity määräyksiä, eikä pakottavia velvoitteita tai sanktioita, vaan se on luonteeltaan ei-sitovaa."*[75]

Tulosohjauksen ja informaatio-ohjauksen välinen rajapinta nousi arvioinnissa selvästi vähemmän esille kuin tulosohjauksen suhde poliittiseen ohjaukseen tai budjettiohjaukseen. Osaltaan kyse on todennäköisesti siitä, että informaatio-ohjaus itsessään ei ole selkeästi määritelty, eikä ole olemassa selkeää yhteistä näkemystä siitä, mitä informaatio-ohjauksella tarkoitetaan – erityisesti suhteessa tulosohjaukseen. Toisaalta voidaan ajatella, että viraston ja ministeriön välinen vuoropuhelu, yhteisen tilannekuvan luominen sekä tulossopimuksissa määritellyt (seuranta)mittarit ovat jo itsessään informaatio-ohjausta. Lisäksi tulossopimuksissa on myös enenevässä määrin toimintaympäristön ennakointiin ja analysointiin liittyvää sisältöä.

75 Stenvall, J., & Syväjärvi, A. (2006). Onks tietoo? valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö.

Toisaalta tulosohjaus on kuitenkin muutakin kuin ”vain” informaatio-ohjausta. Joiltakin haastateltavilta tiedusteltiin heidän näkemyksiään siitä, missä määrin pelkällä informaatio-ohjauksella voitaisiin korvata tai täydentää tulosohjausta. Tältä osin vastaukset olivat enimmäkseen epäileväisiä ja haastatellut kokivat, että tulosohjaukseen piiriin kuuluvia asioita ei voisi jättää vain informaatio-ohjauksen varaan.

Lisäarvona ministeriön ja viraston välinen dialogi ja yhteinen tilannekuva – ei kuitenkaan toteudu poikkihallinnollisesti

Arvioinnissa kuultujen asiantuntijoiden mukaan nykyisen tulosohjausmallin keskeinen lisäarvo on ennen kaikkea prosessin myötä tapahtuva vuoropuhelu ja dialogi ministeriön ja viraston välillä. Tätä kautta voidaan muodostaa yhteinen tilannekuva ja yhteisymmärrys viraston toiminnasta, edellytyksistä, toimintaympäristöstä ja tärkeimmistä kehityssuunnista. Monet korostavakin prosessin ja tiedonvaihdon merkitystä lopputulosta (tulosohjausasiakirjaa ja mittareita) tärkeämpänä. Tulosohjauksen katsotaan nykyisellään toimivan pääsääntöisesti hyvin virastojen perustoiminnan seurantaan ja kehittämiseen.

> *”Lisäarvo on se, että ministeriö tietää, mitkä prioriteetit, joita viraston johto vie eteenpäin. Vastaavasti viraston johto tietää, mitkä virastolle keskeiset odotukset. Tämä lisäarvo varmasti jossain määrin toteutuu.”*

> *”[Tulosohjauksen lisäarvona on] käytännön menettelyt liittyen talouden ja tulosohjauksen yhteistyöhön, keskustelut ja vuorovaikutus, mikä lisää kunkin osapuolen ymmärrystä ja tilannekuvan muodostamista.”*

> *”Auttaa rakentamaan yhteistä näkemystä ministeriön ja viraston välillä.”*

> *”Lisäarvo nykyisellään siinä, että on joku prosessi missä käydään vuorovaikutusta. Yhteinen keskustelu siitä, mikä olennaisempaa kuin joku toinen. Tämä hyvä asia. [Tulosohjausprosessi] Synnyttää tämän tyyppisen foorumin.”*

> *”Tulosohjauksella ei tulisi lyödä toimenpiteitä kiinni, vaan keskittyä tavoitteisiin ja niiden yhteiseen ymmärtämiseen vuoropuhelun kautta.”*

Joidenkin asiantuntijoiden mukaan tätä edellä kuvattua (prosessin tuomaa) lisäarvoa ei aina kuitenkaan ymmärretä etenkään ylimmässä johdossa, missä osa näkee prosessin vain pakollisena byrokraattisena prosessina. Erään haastateltavan mukaan tulosohjaus pitäisikin pystyä ”myymään paremmin” ylimmälle johdolle.

Siinä missä tulosohjauksen katsotaan tuovan lisäarvoa yhteisen tilannekuvan rakentamiseen ministeriö- ja virastotasolla, ei vastaavaa voida sanoa koko valtionhallinnon tasosta ja poikkihallinnollisista teemoista. Tältäkin osin tulosohjausmalli soveltuu toisin sanoen huonosti poikkihallinnollisten teemojen ja ilmiöiden ohjaamiseen. Monet toivoivatkin tulosohjauksen tueksi erilaisia (valtionhallinnon tason) kokonaistarkasteluita siitä, miten määrärahat kohdistuvat erilaisiin poikkihallinnollisiin teemoihin. Myös tulostietojärjestelmän puutteet ja seurannan haasteet (ks. luku 3.2) heikentävät osaltaan tämän tavoitteen toteutumista.

Ennakointi ja toimintaympäristön muutosten analysointi vahvemmin osaksi tulosohjausta

Eri yhteyksissä tuotiin esille tarve integroida ennakointi ja toimintaympäristön muutosten analysointi paremmin osaksi tulosohjausta. Näkemysten mukaan tulosohjauksessa tulisi nykyistä enemmän käydä keskustelua ja analysoida paitsi kansallisia, myös globaaleja, ja Euroopan tason kehityskuluja ja niiden merkitystä hallinnonalan ja viraston toimintaan. Esimerkkeinä kehityskuluista mainittiin digitalisaatio ja teknologian kehitys, ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen sekä väestön ikääntyminen että valtionhallinnon rakenteelliset muutokset. Joillakin hallinnonaloilla (esim. YM) ennakointiin ja toimintaympäristön analyysiin liittyviä käytäntöjä onkin jo kehitetty (ks. luku 3.2).

> *"Yhteisen tulevaisuuskuvan luominen niin, että sekä virasto että ministeriö tuovat siihen omat näkemyksensä tulevasta kehityksestä ja prioriteeteistä on minusta kyllä hyvän tulosohjauksen perusta ja hyvän dialogin mahdollistaja." (kommentti verkkokeskustelussa)*

Arvioinnin osana järjestetyssä verkkokeskustelussa nousi esiin näkemys siitä, että vaikka ennakointi on lisääntynyt ja siitä puhutaan paljon, on siihen liittyvää osaamista melko vähän. Kannatusta saaneen näkemyksen mukaan toimintaympäristöanalyysit ja ennakoinnit jäävät usein liian yleiselle tasolle ja irrallisiksi. Keskustelussa toivottiinkin tukea asiantuntijoille ennakoinnin menetelmien tuntemukseen ja hyödyntämiseen. Yhtenä paljon kannatusta saaneena käytännön keinona keskustelussa esitettiin toimintaympäristön muutosten tarkastelun lisäämistä osana tulosohjauksen prosessia. Tämä tarkoittaisi sitä, että ei vain "*toisteta virallisia trendikuvauksia vaan pysähdytään hetkeksi ja tarkastellaan, miten tunnistetut muutokset vaikuttavat, missä määrin niihin voi vaikuttaa, missä määrin hyödyntää ja missä määrin niihin on 'vain' sopeuduttava*".

3.4 Vuoden 2012 kehittämishankkeen tavoitteiden ja periaatteiden toteutuminen

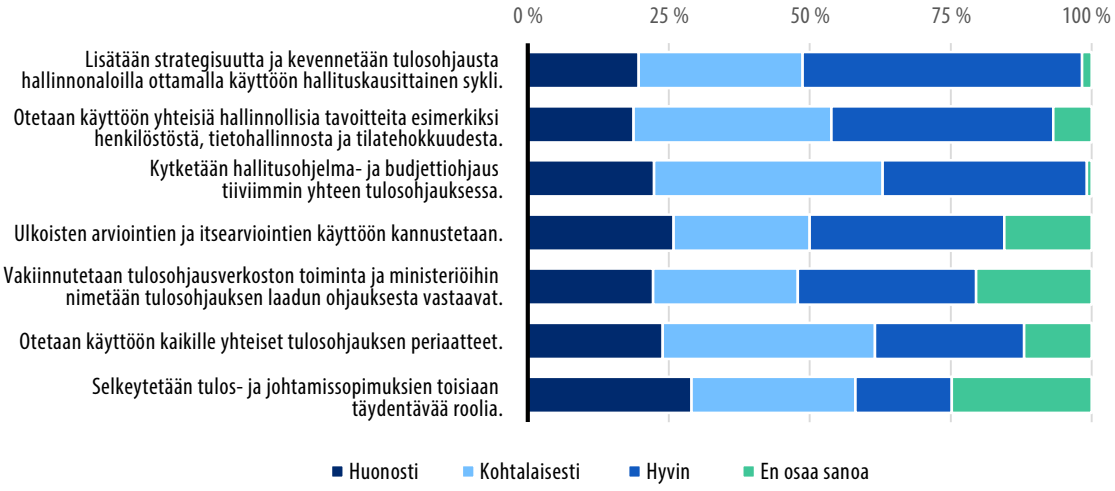
Arvioinnin yhtenä tavoitteena oli tarkastella sitä, miten vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeessa (ks. luku 2.2) asetetut tavoitteet ja yhteiset periaatteet ovat toteutuneet. Seuraavassa on tiivistetysti tarkasteltu tavoitteiden ja periaatteiden toteutumista. Monia niihin liittyviä kehityskohteita on tuotu esiin tarkemmin raportin muissa osioissa.

3.4.1 Yhteisten tavoitteiden toteutuminen

Näkemykset tavoitteiden toteutumisesta

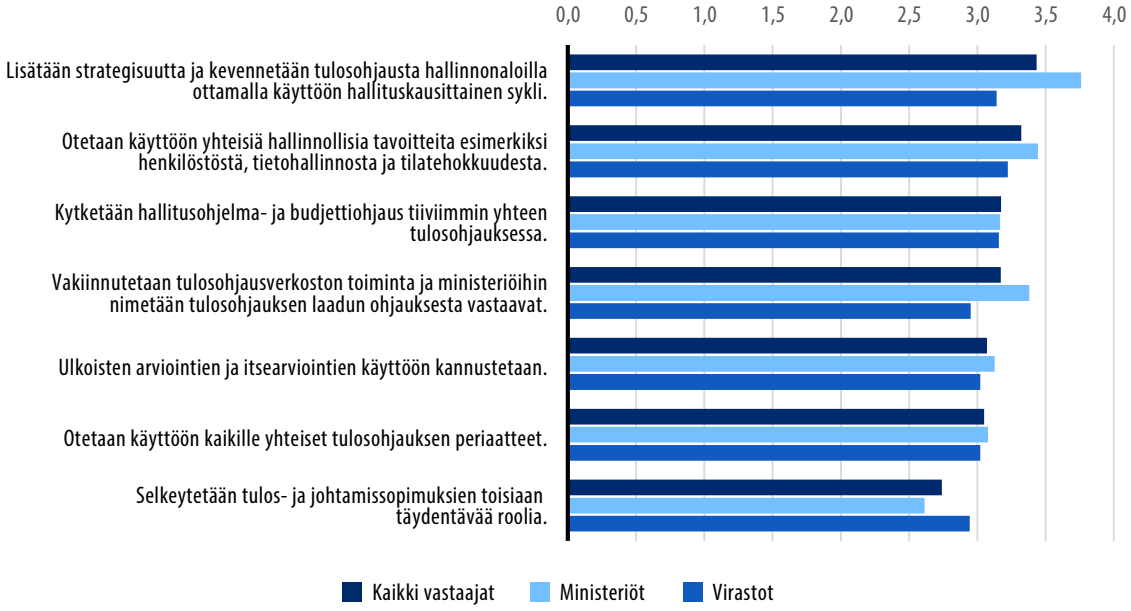
Kyselyvastaajilta tiedusteltiin, miten hyvin heidän mielestään vuonna 2012 tehdyn tulosohjauksen kehittämishankkeen pohjalta asetetut yhteiset tavoitteet ovat toteutuneet. Kaikkien vastaajien mielestä parhaiten on toteutunut strategisuuden lisääminen ja tulosohjauksen keventäminen hallituskausittaisen syklin käyttöön ottamisella. Puolet vastaajista arvioi tämän tavoitteen toteutuneen melko tai erittäin hyvin. Toiseksi positiivisimmin suhtauduttiin henkilöstöön, tietohallintoon ja tilatehokkuuteen liittyneiden yhteisten hallinnollisten tavoitteiden käyttöönottoon; hieman alle 40 prosenttia vastaajista katsoi tämän toteutuneen melko tai erittäin hyvin. Kriittisimmin vastaajat suhtautuivat tulos- ja johtamissopimusten toisiaan täydentävän roolin selkeyttämiseen; noin 30 prosenttia vastaajista koki tämän tavoitteen toteutuneen erittäin tai melko huonosti. Lisäksi on huomioitava, että neljännes vastaajista ei osannut ottaa kantaa tämän tavoitteen toteutumiseen.

Kuvio 23. Vuoden 2012 kehittämishankkeen pohjalta asetettujen yhteisten tavoitteiden toteutuminen. (N=117).



Vastaajaryhmittäin tarkasteltuna ministeriövastaajien ja virastovastaajien arviot vuoden 2012 tavoitteiden toteutumisesta olivat hyvin saman suuntaiset: ministeriövastaajien kaikkien vastausten keskiarvo oli 3,2, kun taas virastovastaajien keskiarvo oli 3,1. Huomattavimmat eroavaisuudet ryhmien välillä ilmenivät strategisuuden lisäämisen ja tulosohjauksen keventämiseen tähdänneen hallituskausittaisen syklin toteutumisessa. Siinä missä ministeriövastaajien keskiarvo oli tässä tavoitteessa 3,8, virastovastaajilla se jäin 3,1:een. Toiseksi eniten näkemykset erosivat tulosohjausverkoston toiminnan vakiinnuttamista ja tulosohjauksen laadusta vastaavien nimittämistä koskevan tavoitteen toteutumisessa, missä ministeriövastaajien keskiarvo oli 3,4, ja vastaavasti virastovastaajien keskiarvo jäi hieman alle kolmeen.

Kuvio 24. Näkemykset vuoden 2012 kehittämishankkeen yhteisten tavoitteiden toteutumisesta kaikkien vastaajien, ministeriö- ja virastovastaajien parissa (1=ei lainkaan/erittäin huonosti – 5=toteutunut erittäin hyvin).



Hallinnonaloittain tarkasteltuna oli havaittavissa jonkin verran eroja siinä, miten yhteisten tavoitteiden toteutumista arvioitiin. On tosin huomioitava, että erot olivat pienempiä kuin esimerkiksi tulosohjauksen nykytilaa koskevissa kysymyksissä. Yleisesti myönteisimmin tavoitteiden toteutumiseen suhtautuivat LVM:n hallinnonalan edustajat (väittämien keskiarvo 3,4) ja kriittisimmin ryhmän "Muut" hallinnonalat (väittämien keskiarvo 2,9). Huomionarvoista on, että LVM:n hallinnonalan edustajat suhtautuivat erittäin myönteisesti tavoitteeseen "Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulosohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli" (keskiarvo 4,5 vs kaikkien vastaajien keskiarvo

3,4). Sen sijaan LVM:n hallinnonalan edustajat olivat kaikkein kriittisimpiä tavoitteen "Selkeytetään tulos- ja johtamissopimusten toisiaan täydentävää roolia" toteutumiseen (keskiarvo 2,1 vs kaikkien vastaajien keskiarvo 2,8). Tarkemmat hallinnonalakohtaiset keskiarvot on esitetty raportin liitteessä 2.

Yhteenveto tavoitteiden toteutumisesta

Seuraavassa on esitetty tiivistetysti eri aineistoihin pohjautuvat havainnot vuoden 2012 kehittämishankkeen yhteisten tavoitteiden toteutumisesta.

Taulukko 6. Arviot vuoden 2012 kehittämishankkeen tavoitteiden toteutumisesta.

Vuoden 2012 kehittämishankkeen tavoite	Arvio ja havainnot
Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulosohjauksen periaatteet.	**Toteutunut osittain** (periaatteita tarkasteltu tarkemmin jäljempänä).
Kytketään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tulosohjauksessa.	**Toteutunut vaihtelevasti**. Myönteistä kehitystä, mutta edelleen paljon kehitettävää ja prosessit erillisiä. Hallinnonalakohtaiset erot suuria.
Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulosohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli.	**Toteutunut hyvin**. Strategisuudessa nähdään edelleen paljon kehitettävää, mutta hallituskausittainen sykli toteutunut ja parantanut näkemysten mukaan strategisuutta, vähentänyt yksityiskohtaista ohjausta ja keventänyt tulosohjausta.
Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta.	**Toteutunut, mutta tavoite saa kritiikkiä**. Yhteisiä tavoitteita otettu käyttöön tulossopimuksissa, mutta monet suhtautuvat niihin kriittisesti.
Vakiinnutetaan tulosohjausverkoston toiminta ja ministeriöihin nimetään tulosohjauksen laadun ohjauksesta vastaavat.	**Toteutunut**. Tulosohjausverkosto (nyk. tulosohjaus- ja virastorakenneverkosto) toiminnassa, verkostossa mukana noin 120 henkilöä ministeriöistä ja noin 30 henkilöä virastoista.
Ulkoisten arviointien ja itsearviointien käyttöön kannustetaan.	**Toteutunut jossain määrin**. Kyselyssä näkemykset jakautuvat. Merkkejä ulkoisten arviointien ja itsearviointien roolin korostumisesta joillakin hallinnonaloilla.
Selkeytetään tulos- ja johtamissopimuksien toisiaan täydentävää roolia.	**Ei toteutunut**. Kyselyyn vastanneet ja haastatellut asiantuntijat suhtautuvat tavoitteen toteutumiseen hyvin kriittisesti. Linkitys vielä satunnaista ja hallinnonalojen väliset erot suuria.

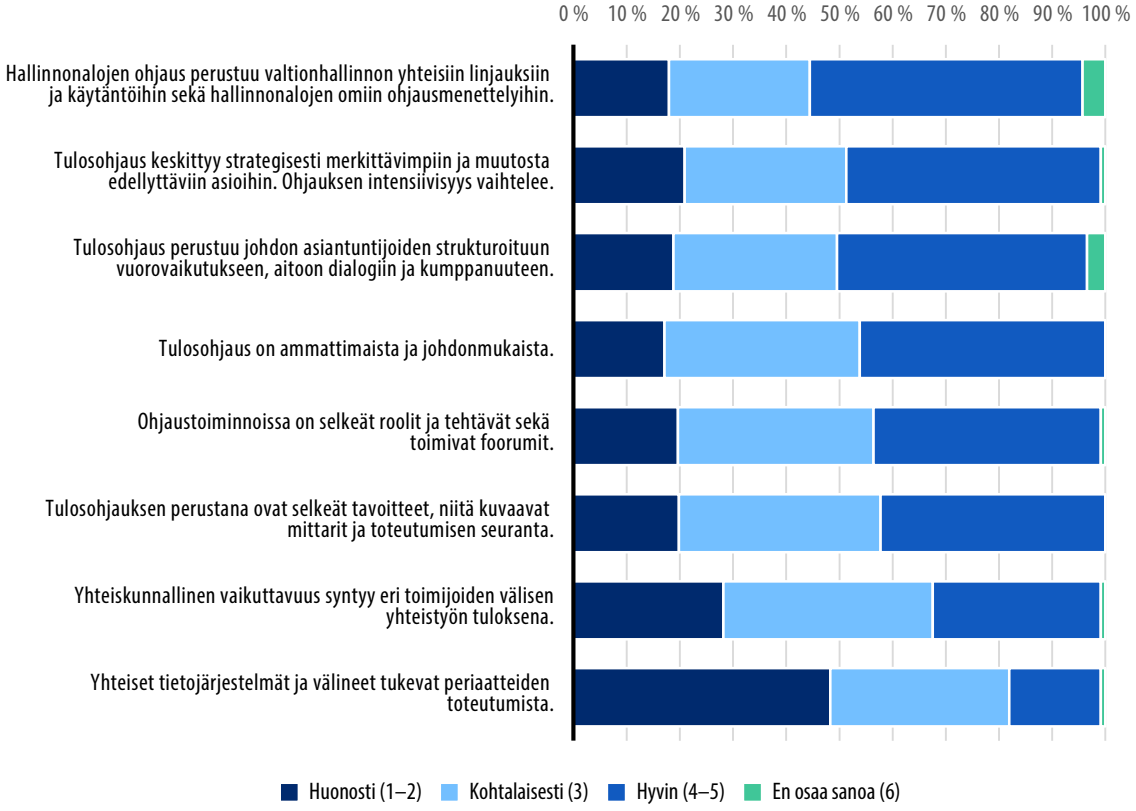
Yhteisten periaatteiden toteutuminen

Vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeessa määriteltiin yhteisten tavoitteiden lisäksi tulosohjauksen yhteiset periaatteet. Seuraavassa on tarkasteltu näiden periaatteiden toteutumista. Ensin on esitetty kyselytulosten perusteella yleiskuva näkemyksistä, jonka jälkeen on kuvattu tarkempi arvio eri periaatteiden toteutumisesta.

Yleiskuva näkemyksistä

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka hyvin nämä periaatteet ovat sittemmin käytännössä toteutuneet. Pääosin vastaajat katsoivat periaatteiden toteutuneen kohtalaisesti tai hyvin: kuuden periaatteen osalta melko tai erittäin hyvin vastanneiden osuus oli yli 40 prosenttia. Seitsemän periaatteen osalta yli 70 prosenttia vastaajista koki periaatteen toteutuneen käytännössä vähintään kohtalaisesti (kohtalaisesti, melko hyvin tai erittäin hyvin). Poikkeuksen tähän muodosti periaate yhteisten tietojärjestelmien ja välineiden tukemasta periaatteiden toteutumisesta, jonka lähes puolet (48 %) vastaajista katsoi toteutuneen joko erittäin huonosti tai melko huonosti. Toiseksi negatiivisimman arvion sai periaate yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymisestä eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena. Tämän periaatteen katsoi toteutuneen huonosti 28 prosenttia vastaajista. Muiden periaatteiden osalta toteutumisen huonoksi arvioineiden osuus jäi korkeintaan viidennekseen vastaajista.

Kuvio 25. Vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeessa määriteltyjen tulosohjauksen yhteisten periaatteiden toteutuminen vuoden 2012 jälkeen vastaajien näkemyksen mukaan. Vastausasteikko 1–6, missä 1=ei lainkaan tai erittäin huonosti – 5=erittäin hyvin, 6=en osaa sanoa. (N=117).



Periaatteiden toteutuminen nähtiin positiivisemmassa valossa ministeriöissä, kun taas virastoissa suhtauduttiin niiden toteutumiseen jossain määrin varautuneemmin. Huomattavin ero vastauksissa liittyi periaatteeseen *"Tuloshjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee."*, jonka ministeriövastaajat katsoivat toteutuneen melko selvästi virastovastaajia paremmin (ministeriövastaajat KA: 3,9 vs virastovastaajat KA: 2,9). Myös ohjaustoimintojen selkeää roolitusta, tehtäviä ja toimivia foorumeita koskeneen periaatteen osalta näkemykset ryhmien osalta poikkesivat toisistaan keskiarvoltaan. Sen sijaan periaatteen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymisessä eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena arvioitiin toteutuneen ministeriö- ja virastovastaajien näkökulmasta hyvin samankaltaisesti.

Hallinnonaloittain tarkasteltuna erot näkemyksissä olivat pääsääntöisesti hyvin pieniä (väittämien keskiarvot 3,1 ja 3,2 välissä), merkittävänä poikkeuksena kuitenkin LVM:n hallinnonalan edustajien selvästi positiivisempi suhtautuminen periaatteiden toteutumiseen

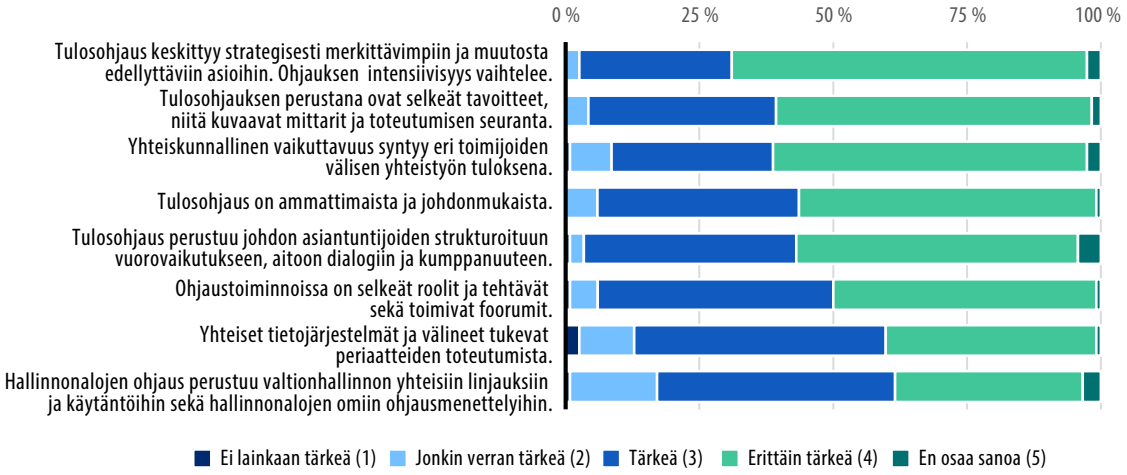
(keskiarvo 4,1). Huomionarvoista kuitenkin on se, että LVM:n hallinnonalan vastaajat suhtautuivat kaikkein kriittisimmin periaatteen "Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena" toteutumiseen (keskiarvo 2,5 vs kaikkien vastaajien keskiarvo 3,0).

Periaatteet edelleen tärkeitä kehityskohteita

Kyselyssä tiedusteltiin vastaajilta heidän näkemyksiään siitä, miten tärkeinä kehityskohteina he näkevät 2012 kehittämishankkeen perusteella vahvistetut tulosohjauksen yhteiset periaatteet tulevaisuudessa.

Keskimäärin kyselyvastaajat pitivät kaikkia periaatteita edelleen tärkeinä tai erittäin tärkeinä. Tärkeimmäksi kehityskohteeksi vastaajat kokivat tulosohjauksen keskittämisen strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Tämän näki tärkeäksi tai erittäin tärkeäksi peräti 94 prosenttia vastaajista. Lähes 60 prosenttia vastaajista piti myös erittäin tärkeänä kehityskohteena sitä, että tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta. Samoin lähes 60 prosenttia vastaajista piti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymistä eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena erittäin tärkeänä kehityskohteena.

Kuvio 26. Tulosohjauksen yhteisten periaatteiden tärkeys. (N=116-117).



Ministeriö- ja virastonäkökulmaa tarkasteltaessa voidaan havaita, että näkemykset eri kehityskohteiden tärkeydestä ovat melko samansuuntaisia ts. ryhmäkohtaiset keskiarvoerot ovat pääosin hyvin pieniä. Ainoan poikkeuksen tähän muodostaa suhtautuminen periaatteeseen "Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin", missä ministeriövastaajien

keskiarvo asettuu 3,4:ään, virastovastaajien keskiarvon ollessa hieman alle kolme. Hallinnonaloittain tarkasteltuna erot näkemyksissä olivat melko pieniä (kaikkien väittämien hallinnonalakohtaiset keskiarvot vaihtelivat 3,2–3,7 välillä).

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena

Arvio: Ei toteutunut. Yhteistyön kehittäminen (poikkihallinnollisesti) eri toimijoiden välillä edelleen tärkeä ja keskeinen kehityskohde.

Näkemykset periaatteen toteutumisesta vaihtelivat sekä kyselyssä että haastatteluissa. Kuten luvussa 3.2.4 on tuotu esiin, erityisesti poikkihallinnollisessa yhteistyössä on monien näkemysten mukaan vielä runsaasti kehitettävää. Joillakin hallinnonaloilla *hallinnonalojen sisällä* tapahtuvassa yhteistyössä on kuitenkin päästy eteenpäin, mutta osa näkee hallinnonalan sisällä tapahtuvan yhteistyön edelleen varsin ohuena. Sekä haastatteluissa että kyselyssä (ks. tarkemmin liite 2) näkemykset periaatteen toteutumisesta vaihtelivat selvästi eri hallinnonalojen välillä.

Pullonkauloina yhteistyön kehittämiselle haastatteluissa nousi esiin poliittinen ohjaus (ks. luku 3.2.5), mittareiden kehittämisen haasteet (luku 3.2.4) sekä yleisesti valtionhallinnon rakenne (”ministeriöiden siiloutuminen”) ja talousarvion (ministeriökohtainen) rakenne. Monet vastaajat olivatkin sitä mieltä, että periaatteen toteutuminen edellyttäisi kokonaisvaltaisempaa valtionhallinnon rakenteen ja ohjauksen uudistamista.

Osa katsoi, että koronapandemian myötä tarve poikkihallinnolliselle koordinaatiolle on tullut paremmin näkyväksi myös tulosohjauksen tasolla.

> *”[Havaittavissa] organisaatiokohtaista osaoptimointia. Tulosohjauksen tavoitteet suorastaan kannustavat toimimaan itsenäisesti eikä tekemään yhdessä. Tavoitteet eivät tue yhteistyötä.”*
>
> *”Tulosohjaus ei edes yhden hallinnonalan sisällä ohjaa yhteistyöhön. Tavoitteet asetetaan niin, että koskevat vain yhtä vastuutahoa ja yhtä virastoa sen sijaan että kontribuoisivat johonkin yhteiseen.”*
>
> *”Ministeriöiden sisällä olevat siiloutumiset monistuu virastojen siiloutumiseksi ja heikentää kokonaisvaltaisempaa ja vaikuttavampaa asioiden kehittämistä ja johtamista.”*
>
> *”[Periaatteen toteutuminen] vaatii tuekseen määrärahaa tai lainsäädäntöä, joka pakottaa muun hallinnon mukaan. Pelkän tulosohjauksen keinoin poikkihallinnollisen muutoksen aikaansaaminen ei onnistu.”*

Hallinnonalojen ohjaus perustuu yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin

Arvio: Ei toteutunut. Käytännöt ja linjaukset eri hallinnonaloilla vaihtelevat. Yhteisten käytäntöjen kehittäminen edelleen tärkeä kehityskohde, kuitenkin hallinnonalojen erityispiirteet huomioiden.

Kyselyssä periaate ohjauksen perustumisesta yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin oli vastaajien mukaan parhaiten toteutunut, mutta erot eri hallinnonalojen välillä ovat kuitenkin suuria. Haastatteluissa ja kyselyn avovastauksissa periaatteen toteutumiseen suhtauduttiin pääsääntöisesti kriittisesti. Erityisesti virastojen edustajat suhtautuivat periaatteen toteutumiseen ministeriöiden edustajia kriittisemmin. Syynä eroihin voi olla se, että virastoissa erot hallinnonalojen välisissä käytännöissä ja toimintakulttuureissa tulevat paremmin esille. Erityisesti tämä korostuu tilanteissa, joissa yhdellä virastolla on useampi ohjaava ministeriö.

> *"Toimii hyvin epätasaisesti. Hyvä pyrkimys ollut päästä yhtenäisempään ajatteluun. Tosiasiassa käytännöt ja toimintakulttuurit hyvin erilaisia eri hallinnoilla. Myös hallinnonalojen sisällä vaihteluväli erittäin iso.*

> *"Kahden ministeriön malli [viraston tulosohjauksessa] ei ole toimiva, koska ministeriöt eivät keskustele keskenään. Esimerkiksi ministeriöt tulkitsevat hallituskauden mittaisuutta eri tavalla."*

> *"Monet ohjattavat asiat menevät usean ministeriön alle – sieltä puuttuu yhteistyö. Miten toimitaan toisen hallinnonalan kanssa. Lisäksi erikseen toimijat, jotka moniohjattuja. Niiden tulossopimuksissa jokainen tuo oman palansa eikä keskustele keskenään."*

Haastatteluissa nousi esiin myös runsaasti kriittisiä huomioita ja kehitystarpeita periaatteen toteutumiseen liittyen. Monet haastateltavat erityisesti virastoista olivat sitä mieltä, että käytännöt ja toimintakulttuurit eri hallinnonaloilla vaihtelevat huomattavasti. Eroja oli tunnistettavissa hyvin periaatteellisissa asioissa kuten siinä, mikä on ylipäätään tulosohjauksen rooli (esim. suhteessa hallitusohjelmaan).

> *"Asiassa ei ole valtakunnallista yhteistä koordinaatiota. Kokonaiskuva hämärä, arvuuttelua mihin kokonaisuuteen asiat liittyvät. Ministeriöiden keskinäinen reflektointi tulostavoitteissa on erittäin huonoa."*

> *"Ei ole ollenkaan selvää mitä [yhteiset linjaukset ja käytännöt] tarkoittavat ja mitä se on. Muodollisuudet kuten sopimukset, tavoitteiden asettaminen, jne. kyllä tehdään mutta mitä sen sisällä niin paljon eroja eri hallinnonaloilla. Myös [hallinnonalan] sisällä hyvin heterogeenista. Hahmottumaton kenttä."*

"Hallinto hyvin siiloutunut ja käytännöt myös siiloutunuteita. Pirstaloitunut. Liittyy siihen, miten tulosohjausta toimeenpannaan ja siihen, että [tulosohjauksessa on] vähän kokonaiskoordinaatiota."

"Ei yhteismitallista ohjausta. Vaikuttaa siltä, että se millä tavoin toimeenpannaan tulousohjausta on hyvin hallinnonalariippuvaista, jopa henkilöriippuvaista. […] Ei aitoa priorisointia tai johtamista."

Syinä käytäntöjen heterogeenisuuteen nähtiin paitsi yleisesti hallinnonalojen ja virastojen väliset erot, myös kokonaiskoordinaation puuttuminen sekä tulosohjauksen henkilöriippuvaisuus.

Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin

Arvio: Tulosohjauksen strategisuus edennyt vaihtelevasti eri hallinnonaloilla. Strategisuudessa edelleen paljon kehitettävää ja tärkeä kehityskohde myös jatkossa.

Tulosohjauksen strategisuus oli arvioinnin yhteydessä yksi eniten keskustelua herättäneistä kysymyksistä. Kuten muissakin osa-alueissa, myös strategisuuden kehittymisen osalta näkemykset vaihtelevat paljon eri hallinnonalojen välillä. Yleiskuva näkemyksistä onkin, että strategisuus on joillakin hallinnonaloilla selvästi lisääntynyt, mutta osa arvioi, että strategisuus ei ole käytännössä juurikaan lisääntynyt. Osin kyse on haastatteluiden perusteella hyvin viimeaikaisesta (vuoden 2020 aikana) tapahtuneesta kehityksestä, joka näkyy vasta kaikkein uusimmissa tulossopimuksissa.

"Monta vuotta oli tilanne, että puhuttiin että tarvitaan keskustelua ja strategisempaa ohjausta. Viime vuosina vasta lähdettiin viemään tähän suuntaan. Pitkän aikaa oli sanahelinää."

"Paljon tekemistä edelleen, mutta tänä vuonna [2020] otettiin iso loikka strategisuuden suuntaan."

Monet korostivat, että muutos kohti strategisempaa ohjausta on hyvin merkittävä ja vaatii vielä aikaa. Kaiken kaikkiaan varsinkin koko valtionhallinnon tasolla strategisuuden vahvistamisessa on vielä paljon kehitettävää ja strategisuuden vahvistaminen nähdään yhtenä tulosohjauksen tärkeimmistä kehityssuunnista myös jatkossa (ks. luku 3.5).

"Strategisuus on vienyt siihen suuntaan, että vaatinut yhteistä keskustelua hallinnonalan strategisista asioista. Mietitty aika tarkkaan kukin viraston rooli strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. Virastojen motivaatio on lisääntynyt tämän seurauksena ja virastot ovat löytäneet itsensä ja toisensa uudella tavalla. esim. hallitusohjelman saavuttamisessa."

"Strategisen tulosohjauksen malli oli aiempaan verrattuna iso ajattelutavan muutos, joka ei ole vielä kaikilta osin mennyt läpi."

"Aikaisempi malli oli yksityiskohtaista, työnohjauksellista ohjausta. Tästä siirtyminen strategiseen malliin ei ole ollut helppoa ministeriöissä ja virastoissa eikä se ole vielä täysin kaikkialla toteutunut."

Tulossopimusten muuttuminen nelivuotisiksi (ks. luku 3.1.3) on monien haastateltavien mukaan selvästi vahvistanut strategisuutta ja vähentänyt yksityiskohtaista ohjausta, sekä samalla keventänyt tulosohjausprosessia. Yhtenä haasteena nelivuotisuudessa nähtiin kuitenkin se, että nelivuotiskauden viimeisenä vuonna sopimus on käytännössä yksivuotinen "kun vain odotellaan uutta hallitusohjelmaa". Erään haastateltavan mukaan tästä tulisi päästä yli siihen, että ainakin osa asioista "voisi aidosti pyöriä neljän vuoden syklillä".

"Siirrytty yksivuotisista asiakirjoista nelivuotisiin. […] Lähtökohtana on, että kun hallitus vaihtuu niin katsotaan ohjelma ja sen tavoitteet. Niiden pitää näkyä tulostavoiteasiakirjoissa."

"Kun menty uuteen malliin, jossa määritellään pidemmän ajan tavoitteita, joita tarkennetaan vuosittain – tuonut sen että tavoitteet muuttuneet strategisempaan suuntaan. Ei enää niin paljon yksityiskohtiin menevää ohjausta. Ennen ollut pieniä asioita ja yksityiskohtia."

"Nelivuotisuus on hyvä, tästä ei varmaan kukaan halua luopua. Tarvetta voisi olla vieläkin pitkäjänteisemmälle [sopimukselle]. Nyt tulee suvantovaihe hallituksen vaihdosvuodessa."

Eräs haastateltava korosti myös tässä yhteydessä henkilöriippuvuutta ja sitä kautta ohjauksen strategisuuden tempoilevuutta:

"[Ohjauksen strategisuus] menee kehityskaarissa. Välillä menee operatiivisemman ohjauksen ja mittareiden suuntaan, välillä taas toiseen suuntaan, strategisempaan vaikuttavuusmittareita korostavaan suuntaan. Kun mittaaminen osoittautuu vaikeaksi, palataan yksittäisiin operatiivisiin mittareihin. Aaltoliikettä tavoitteiden asettamisessa ja mittaamisessa. Henkilötason vaihdokset vaikuttavat paljon."

Muiden periaatteiden toteutuminen

Taulukossa 7 on esitetty yhteenveto havainnoista koskien muiden vuoden 2012 kehittämishankkeessa määriteltyjen periaatteiden toteutumista. Periaatteisiin liittyviä käytäntöjä ja kehityskohteita on kuvattu tarkemmin raportin luvun 3.2 eri alaluvuissa.

Taulukko 7. Vuoden 2012 kehittämishankkeen muiden periaatteiden toteutuminen.

Periaate	Arvio ja havainnot
Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit.	Kyselyn ja haastatteluiden perusteella periaate toteutunut melko hyvin. Eri hallinnonaloilla perustettu hallinnonalan verkostoja ja foorumeita. Tulosohjausverkoston toiminta aktivoitunut. Tarvetta kehittämiselle nähdään edelleen.
Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista.	Periaatteen katsotaan toteutuneen kohtuullisesti, mutta prosesseissa ja johdonmukaisuudessa nähdään myös paljon kehitettävää. Tulosohjaajien osaaminen myös tärkeä kehityskohde. Tulosohjauksen painoarvo eri hallinnonaloilla vaihtelee.
Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta.	Kehitystä jonkin verran tapahtunut ja mittareita kehitetty strategisempaan suuntaan, mutta mittareiden kehittäminen haastavaa ja edellyttää paljon kehittämistä jatkossa. Myös mittareiden seurannassa ja tiedon hyödyntämisessä paljon kehitettävää.
Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen.	Vuoropuhelu ja dialogi ministeriön ja viraston välillä nähdään tärkeänä lisäarvona ja kehitys viime vuosina ollut myönteistä. Toteutuu kuitenkin edelleen vaihtelevasti ja tärkeä kehityskohde myös jatkossa. Joillakin hallinnonaloilla erityisesti virastojen näkemys periaatteen toteutumisesta hyvin kriittinen.
Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista.	Ei toteutunut. Yhteiset tietojärjestelmät puutteellisia, eivätkä tue periaatteiden (esim. poikkihallinnollisuus, strategisuus) toteutumista.

Näkemykset tulosohjausmallin kehityssuunnista

Tässä luvussa on kuvattu arvioinnin eri yhteydessä (haastattelut, kyselyn avovastaukset, Howspace-verkkokeskustelu ja työpaja) esiin nousseita näkemyksiä tulosohjausmallin tulevaisuuden kehityssuunnista. Luvun keskiössä ovat suuremmat ja periaatteellisemmat kysymykset sekä tulosohjausmallin soveltuvuus suhteessa muuttuneeseen toimintaympäristöön.

Yleiskuva näkemyksistä

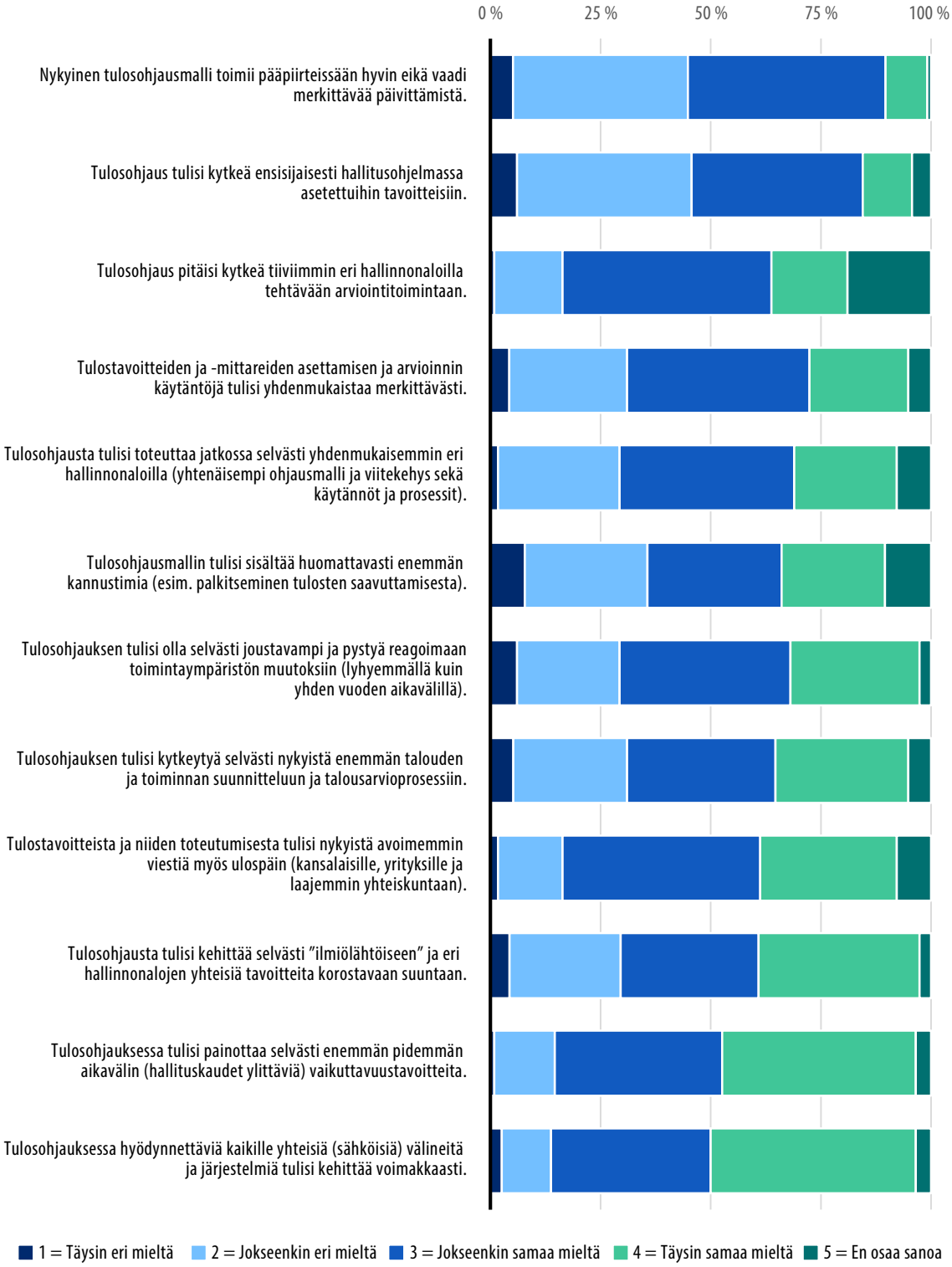
Kyselyssä vastaajille esitettiin joukko väittämiä tulosohjauksen mahdollisista kehityssuunnista ja -kohteista. Vastaajat olivat eniten samaa mieltä seuraavan väittämän kanssa: *"Tulosohjauksessa tulisi painottaa selvästi enemmän pidemmän aikavälin (hallituskaudet ylittäviä) vaikuttavuustavoitteita"*. Väittämän kanssa täysin samaa mieltä oli 44 prosenttia

vastaajista ja jokseenkin samaa mieltä 38 prosenttia vastaajista. Näin ollen peräti 82 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että tulosohjauksessa tulisi painottaa selvästi enemmän pidemmän aikavälin vaikuttavuustavoitteita. Enemmän samaa mieltä vastaajat olivat ainoastaan väittämästä *"Tulosohjauksessa hyödynnettäviä kaikille yhteisiä (sähköisiä) välineitä ja järjestelmiä tulisi kehittää voimakkaasti"* (samaa mieltä olevien osuus 83 prosenttia).

Selvä enemmistö (68 prosenttia) vastaajista oli sitä mieltä, että *tulosohjausta tulisi kehittää selvästi "ilmiölähtöiseen" ja eri hallinnonalojen yhteisiä tavoitteita korostavaan suuntaan* tai että *tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta tulisi nykyistä avoimemmin viestiä myös ulospäin* (76 prosenttia samaa mieltä). Enemmistö vastaajista myös koki, että tulosohjauksen tulisi kytkeytyä selvästi nykyistä enemmän talouden ja toiminnan suunnitteluun ja talousarvioprosessiin, ja että tulosohjauksen tulisi olla selvästi joustavampi ja pystyä reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin (lyhyemmällä kuin vuoden aikavälillä).

Vähiten samaa mieltä vastaajat olivat väitteestä, jonka mukaan tulosohjaus tulisi kytkeä ensisijaisesti hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin (eri mieltä olevien osuus 46 prosenttia vastaajista), ja väitteestä, jonka mukaan nykyinen tulosohjausmalli toimii pääpiirteissään hyvin eikä vaadi merkittävää päivittämistä (eri mieltä olevien osuus 45 prosenttia). Toisin sanoen suurempi osa vastaajista kokee, että nykyisessä tulosohjausmallissa on merkittäviä päivitystarpeita.

Kuvio 27. Näkemykset tulosohjauksen kehityssuuntia koskevista väittämistä. (N=117).



Hallinnonaloittain tarkasteltuna oli havaittavissa jonkin verran eroja vastaajien välillä. Keskimäärin erot olivat kuitenkin melko pieniä ja tulivat näkyviin lähinnä yksittäisten väittämien kohdalla. Esimerkiksi LVM:n hallinnonalan vastaajat olivat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että nykyinen tulosohjausmalli toimii pääpiirteissään hyvin (keskiarvo 3,4) kun taas VM:n hallinnonalan vastaajat olivat keskimääräistä enemmän eri mieltä väittämän kanssa (KA 2,2). Ministeriöiden ja virastojen edustajien välillä kyselyvastauksissa ei ollut merkittävää eroa.

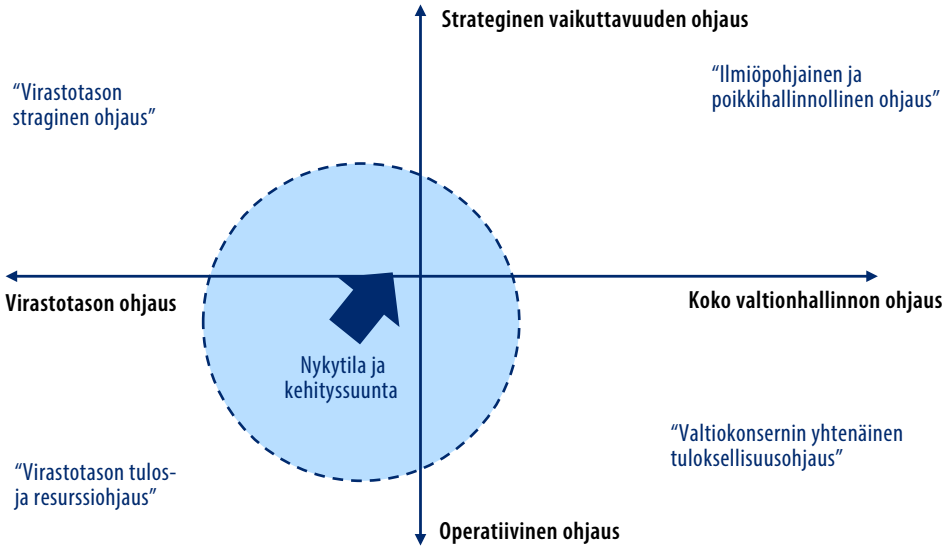
Kehityssuunta oikea, mutta edelleen paljon kehitettävää

Arvioinnin osana järjestetyssä verkkokeskustelussa (Howspace) ja työpajassa käytiin keskustelua tulosohjauksen kehityssuunnasta arviointitiimin laatiman havainnekuvan pohjalta (Kuvio 28). Kuviossa on vaaka-akselilla virastotason ja koko valtionhallinnon ohjaus ja vastaavasti pystyakselilla operatiivinen ohjaus ja strateginen vaikuttavuuden ohjaus. Asiantuntijat olivat varsin yksimielisiä siitä, että esitetty näkemys tulosohjauksen nykytilasta ja kehityssuunnasta on oikeanlainen. Tulosohjausmalli painottuu tällä hetkellä enemmän virastotason ohjaukseen kuin koko valtionhallinnon ohjaukseen ja hieman enemmän operatiiviseen kuin strategiseen vaikuttavuuden ohjaukseen. Kehityksessä on kuitenkin eroja eri hallinnonalojen välillä ja osa hallinnonaloista on etenkin strategisuuden osalta selvästi pidemmällä.

Nuolen osoittamasta kehityssuunnasta asiantuntijat olivat myös samaa mieltä, toisin sanoen tulosohjaus on mennyt tai menossa kohti strategisempaa ohjausta. Tämä kehitys nähtiin edelleen perusteltuna ja toivottavana, ja pikemminkin kyse on siitä, millä tavoin tätä – jo vuoden 2012 kehittämishankkeessa linjattua – kehitystä voitaisiin jatkossa vauhdittaa. Tältä osin on myös huomioitava, että kyse ei ole vain tulosohjauksen kehityksestä, vaan laajemmin koko valtionhallinnon ohjauksen kehityksestä – ja keskeistä onkin tunnistaa, mikä on eri ohjausjärjestelmien rooli eri "dimensioissa".

> *"Arvio on varmaan osuva. Tulosohjaus suuntautuu liikaa yksittäisten virastojen tarpeiden ja resurssien ohjaukseen eikä strategisesti tärkeiden ilmiöiden ohjaukseen. Valtionhallinto on edelleen liian sektorimaista, jotta päästäisiin poikkihallinnolliseen ohjaukseen ratkaisukeskeisesti." (kommentti verkkokeskustelussa)*

Kuvio 28. Havainnekuva tulosohjauksen nykytilasta ja kehityssuunnasta.



Kohti strategisempaa vaikuttavuuden ohjausta

Haasteena strategisuuden lisäämisessä nousi esiin mm. hallitusohjelmien yksityiskohtaisuus. Lisäksi peräänkuulutettiin selkeämpää (valtionhallinnon yhteistä) määrittelyä siitä, mitä strategisuudella ja strategisella tulossopimuksella tarkoitetaan. Näyttäisikin siltä, että strategisuus ymmärretään vielä eri tavoin eri hallinnonaloilla. Tämä näkyy mm. siinä, että osa kokee strategisuuden liittyvän ennen kaikkea hallitusohjelmaan ja poliittiseen ohjaukseen, kun taas osa mieltää, että strategisuudessa on kyse vielä pidemmän aikavälin strategisista tavoitteista.

Pääosin strategisuuden lisäämisen nähdään edellyttävän nykyistä pidempijänteistä, hallituskaudet ylittävää ohjausta. Yhtenä ratkaisuna tähän nähtiin jonkinlainen yhdistelmämalli, jossa on mukana hallituskaudet ylittäviä pidemmän aikavälin tavoitteita sekä erikseen suoraan hallitusohjelmaan liittyviä kehittämistavoitteita. Näkemysten mukaan on tarvetta tehdä selkeämpiä ja priorisoidumpia valtioneuvoston strategisia painotuksia, jolloin myös hallinnonaloilla on helpompi linjata toimintaa suhteessa valtioneuvostotason strategisiin tavoitteisiin. Käytännössä tämä edellyttäisi nykyistä vahvempaa valtioneuvostotason dialogia ja hallitusohjelman tavoitteiden konkretisointia. Tällä hetkellä onkin nähtävissä, että hallitusohjelman ja hallinnonalakohtaisen tulosohjauksen väliltä puuttuu prosessi tai menettelytapa, jossa hallitusohjelman tavoitteet purettaisiin selkeämmin valtioneuvostotason yhteisiksi tavoitteiksi.

> *"Silloin kun valtioneuvostotason strategiset painotukset on selkeästi määritelty (ja priorisoitu) on myös hallinnonalojen helpompi pohtia miten itse linjaavat oman toimintansa suhteessa "isoon kuvaan". Nyt metsä hämärtyy puilta, kun lähdetään liian operatiiviselta tasolta mittarien ja indikaattorien ohjaamana liikkeelle."*

Käytännössä strategisuuden vahvistaminen edellyttää aineistossa esitettyjen näkemysten mukaan muun muassa ministeriön ja viraston välisen strategisen tason vuoropuhelun ja käytäntöjen vahvistamista (esim. ennakolliset keskustelut), tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteistön sekä tulosprisman selkeyttämistä, tavoitteiden ja mittareiden määrittelyyn liittyvän osaamisen kehittämistä, sekä strategisuutta tukevia tietojärjestelmiä ja työkaluja (esim. valtioneuvostotason strategiakartat).

Vaikka strategisuuden lisäämisen tärkeydestä oltiinkin varsin yksimielisiä, nostettiin aineistossa esiin myös siihen liittyviä riskejä. Esimerkiksi joidenkin haastateltavien mukaan on havaittavissa riski siitä, että ohjauksessa mennään liian strategiseen suuntaan, jolloin konkretia ja suhde viraston käytännön tekemiseen jäävät liian ohueksi.

Miten voidaan vahvistaa poikkihallinnollista ja ilmiölähtöistä ohjausta?

Tulosohjauksen strategisuuden ohella arvioinnin eri aineistoissa korostuivat näkemykset siitä, että tulosohjausmallia tulisi päivittää, ennen kaikkea vielä enemmän poikkihallinnollista vaikuttavuutta ja ilmiölähtöisyyttä korostavaan suuntaan. Kaiken kaikkiaan, kuten edellä on todettu, vuoden 2012 kehittämishankkeen periaatteet – erityisesti liittyen strategisuuden vahvistamiseen ja poikkihallinnollisuuteen – nähdään edelleen varsin relevantteina tavoitteina ja kysymys on lähinnä siitä, miten näihin periaatteisiin päästään nykyistä tehokkaammin.

Toimintaympäristön nähdään muuttuneen aikaisempaa kompleksisemmaksi, mikä edellyttää tulosohjaukselta poikkihallinnollisempaa ja pidemmän aikajänteen tarkastelutapaa. Monet myös katsoivat, että tähän suuntaan ollaan jo menossa tällä hetkellä, vaikka kehitys on hidasta ja kehittämistä on edelleen paljon. Eri hallinnonalat ovat myös tältä osin eri kehitysvaiheessa.

> *"Tulosohjaukseen tulee lisääntyvässä määrin ilmiötason asioita, budjettinäkökulmasta näitä voi olla haasteellista hallita."*

> *"Kestävä kehitys uusin merkittävä muutos [tulosohjauksessa]. Koko valtiota koskeva haaste. Yhä enemmän tuodaan kestävän kehityksen yhteisiä teemoja ja tavoitteita syksyn tulosneuvotteluihin ja sopimuksiin."*

> *"Ilmiöpohjaisuus on vaikuttanut merkittävästi. Uudistetussa [hallinnonalan] strategiassa tunnistettiin useita muutostekijöitä, jotka vaikuttavat toimintakenttään, ja mietittävä viraston ohjauksessa. Paljon ristiinkytkentöjä."*

> *"Toimintaympäristöä tarkastellaan nykyisin enemmän ilmiölähtöisenä, tavoitteita asetetaan enemmän muutokselle eikä normaalitoiminnalle."*

Edellä kuvatusta huolimatta monet asiantuntijat korostivat, että kaikkia hallitusohjelman ilmiöitä tai poikkihallinnollisia vaikuttavuustavoitteita ei ole tarpeen (tai mahdollista) ottaa mukaan tulosohjaukseen, vaan keskeistä olisi tunnistaa sellaiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet, joita voidaan nimenomaan virastojen toiminnalla edistää ja saavuttaa. Tässä yhteydessä olisi samalla tarpeen pohtia, mikä on muiden ohjauskeinojen ja mekanismien rooli ko. ilmiöihin vastaamisessa. Lisäksi monet korostivat sitä, että korostettaessa ilmiölähtöisyyttä ja poikkihallinnollisuutta, ei tulisi unohtaa jokaisen hallinnonalan omaa itsenäisyyttä ja erityispiirteitä. Poikkihallinnollisuutta tulisi vahvistaa vain niissä kysymyksiksissä, missä se on tarkoituksenmukaista (esim. ilmastotavoitteet). On myös huomioitava, että ilmiölähtöisyyttä ja poikkihallinnollisuutta korostava tulosohjaus vaatii paljon enemmän tulosmittareilta ja tekee mittareiden määrittelystä aikaisempaa vaikeampaa.

Monet asiantuntijat korostivat, että tavoitteet poikkihallinnollisuuden ja ilmiölähtöisyyden edistämisestä eivät onnistu vain tulosohjausta kehittämällä niin kauan kuin koko valtioneuvosto (perustuslain tasolla) sekä talousarvio on rakennettu hallinnonalakohtaisesti. Erään haastateltavan mukaan tämä kulminoituu ilmiölähtöisyyttä korostavan VNK:n ja hallinnonalakohtaisesti talousarviota tarkastelevan VM:n välisiin ”kulttuurieroihin”. Toisen haastateltavan mukaan VNK ja VM ”katsovat eri karttaa”. Nähtiin myös tärkeänä, että ilmiöihin liittyvä ohjaus on selkeästi vastuutettu, vaikka kyse on monen toimijan välisestä yhteistyöstä. Erään verkkokeskustelussa paljon kannatusta saaneen näkemyksen mukaan yksi avain ilmiölähtöisyyden lisäämiseen olisi ilmiöiden avaaminen mm. tavoitteen asetannan kautta jo poliittisen päätöksenteon vaiheissa (hallitusohjelma) sekä muutostavoitteiden selkeämpi kuvaaminen (esim. ”nyt ollaan tasolla x, ja kolmen vuoden kuluttua halutaan olla tasolla x+5”).

> *”Ilmiöpohjaiseen poikkihallinnolliseen työhön on haastavaa osallistua, jos rahat jaetaan sektorikohtaisesti. Koetaan ehkä, että tarjoamalla resursseja toisen hallinnonalan hankkeisiin edistän vain sen tuloksia, enkä oman hallinnonalan.”*

> *”Vastuuttaminen on olennainen asia, sillä ilmiöt eivät esim. palkkaa ketään töihin tai osta palveluita tms. eli tarvitaan jokin organisaatio käytännön toimiin.”*

Ilmiölähtöisyyden vahvistamisessa tärkeä näkökulma liittyy myös tulosohjauksen ja informaatio-ohjauksen väliseen rajapintaan. Aihe ei sinänsä ole uusi, ja haaste on jo aikaisemmin tunnistettu ja siihen on myös pyritty hakemaan ratkaisuja esimerkiksi ilmiöpohjaiseen budjetoinnin kautta[76]. Tällaisten poikkihallinnollisten ”kokonaistarkastelujen” vahvistamiselle ja integroimiselle osaksi tulosohjausta nähtiin yhä enemmän tarvetta.

76 VM (2019) Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9, Valtiovarainministeriö.

Onko tarvetta lisätä tulosohjausmallin joustavuutta?

Strategisuuden ja ilmiölähtöisyyden lisäksi kolmas "dimensio" tulosohjauksen kehityssuuntia pohdittaessa liittyy siihen, miten joustava ja "reagointikykyinen" tulosohjausmallin tulisi olla. Monissa haastatteluissa korostui tarve aiempaa ketterämmälle ja joustavammalle tulosohjaukselle. Näkemysten mukaan nykyinen "hierarkkinen" ja "konemainen" tulosohjausmalli soveltuu jo peruslähtökohdiltaan huonosti nykyiseen toimintaympäristöön, jossa tarvitaan joustavuutta ja kykyä reagoida nopeastikin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Osa asiantuntijoista peräänkuuluttaakin mallin kehittämistä suuntaan, jossa tulosohjaus yhdistyy paremmin myös kehittämistoimintaan.

> *"Sisällöllisesti tulosohjaus on nykymuotoisena instrumenttina mielestäni liian hitaasti reagoiva toiminnan tarpeisiin. […] Lähtöoletuksena voisi tulevaisuudessa mielestäni olla ketterän kehittämisen metodit, joissa lähtökohtaisesti kehittäminen ja toimeenpano tapahtuvat samanaikaisesti"*

> *"Tulosohjaus on oman aikansa lapsi. Maailma oli silloin vähemmän kompleksinen ja tarve ketteryydelle oli pienempi."*

> *"Mallina [tulosohjaus] on pikkuisen hidas ja kankea ja soveltuu vain poliittisen harmonian tilanteeseen, jossa kaikki ovat samaa mieltä."*

> *"Toimintaympäristön monimutkaistuminen ja muutosnopeus [tarkoittaa sitä, että] pitäisi olla mahdollisuus käydä läpi muutoksia ja mitä on tapahtumassa. Pitäisi ottaa liukuvasti huomioon ohjauksessa."*

> *"Vaikka tulosohjausmalli saattaisi sinänsä joustaa, niin valtioneuvostossa ei ole yhdessä sovittu, kuinka ketteryys tulosohjauksessa käytännössä hanskataan."*

Toisaalta osa haastateltavista koki, että tulosohjauksen ei tulisikaan pyrkiä reagoimaan (esim. koronapandemian kaltaisiin) poikkeustilanteisiin, jolloin tavoitteiden päivittäminen kerran vuodessa riittäisi. Tulosohjauksen "reagointikyvyn lisäämisessä" riskinä nähtiin se, että tulosohjauksesta tulisi poukkoilevaa ja huomio kohdistuisi vuoden aikana "ad hoc" -asioihin, jolloin isommat, pidemmän aikavälin asiat jäisivät taka-alalle.

Eräs haastateltava näki mahdollisena ratkaisuna tilanteeseen jonkinlaisen yhdistelmämallin, joissa tiettyjä asioita olisi mahdollista pystyä jatkuvasti muokkaamaan/keskustelemaan, mutta pidemmän aikavälin tavoitteet olisi kuitenkin kiinnitetty – mieluiten hallituskaudet ylittäväksi "pohjantähtitavoitteiksi". Yhtenä ratkaisuna nähtiin myös strategisen tason ohjaukseen keskittyvä "luottamusperusteinen tulosohjaus", jossa keskitytään rakentamaan yhteinen ymmärrys tavoitteista, mutta jätetään virastoille riittävästi vapauksia miettiä keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Tällaisen mallin katsottiin myös

vahvistavan virastojen sitoutumista tavoitteiden toteutumiseen ja sitä kautta parantavan vaikuttavuutta.

Joustavuuden ja resilienssin vahvistamisessa yhtenä kehityssuuntana nousi esille tulosohjauksen kohdistuminen tulosten ja suoritteiden mittaamiseen sijaan enemmän *kyvykkyyksien* kehittämiseen eli varmistamaan, että hallinnolla on kyky kehittyä ja selvitä myös ennakoimattomista kehityskuluista. Osa näkeekin suoritteiden mittaamiseen perustuvan tuloksellisuusmallin vanhanaikaisena ja kompleksiseen ympäristöön huonosti soveltuvana.

> *"Pitäisi elää ajassa ja huomioida toimintaympäristön muutos. Ajatus "vesiputouksesta" tai siitä että kun kaikki purot lasketaan yhteen niin synty konemaisesti hieno lopputulos ei toimi. Tämä ei todellisuutta. Ei vastaa nykyistä toimintaympäristöä. Pitäisi keskittyä oikeasti enemmän kyvykkyyksien kehittämiseen. Lisätään kykyä selvitä vaikeasti ennakoimattomista asioista ja lisätään resilienssiä julkisen hallinnon toiminnassa."*

Kohti yhtenäisempää tulosohjausta, mutta miten ja miltä osin?

Joustavuuteen liittyvänä teemana arvioinnin yhteydessä nousi esille tulosohjauksen yhtenäisten käytäntöjen ja yhtenäisyyden kehittäminen. Kuten luvussa 3.2 on todettu, yhteisissä käytännöissä nähdään runsaasti kehitettävää. Samalla tulisi kuitenkin säilyttää hallinnonalojen erityispiirteet ja mallin joustavuus. Jatkossa keskeinen kysymys onkin, missä määrin ja miltä osin käytäntöjä tulisi kehittää, ja miltä osin tulisi mahdollistaa hallinnonalojen omat erityispiirteet.

Kaiken kaikkiaan monet asiantuntijat peräänkuuluttavat sitä, että tulosohjauksessa tulisi säilyttää hallinnonalakohtainen joustavuus sekä huomioida eri hallinnonalojen ja virastojen väliset erot. Monet toivoivatkin, että tulosohjauksessa ei (jatkossakaan) mentäisi jäykkään ja yhdenmukaiseen toimintatapaan, vaan luotaisiin edellytyksiä hallinnonalojen omalle kehittämiselle.

Yhtenäisyyttä kuitenkin kaivataan muun muassa siihen, miten tulosohjaus valtionhallinnossa ymmärretään ja mikä on sen rooli ja asema valtionhallinnossa, sekä siihen, miten tulosohjaus asemoituu suhteessa muihin ohjausmuotoihin (ks. luku 3.3). Kuten aiemmissa luvuissa on tullut ilmi, näkemykset tulosohjauksen roolista ja käyttötarkoituksesta, sekä painoarvot, joilla tulosohjaukseen suhtaudutaan, voivat vaihdella paitsi eri hallinnonalojen välillä myös niiden sisällä (ja jopa yksittäisten henkilöiden välillä). Selkeämmät ja läpinäkyvämmät linjaukset siitä, mikä on yhteistä ja missä asioissa kukin voi toimia omalla tavallaan, voisivat näkemysten mukaan parantaa tilannetta. Kaiken kaikkiaan ministeriöiden välillä on suuria kulttuuri-/näkemyseroja sen suhteen, kuinka itsenäisiä virastot ovat niille annetuissa tehtävissään. Lisäksi nähtiin tarvetta yhtenäistää tulkintoja ja näkemyksiä siitä, mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan ja miten vaikuttavuutta jäsennetään valtionhallinnossa (ks. luku 3.2.5).

"Keskeinen, ja tulosohjauksen kannalta kriittinen, asia on se, miten 'yhteiskunnallinen vaikuttavuus' ja vaikutusten muodostuminen ymmärretään. Erot käsitteen tulkinnassa johtavat erilaisiin 'vaikuttavuustavoitteisiin."

"Valtiokonsernin kokonaisuuden näkökulmasta olisi arvokasta, että olisi myös tiettyjä yhteisiä painopisteitä ja toisaalta valtionhallinnon yleiseen kehittämiseen liittyviä yhteisiä linjauksia. Myös prosessin osalta [tulosohjauksen olisi hyvä olla] tasalaatuisempaa kuin nykyisin."

Lisäksi monet toivovat, että tulosohjauksessa olisi mukana (hallinnonalakohtaisen ja virastokohtaisen ohjauksen rinnalla) joitakin valtioneuvoston tason poikkihallinnollisia vaikuttavuustavoitteita ja niihin liittyviä mittareita, mahdollisesti hallinnonaloittain tai virastoittain räätälöitynä. Vaikka näiden mittareiden kehittäminen koetaankin hyvin vaikeaksi, tulisi monen mielestä tähän kuitenkin pyrkiä.

"Helppo oikotie, että tehdään vain kaikille samat mittarit, mutta ei toteudu niin. Vaatisi ison työn, että tehdään hallinnonalakohtainen modifiointi: mitä [eri hallinnonaloilta] odotetaan? Edellyttäisi varmasti jonkinlaista muodollista prosessia. Vapaaehtoisuudella päästään vain johonkin asti. VNKn pitäisi varmaankin ottaa prosessin omistajan rooli tässä. [Tai vaihtoehtoisesti] kolleegio, jolle myönnetään mandaatti [mittareiden suunnitteluun]."

"Tulosohjausmallia tulisi muuttaa vaikuttavuusohjauksen suuntaan. Lisäksi tulisi olla jokin toimiohje tai ohjausasiakirja, joka kertoo, millaiseen vaikuttavuuteen tulisi pyrkiä ja miten sitä seurataan. Tarvitaan käytännössä enemmän vuorovaikutteisuutta, yhteistä tilannekuvaa ja yhteinen ymmärrys poikkihallinnollisista kysymyksistä. Virastot miettivät itse kuinka vaikuttavuuteen pyritään ja laativat toimintasuunnitelmansa."

"Kannatan periaatteessa yhtenäisempiä tulostavoitteiden ja -mittareiden asettamisen sekä seurannan käytäntöjä. Samalla suhtaudun hyvin varauksellisesti tavoitteeseen käytännön tasolla. Pelkään erityisesti sitä, että yhtenäistäminen johtaisi vaikeasti määriteltävien ja vielä vaikeammin tulkittavien numeeristen tavoitteiden asettamiseen."

Yhtenä mahdollisena ratkaisuna tähän esitettiin, että koko valtionhallintoa koskevat vaikuttavuustavoitteet keskitetään hallituksen päätöksiksi ja samalla poistetaan ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset hallituksen vuosikertomuksista, tarkentaen tulosohjausta vain ministeriön ja virastojen välisiin tavoitteisiin.

Pitäisikö tulosohjausmalliin sisältyä nykyistä enemmän kannusteita?

Arvioinnin yhteydessä nousi esiin kysymys siitä, missä määrin tulosohjaukseen sisältyy tai tulisi sisältyä kannusteita. Aihetta käsiteltiin arvioinnin aikana useissa keskusteluissa.

Suurin osa asiantuntijoista oli sitä mieltä, että nykyisellään tulosohjausmalliin ei sisälly minkäänlaisia kannusteita – tai kuten eräs haastateltava kärjisti: *"Ainoa kannuste on, että määrärahoja vähennetään, jos tavoitteet saavutetaan"*. Kannusteiden puuttumisen (sekä positiivisten että negatiivisten) nähtiin olevan yksi keskeinen tulosohjauksen tilivelvollisuutta heikentävä tekijä.

> *"Tulosohjauksesta puuttuu kannusteet, jää ylätasolle. Ei positiivisia eikä negatiivisia seurauksia. Tulosohjaus keinotekoista."*
>
> *"Pitäisi olla sellainen kannustin, että virastot ja laitokset tietävät, että jos jatkuvasti epäonnistuvat niin tulee näkyviin resursseissa."*
>
> *"Jos asetetaan tavoitteita, niin pitäisi kulkea käsikädessä resurssien kanssa. Näin ei kuitenkaan ole. Tätä olisi tärkeä tuoda esiin."*
>
> *"[Tulosohjausmallin ongelmana on että] operatiivisissa mittareissa ei ole kannustinelementtejä. Jälkikäteen vain todetaan, että tavoite saavutettu tai ei. Ohjausvaikutus käytännössä olematon."*

Haastateltavat olivat melko yksimielisiä siitä, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tasolla kannusteiden rakentaminen on todella vaikeaa tai mahdotonta (johtuen siitä, että yksittäisen viraston kontribuutiota näihin tavoitteisiin on hyvin vaikea todentaa). Sen sijaan osa haastateltavista peräänkuulutti kannusteita operatiivisemman tason toimintaan, kun taas osa oli sitä mieltä, että minkäänlaisia kannusteita ei tarvita, ja kaikenlaisten kannusteiden tai palkitsemiskäytäntöjen käyttöönotossa esiintyy haasteita.

> *"Tulosohjauksen kytkeminen palkitsemiseen tuo haasteita tavoiteasetantaan: tavoitteet on taipumus asettaa liian helpoiksi saavuttaa, jotta saadaan vihreä liikennevalo ja bonukset. Virastojen tulostavoitteita ei tule kytkeä viraston sisäisiin tulospalkkioihin. Emme saa asioita eteenpäin, jos tavoitteet tiedetään jo ennakolta saavutettaviksi. Tavoitteista pitää uskaltaa ottaa myös punaista liikennevaloa ja kertoa, että kyseinen tärkeä asia ei ole edennyt."*

Kaiken kaikkiaan on selvää, että vaikka kannusteille nähdään tarvetta, liittyy niiden kehittämiseen useita käytännön haasteita. Haasteet liittyvät mm. siihen, että ne asettavat entisestään paineita mittareiden kehittämiselle sekä seurannan luotettavuudelle. Riskinä myös on se, että tavoitteet ja mittarit asetettaisiin "varman päälle", mistä on jo viitteitä nykyisessä mallissa (ks. luku 3.2.6).

Osa asiantuntijoista toi myös esille, että kannustinelementtejä sisältyy virastojen johtamissopimuksiin ja tulospalkkiomalleihin (ks. myös edellinen luku). Toisaalta samassa yhteydessä tuotiin esille, että johtamissopimusten ohjausvaikutus on vähäinen siinä mielessä, että jos tavoitteita ei saavuteta, mitään seuraamuksia ei kuitenkaan synny.

> *"Mitataan asioita ja tuotetaan tietoa, mutta missään ei mikään värähdä [mittareiden tuottaman tiedon pohjalta]. Mittareita ei aidosti hyödynnetä ohjausnäkökulmasta, vaan pääpaino uusissa tarpeissa, selvityksissä, strategioissa, työryhmissä... Ei aidosti pysähdytä pohtimaan, että mitä voidaan oppia. Kukaan ei jää kiinni aiemmasta työstä eikä kukaan saa noottia, joka perustuisi mittareihin. Kaikkia kiinnostaa vain tuleva."*

Miten vahvistetaan tilivelvollisuutta kansalaisten suuntaan?

Tulosohjauksen läpinäkyvyyteen ja tilivelvollisuuden toteutumiseen "ulospäin" (esim. kansalaisten suuntaan) suhtauduttiin niin ikään kriittisesti sekä kyselyssä (ks. edellä) että haastatteluissa. Osa haastateltavista koki, että tilivelvollisuus toiminnan tuloksellisuudesta kansalaisten suuntaan ei nykyisellään toteudu juuri lainkaan, ja tulosohjaus on "hallinnon sisäinen harjoitus", vaikka tavoitteiden toteutumisesta toki raportoidaan osana toimintakertomuksia.

> *"Tuloksellisuuden näkyväksi tekeminen kansalaisille on erittäin tärkeää. Hallituksen vuosikertomuksen kautta viesti ei selkeänä välity. Olisi hyvä viestinnällisesti selkeästi ja ymmärrettävällä tavalla nostaa pääpointteja esille." (kommentti verkkokeskustelussa)*

Enemmistö arvioinnin yhteydessä kuulluista asiantuntijoista toivoi, että tilivelvollisuusnäkökulmaa vahvistettaisiin selvästi. Osa kuitenkin suhtautui tähän skeptisesti johtuen siitä, että tulostavoitteiden viestintä ulospäin ilman laajempaa hallinnonalan ja toimintaympäristön tuntemusta ei todennäköisesti palvelisi tarkoitustaan. Toisin sanoen tilivelvollisuuden vahvistaminen ulospäin ja parempi viestintä kansalaisten suuntaan todennäköisesti edellyttäisi tulosohjausmallin ja laajemman yleisön suuntaan suunnattujen mittareiden kehittämistä. Lisäksi pitäisi erikseen pohtia, mitkä tiedot (ja missä muodossa) ovat sellaisia, joita olisi mielekästä viestiä laajemmalle yleisölle.

Yhtenä mahdollisena käytäntönä läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden parantamiseksi mainittiin vaikuttavuuden havainnollistaminen konkreettisin esimerkein ("mittaritiedon" raportoinnin sijaan). Lisäksi kehitysaskeleena nähtiin se, että tiedot valtionhallinnon tuloksellisuudesta koottaisiin nykyistä yhdenmukaisempaan ja paremmin hyödynnettävään muotoon (ei vain virastokohtaisesti osana hallituksen vuosikertomusta).

Arvioinnin yhteydessä nousi esiin ehdotus, että vaikuttavuustavoitteet pitäisi kirjata jatkossa myös talousarvion varsinaiseen, juridisesti sitovaan päätösosaan (nyt tavoitteet kirjattu vain ns. pääluokkaperusteluihin, jotka eivät ole juridisesti sitovia). Tähän kuitenkin

nähtiin liittyvän merkittäviä ongelmia, sillä se tarkoittaisi, että ko. viranomaisen on eduskunnan päätöksen mukaisesti saavutettava päätösosassa asetetut tavoitteet. Mikäli näin ei toteutuisi, viranomainen voisi saada jopa laillisuushuomautuksen, mikä (varsinkin toistuvana) johtaisi arviointiin virkamiesten toiminnan laillisuudesta. Lisäksi tuotiin esille, että koska vaikuttavuustavoitteet tyypillisesti edellyttävät esim. muutoksia kansalaisten toiminnassa, tarkoittaisi tavoitteiden kirjaaminen päätösosaan sitä, että eduskunta tekisi päätöksen kansalaisten käyttäytymisestä.

4 Vertailu muihin ohjausmalleihin

Arvioinnin yhtenä tavoitteena oli tarkastella sitä, miten tulosohjaus vertautuu muihin käytössä oleviin, eri organisaatioiden ohjausmalleihin, erityisesti omistajaohjaukseen sekä yliopistojen ohjaukseen. Vertailun tarkoituksena oli analysoida ja havainnollistaa tulosohjausmallin erilaisia ominaispiirteitä. Yhteenveto vertailusta on esitetty luvussa 4.1, sekä tarkemmat kuvaukset yliopistojen ohjauksesta ja omistajaohjauksesta raportin liitteessä 3.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös, miten Suomen tulosohjausmalli vertautuu suhteessa verrokkimaiden tulosohjauksen malleihin. Vertailujen tarkoituksena oli auttaa ymmärtämään tulosohjausmallin erityispiirteitä sekä tunnistaa mahdollisia kehityssuuntia. Keskeiset opit vertailusta on kuvattu tässä raportissa, tarkemmat kuvaukset verrokkimaiden järjestelmistä on esitetty raportin rinnalla julkaistussa erillisessä julkaisussa[77].

4.1 Tulosohjaus suhteessa yliopistojen ohjaukseen ja omistajaohjaukseen

Tulosohjauksen vertailu suoraan omistajaohjaukseen ja yliopistojen ohjaukseen on hankalaa, sillä – kuten tästäkin raportista käy ilmi –yhtenäisen kuvan muodostaminen tulosohjauksesta on haaste. Sama pätee omistajaohjaukseen ja yliopistojen ohjaukseen, joiden sisällä on niin ikään erilaisia käytäntöjä. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin nostaa esiin seuraavia huomioita:

- Omistajaohjaukseen ja yliopistojen ohjaukseen verrattuna tulosohjauksen voidaan katsoa muodostavan ko. vaihtoehtoja **suoremman ohjausmekanismin** ohjaajan ja ohjattavan välillä. Toisaalta tulosohjaus on kuitenkin vähemmän muodollinen ohjausmekanismi kuin omistajaohjaus.
- Tulosohjaus on muita ohjausmalleja **vuorovaikutteisempi**. Varsinaisten tulossopimusten rinnalla käydään usein jatkuvaa ja tiivistäkin epämuodollista dialogia viraston ja ohjaavan ministeriön välillä, mikä tarkoittaa, että **tulosohjaukseen on usein yhdistetty tiedolla johtaminen** (informaatio-ohjaus).

77 Uusikylä, P., Lintinen, U. & Djakonoff, V. (2021) Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Kansainväliset käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:35.

- Ohjattavan kannalta suorempi ohjaus tarkoittaa **vähemmän liikkumavapautta** ja itsenäisyyttä päätöksenteossa (tilivelvollisuus). Tämä voi heikentää virastojen joustavuutta ja itseohjautuvuutta.
- Ministeriön **konsernistrategia** voi asettaa hallinnonalan yhteiset strategiset puitteet ja tavoitelinjat riippumatta siitä, ovatko ohjattavat yksiköt tulosohjauksen tai omistajaohjauksen piirissä.
- Tulosohjaus korostaa virastojen **tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta**, mutta samankaltaisia käytäntöjä on myös omistaja- ja yliopisto-ohjauksessa.
- **Yliopistojen ohjaus korostaa tulosohjausta enemmän organisaation autonomiaa** (hallinnollista ja taloudellista autonomiaa). Yliopistojen **tulosperusteinen rahoitusmalli** kannustaa yliopistoja mm. tehokkuuteen, laatuun, yhteistyöhön ja strategisiin valintoihin. Perusrahoitusta täydentää kotimainen ja kansainvälinen **kilpailtu ulkoinen rahoitus**, joka ohjaa tutkimustoimintaa kohti laatua ja relevanssia.
- **Tulosohjaus on rahoituksen kannalta muita malleja suoraviivaisempi, ja budjettiohjaus (lähtökohtaisesti) tukee** tulosohjausta. Omistajaohjauksessa ja yliopistojen ohjauksessa rahoitusmallit ovat usein vaihtelevia ja monimuotoisia. Niissä budjettiohjauksen keinot ovat välillisempiä (heikompia), vaikka esim. **yliopistojen ohjauksessa määrärahaohjaus on keskeinen ohjauskeino**.

Taulukko 8. Tulosohjauksen, omistajaohjauksen ja yliopistojen ohjausmallien keskeiset piirteet.

	Tulosohjaus	Omistajaohjaus	Yliopistojen ohjaus
Juridinen puite	Virastojen tilivelvollisuus Talousarviolaki	Osakeyhtiölaki Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta	Säätiölaki, yliopistolaki, laki maanpuolustuskorkeakoulusta
Ohjauksen kohde ja muoto	Valtion virastot ja niiden tulossopimukset	Valtio-omisteiset yritykset; yhtiökokoukset ym. Muodollinen ohjaus.	13 +1 yliopistoa: määrärahaohjaus (OKM) + MPKK tulosohjaus
Ohjattavan juridinen asema	Kiinteä osa valtio-oikeushenkilöä	Itsenäinen juridinen henkilö (oyj)	Itsenäinen juridinen henkilö, joka on julkisoikeudellinen laitos (11) tai säätiö (2), paitsi MPKK joka osa puolustushallintoa.

	Tulosohjaus	Omistajaohjaus	Yliopistojen ohjaus
Pääasialliset rahoituslähteet	Ministeriö(ide)n perusrahoitus + muut mahdolliset rahoituslähteet valtion talousarvion kautta	Pääomitus, tulorahoitus ja investointirahoitus (lainat/takaukset) yhtiöstä riippuen	Tärkein ministeriön lakisääteisiin tehtäviin kohdentama perusrahoitus. Osa tutkimusrahoituksesta kilpailtua ulkoista rahoitusta. Lisäksi erityistehtävät. Myös ulkoista, kilpailtua rahoitusta.
Ohjausmekanismit	Virastojen voimavarojen ja tavoitteiden asettaminen sellaiseen tasapainoon, jolla saadaan mahdollisimman kustannustehokkaasti halutut vaikutukset.	Valtion äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa + vaikuttaminen yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin	Perusrahoitus + lisärahoituksen ohjaus sovitulla viitekehyksellä, insentiiveillä ja seurantamittaristolla.
Ohjauksen luonne ja yhteus johtamiseen	Vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli	Muodollinen, sitova	Suuri taloudellinen ja hallinnollinen autonomia, mutta tulosperusteinen rahoitusmalli ohjaa voimakkaasti. Keskinäinen kilpailu tutkimusrahoituksesta.
Tavoitteiden asetanta ja seuranta	Julkiset tulossopimukset ja ohjausasiakirjat	Omistajan edustus yhtiön hallituksessa, joka seuraa ja ohjaa toimintaa.	Ministeriön ja kunkin yliopiston sopimus tavoitteista ja perusrahoituksen kohdistumisesta, sekä näitä koskevista mittareista. Sopimuksissa huomioidaan yliopistojen strategiat ja profiloituminen valtakunnallisten tavoitteiden rinnalla.
Insentiivit	Välillinen kytkentä budjettiohjaukseen	Ei suoraan. Erilliset tulospalkkiomenettelyt tms.	Rahoitus sidottu vahvasti tulosindikaattoreihin.
Ohjauksen aikajänne	Neljän vuoden sopimusjaksot, joissa vuosittainen seuranta	Vuosittainen tai tarvittaessa tiiviimpi	Neljän vuoden sopimusjaksot, välitarkastelu kerran kaudessa, vuosittainen seuranta ja vuorovaikutus

	Tulosohjaus	Omistajaohjaus	Yliopistojen ohjaus
Ohjaushaasteet/ kehitys	Vaihtelevat käytännöt Tehokkuus vs vaikuttavuus Rutinoituminen Yhteys päätöksentekoon	Markkinahäiriöt, politiikka	Yhteiskunnan moninaiset odotukset ja toimintaympäristön muutokset. Rahoituksen painopisteen siirtyminen kilpailtuun ja ulkoiseen rahoitukseen. Ulkoisen rahoituksen lyhytjänteisyys ja hajautuminen.

Kansainvälinen vertailu

Tulosohjauksen kansainvälisessä tarkastelussa on vertailtu Suomessa sovellettavan tulosohjausmallin perusperiaatteita neljän vertailumaan käytäntöihin ja viimeaikaisiin kehittämistrendeihin. Samalla on pyritty tunnistamaan hyviä, Suomeen sovellettavissa olevia käytäntöjä. Verrokkitarkasteluun valittiin Iso-Britannia, Alankomaat, Kanada ja Uusi-Seelanti. Nämä maat ovat olleet vertailumaina myös aikaisemmissa valtioneuvoston ohjausmallien kehittämishankkeissa, ja niitä on OECD:n vertailuissa pidetty edistyksellisinä tulosohjauksen soveltajamaina. Vertailumaiden valinnat tehtiin hankkeen ohjausryhmän kanssa. Tarkemmat kuvaukset valituista verrokkimaista on esitetty erikseen julkaistussa raportissa[78].

Kansainvälisessä vertailussa laadittiin yleiskatsaus eri maiden ohjausmalleista, mikä perustui yhteenvetoon aikaisemmista selvityksistä ja raporteista. Yleiskatsauksen lisäksi toteutettiin neljän maan rinnakkainen vertaileva tapaustutkimus (*benchmarking*), jonka keskeisimmät havainnot ja opit esiintyvät tässä alaluvussa. Tapaustutkimukset perustuvat kunkin maan saatavilla oleviin julkisen hallinnon dokumentteihin, kuten lainsäädäntöön, oppaisiin ja raportteihin, sekä ulkopuolisiin tieteellisiin lähteisiin. Tapaustutkimukset (ks. erillinen raportti) on pyritty esittämään yhtenäisen rakenteen avulla, jotta niistä välittyisi riittävän kattava kuva kunkin maan julkisen hallinnon ohjaamis- ja ohjautuvuuslogiikasta. Kuitenkin tapaustutkimuksista löytyy erilaisia julkisen hallinnon järjestelmien erityispiirteistä johtuvia painotuksia, ja esimerkiksi Kanadan ja Uuden-Seelannin tapauksissa on tuotu esille järjestelmien kehityshistoriaa muutosta ajavien tekijöiden tunnistamista varten.

78 Uusikylä, P., Lintinen, U. & Djakonoff, V. (2021).

Vertailumaista Iso-Britannia, Kanada ja Uusi-Seelanti jakavat yhteisen historian ja ne kuuluvat brittiläisen imperiumin pohjalta kehittyneeseen Kansainyhteisöön, mikä ilmenee muun muassa parlamentaaristen periaatteiden perustumisena niin sanottuun Westminster-malliin, sekä aktiivisena oppien ja käytäntöjen välittymisenä maiden välillä, jossa Iso-Britannia on useimmiten toiminut esikuvana muille. Kuitenkin yhdistävistä piirteistä huolimatta Kansainyhteisöön kuuluvat vertailumaat ovat kehittäneet omanlaisensa julkisen hallinnon järjestelmät, jonka takia tulosohjauskäytännöissä on havaittavissa erilaisia painotuksia ja soveltamistapoja. Vertaileva tapaustutkimus tuokin oivallisesti esille sen, kuinka monipuolisesti yleiset periaatteet voivat konkretisoitua erilaisissa olosuhteissa. Alankomaat edustaa tässä poikkeusta. Westminster-mallin vahvasta keskushallinnosta poiketen maan tulosohjauskäytäntöjä leimaa vahva konsensushakuisuus ja hajautettu, horisontaalinen hallinto. Tässä yhteenvetokappaleessa nostetaan esiin keskeiset vertailumaiden analyyseistä esiin nousseet havainnot, jotka voidaan jakaa seuraavalla tavalla: 1) tulosohjauksen lähtökohdat ja perusteet, 2) yhtenäinen valtioneuvoston ja hallinnon ”konserniohjaus”, 3) julkisen palvelun lisäarvonäkökulma, 4) tuloksellisuuden seuranta ja arviointi, 5) julkisen hallinnon toiminnan vaikuttavuus järjestelmätasolla.

4.1.1 Keskeiset havainnot ja opit

Tulosohjauksen lähtökohdat ja perusteet

Tarkastelluissa vertailumaissa julkisen hallinnon tavoitteiden muodostamisen ja ohjauksen elementit (asetetut poliittiset tavoitteet, budjetti ja organisaatiokohtaiset tulostavoitteet), niiden roolit ja hierarkiasuhteet ovat pääpiirteittäin samat kuin Suomessa. Vastaavasti tulosohjauksen käytäntöjen määrittämisessä on tunnistettavissa eri tasoja, jotka voidaan asettaa velvoittavuutensa mukaan seuraavan järjestykseen: 1) lainsäädäntö 2) julkista hallintoa koskettavat sitovat menettelytavat (*policy*), direktiivit ja standardit ja 3) muu hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja koskeva ohjeistus, joka on usein julkisen asiantuntijaelimen tuottamaa (esim. tilintarkastusvirasto).

Edellä mainittujen tasojen merkitys tulosohjauksen käytännön järjestämisessä vaihtelee vertailumaiden kohdalla. Esimerkiksi Kanadassa lainsäädäntö luo yleisen viitekehyksen, jonka sisällä Treasury Boardilla[79] on merkittävä rooli ja liikkumavara tulosohjauksen käytäntöjen määrittämisessä muun muassa sisältövaatimusten määrittäjänä koskien toimintasuunnitelmia ja -raportteja. Uudessa-Seelannissa puolestaan edellä mainitun kaltaiset sisältövaatimukset on eritelty yksityiskohtaisemmin jo lainsäädännössä, ja

79 Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) on eräänlainen valtiovarainministeriön kanslia, joka toimii julkisen hallinnon hallinnollisena johtokuntana. Talouspolitiikka ja liittovaltion budjetinvalmistelu puolestaan kuuluvat erilliselle ministeriölle (Department of Finance).

valtiovarainministeriön vastuulle kuuluukin julkista taloudenhoitoa koskevan lain toimeenpanosta huolehtiminen. Kuitenkin Kanadassa esimerkiksi tulosohjausasiakirjojen rakenteet ovat kaikkein yhdenmukaisempia erilaisten organisaatiomuotojen välillä. Alankomaissa puolestaan tulosohjauksen toimeenpanoa on vastuutettu ministeriötasolle ja järjestelmä on hajaantuneempi, vaikka muun muassa valtiovarainministeriön ja tilintarkastusviraston (*Court of Audit*) valmiuksia toimia yli hallinnollisten sektorirajojen on vahvistettu lainsäädännössä.

Kaiken kaikkiaan julkisen hallinnon toimintaa ohjaavista elementeistä syntyy omanlaisensa ekosysteemi, jossa eri osa-alueiden ja tekijöiden väliset hierarkia- ja vuorovaikutussuhteet poikkeavat toisistaan. Siksi tulosohjauksen toimivuuden ja kehittämisen kannalta olisi suotavaa, että tulosohjauksella olisi selkeästi määritelty omistaja(t), jolla olisi systeemitason näkökulma prosessin tilaan sekä edellytykset sen kehittämiseen.

Yhtenäinen valtioneuvoston ja hallinnon "konserniohjaus"

Eräänlainen julkisen hallinnon konserniohjauksen ajattelumalli korostuu niin Iso-Britannian, Kanadan kuin Uuden-Seelannin kohdalla, kun taas Alankomaissa noudatetaan hajautetumpaa mallia, jossa tulosohjauksen toimeenpano keskittyy vahvemmin ministeriötasolle. Konserniohjauksen mallissa julkisen hallinnon systeemitason johtajuuden roolit jakautuvat yhden tai useamman ministeriön tai vastaavan tasoisen organisaation harteille, joita kutsutaan myös keskusvirastoiksi tai kollektiivisesti korporatiiviseksi keskukseksi. Konserniohjauksen vahvistumisajattelun taustalla vaikuttaa muun muassa New Public Management -ajattelun hengessä tehtyjen uudistusten – joilla oli myös positiivisia vaikutuksia erityisesti toiminnan tehostamisen saralla - seuraukset, jotka toivat esiin huolet julkisen hallinnon hajanaisuudesta, strategisuuden puutteesta sekä tarpeesta siirtää huomio tuotoksista (*output*) lopputulemiin (*outcomes*), tuloksiin (*results*) ja pidemmän aikavälin vaikuttavuuteen (*impacts*) asti.

Yleisesti ottaen Westminster-maiden keskusvirastojen ohjaava vaikutus kattaa koko julkisen hallinnon, mikä tyypillisimmin ilmenee politiikka-, politiikkaohjelma- ja budjettiohjauksen kautta. Näiden lisäksi julkisen sektorin organisaatioiden toimintatapojen ja kyvykkyyden kehittäminen, ohjeistaminen ja seuraaminen voi kuulua keskusvirasto-organisaatiolle, kuten Kanadassa Treasury Boardille ja Uudessa-Seelannissa Public Services Commissionille (julkisten palveluiden komissio). Konserniohjausmallin etuihin lukeutuu ensinnäkin mahdollisuus luoda ajantasainen tilannekuva julkisen hallinnon tilasta, toimintakyvykkyydestä ja kehittämismahdollisuuksista. Toiseksi konserniohjausmalli voi osaltaan edistää hallitusohjelmatasolla asetettujen tavoitteiden suoraviivaisempaa välittymistä julkisen hallinnon eri organisaatioiden pariin. Näillä organisaatioilla on rooli hallituspolitiikan toimeenpanijoina, huomioiden kuitenkin mahdollisen kädenvarren mitan periaatteen asettamat rajoitteet virastojen tai vastaavien organisaatioiden kohdalla.

Konserniohjausmallin haittapuoliin puolestaan lukeutuvat yhden mallin aiheuttamat hallinnolliset jäykkyydet ja haasteellisuus huomioida riittävästi kunkin hallinnonalan erityispiirteitä. Alankomaissa onkin omaksuttu hajautetumpi lähestymistapa, koska lähempänä asiakasrajapintaa toimivilla julkisilla organisaatioilla katsotaan olevan paremmat edellytykset järjestää tulosohjaus toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Yhden mallin sijasta konserniohjaukseen ja keskusvirastojen rooleihin olisikin syytä sisältyä joustomahdollisuuksia muun muassa tarveharkintaan perustuen (esimerkiksi ohjattavan organisaation tai politiikkaohjelman merkittävyys hallinnoimien resurssien ja/tai riskiarvioinnin perusteella). Lisäksi julkisen hallinnon eri organisaatioiden toiminnan saman- tai yhdenmukaisuutta suhteessa politiikkatavoitteisiin voidaan edelleen vahvistaa poliittisen ministerin aktiivisella roolilla strategisessa tavoitteenasettamisessa, joka esimerkiksi Kanadassa, Uudessa-Seelannissa ja Britanniassa toteutuu portfoliomallin kautta. Tällöin virastojen ja poliittisen ministerin välillä vallitsee eräänlainen ”suora” ohjaussuhde, jossa ministeriön virkamiesten rooli on luonteeltaan enemmän neuvoa antava, tukeva ja/tai valvova.

Yhtenäistä konserniohjausmallia noudattavissa verrokkimaissa näkemys keskusvirastojen funktiosta on muuttunut siten, ettei niiden ensisijaisena roolina ole ainoastaan varmistaa tai hallinnoida yhteisen tulosohjausmallin toteutumista, vaan niiltä odotetaan myös ohjeistavampaa ja entistä opastavampaa ja toimeenpanoa tukevaa otetta tulosohjauksen järjestämiseen julkisen hallinnon eri organisaatioiden parissa. Uudistuksilla näytetäänkin tavoiteltavan sellaista ihannetilannetta, jossa julkisen hallinnon konserniohjaus mahdollistaa systeemitason tulosohjauksen ja -tavoitteiden yhteensovittamisen hallinnonalalähtöisten tarpeiden ja erityispiirteiden kanssa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi keskeiseksi välineeksi on tunnistettu selkeän roolijaon rinnalla keskustelevan vuorovaikutussuhteen luominen tulosohjausosapuolten välille.

Julkisen palvelun lisäarvonäkökulma

Etenkin Isossa-Britanniassa on viime vuosien aikana korostettu vahvasti julkisen palvelun lisäarvoa. Tämä ei ole sama asia kuin vaikuttavuus. Lisäarvo viittaa nimenomaan siihen, mitä julkisten interventioiden kautta on saatu aikaiseksi, ja mitä markkinapuutetta tai epätäydellisyyttä ne paikkaavat. Samalla palveluvirastojen johdon on kyettävä osoittamaan, että virastoihin allokoidut veronmaksajien rahat ovat olleet hyödyllisessä käytössä. Tätä varten Isossa-Britanniassa on vuodesta 2018 lähtien pilotoitu Michael Barberin kehittämää Public Value Framework -työkalua, jolla tavoitellaan julkisten investointien tuottamien hyötyjen ja vaikuttavuuden maksimointia. Public Value Frameworkin neljä peruspilaria ovat 1) tavoitteellisuus, 2) panosten hallitseminen, 3) kansalaisten osallistaminen ja vakuuttaminen tuloksilla sekä 4) julkisen hallintojärjestelmän kapasiteetin kehittäminen. Uudessa-Seelannissa korostuu puolestaan eräänlainen investointiajattelumalli (*Investment Management and Asset Performance System = IMAP*), jonka tavoitteena on optimoida uusien julkisten interventioiden tai investointien, ja jo käytössä olevien voimavarojen,

tuottama lisäarvo. Tämä ilmenee erilaisten politiikkaohjelmien ja -projektien suunnitteluun ja toimeenpanon laadunvarmistamiseen kohdistuvien vaiheiden ja työkalujen runsautena, joihin lukeutuvat muun muassa merkittäviltä investoinneilta edellyttämän Better Business Cases -valmistelumallin[80] noudattaminen ja merkittävien investointien avainpäätöksentekohetkiin kohdentuvat Gateway -arviot.

Näissä erilaisissa malleissa ja toimintatavoissa konserniohjauksesta vastaavalla keskusvirastolla (yleensä valtiovarainministeriö tai vastaava elin) tai virastoa valvovalla "isäntäministeriöllä" on eräänlainen haastajan tai sparraajan rooli, jonka tarkoituksena on edistää merkittävien politiikkaohjelmien ja -projektien tunnistamista, toteuttamiskelpoisuutta sekä onnistumismahdollisuuksia määritettyihin odotuksiin nähden. Myös ne tukevat osaltaan julkisen hallinnon eri osien toiminnan suuntautumista kohti hallituksen tavoitteita, hyvin hallittujen ja tehokkaiden toimitapojen noudattamista, resurssien parempaa kohdentumista ja tilivelvollisuuden toteutumisen seurantaa.

Tuloksellisuuden seuranta ja arviointi

Kaikissa vertailumaiden tulosohjausmalleissa on 2000-luvun alusta lähtien ollut esillä tietoinen pyrkimys harmonisoida erilaisia tuloksellisuuden seurannan ja arvioinnin viitekehyksiä ja käytäntöjä. Tyypillisesti ohjelma-arvioinnissa keskeisimmät teemat ovat ohjelman relevanssi (*relevance*), vaikuttavuus (*effectiveness*) ja tehokkuus (*effiency*), ja niiden järjestämisvastuu kuuluu usein politiikkaohjelmien (ja -projektien) omistajille. Kanadassa vaikuttavuuden kokonaisvaltaisessa arvioinnissa ollaan kaikkein pisimmällä, ja esimerkiksi politiikkaohjelmien jälkiarviointia ohjaavat sitovat käytännöt (*policy*), direktiivit ja standardit. Myös Alankomaissa noudatetaan säännöllistä politiikka-alueisiin kohdistuvaa Policy Review -arviointikäytäntöä, minkä lisäksi Alankomaiden julkisissa organisaatioissa ovat vahvasti läsnä samanaikaisesti sekä ulkoisen että sisäisen arvioinnin ja tarkastuksen mekanismit.

Hallinnollisen taakan keventämiseksi ja arviointien laadun parantamiseksi Kanadassa on päädytty malliin, jossa säännölliset arvioinnit kohdentuvat (resursseiltaan) merkittäviin politiikkaohjelmiin kun taas muiden arviointien käynnistämisessä esiintyy enemmän harkinnanvaraa. Tulosseurantaa varten Kanadassa on kehitetty kaikille avoin GC InfoBase -alusta, johon kerätään laajasti liittovaltioon liittyvä vuotuinen informaatio julkisten organisaatioiden resurssien käytöstä ja toimintasuunnitelmissa määritettyjen tulostavoitteiden toteutumisesta. Tiedonkeruuta ja -vertailtavuutta ovat osaltaan edistäneet varsin yhtenäiset käytännöt vuosisuunnittelussa ja -raportoinnissa, mitkä noudattavat samaa logiikkaa

80 Iso-Britannissa kehitetty The Five Case Model toimi Uuden-Seelannin mallin lähtökohtana.

ja rakennetta. Kuitenkin alustan hyödynnettävyyden ja tulosseurannan saralla haasteita aiheuttavat puutteet tiedonkeruussa ja muutokset indikaattoreissa, jotka rajoittavat pitkän aikavälin perspektiivin kehittymistä julkisen organisaation toiminnasta ja heikentävät tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Tulosseurantaan liittyvän tiedon laadullinen heikkous on viheliäinen ongelma, joka on toistuvasti noussut esille Kanadan julkisen hallinnon toimintaa käsittelevissä selvityksissä. Myös Iso-Britannia on julkaissut beta-vaiheessa olevan oman avoimen Performance-alustansa, joka tarjoaa näkymän julkisten palveluiden tilanteen ja tuloksellisuuden seuraamiseksi.

Iso-Britannia ja Uusi-Seelanti ovat enenevissä määrin kiinnittäneet huomiota arviointitiedon tärkeyteen politiikkaohjelmien vaikuttavuuden, päätöksenteon ja suunnittelun näkökulmasta, ja maat ovatkin pyrkineet edistämään arviointikäytäntöjen kehittymistä erilaisin keinoin. Britanniassa hallituksen keväällä 2020 julkaisema julkisten politiikkaohjelmien arviointimanuaali, niin sanottu Magenta Book, on hyvä esimerkki tästä, ja vastaavasti Uudessa-Seelannissa hallitus on ohjeistanut virkakoneistoa hyödyntämään arviointitietoa aktiivisemmin toiminnan kehittämisessä. Arviointitiedon hyödyntämisen tukena Isossa-Britanniassa toimii vuonna 2013 perustettu What Works -keskusten verkosto, joka muun muassa koostaa yhteen eri arviointien tuottamaa tietoa, tuottaa systeemitason arviointeja ja edistää hyvien käytäntöjen leviämistä.

Myös Alankomaiden kokonaisvaltainen arviointimalli pitää sisällään niin ex ante kuin ex post -arvioinnit ja kytkee ne budjettikehysten valmisteluun. Ennakkoarviointikäytännöt, kuten kustannus-hyötyanalyysit, kohdistuvat kansallisesti merkittäviin hankkeisiin ja ne tuottavat tietoa julkisen intervention aiheuttamista kustannuksista, vaikutuksista sekä vaihtoehtoisista toimintasuunnitelmista. Vuosittaiset käytäntökatsaukset puolestaan palvelevat harjoitetun politiikan ja sen toteuttajien toiminnan johdonmukaisuuden tarkistamista suhteessa asetettuihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, minkä pohjalta toimintaa pyritään parantamaan esimerkiksi resurssien käyttöä tehostamalla. Lisäksi Alankomaissa edellytetään, että erillisiä politiikkalohkoja (*policy article*) arvioidaan perusteellisemmin 4–7 vuoden välein (Policy Review) ja näiden arvioiden keskipisteessä on kunkin politiikkalohkon (netto)vaikutukset. Kuitenkin erilaisten arviointien hyödynnettävyyttä systeemitasolla rajoittaa se, että niiden toteutus on suurelta osin yksittäisten ministeriöiden vastuulla eikä niillä ole kannustimia osallistua yhteiseen tiedonkoontiin. Tähän vaikuttaa myös heikot systeemitason ohjauksen edellytykset, sillä esimerkiksi valtiovarainministeriö koordinoi arvioinnin suunnittelua ja määrittää sääntöjä, mutta sillä itsellään ei ole käytössä arviointi-instrumentteja.

Politiikkaohjelmien ja -projektien arviointien rinnalla on olemassa erillisiä julkisten organisaatioiden politiikkaohjelmien, sekä määriteltyjen hallintokäytäntöjen toimeenpanon ja kyvykkyyden arviointiin ja kehittämiseen keskittyviä malleja, kuten Kanadan Management Accountability Framework (MAF) ja Uuden-Seelannin Performance Improvement

Framework (PIF). Molemmat arvioinnit ovat keskusvirastoksi määritellyn organisaation järjestämiä ja niiden kohdentuminen tai syvällisyys perustuu arvioitavan organisaation kokoon (resurssit). Lisäksi Uudessa-Seelannissa on kehitetty valtiovarainministerin vetämä, kolmen vuoden välein toistuva investointi-intensiiviseksi luokiteltuihin julkisiin organisaatioihin (merkittäviä resursseja hallinnoivat) kohdistuva Investor Confidence Rating -arviointiprosessi, joka perustuu mennyttä toimintaa ja tulevaisuuteen suuntautuvaa toimintakyvykkyyttä arvioiviin indikaattoreihin. Tulos kertoo arviointikohteeseen kohdistuvasta luottamuksen määrästä koskien kykyä hallinnoida resursseja ja saavuttaa sille asetettuja tavoitteita. Tuloksesta riippuen arviointikohteen autonomisuus ja resurssit voivat lisääntyä, vähentyä tai pysyä samoina. On kuitenkin syytä mainita, etteivät ohjelma- ja organisaatioarviot ole korvanneet tilintarkastusvirastojen suorittamia tuloksellisuustarkastuksia (*performance audit*), vaikka ne joissakin kohdin toisiaan sivuavatkin.

Julkisen hallinnon toiminnan vaikuttavuus järjestelmätasolla

Kaikille neljälle liitteissä yksityiskohtaisemmin kuvatulle mallille on tunnusomaista vahva yhteiskunnallisen vaikuttavuuden korostaminen tulosohjauksessa. Pisimpään tätä ajattelua on vaalittu Kanadassa ja Alankomaissa. Myös Uudessa-Seelannissa huomio on siirtynyt tuotoslähtöisestä (*output*) ajattelusta kohti lopputulemia ja vaikuttavuutta korostavaa mallia, jonka on toivottu lisäävän julkisen hallinnon toiminnan strategista ulottuvuutta. Britanniassa pääpaino on ollut palveluiden laadun ja saatavuuden arvioinnissa. Vaikuttavuudessa on erotettu selkeästi ministeriön tai sen alaisuudessa toimivan viraston kontribuutio vaikutusten saavuttamisessa. Käytännössä tämä tarkoittaa ymmärrystä siitä, että julkisen sektorin interventioilla yksin ei voida aikaansaada laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta niillä voi olla oikein ja oikea-aikaisesti kohdennettuina merkittävä rooli vaikuttavuuden lisäämisessä. Kuitenkin tilivelvollisuuden toteutumisen seuraamisen kannalta siirtymä tuotoslähtöisestä kohti lopputulemia painottavaan ajattelumalliin ei ole ollut täysin ongelmaton, johtuen muun muassa poliittisen ja virkamiehen välisen vastuun rajan hämärtymisestä. Myös lopputulemia korostavan ajattelun dominoivaan asemaan tulee suhtautua kriittisesti, ja sen sijaan onkin arvioitava kahden edellä kuvatun ajattelumallin yhteensovittamisen tai rinnakkaiselon mahdollisuuksia.

Vertailumaissa yksi keskeisimmistä haasteista on osoittaa yhteys julkisen hallinnon yksittäisten toimijoiden tuottaman kontribuution ja vaikuttavuustavoitteiden välillä. Syy liittyy näiden tekijöiden kompleksiseen suhteeseen. Lisäksi hallinnolliset sektorirajat ylittävää yhteistyötä hidastaa Westminster-mallia noudattavissa vertailumaissa tilivelvollisuuden keskeisyys, joka toteutuu vertikaalisesti ja joka ilmenee myös tulosohjauksessa. Vaikka poikkihallinnollisen yhteistyön tarve tunnistetaan ja siihen aktiivisesti kannustetaan, on ongelma osoittautunut sitkeäksi eikä ratkaisua ole vielä löydetty. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on vuoden 2020 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä luotu lisää uusia eriasteisia yhteistyömuotoja ministeriöille, mutta ne voidaan tulkita eräänlaisiksi kompromissiratkaisuiksi

tilivelvollisuuden, organisaatiolähtöisen tulosohjauksen ja monialaisten toimintaohjelmien vaatimusten välillä. Kuitenkin vaikuttavuuden roolia on pyritty vahvistamaan Uudessa-Seelannissa kahdella muulla lainsäädännöllisellä uudistuksella. Julkista taloudenhoitoa käsittelevää lainsäädäntöä täydennettiin siten, että budjetin esittelyn yhteydessä hallituksen tulee esitellä erityiset "hyvinvointitavoitteet", jotka asettuvat lopputulemien (*outcomes*) tasolle, minkä lisäksi tulee määritellä kuinka ne ohjaavat valtion taloudenhoitoa. Tähän liittyen valtiovarainministerille uutena tehtävänä on laatia vähintään neljän vuoden välein hyvinvoinnin tilaa, muutoksia ja tulevaisuudennäkymiä käsittelevä raportti (*Well-being report*), jonka odotetaan palvelevan poliittista päätöksentekoa.

4.1.2 Yhteenveto kansainvälisistä kokemuksista

Verrokkimaiden käytännöistä on paljon opittavaa, vaikka poliittishallinnollisissa järjestelmissä tai hallintamalleissa olisikin eroavaisuuksia Suomeen verrattuna. Seuraavassa on nostettu esiin muutamia keskeisiä oppeja suhteessa Suomen järjestelmässä tunnistettuihin heikkouksiin. On kuitenkin huomioitava, että tarkastelussa on pyritty tunnistamaan erilaisia hyviä käytäntöjä, ja tarkastelu on perustunut pääosin julkisesti saatavilla oleviin dokumentteihin sekä arviointeihin. Näin ollen kriittisemmät havainnot järjestelmän sisältä eivät välttämättä nouse vertailussa esiin. Vastaavasti Suomen järjestelmässä on epäilemättä useita sellaisia piirteitä, joista verrokkimaissa voisi olla opittavaa.

OECD:n Suomen hallinnon maa-arvioinneissa on kiinnitetty huomiota siihen, että tulosohjauksen yhteys valtionhallinnon strategiseen suunnitteluun on heikko, eikä se linkitä virastojen toiminnallisia tavoitteita riittävästi koko hallintoa koskeviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Samoin esiin on nostettu ongelma siitä, että tulosohjauksen kautta ei kyetä hahmottamaan resurssien priorisointia. Suomen järjestelmää leimaa edelleen sirpaleisuus ja yhtenäisen valtioneuvostotason (*whole-of-government*) ohjausotteen puute. Tässä suhteessa edellä kuvatut vertailumaat ovat Suomea kehittyneempiä. Erityisinä edistyksellisyyden kriteereinä voidaan pitää tulosohjauksen ja budjettiohjauksen parempaa integraatiota, poliittisen ohjauksen ja tilivelvollisuuden selkeyden korostamista, tulosseurannan ja arviointitoiminnan yhteensovittamista sekä julkisen sektorin lisäarvon ja vaikuttavuuden korostamista.

Suomessa arviointia ja tulosohjausta pyrittiin kehittämään 1990-luvun lopulla sekä 2000-luvun alussa. Tämän jälkeen kokonaisuudet ovat eriytyneet omiksi toiminnoikseen ja saaneet varsin vahvan ministeriölähtöisen muodon eli yhtenäiset virastojen ja politiikkaohjelmien arviointikäytännöt ja menettelytavat puuttuvat valtioneuvostotasolla. Yhtenäinen arviointikehikko olisi omiaan lisäämään Suomen julkisen sektorin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden selvittämistä ja tätä kautta vahvistamaan demokraattisen järjestelmän avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Suomen tulosohjausjärjestelmässä tilivelvollisuusnäkökulma on jäänyt kehittämis- ja kokeilutoiminnan varjoon. Kehittäminen ja tilivelvollisuus eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan monella tapaa toisiaan tukevia. Etenkin virastotasolla tämän näkökulman soisi korostuva myös Suomessa.

Suomessa käytössä olevassa tuloskortti- tai tulosprismamallissa vaikuttavuus on yksi keskeinen tekijä. Myös tulosohjauksen kehittämisessä eri hallinnonaloilla on viime aikoina eri korostunut juuri vaikuttavuusnäkökulma tulos- ja tuotosnäkökulmien sijasta. Ongelmaksi on muodostunut se, että ministeriöt ja virastot eivät ole kyenneet raportoimaan luotettavalla tavalla vaikuttavuuden edistämisen tavoitteiden toteuttamisesta. Myös raportoinnin pohjana olevien vaikuttavuustavoitteiden tosiasiallinen sisältö vaihtelee erittäin paljon toimijoittain. Yksi ratkaisumalli voisi olla vaikuttavuustavoitteiden nostaminen kokonaan esimerkiksi osaksi vain hallitusohjelman seurantaa, jolloin ministeriöiden sekä virastojen tuloksellisuusraportoinnissa esitettäisiin ainoastaan kontribuutio näihin.

5 Johtopäätökset ja suositukset

5.1 Johtopäätökset

Tulosohjauksessa on tapahtunut viime vuosina selvää, joskin hallinnonaloittain hyvin vaihtelevaa, kehitystä. Tulosohjaus on monilla hallinnonaloilla kehittynyt strategisempaan suuntaan, samalla kun vuoropuhelu ministeriön ja ohjattavan viraston välillä on parantunut. Joillakin hallinnonaloilla on tehty merkittäviä uudistuksia tulosohjausprosessien ja käytäntöjen kehittämiseksi, mikä näkyy selvästi hallinnonalojen toimijoiden positiivisena suhtautumisena tulosohjauksen nykytilaan. Osaltaan kyse on hyvin viimeaikaisesta kehityksestä ja osa uudistuksista on ollut arvioinnin toteutushetkellä vasta käynnissä tai pilotoinnissa.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta tulosohjaukseen kohdistuu kuitenkin merkittäviä uudistustarpeita. Suhtautuminen tulosohjauksen nykytilaan onkin enemmän kriittinen kuin myönteinen, ja osa näkemyksistä ovat erittäin kriittisiä. Seuraavassa on esitetty arvioinnin pohjalta esiin nousseet keskeiset johtopäätökset tulosohjauksen kehittämistarpeista.

Poikkihallinnolliset teemat haastavat perinteisen tulosohjausmallin

Valtionhallinnon toimintaympäristö on muuttunut aikaisempaa kompleksisemmaksi, mikä edellyttää aiempaa poikkihallinnollisempaa ja pidemmän aikajänteen tarkastelutapaa tulosohjauksessa. Kehitystä tähän suuntaan on jo tapahtunut, joskin hyvin vaihtelevasti ja tapauskohtaisesti.

Tulosohjaus on pääsääntöisesti edelleen virastokohtaista, ja tiivis yhteistyö tulosohjauksessa *hallinnonalan sisällä* (virastojen välillä), on enemmänkin poikkeus kuin sääntö. *Hallinnonalojen välisen* yhteistyön ohjaamiseen ja poikkihallinnollisten ilmiöiden hallintaan tulosohjausmalli nykymuodossaan soveltuu lähtökohtaisesti huonosti – pahimmillaan jopa vahvistaen eri hallinnonalojen välisiä raja-aitoja. Tulosohjausmallin yhtenä suurimpana heikkoutena näyttäytyykin sen puutteet poikkihallinnollisten ja laajojen yhteiskunnallisten ilmiöiden huomioimisessa. Taustalla on koko valtionhallinnon rakenteiden (ja talousarvion) siilomaisuus, johon pelkästään tulosohjauksen kautta on vaikea vaikuttaa. Tulosohjaukseen on kuitenkin mahdollista, ja suositeltavaa, luoda nykyistä poikkihallinnollisempia käytäntöjä (ks. suositukset). Tällaisten käytäntöjen luomiselle on lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet, sillä tulosohjaus perustuu vahvan sääntelyn sijaan yhteisesti omaksuttuihin käytäntöihin ja suosituksiin. Yhteisten poikkihallinnollisten käytäntöjen kehittämiselle on myös olemassa selvä yhteinen tavoitetila valtionhallinnossa.

Toinen toimintaympäristön haaste liittyy tulosohjauksen mahdollisuuksiin reagoida nopeastikin tapahtuviin, esimerkiksi koronapandemian kaltaisiin, muutoksiin toimintaympäristössä. Tähän tulosohjausmalli taipuu niin ikään huonosti. Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, missä määrin tulosohjauksen edes tulisi taipua ko. tarpeeseen. Tulosohjausmallin joustavuuden vahvistaminen on kuitenkin hyvin perusteltu kehityssuunta. Tältäkin osin tulosohjausta olisi perusteltua kehittää suuntaan, jossa korostetaan suoritteiden sijaan enemmän toimintaympäristön muutosten ennakointia ja kyvykkyyksien vahvistamista.

Valtionhallinnon rakenteellinen muutos korostaa tulosohjauksen roolin kirkastamisen tarvetta

Keskushallinnon sisäisessä toiminnassa viimeaikainen kehityssuunta on ollut valtionvirastojen määrän vähentyminen ja vastaavasti virastojen koon kasvaminen. Tulosohjauksen kannalta virastojen koon kasvaminen merkitsee sitä, että virastoissa on samanaikaisesti entistä useampia toimintaprosesseja, joiden tuloksellisuuden tavoitteet, prosessit ja tuotokset poikkeavat toisistaan. Tämän kehityssuunnan seurauksena yksittäisellä virastolla on aiempaa laajemmat tehtävät ja tavoitteet, mikä entisestään korostaa tarvetta strategisemmalle ohjaukselle yksityiskohtaisten ja toiminnallisten mittarien sijaan. On myös vaarana, että mittarit eivät muodosta yhteismitallista kokonaisuutta ja voivat jossakin tilanteissa johtaa kokonaisuuden kannalta haitalliseen ”mittariähkyyn”.

Toisena rakenteellisena muutoksena on huomioitava, että liikelaitostamisen ja ulkoistamisen seurauksena varsin monia valtion tehtäviä hoidetaan valtion budjettitalouden ulkopuolella. On todennäköistä, että tulevaisuudessa tämä valtionhallinnon ”hybridisyys” korostuu entisestään, ja samalla lisääntyy tarve miettiä uudenlaisia tapoja organisoida ja hallita julkisen ja yksityisen sektorin suhteita ja rooleja. Miten jatkossa valtionhallintoa organisoidaan ja ohjataan tehtävissä, joita tosiasiallisesti toteutetaan julkisen ja yksityisen vuorovaikutuksena? Esimerkiksi erilaiset vaikuttavuusinvestoimisen mallit ja tulosperusteiset sopimukset tulevat todennäköisesti yleistymään, ja niiden sovittaminen yhteen tulosohjauksen kanssa on vielä ratkaisematta.

Lisäksi on huomioitava, että tulevaisuudessa valtiontalouden haasteet – joita koronapandemia on osaltaan merkittävästi korostanut – tulevat todennäköisesti johtamaan siihen, että tulosohjausta toteutetaan tilanteessa, jossa tehokkuuden ja tuottavuuden tarve korostuu entisestään. Näin ollen on tärkeää, että tulosohjauksen rooli ja käyttötarkoitus – toisaalta suhteessa poikkihallinnollisiin ilmiöihin ja toisaalta tehokkuusvaatimuksiin – on selkeästi asemoitu suhteessa muihin ohjauksen muotoihin. On tärkeää, että tulosohjausta kehitetään linjassa ja rinnakkain koko valtionhallinnon ohjauksen kanssa.

Suhde poliittiseen ohjaukseen ja budjettiohjaukseen hakee paikkaansa

Tulosohjauksen suhde poliittiseen ohjaukseen ja erityisesti hallitusohjelmaan on varsin tiivis. Tämä kytkös on vahvistunut tulossopimusten muuttuessa hallituskauden mukaisesti nelivuotisiksi. Joillakin hallinnonaloilla tämä kytkös on vielä suorempi kuin toisilla, mutta kaiken kaikkiaan hallitusohjelman painopisteet ja kirjaukset viedään varsin kattavasti tulosohjaukseen. Monet näkevätkin tulosohjauksen ennen kaikkea hallitusohjelman jalkauttamisen työkaluna, mihin sen myös katsotaan pääsääntöisesti toimivan hyvin. Tulosohjauksen ja hallitusohjelman väliseen rajapintaan liittyy kuitenkin haasteita. Hallitusohjelmien kirjausten jalkauttaminen tulosohjaukseen on haastavaa, ja erityisesti yksityiskohtaiset kirjaukset voivat olla ristiriidassa strategisuuden tavoitteen kanssa. Vahva kytkös poliittiseen ohjaukseen (hallitusohjelmaan) voi tehdä tulosohjauksesta poukkoilevaa, ja hallituskausittaisten tavoitteiden lisäksi tulosohjauksessa on tarve huomioida hallituskaudet ylittäviä tavoitteita.

Tulosohjauksen suhde budjettiohjaukseen on niin ikään haasteellinen. Tätä rajapintaa on pyritty viime vuosina kehittämään eri hallinnonaloilla, mutta pääsääntöisesti tulosohjaus ja budjettiohjaus ovat monelta osin kaksi erillistä prosessia. Prosessien suhde ja liittymäpinta suhteessa toisiinsa myös ymmärretään tai ainakin sanoitetaan hallinnonaloilla eri tavoin. Näkemykset siitä, miltä osin ja millä tavoin prosesseja on mahdollista yhtenäistää, vaihtelevat. Riskinä järjestelmien erillisyydessä on se, että tulosohjausmallin kehittäminen poikkihallinnolliseen suuntaan vesittyy budjettiohjauksen luomiin hallinnonalojen rajoihin. Tällöin tulosohjauksen rooli voi pahimmillaan jäädä vain symboliseksi rituaaliksi.

Hallinnonaloilla tulee jatkossakin säilyttää niiden mahdollisuus räätälöidä tulosohjausta ja käytäntöjä omiin tarpeisiinsa soveltuvaksi. Samalla on kuitenkin tarvetta muodostaa yhtenäisempi, jaettu käsitys tulosohjauksen roolista, käyttötarkoituksesta ja periaatteista sekä keskeisistä käytännöistä ja toimintatavoista. On tärkeää, että tulosohjausta kehitetään osana laajempaa ohjauksen kokonaisuutta, jossa tulosohjaus on integroitu muihin ohjauksen, seurannan ja arvioinnin käytäntöihin nykyistä systemaattisemmin ja yhdenmukaisemmin.

Yhteisymmärryksen lisääminen ministeriön ja viraston välillä suurin lisäarvo – tarvetta yhdenmukaisemmille käytännöille

Tulosohjausmallin tärkeimpänä lisäarvona näyttäytyy prosessin mahdollistava vuorovaikutus ja dialogi ministeriön ja viraston välillä. Parhaimmillaan tulosohjausprosessi auttaa rakentamaan "institutionalisoidun foorumin", jonka yhteydessä ministeriö ja virasto voivat käydä keskustelua toimintaympäristön muutoksista, tavoitteista ja viraston roolista tavoitteiden saavuttamisessa. Toisin sanoen prosessi on monin tavoin lopputulosta (mittarit, ohjausasiakirjat) tärkeämpi.

Edellä kuvattu lisäarvo ja vuoropuhelu toteutuu arvioinnin perusteella tällä hetkellä pääsääntöisesti melko hyvin, mutta kuitenkin vaihtelevasti eri hallinnonaloilla. Yhteistyön ja vuoropuhelun käytäntöjen lisäksi myös painoarvo, jolla tulosohjaukseen suhtaudutaan, sekä näkemykset tulosohjauksen roolista ja virastojen itsenäisyydestä ovat erilaisia eri hallinnonaloilla.

Ministeriöiden ja virastojen yhteistyön ja dialogin vahvistamiseksi on tarvetta edelleen kehittää – hallinnonalojen erityispiirteet huomioiden – tulosohjauksen ammattimaisuutta ja yhdenmukaisuutta esimerkiksi koulutuksen, vertaisoppimisen sekä ministeriön ja viraston dialogia tukevien ja fasilitoivien käytäntöjen avulla (ks. suositukset).

Tarvetta selkeämmälle yhteiselle viitekehykselle ja uusille lähestymistavoille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen

Vaikuttavuutta lähestytään eri hallinnonaloilla eri tavoin, ja tavoitteiden sekä mittareiden määrittelyn logiikka (esim. tavoitellun muutoksen aikajänne) vaihtelee. Valtaosa tulossopimusten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareista painottuu edelleen suoritteisiin tai prosesseihin – joskin tältä osin on myös havaittavissa kehitystä strategisempaan suuntaan joillakin hallinnonaloilla. Vaikka strategisuuden vahvistaminen tulosohjauksessa on tärkeä ja perusteltu tavoite, asettaa se samalla haasteita mittareiden määrittelylle. Myös tulosmittareiden tuottaman tiedon seuranta ja hyödynnettävyys on arvioinnin perusteella puutteellista. Varsinkin valtionhallinnon kokonaisuuden tasolla tietojen yhteismitallisuuden puute heikentää hyödynnettävyyttä, ja esimerkiksi mahdollisuudet poikkihallinnollisten ilmiöiden ohjaukseen ja seurantaan tulosohjauksessa käytettyjen tavoitteiden ja mittareiden sekä niiden raportoinnin pohjalta ovat käytännössä tällä hetkellä hyvin vähäiset.

On selvää, että eri hallinnonaloilla ja virastoissa tarvitaan erilaisia mittareita ja eri virastojen toiminnan luonne ja erityispiirteet on huomioitava mittareiden määrittelyssä. Tavoitteiden ja mittareiden tulee luonnollisestikin heijastaa kunkin viraston toimintaa ja tehtäviä. Samalla on kuitenkin tärkeää, että valtionhallinnossa on vahvempi yhteinen näkemys siitä, miten yhteiskunnallista vaikuttavuutta lähestytään, tai millaiset mittarit ovat ”strategisia” mittareita. Tämä edellyttää selkeämpää jaettua näkemystä siitä, miten yhteiskunnallinen vaikuttavuus valtionhallinnossa ymmärretään. Samoin on tarvetta kehittää uudenlaisia lähestymistapoja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin osana tulosohjausta.

Tilivelvollisuus toteutuu huonosti – kannustimien kehittäminen ja asiakasnäkökulman huomioiminen tulevaisuuden haasteena

Tilivelvollisuusnäkökulma – erityisesti liittyen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin koko valtionhallinnon tasolla kansalaisille ja laajemmin yhteiskuntaan – toteutuu tulosohjausmallissa tällä hetkellä huonosti. Tilivelvollisuudella tarkoitetaan mm. tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä raportoinnin, seurannan ja arvioinnin käytäntöjä,

joiden avulla varmistetaan ja osoitetaan, että viraston toiminta on ollut tuloksellista ja kohdistunut oikeisiin asioihin. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden ja mittareiden toteutumisen seuranta ja arviointi on yksi osa tätä prosessia. Vaikka seurantaa ja raportointia tehdäänkin ohjeistusten ja sovittujen käytäntöjen mukaisesti, hyödynnetään näin koottua tietoa kuitenkin melko vähän ja sattumanvaraisesti. Lisäksi, kuten edellä on todettu, tietojen yhteismitallisuuden puute johtaa siihen, että koko valtionhallinnon tason vaikuttavuutta ja ketjua virastojen toiminnasta hallitusohjelman tavoitteisiin on hyvin vaikea, ellei mahdoton, arvioida. Tämän kritiikin yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että tulosohjausmallin suurin lisäarvo liittyykin enemmän itse prosessiin ja vuoropuheluun kuin mittareihin ja niiden seurantaan.

Vaikka valtionhallinnon ohjausjärjestelmissä onkin olemassa erilaisia kannustimia esimerkiksi johtajasopimuksissa olevien tulospalkkioiden muodossa, ei tulosohjausmalliin sisälly lainkaan kannustin- tai sanktiomekanismeja. Toisin sanoen tavoitteiden saavuttamisesta ei palkita, mutta niiden toteutumatta jäämisestäkään ei aiheudu sanktioita. Näkemykset mahdollisuuksista ja tarpeista sisällyttää kannustinelementtejä tulosohjausmalliin vaihtelevat. Osa näkee kannustimien puuttumisen tulosohjausmallin suurimpana ongelmana, kun taas osa näkee, että tällaisia malleja ei tarvita – tai niiden käyttöönotto ei ole realistista. Kannustinmekanismien kehittämiseen liittyykin runsaasti erilaisia kysymyksiä, eikä kannustimien linkitys esimerkiksi virastojen resursseihin ole todennäköisesti realistinen ja järkevä vaihtoehto. Arvioinnin näkökulmasta on kuitenkin perusteltua pyrkiä löytämään keinoja tulosohjauksen tilivelvollisuusnäkökulman ja ohjausvaikutuksen vahvistamiseksi.

Toinen tilivelvollisuuteen ja tiedon hyödyntämiseen liittyvä näkökulma liittyy siihen, että tulosohjausmalli on tällä hetkellä pääsääntöisesti ”hallinnon sisäinen harjoitus”. Vaikka asiakirjat ja tiedot ovat sinänsä julkisia, ei malliin sisälly juurikaan ulospäin (esim. kansalaisten suuntaan) suuntautuvia elementtejä. Tämä ns. asiakas- ja kansalaisnäkökulman (”public value”) korostaminen on arvioinnin perusteella yksi tärkeimmistä kehityssuunnista jatkossa.

Tulosohjauksen tiedonhallinnassa sekä sähköisissä järjestelmissä paljon kehitettävää

Yksi keskeinen kehittämiskohde tulosohjausmallissa liittyy tulosohjauksen tiedonhallintaan sekä sähköisiin järjestelmiin. Kuten edellä olevissa johtopäätöksissä on todettu, on tuloksellisuustiedon hyödyntämisessä ja yhteismitallisuudessa puutteita. Kyse on paljolti tiedonhallinnan ja sen johtamisen käytännöistä, mutta myös teknisistä alustoista ja järjestelmistä, joihin kohdistuukin voimakasta kritiikkiä. Nykyisessä digitaalisessa toimintaympäristössä, nämä järjestelmät myös voimakkaasti ohjaavat itse tekemistä ja sisältöä. Parhaimmillaan – ja yhdistettynä tiedonhallinnan käytäntöjen ja johtamisen kehittämiseen – hyvin toimiva sähköinen alusta ja järjestelmä voisi osaltaan parantaa merkittävästi tulosohjausmallin strategisuutta, poikkihallinnollisuutta ja tiedon hyödynnettävyyttä, sekä sitä kautta koko järjestelmän lisäarvoa.

5.2 Suositukset

Suositus 1: Vahvistetaan dialogia ja vertaisoppimista tulosohjausprosessissa

Tulevaisuudessa on tärkeää pyrkiä edelleen vahvistamaan aitoa dialogia sekä keskinäistä luottamusta ja oppimista lisääviä käytäntöjä osana tulosohjausprosessia – sekä horisontaalisesti (eri virastojen ja hallinnonalojen välillä) että vertikaalisesti (ministeriön ja viraston välillä). Lähtökohtana tulisi olla malli, jossa keskitytään rakentamaan yhteinen ymmärrys tavoitteista, mutta jätetään virastoille riittävästi vapauksia miettiä keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Käytännössä prosessin kehittäminen edellyttää tiiviimpää, osallistavampaa ja avoimempaa vuorovaikutusprosessia ministeriön ja viraston välillä. Mahdollisia toimenpiteitä ovat muun muassa:

- Lisätään osaksi tulosohjausprosessia ministeriön ja viraston välinen keskustelu siitä, mikä on ohjauksen intensiteetti eri asioissa eli mitkä asiat ovat tarkasti ohjattavia ja mitkä sellaisia, joissa virasto voi toimia itsenäisesti.
- Lisätään ennakollisia keskusteluja viraston ja ministeriön välillä (erityisesti osana tilannekuvan määrittelyä ja strategista asemointia).
- Lisätään panostusta tulosohjausprofession ja tulosohjaajien osaamisen kehittämiseen esimerkiksi lisäämällä koulutusta sekä vertaisoppimista (esim. tulosohjaus- ja virastorakenneverkoston puitteissa).
- Luodaan yhteisiä käytäntöjä tukemaan ja yhdenmukaistamaan tulosohjausprosessia (esimerkiksi strukturoidut mallit ja pohjat tulosohjausprosessin eri vaiheisiin, tulosohjauksen käsikirjan päivitys).
- Luodaan poikkihallinnollisia vertaisoppimisen prosesseja ja malleja, joiden kautta tulosohjaajat ja virastojen edustajat pystyisivät osallistumaan muiden virastojen ohjaukseen.
- Selkeytetään tulosohjausprosessin ja sen kehittämisen omistajuutta kansainvälisiä esimerkkejä hyödyntämällä (ks. luku 4.2).
- Kehitetään yhteistä tiedonhallintaa sekä siihen perustuen yhteisiä sähköisiä järjestelmiä ja alustoja (myös) dialogin ja vertaisoppimisen lisäämiseksi (ks. suositus 7).

Suositus 2: Kehitetään poikkihallinnollisempaa ja ilmiölähtöisempää vaikuttavuuden ohjausta osana tulosohjausjärjestelmää

Yhteiskunnallisten haasteiden ja ilmiöiden ohjaus edellyttää poikkihallinnollisten elementtien merkittävää vahvistamista tulosohjausmallissa. Käytännössä tätä voitaisiin edistää erottamalla selkeämmin ilmiölähtöiset ja poikkihallinnolliset tavoitteet omiksi kokonaisuuksiksi. Näiden tavoitteiden tulisi olla luonteeltaan pidemmän aikavälin, hallituskaudet

ylittäviä, tavoitteita. Yhteisten poikkihallinnollisten tavoitteiden mittarointi, seuranta ja ohjaus tapahtuisi pääosin valtionkonsernin tasolla. Tällä hetkellä tällaista kokonaiskuvaa kokoavaa toimintoa ei tulosohjausmallissa ole, ja sen kehittäminen edellyttäisi muodollista prosessia sekä uudenlaisia mandaatteja ja parlamentaarisen ohjauksen muotoja. Kyse on kaiken kaikkiaan hyvin merkittävästä ja kokonaisvaltaisesta uudistuksesta, johon liittyy useita avoimia kysymyksiä. Onkin suositeltavaa, että asiaa edistetään asteittain. Ensimmäisessä vaiheessa olisi esimerkiksi tärkeää tunnistaa ja koota jo tällä hetkellä olemassa olevat poikkihallinnolliset ja ilmiötason käytännöt ja prosessit (esim. tulevaisuuskatsaukset, ilmiölähtöisen budjetoinnin käytännöt) sekä määritellä niiden suhde tulosohjaukseen selkeämmin.

Valtionkonsernin tasoisen vaikuttavuuden ohjauksen erottaminen omaksi kokonaisuudekseen mahdollistaisi sen, että virastokohtaisessa tulosohjauksessa voitaisiin keskittyä määrittelemään viraston *kontribuutio* pidemmän aikavälin tavoitteiden saavuttamisessa. Mittareiden määrittelyssä olisi tällöin mahdollista keskittyä välittömien (asiakasrajapinnassa tapahtuvien) tulosten ja vaikutusten mittaamiseen sekä viraston kyvykkyyksien kehittämiseen. Lisäksi tulossopimuksissa voisi olla oma osio, jossa on määritelty ja tunnistettu hallitusohjelman kannalta keskeiset *kehittämistavoitteet* sekä sovittu niiden seurannasta ja arvioinnista. Tähän suuntaan meneviä toimintamalleja onkin jo eri hallinnonaloilla kehitetty, mutta mallin tulisi olla yhdenmukainen koko valtionhallinnossa. Suosituksen osalta on kuitenkin huomioitava, että järjestelmätason vaikuttavuusketjujen lisäksi virastotasolla voi olla mahdollista ja perusteltua asettaa näihin liittyviä tavoitteita. On tärkeää varmistaa, että valtiokonsernin tason vaikuttavuuden ohjaus ja virastotason ohjaus ei liiaksi eriydy toisistaan.

Tämän näkökulman kehittämiseksi tulosohjausmallissa on mahdollista hyödyntää kansainvälisiä verrokkeja. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa hallituksen tulee sisällyttää hyvinvointitavoitteet (*wellbeing objectives*) osaksi fiskaalista strategiaansa ja vuotuista budjettilausuntoaan sekä selittää, kuinka tavoitteet edistävät kansalaisten hyvinvointia pitkällä tähtäimellä ja kuinka ne ovat ohjanneet budjetinvalmistelua. Tämän lisäksi Uuden-Seelannin valtiovarainministeriön tulee laatia vähintään neljän vuoden välein ”hyvinvointikertomus (*Wellbeing Report*), josta käy ilmi hyvinvoinnin tila, tapahtuneet muutokset, kestävyys ja siihen kohdistuvat riskit.

Suositus 3: Päivitetään tulosprisma ja tuloksellisuuden käsitteistö sekä kehitetään uusia lähestymistapoja vaikuttavuuden ohjaukseen

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus mielletään tällä hetkellä hyvin eri tavoin hallinnonalasta riippuen. Jatkossa on tärkeää muodostaa selkeämpi jaettu näkemys siitä, mitä yhteiskunnallisella vaikuttavuudella ja tuloksellisuudella tarkoitetaan (riippumatta siitä, toteutuuko

edellinen suositus vai ei). Käytännössä tämä edellyttäisi tulosprisman ja vaikuttavuuden käsitteistön päivittämistä ja jalkauttamista, minkä tueksi tarvitaan ministeriöiden ja virastojen osaamisen kehittämistä (esim. strategisen tavoitteiden muotoiluun) ja hyvien käytäntöjen jakamista. Tulisi myös määritellä selkeästi, mikä taho vastaa jatkossa näiden käytäntöjen levittämisestä, kokoamisesta ja kehittämisestä.

Viitekehyksen päivittämisen lisäksi tulisi kokeilla ennakkoluulottomasti erilaisia uusia lähestymistapoja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin ja ohjaukseen määrällisten tulosmittareiden sijaan/rinnalla. Vaikuttavuuden ohjauksen vahvempi irrottaminen omaksi kokonaisuudekseen (edellinen suositus), auttaisi osaltaan ratkaisemaan tätä haastetta. Lisäksi tulisi kehittää ja hyödyntää nykyistä systemaattisemmin tulosohjauksen osana laadullisia arviointeja, joiden avulla pyritään havainnollistamaan ja todentamaan viraston kontribuutioita.

Esimerkiksi Kanadan MAF- ja Uuden-Seelannin PIF-viitekehykset tuottavat tietoa julkisten organisaatioiden toimintakyvykkyydestä. Alankomaissa puolestaan ovat käytössä vuosittaiset käytäntökatsaukset ja pidemmällä aikavälillä toteutettavat Policy Review't.

Suositus 4: Käynnistetään kokeiluja kannustinmekanismien sekä asiakas- ja kansalaisnäkökulman käytäntöjen kehittämiseksi

Tulosohjausmallissa yhdeksi keskeiseksi periaatteeksi ja lähtökohdaksi tulisi ottaa tilivelvollisuuden vahvistaminen. Käytännössä tämä edellyttää, että tulosohjaus kytketään tiiviimmin osaksi arvioinnin ja seurannan käytäntöjä. Tilivelvollisuutta tulisi pyrkiä vahvistamaan kehittämällä ja kokeilemalla erilaisia kannustinmekanismeja osana tulosohjausta (vrt. ns. "älykkäät kannustimet"[81]). Taloudellisten kannustimien sijaan kannustimet voisivat liittyä esimerkiksi ohjauksen intensiteettiin (tiukempi vs. löyhempi ohjaus).

Lisäksi on tarpeen vahvistaa tulosohjausmallin tilivelvollisuutta ulospäin eli laajemmin yhteiskunnan ja kansalaisten suuntaan sekä kehittää tähän liittyviä käytäntöjä. Muun muassa Isossa-Britanniassa hyödynnetään Public Value Framework -mallia, joka tähtää julkisten interventioiden tuottaman lisäarvon maksimoimiseen kansalaisille. Nykyisten tulosohjausmittareiden viestintä hallinnon ulkopuolelle laajemmalle yleisölle ei ole mielekästä, mutta esimerkiksi laadullisemmat kuvaukset ja konkreettiset vaikuttavuusesimerkit voisivat olla kokeilemisen arvioisia käytäntöjä (vrt. hyvinvointikertomukset Uudessa-Seelannissa).

81 Annala, M. ym. (2021). Nöyrän ohjauksen malli. Policy Brief, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=37501

Tulossopimuksissa olisi myös mahdollista pyrkiä tunnistamaan asioita, joiden kehityksestä kommunikoidaan laajemman yleisön suuntaan.

Suositus 5: Selkeytetään tulosohjauksen kytkentää budjettiohjaukseen

Arvioinnin perusteella tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välinen suhde vaihtelee eri hallinnonaloilla, eikä tällä hetkellä ole jaettua näkemystä siitä, millä tavoin nämä prosessit kytkeytyvät toisiinsa (esim. onko kyse hierarkkisesta vai rinnakkaisesta prosessista). Arvioinnin perusteella on suositeltavaa, että tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välistä kytkentää tiivistetään ja tähän liittyviä prosesseja yhdenmukaistetaan koko valtionhallinnossa. Ensimmäisenä toimenpiteenä olisi tarpeen koota ja analysoida systemaattisesti eri hallinnonalojen käytännöt ja opit, sekä muodostaa yhteinen näkemys ja linjaus tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välisestä suhteesta. Lisäksi tulosohjauksen ja budjettiohjauksen välinen rajapinta tulisi huomioida osana sähköisten järjestelmien kehittämistä.

Suositus 6: Vahvistetaan ennakointia ja toimintaympäristön analyysia osana tulosohjausprosessia

Toimintaympäristön analyysi ja ennakointi on viime vuosina tullut vahvemmin osaksi tulosohjausta. Tätä tulisi jatkossa edelleen korostaa sekä samalla kytkeä tulosohjaus nykyistä systemaattisemmin hallinnonaloilla tapahtuvaan ennakointitoimintaan, ja hyödyntää ennakoinnin tuottamaa tietoa tulostavoitteiden määrittelyssä. Esimerkiksi Alankomaissa erilaisia ennakkoarviointiprosesseja hyödynnetään kansallisesti merkittävien hankkeiden kohdalla ja kustannus-hyötyanalyysin rinnalla ne tarjoavat usein arviot vaihtoehtoisista toimintasuunnitelmista.

Suositus 7: Kehitetään tulosohjausprosessin sähköisiä järjestelmiä ja parannetaan datan hyödyntämistä

Tuloksellisuustietojärjestelmää kohtaan kohdistuu runsaasti kritiikkiä ja järjestelmä tulisikin päivittää vastaamaan tulosohjauksen tarpeita. Tuloksellisuustietojärjestelmän kehittämisen ohella/rinnalla on tunnistettavissa tarve järjestelmälle, joka nykyistä paremmin tukee eri toimijoiden välistä vuoropuhelua ja dialogia, tavoitteiden asettamista ja raportointia sekä tiedon hyödynnettävyyttä myös hallinnonalojen rajojen yli. Esimerkiksi poikkihallinnollisen tiedolla johtamisen saralla yhden mallin tarjoaa Ison-Britannian What Works Network, joka on luotu eri politiikka-alueita koskevan päätöksenteon tietoperusteisuuden vahvistamiseksi. Lisäksi on tarvetta sähköiselle työkalulle, jonka avulla voidaan visualisoida eri hallinnonalojen ja virastojen tavoitteiden kokonaisuus (ns. strategiakartta). LVM:n

hallinnonalalla käyttöönotettu DigiTS-järjestelmä on saanut eri yhteyksissä hyvää palautetta ja se voisi toimia kehittämistyön lähtökohtana. Myös Kanadassa käytössä olevaa GC InfoBasea voidaan hyödyntää vertailukohteena sähköisestä alustasta, joka kokoaa yhteen kattavasti julkisen sektorin organisaatioiden tuloksellisuustiedot ja esittää ne visuaalisesti ymmärrettävässä muodossa niin poliittisten päättäjien hyödynnettäväksi kuin kansalaisten tietotarpeiden tyydyttämiseksi.

Järjestelmien kehittämisen osana tulisi tarkemmin selvittää teknologian ja datan hyödyntämismahdollisuuksia tulosohjauksessa. Esimerkiksi olisi tarpeen selvittää, miltä osin tulosohjausprosessia ja tietojen kokoamista voidaan automatisoida, sekä miten muiden järjestelmien tuottamaa dataa voidaan hyödyntää tulosohjauksessa.

Järjestelmien kehittämisen rinnalla tulisi määritellä selkeä tuloksellisuustiedon hallintamalli valtioneuvostotasolla ja tälle omistaja.

Suositus 8: Käynnistetään käytännönläheiset poikkihallinnolliset kokeilut ja kehityshankkeet suositusten eteenpäin viemiseksi

Monet raportissa esitetyt suositukset ovat luonteeltaan varsin laajoja ja kompleksisia. Näin ollen yksittäisen suuren kehittämishankkeen sijaan kehittämisen tulisi perustua käytännönläheiseen poikkihallinnolliseen vuoropuheluun, konkreettisiin kokeiluihin ja hyvien käytäntöjen levittämiseen ja skaalaukseen. Tässä kehittämistyössä tulisi olla mukana laajasti eri ministeriöiden sekä virastojen edustajia ja huomioida resurssien riittävyys kehittämistyön tarpeisiin. Tämän arvioinnin näkökulmasta ensimmäisessä vaiheessa kehittämistyön painopisteen tulisi kohdistua tulosprisman ja tuloksellisuuden käsitteistön selkeyttämiseen sekä sen rinnalla tapahtuvaan tiedonhallinnan käytäntöjen ja sähköisten järjestelmien kehittämiseen. Näiden tavoitteiden toteuttamisessa keskeisiä ministeriöitä ovat erityisesti VM, VNK ja LVM (DigiTS-järjestelmän kokemusten ja oppien hyödyntäminen).

LÄHTEET

Annala, M. ym. (2021). Nöyrän ohjauksen malli. Policy Brief, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=37501

Finlex. Asetus valtion talousarviosta. 11.12.1992/1243. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243

Finlex. Laki valtion talousarviosta, 13.5.1988/423. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423

Finlex. Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta, 17/2014. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140017

Hakala, J. (2019). Selvitys valtion sijoitusyhtiöistä.
https://vnk.fi/documents/10616/5661496/Selvitysmies+Jouni+Hakalan+selvitys.pdf/f4ebf997-38e1-d479-6933-bf61c05ebc42/Selvitysmies+Jouni+Hakalan+selvitys.pdf

Joustie, H., Holkeri K., Kuuttiniemi, K, ja Siltanen, M. (2010). Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 47/2010.

Liikenne- ja viestintäministeriö. Hallinnonala. https://www.lvm.fi/hallinnonala

Liikenne- ja viestintäministeriö. Konsernistrategia innostaa ja antaa suuntaa. https://www.lvm.fi/-/konsernistrategia-innostaa-ja-antaa-suuntaa-1026217

Liikenne- ja viestintäministeriö (2014). Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämishanke: Loppuraportti.

Maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala. https://mmm.fi/ministerio/hallinnonala

Maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön strategia 2030 valmistunut. https://mmm.fi/-/maa-ja-metsatalousministerion-strategia-2030-valmistunut

Maa- ja metsätalousministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen välinen tulossopimus vuosille 2021–2025.
https://www.syke.fi/download/noname/%7B25D38ACE-8F9F-4405-969A-F64BF20F2086%7D/165537

Maanpuolustuskorkeakoulun käsikirja 2016.

Nenonen, M. (2020). Tulokset paranevat, miten käy laadun? Tulosperustainen rahoitusmalli koulutuksen tuloksellisuuden ja laadun kehittäjänä ammattikorkeakouluissa. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Education, Humanities, and Technology N0 157

Nevala, A. (1999). Korkeakoulutuksen kasvu, lohkoutuminen ja eriarvoisuus Suomessa. Bibliotheca historica 43. Helsinki: Suomen historiallinen seura.

Nevala, A., & Rinne, R. (2012). Korkeakoulutuksen muodonmuutos. Teoksessa P. Kettunen & H. Simola (toim.), Tiedon ja osaamisen Suomi: kasvatus ja koulutus Suomessa1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Niinikoski et al. (2012). Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21.

OECD (2010). Public Governance Report: Finland.

OECD (2014). The size and sectoral distribution of SOEs in OECD and partner countries. https://www.oecd.org/daf/ca/size-sectoral-distribution-soes-oecd-partner-countries.htm

Oikeusministeriö. https://oikeusministerio.fi/strategia

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011). Laadukas, kansainvälinen, profiloitunut ja vaikuttava yliopisto - ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2013 alkaen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019). Opetus- ja kulttuuriministeriön strategia 2030.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011). Yhdessä enemmän. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konsernioh-jauksesta ja -rakenteesta.

Ruotsin tilastokeskus. https://www.ssb.no/statbank/table/12623/tableViewLayout1/

Seuri, A., Vartiainen, H. (2018). Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti. Tammikuu 2018.

Sisäministeriö (2018). Sisäasiainhallinnon tulevaisuuden ohjausmalli.

Sisäministeriö (2019). Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategia.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Eheä yhteiskunta ja kestävä hyvinvointi. Strategia 2030. https://stm.fi/strategia

Stenvall, J., & Syväjärvi, A. (2006). Onks tietoo? valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö.

STM (2016). Sosiaali- ja terveysministeriön ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean välinen tulossopimus vuosille 2016–2019, tulostavoitteet 2016. s. 4 https://stm.fi/documents/1271139/1342788/FIMEA+tulossopimus+2016.pdf/b19878dd-00a5-4e47-b4f9-10f67bfdb9b0/FIMEA+tulossopimus+2016.pdf

STOM – sisäasiainhallinnon tulosohjausmallin käsikirja. Dokumenttia ei julkaistu.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto palkitsemisesta, 8.9.2009. https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Talouspoliittisen+ministerivaliokunnan+palkitsemiskannanotto+2009

Tanskan tilastokeskus. https://www.statistikbanken.dk/10310

Tiede- ja teknologianeuvosto (2006). Tiede, teknologia, innovaatiot. Helsinki.

Tuominen-Thuesen, M. ym. (2019). Valtion omistajaohjauksen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:54.

Tutki hallintoa. https://www.tutkihallintoa.fi
Tutki hallintoa.fi. Tulosohjattujen virastojen tulostavoitteet ja niiden toteutuminen. https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/tuloksellisuustiedot/tulosohjattujen-virastojen-tulostavoitteet-ja-niiden-toteutuminen/
Työ- ja elinkeinoministeriö. ELY-keskusten ohjaus. https://tem.fi/ely-keskusten-tulosohjaus
Työ- ja elinkeinoministeriö. Ilmastorahasto Oy vauhdittaa vähähiilisyyttä ja edistää digitalisaatiota. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote, 27.10.2020. https://tem.fi/-/ilmastorahasto-oy-vauhdittaa-vahahiilisyytta-ja-edistaa-digitalisaatiota
Uusikylä, P., Lintinen, U. & Djakonoff, V. (2021) Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Kansainväliset käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:35.
Valtioneuvoston kanslia (2011). Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.
Valtioneuvoston kanslia. Hallitusten strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke 20.12.2017 – 31.12.2018, VNK009:00/2018.
https://vnk.fi/hanke?tunnus=VNK009:00/2018
Valtioneuvoston kanslia. Ministeri Tytti Tuppurainen: "Kriisissä tarvitaan aktiivista omistajuutta" – hallitus hyväksyi valtion omistajapolitiikan periaatepäätöksen. https://vnk.fi/-/ministeri-tytti-tuppurainen-kriisissa-tarvitaan-aktiivista-omistajuutta-hallitus-hyvaksyi-valtion-omistajapolitiikan-periaatepaatoksen
Valtioneuvoston kanslia. Ohra-hanke: hallitukselle uudenlainen strategisen päätöksenteon malli. https://vnk.fi/ohra
Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajaohjaus. Yhtiöt. https://vnk.fi/omistajaohjaus/yhtiot
Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 7.6.2007
https://vnk.fi/documents/10616/7193949/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+valtioneuvoston+periaatepäätös+2007
Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016. https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+periaatepäätös+2016
Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös, 8.4.2020. https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80699a87
Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017). Puolustusvoimien ohjausjärjestelmä.
Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen S., Laitinen L., Noro, K. (2016). Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016, VNK.
Valtiovarainministeriö. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. https://vm.fi/vatu
Valtiovarainministeriö. Keskushallinnon uudistushanke. https://vm.fi/hanke?tunnus=VM131:00/2011
Valtiovarainministeriö. Valtion keskushallinnon uudistuksen muutosohjelman toinen vaihe 1.8.2018 – 31.3.2019; virasto 2020-luvulla työryhmä, VM046:00/2018. https://vm.fi/hanke?tunnus=VM046:00/2018
VM (2015a). Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen yhteinen koontiraportti. https://vm.fi/documents/10623/360852/VIRSU%20koontiraportti/5a128c1d-12f2-4aca-bb9c-722b8e956a8b/VIRSU%20koontiraportti.pdf
VM (2015b). Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshanke. VIRSU-hanke.
https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/360852/VIRSUN+esittelydiat+13.2.2015/3f1a9b27-6ccd-4c12-8a49-9b0c66a3ac4a
VM (2005). Tulosohjauksen käsikirja, valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.
VM (2012a). Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti: Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta, s.15, valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012.
VM (2012b). Käsikirja. Tulosohjaus-hanke. Valtiovarainministeriö. https://vm.fi/-/tulosohjauksen-kasikirja
VM (2012c). Käsikirja. Tulosohjaus-hanke. Tietokortit. https://vm.fi/documents/10623/1150432/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf/af37cf8c-fceb-48d5-afe7-19b541dbdfc8/Tulosohjauksen+käsikirjan+tietokortit.pdf
VM (2017) Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017.
VM (2018) Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä. Valtiovarainministeriön suositus, 15.10.2018, Liite 1: Organisaatiomallin tarkastelukehikko: virasto, liikelaitos, erityistehtäväyhtiö (25.9.2018).
VM (2019) Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9, Valtiovarainministeriö.
Veugelers, R., Toivanen, O. & Tanayama, T. (2009). Education, research, and the economy. Chapter in Veuge-lers (ed.): Evaluation of the Finnish National Innovation System - Full Report. Taloustieto OY.
Wennberg et al. (2018). Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:33.
Ympäristöministeriö (2015). Tehokas tulosohjausprosessi: Ympäristöhallinnonalan tulosohjausprosessin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen.

Liite 1: Lista haastatelluista ja työpajoihin osallistuneista henkilöistä

Haastattelut:

Anna Similä	Liikenne- ja viestintäministeriö
Merja Ekqvist	Etelä-Suomen AVI
Taito Vainio	Hätäkeskuslaitos
Jussi Kaurola	Ilmatieteen laitos
Marcus Merin	Liikenne- ja viestintäministeriö
Miikka Rainiala	Liikenne- ja viestintäministeriö
Sanna Ruuskanen	Liikenne- ja viestintäministeriö
Jukka Nummikoski	Maa- ja metsätalousministeriö
Pasi Valli	Maa- ja metsätalousministeriö
Juha Saunamäki	Oikeusministeriö
Miika Snellman	Oikeusministeriö
Iiris Patosalmi	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Olli-Pekka Heinonen	Opetushallitus
Petri Vähäkangas	Pääesikunta
Teija Örn	Pääesikunta
Eero Mantere	PRH
Sanna Poutiainen	Puolustusministeriö
Harri Martikainen	Sisäministriö
Kati Korpi	Sisäministriö
Tiinä Männikkö	Sisäministriö
Jaana Koski	Sosiaali- ja terveysministeriö
Mikko Staff	Sosiaali- ja terveysministeriö
Pasi Pohjola	Sosiaali- ja terveysministeriö
Siru Nylén-Karo	Sosiaali- ja terveysministeriö
Harri Juvonen	SYKE
Minna Tukiainen	Työ- ja elinkeinoministeriö
Peter Westerståhle	Valtioneuvoston kanslia
Seppo Määttä	Valtioneuvoston kanslia
Anna-Liisa Pasanen	Valtiontalouden tarkastusvirasto
Sami Vuorinen	Valtiontalouden tarkastusvirasto
Tytti-Yliviikari	Valtiontalouden tarkastusvirasto
Juha Halonen	Valtiovarainministeriö
Ritva Kujala	Valvira
Virpi Anttila	Väylävirasto
Ismo Tiainen	Ympäristöministeriö
Pirkko Oilinki-Nenonen	Ympäristöministeriö

Verkkokeskusteluun ja työpajaan ilmoittautuneet henkilöt

Seuraavat henkilöt osallistuivat 10.3.2021 järjestettyyn työpajaan ja verkkokeskusteluun, jossa käsiteltiin arvioinnin alustavia johtopäätöksiä ja suosituksia.

Ala-Harja Marjukka (VM)
Ari-Pekka Manninen (Väylävirasto)
Avolahti Jaana (TEM)
Eronen-Jarva Hanna (YM)
Eskola Sari (TEM)
Forsström Tomas (STM)
Hamari, Pirjo (Museovirasto)
Hanna Koskela (4FRONT)
Harry Anttila (Rikosseuraamuslaitos)
Hattinen Timo (VM)
Holkeri Heidi (YM)
Holkeri Katju (VM)
Jan-Erik Johanson (Tampereen yliopisto)
Jari Stenvall (Tampereen yliopisto)
Jarmo Vakkuri (Tampereen yliopisto)
Järvinen Kimmo (Valtiokonttori)
Juha Kettinen (4FRONT)
Juha Madetoja (Tulli)
Kaleva Ulla (LVM)
Karlsson Pirta (Verohallinto)
Kaunisto Tiina (LVM)
Kimmo Halme (4FRONT)
Kirsi Heinonen (MMM)
Kurki-Suutarinen Matleena (LVM)
Kurri Ilari (Suomenlinnan hoitokunta)
Kuuttiniemi Kirsi (VM)
Laamanen Tapio (OM)
Ljungqvist Miia (OM)
Määttä Seppo (VNK)
Maijala Juha-Pekka (YM)
Marttila Anna-Maija (VM)
Merin Marcus (LVM)
Mustonen Esko (VM)
Nousiainen Anu (VM)
Oilinki-Nenonen Pirkko (YM)
Patosalmi Iiris (OKM)
Petri Uusikylä (Frisky & Anjoy)

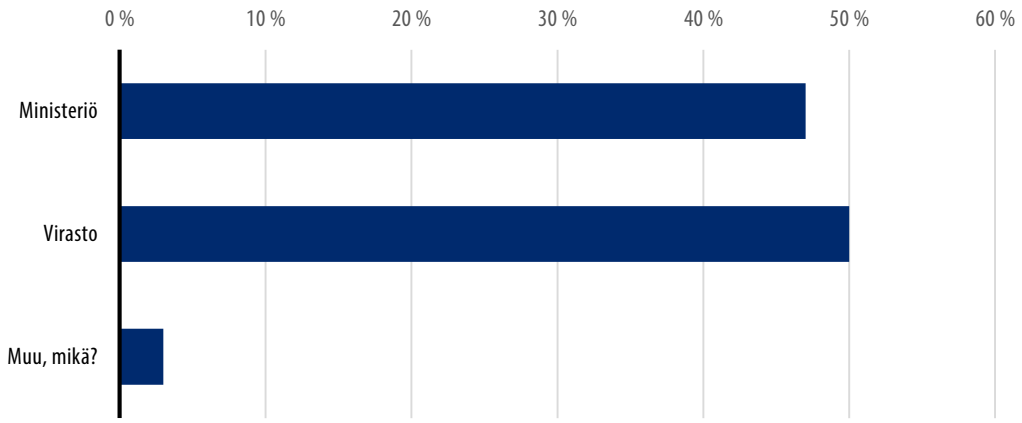
Piispa Minna (OM)
Pirhonen Riitta (VM)
Poutiainen Ulla (Ruokavirasto)
Saarimaa Elina (PLM)
Saarinen Mikko (VM)
Saunamäki Juha (OM)
Teemu Lehti (Hätäkeskuslaitos)
Toppila Jussi (TEM)
Tukiainen Minna (TEM)
Valli Pasi (MMM)
Vesa Salminen (4FRONT)
Vihma Mirja (OKM)
Vuorinen Sami (VTV)
Yli-Viikari Tytti (VTV)

Liite 2: Sähköisen kyselyn taustatiedot ja tarkemmat tulokset

Vastaajien taustatiedot

Tulosohjauksen toimivuutta ja tehokkuutta tarkasteltiin tulosohjauksen parissa toimiville henkilöille toteutetulla kyselyllä. Kysely lähetettiin 356 henkilölle, joista kyselyyn vastasi 118 (vastausprosentti 33 %). Ministeriövastaajia oli 55 henkilöä, ja vastaavasti virastovastaajia 59 henkilöä (jokin muu -vaihtoehdon valinneita neljä vastaajaa).

Kuvio 1. Vastaajien taustaorganisaatio. (N=118).



Määrällisesti eniten vastauksia saatiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta (n=32, 28 % kaikista vastaajista), toiseksi eniten valtiovarainministeriön hallinnonalalta (n=18, 16 % kaikista vastaajista) ja kolmanneksi eniten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta (n=11, 9 % kaikista vastaajista). Vastaajamäärät ja -osuudet hallinnonaloittain on esitetty taulukossa 1, harmaalla pohjalla olevat hallinnonalat on myöhemmissä analyyseissa yhdistetty ryhmäksi ”muut” analyysin luotettavuuden parantamiseksi.

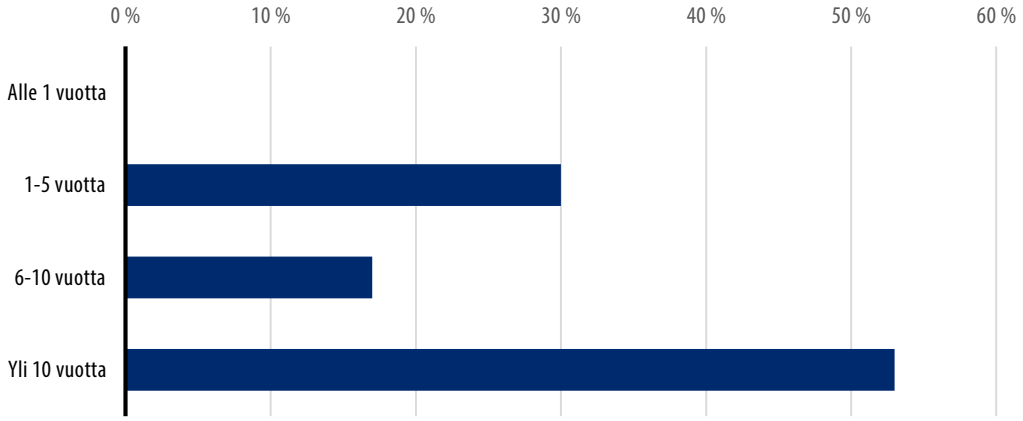
Taulukko 1. Vastaajien hallinnonalakohtainen jakauma, kaikki vastaajat (N=116). Harmaalla pohjalla olevat hallinnonalat on analyyseissa yhdistetty ryhmäksi ”muut” matalien osajoukkovastaajamäärien vuoksi.

Hallinnonala	N	Osuus
Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)	32	28 %
Valtiovarainministeriö (VM)	18	16 %
Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)	11	9 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)	10	9 %
Sisäministeriö (SM)	10	9 %
Ympäristöministeriö (YM)	9	8 %
Puolustusministeriö (PLM)	7	6 %
Sosiaali- ja terveysministeriö (STM)	6	5 %
Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)	5	4 %
Oikeusministeriö (OM)	5	4 %
Valtioneuvoston kanslia (VNK)	3	3 %
Ulkoministeriö (UM)	0	0 %

Vastaajista hieman noin kolmannes (32 %) kuvasi omaa tulosohjaukseen liittyvää rooliaan valitsemalla vastausvaihtoehdon ”johto/tulosohjauksen kokonaisvastuu (esim. osastopäällikkö, pääjohtaja)”. Vastaajista 23 % työskenteli kehitystehtävien parissa ja 17 % puolestaan viraston tai laitoksen ohjaus- tai raportointitehtävissä. Yli puolella (53 %) vastaajista oli ilmoituksensa mukaan yli kymmenen vuoden kokemus tulosohjauksesta, 30 prosenttia kertoi omaavansa 1–5 vuoden kokemuksen ja 17 prosenttia 6–10 vuoden kokemuksen.

Kuvio 2. Vastaajien rooli tulosohjaukseen liittyen. (N=118)

Kuvio 3. Vastaajien kokemus tulosohjaukseen liittyvistä tehtävistä.



Hallinnonalakohtaiset jakaumat

Seuraavassa on esitetty tarkemmin hallinnonalakohtaiset keskiarvot sähköisen kyselyn keskeisiin kysymyksiin koskien tulosohjauksen nykytilaa ja kehityssuuntia.

Taulukko 2. Arvio tulosohjauksen eri osa-alueiden nykytilasta, keskiarvot hallinnonaloittain. ”Arvioi seuraavien tulosohjauksen osa-alueiden nykytilaa omalla hallinnonalallasi. Arvioi asteikolla 1–6, missä 1=erittäin huono, 2=melko huono, 3=kohtalainen, 4=hyvä, 5=erittäin hyvä, 6=en osaa sanoa). (N=118).

	Kaikki	LVM	VM	TEM	OKM	SM	Muut
Tulosohjaukseen käytettävissä olevat resurssit	3,4	4,2	3,3	3,3	2,8	3,6	3,4
Tulosohjauksen koordinointi ja kehittäminen	3,4	4,6	3,1	3,2	3,2	3,8	3,3
Tulosohjauksen prosessit ja vuosikello (esim. tavoiteasetanta, neuvottelut)	3,7	4,5	3,5	3,5	3,3	4,1	3,8
Tulosohjauksen käytännön (sähköiset) työkalut ja järjestelmät	2,8	4,2	2,4	2,6	2,5	3,2	2,7
Yhteistyö eri hallinnonalojen välillä (tulosohjaukseen liittyvissä asioissa)	2,7	2,6	2,9	2,6	2,2	3,1	2,9
Yhteistyö ja vuoropuhelu ministeriön ja viraston/virastojen välillä	4,0	4,8	3,9	3,8	3,5	4,0	4,0
Yhteistyö ja vuoropuhelu oman ministeriön tai viraston sisäisesti osastojen välillä	3,8	3,8	3,3	3,9	3,7	4,2	3,9
Tulosohjaukseen liittyvä osaaminen	3,5	3,9	3,5	3,5	3,3	3,6	3,5
Tulosmittareiden tarkoituksenmukaisuus	3,1	4,1	2,9	3,1	2,8	2,9	3,1
Tulosohjauksen tuottaman tiedon hyödynnettävyys ja vaikutukset toimintaan	3,1	3,9	3,2	3,1	2,9	2,9	3,2
Toiminnan vaikuttavuuden arviointi ja seuranta	3,0	3,5	2,9	3,0	2,9	2,7	3,0
Tulosohjauksen ja budjetoinnin välinen yhteys	3,1	4,2	2,7	2,9	2,4	3,8	3,2
Läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus (”ulospäin”)	3,5	4,0	3,3	3,5	3,3	3,7	3,2
Tulosohjauksen ja ministeriön/viraston sisäisen johtamisen välinen yhteys	3,3	2,9	3,2	3,4	2,9	3,5	3,4

Taulukko 3. Näkemykset vuoden 2012 kehittämishankkeen tavoitteiden toteutumisesta hallinnonaloittain. (Asteikko: 1=ei lainkaan/erittäin huonosti – 5=toteutunut erittäin hyvin).

	Kaikki	LVM	VM	TEM	OKM	SM	Muut
Otetaan käyttöön kaikille yhteiset tulosohjauksen periaatteet.	3,0	3,3	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9
Kytketään hallitusohjelma- ja budjettiohjaus tiiviimmin yhteen tulosohjauksessa.	3,2	3,5	2,9	3,5	2,7	3,3	3,1
Lisätään strategisuutta ja kevennetään tulosohjausta hallinnonaloilla ottamalla käyttöön hallituskausittainen sykli.	3,4	4,5	3,4	3,3	3,7	3,6	2,9
Otetaan käyttöön yhteisiä hallinnollisia tavoitteita esimerkiksi henkilöstöstä, tietohallinnosta ja tilatehokkuudesta.	3,3	3,9	3,3	3,3	3,8	3,0	3,0
Vakiinnutetaan tulosohjausverkoston toiminta ja ministeriöihin nimetään tulosohjauksen laadun ohjauksesta vastaavat.	3,2	3,6	3,1	3,0	3,4	3,5	3,0
Ulkoisten arviointien ja itsearviointien käyttöön kannustetaan.	3,1	2,7	3,1	3,2	3,5	2,9	3,0
Selkeytetään tulos- ja johtamissopimuksien toisiaan täydentävää roolia.	2,8	2,1	2,9	2,8	3,3	2,7	2,5
Keskiarvo	3,1	3,4	3,2	3,1	3,4	3,1	2,9

Taulukko 4. Näkemykset vuoden 2012 kehittämishankkeen yhteisten periaatteiden toteutumisesta hallinnonaloittain. (Asteikko: 1=ei lainkaan/erittäin huonosti – 5=toteutunut erittäin hyvin).

	Kaikki	LVM	VM	TEM	OKM	SM	Muut
Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena.	3,0	2,5	3,1	3,3	2,9	3,2	2,8
Hallinnonalojen ohjaus perustuu valtionhallinnon yhteisiin linjauksiin ja käytäntöihin sekä hallinnonalojen omiin ohjausmenettelyihin.	3,5	4,3	3,4	3,5	3,5	3,2	3,3
Tulosohjaus keskittyy strategisesti merkittävimpiin ja muutosta edellyttäviin asioihin. Ohjauksen intensiivisyys vaihtelee.	3,4	4,3	3,4	3,1	3,6	3,3	3,3
Ohjaustoiminnoissa on selkeät roolit ja tehtävät sekä toimivat foorumit.	3,4	4,5	3,1	3,2	2,9	3,6	3,4
Tulosohjaus on ammattimaista ja johdonmukaista.	3,3	4,3	3,2	3,0	3,4	3,3	3,4
Tulosohjauksen perustana ovat selkeät tavoitteet, niitä kuvaavat mittarit ja toteutumisen seuranta.	3,3	4,4	3,3	3,1	3,2	3,3	3,0
Tulosohjaus perustuu johdon asiantuntijoiden strukturoituun vuorovaikutukseen, aitoon dialogiin ja kumppanuuteen.	3,5	4,3	3,4	3,6	3,5	3,2	3,1
Yhteiset tietojärjestelmät ja välineet tukevat periaatteiden toteutumista.	2,6	4,2	2,5	2,5	2,4	2,6	2,4
Keskiarvo	3,2	4,1	3,2	3,1	3,2	3,2	3,1

Taulukko 5. Näkemykset tulosohjauksen kehityssuuntia koskeviin väittämiin hallinnonaloittain. (1=Täysin samaa mieltä – 4 = Täysin eri mieltä).

	Kaikki	LVM	VM	TEM	OKM	SM	Muut
Nykyinen tulosohjausmalli toimii pääpiirteissään hyvin eikä vaadi merkittävää päivittämistä.	2,6	3,4	2,2	2,4	2,6	2,9	2,7
Tulosohjausta tulisi toteuttaa jatkossa selvästi yhdenmukaisemmin eri hallinnonaloilla (yhtenäisempi ohjausmalli ja viitekehys sekä käytännöt ja prosessit).	2,9	3,0	3,1	3,0	2,9	2,7	2,6
Tulostavoitteiden ja -mittareiden asettamisen ja arvioinnin käytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa merkittävästi.	2,9	2,4	3,1	3,0	2,9	2,7	2,6
Tulosohjauksessa hyödynnettäviä kaikille yhteisiä (sähköisiä) välineitä ja järjestelmiä tulisi kehittää voimakkaasti.	3,3	3,6	3,6	3,5	3,4	3,0	3,0
Tulosohjauksessa tulisi painottaa selvästi enemmän pidemmän aikavälin (hallituskaudet ylittäviä) vaikuttavuustavoitteita.	3,3	3,6	3,2	3,3	2,8	3,6	3,4
Tulosohjauksen tulisi olla selvästi joustavampi ja pystyä reagoimaan toimintaympäristön muutoksiin (lyhyemmällä kuin yhden vuoden aikavälillä).	2,9	2,3	3,4	2,9	3,2	3,1	2,8
Tulosohjausta tulisi kehittää selvästi ”ilmiölähtöiseen” ja eri hallinnonalojen yhteisiä tavoitteita korostavaan suuntaan.	3,0	3,4	3,2	3,3	2,8	3,1	2,6
Tulosohjaus tulisi kytkeä ensisijaisesti hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin.	2,6	2,7	2,6	2,6	2,5	2,6	2,4
Tulosohjauksen tulisi kytkeytyä selvästi nykyistä enemmän talouden ja toiminnan suunnitteluun ja talousarvioprosessiin.	2,9	1,9	3,4	2,8	3,1	2,9	3,0
Tulosohjausmallin tulisi sisältää huomattavasti enemmän kannustimia (esim. palkitseminen tulosten saavuttamisesta).	2,8	1,9	2,9	3,1	3,5	2,4	2,5
Tulosohjaus pitäisi kytkeä tiiviimmin eri hallinnonaloilla tehtävään arviointitoimintaan.	3,0	2,8	3,1	3,0	2,8	3,0	3,1
Tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta tulisi nykyistä avoimemmin viestiä myös ulospäin (kansalaisille, yrityksille ja laajemmin yhteiskuntaan).	3,1	3,2	3,5	3,1	3,3	2,6	2,9

Liite 3: Analysoidut tulossopimukset

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala:

- Hallitusohjelmaa toteuttava liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenneviraston välinen tulossopimus (2016)
- Hallitusohjelmaa toteuttava liikenne- ja viestintäministeriön ja Väyläviraston välinen tulossopimus 2020–2023

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala:

- Maa- ja metsätalousministeriön ja Maanmittauslaitoksen tulossopimus 2016–2020
- Maa- ja metsätalousministeriön ja Luonnonvarakeskuksen tulossopimus 2016–2020
- Maa- ja metsätalousministeriön ja Maanmittauslaitoksen tulossopimus 2020–2024
- Maa- ja metsätalousministeriön ja Luonnonvarakeskuksen tulossopimus 2020–2024

Puolustusministeriön hallinnonala:

- Puolustusvoimien tulossopimus (2016)
- Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien tulossopimus 2020

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala:

- Patentti- ja rekisterihallituksen tulostavoiteasiakirja 2016–2019
- Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2016–2019
- Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2020–2023

Valtiovarainministeriön hallinnonala:

- Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välinen tulossopimus vuodelle 2016 sekä ennakolliset tavoitteet vuosille 2017–2019
- Valtiovarainministeriön ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tulossopimus 2016 sekä ennakolliset tavoitteet vuosille 2017–2019
- Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välinen tulossopimus vuodelle 2020 sekä ennakolliset tavoitteet vuosille 2021–2023

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala:

- Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulossopimus vuosille 2016–2029 ja tulostavoitteet 2016
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämisvirasto Fimean tulossopimus vuosille 2016–2019 ja tulostavoitteet 2016
- Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulossopimus vuosille 2020–2023 ja tulostavoitteet 2020
- Sosiaali- ja terveysministeriön ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämisvirasto Fimean tulossopimus 2020–2023 ja tulostavoitteet 2020

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala:

- Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Arkistolaitoksen välinen tarkistettu tulossopimus vuosille 2013–2016 ja voimavarat vuodelle 2016
- Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Kansallisarkiston välinen tulossopimus vuosille 2020–2023 ja voimavarat vuodelle 2020

Sisäministeriön hallinnonala:

- Rajavartiolaitoksen tulostavoiteasiakirja 2016
- Maahanmuuttoviraston tulostavoiteasiakirja 2016
- Rajavartiolaitoksen tulossopimus vuodelle 2020 (suunnittelukausi 2020–2024)
- Maahanmuuttoviraston tulossopimus vuodelle 2020 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma kaudelle 2021–2024

Ympäristöministeriön hallinnonala:

- Ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen välinen tulossopimus vuosille 2016–2019
- Ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen välinen tulossopimus vuosille 2020–2023

Liite 4: Kuvaus yliopistojen ohjauksesta ja omistajaohjauksesta

Yliopistojen ohjaus

Tausta

Suomalainen yliopistokehitys voidaan jakaa kolmeen eri aikakauteen: aikakauteen ennen 1960-lukua, 1960–1980 väliseen ajanjaksoon sekä 1980-luvulla alkaneeseen vaiheeseen. Nykyaikaisen yliopiston kehitys alkoi 1960-luvulla. Tuo vuosikymmen oli alueellisen laajentumisen vuosikymmen; yliopistojen määrä lähes kaksinkertaistui, ja uudet sijoituspaikat olivat perinteisten yliopistopaikkakuntien, Turun ja Helsingin, ulkopuolella. 1970-luku oli yliopistojen valtiollistamisen vuosikymmen. 1960–1980-luvulla valtio toteutti yliopistolaitoksessa hallinto- ja tutkintouudistukset yliopistojen voimakkaasta vastustuksesta huolimatta. Prosessi lisäsi valtiovallan roolia yliopistojen toimintojen ohjaajana. Ajanjakson korkeakoulupolitiikkaa leimasi määrän korostaminen; tavoitteena oli väestön koulutustason nostaminen.[82]

Laatu tuli määrän rinnalle 1980-luvulla. Laajentunut yliopistolaitos vaatii yhä enemmän resursseja, ja valtiolla oli paineita lisätä resurssien tehokkaampaa käyttöä.[83] 1980-luvun puoliväli merkitsi siirtymistä vähitellen normiohjauksesta ja menolajibudjetoinnista kohti tulosohjausta ja toimintamenobudjetointia. Nämä yliopistojen rahoitus- ja tulosohjauksessa tapahtuneet muutokset heijastelevat uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukanaan tuomaa ajattelua, joka korostaa julkisten palvelujen taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta sekä tilivelvollisuutta suhteessa toimintaa rahoittavaan valtioon ja sen kansalaisiin. Muutokset eivät ole Suomessa poikkeuksellisia, vaan uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut laajalti julkisten palvelujen kehittämiseen OECD-maissa jo 1990-luvulta alkaen.[84]

---

82 Ks. esim. Nevala, A. (1999). Korkeakoulutuksen kasvu, lohkoutuminen ja eriarvoisuus Suomessa. Bibliotheca historica 43. Helsinki: Suomen historiallinen seura; Nevala, A., & Rinne, R. (2012). Korkeakoulutuksen muodonmuutos. Teoksessa P. Kettunen & H. Simola (toim.), Tiedon ja osaamisen Suomi: kasvatus ja koulutus Suomessa1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

83 Nevala, A., & Rinne, R. (2012). Korkeakoulutuksen muodonmuutos. Teoksessa P. Kettunen & H. Simola (toim.), Tiedon ja osaamisen Suomi: kasvatus ja koulutus Suomessa1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

84 Ks. esim. Nenonen, M. (2020). Tulokset paranevat, miten käy laadun? Tulosperustainen rahoitusmalli koulutuksen tuloksellisuuden ja laadun kehittäjänä ammattikorkeakouluissa. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Education, Humanities, and Technology N0 157; Seuri, A., Vartiainen, H. (2018). Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti. Tammikuu 2018.

Vuoteen 2010 saakka yliopistot olivat osa valtionhallintoa ja kuuluivat valtion budjettitalouden piiriin. Yliopistoille osoitetut toimintamenot (määrärahat) budjetoitiin nettomääräisenä opetusministeriön hallinnonalalle kaksivuotisena siirtomäärärahana. Esimerkiksi valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp) oli yliopistoille asetettu sekä määrällisiä (mm. tutkintotavoitteet) että laadullisia tavoitteita (mm. opiskelijavalintojen kehittäminen). Talousarvioesitykseen sisältyi alustava käyttösuunnitelma yliopistomäärärahan jaosta eri yliopistoille. Korkeakoululaitoksen suunnitteluinstrumenttina toimi valtioneuvoston suunnitelma korkeakoululaitoksen kehittämisestä, joka hyväksyttiin joka neljäs vuosi ja joka kattoi hyväksymisvuoden lisäksi viisi seuraavaa kalenterivuotta (laki korkeakoululaitoksen kehittämisestä 1052/1986). Yliopistoilla oli vuoden 1997 yliopistolain mukaan oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja. Näillä varoilla voitiin myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja. Muilla yliopistoilla kuin Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta käyttää hallinnassaan olevia rahastoja itsenäisesti yliopiston johdon tuloja tuottavana taloushallinnon välineenä. Yliopistolain muutoksella vuoden 2007 alussa (1453/2006) yliopistojen taloudellista itsehallintoa lisättiin antamalla kaikille yliopistoille mahdollisuus omaan, valtion talousarviotalouden ulkopuoliseen omaisuuteen sekä siihen liittyvään oikeushenkilöllisyyteen. Muun kuin rahastotaloutensa osalta yliopistot säilyivät edelleen valtion talousarviotalouden tilivirastoina.

Tulosohjauksen "lähtölaukauksen" antoivat korkeakoululaitoksen kehittämislaki vuonna 1986 (L 1052/1986), sen valmisteluaineistona ollut niin kutsuttu Linnan työryhmän muistio (OPM 1983) sekä lakiin liittynyt valtioneuvoston periaatepäätös (VNp 1986). Periaatepäätöksellä kaikkien yliopistojen piti ottaa käyttöön toiminnan tuloksista kertovat arviointijärjestelmät ja raportoida säännöllisesti tuloksistaan. Lisäksi yliopistojen rahoituspäätöksissä huomioitiin saavutetut tulokset. Vuonna 1994 laadittiin ensimmäiset varsinaiset tulossopimukset, ja samalla yliopistot siirtyivät toimintamenobudjetointiin.[85] Yliopistojen ja valtion väliset sopimusneuvottelut oli aloitettu jo vuonna 1988, ja tällöin voidaan katsoa alkaneen tulosohjauksen vaiheittainen implementaatio. Samalla otettiin ensimmäisen kerran käyttöön rahoituksen myöntäminen tuloksellisuuden perusteella, joskin tuloksellisuusrahoituksen osuus pysyi lähes kymmenen vuotta 2–5 prosentissa kokonaisrahoituksesta.[86]

Vuonna 1997 aloitettiin asteittainen siirtyminen perusrahoituksen "inkrementalistisesta" mallista, jossa neuvottelut käydään edellisvuoden toteuman päälle tehtävistä lisäyksistä, laskennalliseen malliin, jossa rahoituksen lähtökohtana ovat mitattavat resurssit, suoritteet, tai vaikutukset. Ensimmäisessä mallissa (v. 1998–2000) n. 90 % budjettirahoituksesta koostui perusrahoituksesta, loput hankerahoituksesta ja mm. valmistuneiden työllistymiseen tai huippuyksiköihin sidotusta tuloksellisuusrahoituksesta. Perusrahoituksen osalta

85 Seuri, A., Vartiainen, H. (2018).

86 Ks. esim. Seuri, A., Vartiainen, H. (2018).

malli jakoi koulutusmäärärahat maisterin tutkintojen tavoitemäärien mukaan kustannuskertoimet huomioiden, ja vastaavasti tutkimusmäärärahat tohtorin tutkintojen tavoitemäärien mukaan, mutta ilman kustannuskertoimia. Tämän jälkeen mallia on kehitetty mm. muuttamalla asteittain tutkinnoista myönnettävät määrärahat toteumiin perustuviksi, ja lisäämällä malliin rahoituskriteeriksi ajankohtaisia korkeakoulu- ja tiedepolitiikkaan liittyviä tekijöitä, kuten kansainvälistymismittareita, opiskelijatyytyväisyyttä, opintojen etenemistä, laatupainotettuja julkaisumääriä sekä valmistuneiden työllistymistä. Yliopistolain muutoksen myötä vuonna 2010 siirryttiin nykyisen kaltaiseen rahoitusmalliin.[87]

2000-luvulla useat tahot, mukaan lukien tiede- ja teknologianeuvosto[88] sekä Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi[89], toivat esille, että Suomen korkeakoulujärjestelmän kehityskohteita ovat laadun parantaminen, selkeämpi profiloituminen ja pienet yksikkökoot. Yliopistouudistuksella mahdollistettiin yliopistojen taloudellinen ja hallinnollinen autonomia, jolloin yliopistot pystyivät itsenäisesti tekemään päätöksiä ja suuntaamaan rahoitustaan niin, että kansainvälisen tason saavuttaminen mahdollistui.[90]

Yliopistolain muutoksen (v. 2010) keskeinen tavoite oli vahvistaa yliopistojärjestelmää omilla vahvuusalueillaan kansainväliselle tasolle. Yliopistojen toivottiin profiloitumisen kautta nostavan tasoaan kansainvälisesti, ja parantavan niin laatuaan, yhteiskunnallista vaikuttavuuttaan kuin tehokkuuttaankin. Keinoiksi tavoitteen saavuttamiseksi nähtiin yliopistojen reagointiherkkyyden ja joustavuuden vahvistaminen siten, että ne pystyvät monipuolistamaan rahoituspohjaansa ja kohdentamaan tutkimusresurssejaan omille vahvuusalueilleen. Lisäksi haluttiin parantaa yliopistojen kykyä kilpailla kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta sekä tehdä yhteistyötä ulkomaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa.[91]

87 Seuri, A., Vartiainen, H. (2018).

88 Tiede- ja teknologianeuvosto (2006). Tiede, teknologia, innovaatiot. Helsinki.

89 Veugelers, R., Toivanen, O. & Tanayama, T. (2009). Education, research, and the economy. Chapter in Veugelers (ed.): Evaluation of the Finnish National Innovation System - Full Report. Taloustieto OY.

90 ks. esim. Niinikoski et al. (2012). Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21.

91 Ks. esim. Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011). Laadukas, kansainvälinen, profiloitunut ja vaikuttava yliopisto - ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2013 alkaen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

Juridiset puitteet

Yliopistoja koskeva lainsäädäntö uudistettiin 1.1.2010 alkaen. Uudistuksen myötä yliopistot irrotettiin valtio-organisaatiosta ja niille luotiin itsenäinen oikeushenkilöasema joko julkisoikeudellisen yliopiston tai säätiöyliopiston muodossa. Yliopistojen oikeushenkilöasema merkitsi niiden taloudellisen ja hallinnollisen autonomian huomattavaa vahvistumista. Yliopistot saivat suuremman päätäntävallan tehtäviensä toteuttamisessa sekä selkeästi enemmän vastuuta oman toimintansa ja taloutensa järjestämisestä. Yliopistojen strategisen tavoitteenasettelun ja johtamisen merkitys korostui. Niiden toivottiin monipuolistavan rahoituspohjaansa ja kohdentavan tutkimusresurssejaan vahvuusalueilleen sekä vahvistamaan tutkimus- ja opetustoimintansa laatua[92].

Yliopistoihin luetaan myös Maanpuolustuskorkeakoulu (MPKK), joka on puolustusvoimiin kuuluva sotatieteellinen korkeakoulu. MPKK on puolustusvoimain komentajan alainen, ja muista yliopistoista poiketen Maanpuolustuskorkeakoulun toimintaa säätää Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta.[93] Koska Maanpuolustuskorkeakoulua ohjataan tulosohjauksen kautta, eikä se siten eroa muista tulosohjattavista virastoista, jätetään taho tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Yliopistojen toiminta perustuu itsehallinnolle ja tieteen vapaudelle. Korkeakoulujen itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia (11 kpl) tai säätiöitä (2 kpl). Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välisiä konsernirakenteita on syntynyt usealla paikkakunnalla (esim. Tampere, Lappeenranta, Rovaniemi ja Oulu). Ammattikorkeakoulut ovat juridiselta asemaltaan osakeyhtiöitä, ja monilla paikkakunnilla yliopistot ovat yksi ammattikorkeakoulun omistajataho.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisessä strategisessa vuoropuhelussa korostuu korkeakoulujen autonomia ja yhteiskuntavastuu. Vuorovaikutus ministeriön ja yliopistojen välillä on systemaattista. Ministeriön yliopisto-ohjaus voidaan jakaa sopimusohjaukseen, määrärahaohjaukseen ja muihin ohjauksen muotoihin, kuten informaatio-ohjaukseen ja koulutusvastuupäätöksiin. Ohjausmuodoista määrärahaohjaus on keskeisin.

92 Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011).

93 Maanpuolustuskorkeakoulun käsikirja 2016.

Yleinen toimintaperiaate

Yliopistot ja ministeriö käyvät nelivuotisen sopimuskauden alussa neuvottelut, joissa sovitaan yliopiston yhteiset tavoitteet, keskeiset yliopistokohtaiset toimenpiteet, yliopiston tehtävä, profiili, vahvuusalat ja uudet nousevat alat, sekä tutkintotavoitteet että niiden perusteella kohdennettavat määrärahat. Sopimuksessa määritellään myös tavoitteiden toteutumisen raportointi. Sopimuskauden aikana ministeriö toteuttaa välitarkastelut, jotka ***rakentuvat vuoropuhelulle. Välitarkastelujen tavoitteena on yliopiston strategisen työn tukeminen ja strategian toimeenpanon seuranta***.

Sopimusohjauksen roolista korkeakoulusektorilla on keskusteltu paljon. Erityisesti yliopistojen rakenteellisen uudistumisen ja profiloitumisen edistäminen ainoastaan sopimuksellisin keinoin on osoittautunut haasteelliseksi. Ministeriö onkin lisännyt profiloitumista tukevia rahoitusinstrumentteja (mm. yliopistojen profilointirahoitus, lippulaivarahoitus).

Määrärahaohjaus on oleellinen osa yliopistojen ohjausta. Valtio rahoittaa korkeakoulujen toimintaa lukuisia kanavia pitkin, mutta niistä tärkein on yliopistojen laskennallinen perusrahoitus, jonka suuruus määräytyy rahoitusmallien kautta. Rahoitusmallien perusteella jaetaan talousarviossa päätetyt määrärahat yliopistojen kesken niiden suoritteiden ja muiden rahoitusmalleissa määriteltyjen tekijöiden mukaan. Yliopistot siis kilpailevat keskenään perusrahoituksesta, ja rahoitusmallin kautta jaettava summa on ennalta määritetty valtion budjetissa.

Rahoitusosuuden laskennassa käytetään kolmen viimeisimmän käytettävissä olevan vuoden laskentaperusteiden keskiarvoa. Esimerkiksi osa yliopistojen vuoden 2020 rahoituksesta myönnetään vuosien 2016–2018 tutkimusjulkaisujen perusteella. Rahoitusmallit asetetaan sopimuskausittain (nykyään neljä vuotta). Tämänhetkinen sopimuskausi on 2021–2024.

Ministeriön muilla ohjauskeinoilla, kuten **informaatio-ohjauksella** ministeriö pyrkii kannustamaan ja sitouttamaan yliopistoja muihin keskinäistä vuorovaikutusta edellyttäviin asioihin. Yliopistojen, ja muiden seurantietoa tarvitsevien, käytössä on Vipunen-tietopalvelu, jossa yksityiskohtaisen tilastoaineiston lisäksi esiintyy vuosittain päivittyvät tiedot korkeakoulujen asemoitumisesta korkeakoulukentässä. Ministeriö tuottaa määrävälein korkeakoulutuksen ja tutkimuksen tilannekuvasta katsauksen, sekä antaa korkeakouluille korkeakoulukohtaista palautetta sopimusneuvottelun yhteydessä ja sopimuskauden välitarkastelun aikana. Tilastoaineistoa hyödynnetään myös korkeakoulujen sopimustavoitteiden toteutumisen seurannassa. Lisäksi Suomen Akatemian avoimet tietovarannot tukevat yliopistojen toiminnan kehittämistä. Keskeiset toimenpiteet ja näihin liittyvä valmistelu ovat esillä korkeakoulujen strategisen ja operatiivisen johdon kokouksissa, alakohtaisissa

kokouksissa ja teemakohtaisissa seminaareissa. Keskinäisen vuorovaikutuksen vahvistamiseksi pääosaan tilaisuuksista osallistuu myös keskeisten sidosryhmien edustajia.

Ohjauksen luonne ja yhteys johtamiseen

Valtio rahoittaa yliopistoja **useiden eri kanavien kautta** (yliopistojen perusrahoitus, muu budjettirahoitus, Suomen Akatemian ja Business Finlandin kautta kulkeva rahoitus) ja eri tavoilla (määrärahat ja pääomittaminen). Perusrahoitus kanavoidaan rahoitusmallin kautta. Muu budjettirahoitus pitää sisällään esim. Sipilän hallituksen yliopistoille suuntaamat kärkihankerahoitukset. Suomen Akatemian rahoitus ja Business Finlandin tutkimusorganisaatioille myöntämä rahoitus on puolestaan kilpailtua rahoitusta, josta yliopistojen rinnalla kilpailevat tutkimuslaitokset ja ammattikorkeakoulut. Suomen Akatemian kautta jaettu rahoitus yliopistoille on viime vuosina hieman kasvanut ja Business Finlandin vastaavasti pienentynyt. Valtio ohjaa näillä instrumenteilla yliopistojen toimintaa sellaisiin kohteisiin (esim. ilmastonmuutos, korona) ja sellaisiin toimintamuotoihin (esim. strategisen tutkimuksen rahoitus ja profiloitumisrahoitus), jotka palvelevat yhteiskunnan kannalta keskeisiä kehityskulkuja.

Valtion lisäksi yliopistot hankkivat ns. täydentävää rahoitusta EU:sta ja yrityksiltä. Yliopistojen yrityksiltä saama rahoitus on viime vuosina vähentynyt, kun taas EU-rahoitus on jonkin verran kasvanut. Yliopistoja on pääomitettu vuosina 2008–2020 valtion toimesta yhteensä *1 014 miljoonalla eurolla*. *Valtio on lisäksi varautunut pääomittamaan yliopistoja vastinrahaan oikeuttavan varainhankinnan perusteella 67 miljoonalla eurolla vuonna 2022*. **Pääomittamisen** avulla pyrittiin vahvistamaan yliopistojen kyvykkyyttä panostaa strategisesti tärkeiksi katsomilleen toiminnan osa-alueille.

Yliopistojen **rahoitusmallin** (ks. Kuvio 1) koulutus- ja tutkimusmäärärahat jaetaan suoritteiden perusteella. Tutkintojen osalta rahoitusmalli kuitenkin palkitsee suoritteista tulossopimuksissa neuvoteltuihin enimmäismääriin saakka. Tutkintojen enimmäismäärillä on merkittävä ohjausvaikutus rahoitusmallin toimintaan. Koska muut koulutusindikaattorit ovat epäsuorasti kytketty tutkintotavoitteisiin, voi ministeriö näitä säätämällä käytännössä määrätä ne puitteet, joissa yliopisto voi ansaita koulutuksellaan. Kilpailtu tutkimusrahoitus jaetaan erikseen ulkomaisen (9 %) ja muun, eli kotimaisen (6 %), rahoituksen mukaan. Koulutus- ja tutkimusosioiden määrärahat jaetaan eri tavoin, ja tutkimusosion voidaan nähdä tasapainottavan rahoitusmalliin liittyviä puutteita.

Koulutus- ja tutkimusrahoitusosuuksien ohella on käytössä **strategiaperusteinen rahoitusosuus**, josta sovitaan ministeriön ja yliopistojen sopimusneuvotteluissa. Vuodesta 2021 alkaen strategiaperusteinen rahoitus jakautuu ohjelmapohjaiseen osuuteen ja korkeakoulujen omaa strategiaa ja uudistumista tukevaan osuuteen, joista pääpaino on jälkimmäisellä osuudella. Lisäksi rahoitusmallissa otetaan huomioon yliopistojen valtakunnallisia tehtäviä, kuten Kansalliskirjaston ja harjoittelukoulujen ylläpito ja kehittäminen.

Rahoitusmalli on sinänsä neutraali suoritteiden suhteen, mutta se pyrkii ottamaan huomioon alakohtaiset erot valtakunnallisissa tehtävissä sekä sisäänrakennettuna tutkintojen rahoitusosuudessa. Lisäksi alojen väliset erot on huomioitu julkaisujen luokittelussa (jufo-luokitus).

Kuvio1. Yliopistojen rahoitusmalli 2021–2024.

Rahoitusmallin avulla jaettava perusrahoitus kohdennetaan yliopistoille yhtenä kokonaisuutena. Koska yliopistot ovat taloudellisesti ja hallinnollisesti autonomisia, ne päättävät itse rahoituksen sisäisestä kohdentamisesta omien strategisten valintojensa pohjalta. Iso osa yliopistoista käyttää rahoitusmallia joko sellaisenaan tai soveltaen omien tulosyksiköidensä (esim. tiedekunnat) ohjauksessa[94].

Nopealla tarkastelulla näyttäisi siltä, että yliopistojen keskeinen ohjausmalli eli rahoitusmalli toimii hyvin toimintaa ohjaavana. Rahoitusmalli on selkeä ja ymmärrettävä, joten se on helposti sisäistettävissä yliopistojen henkilöstön piirissä.

Mallin vahvuudet ja heikkoudet

Yliopistouudistuksen vaikutusten arvioinnissa vuonna 2018 todettiin, että rahoitusmallilla on suuri ohjaava vaikutus ja se on osaltaan vaikuttanut tuloksellisuuden paranemiseen

94 Seuri, A., Vartiainen, H. (2018).

lähes kaikilla käytetyillä indikaattoreilla. Yliopistot eivät kuitenkaan ole uudistuksen tavoitteiden mukaisesti pystyneet monipuolistamaan rahoituspohjaansa ja kilpailemaan paremmin kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta. Vaikka ministeriön perusrahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta on jonkin verran laskenut, yliopistojen rahoitusrakenne ei ole merkittävästi muuttunut. Arvioinnin johtopäätösten pohjalta voidaan todeta, että rahoitusmallin kautta pystytään selkeästi parantamaan tuloksellisuutta niissä toiminnoissa, joihin se suoraan kohdentuu, mutta rahoitusmallien ulkopuolelle jäävien toimintojen ja niihin epäsuorasti liittyvien osa-alueiden osalta mallin avulla ei ole saavutettu tavoiteltua muutosta.[95]

Arvoinnissa tuotiin myös esiin, että uudistus muodollisesti vahvisti yliopistojen autonomiaa. Koska yliopistojen rahoitus tulee kuitenkin pääsääntöisesti valtiolta ja rahoitusta ohjataan yksityiskohtaisella indikaattoriperusteisella rahoitusmallilla, on yliopistojen tosiasiallisessa autonomiassa tapahtunut toistaiseksi verrattain vähän muutosta. Tulosohjaussyklin piteneminen on osaltaan tukenut lain tavoitteita yliopistojen autonomian vahvistamisesta.[96]

Arvioinnissa nousi esiin, että raportoinnin määrä ja yksityiskohtaisuus ministeriölle on uudistuksessa kasvanut. Tulossopimukset koetaan joiltain osin myös liian yksityiskohtaisiksi. Yliopistoissa tämän nähtiin liittyvän erityisesti tutkintoihin, valintajärjestelmään ja yliopistojen profilointiin liittyviin kysymyksiin.[97]

Tulosperustaista rahoitusta hyödynnetään korkeakoulujen rahoituksen määräytymisessä myös useissa muissa maissa, kuten Norjassa, Ruotsissa, Isossa-Britanniassa, Belgiassa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa. Suomessa tulosperustaisen rahoituksen osuus on kuitenkin kansainvälisesti tarkasteltuna huomattavan korkea ja painottaa koulutuksen tuotoksia (output).

Omistajaohjaus

Tausta

Suomi kuuluu niihin harvalukuisiin EU:n jäsenvaltioihin, joissa valtion osakeomistajuus yhtiöissä on edelleen huomattavaa. OECD:n vertailujen mukaan Suomeen rinnastuvat tältä osin muista EU-maista lähinnä Ranska ja Itävalta. Suomessa valtio on vuosikymmenten

95 Wennberg et al. (2018). Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:33.

96 Wennberg et al. (2018).

97 Wennberg et al. (2018).

varrella päätynyt tai jättäytynyt osakkeenomistajaksi yhtiöihin monista syistä. Toisen maailmansodan jälkeen valtion yhtiöomistusten keskeisenä intressinä oli tarve kehittää ja modernisoida Suomen teollisuutta.[98] [99]

Valtionyhtiöille keskeinen ominaisuus on kannattavuusvaatimus, eli ne kattavat tuloillaan kulunsa. Yhtiöt noudattavat osakeyhtiölakia. Monet niistä on perustettu valtion budjettitalouden piirissä aiemmin hoidetuista tehtävistä. Kun toimintoja on avattu kilpailulle ja toimialan säädöksiä muutettu mahdollistaen myös yksityiset toimijat, on avattu toimiala kilpailulle. Toimialasäädöksillä on turvattu alan yritysten toiminnan yhteiskunnallinen näkökulma. Mitä enemmän markkinat toimivat, sitä enemmän yhtiöitä on myyty ja valtio on luopunut omistuksestaan.

Valtion omistuksia eri yhtiöissä kehitetään pohjautuen kunkin omistuksen perustana oleviin tavoitteisiin. Näitä ovat erityisesti **strateginen omistusintressi**, **finanssi-intressi** sekä pyrkimys edistää kasvua, työllisyyttä ja kestävää kehitystä valtio-omistajuuden keinoin. Valtionyhtiöiden tulee ottaa päätöksenteossaan taloudellisten tekijöiden lisäksi huomioon toiminnan sosiaaliset, alueelliset ja ympäristölliset vaikutukset.[100]

Valtion yhtiöomistuksen piiriin kuuluu 66 yhtiötä. Valtion suoraan ja välillisesti (Solidium Oy) omistamien pörssinoteerattujen yhtiöiden yhteenlaskettu markkina-arvo on noin 27 miljardia euroa. Yritykset, joista valtio omistaa vähintään 50 prosenttia, työllistävät Suomessa noin 52 000 henkilöä. Valtion viime vuosien keskeisenä omistajapoliittisena linjauksena onkin ollut valtio-omisteisten yhtiöiden toiminnan ja omistaja-arvon kehittäminen.[101]

Valtion omistajaohjauksen rakenne on uudistunut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Keskeisimmät uudistukset ovat liittyneet yhtäältä valtion omistajaohjauksen toimeenpanon keskittämiseen, ja toisaalta tiettyjen valtio-omistusten ohjauksen hajauttamiseen holding-yhtiön vastuulle. Valtion Kehitysyhtiö Vake Oy:n ohjaus siirtyi 21.12.2020 valtioneuvoston kansliasta työ- ja elinkeinoministeriöön, ja samalla yhtiö muuttui valtion erityistehtäväyhtiö Ilmastorahasto Oy:ksi. Ilmastorahasto keskittyy ilmastonmuutoksen

98 OECD (2014). The size and sectoral distribution of SOEs in OECD and partner countries. https://www.oecd.org/daf/ca/size-sectoral-distribution-soes-oecd-partner-countries.htm

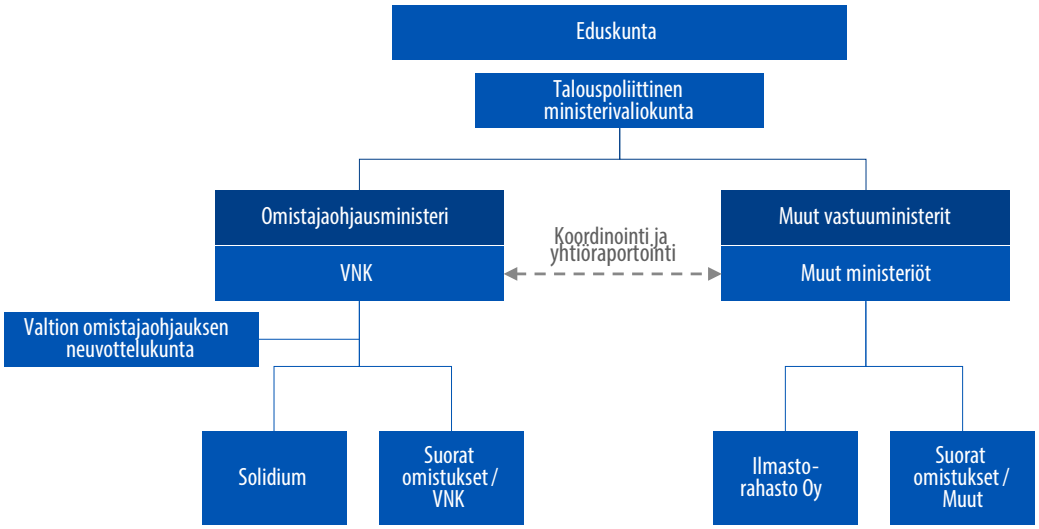
99 Hakala, J. (2019). Selvitys valtion sijoitusyhtiöistä.

100 Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös, 8.4.2020. https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80699a87

101 Tuominen M., et al. (2019). Valtion omistajaohjauksen arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:54

torjumiseen käynnistämällä liiketoimintaa ja tekemällä sijoituksia listaamattomiin yrityksiin.[102]

Kuvio 2. Valtion omistajaohjauksen rakenne. Lähde: Valtioneuvoston kanslia.



Suomen omistajaohjauksen rakenteet ja organisoituminen poikkeavat pikemmin edukseen kuin haitakseen muista tarkastelluista EU-maista. Suomessa on viimeisen 10 vuoden aikana panostettu selkeästi hyvän hallintotavan ja johtamisen periaatteisiin. Suomi näyttäytyy Ruotsin ohella edelläkävijänä myös yhteiskuntavastuun sisällyttämisessä omistajaohjauksen periaatteisiin.[103]

Juridiset puitteet

Valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta määrittävät lainsäädäntö, valtioneuvoston päätökset sekä hyvä hallintotapa. Omistajapolitiikan linjauksia määritellään myös hallitusohjelmassa sekä omistajaohjauksen keskeisiä periaatteita esiin tuovissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä.

Lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (21.12.2007/1368) sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi lakia noudatetaan valtion

102 Työ- ja elinkeinoministeriö. Ilmastorahasto Oy vauhdittaa vähähiilisyyttä ja edistää digitalisaatiota. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote, 27.10.2020. https://tem.fi/-/ilmastorahasto-oy-vauhdittaa-vahahiilisyytta-ja-edistaa-digitalisaatiota

103 Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös, 8.4.2020. https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80699a87

omistajaohjaukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä, valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä sekä valtion liikelaitoksista annetussa laissa (1062/2010) tarkoitettujen valtion liikelaitosten hallinnassa olevissa vastaavissa osakeyhtiöissä.

Viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneista merkittävimmistä uudistuksista yksi keskeisimmistä on valtioneuvoston kanslian **omistajaohjausosaston perustaminen**. Valtioneuvoston vuonna 2007 antamassa omistajapolitiikan periaatepäätöksessä todettiin, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus keskitetään valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle 1.5.2007 alkaen ja samalla valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus säilyy edelleen kyseisistä erityistehtävistä vastaavilla ministeriöillä. Myöhemmin vuoden 2016 periaatepäätöksessä todettiin, että 1.5.2007 toteutettu omistajaohjauksen keskittäminen varmisti sen, että kilpailullisessa ympäristössä toimivien yhtiöiden omistajaohjaus on erotettu sääntelytehtävistä.[104]

Vuonna 2016 annetun valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen myötä omistajapolitiikan painopiste näyttää muuttuneen. Vuoden 2016 periaatepäätöksen keskeisin viesti oli se, että valtio-omistuksesta tulisi tehdä yhteiskunnan aktiivisen uu- distamisen väline eri keinoin. Periaatepäätöksessä esitettiin, että pääomia irrotetaan valtion yhtiöomistuksista uuden synnyttämiseksi ja nimenomaan taloudellisen kasvun ja työllisyyden tukemiseksi.[105]

Vuoden 2020 huhtikuussa omistajaohjausta koskeva periaatepäätös nosti teemana kestävän kasvun ja kehityksen valtionyhtiöiden strategioihin ja ohjaukseen. Aivan erityisesti se kuitenkin huomioi valtionyhtiöiden tehtävät poikkeusoloissa ja niiden jälkeen. Akuutin koronakriisin hallitsemisessa valtionyhtiöt pystyivät nyt joustamaan omista tulostavoitteistaan, ja niiden toivottiin pitäytyvän myös irtisanomisista.[106] Valtionyhtiöille asetettiin rooli kansakunnan jäälleenrakentamisessa kriisiajan jälkeen, ja ne sitoutettiin yhtiöinä valtioneuvoston hyväksymiin ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin.

---

104 Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 7.6.2007 https://vnk.fi/documents/10616/7193949/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+valtioneuvoston+periaatepäätös+2007

105 Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016. https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+periaatepäätös+2016

106 Valtioneuvoston kanslia. Ministeri Tytti Tuppurainen: ”Kriisissä tarvitaan aktiivista omistajuutta” – hallitus hyväksyi valtion omistajapolitiikan periaatepäätöksen. https://vnk.fi/-/ministeri-tytti-tuppurainen-kriisissa-tarvitaan-aktiivista-omistajuutta-hallitus-hyvaksyi-valtion-omistajapolitiikan-periaatepaatoksen

Taulukko 1. Vuosien 2007–2020 välisenä aikana annettujen omistajaohjausta koskevien periaatepäätösten keskeiset uudistukset. Lähde: Valtioneuvosto.

2007 uudistukset	2011 uudistukset	2016 uudistukset	2020 uudistukset
Omistajaohjauksen rakenteellinen uudistus Omistajaohjausosaston perustaminen Solidium Oy:n perustaminen Omistusintressien määrittely	Valtio-omistusten hallittu alentaminen Yhteiskuntavastuu osaksi omistajaohjausta Palkitsemislinjausten vahvistaminen	Valtio-omistusten pääomien uudelleen suuntaaminen VAKE:n perustaminen Parlamentaarisen neuvottelukunnan perustaminen Yhteiskuntavastuu perusarvoksi Palkitsemisen uudet ohjeet	Vastuullisuuden merkityksen korostuminen Akuuttien kriisitilanteiden huomiointi (myös taloudellisissa tavoitteissa) sekä kansakunnan jälleenrakentaminen Ilmasto- ja digiasiat läpikäyvinä teemoina ja tavoitteina (mm. Pariisin sopimukseen sitoutuminen)

Yleinen toimintaperiaate

Valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksen operatiivinen ohjausvastuu jakaantuu kahdeksalle eri ministeriölle sekä vähemmistöomisteisten pörssiyritysten osalta Soli- dium Oy:lle. Omistajaohjaus jakaa yhtiöt kolmeen pääryhmään: **finanssi-intressin** tai **strategisen intressin yhtiöihin** sekä valtionhallinnon **erityistehtäviä toteuttaviin yhtiöihin**. Finanssi-intressi ei ole luonteeltaan pysyvä omistuksen peruste. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen (v. 2016) mukaan pelkän finanssi-intressin yhtiöiden pääomat tulisi parhaana mahdollisena ajankohtana allokoida vauhdittamaan tehokkaammin kansantalouden kasvua. Strategisten valtio-omistusten intressinä kansallinen turvallisuus sekä huoltovarmuuteen liittyvä omavaraisuus ja peruspalveluvelvoite ovat keskeisiä perusteluita. Erityistehtäväyhtiöiden osalta valtio-omistuksia perustellaan yleisen edun näkökulmilla, kuten alkoholipoliittisilla, viestintäpoliittisilla, aluepoliittisilla tai muilla näkökohdilla. Esimerkiksi sääntelyyn liittyvien haasteiden vuoksi julkinen monopoli on usein nähty parhaana vaihtoehtona. Erityistehtävää toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on yhteiskunnallisia tavoitteita, joiden organisoimiseksi yhtiömuoto on koettu hyväksi vaihtoehdoksi. Omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtio-omistuksen yhtenä intressinä voi olla myös suomalaisen omistamisen puolustaminen, jolloin valtion

omistajuus on yksi väline tämän turvaamiseksi. Tällöin omistamisella tähdätään yritysten pitkäjänteiseen arvon kasvattamiseen erona sijoitustoiminnalle, jolle on leimallista tuottojen vuosittainen optimointi.[107]

Kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjaus on keskitetty valtioneuvoston kansli- aan omistajaohjausosastolle. Ei-strategisiksi määriteltyjen (finanssi-intressi) valtion pörssinoteerattujen yhtiöiden (pl. Altia) omistajaohjauksesta vastaa holdingyhtiö Soli- dium Oy, jonka osakekannan valtio omistaa täysimääräisesti. Erityistehtäväyhtiöitä koskevan omistajaohjauksen toimeenpano on jakaantunut usean eri ministeriön vas- tuulle. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa kahdeksan erityistehtä- väyhtiön omistajaohjauksesta, kun taas muiden osalta vastuunjako on jakaantunut eri substanssiministeriöille. Omistajaohjauksesta vastaavia ministeriöitä ovat liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö sekä ympäristöministeriö. Näiden ohjaukseen kuuluu yhteensä 37 yhtiötä.[108]

Vuoden 2019 arvioinnin mukaan nykyisten vastuutoimijoiden osaaminen palvelee hyvin nykyisen rakenteen mukaista työnjakoa. Valtioneuvoston kanslian osalta yhtiöt näkevät osaamisen vahvuutena liiketoiminnan kehittämiseen ja yritystoimintaan liittyvän substanssiosaamisen, kun taas ministeriöistä löytyy erityistehtäväyhtiöiden ”omaan politiikka-alaan” kuuluvaa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvää substanssiosaamista.

Ohjauksen luonne ja yhteys johtamiseen

Omistajaohjaus tarkoittaa yhtiön omistajan taholta yhtiöön kohdistuvaa ohjausta. Keskeisinä omistajaohjauskeinoina valtio käyttää äänioikeutta yhtiökokouksissa, jonka rinalla se osallistuu hallitusjäsenten valintaprosessiin (mikäli omistusosuus tähän oikeuttaa) sekä hyödyntää muita hyvän hallintotavan ohjauskeinoja. Muita valtion omistajaohjauksen keskeisiä sääntely- ja ohjausvälineitä ovat valtioneuvoston periaatepäätökset valtion omistajapolitiikasta, erilliset yhtiöitä koskevat toimintaohjeet sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot.

107 Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016. https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtion+omistajapolitiikkaa+koskeva+periaatepäätös+2016

108 Tarkempaa tietoa yhtiöistä: Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajaohjaus. Yhtiöt. https://vnk.fi/omistajaohjaus/yhtiot

Kuvio 3. Valtion omistajaohjauksen välineet. Lähde: Tuominen-Thuesen et al. VNK, 2019.

Isommissa, enemmän ohjattavia yhtiöitä sisältävissä ministeriöissä omistajaohjaus on pitkälti organisoitu tiimirakenteen muotoon. Tällöin omistajaohjauksen kokonaisuu- desta vastaavat nimetyt vastuuhenkilöt, jotka voivat hoitaa suoraan yhtiökohtaisia ohjausvastuita tai delegoida niitä toisille vastuuvirkamiehille. Ohjausvastuullisten henkilöiden tukena toimii substanssiasiantuntijoita tai analyytikoita yrityskategoriasta riippuen. Niissä ministeriöissä, joilla ohjausvastuulla on vain vähän, tai vain yksittäisiä, yhtiöitä, omistajaohjausvastuu on kokonaisuudessaan keskitetty yksittäisten virkamiesten vastuulle.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (v. 2016) on hyvin selkeästi määritelty omistajaohjauksen keinot ja sisällöt. Periaatepäätöksessä todetaan, että: *"Omistaja-ohjaus perustuu itsenäiseen omistajastrategiseen vaikuttamiseen ja taloudelliseen analyysiin sekä näihin perustuvaan valmisteluun. Näiden perusteella valtio ottaa tarvittaessa kantaa yrityksen strategisiin ja taloudellisiin kysymyksiin. Valtio on aktiivinen omistaja. Hallitusnimitysten kautta voi huolehtia siitä, että valtio-omistajan tavoitteet saavutetaan parhaalla mahdollisella tavalla... Yhtiön hallitus ja toimiva johto ovat vastuussa siitä, että ne keskustelevat merkittävien omistajien kanssa omistaja-arvon kehittymiseen liittyvistä tai muutoin merkittävistä omistajia koskettavista asioista. Valtio omistajana keskustelee yhtiöiden kanssa aktiivisesti lainsäädännön rajoissa muut omistajat huomioon ottaen. Omistajaohjauksen kannalta keskeinen päätöksentekoelin on yhtiön hallitus. Hallitusjäsenyyksien keskeisiä perusteita ovat ehdokkaiden kokemus ja asiantuntemus, hallitusten yhteistyökyvyn ja monipuolisen osaamisen varmistaminen sekä valtioneuvoston asettamien tasa-arvotavoitteiden noudattaminen."*[109]

Vuonna 2019 julkaistun valtion omistajaohjauksen arvioinnin havaintojen perusteella omistajaohjauksen operatiivinen toimeenpano on viimeisen vuosikymmenen aikana muuttunut johdonmukaisemmaksi, laadukkaammaksi, sekä omistajan ja yhtiön ylimmän johdon vuorovaikutusta ja dialogia korostavaksi ohjaukseksi. Vuorovaikutus yhtiöiden hallituksen ja operatiivisen johdon kanssa on arviointihaastatteluiden perusteella säännönmukaista ja toimivaa. Dialogia yritysten ja omistajaohjauksesta vastaavien tahojen välillä kuvataan strategiseksi ja sparraavaksi. Eri yhtiöiden tilannekuvaa päivitetään myös

109 Valtioneuvoston kanslia. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016

aktiivisesti ministeriöiden sisällä omistajaohjauksen operatiivisesta toimeenpanosta vastaavien henkilöiden välillä.[110]

Valtioneuvosto on johdonmukaisesti linjannut eri aikoina annetuissa periaatepäätök- sissään valtio-omisteisten yhtiöiden palkitsemisjärjestelmiin ja palkkaukseen liittyviä asioita. Syyskuussa 2009 hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta antoi kannanoton, jolla linjattiin uudelleen valtio-omistajan ohjeistusta yritysjohdon palkitsemisesta sekä eläke-etuuksista.[111] Kannanoton keskeinen linjaus oli, että yritysjohdon palkitsemisessa on pystyttävä yhdistämään yritysten kyky kilpailla parhaista osaajista ja kohtuullisuus.

Mallin vahvuudet ja heikkoudet (omistajaohjauksen arviointi v. 2019)

Omistajaohjauksen arvioinnin yhteydessä esiin nousseiden valtion omistajuuden tuomien hyötyjen ja haasteiden kirjo yhtiöiden liiketoiminnalle ja kehitykselle oli hyvin laajaa. Valtio-omistuksen vaikutukset yhtiön toimintaan ovat keskeisesti riippuvaisia yhtiön ydinliiketoiminnasta ja toimintaympäristön kehityksestä. Yleisesti ottaen arvioinnin perusteella kävi ilmi, että valtio omistajana näyttäytyy hieman kaksijakoisena eri yhtiöille. Stabiilin toimintaympäristön yhtiöissä valtio näyttäytyy hyvin vakaana ja maltillisena omistajana, jonka asettamat tavoitteet ja/tai tuottovaatimukset ovat tasapainossa yhtiöiden toiminnan kannalta. Stabiilin toimintaympäristön yhtiöissä valtio-omistuksen hyötyinä tuotiin esiin valtion vakaus, ammattimaisuus ja pitkäjänteisyys omistajana. Toimintaympäristön muutostilanteissa ja yhtiöiden nopeaa reagointikykyä vaativissa isoissa uudistuksissa valtio-omisteisuuden nähdään ajoittain heikentävän yhtiön mahdollisuuksia toteuttaa tarvittavia uudistuksia nopealla aikataululla. [112]

Omistajaohjauksen arvioinnin mukaan nykyinen, vuoden 2007 periaatepäätöksen pohjalta laadittu, operatiivinen omistajaohjauksen rakenne toimii tällä hetkellä tarkoituksenmukaisella tavalla. Eri intressiryhmien (valtio-omisteiset yhtiöt, omistajaohjauksesta vastaavat virkamiehet sekä poliittiset toimijat) näkemyksien mukaan nykyinen omistajaohjauksen operatiivinen rakenne ja vastuunjako nähdään hyvin toimivana kokonaisuutena. Nykyinen yhtiöiden luokittelu ja ohjauksen työnjako valtion omistajaohjausrakenteessa näyttäytyy

110 Tuominen-Thuesen, M. ym. (2019). Valtion omistajaohjauksen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:54.

111 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto palkitsemisesta, 8.9.2009. https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Talouspoliittisen+ministerivaliokunnan+palkitsemiskannanotto+2009

112 Tuominen-Thuesen, M. ym. (2019).

eri toimijoille selkeänä ja perusteltuna. Operatiivisen rakenteen sisällä esiintyy kuitenkin pieniä tarpeita rakenteiden edelleen kehittämiselle tai vahvemmalle omistajaohjaukseen liittyvälle osaamisen kehittämiselle. Vuonna 2016 annetun valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen myötä perustettu parlamentaarisesti koottu valtion omistajaohjauksen neuvottelukunta on arvioinnin havaintojen perusteella lisännyt omistajaohjaukseen liittyvien asioiden läpinäkyvyyttä ja tiedonsaantia eduskunnassa.[113]

Arvioinnissa todetaan, että valtion omistajaohjauksen ammattimaistuminen on nähtävillä kaikissa vastuuministeriöissä. Vuonna 2007 annetun periaatepäätöksen myötä perustettu valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on aktiivisesti pyrkinyt kehittämään omistajaohjauksen työkaluja ja raportointia, sekä kouluttamaan omistajaohjauksesta vastaavia muiden ministeriöiden virkamiehiä ja omistajaohjauksen kohteena olevien yhtiöiden johtoa hyvään hallintotapaan sekä tarkastelemaan valtion omistajapoliittisiin painopisteisiin liittyviä kysymyksiä.[114]

Keskeiset omistajaohjaukseen liittyvät haasteet korostuvat arvioinnin perusteella tapauksissa, joissa valtion substanssipolitiikassa tavoiteltavat uudistukset kohdistuvat valtio-omisteisiin yhtiöihin. Käytännössä kyse on usein taloudellisten vaikutusten sekä toisaalta substanssipoliitikoiden sisältämien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välisistä ristiriidoista. Rakenteelliseksi ongelmaksi asia muodostuu siten, että eri intressejä ajavat toimijat (ministeriöt) ovat pitkälti siiloutuneet omien tavoitteidensa ajamiseen, ja rakenteelliselta kokonaisuudelta puuttuu mahdollisuus tehdä kokonaisvaltaisia päätöksiä. Käytännössä tämä johtaa valtionhallinnon ja poliittisen päätöksenteon vaikeuteen muodostaa yhtenäistä valtion omistajapoliittista tahtotilaa. Omistajaohjauksen tunnistetut haasteet koskevat erityisesti tilanteita, jossa substanssipoliittisissa uudistuksissa ei ole huomioitu riittävästi niiden heijastusvaikutuksia valtio-omisteisiin yhtiöihin. [115]

Operatiivisen tason haasteina arviointi nostaa esiin valtion palkitsemiseen liittyvät linjaukset sekä ohjeiden joustamattomuuden tiettyjen yritysten osalta. Haasteellisimmaksi valtion palkitsemislinjaukset on koettu kaupallisilla markkinoilla toimivissa yhtiöissä, joissa valtiolla on enemmistöomistus. Palkitsemislinjaukset ovat vaikeuttaneet haastatteluiden perusteella yhtiöiden johdon rekrytointeja. Yhtiöiden toimintaan ovat vaikuttaneet myös toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, yhtiöiden kansainvälistyminen sekä yleinen kiristynyt kilpailu työmarkkinoilla, jotka ovat lisänneet paineita palkitsemisen joustavuuteen. Myös yksittäisissä erityistehtäyhtiöissä tai rajoitetuilla markkinoilla toimivissa strategisissa yhtiöissä on koettu vastaavia palkitsemislinjauksiin liittyviä haasteita.[116]

113 Tuominen-Thuesen, M. ym. (2019).
114 Tuominen-Thuesen, M. ym. (2019).
115 Tuominen-Thuesen, M. ym. (2019).
116 Tuominen-Thuesen, M. ym. (2019).

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-425-5
ISSN PDF 2342-6799