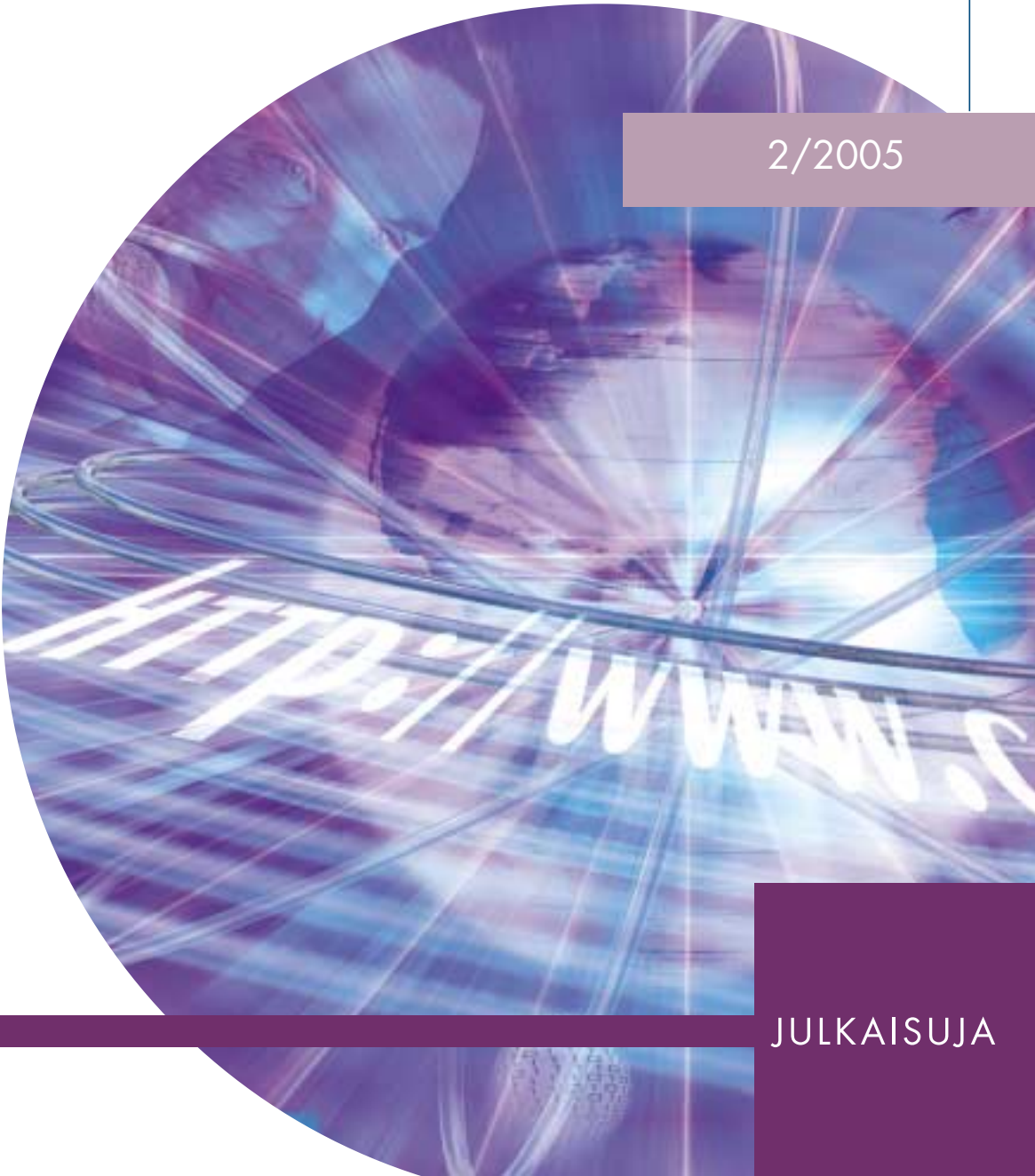




VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# TUŁOSOHJAUKSEN KÄSIKIRJA

2/2005



JULKAISUJA

# TULOSOHJAUKSEN KÄSIKIRJA

2/2005

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
HALLINNON KEHITTÄMISOSASTO

JULKAISUJA

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A  
PL 28  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**

(09) 160 01

**Telefaksi**

(09) 160 33123

**Internet**

[www.vm.fi/julkaisut](http://www.vm.fi/julkaisut)

**Julkaisun tilaukset**

Edita Publishing Oy

**Taitto**

MacSet Oy

ISSN 1459-3394

ISBN 951-804-531-3 (nid.)

ISBN 951-804-532-1 (PDF)

Edita Prima Oy  
HELSINKI 2005

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtiovarainministeriö, elokuu 2005		
<b>Tekijät</b>	Matti Salminen (toim.), valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun nimi</b>	Tulosohjauksen käsikirja		
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>		
<b>Asiasanat</b>	valtionhallinto, tulosohjaus, tilivelvollisuus, talousarvio, tulossopimus, tulostavoite, vaikuttavuus, tehokkuus, tuottavuus, laadunhallinta, johtaminen, tulospalkkaus, laskentatoimi, tilinpäätös, arviointi		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Julkaisuja, 2/2005		
<b>Julkaisun tunnistetiedot</b>	<b>ISSN</b> 1459-3394	<b>ISBN</b> 951-804-531-3	
	<b>Sivuja</b> 125	<b>Kieli</b> Suomi	<b>Hinta</b> 19 €
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Edita Publishing Oy		
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Edita Prima Oy, Helsinki 2005		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Tulosohjauksen käsikirjassa tarkastellaan kokoavasti valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuusudistuksen keskeisiä periaatteita, uusien talousarviosäännösten soveltamista ja hyviä tulosohjauskäytäntöjä eri hallinnonaloilta. Huomiota on kiinnitetty myös tulokäsitteiden määrittelyyn.</p> <p>Käsikirjan tekemisessä on hyödynnetty tilivelvollisuushankkeen aikana syntynyt monipuolinen tietämys ja henkilöverkosto. Käsikirjan tekemiseen ovat osallistuneet valtiovarain controller –toiminto, kaikki ministeriöt ja useat muut virastot, kuten Maanmittauslaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, Valtiokonttori ja Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT. Eri osa-alueiden tekstien tuottajia ja kirjoittajia on ollut useita. Lisäksi palautetta ja kommentteja käsikirjan eri luonnosversioihin ovat antaneet monet virkamiehet. Julkaisun kokonaisuudesta, tekstiosioiden kirjoittamisesta ja tekstien muokkaamisesta yhtenäisellä tavalla on vastannut neuvotteleva virkamies Matti Salminen valtiovarainministeriöstä.</p>		

Käsikirja on tarkoitettu käytännön työvälineeksi tulohjausmenettelyyn osallistuville virkamiehille, ministeriöiden ja virastojen johdolle ja johtoa avustaville asiantuntijoille, jotka käytännössä vastaavat tulos-sopimusneuvotteluista ja tulohjausmenettelyjen kehittämisestä eri hallinnonaloilla ja virastoissa.

Käsikirjaa on jatkossa tarkoitus päivittää ja pitää ajan tasalla julkaisemalla sopivin väliajoin uusia verkkoversioita ja painoksia. Tulohjaus-kirjan sisältö jakautuu seuraaviin lukuihin:

#### **Johdanto**

- 1 Hallinnon tulohjaus ja tilivelvollisuus**
  - 2 Tulostavoitteet ja tuloksellisuuden peruskriteerit**
  - 3 Tulostavoitteiden esittäminen talousarviossa ja toiminta- ja taloussuunnitelmassa**
  - 4 Tulossopimusten sisältö ja tavoitteet**
  - 5 Tulosten mittaaminen ja tunnusluvut**
  - 6 Viraston tulosraportointi ja laskentatoimi**
  - 7 Tilinpäätöksen käsittely ja ministeriön kannanotto**
  - 8 Tulosvastuu ja sen toteutuminen**
  - 9 Arviointitoiminta ja vaikutusten arviointi**
- Liite: Keskeiset tulokäsitteet**

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare och utgivningsdatum</b>	Finansministeriet, augusti 2005		
<b>Författare</b>	Matti Salminen (red.), finansministeriet		
<b>Publikationens titel</b>	Handbok för resultatstyrning		
<b>Publikationens delar/andra producerade versioner</b>	Publikationen är tillgänglig på Internet under adressen <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>		
<b>Nyckelord</b>	statsförvaltning, resultatstyrning, redovisningsskyldighet, budget, resultatavtal, resultatmål, effekter, effektivitet, produktivitet, kvalitetshantering, ledning, resultatlön, redovisning, bokslut, utvärdering		
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Publikationer, 2/2005		
<b>Publikationens kännetecken</b>	<b>ISSN</b> 1459-3394	<b>ISBN</b> 951-804-531-3	
	<b>Sidor</b> 125	<b>Språk</b> Finska	<b>Pris</b> 19 €
<b>Försäljning av publikationen/distributör</b>	Edita Publishing Ab		
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet		
<b>Tryckningsort och -år</b>	Edita Prima Ab, Helsingfors 2005		
<b>Sammandrag</b>	<p>I Handbok för resultatstyrning granskas sammanfattningsvis de centrala principerna för reformen av statens resultatstyrning och redovisningsskyldighet, tillämpningen av de nya budgetbestämmelserna och god resultatstyrningspraxis inom de olika förvaltningsgrenarna. Uppmärksamhet har också fästs vid definitionen av resultatbegreppen.</p> <p>Vid utarbetandet av Handboken har utnyttjats den mångsidiga kunskap och nätverket av personer som skapats i samband med projektet för redovisningsskyldighet. Statens finanscontrollerfunktion, alla ministerier och flera andra ämbetsverk, såsom Lantmäteriverket, Patent- och registerstyrelsen, Statskontoret och VTT Statens tekniska forskningscentral har deltagit i utarbetandet av handboken. Textbidragsgivarna och författarna inom olika delområden har varit flera. Vidare har respons och kommentarer lämnats av flera</p>		

tjänstemän för olika versioner av utkastet till handboken. Konsultativa tjänstemannen Matti Salminen vid finansministeriet har svarat för publikationens helhet, författandet av textavsnitten och bearbetningen av texterna i enhetlig form.

Handboken är avsedd som ett praktiskt hjälpmedel för tjänstemän som deltar i resultatstyrningen, ledningen för ministerierna och ämbetsverken och för sakkunniga som assisterar ledningen, vilka i praktiken svarar för resultatstyrningsförhandlingarna och utvecklandet av resultatstyrningspraxis inom de olika förvaltningsgrenarna och ämbetsverken.

Avsikten är att i fortsättningen uppdatera Handboken på aktuell nivå genom att med lämpliga intervaller utge nya versioner på nätet och nya tryckta upplagor. Innehållet i Handboken för resultatstyrning är indelat i följande kapitel:

### **Inledning**

- 1 Förvaltningens resultatstyrning och redovisningsskyldighet**
  - 2 Resultatmålen och principerna för resultatanalys**
  - 3 Presentationen av resultatmålen i budgeten och i verksamhets- och finansieringsplanen**
  - 4 Resultatavtalens innehåll och mål**
  - 5 Mätning av resultaten och nyckeltal**
  - 6 Ämbetsverkets resultatrapportering och redovisning**
  - 7 Behandling av bokslutet och ministeriets ställningstagande**
  - 8 Resultatansvar och dess förverkligande**
  - 9 Utvärderingsverksamhet och effektbedömning**
- Bilaga: Centrala resultatbegrepp**

# FACT SHEET

<b>Publisher and publication date</b>	Ministry of Finance, August 2005		
<b>Authors</b>	Matti Salminen (ed.), Ministry of Finance		
<b>Name of the publication</b>	Manual of Performance Guidance		
<b>Sections of the publication/ other issues drafted</b>	The publication is available in the Internet at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>		
<b>Keywords</b>	state governance, performance management, accountability, budget, performance agreement, performance target, societal impact, efficiency, productivity, quality, management, result-based pay, accounting, final accounts, evaluation		
<b>Name and number of the publication series</b>	Publications, 2/2005		
<b>Publication identification data</b>	<b>ISSN</b> 1459-3394	<b>ISBN</b> 951-804-531-3	
	<b>Number of pages</b> 125	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b> 19 €
<b>Publication sold/distributed by</b>	Edita Publishing PLC		
<b>Published by</b>	Ministry of Finance		
<b>Printing place and year</b>	Edita Prima PLC, Helsinki 2005		
<b>Summary</b>	<p>The Manual of Performance Guidance is aimed to cover the main principles of the State performance management and accountability reform, the application of the new budget provisions and good performance steering practices in different administrative fields. Attention has also been paid to the definition of performance concepts.</p> <p>The Manual utilises the versatile knowledge and personnel network created during the accountability project. The participants of the work include the Government Financial Controller's Function, all the Ministries and numerous other agencies, such as the National Land Survey of Finland, the National Board of Patents and Registration, the State Treasury and VTT the Technical Research Centre of Finland. There have been numerous persons who have provided and written the texts in the different sub-areas. In addition, numerous</p>		



civil servants have given feedback and comments on the various draft versions of the Manual. The entity of the publication, the writing of the text segments and the editing of the texts in a uniform manner have been the responsibility of Mr. Matti Salminen, Ministerial Counsellor, Ministry of Finance.

The Manual is meant as a practical tool for civil servants participating in performance steering procedures, the executives of the Ministries and agencies and the experts assisting them, who are in practice in charge of performance agreement negotiations and of the development of performance guidance procedures in the different administrative branches and agencies.

In the future, the purpose is to update the Manual by publishing new network versions and revised editions at suitable intervals. The Manual of Performance Guidance is divided into the following chapters:

#### **Introduction**

- 1 Performance Management and Accountability in Administration**
  - 2 Performance Targets and Basic Performance Criteria**
  - 3 Presentation of the Performance Targets in the Budget and in the Operating and Financial Plan**
  - 4 Contents and Goals of Performance Agreements**
  - 5 Measurement and Indicators of Results**
  - 6 Performance Reporting and Accounting in an Agency**
  - 7 Ministerial response to the Final Accounts**
  - 8 Responsibility for the Results**
  - 9 Evaluation of the Impacts**
- Appendix: Central performance concepts**

## JOHDANTO

*Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.*

Julkinen talous sekä valtion talouden ja toiminnan ohjaus ovat lähivuosina merkittävien haasteiden edessä. Avoimessa taloudessa, jonka tulisi olla kansainvälisesti kilpailukykyinen, julkisen talouden rahoituspohjan pitäminen nykyisellään ei ole ongelmaton. Globalisaation vaikutusten, väestörakenteen muutoksen ja monien muiden seikkojen johdosta julkiseen talouteen kohdistuvat menopaineet ovat nousemassa. Samanaikaisesti väestö ja yritykset odottavat valtiolta ja kunnilta entistä laadukkaampia palveluita. Koko julkisen talouden kestävyys turvaaminen, kansallisen kilpailukykyyn ylläpitäminen ja julkisten palveluiden laadun ja saatavuuden varmistaminen edellyttävät valtion ja sen rahoittaman toiminnan vaikuttavuuden sekä toiminnallisen tehokkuuden ja tuottavuuden jatkuvaa ja todennettavissa olevaa nostamista.

Tässä käsikirjassa kuvatun tulosajattelun lähtökohtana on, että julkisen toiminnan tuloksia punnitaan ja arvioidaan sekä sen aikaansaamien yhteiskunnallisten hyötyjen että voimavarojen tehokkaan käytön näkökulmasta. Hyvää tulosta ei synny, vaikka saataisiin aikaan haluttuja vaikutuksia, jos voimavaroja tuhlataan tai käytetään tehottomasti. Vastaavasti pelkkä tuotannollinen tehokkuus ei riitä hyvään tulokseen, vaan myös tuotosten laadun ja viraston palvelukykyyn on oltava kohdallaan. Tulostavoitteiston ja mittariston on siis oltava riittävän monipuolinen ja kattava, jotta se voisi antaa oikean ja riittävän kuvan ministeriöiden ja virastojen toiminnasta ja tuloksista.

Vuonna 1997 uudistettiin valtion kirjanpitomalli. Uudistuksessa laajennettiin talousarvion toteutumisen seurantaan keskittynyt hallinnollinen kirjanpito liikekirjanpito-osalla. Valtion kirjanpitomallissa rekisteröidään nyt sekä liikekirjanpidon että talousarviokirjanpidon tapahtumat. Uudistuksessa myös inventoitiin valtion omaisuus ja luotiin valtion

tase. Valtion virastojen ja laitosten taseet ja liikekirjanpidon tilit mahdollistavat pitkävaikutteisten omaisuuserien systemaattisen seurannan ja antavat pohjan aidolle kustannuslaskennalle.

Vuonna 2004 uudistetun talousarviolainsäädännön tarkoituksena on merkittäväällä tavalla terävöittää hallinnon tulosohejausta ja tilivelvollisuutta. Parempi tulosohejaus ja tilivelvollisuus edellyttävät käytännössä mm. valtion tilinpäätösraportoinnin uudistamista sekä tilivelvollisuuden toteuttamiseen liittyvien menettelyjen samoin kuin laskentatoimen ja johtamisen voimakasta kehittämistä. Talousarviolainsäädäntö sisältää mm. uudet säännökset valtion tilinpäätöskertomuksesta ja valtiovarain controller –toiminnosta, tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimesta, toimintakertomuksesta ja tuloksellisuuden raportoinnista sekä ministeriön tilinpäätöskannanotosta. Hallinnon tilivelvollisuutta määrittävät talousarviosäännökset korostavat voimakkaasti oikeiden ja riittävien tietojen esittämisvaatimusta.

Talousarviosäännöksissä tuloksellisuuden peruskriteerit on määritelty uudelleen. Tuloksellisuuden peruskäsitteissä on erotettu selkeästi laaja-alainen *yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus*, johon viraston tai laitoksen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Toiminnallinen tuloksellisuus on jaettu kolmeen peruskriteeriin: toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Tuloksellisuuden peruskäsitteet, joita käyttäen julkista toimintaa arvioidaan ja tuloksia raportoidaan, muodostuvat siten neljästä peruskriteeristä:

- yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta
- toiminnallisesta tehokkuudesta
- tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä
- henkisten voimavarojen hallinnasta.

Tuloksellisuuden osatekijöitä jäsenettäessä on lisäksi korostettu, että tulokset on saettava aikaan käyttämällä henkilöstövoimavaroja viisaasti ja osaamista kaiken aikaa kehittämisen sekä toimintaprosesseja jatkuvasti parantaen. Tulokäsitteistöön kuuluu organisaation henkisten voimavarojen hallinta, kuten henkilöstön osaamisen, työkyvyn ja työmotivaation sekä johtamisen kehittäminen.

Virastojen johdon ja henkilöstön tulosvastuuseen kuuluu mahdollisten sanktioiden ohella myös hyvästä tuloksesta palkitseminen tulospalkkausta soveltamalla. Valtion tulospalkkaus on ryhmäkohtainen palkitsemismuoto, jossa tavoitteet asetetaan tulosyksiköille ja ryhmille. Esimerkkivirastojen kokemukset osoittavat, että tulospalkkaus soveltuu hyvin erilaisiin virastoihin ja toimintaympäristöihin, kunhan se sidotaan osaksi organisaation strategiaa ja tulostavoitteita. Palkkiojärjestelmän hyvänä puolena pidetään sitä, että tulospalkkioita ei sidota kiinteiksi kustannuksiksi, vaan ne ovat aina ehdollisia ja tuloksesta riippuvia.

Valtion keskushallinnon uudistamisen keskeisenä tavoitteena on ollut ministeriöiden strategiatyön ja tulosohejauksen terävöittäminen. Ministeriöiden vastuuta hallin-

nonalojensa ja politiikkasektoreidensa ohjaajina ja tulosvastuun toteuttajina on korostettu talousarviolainsäädännössä. Ministeriöiden oman tulosvastuun ja tilivelvollisuuden kannalta keskeinen haaste on hallituksen ja eri ministeriöiden toteuttaman politiikan arviointi ja tähän soveltuvien arviointimenetelmien ja indikaattorien kehittäminen. Arviointitoimintaa on suunnattava eri politiikkasektoreiden yhteiskunnallisten vaikutusten tarkasteluun ministeriöiden yhteisellä arviointistrategialla.



## Sisällys

JOHDANTO .....	9
SISÄLLYS .....	13
1 HALLINNON TULOSOHJAUS JA TILIVELVOLLISUUS .....	15
1.1 Tulosohejaus tulee virastoihin .....	15
1.2 Tulosohejaus- ja tilivelvollisuusuuuistus .....	17
1.3 Ministeriöiden ohjauksen terävöittäminen .....	20
2 TULOSTAVOITTEET JA TULOKESELLISUUDEN PERUSKRITTEERIT .....	23
2.1 Tulostavoitteiden yleisiä vaatimuksia .....	23
2.2 Tuloksellisuuden peruskriteerit .....	23
3 TULOSTAVOITTEIDEN ESITTÄMINEN TALOUSARVIOSSA JA TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMASSA .....	29
3.1 Tulossuujetointi ja tilivelvollisuus .....	30
3.2 Tulosohejaus ja budjetin rakenteen kehittäminen .....	30
3.3 Tulostavoitteiden esittäminen pääluokka-, luku- ja momenttitasolla .....	32
3.4 Toiminta- ja taloussuunnitelman ja kehusehdotuksen laadinta .....	33
4 TULOSSOPIMUSTEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET .....	37
4.1 Tulossopimusten luonteesta .....	37
4.2 Strategiset tavoitteet ja vuosittaiset tulostavoitteet .....	38
4.3 Tulossopimusten sisältö ja rakenne .....	40
4.4 Tulossuuvottelujen ja –sopimusten perusmalli .....	41
4.5 Hyvä käytäntö: Kauppa- ja teollisuusministeriön tulosohejausmenettely .....	42
5 TULOSSTEN MITTAAMINEN JA TUNNUSLUVUT .....	45

5.1	Hyvän tulosmittarin ominaisuuksia	45
5.2	Tuloskäsitteistö ja mittaaminen	48
5.3	Hyvä käytäntö: Patenti- ja rekisterihallituksen tuottavuuden mittaaminen	50
5.4	Tuotokset ja laadunhallinta	52
5.5	Hyvä käytäntö: Poliisin käyttämät turvallisuusindeksit	57
5.6	Systemaattinen arviointi tulosmittauksen tukena	58
5.7	Hyvä käytäntö: Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoitus	59
6	VIRASTOJEN TULOSRAPORTOINTI JA LASKENTATOIMI	63
6.1	Tulosraportit ja muu seurantatieto	63
6.2	Toimintakertomus ja tulosten raportointi	65
6.3	Hyvä käytäntö: Maanmittauslaitoksen sisäinen tulosohjaus ja laskentatoimi	75
6.4	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	78
6.5	Internet –raportointipalvelu Netra	80
7	TILINPÄÄTÖKSEN KÄSITTELY JA MINISTERIÖN KANNANOTTO	83
7.1	Ulkoisen tulosarvion sisältö tulosohjauksessa	83
7.2	Viraston tilinpäätöksen käsittely ministeriössä	86
7.3	Ministeriön julkinen kannanotto ja palaute virastolle	87
7.4	Ministeriön ja viraston yhteinen käsittely ja keskustelu	89
8	TULOSVASTUU JA SEN TOTEUTUMINEN	91
8.1	Johdon tulosvastuu ja tilivelvollisuus	91
8.2	Tulosvastuun kannustimia ja kontrollitoimia	92
8.3	Tulospalkkaus osana johtamista ja tulosohjausta	94
8.4	Kokemuksia tulospalkkauksen käytöstä	97
8.5	Johdon kehittäminen ja johtamissopimukset	98
9	ARVIOINTITOIMINTA JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	101
9.1	Mihin arviointia tarvitaan?	101
9.2	Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelutasot	103
9.3	Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi tulosohjauksessa	105
9.4	Sisäinen ja ulkoinen arviointi	108
9.5	Arviointitiedon käyttö tulosohjauksessa	109
9.6	Hyvä käytäntö: VTT:n vaikutusten arviointi	110
9.7	Arviointiprosessi ja tulosten hyödyntäminen	112
	LIITE. Keskeiset tuloskäsitteet	115

# 1 HALLINNON TULOSOHJAUS JA TILIVELVOLLISUUS

## 1.1 Tulosohejaus tulee virastoihin

Valtionhallinnossa 1980-luvun lopulla käynnistyneen tulosohejausuudistuksen tavoitteena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintavapautta ja tulosvastuuta. Tätä kautta haluttiin päästä parempaan palveluun ja voimavarojen tehokkaampaan käyttöön. Vuonna 1988 Patentti- ja rekisterihallitus, Tielaitos ja Tullilaitos lähtivät valtiovarainministeriön aloitteesta kokeilemaan tulosbudjetoinniksi nimettyä uudenlaista budjetointimenettelyä. Vuonna 1990 tulosbudjetointia sovellettiin ensimmäisen kerran näiden kolmen kokeiluviraston talousarviossa. Seuraavana vuonna tulosbudjetointiin mukaan lähteneiden virastojen määrä kasvoi kahdeksaan. Valtionhallinnon tulosohejausuudistuksesta valtioneuvosto teki päätöksen lokakuussa 1990. Ministeriöt ja niiden alaiset tilivirastot velvoitettiin siirtymään tulosohejaukseen viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. Uudistuksen lähtökohtia kuvaa seuraava lainaus:

”Julkishallinnolta odotetaan parempaa palvelua ja tehokasta toimintaa. Julkisten palvelujen tulee olla helposti saatavissa ja korkealuokkaisia. Palveluvalikoiman tulee yhteiskunnan muuttuessaakin vastata kansalaisten tarpeita. Näitä uudistuksia ei voida toteuttaa kasvattamalla julkisia menoja. Koska verotusta ei voida lisätä, voimavarojen käyttöä on tehostettava. Vastauksena haasteisiin virastojen toimintaan ja sen ohjaukseen tuodaan mukaan tulosajattelu. Valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 1988 laajan uudistustyön, jonka tavoitteena on luoda virastoille ja laitoksille entistä paremmat edellytykset parantaa palvelujaan ja toimintansa tuottavuutta.” (Tulosohejaus tulee virastoihin. Valtiovarainministeriö ja Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1990)

Tulosohejausta on valtionhallinnossa sovellettu runsaan vuosikymmenen ajan. Tavoitteena on ollut tehostaa julkisten palvelujen tuotantoa ja virastojen toimintaa. Alkuvaiheessa uudistus toteutui lähinnä budjettiudistuksena. Siirtymällä yhteen toimintamenomäärärahaan haluttiin korostaa virastojen toiminnallista vapautta, toiminnan taloudellisuutta



ja tuloksia koskevaa vastuuta. Määrärahan muuttaminen siirtomäärärahaksi toi toiminnan suunnitteluun ja ohjaukseen pitkäjänteisyyttä. Vastapainona vapaammalle voimavarojen käytölle on vuosittaisten tulostavoitteiden sopiminen ministeriön kanssa ja tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi. Toteutetut uudistukset ovat vahvistaneet virastojen toimintavapautta samoin kuin henkilöstöpolitiikkaa ja asiakaskeskeistä toimintatapaa.

Suomessa tulosohejausajattelun kehittymiseen 1980-luvun loppupuolella vaikuttivat etenkin muissa OECD –maissa toteutetut tulosohejausudistukset ja asiantuntijavirkkamiesten näkemykset. Monet läntiset teollisuusmaat pyrkivät modernisoimaan julkista sektoria ottamalla käyttöön yrityssektorin soveltamia liikkeenjohdon oppeja ja johtamismenetelmiä (esim. Iso-Britannia ja USA). Tavoitteena oli purkaa hallintokoneiston byrokraattisia piirteitä ja tehottomuutta lisäämällä markkina-ajattelua ja korostamalla kansalaisten roolia julkisten palvelujen asiakkaina. Tähän pyrittiin mm. hallintokulttuuria ja julkista johtamista voimakkaasti kehittämällä, hallintorakenteita perkaamalla ja virkamieskunnan määrää vähentämällä. Suomessa keskeisenä valtionhallinnon uudistuslinjana, jota hallitukset ovat poliittisilla päätöksillään tukeneet, on ollut julkisten palvelujen liikelaitostaminen sekä virastojen tulosohejauksen ja johtamisen kehittäminen.

Valtion budjettitalouden henkilöstö on vähentynyt runsaan 215 000 hengen huippulukemista vuonna 1988 runsaaseen 124 000 henkilöön vuonna 2004. Tästä 91 000 henkilön (42 %) vähennyksestä valtaosa, lähes 90 % on ollut seurausta virastojen ja laitosten liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä ja kunnallistamisesta. Loppu 10 % on ollut seurausta varsinaisista rationalisointitoimista ja henkilöstövähennyksistä. Selkein esimerkki liikelaitostamisen vaikutuksista eri hallinnonaloilla on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala. Lisäksi maksullisen palvelutoiminnan mahdollistava nettobudjetointi on laajasti käytössä monissa valtion virastoissa ja laitoksissa.

Tietoyhteiskunnan vahvana kehityspiirteenä on ollut tietotekniikan näkyvä ja laajamittainen hyödyntäminen virastojen verkkopalveluja ja sähköistä asiointia kehittämällä. Jokaisella kunnalla ja valtion virastolla on omat verkkosivustonsa Internetissä ja yhä suurempi osuus palveluista tuotetaan verkkopalveluna ([www.suomi.fi](http://www.suomi.fi)). Vuonna 2004 valtion virastojen palveluksessa oli 4000 päätoimista tietohallinnon työntekijää henkilötyövuosilla mitattuna. Atk-laitteita virastoilla oli käytössään yhteensä 160 000 työasemaa, joista asiakkaiden käytössä oli 16 000 päätettä. Työasemia oli suhteessa valtion henkilöstöön yhteensä 1,3. Valtion tietohallintomenot (mm. palvelujen osto, oman henkilöstön palkat ja laiteostot) olivat vuonna 2004 noin 588 miljoonaa euroa. Mahdollisuudet julkisen palvelutuotannon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantamiseksi uutta teknologiaa ja palveluinnovaatioita soveltamalla ovat edelleen suuret. Tämän kehityspotentialin hyödyntämiseen pyritään mm. valtiovarainministeriön käynnistämässä *Tuottavuuden toimenpideohjelmasa* ([www.vm.fi/tuottavuus](http://www.vm.fi/tuottavuus)).

Hallituksen strategia-asiakirjassa todetulla tavalla eri hallinnonalojen toiminnan tuottavuutta on ryhdytty parantamaan tuottavuusohjelmin, joiden odotetaan luovan merkittäviä mahdollisuuksia menojen kasvun hidastamiseen ja resurssien uudelleen kohdentamiseen seuraavan vaalikauden loppuun mennessä. *Valtiontalouden kehyspäätöksessä*

vuosille 2006-2009 hallitus on asettanut tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään. Tämä merkitsee koko kaudella keskimäärin runsaan 2 prosentin vuosittaista henkilöstömäärän vähennystä ja vastaavaa tuottavuuden nousua.

## 1.2 Tulosohejaus- ja tilivelvollisuusuuudistus

Tulosohejaus on lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut virastojen ja laitosten toimintaa monin tavoin. Tulostavoitteiden asettaminen on auttanut voimavarojen kohdentamisessa. Samoin virastojen ja laitosten sisäistä johtamista, toiminnan ohjausta, palvelujen laatua ja henkilöstöpolitiikkaa on kehitetty. Ministeriöiden ohjauskäytännöt ja yhteistyön muodot ovat kehittyneet kaiken aikaa.

Ohjausjärjestelmä ei kaikin osin ole toiminut toivotulla ja halutulla tavalla. Tulosohejauksen käytännön toimivuutta ovat tehtyjen selvitysten mukaan hidastaneet mm. seuraavat tekijät:

- Ohjausvälineitä koskevassa kritiikissä ovat toistuneet tietyt perusongelmat; tämä taas on turhauttanut kehittäjiä ja tulosohejauksesta vastaavia, koska samat puutteet tuntuvat säilyvän kehittämistoimista ja suosituksista huolimatta.
- Kaikkein yksityiskohtaisimmat ja suoraviivaisimmat sovellutukset erityisesti tavoitteiden määrittelyssä ja tuotosten mittauksessa on koettu toimintaa yksipuolistaviksi ja vääristäviksi. Tulosohejauksen on katsottu jäykistävän toimintaa ja ohjauksesta on puuttunut strateginen, toimintaa kehittävä elementti.
- Tulosohejavottelut ovat rutiinomaisia johtuen ajanpuutteesta tai liikkumavaran vähäisyydestä. Asenteet ministeriöissä ovat väheksyneet tulosohejaustehtävää, jolloin muut tehtävät on koettu tärkeämmiksi.
- Virastoissa ja hallinnonaloilla on tuotettu runsaasti raportteja, jotka ovat kertoneet usein aivan muusta kuin toiminnan vaikuttavuudesta tai toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota tulosohejauksen puutteisiin.

Esimerkiksi varainhoitovuoden 2003 tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto on esittänyt arvionaan, että tulosohejaukseen olennaisesti kuuluvat talousarvioasetuksen 11 §:n tarkoittamat ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet virastoille ja laitoksille ovat taloudellisuus- ja kustannustavoitteiden osalta edelleen pääsääntöisesti puutteellisia. Vain 16 prosentille tilivirastoista on hyväksytty taloudellisuus- tai kustannustavoitteet. Tuottavuustavoitteet oli hyväksytty vain yhdeksälle prosentille tilivirastoista.

Tilintarkastusten yhteydessä on arvioitu myös ministeriön hyväksymiä palvelutavoitteita. Palvelukykyä koskevat tavoitteet oli asetettu 42 prosentille tilivirastoista. Val-

tionalouden tarkastusviraston eduskunnalle antaman kertomuksen (annettu 7.9.2004, K 12/2004vp) mukaan: ”Tavoitteiden asettamisen osalta näyttää edelleen siltä, että tilanne tuloksellisuuden eri osa-alueilla on sitä huonompi, mitä konkreettisempiin osa-alueisiin siirrytään. Samoin näyttäisi tilanne olevan silloin, kun tavoitteet ja niistä raportointi edellyttävät tunnuslukuja ja mitattavuutta.”

*Tulosohejaus ja tulosbudjetointi muodostavat virastojen ja laitosten ohejaus- ja johtamisjärjestelmän perustan.* Puutteet ohejausjärjestelmässä heijastavat vaikutuksensa laajalle. Harva haluaa enää palata yksityiskohtaiseen normi- ja momenttiohejauksen aikaan. Tulosohejaus on tuonut virastoille kaivattua liikkumatilaa voimavarojen käytössä ja toimintatapojen valinnassa. Tehtyjen selvitysten mukaan toiminta on useissa tapauksissa selvästi tehostunut ja taloudellisuusajattelu vahvistunut.

Valtion keskushallinnon uudistamishankkeen ministeriryhmä esitti syksyllä 2002 valmistuneessa loppuraportissaan useita suosituksia tulosohejausmenettelyn kehittämiseksi. Taustana näille suosituksille olivat hankkeen teettämät selvitykset sekä eduskunnan esittämät parantamishdotukset. **Eduskunta** on eri yhteyksissä edellyttänyt parannuksia tuloksellisuutta koskevaan raportointiin. Tilinpäätösten ja toimintakertomusten valmistumista on nopeutettava ja sisältöä saatava nykyistä konkreettisemmaksi.

Tulosohejausjärjestelmän tilaa koskevat selvitykset osoittivat monia kehittämistarpeita. Ministeriöiden ohejausroolin ja ohejausotteen havaittiin jääneen yleisesti ottaen heikoksi. Tulosohejauksen toimivuuden näkökulmasta ministeriöiden tulisi olla keskeisiä ja aktiivisia toimijoita tulossopimusten osapuolina ja tilinpäätösten sekä toimintakertomusten vastaanottajina ja käsittelijöinä.

Keskushallintohanke suositti tulosohejauksen terävöittämistä sekä sisällöllisesti että erityisesti ministeriöiden ohejaavaa roolia korostamalla. Erityisen huomion suosituksissa saivat tulostavoitteista eduskunnalle budjettiesityksessä annettavan informaation selkeys ja johdonmukaisuus sekä tarve pitää yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet erillään ja hierarkkisesti jäsenettyinä.

Valtion tilinpäätöstyöryhmän muistiossa *Parempaan tilivelvollisuuteen* (VM:n työryhmämuistioita 2/2003) on esitetty työryhmän ehdotukset valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteiksi. Työryhmä ehdotti tilivelvollisuuden menettelyiden ja sitä toteuttavien järjestelmien varsinkin laajaa uudistamista, jotta tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta voitaisiin parantaa eduskunnan edellyttämällä tavalla. Työryhmä ehdotti valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan sekä valtiovarain hoidosta ja tilasta eduskunnalle annettavan hallituksen kertomuksen yhdistämistä valtion tilinpäätöskertomukseksi. *Tulosohejauksen terävöittämisen* edellyttämistä käytännön toimista ja keskushallinnon ministerityöryhmän suosituksista valmistui samanaikaisesti ehdotukset valtiovarainministeriön työryhmässä (VM:n työryhmämuistioita 9/2003). Työryhmien ehdotukset ovat toteutettujen säädös- muutosten pohjana.

Hallituksen esitys eduskunnalle 16.9.2003 (HE 56/2003) laiksi valtion talousarvioista annetun lain muuttamisesta sisältää laaja-alaisen kehittämisohejausohjelman tulosohejaus- ja tilivelvollisuuden terävöittämiseksi. Laki (1216/2003) valtion talousarviolain

muuttamisesta tuli voimaan 1.1.2004. Talousarviolain säännöksiä tarkentava asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) muuttamisesta hyväksyttiin valtioneuvostossa 7.4.2004 ja asetus (254/2004) tuli voimaan 15.4.2004. Lisäksi toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta annetut valtiovarainministeriön määräykset (ns. laadintamääräykset) on uudistettu 31.3.2004 (TM 0402) vastaamaan talousarviosäännöksiä. Uusimuotoinen *Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004* annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2005.

Valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausuman mukaan vuodelta 2004 annettu tilinpäätöskertomus antaa kokonaisuutena oikean ja riittävän kuvan valtiontalouden ja toiminnan painopisteistä sekä kohtuullisessa määrin oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen pääpiirteistä. Kaikista taloudellisesti merkittäväksi arvioitavista kokonaisuuksista ei ole kuitenkaan esitetty riittäviä tietoja. Puutteita on esimerkiksi valtionapujärjestelmien sekä EU-tukien ja niiden kansallisen osarahoituksen vaikuttavuustiedoissa. Kertomuksessa ei aina ole tietoja siitä, onko rahoitusjärjestelmä saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja mitä rahoituksella on saatu aikaan.

Valtioneuvoston controllerin lausumassa esitetään arvio, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevan hallituksen tuloksellisuusraportoinnin laatu on uudessa tilinpäätöskertomuksessa selkeästi parantunut aikaisempien vuosien raportointiin verrattuna. Lausuman perusteluissa todetaan, että Suomessa hallituksen tuloksellisuusraportoinnille säädetty oikean ja riittävän kuvan antamisvelvoite edustaa kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen korkeaa vaatimustasoa. Tämä seikka sekä yhteiskuntapolitiikan onnistumista koskevan arvioinnin tulkinnanvaraisuus on otettava huomioon tilinpäätöskertomuksen oikeellisuutta ja riittävyttä arvioitaessa.

Tulosvastuun toteutuminen edellyttää paitsi selkeää ja realistista tavoitteenasettelua ja aitoa voimavarojen mitoitusta koskevaa keskustelua, myös tulosten perusteellista arviointia ja tilivelvollisuuteen liittyvien johtopäätösten tekoa. *Toiminnalliset tavoitteet ja voimavarojen mitoitus on kytkettävä tiiviisti toisiinsa.* Tavoitteiden on oltava realistisia paitsi voimavaroihin nähden myös aikataulun osalta. Tulosten seuranta ja arviointi antavat pohjaa tarvittaville johtopäätöksille. Vain selkeät ja mitattavat tulostavoitteet antavat mahdollisuuden vastata tärkeimpään kysymykseen: Onko tulostavoitteet saavutettu tai ylitetty, onko aihetta palkita tuloksellisesta toiminnasta, vai tarvitaanko konkreettisia kehittämis- ja korjaustoimenpiteitä ja tarvittaessa myös sanktioita tulosvastuullisille?

Tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden kehittämisessä on kaksi keskeistä etenemissuuntaa ja painopistettä:

- *Ohjauksen selkeyttäminen ja terävöittäminen sekä aidon tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteuttaminen, johon uudistettu talousarviolainsäädäntö antaa hyvät edellytykset. Tulosohjauksen keskeisiä periaatteita sovelletaan kaikilla hallinnonaloilla.*
- *Ohjauksen välitön yhteys päätöksentekoon, seurantaan ja arviointiin. Ohjauksen sisällön kehittäminen strategisemmaksi, näkökulmien monipuolistaminen sekä vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden asettaminen ja niiden kiinteä yhteys voimavarojen kohdentamiseen sekä oikeiden ja riittävien tietojen esittäminen*

*tulosraportoinnissa.*

Tulosneuvottelujen ja -sopimusten sisältöä koskevassa keskustelussa on esitetty monia perusteltuja kehittämisajatuksia. Joidenkin toimintojen kohdalla on jo sovellettu ajatusta vuotta pidemmästä sopimuskaudesta. Esimerkiksi opetusministeriön ja yliopistojen tulossopimukset tehdään kolmeksi vuodeksi ja väli vuosina tehdään vain tarvittavat tarkistukset. Käytäntöä on perusteltu sillä, että merkittäviä tuloksia toiminnassa voidaan saada aikaan vasta useamman tulosvuoden kuluessa. Erityisesti vaikuttavuustavoitteiden osalta seuranta jännettä on haluttu pidentää.

Sopimusten aikajänteen lisäksi tulossopimuksia on kritisoitu strategisuuden puutteesta. Virastojen ja laitosten mielestä sopimusneuvotteluissa ei ole voitu käsitellä toiminnan kehittämis- ja uudelleensuuntaamistarpeita. Sopimuksiin on siis sisällytettävä strategisia linjauksia ja muutostavoitteita.

Tulosohejauksen kritiikissä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että tiukasti tehtäväalueen mukaisesti rajatut tulostavoitteet (ns. tulosputket) vahvistavat toiminnan tehtäväkeskeisyyttä ja estävät eri tulosalueiden välistä yhteistyötä. Tulostavoitteisiin on tarpeen sisällyttää myös horisontaalista yhteistyötä koskevia tavoitteita. Tällaisia tavoitteita on jo löydetävissä joissakin tulossopimuksissa. Yhteistyötavoitteet voidaan ymmärtää myös toiminnan laatu tavoitteina, jotka voivat koskea esimerkiksi virastojen palvelukyvyyn parantamista yhteistyötä lisäämällä. Poikkihallinnollisen yhteistoiminnan vaatimukset ovat keskeisiä kaikilla hallinnon aloilla ja tasoilla. Tästä syystä myös tulosohejauksessa on kiinnitettävä huomiota yhteistyön kehittämiseen. Esimerkiksi useammalla ministeriöllä voi olla hallituksen asettamia yhteisiä vaikuttavuustavoitteita ja tulossopimuksissa virastoille ja laitoksille voidaan asettaa yhteisiä tulostavoitteita.

### 1.3 Ministeriöiden ohjauksen terävöittäminen

Keskushallintohankkeen selvityksissä ja niihin perustuneissa ministerityöryhmän suosituksissa asetettiin tavoitteeksi ministeriöiden keskittyminen poliittisen päätöksenteon valmisteluun ja toimialojensa strategisen ohjaustehtävän hoitoon. Tähän tavoitetaan pääseminen edellyttää operatiivisen toiminnan ja tehtävien eriyttämistä ministeriöstä virastoportaaseen.

Strategisen ohjauksen ja operatiivisen toiminnan erillään pidon periaate toteutuu huonosti tai vajavaisesti useilla hallinnonaloilla. Ministeriölle samanaikaisesti kuuluvat ohjaajan ja toimijan roolit sekoittuvat usein tavalla, joka heikentää olennaisesti tulostavoitteiden asettamisen ja niistä raportoinnin selkeyttä ja tehoa.

Ministeriöiden vastuuta hallinnonalojensa ja politiikkasektoreidensa ohjaajina ja tulosvastuun toteuttajina on korostettu talousarviosääntöissä. Ministeriöiden on arvioitava alaistensa tilinpäätösvelvollisten yksiköiden tilinpäätökset ja tilintarkastuskertomukset ja annettava niistä perusteltu julkinen kannanotto. Tilinpäätöskannanotossa on otettava kantaa siihen, antaako tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan taloudesta ja tuloksellisuudesta.

ta, onko tulostavoitteet saavutettu ja mihin toimenpiteisiin tulosvastuullisissa virastoissa ja laitoksissa ja ministeriössä on tilinpäätöksen ja siitä annettujen tilintarkastuskertomusten ja muiden arviointien perusteella aihetta ryhtyä.

Uusimuotoista tilinpäätösraportointia ja tilivelvollisuusmenettelyä sovelletaan varainhoitovuodesta 2005 lähtien. Johdon vastuuta sisäisestä valvonnasta on vahvistettu kaikilla hallinnon tasoilla. Virastojen ja laitosten johdon on tilinpäätöksen yhteydessä annettava vahvistus- ja arviointilausuma siitä, onko sisäinen valvonta talousarviolaisissa ja –asetuksessa tarkoitettulla tavalla riittävää ja asianmukaista ja mitä olennaisia kehittämistarpeita siinä on.

Esimerkiksi **oikeusministeriössä** tulosohjauksen keskeiseksi ongelmaksi on nähty, että tavoitteiden saavuttamista ei arvioida ja analysoida riittävästi, minkä takia tavoitteet voivat jäädä epäselviksi ja niiden saavuttamisen arviointi puutteelliseksi. Oikeusministeriön hallinnonalan rakenteellisista erityispiirteistä johtuen talousarviolainsäädännön tavoitteiden toteutuminen edellyttää erityisratkaisuja erityisesti tuomioistuimissa, ulosottotoimissa ja oikeusavussa, joissa on paljon pieniä virastoja. Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2003 oikeuspolitiikan, kriminaalipolitiikan, maksuhäiriöpolitiikan sekä EU-politiikan ja muun kansainvälisen yhteistyön strategiatiimit tukemaan ja edistämään hallitusohjelman ja oikeuspolitiikan strategisten linjausten toteuttamista. Strategiatiimeissä käsitellään valmistelevasti muun muassa toimintapoliittisia ohjelmia, kehys- ja talousarvioehdotusten tavoitteita ja lähtökohtia sekä edistetään eri osastojen toimenpiteiden yhteensovittamista. Lisäksi strategiatiimit osallistuvat tulostavoitteiden toteutumista koskevien arviointikriteerien kehittämiseen ja hallinnonalan virastojen ja toimintaympäristön muutosten analysointiin. Strategiatiimien työtä on hyödynnetty mm. talousarvion valmistelussa ja TTS:n valmistelussa (Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 2004:15).

Valtion keskushallinnon uudistamisessa tavoitteena on ollut hallinnonalojen rajat ylittävän hallitustyöskentelyn ja *ohjelmajohtamisen* kehittäminen. Läpi ministeriöiden ja hallinnonalojen menevä yhteensovitus on erityisen tärkeää yhteiskuntapoliittisia toimenpiteitä suunniteltaessa ja vaikuttavuustavoitteita asetettaessa. Poliittikkaohjelmaan sisältyvän asiakokonaisuuden tulisi olla selkeästi horisontaalinen ja koko hallituksen seurantaan edellyttävä. Sen tulisi tuottaa olennaista lisäarvoa hallitusohjelman toteuttamiseen ja olla vaikutuksiltaan ja tavoitteiltaan selkeä ja mitattava. Arviot siitä, mitä tuloksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia politiikkaohjelmilla saadaan aikaan, ovat ohjelmajohtamisen kannalta ratkaisevia (ks. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 6/2005).

*Hallituksen strategia-asiakirjan* (HSA) ja politiikkaohjelmien käyttöönotto on osa ohjelmajohtamismallia, jolla uudistetaan hallitusohjelman toimeenpanoa ja tavoitteiden seurantaan. Strategia-asiakirjan avulla hallitus arvioi toimenpiteiden ja voimavarojen käytön tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Asiakirjan tavoitteita ja voimavarojen kohdentamista toteutetaan valtiontalouden kehys- ja budjettimenettelyn yhteydessä.

Hallituksen strategia-asiakirja on hallituksen vuotuinen suunnitelma, jossa esitetään vaikuttavuustavoitteet politiikkaohjelmista ja muista hallitusohjelman toteuttamisen kannalta tärkeimmistä kysymyksistä. Lähtökohtana on, että asiakirja sisältää koko hallituksen tasolla seurattavat hallinnonalarajat ylittävät tärkeimmät asiat, joissa hallitus tulee teke-

mään merkittäviä päätöksiä ja toimenpiteitä. Keväällä 2005 valmistui ensimmäinen koko HSA:n kattava vaikuttavuusarviointi.

*Ministeriöiden strategiatyön ja tulosohejauksen kehittämistä voidaan tiivistäen todeta seuraavaa:*

- Hallinnonalasta ja hallintokulttuurista riippuen käytössä on useita erilaisia tulosohejauksmalleja, joiden ohjausvaikutus ja kehitysaste vaihtelevat huomattavasti. Joillakin hallinnonaloilla tulosohejaus on pitkälle kehitetty ohjausväline, toisilla taas sitoutuminen tulosohejaukseen on heikkoa ja kehitystyö vasta alkamassa. Myös virastokohtaisesti tulosohejauksen ja johtamiskäytännöt vaihtelevat suuresti.
- Tulosohejaukseen koskevat ongelmat ja kehittämistarpeet on pääosin tunnistettu ja ne on otettu huomioon tulosohejaus- ja tilivelvollisuusudistuksessa ja talousarviolainsäädännön muutoksissa. Keskeisenä tavoitteena on ollut tulosohejauksen terävöittäminen ministeriöiden ohjaustehtävää ja tulostavastuuta korostamalla. Ohjauksen sisältöä on monipuolistettu ja samalla on tuotu esille strategisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden välinen erottelu.
- Ministeriöt vastaavat tulosohejauksen toimivuudesta ja ohjauksen kehittämistä omalla toimialallaan. Ministeriöiden toiminnassa painottuvat niiden perustehtävät: poliittisen päätöksenteon valmistelu, toimialan strateginen ohjaus ja kansainvälinen vaikuttaminen erityisesti Euroopan unioniasioissa. Haasteina ovat lainvalmistelun korkean laatutason varmistaminen, lainsäädännön yhteiskunnallisten, taloudellisten ja muiden vaikutusten selvittäminen, tulosohejauksen ja muun strategisen ohjauksen terävöittäminen sekä riittävän aikainen ja tehokas vaikuttaminen EU-lainsäädäntöön. Tämä edellyttää mm. toimeenpanoon liittyvien operatiivisten tehtävien karsimista ministeriöissä.
- Hallitusohjelmaan ja hallituksen strategia-asiakirjaan perustuvat politiikkaohjelmat tuovat linjahallintoon ja tulosohejaukseen uusia elementtejä, jotka edellyttävät ministeriöiden yhteistyön tiivistämistä sekä työskentely- ja ohjaustapojen kehittämistä. Tämä koskee erityisesti yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen arviointia.

## 2 TULOSTAVOITTEET JA TULOKSELLISUUDEN PERUSKRITEERIT

### 2.1 Tulostavoitteiden yleisiä vaatimuksia

Tulostavoitteille voidaan asettaa monia yleisiä vaatimuksia. *Hyvät tulostavoitteet* ovat mm.

- 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.

Esimerkiksi viimeksi mainitun kohdan toteutuminen edellyttää, että tavoitteet ovat hierarkkisesti järjestettyjä ja osoittavat asioiden laajuutta ja tärkeysjärjestystä (vrt. erottelu tavoitteisiin ja keinoihin), ja että niitä on kohtuullinen eli hallittavissa oleva määrä. Mitattavuuden vaatimus puolestaan tarkoittaa käytännössä suhdelukuasteikollista mittaamista. Tällöin tulostavoitteet ilmaisevat paitsi muutoksen suuntaa myös sen määrän. Esimerkiksi tavoitteessa voidaan todeta: ”Asiakastyytyväisyyttä parannetaan niin, että 80 % asiakkaista on melko tai erittäin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin”.



Tulostavoitteiden olennaisuuden ja hallittavuuden kannalta keskeinen periaate on, että tavoitteita asetetaan mieluiten vähän kuin paljon. Hyvät tulostavoitteet kuvaavat tulosta, eivät tekemistä tai toimenpiteitä. Ne kuvaavat asiain tiloja, eivät pyrkimyksiä. Joidenkin organisaatioiden kohdalla tuotoksia voidaan käyttää tuloksen kuvaamiseen. Esimerkiksi tutkimuslaitosten sopimuksissa on usein sovittava, millaisia tutkimuksia vuoden aikana tehdään tai missä vaiheessa useampivuotiset hankkeet ovat vuoden lopussa. Tällöinkin pitäisi pystyä asettamaan suurimmille hankkeille laatutavoitteita (esim. tulosten soveltamiskelpoisuudelle ja käytölle) ja pyrittävä hankkeiden seurantatietojen tehokkaaseen käyttöön.

*Tulostavoitteiden tulisi olla realistisia, mutta haastavia.* Hyvä periaate on, että sopimuksessa tarjotaan suhteutusperusta esitetyille tavoitetasolle. Onko esimerkiksi seuraavan vuoden tulostavoite edellistä vuotta vaativampi, vai onko tavoitetasoa jouduttu mahdollisesti laskemaan. Myös tulosneuvotteluasiakirjoissa voidaan esittää edellisen vuoden toteutumatiiedot ja arvio kuluvan vuoden tavoitteista ja niiden toteutumasta. Tällöin tulevia tavoitteita on helpompi suhteuttaa aikaisempien vuosien tavoite- ja toteutumatietoihin.

## 2.2 Tuloksellisuuden peruskriteerit

Tulostavoitteiden asettamisessa sekä tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa käytettävät tuloksellisuuden peruskriteerit muodostuvat *yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta*. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteita ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Toiminnalliset tulostavoitteet korostavat viraston oman panoksen merkitystä tuloksen saavuttamisessa. Ne ovat viraston omasta toiminnasta johdettuja ja painottavat niitä tulostekijöitä, joihin viraston omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on usein viraston toimintaan nähden välillinen ja siten vaikeammin todennettavissa. Vaikuttavuustavoitteen saavuttaminen edellyttää usein myös muiden toimijoiden samansuuntaisia tavoitteita, jolloin viraston tai laitoksen yhteiskunnalliset vaikutukset koskevat vain niiden omaa toimintaa.

Taustalla oleva erottelu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden (outcomes) ja tuotoksia tai suoritteita koskevien toiminnallisten tulostavoitteiden (outputs) välillä on koko tulosohjausajattelun keskeisiä lähtökohtia. Toiminnalliset tulostavoitteet ohjaavat niitä konkreettisia ja välittömiä suoritteita (palvelut, tuotokset), joita virastojen toiminta tuottaa. Tällaisia ovat esimerkiksi suoritettut tutkimukset, tehdyt lupapäätökset, käsitellyt patenttihakemukset, tehdyt valvontatarkastukset jne. Vaikuttavuustavoitteet puolestaan kuvaavat asiakaskunnalle tai kansalaisille laajemminkin tuotettuja hyötyjä, aikaansaatuja vaikutuksia yhteiskunnassa, kuten valmistuneiden sijoittuminen työelämään, patentteja saaneiden yritysten menestyminen, markkinoiden toimivuus, syrjäytymisen ehkäisy tai muu vastaava tavoite. Ne kuvastavat siis toiminnan perimmäisten yhteiskunnallisten hyötyjen muodostumista.

Tulosohjauksessa tavoiteltujen positiivisten yhteiskunnallisten vaikutusten rinnalla on tarpeen tarkastella myös *ei-tarkoitettuja vaikutuksia* (ns. toiminnan sivuvaikutuksia tai haittavaikutuksia). Myös näille ei-tarkoitetuille vaikutuksille voi olla perusteltua asettaa tavoitteita sivuvaikutusten minimoimiseksi. Esimerkiksi yritystukien myöntäminen ei saisi johtaa markkinoiden vääristymiseen tai tuen saaneiden yritysten oma-aloitteisuuden heikkenemiseen.

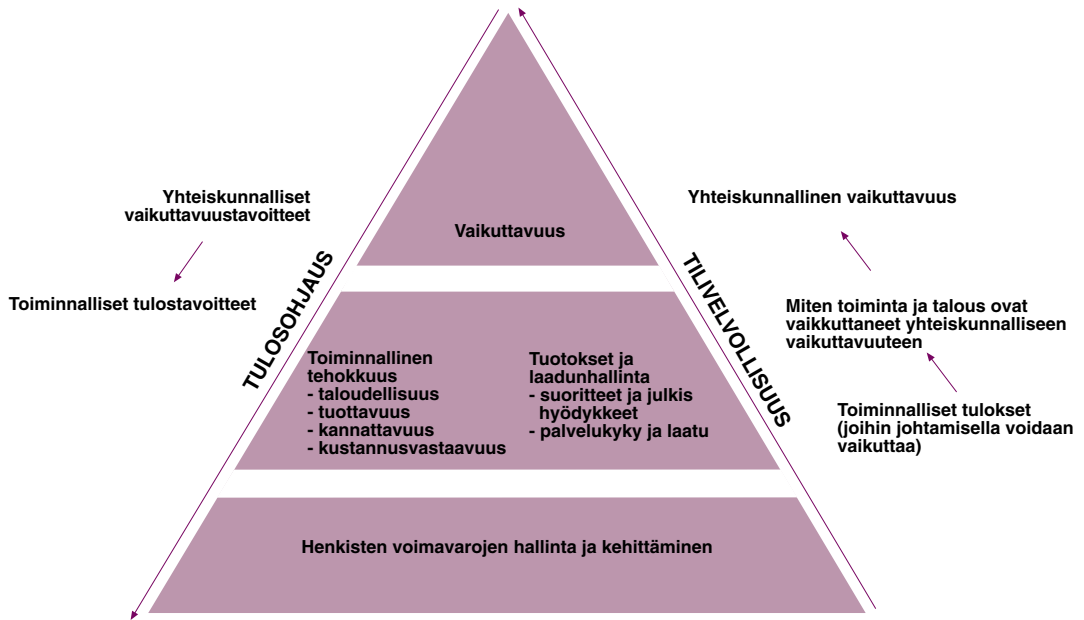
Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta koskevat *peruskriteerit* on määritelty valtion tulosohjaus- ja tilivelvollisuushankkeen yhteydessä seuraavalla tavalla:

1) *Yhteiskunnallinen vaikuttavuus* kuvaa toimintapolitiikan tavoitteita ja niiden saavuttamisen astetta ja sen kustannuksia. Vaikuttavuus kuvaa toiminnan ja toimenpiteiden vaikutuksia verraten laajoihin asiakokonaisuuksiin, kuten jonkin toimialan, politiikka-sektorin tai viraston yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikuttavuus kuvaa toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisastetta sekä tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavia tavoitteita ovat esimerkiksi työllisyystavoite, kestävä talous- ja finanssipolitiikka tai tehokas ja laadukas terveydenhuolto. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite voi olla myös verraten helposti mitattavissa ja todennettavissa, jolloin tavoitteena voi olla esimerkiksi liikennekuolemien määrän vähentäminen alle 250 henkilöön vuoteen 2010 mennessä. Myös hallituksen asettama työllisyystavoite on asetettu mitattavalla tavalla ja tunnuslukuja käyttäen.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden asettamista. Yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen asettamista yksittäiselle virastolle on usein pidetty 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. Esimerkiksi **puolustusministeriön** hallinnonalan yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittaa niitä puolustushallinnon toimia, joilla hallinnonala vaikuttaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Myös yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan arvioida ja todentaa erilaisten tunnuslukujen ja mittareiden avulla.

2) *Toiminnallinen tuloksellisuus* puolestaan koostuu tavoitteista, joihin viraston tai laitoksen omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteet jakautuvat edelleen seuraavasti:

- *Toiminnallinen tehokkuus*, johon sisältyvät toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus maksullisen palvelutoiminnan osalta
- *Tuotokset ja laadunhallinta*, johon sisältyvät mm. suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrä sekä toiminnan palvelukyky ja laatu
- *Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen*, johon sisältyvät mm. tiedot henkilöstömäärästä ja henkilöstörakenteesta, henkilöstökuluista, työhyvinvoinnista ja osaaamisesta sekä muusta aineettomasta pääomasta ja toiminnan uusiutumista.



Kuva. Tuloksellisuuden peruskriteerit (oikeat ja riittävät tiedot)

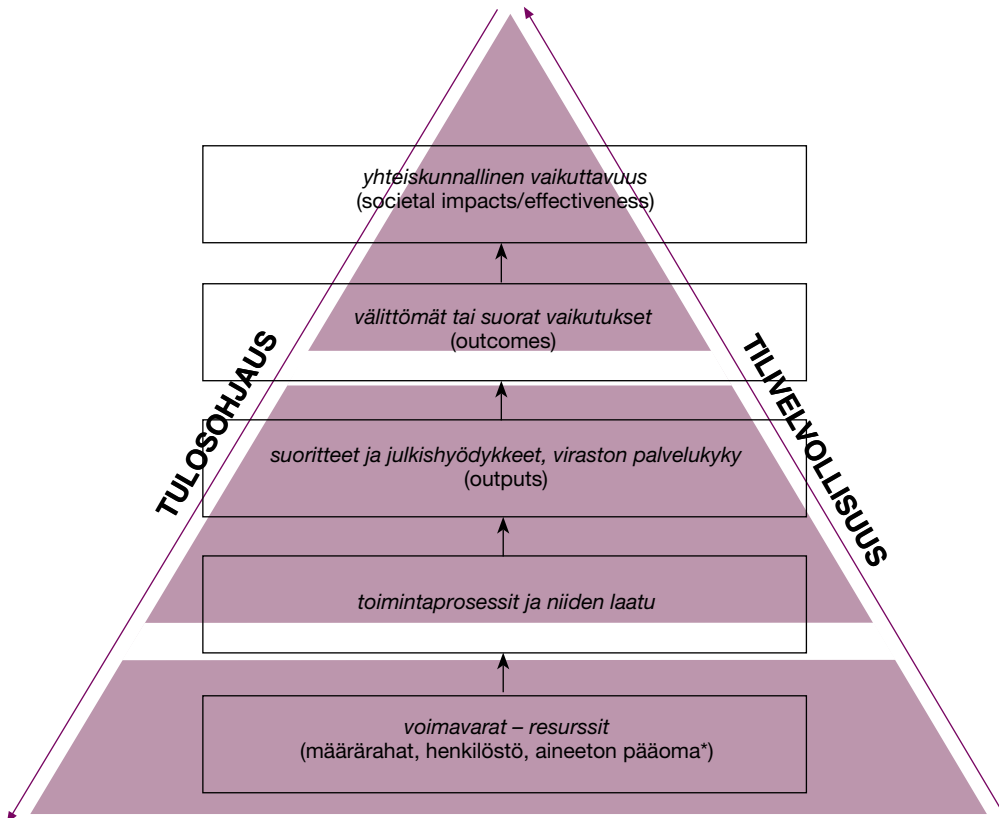
Olennaista näissä tuloksellisuuden kriteereissä (yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta) on havaita, että toiminnan *tuloksellisuus muodostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta*. Lisäksi hyvin toimivassa tulosohjauksessa tunnuslukuja käytetään mittaamisen apuna kaikilla tuloksellisuuden osa-alueilla. Edellä kuvatut tuloksellisuuden peruskriteerit ovat lähtökohtana tulostavoitteiden asettamisessa, virastojen tulosraportoinnissa ja valtion tilinpäätösraportoinnissa eduskunnalle. Oheisen kuvan avulla on jäsenneily tuloksellisuuden peruskriteerit.

Tulosohjauksen lähtökohtana on, että viraston tai laitoksen tulostavoitteissa painottuvat toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatua ja palvelukykyä ja muita välitömiä vaikutuksia koskevat asiat. Myös yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat virastojen tulostavoitteiden asettamista. Valtioneuvoston tasolla voidaan tehdä valintoja laajoista toimenpidekokonaisuuksista ja vaikuttaa näin koko yhteiskunnan sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuuriseen kehitykseen. Tällaisista laajoista vaikutusketjuista on myös määriteltävissä vaikutustekijöitä, jotka kytkeytyvät selvästi tietyn viraston tai laitoksen palveluihin tai tuotoksiin. Tällöin on perusteltua käyttää vaikuttavuustavoitteita myös virastokohtaisissa tulostavoitteissa. Esimerkiksi yliopistoille on laissa säädetty opetuksen ja tutkimuksen lisäksi yhteiskunnallinen palvelutehtävä. Korkeakoulujen yhteisten aluestrategioiden avulla on pyritty vahvistamaan koulutuksen ja tutkimuksen aluevaikutuksia. Vi-

rastojen ja laitosten yhteiskunnalliset vaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi välittömiin asiakasvaikutuksiin tai koko hallinnonalan välillisiin tai alueellisiin vaikutuksiin.

Ministeriöiden ja muiden virastojen ja laitosten *tulostavoitteiden ja tulosten esittämisen* osalta voidaan tiivistäen todeta seuraavaa:

- Ministeriöt ovat tulosvastuussa oman toimialansa tuloksellisuudesta. Toimivaan tulosohjaukseen kuuluu, että ministeriöt huolehtivat omalta osaltaan asianmukaisten tulostavoitteiden asettamisesta (myös omaa toimintaansa koskien) ja virastot puolestaan esittävät tilinpäätöksissään toiminnastaan oikeat ja riittävät tiedot. Talousarviosäännökset ja niihin perustuva tilivelvollisuus koskevat samalla tavoin ministeriöitä kuin muitakin virastoja. Ministeriöiden tulostavoitteissa painottuvat toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset ja niitä koskevat vaikuttavuustavoitteet.
- Muiden virastojen ja laitosten tulostavoitteissa painottuvat toiminnalliset tulostavoitteet. Yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tulisi käyttää harkiten yksittäisten virastojen ja laitosten tulostavoitteina. Samalla on muistettava, että tulosohjauksen keskeinen ajatus on juuri vastuu lisäarvon tuottamisesta viraston asiakkaille ja muulle yhteiskunnalle. Tällöin pelkkä tekeminen tai suoritteet sinänsä eivät riitä tuloksellisuuden kuvaamiseen.
- Tavoitteiden pitäisi kytkeytyä mahdollisimman tiiviisti toimintaan ja voimavaroihin, jolloin niiden saavuttaminen riippuu nimenomaan viraston tai laitoksen tekemisistä ja toiminnan johtamisesta. Positiivisten tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden rinnalla pitäisi asettaa myös ei-tarkoitettuja sivuvaikutuksia koskevia tavoitteita.
- Tulostavoitteet asetetaan ensisijaisesti tunnuslukuina ja vasta toissijaisesti sanallisina tavoitteina. Tulostavoitteiden muotoilu valtion talousarvioon on erityisen tärkeä vaihe koko ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta. Tulosohjauksen lähtökohtana on, että eduskunta saa määrärahaesitysten yhteydessä oikeat ja riittävät tiedot määrärahalla aikaansaataavista tulostavoitteista.
- Valtion tilinpäätöskertomus toteuttaa hallituksen ja ministeriöiden tilivelvollisuutta eduskunnalle ja kansalaisille valtion taloushoidosta ja yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuudesta sekä hallinnon tuloksellisuudesta. Talousarviolain 17 §:n mukaan tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla.



Kuvio. Virastojen toiminnan vaikutusketjua kuvaava malli.

\* Verohallinto toteuttaa yhteistyössä Tampereen teknillisen yliopiston kanssa Aineeton pääoma -hankkeen vuoden 2005 aikana. Hankkeessa selvitetään valituissa pilottiyksiköissä, mistä aineeton pääoma koostuu, mitä erityispiirteitä asiaan liittyy ja mitkä osa-alueet ovat sille tärkeimpiä. Hankkeen tavoitteena on saada apuvälineitä ja menetelmiä aineettoman pääoman mittaamiseksi ja kehittämiseksi. Hanke liittyy verohallinnon henkilöstötilinpäätöksen tunnuslukujen kehittämiseen osana henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä.

### 3 TULOSTAVOITTEIDEN ESITTÄMINEN TALOUSARVIOSSA JA TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMASSA

#### *Talousarvioasetus, 1 b § (7.4.2004/254)*

*Talousarvioehdotuksen tulee sisältää ehdotukset talousarvioon otettaviksi määrärahoiksi ja tuloarvioiksi, määrärahojen käyttötarkoituksiksi ja muiksi eduskunnan kannanotoiksi tarkoitetuiksi talousarvion perusteluiksi sekä eduskunnalle annettavan talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi perusteluiksi.*

*Talousarvioehdotusten tulee sisältää:*

- 1) ehdotukset talousarvioesityksen selvitysosiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla;*
- 2) ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan;*
- 3) ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.*

*Toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään määrärahoja ja tuloarvioita ja muita talousarvion päätösosia koskevien ehdotusten perustelemiseksi 65 §:ssä tarkoitettuja toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.*

*Ehdotukset valtiontalouden kehyyksiksi perusteluineen ja talousarvioehdotukset perusteluineen on laadittava valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön asettamien määräaikojen ja muiden määräysten mukaisesti.*

## 3.1 Tulosbudjetointi ja tilivelvollisuus

Valtion talousarvion valmisteluun liittyy *ennakollinen ja jälkikäteinen tilivelvollisuus*. Ennakollinen tilivelvollisuus tarkoittaa perusteluvloitusta. Talousarvioon ehdotettavat ja esitettävät määrärahat on perusteltava aikaansaannoksilla eli vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden selkeällä ja ymmärrettävällä esittämisellä. Perusteluvloite tarkoittaa myös sitä, että taloudellisesti merkittävät rahoitusjärjestelmät (kuten siirtomenot) ja niiden yhteiskunnallinen merkitys (vaikuttavuus) on lyhyesti ja ymmärrettävästi kuvattava talousarvioesityksen perusteluissa.

Talousarvioesitys antaa perustan myös jälkikäteiselle tilivelvollisuudelle. Valtion tiinpäättökertomuksessa hallitus on talousarviolain 17 ja 18 §:n mukaan velvollinen antamaan oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja hallinnonaloittain toiminnallisen tuloksellisuuden pääpiirteistä. Tiedot on esitettävä siten, että toteutunutta kehitystä verrataan talousarvioesityksessä esitettyihin vaikuttavuustavoitteisiin ja alustaviin toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Talousarvioesityksen pääluokan ja luvun selvitysosien tekstit ovat tässä suhteessa tärkeitä tulosinformaation lähteitä.

## 3.2 Tulosohjaus ja budjetin rakenteen kehittäminen

Tulosohjauksen ja budjetin rakenteen kehittämisessä lähtökohtana on, että talousarvion rakennetta ja selvitysosien sisältöä kehitetään niistä lähtökohdista, jotka ovat perusteltuja ja selkeitä *eduskunnan budjettivallan* ja valtioneuvostolle kuuluvan ohjaustehtävän kannalta. Valtiovarainministeriön johdolla toteutetussa tulosohjaus- ja tilivelvollisuushankkeessa talousarvion rakennetta on tarkasteltu erityisesti tulosohjauksen toimivuuden näkökulmasta.

Talousarvioesityksen perusteluiden tunnuslukuineen tulisi antaa oikea ja riittävä kuva määrärahojen käyttötarkoituksista ja tavoitteista. Siirtyminen nykyistä selvemmin politiikka-alueiden tai muiden selkeiden toiminnallisten ja taloudellisten kokonaisuuksien mukaiseen budjetin lukurakenteeseen - nykyisen pääosin virastopohjaisen rakenteen sijasta - edistäisi myös tulosohjauksen toimivuutta. Erityisesti sillä voidaan vahvistaa keskuhallintohankkeen suosittamaa vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden hierarkista ja eriytettyä esittämistä talousarvioasiakirjassa.

Politiikkasektoreiden mukaiset vaikuttavuustavoitteet muodostavat pohjan myös hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman rakenteelle ja tavoitteiden esittämiselle. Talousarvioasetuksen 10 §:n mukaisesti hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää suunnitelmat valtioneuvoston sekä ministeriön ja sen hallinnonalan toimintapolitiikkaa asianomaisella toimialalla koskeviksi linjauksiksi ja tärkeimmiksi tavoitteiksi tunnuslukuineen. Säännöksen tarkoituksena on, että TTS:n sisällöllä ja siinä esitetyillä vaikutta-

vuustavoitteilla on selkeä yhteys myös budjetin rakenteeseen.

Tulosohjauksen uudistamisen yhteydessä on korostettu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja tuotoksia tai suoritteita koskevien toiminnallisten tulostavoitteiden erilaista luonnetta. Jälkimmäiset ovat konkreettisia ja välittömiä suoritteita ja palveluja koskevia tavoitteita. Vaikuttavuustavoitteet puolestaan kuvaavat asiakaskunnalle tai kansalaisille laajemminkin tuotettuja hyötyjä ja aikaansaatuja muutoksia yhteiskunnassa. Ne kuvastavat siis toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten ja välillisten hyötyjen muodostumista. Valtioneuvoston ja ministeriöiden tulosvastuu painottuu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, jota koskevat tavoitteet esitetään myös talousarviossa.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen asettamista yksittäiselle virastolle on pidetty usein epärealistisen laajana tai vaikeasti mitattavana tavoitteena. Yksi tapa tasa-painottaa vaikuttavuustavoitteiden ja virastokohtaisten tulostavoitteiden välistä eroa on vaikuttavuustavoitteen asettaminen useammalle virastolle samanaikaisesti lukuperuste-luissa.

*Budjetin lukuja voidaan koota laajemman toimialan tai politiikkalohkon tai muun selkeän toiminnallisen ja taloudellisen kokonaisuuden sisältäväksi.* Tällaisilla rakenteelli-silla ratkaisulla voidaan esittää laajempia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita, jotka koskevat ministeriöiden eri toimialoja ja politiikkasektoreita. Näin on menetelty esimerk-iksi kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan pääluokan kohdalla, jossa pääluokka 32 jakautuu luvuittain seuraavasti:

- 32.10 Hallinto
- 32.20. Teknologia- ja innovaatiopolitiikka
- 32.30. Yrityspolitiikka
- 32.40. Kuluttaja- ja kilpailupolitiikka
- 32.50. Kansainvälistymispolitiikka
- 32.60. Energiapolitiikka
- 32.70. Omistajapolitiikka

Esimerkiksi luvussa 32.20. on Teknologia- ja innovaatiopolitiikan tulosalueelle asetettu vaikuttavuustavoitteet, jotka koskevat koko toimialaa. Sen lisäksi teknologiapolitiikkaa toteuttaville virastoille ja laitoksille, jotka sisältyvät teknologia- ja innovaatiopolitiikan lukuun, on asetettu virastokohtaiset tulostavoitteet momenttitasolla.

Hallituksen asettamat ja ministeriöiden itselleen muotoilemat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat virastojen ja laitosten tulostavoitteiden asettamista. Vaikuttavuustavoitteet soveltuvat erityisesti laajojen toimialojen ja politiikkasektoreiden tavoitteiden asettamiseen, kun taas toiminnallisia tulostavoitteita käytetään virastojen ja laitosten tavoitteiden esittämisessä. Virastojen ja laitosten tulostavoitteissa painottuvat toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä suoritteita ja niiden laatua sekä palvelukykyä ja muita välittömiä vaikutuksia koskevat asiat.



### 3.3 Tulostavoitteiden esittäminen pääluokka-, luku- ja momenttitasolla

Valtion talousarvioesitys on eduskunnalle annettava esitys valtiontalouden rahoitusuunnitelmaksi. *Talousarvioesitykseen otettavilla vaikuttavuus- ja tulostavoitteilla perustellaan talousarvioon otettavat määrärahat.* Toisin kuin hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat tai hallituksen strategia-asiakirja, talousarvioesitys ei ole luonteeltaan yleinen strategia-asiakirja. Talousarvioesitykseen otettavilla vaikuttavuus- ja tulostavoitteilla on oltava selkeä yhteys talousarviossa tehtäviin määrärahapäätöksiin. Tulostavoitteiden muotoilu valtion talousarvioon on siksi erityisen tärkeä vaihe koko ohjausjärjestelmän toimivuuden ja havainnollisuuden kannalta. Eduskunta on useissa yhteyksissä esittänyt toiveensa selkeistä tunnuslukuihin perustuvista tulostavoitteista. Tunnuslukujen mahdollisimman kattava käyttö vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden esittämisessä on myös talousarviosäännösten lähtökohtana.

Talousarvioesityksessä perusteluja esitetään pääluokka-, luku- ja momenttitasolla. Pääluokat koskevat kokonaisia hallinnonaloja ja toimialoja. Pääluokan perusteluosan tavoitteet ovat tämän vuoksi suhteellisen yleisiä tai laajoja vaikuttavuustavoitteita. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet asetetaan kaikille politiikkasektoreille ja tärkeimmille tehtävä- tai tulosalueille. Ne ovat lähtökohdiltaan tiiviitä kuvauksia hallituksen ja ministeriön keskeisistä politiikkalinjauksista ja toiminnan painotuksista.

Ministeriöiden strategia-asiakirjoissa sekä hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden tulee olla yhdensuuntaisia talousarvioesityksen tavoitteiden kanssa. Tulosohjauksen katkeamattomuuden kannalta on tärkeää, että talousarvion eri tasoilla esitetyt tavoitteet ovat loogisessa suhteessa toisiinsa ja kytkeytyvät toisiinsa helposti ymmärrettävällä tavalla (*alemmän ja ylemmän tason tavoitteiden yhteys*).

Tällöin välittömämmin toimintaan liittyvät toiminnalliset tulostavoitteet voidaan nähdä virasto- ja laitostason tavoitteina ja laajemmat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet koko toimialan tai politiikkasektorin tavoitteina. Tärkeää on myös tavoitteiden ja niiden toteuttamista koskevan *tulosvastuun osoittaminen* hallinnon eri tasoille, kuten ministeriölle ja virastolle.

Koko hallinnon alaa tai sen tehtäväalueita koskevia tavoitteita on esitetty mm. ministeriöiden strategia-asiakirjoissa ja toiminta- ja taloussuunnitelmissa (TTS). Niiden ajankäyttö on yleensä useita vuosia, joten ne eivät sellaisinaan riitä budjetin määrärahojen perusteluksi, mutta antavat hyvän pohjan vuosittaisten tulostavoitteiden määrittelyyn. Niiden osalta on siis määriteltävä toimintavuoden tulostavoite.

Tulostavoitteiden määrittelyssä tarvitaan tulostietoa myös aiemmasta toiminnasta. Erityisesti vaikuttavuutta koskevissa tavoitteissa pyritään ainakin pääluokan ja myös merkittävien toimintamenojen osalta pitkäjänteisyyteen. Siksi tavoitetason ymmärtämiseksi tarvitaan tietoja aiemmista tasoista. Jos tavoitteena on esimerkiksi eläkkeelle siirtymisen keski-ikä nostaminen vuodella, on hyvä tietää, onko kehityssuunta viime vuosina ollut laskeva vai nouseva. Tai jos teiden talvikunnossapidossa halutaan nostaa 250 kilometriä

tasoluokkaan II kuuluneita teitä tasoluokkaan I, on eduskunnan hyvä tietää, missä määrin aiemmilla määrärahoilla on kyetty hoitamaan teitä I tasoluokan mukaisesti. Jos tavoitteena on koulutuksesta valmistuneiden määrän nostaminen 10%:lla, on tavoitteen vaativuutta arvioivan hyvä tietää, miten valmistuneiden määrä on kehittynyt aiempina vuosina.

Tiivistäen *tulostavoitteiden asettamisesta ja niiden esittämisestä valtion talousarviossa* voidaan todeta seuraavaa:

- Talousarviossa mitoitetaan käytettävissä olevat taloudelliset voimavarat ja toiminta keskenään. Tulossuuntautuneessa budjetoinnissa tulostavoitteilla ja tulosinformaatiolla perustellaan selkeästi talousarvioesityksen yhteydessä tehtäviä alustavia päätöksiä yhteiskuntapoliittisista vaikuttavuustavoitteista ja toiminnallisista tulostavoitteista.
- Talousarvioesityksen perusteluiden (selvitysosien) tunnuslukuineen tulisi antaa oikea ja riittävä kuva määrärahojen käyttötarkoituksista ja tavoitteista. Erityistä huomiota on kiinnitettävä selkeiden tavoitteiden esittämiseen yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja sen kustannuksille. TAE:n luku- ja momenttirakenteen tulisi tukea selkeiden asiakokonaisuuksien, kuten politiikkalohkojen tai keskeisten toiminnallisten ja taloudellisten kokonaisuuksien esittämistä.
- Keskeinen talousarvion kehittämiskohde on ministeriöiden tulosvastuuta osoittavien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden esittäminen päälukun lukuperusteluissa. Budjetin lukuja on tarpeen koota laajemman toimialan tai politiikkalohkon sisältäväksi kokonaisuudeksi, jolle voidaan asettaa vaikuttavuustavoite. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden esittämistä. Virasto- ja laitoskohtaiset toiminnalliset tulostavoitteet esitetään pääsääntö mukaisesti momenttiperusteluissa.
- Tulostavoitteita tulisi esittää vain muutamille olennaisimmille tavoitteille, jolloin niitä on selkeästi rajattu määrä. Tilinpäätöskertomuksessa TAE:n tavoitteita verrataan toteutuma-arvoihin, jolloin perustelut antavat vertailupohjan myöhemmälle raportoinnille. Tavoitteena on keskittyä yhteiskunnalliselta merkitykseltään olennaisiin asioihin, jolloin perusteluiden tehtävänä on tarjota hyvä pohja päätöksenteolle ja tulosten seurannalle.

### 3.4 Toiminta- ja taloussuunnitelman ja kehusehdotuksen laadinta

Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman sisältöä koskevat perusvaatimukset ilmevät talousarviolain 12 §:stä ja talousarvioasetuksen 8 – 10 §:stä, joista suunnitelman sisältöä koskevia vaatimuksia on erityisesti talousarvioasetuksen 9 §:n 2-4 momentissa ja 10 §:ssä.

### Talousarviolaki, 12 § (19.12.2003/1216)

#### **Toiminta- ja taloussuunnittelu**

*Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.*

### Talousarvioasetus, 8 § (7.4.2004/254)

*Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on:*

- 1) tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta;*
- 2) antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle;*
- 3) antaa perusteita vaikuttamiselle ministeriöiden toimialoilla sekä virastojen ja laitosten johtamiselle ja ohjaukselle samoin kuin tulostavoitteiden asettamiselle.*

### Talousarvioasetus, 9 § (7.4.2004/254)

*Monivuotinen toiminta- ja taloussuunnittelu sisältää valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun lisäksi hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnittelun.*

*Toiminta- ja taloussuunnittelussa otetaan huomioon tulevaisuutta koskevien tavoitteiden lisäksi toteutum tiedot ja tilinpäätökset sekä niitä koskevat analyysit samoin kuin määräajoin tehdyt vaikutusten ja tuloksellisuuden kehityksen arvioinnit.*

*Toiminta- ja taloussuunnittelun tuloksena virasto ja laitos laatii toiminta- ja taloussuunnitelmansa, jonka se toimittaa ministeriöille sen mukaan kuin ministeriö määrää.*

*Ministeriö laatii vuosittain hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman pitäen lähtökohtanaan toiminta- ja taloussuunnittelun suunnittelukautta koskevia valtioneuvoston hyväksymiä valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevia linjauksia ja ottaen huomioon 3 momentissa tarkoitetut virastojen ja laitosten suunnitelmat. Ministeriö toimittaa hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman valtiovarainministeriölle.*

### Talousarvioasetus, 10 § (7.4.2004/254)

*Toiminta- ja taloussuunnitelmiin sisällytetään ehdotukset viraston tai laitoksen tärkeimmiksi toiminnallisiksi linjauksiksi ja monivuotisiksi tulostavoitteiksi.*

*Ministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää suunnitelmat valtioneuvoston sekä ministeriön ja sen hallinnonalan toimintapolitiikkaa asianomaisella toimialalla koskeviksi linjauksiksi ja tärkeimmiksi tavoitteiksi tunnuslukuineen.*

*Toiminta- ja taloussuunnitelmat laaditaan valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön antamien määräysten mukaisesti.*

## Valtioneuvoston controllerin TTS -havainnot

Valtiovarainministeriöön sijoitettu *valtiovarain controller -toiminto* antaa valtioneuvoston kehyspäättöksen valmistelun tueksi ja ministeriön strategisen ohjauksen kehittämiseksi lausunnon ja palautteen asianomaiselle ministeriölle hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmasta ja kehusehdotuksista. Lausunto tulee myös valtiovarainministeriön budjettiosaston ja ministeriön johdon käyttöön hyödynnettäväksi kehyspäättöksen ja tulevien talousarvioesitysten valmistelussa. Lausunnon ja palautteen antaminen ovat osa valtioneuvoston controllerille säädettyä tehtävää havaintojen ja niihin perustuvien toimienpide-ehdotusten esittämisellä varmistaa ja edistää valtion talouden ja toiminnan ohjauksjärjestelmien toimivuutta asianmukaisella ja laadukkaalla tavalla.

Valtiovarain controller –toiminto tarkastelee toiminta- ja taloussuunnitelmia lähinnä seuraavista näkökulmista, joita myös hallinnonalat voivat soveltaa omissa arvioinneissaan:

- toimiiko hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma aitona, strategisena hallinnonalan ja ministeriön toiminnan ohjauksvälineenä, vai onko se lähinnä menolisäysehdoitusten perustelumuuistio tai muodon vuoksi laadittava asiakirja
- onko suunnitelmassa talousarviolain 12 §:n sekä valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 - 10 §:ien (muutettu asetuksella 254/2004) mukaisia:
  - selkeästi määriteltyjä, olennaisia ja strategisia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita suunnitelmakaudelle;
  - selkeästi määriteltyjä, olennaisia ja strategisia tärkeimpiä toiminnallisia tulostavoitteita hallinnonalan toiminnalle
- ovatko vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet realistisia verrattaessa niitä voimavaroihin ja niitä koskeviin ehdotuksiin sekä tuloksellisuuden nykytilaan ja aikaisempaan kehitykseen
- onko vaikuttavuustavoitteet ja toiminnalliset tulostavoitteet yhdistetty määrärahojen ja henkisten voimavarojen tarkasteluun avoimella ja ymmärrettävällä tavalla (tulospurustein budjetointi)
- onko hallituksen keskeisiksi horisontaalisiksi tavoitteiksi määrittelemät julkisen sektorin tuottavuuden nostaminen sekä lähivuosien keskeiset haasteet (työllisyysasteen nostaminen, teknologisen kilpailukyvyyn kehittäminen, väestön ikääntyminen ja siitä seuraavat rakenteelliset muutokset) otettu esille asianmukaisessa laajuudessa ja asianmukaisella tavalla
- onko toiminta- ja taloussuunnitelmien ja kehusehdotusten laadintaa koskevia talousarvioasetuksen säännöksiä sekä valtiovarainministeriön määräyksiä toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta noudatettu. Tarvittaessa tältä osin otetaan myös esille mahdollisia säädösten sekä laadintamääräysten ja niiden soveltamisohjeiden tulkinta- ja kehittämistarpeita.



## 4 TULOSSOPIMUSTEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET

### 4.1. Tulossopimusten luonteesta

Tulosohjauksen alkuvaiheesta lähtien on keskusteltu tulossopimusten juridisesta asemasta ja sitovuudesta. Yleisen tulkinnan mukaan sopimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, ts. niiden noudattamisessa ei voida vedota sopimusoikeudellisiin edellytyksiin ja seuraamuksiin. Keskustelua on käyty siitäkin, onko ministeriöllä ylipäättään oikeus tulosohjata itsenäistä virastoa, jonka tehtävät perustuvat lakiin ja jolle eduskunta budjetin kautta myöntää varat. Tulosohjaus ei voikaan sivuuttaa tai muuttaa normien mukaisia tehtäviä, vaan ne ovat ohjauksen ja tulossopimusten lähtökohtana. *Tulosohjauksen periaatteita sovelletaan pyrittäessä toteuttamaan julkisten organisaatioiden lakisääteiset tehtävät mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti.*

Tulossopimus on ohjausväline, jonka käyttö perustuu ministeriön ja viraston uudelleen yhteistyöhön. Vaikka sopimuksella ei olekaan juridisia seuraamuksia, on sillä yhteistyön sisältöön liittyviä käytännön seuraamuksia. Tulossopimuksen oikeudellisen sitovuuden puutetta ei tulosohjauksikäytännössä ole pidetty ongelmana.

Tulossopimusten rinnalla on käytetty myös muun tyyppisiä asiakirjoja. Joillakin hallinnonaloilla on laadittu esimerkiksi ministeriön ohjauskirjeitä. Ne ovat olleet tavallaan yksipuolisia ministeriön päätöksiä tai ohjeita virastoille ja laitoksille. Niihin ei ole sisällytynyt vastapuolen hyväksyntää ja allekirjoitusta. Joissakin tapauksissa on laadittu ainoastaan tulosneuvottelujen pöytäkirjoja, jotka todentavat yhteisen keskustelun kulun. Pöytäkirjan allekirjoitukset vahvistavat vain neuvottelujen sisällön, mutta eivät varsinaisesti yhteistä sopimusta viraston tulostavoitteista ja voimavaroista.

Tulosneuvotteluissa laadittavan asiakirjan muodollisella statuksella ei välttämättä ole merkitystä tulosohjauksen tehokkuuteen. *Suosittelavaa on, että kaikissa tapauksissa laaditaan selkeä sopimus.* Kysymys on silloin selvästi osapuolten yhteisen neuvottelun tuloksesta ja yhteisymmärryksen ilmaisusta. Sopimuksen allekirjoittavat molemmat osapuolet ja näin se on myös osapuolia velvoittava. Olennaista on, että osapuolet pohtivat yhdessä, mitä sopimukseen kirjataan ja miten sen toteutumista seurataan ja arvioidaan.

## 4.2 Strategiset tavoitteet ja vuosittaiset tulostavoitteet

Tulosohjauksen yhtenä ongelmana on pidetty sen aikajänteen lyhyttä ja strategisuuden puutetta. Yhden toimintavuoden tulostavoitteet eivät välttämättä ole kaikkein tärkeimpiä kun ajatellaan toiminnan onnistumista pidemmällä aikavälillä. Laajempien vaikuttavuustavoitteiden kohdalla ei vuoden kuluessa useinkaan tapahdu merkittävää kehitystä. Vuositulosta painotettaessa tavoitteet saatetaan määrittää asioille, joissa tuloksia voidaan osoittaa. Toisaalta vuosittaiset tulostavoitteet kiinnitetään helposti olemassa oleviin mittareihin. Tällöin neuvotteluissa keskustellaan vain mittarin arvon asettamisesta, kun pitäisi tarkastella myös sitä, *onko tavoitteet asetettu kaikkein olennaisimmille asioille ja mitataanko oikeita asioita.*

Strategisuuden puute näkyy myös neuvottelujen sisällön kapenemisena ja rutinoitumisena. Ministeriöt ovat viime vuosina vahvistaneet toimialansa ja oman organisaationsa strategista suunnittelua. Ministeriöissä on laadittu sektorikohtaisten strategioiden ohella koko hallinnonalan ja ministeriön oman toiminnan suuntaviivoja ja painopisteitä sisältäviä asiakirjoja. Strategioiden toimeenpano antaa pitkäjänteisyyttä myös tulosohjaukseen. Ministeriöissä on siis vuosittain mietittävä, millä tavalla linjausten tulisi näkyä virastojen ja laitosten tulostavoitteissa, jotta niiden toiminta ja toimenpiteet edistäisivät koko toimialan strategisten tavoitteiden saavuttamista.

Strategisuuden lisäämisessä on ainakin seuraavia vaihtoehtoja tai toisiaan täydentäviä menettelyjä:

- hallinnonalan TTSn laadinnasta kehitetään hallinnonalan vuorovaikutteinen keskusteluprosessi tulossopimusten laadinnan tueksi
- tulosneuvotteluissa keskustellaan ennen tulostavoitteiden määrittelyä strategisista haasteista, painopisteiden muutoksista ja toiminnan kehittämissuunnasta
- tulossopimukseen sisällytetään myös strategiset ja pidemmän aikavälin tavoitteet.

Esimerkiksi **yliopistojen** tulossopimukset on jo pitkään laadittu kolmevuotisiksi. Välivuosina tehdään vain mahdollisia tarkistuksia. Myös tulosseurannan painopiste on kolmen vuoden jaksoissa tehtävissä arvioissa. Välivuosina tarkistetaan, että ollaan etenevässä tavoitteiden suuntaisesti.

Kun tulostavoitteita asetetaan vuotta pidemmälle aikavälille, on niiden saavuttaminen jaksotettava eli määriteltävä, mitä ensimmäisenä vuonna tulisi saada aikaan. Yliopistojen tulostavoitteet määritellään varsinaisesti kolmeksi vuodeksi, mutta joka vuosi sovitaan vähintään niistä toimenpiteistä, joilla pidemmän aikavälin tavoite saavutetaan. Menettelyllä pyritään varmistamaan sopimustoiminnan pitkäjänteisyyttä ja osapuolten sitoutumista strategisten tavoitteiden toteutumiseen.

Samoin esimerkiksi **Turvatekniikan keskuksen** sopimuksessa on mainittu pidemmän aikavälin tavoitteet ja niitä edistävät vuotuiset tavoitteet. Yleisempien tulostavoit-

teiden alle on lisäksi listattu joukko ”toiminnallisia tavoitteita”, joilla varsinaisiin tulostavoitteisiin pyritään. Nämä voidaan tulkita myös keinoiksi laajempien tulostavoitteiden aikaansaamiseen. Vastaavalla tavalla voidaan sopimuksessa esittää rinnakkain tulostavoitteet ja tarvittavat keinot ja toimenpiteet.

Valtionhallinnossa omaksuttu tulosohjausajattelu ja talousarviosäännökset eivät ota kantaa siihen, millaisilla johtamismenetelmillä tai –malleilla tulostavoitteisiin pyritään. Johtamismallien lisäksi myös erilaiset johtamiseen liittyvät työvälineet ja arviointimenetelmät ovat yleistyneet hallinnossa (esim. BSC, EFQM, CAF, CobiT, COSOERM jne.). Lähtökohtana tässäkin on, että virastot ja laitokset valitsevat itse niille parhaiten soveltuvat johtamis- ja arviointimenetelmät.

Tällä hetkellä verraten yleisenä menetelmänä strategian laadinnassa ja kuvaamisessa käytetään ns. *BSC - mallia* (Balanced Scorecard) ja sen sovellutuksia. Siinä strategisia tavoitteita ja arviointikriteereitä jäsennetään yleensä neljään päänäkökulmaan (vaikuttavuus, resurssit ja talous, prosessit ja rakenteet sekä uudistuminen ja työkyky). Strateginen tavoitela ja suunta kuvataan BSC:n eri näkökulmien avulla ja niiden mukaisesti jäsennettyinä. Eri näkökulmat kuvaavat asioita, joissa onnistuminen tai epäonnistuminen vaikuttaa ratkaisevalla tavalla organisaation menestymiseen. Mittarit johdetaan ns. kriittisistä menestystekijöistä. Arviointikriteerien määrittelyn tavoitteena on etsiä mittaria tai menettelyä, joka kuvaa parhaiten organisaation onnistumista kriittisen menestystekijän suhteen. Arviointikriteerille asetettu tavoite voi olla joko sanallinen kuvaus tai lukuarvo, jonka perusteella voidaan arvioida strategian toteutumista. Tasapainotetun mittariston ajattelussa korostetaan syys-seuraussuhteiden tarkastelua, jota voidaan konkretisoida ns. strategiakarttojen avulla. BSC -mallilla ja tässä käsikirjassa kuvatulla tulosprisman mukaisilla tuloksellisuuden peruskriteereillä (yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta) on monia ajatuksellisia yhtymäkohtia. Molemmat mallit painottavat tuloksellisuuden kokonaisarviointia, tulostavoitteiden ja eri näkökulmien tasapainoa ja tunnuslukujen tai arviointikriteerien käyttöä tulosten seurannassa ja raportoinnissa.

Esimerkiksi **sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön** tulossopimusten valmisteluohjeessa tulossopimuskaudelle 2004-2007 on tulostavoitteiden ja arviointikriteerien osalta sovellettu BSC:n rakennetta. Kullekin neljälle näkökulmalle on kuvattu kriittiset menestystekijät, niitä koskevat tavoitteet ja yksityiskohtaisemmat laitostasolla seurattavat indikaattorit. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden alueelle on valmisteluohjeessa asetettu kuusi menestystekijää: 1. Terveiden ja toimintakyvyn edistäminen, 2. Työelämän vetovoiman lisääminen, 3. Syrjäytymisen ehkäisy ja hoito, 4. Toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva, 5. Lapsiperheiden hyvinvointi ja 6. Sukupuolten välinen tasa-arvo. Kullekin menestystekijälle on asetettu vaikuttavuustavoitteet ja niille seurattavat yleisindikaattorit. Lisäksi merkittävimpien hankkeiden ja ohjelmien seurannalle on määritetty seurantaindikaattorit.



### 4.3 Tulossopimusten sisältö ja rakenne

Varsin yleisesti on omaksuttu näkemys, että tulostavoitteiden ei ole tarpeen kattaa koko toimintaa, vaan sopimuksessa voidaan keskittyä kaikkein tärkeimpiin painopisteisiin ja toimintavuoden tuloksiin. Lähtökohtana kuitenkin on, että *tulostavoitteet koskevat sekä viraston perustoimintaa että kehittämistoimia*. Sopimuksessa määritellään sekä muuttuvia, tilannekohtaisia että pysyväisluonteisia tavoitteita.

Pysyväisluonteisiin tunnuslukuihin perustuvat tavoitteet takaavat sen, että viraston perustehtäviä hoidetaan laadukkaasti samaan aikaan kun suunnitellaan uutta ja toteutetaan kehityshankkeita. Toiminnan kehittämistavoitteet ovat dynaamisia ja niitä tarvitaan sopimuksissa. Samalla on kuitenkin varmistettava, etteivät kaikki panokset mene toiminnan kehittämiseen, vaan myös perustehtävät hoituvat tehokkaasti ja laadukkaasti. Tulossopimus ei siis voi keskittyä esimerkiksi vain strategiaan linjauksiin, vaan myös perustoiminnan jatkuvaan laadun ja tehokkuuden parantamiseen.

Tulossopimusten rakenne voi periaatteessa olla vaihteleva. Tärkeintä on, että rakenne on johdonmukainen ja kattava. On luontevaa, että tulossopimuksiakin jäsennetään hallinnonalan strategian mukaisesti. Sopimukseen kirjataan siis näkyviin paitsi hallinnonalan yleistavoitteet myös laitoksen useamman vuoden painopisteet, joiden pitää olla linjassa ministeriössä laaditun strategian kanssa. Painopisteiden määrittely vuotta pidemmälle aikavälille antaa pohjaa myös tulevien vuosien tulostavoitteiden laadinnalle.

Tulossopimusten rakenteessa voidaan siis erottaa toisistaan tuloskriteerien mukaiset päänäkökulmat ja erilaisen aikajänteen mukaiset tavoitteet. Jälkimmäisiin sisältyvät silloin erilaiset kehittämistavoitteet. Esitystavasta riippuen yleisempiä tulostavoitteita voidaan vielä eritellä konkreettisemmiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi:

Pidemmän aikavälin tulostavoitteet ja tuloskriteerit		Vuosittaiset tulostavoitteet ja tuloskriteerit	
Tulostavoitteiden perusnäkökulmat:	Strategiset eli muutosta korostavat pidemmän aikavälin (3-4 vuotta) tavoitteet / muuttuvat arviointikriteerit	Pysyvät, toiminnan jatkuvuutta korostavat pidemmän aikavälin tavoitteet / pysyvät arviointikriteerit	Vuosittaiset muuttuvat tulostavoitteet ja konkreettiset "pysyviä" tavoitteita tukevat toimenpiteet
Vaikuttavuus (välittömät ja suorat vaikutukset)			
Tuotokset ja laadunhallinta (palvelukyky)			
Resurssien käytön taloudellisuus ja tuottavuus (tehokkuus)			
Henkiset voimavarat, osaaminen ja uudistuminen			

Taulukko kuvaa erilaisten tulostavoitteiden käyttöä ja tulosajattelun yleistä jäsenystä. Sopimusta neuvoteltaessa on siis hyvä pitää mielessä, että on tarpeen sopia strategisista, toiminnan muutosta koskevista pidemmän ajan tavoitteista, mutta samanaikaisesti on muistettava myös perustehtäviä koskevien tavoitteiden ja niitä kuvaavien tunnuslukujen jatkuvuus. Taulukossa esitetyille pidemmän aikavälin vaikuttavuustavoitetta kuvaavalle mittarille tai kriteerille voidaan asettaa myös vuositason tavoitearvo. Vuositason tavoitteet voivat perustua sekä strategian mukaisen muutoksen tukemiseen että pysyvän peruspalvelutuotannon edelleen kehittämiseen. Tarvitaan siis sekä muutostavoitteita että perustoiminnan pysyvämpiä tavoitteita, joissa lähinnä vain mittarien tavoitearvot muuttuvat.

## 4.4 Tulosneuvottelujen ja –sopimusten perusmalli

Edellä kuvattua tulosneuvottelujen ja -sopimusten sisältöä ja tulosohjauksen periaatteita selventävä yleinen toimintamalli voidaan tiivistää seuraaviin kymmeneen kohtaan:

1. Mitattavat tavoitteet muotoillaan mahdollisimman konkreettisiksi ja niiden toteutus sidotaan voimavaroihin ja aikatauluun. Tavoiteasettelussa pyritään ottamaan huomioon toimintaympäristön luomat mahdollisuudet ja uhkatekijät sekä toiminnan vahvuudet ja heikkoudet, joilla on yhteys koko toimialan ja viraston strategiseen kehittämiseen.
2. Toiminnalle asetetaan tulostavoitteita, jotka koskevat toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta, suoritteita ja niiden laatua, viraston palvelukykyä, henkisiä voimavaroja ja toiminnan vaikuttavuutta. Tuloksellisuutta kuvataan luvussa 2 esitettyjen peruskäsitteiden avulla ja ensisijaisesti tunnuslukuja käyttäen.
3. Panosten valinnan ja kohdentamisen vapaudella tarkoitetaan, että resurssit (määrärahat) luovutetaan tavoitteen toteuttamiseen, mutta niiden käyttöä ei sidota panoslajeittain suhteessa tavoitteisiin. Tavoitteiden toteuttaja voi itse päättää, mitä panoksia hankitaan, mihin niitä kohdennetaan ja minkä suuruisissa erissä.
4. Tavoitteiden toteuttajalla on mahdollisuus vaikuttaa tuotantofunktion sisältöön niin, että oman vaikutuksen määrä ja laatu voidaan osoittaa. Tähän liittyy erilaisten panosten ja kustannusten suorite- ja toimintokohtainen seuranta ja laskenta, joka mahdollistaa panosten ja suoritteiden välisen keskinäissuhteen hallinnan tulostavoitteiden toteuttamiseksi.
5. Tavoitteiden asettaja ja voimavarojen luovuttaja on sama taho ja näitä tahoja on (perusmallissa) yleensä vain yksi toteuttavaa tahoja kohti. Mikäli ohjaavia tahoja on useampia, on pystyttävä sopimaan päävastuualueista. Joidenkin virastojen kohdalla tulosohjaajia on useita. Esimerkiksi lääninhallituksia tulosohjaa seitsemän ministeriötä ja TE-keskuksia kolme ministeriötä. Tämä asettaa erityisiä haasteita tulosohjaajien keskinäiselle yhteistyölle ja tulostavoitteista sopimiselle. Tulosohjauksen lähtöajatuksena on, että kutakin virastoa ohjaa vain yksi ministeriö.
6. Tulostavoitteiden toteuttaja osallistuu tulostavoitteiden asettamiseen sekä voimavarojen laatua ja määrää koskevaan päätöksentekoon omilla ehdotuksillaan tulosneuvotteluissa. Lähtökohtaisesti kysymys on neuvotteluista, mutta jos yksimielisyyttä ei saa-

- vuteta, ministeriö voi määrätä tavoitteet ja voimavarat niihin myös yksipuolisesti.
7. Tulosneuvottelut päättyvät kirjalliseen sopimukseen, jossa todetaan tulostavoitteet sekä niiden toteuttamista varten luovutettavat voimavarat. Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle tai laitokselle sisältyvät ministeriön ja viraston yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan (tulossopimukseen). Vahvistuspäätös voidaan tehdä vasta sen jälkeen kun eduskunta on hyväksynyt valtion talousarvioesityksen.
  8. Tavoitteiden toteuttaja on vastuussa tuloksista ylemmälle organisaatiotasolle. Toimintakauden aikana ja sen päätyttyä tulostavoitteiden toteuttaja raportoi tavoitteiden asettajalle tavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuudesta.
  9. Tulostavoitteiden saavuttamista arvioidaan yhteisesti. Mikäli virastolla on käytössään tulospalkkiojärjestelmä, tulostavoitteiden saavuttamisesta tai ylittämisestä seuraa palkkiojärjestelmän mukainen palkitseminen, jossa osa säästyneistä voimavaroista käytetään henkilöstön palkitsemiseen.
  10. Edellisen toimintakauden tavoitteiden toteutuminen vaikuttaa seuraavan toimintakauden tavoitteiden asettamiseen ja voimavarojen määrään sen perusteella, kuinka edellisen toimintakauden tuloksellisuus on toteutunut. Tarkoituksena on parantaa panosten ja tuotosten välistä suhdetta vuosi vuodelta.

Tässä kuvattua tulosohtauksen ja tulosneuvottelujen perusmallia on eri hallinnonaloilla sovellettu vaihtelevasti ja ministeriöiden sekä virastojen oman toimintakulttuurin mukaisella tavalla. Tästä johtuen myös tulosohtauksen käytännön merkitys ja sen kattavuus sekä yleinen ohjausvaikutus on toteutunut hyvin eriasteisesti eri hallinnonaloilla.

## 4.5 Hyvä käytäntö: Kauppa- ja teollisuusministeriön tulosohtausmenettely

**Kauppa- ja teollisuusministeriön** hallinnonalalla seuraavan vuoden tulossopimuksen valmistelu käynnistyy tammikuussa, jolloin ministeriön talousyksikkö lähettää tulosohtajtaville yksiköille ja ministeriön osastoille ohjeet seuraavan vuoden talousarvion laatimiseksi. Ohjeistukseen on sisällytetty tulostavoitteiden esittäminen talousarvion eri tasoilla (pääluokka-, luku- ja momenttitasolla) tuloksellisuuden peruskriteerien mukaisesti. Ohjeistuksessa kehoitetaan virastoja ja laitoksia olemaan valmisteluvaiheessa yhteydessä sekä ministeriön tulosohtajaan että ministeriön talousyksikköön.

Virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset lähetetään (ml. alustavat tulostavoitteet) ministeriöön maaliskuun lopulla, jonka jälkeen ministeriössä voidaan tehdä muutoksia alustaviin tulostavoiteisiin. Tulostavoitteiden lähtökohtana ovat hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja (HSA), ministeriön strategia sekä politiikkalohkojen tavoitteet ja linjaukset. Hallitusohjelmaan, HSA:han ja ministeriön strategiaan pohjautuvat politiikkalohkokokohtaiset tavoitteet esitetään nelivuotiskaudeksi aiemmin jo ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa.

Alustaviin tulostavoitteisiin palataan kesäkuussa, jolloin ministeriön talousyksikkö laatii toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) ohjeistuksen virastoille ja laitoksille. TTS-ohjeistuksen osana on myös tulosneuvotteluita koskevat suositukset. Tämä ohjeistus on tarkoitettu lähinnä ministeriön osastojen tulosohjaajia varten, mutta se jaetaan samalla tiedoksi kaikille tulosohjattaville yksiköille.

Tulossopimuksen tekemisen tulisi olla ministeriölähtöistä siten, että tulosneuvotteluihin laadittava tulossopimusluonnos tulisi olla tehtynä yhteistyössä tulosohjattavan yksikön kanssa. Kansliapäällikön ja tietyn tulosohjattavan yksikön tulosohjauksesta vastaavan osaston välisissä tulosneuvotteluissa käsitellään tulosohjausta ja sovitaan linjauksista syksyllä käytäviin tulosohjattavien yksiköiden tulosneuvotteluihin.

Tulossopimusluonnos on laadittava hyvissä ajoin ennen sovittua tulosneuvotteluaikakohtaa, jotta se ehditään käsitellä myös tulosohjattavan yksikön johtokunnassa tai hallituksessa. Mikäli asetettavista tavoitteista ei päästä vielä luonnosvaiheessa yhteisymmärrykseen, on epäselvät asiat ratkaistava tulosneuvotteluissa. Valitettavan usein tulosneuvottelut voivat kuitenkin kääntyä katsaukseksi menneistä sekä silmäykseksi tulevaan ja aito neuvottelu jää taka-alalle – erityisen tärkeää on löytää yhteinen linja ministeriön asettamien strategisten tavoitteiden ja tätä myötä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden suhteen. Tulossopimuksissa ja niiden tavoitteissa ei tule siten puuttua tulosohjattavan yksikön omiin, sisäisiin tavoitteisiin.

Tulosneuvotteluissa on yleensä käytössä selkeä tulossopimusluonnos, jota on käsitelty tulosohjattavan yksikön hallituksessa tai johtokunnassa. Itse neuvotteluissa ministeriö ja tulosohjattava yksikkö käyvät läpi kuluneen vuoden tapahtumat sekä seuraavan vuoden tulossopimuksen ja tekevät niihin tarvittavat korjaukset. Tavoitteiden sopimisen jatkoksi tulossopimus allekirjoitetaan joko varsinaisen neuvottelun päätteeksi tai mikäli sopimusluonnokseen tehdään muutoksia kirjallisen menettelyn kautta neuvottelujen jälkeen. Koska tulossopimus ei ole juridisesti sitova eikä siihen liittyen ole käytössä varsinaisia palkitsemis- tai sanktiojärjestelmiä, on yhteistyö ohjaavan ministeriön ja tulosohjattavan yksikön välillä välttämätön, jotta tulossopimuksesta voidaan muodostaa asiakirja, jossa molemmat osapuolet sitoutuvat asetettuihin tavoitteisiin.

Tulossopimuksessa virasto sitoutuu sille asetettuihin tavoitteisiin ja siten tulossopimusluonnos tulisi käsitellä tulosohjattavan yksikön hallituksessa tai johtokunnassa. Sitovuutta vahvistetaan myös sillä, että itse neuvottelutilanteessa ovat mukana edustajat niin johtokunnasta kuin viraston ylimmästä johdosta sekä ministeriöstä kansliapäällikkö tai ohjausvelvoitetta hoitavan osaston ylin johto. Asetettuihin tavoitteisiin pyrkimisen vahvistamiseksi tulisi neuvottelutilanteen olla aito, jossa sovitaan sitovasti seuraavan vuoden toiminnasta. Tulosohjattavan yksikön näkökulmasta on ymmärrettävä tavoitteiden asettamisen vakavuus ja toisaalta ministeriön on ohjausotteessaan pystyttävä puuttumaan poikkeamiin ja vaadittava asetettujen tavoitteiden toteutumista tai raportointia syistä, joista johtuen tulosohjattava yksikkö ei ole päässyt asetettuihin tavoitteisiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tulosohjaajan tehtäväkenttä on varsin laaja. Tulosohjaustehtävä ei yleensä ole päätoiminen, vaan se kuuluu yhtenä osana ministeriövirka-

miehen tehtäviin. Oheen on koottu tärkeimmät *KTM:n tulosohjaajan tehtävät*:

- Tulosohjattavan yksikön talousarvioehdotusten tarkistaminen yhteistyössä tulosohjattavan yksikön kanssa.
- Tulosohjattavan yksikön puolivuotisraportin läpikäyminen.
- Tulospalautteen ja tilinpäätöskannanoton laatiminen yksikön tilinpäätöksen (erityisesti toimintakertomus) pohjalta.
- Tulossopimuksen laatiminen ja tulosneuvottelujen organisointi yhteistyössä tulosohjattavan yksikön kanssa.
- Yhteyden pitäminen tulosohjattavan yksikön johtoon sekä hallitukseen tai johtokuntaan sovittujen asioiden informoimiseksi.
- Muu yhteydenpito tulosohjattavaan yksikköön neuvottelujen ja kehittämistoimien tiimoilta.
- Yhteyden pitäminen ministeriön sisällä ja intressiryhmien kanssa, muun muassa säännölliset tapaamiset ministeriön johtokuntajäsenten kanssa.
- Tulosohjattavan yksikön toiminnan seuraaminen tulosneuvotteluissa sovittujen tavoitteiden ja muiden hankkeiden toteuttamiseen liittyen.
- Tulosohjattavan yksikön kehittämistarpeiden arvioiminen ja esille nostaminen.
- Oman asiantuntemuksen vahvistaminen seuraamalla valtionhallinnon ja ministeriön kehittämishankkeita sekä osallistumalla tapaamisiin ja työseminaareihin.

Hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjauksesta vastaa ministeriön asianomainen osasto osastopäällikön johdolla. Kansliapäällikkö toimii puheenjohtajana ministeriön ja tärkeimpien virastojen tulosohjausneuvotteluissa. Ministeriön talousyksikkö toimii kansliapäällikön tukena tulosohjausasioissa. Tulosohjausasiat käsitellään osaston johtoryhmässä tai osastopäällikkö ne muutoin hyväksyy (esim. arviot alku- tai edellisen vuoden toiminnasta ja tilinpäätöskannanotto, talousarvioesitykset, tulosohjauskirje, syksyn neuvotteludokumentit, lopulliset pöytäkirjat ja tulossopimukset).

Osastopäällikön apuna toimii asiantuntijaryhmä ja kutakin tulosohjattavaa yksikköä varten ryhmästä nimetty tulosohjauksen vastuhenkilö ja varahenkilö. Ministeriöllä on lisäksi tulosohjauksen valmisteluryhmä käytännön toimien koordinoimiseksi ja kehittämishankkeiden toteuttamiseksi. Ministeriön talousyksikkö huolehtii koordinoimista ministeriötason asiakirjojen valmistelussa yhteistyössä osastojen kanssa. Lisäksi talousyksikölle kuuluu tulosohjauksen kehittäminen valtionhallinnon yhteisten tavoitteiden ja linjausten mukaisesti. Lisäksi talousyksikkö järjestää tapaamisia yhteyshenkilöverkostolle. Sekä ministeriön että virastojen tulosohjauksen yhteyshenkilöt ja johtokuntien tai hallitusten ministeriöedustajat kuuluvat yhteyshenkilöverkoston ja osallistuvat sen tapaamisiin ja työhön.

## 5 TULOSTEN MITTAAMINEN JA TUNNUSLUVUT

*Tulosopimuksissa tavoitteita asetetaan toiminnan vaikuttavuudelle, tehokkuudelle, suoritteille ja julkisten palvelujen laadulle sekä henkisten voimavarojen hallinnalle. Tavoitteiden tulee perustua mittaamiseen tai muuhun systemaattiseen arviointiin.*

### 5.1 Hyvän tulostittarin ominaisuuksia

Tulosohjauksen keskeisenä käytännön haasteena on ollut tulosten arviointi ja mittaaminen mahdollisimman selkeällä ja luotettavalla tavalla. Siksi tulosten kuvaamista hyvien tunnuslukujen avulla pidetään tavoiteltavana. Eduskunnan taholta on tuotu painokkaasti esiin vaatimus konkretisoida tavoitteita ja tuloksellisuusraportointia tunnuslukujen avulla. Huolimatta yleisesti tiedossa olevista tunnuslukujen puutteista, niiden käyttöä puoltaa etenkin tunnuslukujen selkeys, havainnollisuus ja mitattavuus. Esimerkiksi tulospalkkauksen soveltaminen edellyttää selkeiden ja todennettavissa olevien tulostittarien käyttöä. Toisaalta tunnuslukujen on oltava riittävän monipuolisia, jolloin ne kattavat toiminnan vaikuttavuuden, tehokkuuden, laadun ja palvelukyvyn sekä henkilöstön.

Monilla hallinnon tehtäväalueilla tunnuslukujen kehittäminen on osoittautunut vaativaksi tehtäväksi. Kehittämistyötä on tehty kaiken aikaa ja suureen osaan virastojen ja laitosten toimintaa on voitu kehittää mittareita, jotka antavat tulosseurannalle selkeyttä ja jäntevyyttä.

*Hyvän tulostittarin yleisinä ominaisuuksina voidaan pitää ainakin seuraavia :*

- mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä
- mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta
- mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein
- mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita
- mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena (vaikka sitä voidaankin hienosäätää aika ajoin) ja tehdä vertailuja ajallisesti

- mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle
- mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin
- mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla.

Tunnuslukujen avulla voidaan laatia esimerkiksi erilaisia aikasarjoja, jotka kuvaavat tarkastelun kohteena olevien tulostavoitteiden kehitystä pidemmän ajan kuluessa. Parhaimmillaan tunnusluvut antavat mahdollisuuden eri toimijoiden keskinäisiin vertailuihin tai kansainvälisiin vertailuihin, jotka voivat olla hyödyllisiä kansallisesti ainutkertaisten organisaatioiden tuloksia arvioitaessa.

Esimerkiksi **Tilastokeskuksella** ja **Tullilaitoksella** on jatkuvaa kansainvälistä yhteistyötä ja kehittämisverkostoja, joiden avulla tehdään mm. toimintatapojen ja tulosten vertailuja (ns. Benchmarking –toiminta).

Monilla hallinnonaloilla tehdään systemaattista ja jatkuvaa mittareiden ja tunnuslukujen kehitystyötä. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön johdolla on väylälaitoksia varten laadittu monipuolinen tunnuslukujärjestelmä (LVM:n julkaisuja 10/2001). TE-keskuksia ohjaavat ministeriöt ovat yhteistyössä kehittäneet TE -keskusten tulostimtareita (KTM, työryhmäraportteja 5/2001).

Erityisen haastavana julkisessa toiminnassa on pidetty tuottavuuden mittausta. **Tilastokeskuksessa** on Julkisen toiminnan tuottavuustilastoinnin kehittämisprojektissa laskettu hyvin erilaisten virastojen ja laitosten tuottavuuskehitystä. Tilastokeskus on tehnyt laskelmia virastojen omaan käyttöön. Monet virastot ja laitokset ovat kokeneet laskelmat hyödyllisiksi ja ottaneet tuottavuusmittarit pysyvään käyttöön.

Esimerkiksi **yliopistojen** laskelmissa on tuotoksina käytetty mm. tutkintoja, julkaisuja, avoimen yliopiston opintoviikkoja jne. Tutkimuslaitosten kohdalla on käytetty pääasiassa julkaisuja ja muita tutkimusten asiakastuotteita, joita laskelmissa on painotettu esim. käytetyn työpanoksen mukaan.

**Verohallituksessa** on käytössä ns. taloudellisuusindeksi, joka kokoaa erilaiset suoritteet ja niihin käytetyt voimavarat.

Eri hallinnonaloilla käytössä olevia mittareita ja tunnuslukujärjestelmiä voidaan tyyppitellä seuraavasti:

- *Suoritteiden tai tuotosten määrää kuvaavat tunnusluvut:*
  - esimerkiksi suoritettujen tutkintojen määrä tai tehtyjen ratkaisujen määrä
- *Taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat tunnusluvut:*
  - esimerkiksi euroa/suorite tai suoritteet/henkilöstön työpanos
- *Laatua ja organisaation sisäistä toimivuutta kuvaavat tunnusluvut:*
  - esimerkiksi asioiden keskimääräinen käsittelyaika tai henkilöstön työtyytyväisyys
- *Vaikuttavuutta ja palvelukykyä kuvaavat tunnusluvut:*
  - esimerkiksi palvelujen riittävyys ja kohdentuminen esim. alueittain, asiakasryhmittäin tai kysynnän mukaan, asiakastyytyväisyys ja yhteiskunnalliset vaikutukset.

## Mittarien ja tunnuslukujen valinta

Perusvaatimuksena tuloksellisuuden raportoinnille on pidetty selkeiden mittarien ja tunnuslukujen käyttöä. Ne antavatkin hyvän ja ymmärrettävän pohjan tilivelvollisuuden toteuttamiseen. Ne tarjoavat myös poliittisille päättäjille havainnollisen välineen tuloksellisuuden tarkasteluun.

Tunnuslukujen avulla saadaan vertailutietoa, joka tekee mahdolliseksi tuloksellisuuskehityksen tarkastelun pidemmällä aikavälillä. Samoin ne tekevät mahdolliseksi vertailla myös samankaltaisten yksiköiden tuloksellisuuden kehitystä. Tällaisia mittareita käytetään esimerkiksi TE –keskuksissa, ympäristökeskuksissa, maanmittaustoimistoissa, tuomioistuimissa ja monissa muissa virastoissa.

Mittaaminen perustuu systemaattiseen tiedon keruuseen. Mittausjärjestelmää varten on määriteltävä paitsi mittarit ja tunnusluvut, myös mahdolliset mitta-asteikot ja tiedonlähteet. Suositeltavaa tietenkäytön on, että mittaustiedot saadaan suoraan toiminnan jatkuvas- ta seurannasta ja laskentajärjestelmistä tai valmiista tilastoista. Tällöin mittaustiedolle pitäisi asettaa myös tarkkuus- ja luotettavuusvaatimukset. Ennen kaikkea tulisi täsmentää, kenen vastuulla on mittauksen tekeminen, tietojen kokoaminen ja raportointi.

Mittarien määrittämiseen voidaan esittää joitakin yleisiä ohjeita. Kannattaa valita mittareita, jotka

- kuvaavat mahdollisimman hyvin ja välittömästi asetettuja tavoitteita
- ovat merkityksellisiä myös tulosohjaajalle tai arvioijalle (esim. poliittisille päättäjille)
- ovat mahdollisimman ohjausvoimaisia eli mittaavat asioita, joiden perusteella voidaan tehdä toiminnallisia johtopäätöksiä.

Vastaavasti kannattaa varoa mittareita, jotka

- ovat kapeita sijaismittareita
- ovat vaikeita ymmärtää
- eivät ole viraston tai laitoksen omin toimin vaikuttavissa
- ovat kohtuuttoman raskaita tai kalliita käyttää (esim. tiedonkeruun työläisyys).

Monilla tehtäväalueilla ja monissa toimintakertomuksissa on jo nähtävissä tunnuslukujen aikasarjoja, joilla kuvataan tulostavoitteen saavuttamisessa tapahtuneita muutoksia ja kehityksen suuntaa. Etenkin tutkimuslaitosten ja hallinnollisten tai valvontatehtäviä hoitavien virastojen kohdalla tunnuslukujen määrittelyä on pidetty hankalana. Kaikkia mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole käytetty. Suoritetietoja on usein mahdollista saada ja myös palvelujen käyttäjien tyytyväisyysmittaukset voivat antaa selkeitä tunnuslukuja.

Kaikkien tavoitteiden saavuttamista ei ole mahdollista kuvata yksiselitteisillä tulosmittareilla. Osa tavoitteista kuvaa jatkossakin enemmän tarvittavien toimenpiteiden toteutusta kuin aikaansaatuja tuloksia. Tällöin tieto siitä, onko toimenpide toteutettu, ja onko se toteutettu kokonaan tai vain osittain, voi riittää. Jotkut tavoitteet koskevat toimintata-



pojen muuttamista tai palvelujen laadun parantamista. Tunnusluvut ovat usein hyödyllisiä silloinkin, kun laadullisia tavoitteita arvioidaan erilaiseen laadulliseen aineistoon perustuen. Ne antavat tavallaan ”kovan” pohjan arvioinnille. Joka tapauksessa tulosarvioinnissa on aina tarpeen yksilöidä ne kriteerit, joiden pohjalta havainnot tehdään, vaikka yksiselitteisiä määrällisiä mittauksia ei voitaisikaan käyttää.

Vaikuttavuuden arvioinnissa tunnuslukujen muutokset voivat johtua usein muista tekijöistä kuin viraston omista toimenpiteistä. Mitä laajempia ja kattavampia tunnuslukuja käytetään, sitä vaikeampaa vaikutusten arviointi on. Esimerkiksi yleisen liikenneturvallisuuden kehitystä tai ympäristön tilaa (esim. vesistöjen happamoituminen) kuvaavien tunnuslukujen käyttömahdollisuus ainakin vuosittaisessa tulosarvioinnissa on rajattua. Kun samaan tarkasteluun liitetään myös muita mahdollisia asiantilaan vaikuttavia tekijöitä, voidaan helpommin punnita myös julkisten toimenpiteiden vaikutuksia. Esimerkiksi pyrittäessä vähentämään tieliikenteen päästöjä, voidaan päästöjen tasoa kuvaavan tunnusluvun lisäksi kuvata tieliikenteen määrän kasvua, autokannan uusiutumista tms. Tällöin tavoitekin on usein seuraavanlainen: ”Päästöjen kasvu on liikenteen kasvua hitaampaa”.

Esimerkiksi **työhallinnossa** toimialan vaikuttavuutta kuvataan seuraavilla tunnusluvuilla, joille on budjetissa asetettu vuositasen tulostavoite:

- täyttyneiden työpaikkojen lukumäärä vähintään
- täyttyneiden työpaikkojen avoinna olon kesto, keskimäärin vuorokautta
- työvoimakoulutukseen osallistuneista työhön sijoittuneet 2 kk koulutuksen jälkeen
- työttömänä 3 kuukautta ammatillisen työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen jälkeen enintään (%)
- työttömänä 3 kuukautta tukityön jälkeen enintään (%)

Näiden tunnuslukujen kehitykseen työvoimahallinnon toimenpiteillä voidaan vaikuttaa.

## 5.2 Tulokäsitteistö ja mittaaminen

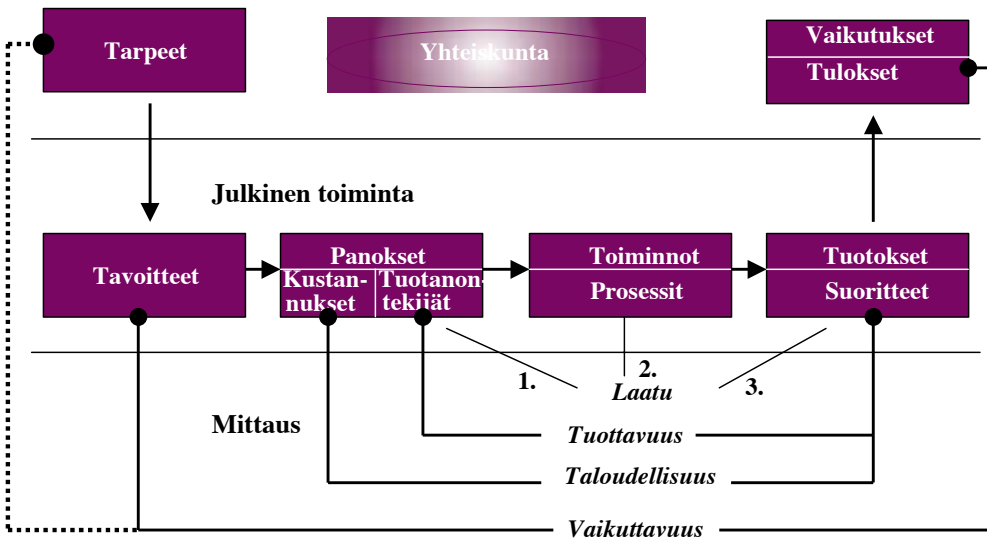
Käsitteet vaikuttavuus, taloudellisuus ja tuottavuus ovat olleet tulosoikeuden ja -sopimusten sisältöä kuvaavia peruskäsitteitä. Taloudellisuuden tarkastelussa keskiössä ovat suoritteet ja niiden aikaansaamisessa syntyneet kustannukset ja tuotavuudessa tuotokset suhteutetaan panoksiin. Tuloksellisuuden uusissa peruskäsitteissä taloudellisuus ja tuottavuus on korvattu käsitteellä toiminnallinen tehokkuus. Laajemman tehokkuuskäsitteen avulla voidaan puhua esimerkiksi johtamisen tehokkuudesta tai organisaation tehokkuudesta, johon sisältyvät myös toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus.

Tuloksellisuuden osatekijöihin kuuluu myös toiminnan laatu ja laadunhallinta. Laadua voidaan tarkastella toiminnan sisäisenä ja läheisenä käsitteenä tehokkuudelle, mutta toiminnan laatua voidaan tarkastella myös ulkoisena ja siten läheisenä vaikuttavuuden käsitteelle. Tällöin viitataan nimenomaan lopputuotteen laatuun ja tyyppillisenä laadun mittarina pidetään esimerkiksi asiakkaiden tyytyväisyyttä saamaansa palveluun.

Tuloksellisuuden osatekijöitä jäsenettäessä on lisäksi korostettu, että tulokset pitää tuottaa käyttämällä henkilöstövoimavaroja viisaasti ja osaamista kaiken aikaa kehittäen sekä toimintajärjestelmiä ja prosesseja jatkuvasti parantaen. Tuloksellisuuskäsitteistöön sisältyy organisaation sisäinen toimivuus ja henkisten voimavarojen hallinta, jolla viitataan tuloksellisuuden perusedellytykseen, osaavaan, motivoituneeseen ja työkykyiseen henkilöstöön.

Toiminnalliset tavoitteet suhteutetaan aina tavalla tai toisella voimavaroihin. Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet täyttävät jo määritelmällisesti vaatimuksen. Silloin kun tuloksia ei suoraan voida suhteuttaa voimavaroihin, voidaan käyttää muita tapoja. Eräänlaisena minimivaatimuksena on pidetty sitä, että tulostavoitteet ryhmitellään esimerkiksi tulosalueen mukaan ja tulos- tai tehtäväalueen resurssikehityksen kuvaus (määrärahat, henkilötyöpanos) havainnollistaa tavoitteiden ja resurssien keskinäistä suhdetta. Suhteutus edellyttää tietoa resurssikehityksestä ja myös tavoitetasojen tai toiminnan volyymin muutoksesta. Voimavarojen käytön osalta voidaan tarpeen mukaan esittää muutokset eri tulosalueiden tai toimintojen välisessä voimavarojen jaossa.

Tuloksellisuuden eri näkökulmia voidaan havainnollistaa ns. panos-tuotos -mallilla, johon on lisätty laatu näkökulma. Vaikka laatua ei voi kuvata selkeänä panos-tuotos -suhteena, kuten muita näkökulmia, tarkastelumallissa voidaan erottaa panosten, prosessin ja tuotosten laatu (laatu 1,2 ja 3):



Kuvio. Tuloksellisuuden käsitteet ja mittaaminen.

Esitetystä kuvasta voidaan tiivistäen todeta, että mallin mukainen tuloksellisuus määrittyy seuraavista osista:

- yhteiskunnalliset tarpeet ja niitä vastaavat tavoitteet
- tavoitteet asetetaan julkisen toiminnan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle, kuten tuottavuudelle ja taloudellisuudelle sekä tuotosten määrälle ja laadulle sekä palvelukyvylle
- tavoitteiden tulee perustua mittaamiseen tai muuhun systemaattiseen arviointiin.

Esimerkiksi tuottavuuden mittaaminen edellyttää aina myös laadukysymysten hallintaa ja tietoa palvelujen sisältöä koskevista muutoksista, jotta organisaation tuotos voitaisiin määrittellä mittaamisen kannalta luotettavasti. Näin ollen pyrkimys tuottavuuden ja tehokkuuden jatkuvaan parantamiseen ja muutoksen mittaamiseen ohjaa virastoja ja laitoksia myös laadunhallintaan ja asiakaskeskeiseen toimintaan. Erityisesti laadunhallintaan ja erilaisiin laatujärjestelmiin liittyvä osaaminen asettaa virastojen johtamiselle ja tulosohjaukselle uusia haasteita, jotka koskevat esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulosohjausta. Menestyäkseen kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla korkeakouluille tulee lisää vastuuta ennakoinnin ja laadunarvioinnin toteuttamisessa (ks. Korkeakoulutuksen laadunvarmistus, OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004: 6).

### 5.3 Hyvä käytäntö: Patentti- ja rekisterihallituksen tuottavuuden mittaaminen

**Patentti- ja rekisterihallituksessa** on laajasti sovellettu toiminnallisen tuloksellisuuden tunnuslukuja jo 1980-luvun lopulta lähtien. PRH oli yksi tulosbudjetoituuksien piilottivirastoista vuonna 1990. Eri virastojen ja laitosten numeerista mittaamista vertailtaessa on kuitenkin muistettava, että ne ovat toiminnan luonteensa puolesta huomattavan erilaisia.

PRH:n tuloksellisuuden keskeisenä tunnuslukuna on työn tuottavuus, joka lasketaan tulosyksiköiden henkilötyövuosilla painotetuista tuottavuusmuutoksista (suoritteet / henkilötyövuosi). Suoran tuottavuusmittauksen piirissä ovat hakemusten ja ilmoitusten käsittelyprosessit ja se kattaa noin 70 % viraston henkilökunnasta. Tukipalvelut eivät ole suoraan mukana tuottavuusseurannassa. Tuottavuusmittauksen kattavuus on PRH:ssa valtion virastojen suurimpia. Vuodesta 1988 vuoteen 2003 PRH:n työn tuottavuus on laskentakriteerien mukaan kohonnut yhteensä 93 %.

Tuottavuustavoitteet ovat sisältyneet KTM:n ja PRH:n väliseen tulosohjaukseen vuodesta 1990 lähtien. Vuodelle 2003 tulossopimuksen tavoitteena oli työn tuottavuuden nousu 1,5 %:lla. Tuottavuus kohosi vuoden 2003 aikana keskimäärin 3,1 %, joka oli selvästi yli asetetun tavoitteen. Vuodelle 2004 tulostavoitteeksi on kirjattu tuottavuuden parantuminen 0,3 %:lla. Vuoden 2005 valtion talousarvioesitykseen on kirjattu PRH:n (32.30.21) osalta tavoitteeksi, että työn tuottavuus pidetään hyvällä tasolla ja palvelumaksuihin vai-

kuttavia kustannuksia hallitaan yksikkökustannusten säännöllisellä seurannalla. Vuoden 2005 talousarvioesityksessä ja v. 2006-2009 TTS:ssa esitetään PRH:n osalta seuraavia tunnuslukuja:

#### Tunnusluvut

	2003 toteutuma	2004 tavoite	2005 tavoite
Työn tuottavuus – tuottavuuden muutos keskimäärin, %	+3,1	+0,3	+0,1
Taloudellisuus – yksikkökustannusten muutos keskimäärin, %	+0,5	+1,9	+1,8

PRH:ssa on ollut tulospalkkausjärjestelmä käytössä vuodesta 1990 lähtien. Palkkiojärjestelmässä tuottavuus on keskeinen kriteeri. Muina kriteereinä ovat asiakaspalaute (palveluarvosana) ja kehittämistoimenpiteet. PRH:n sisäisessä tulosohjauksessa työn tuottavuutta tarkastellaan yksiköittäin. Seuraavassa taulukossa tuottavuuskehitystä on tarkasteltu vuosien 2003-2009 osalta:

#### Työn tuottavuuden muutosprosentti vuosina 2003-2009

Tulosalue	2003 tot	2004 ts	2005 tae	2006 tts	2007 tts	2008 tts	2009 tts
Kaupparekisteri	17,4	0,3	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4
Tilinpäätös- ja säätiöasiat	2,6	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4
Yrityskiinnitys	24,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Yhdistysrekisteri	-12,9	0,3	1,2	0,7	0,7	2,3	0,7
Patentti	1,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Hyödyllisyysmalli	-11,5	0,3	0,2	0,3	1,3	0,3	0,3
Tavaramerkki	-1,5	0,3	0,4	0,1	-0,7	-24,5	-8,7
Mallioikeus	16,9	0,3	7,4	2,9	0,0	0,0	0,0
PRH	3,1	0,3	0,5	0,4	0,3	-2,5	-0,6

Tuottavuuslaskelmien piirissä on noin 360 henkilötyövuotta. Patentti- ja rekisterihallituksen eri palveluiden keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevat tavoitteet on esitetty seuraavassa:

## Asiakaspalvelun käsittelyajat

	2003 toteutuma	2004 tavoite	2005 tavoite
Kotimaiset patenttihakemukset	2,9 v	2,7 v	2,5 v
Ulkomaiset patenttihakemukset <sup>1)</sup>	8,6 v	7,5 v	6,8 v
Hyödyllisyysmallihakemukset	3,0 kk	3,0 kk	3,0 kk
Kansalliset tavaramerkkihakemukset	9,0 kk	9,0 kk	6,0 kk
Kansainväliset tavaramerkkihakemukset (kohdemaan Suomi)	7,2 kk	11,0 kk	5,0 kk
EU-tavaramerkkiläusunnat	2,0 kk	2,5 kk	2,5 kk
Mallioikeushakemukset	10,2 kk	9,5 kk	9,5 kk
Kaupparekisteri-ilmoitukset	0,4 kk	0,5 kk	0,5 kk
Yrityskiinnityshakemukset	0,2 kk	0,5 kk	0,5 kk
Yhdistysrekisteri-ilmoitukset	3,6 kk	2,0 kk	2,0 kk
Säätiörekisteri-ilmoitukset	1,2 kk	0,7 kk	0,5 kk

*Käsittelyajat* ovat ulkoisten asiakkaiden ja KTM:n erityisen mielenkiinnon kohteena. Eri palveluiden käsittelyajat ovat hyvin eripituisia johtuen hakemusten tai ilmoitusten vaatimista tutkimuksista, kuulutusajoista, vastineen antoajoista jne. sekä asiakkaiden erilaisista tavoista reagoida esimerkiksi välipäätöksiin ja lisäselvityspyyntöihin.

Eräänä syynä siihen, ettei tuottavuustavoitteita tai -mittareita tulosohjausasiakirjoissa vielä kovin usein esitetä, on pidetty panosten käyttöä tai työn tuottavuuden osalta nimenomaan työpanoksen tai työajan käyttöä koskevan seurantatiedon puuttumista. Koko viraston tasolla voidaan käyttää suoraan tehtyjä henkilötyövuosia. Panosten käytön eriyttäminen on kuitenkin tarpeen, jos tuottavuuslaskelmia tehdään vain osalle suoritteista. Tulostamituksen kehittäminen edellyttää, että kaikki virastot ja laitokset parantavat *kustannuslaskennan* tasoaan. Myös kirjanpitoon ja tilinpäätökseen kohdistuvat kehittämisvaatimukset edellyttävät kustannuslaskennan tehostamista.

## 5.4 Tuotokset ja laadunhallinta

Organisaatioiden toiminnan laatua voidaan tarkastella ainakin seuraavista näkökulmistä:

- asiakasnäkökulma (tuotteen tai palvelun toimivuus asiakkaan kannalta, asiakastyytyväisyys)

<sup>1)</sup> Vuoden 2005 jälkeen nämä käsittelyajat tulevat olennaisesti lyhenemään.

- tuotteen ominaisuuksien näkökulma (esim. laatustandardien täytyminen)
- valmistuksen näkökulma (raaka-aineet, valmistajien taidot ja valmistusprosessit)
- kilpailun näkökulma (laatu verrattuna kilpailijoihin, kuluttajien valinnat perusteena)
- yhteiskunnanäkökulma (tuotteen tai palvelun valmistuksen ja käytön kokonaisvaikutukset yhteiskuntaan ja luontoon).

Laatu voidaan siis määritellä monin eri tavoin. Yleisen määritelmän mukaan *laatu on niistä organisaation ominaisuuksista muodostuva kokonaisuus, johon perustuu toiminnan kyky täyttää sille asetetut vaatimukset ja siihen kohdistuvat odotukset*. Oleellista on siis toiminnan vastaavuus asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin sekä toimintakokonaisuuden vastaavuus sille asetettuihin vaatimuksiin. Esimerkiksi virastojen ja laitosten toimintaa ja palvelukykyä voidaan arvioida sekä asiakkaan saamana hyötynä ja lisäarvona että ammattillisten ja normatiivisten vaatimusten täyttymisenä .

Esimerkiksi *patentin* myöntäminen keksinnölle antaa asiakkaalle (hakijalle) oikeuden yksin valmistaa ja markkinoida kyseistä tuotetta (asiakkaan saama hyöty). Päätöksen on kuitenkin täytettävä patenttilainsäädännön ehdot ja perustuttava huolelliseen tutkimukseen (normien ja patenttitutkimuksen ammatilliset vaatimukset). Lisäksi koko hakemusmenettelyn tulee olla toimiva ja joustava. Asiakkaan on saatava riittävästi tietoa hakemuksensa laatimiseksi ja hänen asiaansa on hoidettava asiallisesti ja ystävällisesti (palveluprosessin laatu). Hakemuksen käsittelyssä tulee noudattaa tiettyä proseduuria ja asia on käsiteltävä mahdollisimman joutuisasti (tuotantoprosessin laatu). Laadukkaan palvelutuotannon jatkumisen kannalta on varmistettava henkilöstön osaaminen ja kehittyminen uusien palveluvaatimusten mukaisesti. Henkilöstön työtyytyväisyys ja työkyky ovat tärkeitä edellytyksiä tulokselliselle toiminnalle. Kokonaisuutena palvelut on järjestettävä niin, että käsittelykapasiteetti riittää hakemusten kysyntään (riittävyys), hakemuksen laadintaa koskevaa ohjausta ja neuvontaa voi saada esimerkiksi maan eri osissa (saatavuus) ja neuvontapalvelut on kohdistettu erityisesti niille hakijaryhmille, joiden toiminta ei ole ammattimaista (kohdentuminen). Tukipalveluiden välillinen tuottavuusvaikutus tulee patenttiasioissa yhä selvemmin näkyviin tietopalvelun ja sähköisten rekistereiden hyödyntämisenä.

Virastojen ja laitosten toiminnan kehittymisen ja jatkuvuuden kannalta on siis tarpeen, että organisaatio kaiken kaikkiaan toimii laadukkaasti. Strategiaprosessit perustuvat huolellisiin analyyseihin toimintaympäristön, toimialan ja asiakkaiden tarpeiden kehityksestä. Toimintaa johdetaan ammattimaisesti ja systemaattisesti tietoon perustuen ja johto toimii hyvänä esimerkkinä. Asiakastietoa kootaan säännöllisesti ja analysoidaan huolellisesti sekä sen pohjalta tehdään toiminnallisia johtopäätöksiä. Asioiden käsittelyprosessit on hiottu sujuviksi ja prosesseihin osallistuvien työnjako ja yhteistyö toimii. Virheet käsittelyprosessissa on minimoitu. Henkilöstöpolitiikka on suunniteltua ja henkilöstön osaamisesta ja työkyvystä huolehditaan. Nämä vaatimukset yhdessä muodostavat organisaation toimintatapojen laadun ja luovat edellytykset tulokselliselle palvelutoiminnalle, jota voidaan arvioida ja kehittää esimerkiksi laatupalkintomallien avulla.

Toiminnan tai organisaation kyvykkyyden tarkasteluun ja arviointiin on sovellettavissa valmiita arviointikriteeristöjä, kuten Euroopan laatupalkintomalli EFQM ja EU:n jäsenmaiden Yhteinen arviointimalli CAF. Nämä arviointimallit perustuvat käsitykseen laadukkaasti toimivan organisaation ominaisuuksista. Laatupalkintomalleihin perustuvia kriteereitä voidaan käyttää myös tulossopimuksen tavoitteita asetettaessa. Esimerkiksi asiakastuloksia ja keskeisiä suorituskykytuloksia kuvaavia kriteereitä ja tunnuslukuja voidaan luontevasti käyttää tulostavoitteiden määrittelyssä.

Kun laatu ymmärretään laajasti toiminnan ominaisuuksina, jotka vastaavat asiakkaiden tarpeisiin ja toimintaa koskeviin odotuksiin, voidaan laatutavoitteiden määrittelystä todeta seuraavaa:

- laatua on tarkasteltava ja arvioitava useammasta eri näkökulmasta
- asiakkaiden laatuarviot ja tuotosten ominaisuuksiin liittyvä laatu ovat keskeisiä, mutta eivät riittäviä näkökulmia
- laadun arvioinnissa yksittäiset mittarit edellyttävät aina niiden tulkintaa
- laadun parantamiseen ja arviointiin on kehitetty useita erilaisia arviointimalleja ja kriteeristöjä.

Laadun mittaamisesta on edellä todettu, että mittarien tulkintaa ei useinkaan voi irrottaa asiayhteydestään. Tällä tarkoitetaan sitä, että vaikka jokin mittari toimisi hyvin tietyssä ympäristössä, se ei välttämättä toimi toisessa ympäristössä. Toisaalta laatua on usein tarpeen mitata useammalla tunnusluvulla, jolloin liian monen mittarin käyttö saattaa olla kallista ja siten epäsuhteessa saatuun hyötyyn. *Käytännössä on osattava tehdä valintoja ja rajattava mitattavien asioiden määrää.* Laadun mittaamiseen liittyä aina mittaustuloksen huolellinen ”laadullinen” tulkinta.

Millaisia laadunäkökulmia voidaan sitten pitää kaikkein keskeisimpinä virastojen tulosohtauksen kannalta? Ensinnäkin voidaan ajatella, että suurelta osin laatua ja sen kehittämistä koskevat tavoitteet ovat viraston tai laitoksen johdon toimivallassa ja vastuulla. Tulosten kannalta keskeisiä julkisten palvelujen yhteisiä laatutekijöitä ovat esimerkiksi seuraavat:

- asiakastyytyväisyys ja palvelun saatavuus
- luotettavuus ja turvallisuus
- oikeudenmukaisuus ja oikeusturva
- asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu
- luottamuksellisuus
- tiedon tarkkuus ja ajantasaisuus sekä virheiden korjaaminen
- asiakkaan vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet
- asiallisuus, ystävällisyys palvelutilanteessa
- henkilöstön koulutus ja ammattitaito
- kustannustehokkuus, asioiden hoito viivytyksettä

Tuotosten ja suoritteiden laatu kytkeytyy tiiviisti niiltä vaadittaviin ominaisuuksiin. Kai-

kille palveluille yhteisiä laatuksiteereitä on siten vaikea esittää. *Virastojen ja laitosten on itse löydettävä niiden toiminnan laatua parhaiten kuvaavat mittarit.*

Esimerkiksi tutkimuslaitoksen tuottaman julkaisun laatua voi kuvata sen aihepiirin relevanssi, tulosten uutuusarvo, tutkimusprosessin tekninen dokumentointi jne. Viime kädessä laatu kiteytyy raportin hyödyllisyyteen ja sen tulosten käyttökelpoisuuteen, jolloin paras tietolähde on usein oletettu tiedon käyttäjä. Yksinkertaisena mittarina voidaan käyttää myös tiedon kysyntää ja julkaisun myyntiä, mutta usein joudutaan käyttämään useita toisiaan täydentäviä mittareita.

Tuotosten tai toimintatapojen laadun arviointi ja mittaaminen voivat perustua myös erilaisiin laatuksiteereihin (esim. ISO 9001:2000) ja laatusuosituksiin. Esimerkiksi **so-siaali- ja terveystministeriö** on julkaissut palvelujen tuottajia ohjaavia laatusuosituksia, jotka koskevat mm. ikäihmisten hoitoa ja palveluja, lasten päivähoitoa, kouluterveydenhuoltoa, mielenterveyspalveluja jne.

Kaikkia laatuksiteereitä on tuloksellisuuden ja tulosvastuun yhteydessä perusteltua tarkastella palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Tuotantoprosessin tai tuotantotehokkuuden osalta tarkastellaan silloin usein asioiden käsittelyaikoja tai asiakkaan odotusaikoja. Joutuisuuden oletetaan silloin olevan käyttäjille tärkeä laatuksiteeri. Tuotosten ja palveluprosessin laatua tarkasteltaessa tullaan myös lähelle ns. asiakasvaikuttavuuden käsitettä, jonka voidaan katsoa painottavan palvelujen laadun lisäksi myös asiakkaan saamaa hyötyä.

Käytännössä usein käytetty mittari on *asiakastytyväisyys*. Tätäkin mittaria voidaan käyttää viisaasti tai kömpelösti. Mitattaessa on tarpeen kohdistaa asiakkaan huomio palvelun sisältöön ja palvelun eri laatuksiteereihin. Yleiset tyytyväisyys tai tyytymättömyys -arviot ovat usein vaikeasti tulkittavia ja tuloksiin voivat vaikuttaa myös muut seikat kuin asiakkaiden omat asiakaskokemukset. Erilaiset asiakastytyväisyysmittaukset ovat laajasti käytössä virastoissa ja laitoksissa.

Arviointikriteerin ja arviointimenetelmän kuvaaminen auttaa täsmentämään itse tulostavoitetta.

Esimerkiksi **Ajoneuvohallintokeskuksen** tulossopimuksessa vuodelle 2005 moni tavoite on ilmaistu määrällisesti mitattavana, kuten ”Asiakastytyväisyys AKEn toimintaan kokonaisuutena on keskimäärin vähintään 3,5 asteikolla 1-5”. Tällöin tulostavoite sisältää paitsi arviointikriteerin myös mittaustavan.

Asiakastytyväisyyden tai palvelutuotosten laadun ohella tulossopimukseen kirjattavat laatuksiteetit voivat koskea esim. toimintatapojen ja palveluvalikoiman muutoksia. Yhteisesti sovittuna tavoitteena voi olla esimerkiksi sähköisen palvelutuotannon lisääminen.

Laatuksiteetit voivat olla myös toiminnan kehittämistavoitteita, jotka ovat ajallisesti tiettyihin kehittämistoimiin sidottuja. Kehittämistavoitteet voivat koskea esim. viraston tai laitoksen yhteistyötä muiden palvelujen tuottajien kanssa tai yhteisten kokeilujen käynnistämistä.

Seuraavassa on esimerkkejä **liikenne- ja viestintäministeriön** hallinnonalan virastojen ja laitosten vuoden 2005 tulossopimuksissa käytetyistä tunnusluvuista ja mittareista:

- Puhelinpalvelun tavoitettavuus on vähintään 83 %. (Ajoneuvohallintokeskus)



- Huonokuntoisten päällystettyjen teiden määrä rajoitetaan enintään 5650 kilometriin. (Tiehallinto)
- Radanpidosta aiheutuneiden yli 5 minuutin myöhästymisten määrä henkilökaukoliikenteen junista on korkeintaan 5 %. (Ratahallintokeskus)
- Jäänmurtopalveluiden odotusaika 4 tuntia (Merenkulkulaitos)
- Sateen todennäköisyyden ennusteiden osuvuuden tulee olla yhden vuorokauden ennusteissa vähintään 83 % ja kahden vuorokauden ennusteissa vähintään 78 %. (Ilmatieteen laitos)
- Henkilöstön koulutustasoindeksi on vähintään 5,5 (Merentutkimuslaitos).

Laatumittarien käytössä ja laadunhallinnan edistämisessä tärkeänä periaatteena on joustavuus ja innovatiivisuus uusien ja entistä parempien työmenetelmien ja työprosessien kehittämiseksi. Jos esimerkiksi laatumittareita käytetään tulostavoitteina kovin rajaavasti tai niitä ei käytetä lainkaan, voi tulosohjaus heikentää virastojen ja laitosten uusiutumiskykyä ja joustavuutta. Tulosohjauksessa ja mittarien käytössä on tunnistettava myös se vaara, että mitataan vääriä asioita tai tulosohjauksella *puututaan liiaksi viraston johtamiseen ja toimintatapoihin*.

**Sisäasiainministeriö** julkisti 18.5.2005 *valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet* ja niiden saavuttamisen kriteerit. Palvelutavoitteet ovat viranomaisen lupaus asiakkaalle esimerkiksi käsittelyajan enimmäispituudesta tai odotusajasta palveluun. Hallinnon näkökulmasta ohjaavan viranomaisen palvelutavoite on palvelua tarjoavaa virastoa sitova. Tavoitteet ovat osa normaalia ohjausprosessia ja niistä sovitaan kunkin viraston kanssa tulossopimuksissa. ”Tulos- ja virkavastuun tavoitteiden saavuttamisesta kantaa viraston päällikkö ja poliittisen vastuun ministeri”, sanoi alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen* palvelutavoitteiden julkistamistilaisuudessa. Esimerkiksi maistraattien palvelutavoitteina on, että väestötietojärjestelmän tiedot vakinaisista osoitteista ovat oikeita ja ajantasaisia 99 prosenttisesti ja että asiakas saa julkisen notaarin palvelut kahdessa päivässä.

Valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet tulevat voimaan 1.1.2006 alkaen. Valtion aluehallinnolle vastaavat tavoitteet asetetaan syksyllä 2005. Tavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan ministeriöiden ja alaisen hallinnon välisissä vuotta 2006 koskevissa tulosneuvotteluissa. Palvelutavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan myös lääninhallitusten vuosittain tekemissä peruspalvelujen arviointiraporteissa.

Alustavat vuotta 2006 koskevat palvelutavoitteet on asetettu poliisitoimelle, ulosotolle, syyttäjälle, maistraateille, verohallinnolle ja työhallinnolle. Palvelutavoitteiden asettamistyöhön on osallistunut myös Kansaneläkelaitos, jonka palvelutavoitteita koskeva tuloskortti vuodelle 2005 on julkistettu osana palvelutavoitteita. Valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet löytyvät kokonaisuudessaan osoitteesta <http://www.intermin.fi/suomi/hallinto>

Palvelutavoitteiden asettaminen ja niiden julkistaminen perustuu hallituksen huhtikuussa 2005 eduskunnalle antamaan selonteeseen ”*Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa*”. Selonteossa hallitus edellyttää, että ministeriöt ja lääninhallitukset asettavat

alaiselleen alue- ja paikallishallinnolle konkreettiset ja mitattavat valtion palvelujen saatavuutta koskevat tavoitteet vuodesta 2006 alkaen.

## 5.6 Hyvä käytäntö: Poliisin käyttämät turvallisuusindeksit

**Sisäasiainministeriön poliisiosaston** tehtävänä on varmistaa, että eduskunnan ja hallituksen vahvistamat poliisitoiminnan painopistealueet ja toimintalinjaukset muuttuvat käytännön poliisitoiminnaksi. Linjaukset otetaan huomioon läänien, valtakunnallisten yksiköiden ja poliisilaitosten sekä muiden poliisin yksiköiden toimintaa suunniteltaessa. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma on asiakirja, jolla sisäasiainministeriön poliisiosasto toteuttaa ohjaus- ja johtamistehtävänsä. Siinä on vahvistettu tärkeimmät toiminnalliset linjaukset ja poliisihallinnon monivuotiset tulostavoitteet.

Poliisitoiminnan tuloksia arvioitaessa on otettava huomioon kaksi eri näkökulmaa: turvallisuus ja turvallisuuden tunne. Turvallisuuden kehitystä arvioidaan tilastotiedon perusteella. Tilastoitujen rikosten ja häiriöiden määrän perusteella voidaan arvioida, onko turvallisuus lisääntynyt vai vähentynyt. Turvallisuuden tunne kuvaa ihmisten kokemaa turvallisuutta. Tämä voi olla yhdenmukainen tilastollisen kehityksen kanssa. Usein kuitenkin on niin, että ihmisten kokema turvallisuus lisääntyy tai vähentyy riippumatta tilastojen osoittamasta turvallisuuden kehityksestä. Esimerkiksi yksittäiset, laajaa julkisuutta saavat rikostapaukset vähentävät ihmisten kokemaa turvallisuuden tunnetta. Tilastojen osoittamaan turvallisuuden kehitykseen poliisi voi vaikuttaa asettamalla toiminnalle painopisteitä ja tavoitteita. Turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat monet poliisista riippumattomat tekijät. Poliisin toiminnan onnistumista kokonaisuudessaan tulee kuitenkin arvioida seuraamalla sekä turvallisuuden että turvallisuuden tunteen kehitystä.

Poliisin valvonnan vaikuttavuutta arvioidaan käyttämällä turvallisuutta kuvaavia indeksilukuja. *Katuturvallisuusindeksi* saadaan, kun poliisille ilmoitetut ryöstöt, pahoinpitelyt, vahingonteot, ratti- ja liikennejuopumukset pisteytetään ja suhteutetaan väestömäärään. Mitä suurempi indeksin arvo on, sitä parempi turvallisuus.

Katuturvallisuusindeksi kuvaa hyvin turvallisuustilannetta valtakunnallisella tasolla ja suurissa kaupungeissa. Harvaan asutuilla alueilla, joissa tapahtumia on vähän, indeksin käyttöön liittyy ongelmia.

*Liikenneturvallisuusindeksi* saadaan suhteuttamalla tieliikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä rekisteröityjen autojen ja moottoripyörien määrään.

Poliisin valvonnan vaikuttavuutta ihmisten turvallisuuden tunteen kehitykseen seurataan edellä kuvatun tilastotiedon lisäksi myös kyselytutkimuksilla. Valtakunnallinen poliisibarometri on toteutettu säännöllisesti 1990-luvun lopulta lähtien.

Poliisitoimen laatua kuvaa poliisin näkyvyys. Näkyvä partiointi ei ole poliisin toimintamenetelmistä tehokkain. Kyselyt kuitenkin osoittavat, että poliisin näkyvyys lisää ihmisten kokemaa turvallisuuden tunnetta. Seuraavassa on esitelty poliisin toiminta- ja ta-

loussuunnitelmassa 2005-2009 vahvistetut valtakunnalliset tunnusluvut ja mittarit, joilla seurataan poliisin toimintaa valvonnan alueella.

**Poliisitoiminnan valtakunnalliset tunnusluvut ja mittarit (TTS 2005-2009)**

	<b>Tunnusluku tai mittari</b>	<b>Tunnusluvun tai mittarin arvo: vähintään/enintään vuonna 2006</b>	<b>Lähde</b>
Toiminnan vaikuttavuutta kuvaavat tunnusluvut tai mittarit	Katur turvallisuusindeksin arvo	Vähintään 93,50	Polstat
	Liikenneturvallisuusindeksin arvo	Vähintään 132	Polstat
	Turvattomuuden tunne ulkona liikuttaessa ei lisääntynyt vuoden 2003 tasosta. Itsensä turvattomaksi tuntevien osuus	Enintään 33 % perjantai-lauantai-iltaisin paikkakunnan keskustassa ja enintään 17 % asuinalueella	Poliisibariometri
		Enintään 25 % keskustassa pimeään tultua	Poliisibariometri
Toiminnallista tehokkuutta kuvaavat tunnusluvut tai mittarit (taloudellisuus, tuottavuus, kannattavuus)	Liikennevalvonnan dokumentoitujen suoritteiden määrä	Vähintään vuoden 2004 asolla	Polstat
	Oma-aloitteisten tehtävien määrä suhteessa tehtävien kokonaismäärään	Vähintään 21 % kokonaismäärästä	Polstat
	Valvontaan käytetyn työpanoksen kehitys suhteessa katur turvallisuusindeksiin ja liikenneturvallisuusindeksiin kehitykseen	Vähintään indeksien kehitystä vastaava	Polstat
Laatua mittaavat tunnusluvut tai mittarit	Poliisin näkyvyys	Vähintään vuoden 2003 tasolla	Poliisibariometri

## 5.7 Systemaattinen arviointi tulostittauksen tukena

Virastoissa ja laitoksissa on varmasti tehtäviä, joissa määrällisten tunnuslukujen kehittäminen on vaikeaa. Tällaisia tehtäväalueita voivat olla esim. tutkimus- ja kehittämistoiminta tai valvonta ja tarkastus. Talousarviosäännöksissä tunnuslukujen ja tulostittareiden rinnalle on otettu systemaattinen arviointi, joka voi korvata ”teknisemmät” mittarit ja tunnusluvut. Arvioinnilla viitataan tässä yhteydessä sellaiseen laadulliseen aineiston analyysiin, jossa käytetään ennalta suunniteltuja tiedonkeruun ja käsittelyn menetelmiä. Tällaisen laadullisen arvion on täytettävä ainakin seuraavat vaatimukset:

- *Kerätyn laadullisen tiedon voidaan osoittaa olevan loogisessa yhteydessä tulostavoiteteisiin.* Tulostavoite voi koskea esimerkiksi tutkimuksen vaikutuksia ja merkitystä. Vuoden aikana toteutettujen tutkimusten käyttö esim. uudistustoimenpiteiden suunnittelussa tai päätöksenteossa voi perustellusti kertoa tutkimuksen käyttökelpoisuudesta. Myös tulosten herättämä julkinen keskustelu indikoi teemojen ja tutkimustulosten osuvuutta. Näitä tekijöitä yhdessä tarkastellen voidaan tehdä päätelmiä tulostavoitteen toteutumisesta.
- *Laadullinen (ja mahdollisesti myös määrällinen) aineisto kootaan suunnitelmallisella tavalla.* Laadullinen arviointi on sitä uskottavampaa, mitä enemmän siinä käytetyt tekijät (ns. laatuksiteerit) on määritelty jo tulostavoitteita määritettäessä. Uskottavuutta lisää myös se, että etukäteen on selvästi määritelty tavoiteltava laatutaso, joka perustuu esimerkiksi sovittuun laatuluokitukseen.
- *Kootun tiedon perusteella voidaan tarvittaessa tehdä päätelmiä kehityksestä, jolloin samoja tietoja on käytettävissä eri vuosilta.* Mitä pysyvämmästä tai pidemmän aikavälin tavoitteesta on kysymys, sitä perustellumpaa on koota samoja tietoja useammalta vuodelta. Toiminnan vaikutusten voi olettaa näkyvän myös sijaisindikaattorien tai laadullisten ominaisuuksien kehityksessä. Jos tulostavoitteet ovat vuosittain vaihtuvia, ei kehitystietoja luonnollisestikaan voida käyttää.
- *Päätelmien teko perustuu mielellään useamman laadullisen tekijän tarkasteluun ja analysointiin.* Kun tulostavoitteen saavuttamista ei voida mitata yhdellä tai kahdella tunnusluvulla, tarvitaan useiden tietojen yhdistämistä. Arvioinnissa on punnittava, mitkä seikat tukevat päätelmää tulostavoitteen saavuttamisesta ja onko tiedossa seikoja, jotka puhuvat sitä vastaan.
- *Ennen tulostavoitteiden saavuttamista koskevien johtopäätösten tekemistä punnitaan myös mahdollisten toiminnan ulkopuolisten tekijöiden vaikutukset tuloksiin.* Etenkin vaikuttavuustavoitteiden kohdalla on useimmiten tarpeen tarkastella mahdollisten muiden tekijöiden yhteyksiä havaittuihin muutoksiin. Onko esimerkiksi liikenneturvallisuuksustavoitteen saavuttamiseen vaikuttanutkin poikkeuksellisen hyvät sääolosuhteet? Arvion tekeminen edellyttää siis paneutumista itse ilmiöön ja vaihtoehtoisten selitysten huolellista läpikäyntiä.

## 5.8 Hyvä käytäntö: Ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoitus

Työelämässä tapahtuvat muutokset ovat korostaneet ammatillisen koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden jatkuvan kehittämisen ja arvioinnin merkitystä toimintaa ohjaavina tekijöinä. Ammatillisen peruskoulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää on pyritty uudistamaan siten, että se kannustaisi koulutuksen järjestäjiä tehokkaammin toiminnan tuloksellisuuteen ja laadun kehittämiseen. Laskennallista valtionosuusjärjestelmää täydentämään on kehitetty tuloksellisuusrahoitusjärjestelmä, joka muodostuu määrällisiin indikaattorei-

hin perustuvasta tulosrahoituksesta sekä EFQM-pohjaisesta laatupalkinnosta.

Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmän kehittämistyö käynnistyi vuonna 2000, jolloin Opetushallitus käynnisti opetusministeriön toimeksiannosta ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitushankkeen. Tuloksellisuusrahoitus on otettu asteittain käyttöön vuodesta 2002 alkaen. Laskennallisten indikaattoreiden pohjalta tapahtuvaan tuloksellisuuden arviointiin osallistuvat kaikki ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjät. Laatupalkinnot jaetaan vuosittain hakemusten perusteella. Nykyisin tulosrahoitusjärjestelmä on palkkioluonteinen, mutta tavoitteena on integroida se osaksi perusrahoitusta.

Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmän kehittäminen on tapahtunut tiiviissä yhteistyössä koulutuksen järjestäjien ja työelämän edustajien kanssa. Opetusministeriö on asettanut avukseen kolmikantaisen neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on tukea opetusministeriötä tuloksellisuusrahoitusmallin kehittämiseen ja käyttöön liittyvissä asioissa.

## Tuloksellisuuden mittaaminen rahoitusjärjestelmän lähtökohtana

Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmässä *tulosrahoitusindikaattorit ja laatupalkinnot* muodostavat kokonaisuuden, jossa molemmilla elementeillä on oma toisiaan täydentävä profiilinsa. Koulutuksen tuloksellisuuden arviointikohteet on johdettu tavoitteista, joita lainsäädäntö ja opetusministeriö ammatilliselle koulutukselle asettavat.

Määrällisiin indikaattoreihin perustuvassa tulosrahoitusjärjestelmässä tuloksellisuuden arviointikohteet on ryhmitelty Balanced Scorecard (BSC) viitekehyksen pohjalta vaikuttavuuteen, prosessituloksiin ja henkilöstötuloksiin. Kullekin arviointialueelle on määritelty sitä kuvaavat mittarit siten, että ne mittaavat mahdollisimman relevantisti ja luotettavasti - samalla myös pelkistetysti - kohteena olevaa tuloksellisuuden arviointialuetta.

### Tulosrahoituksen mittarit ja mittarikohtaiset painot vuonna 2004

Mittarit		Mittarin paino vuonna 2004
Vaikuttavuus	Työllistyminen	40 %
	Jatko-opiskelu (korkea-asteella)	15 %
Prosessit	Keskeyttäminen	15 %
	Läpäisy	13 %
Henkilöstö	Opettajien kelpoisuus	11 %
	Henkilöstön kehittäminen	6 %
		100 %

Koulutuksen vaikuttavuutta mitataan työelämään sijoittumisella ja jatko-opintoihin siirtymisellä. Koulutustoiminnan prosessituloksellisuutta mitataan opiskelijoiden keskeyttämisellä ja opintoajalla (läpäisymittari). Henkilöstötuloksellisuutta arvioidaan opettajakunnan muodollisen kelpoisuuden ja henkilöstön kehittämiseen kohdennettujen voimavarojen näkökulmasta. Koulutuksen järjestäjän tulosrahoituspalkkion jakaminen perustuu tulosindeksiin, joka on yhdistetty edellä mainituista tuloksellisuuden arviointialueiden mittareista. Kukin mittari osoittaa tuloksellisuutta tietystä näkökulmasta. Mittareiden painoarvot puolestaan kertovat, millainen merkitys tuloksellisuuden osa-alueille on annettu (Tulosmittariseloste 2004. OPM:n monisteita 2004:7).

#### Esimerkki vuoden 2004 työllistymismittarin laskennasta

Koulutuksen järjestäjä	Laskennassa perustutkinnon 1999-31.7.2002 suorittaneita	Taustatekijät		Työllisiä valmistuneista 2002 lopussa (%)	Työllistymisen ennuste-arvo %	Työllistymismittari
		Nuoriso-työttömyysprosentti 2002 (%)	Erityisopiskelijoiden osuus 20.9.2002 (%)			
A-järjestäjä	1 200	6,6	10,3	70,5	68,1	<b>2,4</b>
B-järjestäjä	4 500	22,6	4,5	52,4	52,4	<b>0,0</b>
C-järjestäjä	3 200	15,2	1,2	60,3	62,2	<b>-1,9</b>

Ammatillisen koulutuksen laatupalkinnot myönnetään vuosittain ammatillista koulutusta antaville koulutuksen järjestäjille tunnustuksena toiminnan, tulosten ja toiminnan jatkuvan kehittämisen laadusta sekä esimerkillisestä työstä ammatillisen koulutuksen kehittämisessä. Laatupalkintokilpailun arviointi pohjautuu EFQM-malliin.

Ammatillisen koulutuksen laatupalkinnon avulla tuetaan ja kannustetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjiä perustehtäviinsä liittyvään jatkuvaan laadun arviointiin ja kehittämiseen sekä löytämään parhaita käytäntöjä muiden organisaatioiden oppimisen perustaksi. Vuosittaisilla painopistealueilla kiinnitetään huomiota erilaisiin koulutuspoliittisesti tärkeisiin erityisteemoihin. Laatupalkintojen avulla tuotetaan lisäksi ammatillisen koulutuksen laatua ja tuloksellisuutta koskevaa arviointi- ja seurantatietoa kehittämistoiminnan tueksi.

## Kokemuksia tuloksellisuusrahoituksen käyttöönotosta

Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2002 lähtien. Tulosrahaa on jaettu tähän mennessä yhteensä 49:lle ja laatupalkintoja 7:lle ammatillisen koulutuksen järjestäjälle.

Tuloksellisuusrahoituksella on jo kokeiluvaiheen aikana saavutettu monia sille asetettuja tavoitteita. Järjestelmän käyttöönoton myötä ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat kiinnittäneet aikaisempaa enemmän huomioita koulutuksensa laatuun ja vaikuttavuuteen sekä keskeisiin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin, joita opetusministeriö on pitänyt tärkeinä ammatillisen koulutuksen kehittämisessä. Tämä on näkynyt esimerkiksi siten, että ammatillisen koulutuksen järjestäjät seuraavat toimintansa tuloksellisuutta tulosrahoituksen mittareiden pohjalta sekä ovat kehittäneet niihin kytkeytyviä omia mittareitaan.

Tulosrahoitus on myös parantanut monelta osin ammatillisen koulutuksen tilastoinnin luotettavuutta ja käytettävyyttä. Koulutuksen järjestäjät ovat kiinnittäneet enemmän huomiota tilastotietojen tuottamisprosessiin ja tietojen luotettavuuden tarkistamiseen. Koulutuksen järjestäjät myös hyötyvät paremmista tilastoista oman toimintansa kehittämisessä, itsearvioinneissa ja vertailuissa muihin koulutuksen järjestäjiin.

Tuloksellisuusrahoitusjärjestelmä on tuottanut uudentyypistä tietoa tuloksellisuuden arvioinnin ja seurannan tueksi niin koulutuksen järjestäjille kuin opetushallinnolle ja muille sidosryhmille. *Keskeisenä peruslähtökohtana on arviointitoiminnan avoimuus ja julkisuus.* Tulosrahoituksen tiedot ovat julkisia ja ne on julkistettu Opetushallituksen www-sivuilla ([www.oph.fi](http://www.oph.fi)) koulutuksen järjestäjittäin ja mittarikohtaisesti. Laatupalkintojen avulla puolestaan on voitu luoda yhtenäisempiä puitteita koulutuksen järjestäjien laadunhallinnan tueksi. Tulosrahoitukseen ja laatupalkintoihin liittyvä myönteinen julkisuus on osaltaan nostanut ammatillisen koulutuksen vetovoimaa ja arvostusta.

## 6 VIRASTON TULORAPORTOINTI JA LASKENTATOIMI

**Taloustarviolain 16§. Laskentatoimi.** *Virastojen ja laitosten 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.*

**Taloustarvioasetuksen 55§. Tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi sekä muu seurantajärjestelmä.** *Viraston ja laitoksen on järjestettävä edellä 41 §:ssä säädetyn kirjapitonsa lisäksi toiminnan tuloksellisuuden seuranta (tuloksellisuuden laskentatoimi) siten, että ne tuottavat taloudellisella ja luotettavalla tavalla:*

- 1) viraston ja laitoksen ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot; ja
- 2) jäljempänä 63 ja 65 §:ssä säädettyt tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.

*Tuloksellisuuden laskentatoimen ja muun seurantajärjestelmän järjestämisessä otetaan huomioon toiminnan jatkuvuus siten, että tärkeimpiä, tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa raportoitavia taloutta ja tuloksellisuutta koskevia tietoja voidaan verrata kuluvan vuoden lisäksi kahden aikaisemman vuoden tietoihin.*

*Viraston ja laitoksen on järjestettävä johdon laskentatoimi ja sen hyödyntäminen viraston ja laitoksen tuloksellisen johtamisen ja 69 §:ssä säädettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden edellyttämällä tavalla.*

### 6.1 Tuloraportit ja muu seurantatieto

Tulosohjauksessa ministeriöt ohjaavat alaisiaan virastoja ja laitoksia asettamalla tulostavoitteita, seuraamalla niiden toteutumista ja antamalla resurssit niiden toteuttamista varten. Tulosohjaus velvoittaa virastoja raportoimaan tulostavoitteiden toteutumisesta minis-



teriöille. *Toimintakertomus* on viraston vuosittain antama raportti ohjaavalle ministeriölle tulossopimuksessa asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta. Myös ministeriöt kertovat toimintakertomuksessaan omien tavoitteiden ja strategioiden toteutumisesta.

Toimintakertomuksen ja tilinpäätöslaskelmien lisäksi hallinnossa tuotetaan myös sisäisille sidosryhmille tarkoitettuja tuloraportteja ja ulkoisille sidosryhmille tarkoitettuja vuosikertomuksia. Tuloraporttien laatimisesta ei ole säädetty talousarvioasetuksessa, mutta ne ovat toiminnan johtamisen kannalta usein välttämättömiä. Esimerkiksi vuosikertomuksella luodaan ja ylläpidetään viraston yhteisökuva. Sen laatiminen on virastolle vapaaehtoista ja vapaamuotoista.

Tuloraportit ja vuosikertomus eivät voi korvata toimintakertomusta ja tilinpäätöslaskelmia. Jos tilinpäätösasiakirja julkaistaan vuosikertomuksen yhteydessä, on vuosikertomuksessa selkeästi ilmaistava, mikä osa siitä on asetuksen tarkoittama tilinpäätös. Ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvaus tulee osaksi valtion tilinpäätöskertomusta, jonka sisällöstä ja tekemisestä säädetään talousarvioasetuksessa ja jonka laatimisesta on erilliset ohjeet. Toimintakertomuksessa ministeriöt raportoivat oman toimintansa tuloksellisuudesta samalla tavoin kuin muut virastot.

Vaikka virastojen toimintakertomuksissa on jo enenevässä määrin selkeästi esitetty arvio ministeriön kanssa sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta, tulosten analyysi on usein puutteellista. Ei siis ole riittävästi selvitetty, mistä mahdolliset poikkeamat tulosten ja tavoitteiden välillä johtuvat, ja tarvitaanko esimerkiksi osuvampia tavoitteita vai toiminnan tehostamista.

Toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa on keskeistä paitsi tavoitteiden saavuttaminen, myös se, miten paljon resursseja tavoitteiden toteuttamiseen on käytetty. Kustannuslaskennan ja erityisesti *toimintolaskennan* tuottaman informaation avulla voidaan tunnistaa entistä paremmin asetettujen tavoitteiden, toiminnan ja resurssien välisiä yhteyksiä. Kustannuslaskennan tuottamia raportteja ja niiden informaatiota ei hyödynnetä vielä riittävästi toiminnan suunnittelussa ja ohjauksessa. Erityisesti ministeriöiden toiminnan haasteena on ottaa käyttöön kustannuslaskennan tuottama keskeinen informaatio ja hyödyntää sitä toiminta- ja taloussuunnittelussa, tulohajauksessa ja talousarvioesityksen valmistelussa.

Esimerkiksi **puolustusvoimat** laatii toiminnastaan tuloraportin ajalta 1.1.-31.7. vuosittain syyskuun puoliväliin mennessä sekä vuosiraportin ajalta 1.1.-31.12. seuraavan vuoden maaliskuun puoliväliin mennessä. Näissä raportoidaan keskeisesti tulostavoitteiden toteutuminen tulossopimuksen mukaisesti. Raportteja käsitellään kevään ja syksyn tulosneuvotteluseminaareissa sekä varsinaisissa puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan välisissä tulosneuvotteluissa. Tulossopimuksen toteutumisastetta seurataan tulos- ja vuosiraportoinnin lisäksi Pääesikunnan johtoryhmässä neljä kertaa vuodessa. Lisäksi puolustusvoimat laatii kuukausiraportin määrärahojen käyttöasteesta ja toimittaa sen myös puolustusministeriölle.

Kirjallisten raporttien lisäksi ministeriöt saavat seurantatietoa vuoden aikana monien eri tapaamisten ja kontaktien yhteydessä. Raportoinnin kokonaisuus koostuu siten useammista osaraporteista, kuten

- puolivuotisraportti, joka laaditaan yleensä alkusyksystä ja on käytettävissä syksyn tulostavoiteneuvotteluissa
- taloutta koskevat seurantatiedot ja -tilastot
- tilinpäätöksen yhteydessä annettava toimintakertomus
- yksittäiset sovitut erillisraportit esim. merkittävien hankkeiden etenemisestä tai erillistutkimuksista (esim. asiakastytyväisyysmittausten ja –kyselyjen tulokset).

## 6.2 Toimintakertomus ja tulosten raportointi

Kaikki valtion tilivirastot laativat vuosittain tilinpäätöksen, joka on keskeisin viraston tai laitoksen tilivelvollisuutta toteuttava raportointiasiakirja. Tilinpäätös sisältää:

1. toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavan toimintakertomuksen
2. talousarvion toteutumista kuvaavan talousarvion toteutumalaskelman
3. tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman
4. tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen
5. liitteenä ilmoitettavat tiedot eli liitetiedot.

Viraston tai laitoksen toimintakertomuksessa esitetään tiedot toiminnan tuloksellisuudesta sekä tilinpäätöksen ja tuloksellisuuden analyysi. Toimintakertomukseen sisältyvät viraston toiminnan ohjauksen kannalta keskeiset tuloksellisuustiedot, kuten tiedot toiminnan vaikuttavuudesta, tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisistä voimavaroista.

*Tilinpäätöisasiakirjana toimintakertomus toteuttaa laajasti virastojen tilivelvollisuutta.* Talousarviolain 21 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

**Toimintakertomuksen sisällysluettelo  
(oikeat ja riittävät tiedot):**

- 1 Johdon katsaus toimintaan**
- 2 Tuloksellisuuden kuvaus**
  - 2.1 Toiminnan vaikuttavuus**
  - 2.2 Toiminnallinen tuloksellisuus**
    - 2.2.1 Toiminnallinen tehokkuus ja sen kehitys**
    - 2.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta**
    - 2.2.3 Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen**
  - 2.3 Tulosanalyysi ja johtopäätökset**
- 3 Tilinpäätöslaskelmien analyysi**
- 4 Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma**
- 5 Määräajoin tehtävien kokonaisarviointien tulokset**
- 6 Yhteenvedotiedot väärinkäytöksistä**
- 7 Allekirjoitukset ja määrääjät**

Toimintakertomus lähetetään ministeriölle, valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiokonttorille heti sen valmistuttua. Toimintakertomus julkaistaan myös viipymättä valtiokonttorin ylläpitämässä *valtionhallinnon internet -raportointipalvelussa* (<http://www.netra.fi>). Myös ministeriöt virastona tekevät omasta toiminnastaan vastaavanlaisen toimintakertomuksen. Virastojen toimintakertomuksesta ja raportointivelvollisuudesta voidaan todeta seuraavaa:

- Toimintakertomus on tilinpäätökseen sisältyvä asiakirja, joka toteuttaa laajasti virastojen tilivelvollisuutta. Toimintakertomus on tiivis kuvaus, jossa keskitytään olennaisiin asioihin siten, että viraston toiminnan tuloksellisuudesta muodostuu kattava ja ymmärrettävä kuva. Tuloksellisuuden kuvaus jäsennetään tuloksellisuuden peruskriteerien mukaisesti.
- Toimintakertomuksen laativat kaikki tilivirastot sekä sellaiset virastot ja laitokset, jotka eivät toimi tilivirastoina, mutta joille ministeriö on vahvistanut tulostavoitteet.
- Toimintakertomuksessa esitetään oikeat ja riittävät tiedot viraston toiminnan tuloksellisuudesta sekä tilinpäätöksen ja tuloksellisuuden analyysi.
- Toimintakertomusdokumentit julkaistaan Netrassa kuten myös virastojen ja hallinnonalojen tuloksellisuustiedot, jotka toimitetaan yhteiseen tietokantaan automaattisesti päivittyvillä ja muokattavissa olevilla raporteilla tarkasteltaviksi.

## 1 Toimintakertomuksen laatimisvelvollisuus

Tilivirastot sekä sellaiset virastot ja laitokset, jotka eivät toimi itsenäisenä tilivirastona, mutta joille ministeriö on vahvistanut tulostavoitteet, laativat omasta toiminnastaan toimintakertomuksen varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun 15. päivään mennessä. Viraston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksyy ja allekirjoittaa viraston ylin johto.

Allekirjoittamisen tehtävänä on todentaa viraston johdon hyväksymä tilinpäätösasiakirja. Tilivirastona toimivan viraston tai laitoksen tilinpäätöksen hyväksyy ja allekirjoittaa tilivirastona toimivan viraston päällikkö. Jos tilivirastolla on johtokunta tai muu johtoeelin, joka on ylintä johtoa ja päätöksentekoa varten, hyväksyy ja allekirjoittaa se tilinpäätöksen virastopäällikön lisäksi. Vastaavaa menettelyä sovelletaan myös sellaiseen virastoon tai laitokseen, joka ei toimi tilivirastona, mutta jolle ministeriö on vahvistanut tulostavoitteet.

## 2 Johdon esittämä arvio toiminnasta

*Talousarvioasetuksen 65 §:n 1. momentin 1 kohta: Johdon katsaus toimintaan ja etenkin siinä tapahtuneisiin muutoksiin sekä johdon arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä varainhoitovuoden aikana.*

Johdon katsauksen tehtävänä on arvioida kuluneen vuoden toimintaa ja tuloksellisuutta. Siinä tarkastellaan toiminnassa ja toimintaympäristössä tapahtuneita tärkeimpiä muutoksia sekä johdon arviota tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä. Johdon katsauksen

luonne on toiminnan tuloksia arvioiva ja se antaa viraston johdolle mahdollisuuden esittää henkilökohtainen näkemys toimintavuoden tuloksista ja niihin vaikuttaneista seikoista.

Katsauksessaan johto arvioi, kuinka hyvin virastolle asetetut tavoitteet on saavutettu ja mistä mahdolliset tavoitteiden ja saavutettujen tulosten väliset erot johtuvat. Johto esittää arvionsa erityisesti toimintaympäristön muutoksista sekä toiminnan tehokkuuden, laadunhallinnan ja henkisten voimavarojen kehittymisestä ja viraston toiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista. Samoin johto arvioi katsauksessaan, kuinka hyvin tuloksellisuus on viimeisten vuosien aikana kehittynyt ja miten tuloksellisuuden uskotaan kehittyvän lähivuosien aikana.

### 3 Oikea ja riittävä kuva

Tuloksellisuuden kuvauksen tehtävänä on antaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta oikea ja riittävä kuva. Siinä esitetään tärkeimmät tiedot ministeriön ja muun viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja virastolle vahvistettujen tulostavoitteiden toteutumisesta. *Tuloksellisuusraportointi noudattaa tuloksellisuuden peruskriteerien mukaista jäsentelyä ja tarkastelutapaa.*

Kuvauksessa keskitytään vain olennaisimpiin ja tärkeimpiin tietoihin, jotka kuitenkin antavat oikean ja riittävän kuvan viraston toiminnan tuloksellisuudesta. Tuloksellisuuden kuvauksessa raportoidaan erityisesti niistä tavoitteista, joihin viraston omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan vaikuttaa. Olennaista on, että toimintakertomuksessa on vertailu talousarvioesityksen alustaviin tulostavoitteisiin sekä ministeriön vahvistamiin tulostavoitteisiin (tulossopimukseen).

Tuloksellisuuden kuvauksessa kaikkein olennaisimpia ja tärkeimpiä ovat ne tiedot, joista on sovittu tulossopimuksessa, ja jotka ovat strategian toteuttamisen kannalta ensisijaisia. Olennaisia ovat myös sellaiset tuloksellisuustiedot, jotka kertovat virastolle lakisääteisesti kuuluvien tehtävien hoidon tuloksellisuudesta, ja joihin käytetään merkittävä osa voimavaroista (esim. henkilötyövuosista).

Tuloksellisuuden kuvaus sisältää tuloksellisuuden peruskriteerien tarkastelun. Siihen sisältyvät kaikki olennaiset tuloksellisuustiedot toiminnan tehokkuudesta (taloudellisuus, tuottavuus, kannattavuus), viraston tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä. Lisäksi kuvauksessa esitetään tiedot viraston toiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Viraston toiminnan tuloksellisuutta mitataan tunnuslukujen ja mittareiden avulla. Siksi tunnuslukujen käyttö tuloksellisuuden esittämisessä on tarpeen. Tunnuslukujen sisältämää informaatiota voidaan täydentää sanallisten kuvausten ja arviointien avulla.

Kuvauksessa on oleellista esittää tulossopimuksissa sovitut tavoitteet sekä niiden vertailu tulostavoitteiden toteumatietoihin. Mahdollisuuksien mukaan esitetään myös pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi riittävään tuloksellisuuden kuvaukseen kuuluu tuloksellisuuden kehityksen esittäminen aikasarjana. Kuhunkin tulostavoitteeseen liittyen toteumatietoja on tarpeen esittää kuluneen vuoden lisäksi ainakin kahdelta edelliseltä vuodelta.

Aikasarjatarkastelu koskee erityisesti tulostietoja, jotka esitetään tunnuslukuina.

## 4 Toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset

Laaja-alaisesta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportointi kuuluu keskeisesti ministeriöiden vastuulle. Ministeriöt raportoivat toimialansa ja politiikkasektoreiden yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta ensisijaisesti valtion tilinpäätöskertomuksessa osana ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvausta. Tämän lisäksi virastot ja laitokset raportoivat oman toimintansa vaikuttavuudesta. Toimintakertomuksessa kuvataan, miten viraston tai laitoksen (myös ministeriön virastona) toiminta on tukenut toimialan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Tämän tarkastelun avulla toimialan yhteiskunnalliset vaikutukset ja virastojen toiminnalliset tulokset liitetään yhteen.

*Vaikuttavuustarkastelun laajuus riippuu viraston toiminnan luonteesta.* Suurin osa virastoista painottaa tuloksellisuuden kuvauksessa toiminnallisen tuloksellisuuden tietoa, kuten toiminnan tehokkuutta ja laadunhallintaa. Kuitenkin esimerkiksi ministeriöiden raportoidessa virastona tuloksellisuudestaan, kuvaus keskittyy enemmän toiminnan vaikuttavuuteen, koska ministeriön tehtävät painottuvat toimialan strategiseen ohjaukseen. Ne ministeriöt, jotka hoitavat toimialansa ohjauksen lisäksi myös operatiivisia tehtäviä, painottavat toimintakertomuksessaan vaikuttavuustietojen lisäksi toiminnallisen tuloksellisuuden tietoja.

Vaikuttavuustarkasteluun sisältyvät myös tiedot siirto- ja sijoitusmenojen vaikuttavuudesta. Siirto- ja sijoitusmenoja ovat mm. valtiontuet, valtionavut ja –avustukset sekä muut vastaavat siirtomenot ja sijoitusmenot.

Vaikuttavuustiedot ovat olennaisia ministeriöiden lisäksi myös joillekin tutkimuslaitoksille, yliopistoille ja korkeakouluille sekä sellaisille virastoille, jotka jakavat huomattavia määrärahoja siirtomenoina. Toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten raportointi tukeutuu keskeisiltä osin seuranta- ja arviointitietoihin. Tietolähteenä käytetään usein tutkimuksia ja selvityksiä. Vaikuttavuuden tarkastelun tulee perustua mahdollisimman paljon tunnuslukuihin, joita voivat täydentää sanalliset selitykset ja arviointitiedot. Vaikuttavuustietojen esittämisessä yhtä vuotta koskeva yksittäinen tieto ei useinkaan riitä, vaan olennaista on kehityksen suunnan esittäminen useammalta vuodelta esimerkiksi aikasarjana.

Haasteena raportoinnissa on vaikuttavuudesta kertovan tiedon hankkiminen. Jos luotettavaa kansainvälistä vertailutietoa (esim. EUROSTATin tuottamat tietoaineistot) on saatavilla, on sitä hyvä käyttää erityisesti tavoitteiden asettamisen apuna. Harkinnan mukaan kansainvälistä vertailutietoa voidaan esittää myös tulosten raportoinnissa toteumatietojen rinnalla.

## 5 Viraston toiminnallinen tuloksellisuus

Virastojen tuloksellisuuden kuvausten tulisi pääosin keskittyä toiminnallisen tuloksellisuuden tarkasteluun, joka sisältää toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä henkisiä voimavaroja käsittelevät osa-alueet.

### *Toiminnallisen tehokkuuden tiedot*

Toiminnallisen tehokkuuden tarkastelussa on tarkoitus osoittaa, kuinka tehokkaasti viraston tai laitoksen toiminta on toteutettu. Tarkastelussa tavoitteet suhteutetaan käytettyihin voimavaroihin. Olennaista on selvittää voimavarojen käytön ja kohdentamisen tehokkuus. Toiminnallista tehokkuutta kuvataan taloudellisuus- ja tuottavuusmittarein. Lisäksi maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan tehokkuutta kuvataan kannattavuus- ja kustannusvastaavuustiedoilla. Kannattavuudesta ja kustannusvastaavuudesta raportoidaan aina, ellei maksullinen toiminta ole niin vähäistä, että tiedot voidaan sillä perusteella jättää esittämättä.

### *Kustannuslaskenta ja mittaaminen*

Toimiva kustannuslaskenta luo edellytykset sille, että toiminnan tehokkuutta voidaan mitata ja arvioida. Taloudellisuuden ja tuottavuuden mittaaminen on helpointa silloin, kun toiminta ja suoritteet on voitu tuotteistaa. Tuotteistamisella tarkoitetaan sitä, että määritetään toiminnassa syntyvät aikaansaannokset eli suoritteet, jotka voivat olla tuotteita tai palveluja. Suoritteet (tai suoriteryhmittä) syntyvät prosessien tai toimintojen aikaansaannoksena (tuotoksina). Kun suoritteiden määrät tiedetään ja niille pystytään kohdistamaan kustannukset ja henkilötyövuodet, taloudellisuus ja tuottavuus sekä niiden kehitys voidaan ilmaista tunnuslukuina. Tuotettujen suoritteiden ja julkishyödykkeiden määristä raportoidaan kohdassa tuotokset ja laadunhallinta.

Taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä voidaan ilmaista myös sijaissuureiden avulla, jos toimintaa ei sen luonteesta johtuen pystytä tuotteistamaan. Tällöin taloudellisuutta ja tuottavuutta ei voi tarkasti mitata, mutta erilaisten sijaissuureiden - esimerkiksi tehtäväalue-, prosessi-, toiminto- tai politiikka-aluekohtaiset kustannukset (henkilötyövuodet) - avulla ilmaistaan tiedot toiminnan kustannuskehityksestä. Tällöin kustannukset kohdistetaan tehtäväalueille, prosesseille, toimintoille tai politiikka-alueille, jotka ovat (toiminto)laskennan kohteina.

### *Taloudellisuus*

Taloudellisuuden mittaamisessa muutetaan ensiksi panostekijät rahamääräisiksi. Sen jälkeen lasketaan suoritteiden aikaansaamisessa syntyneet kustannukset. Tämän jälkeen voidaan laskea yksikkökustannukset (euroa/suorite). Kustannukset tulisi siis esittää suo-

ritteittain tai suoriteryhmittäin. Joissakin tapauksissa kustannukset voi esittää myös toiminnoittain tai tehtävittäin. Taloudellisuustiedoissa esitetään tavoitteen lisäksi toteumatiedot raportointivuodelta ja kahdelta edeltävältä vuodelta. Myös taloudellisuuden muutosprosentti voidaan ilmoittaa. Taloudellisuuden mittaamisessa on olennaista se, että kustannukset ovat ajallisesti oikein kohdistettuja. Kassamenopohjaiset tiedot eivät ole riittäviä, vaan taloudellisuutta koskevien tietojen on perustuttava kustannustietoihin.

### *Tuottavuus*

Tuottavuudella mitataan tuotosten ja panosten välistä suhdetta, esim. työn tuottavuus on suoritteiden lukumäärä suhteessa sen tuottamiseen käytettyihin henkilötyövuosiin (suoritelukumäärä/hvt). Jos työvoima on merkittävin panos, on olennaista raportoida nimenomaan työn tuottavuudesta. Joskus viraston tai laitoksen toiminnan luonteesta ja esimerkiksi sen pääomavaltaisuudesta johtuen kokonaistuottavuuden tai pääoman tuottavuuden ilmaiseminen voi olla perusteltua. Tuottavuutta mitattaessa on huomioitava myös tuotteiden ja palvelujen laatukysymykset. Suoritteiden ja palvelujen, joihin panosten käyttöä suhteutetaan, on oltava toiminnan tavoitteiden ja päämäärien kannalta olennaisia sekä asiakkaiden tarpeiden mukaisia. Tuottavuustiedoissa esitetään tavoitteen lisäksi toteumatiedot raportointivuodelta ja kahdelta edeltävältä vuodelta.

### ***Esimerkkejä toiminnallisen tehokkuuden mittaamisesta***

#### *Esimerkki 1: taloudellisuuden ja tuottavuuden mittaaminen*

*Oikeusministeriön hallinnonalalla syyttäjävirstot ja –osastot sekä ulosottolaitos mittaavat taloudellisuutena käsiteltyjen asioiden yksikkökustannuksia (toimintamenot/käsiteltyjen asioiden lkm) sekä tuottavuutena käsiteltyjen asioiden lukumäärän suhdetta käytettyihin henkilötyövuosiin (käsiteltyjen asioiden lkm/hvt).*

#### *Esimerkki 2: taloudellisuuden mittaaminen*

*Koulutusta järjestävät organisaatiot (esim. TE-keskukset, puolustusvoimat, rajavartiolaitos, pelastusopisto, jotkin korkeakoulut) mittaavat varsin yleisesti koulutusvuorokausien kustannuksia, koulutusohjelmien kustannuksia tai kustannuksia suhteutettuna koulutettavien määrään.*

#### *Esimerkki 3: taloudellisuuden mittaaminen*

*Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla mitataan mm. perustienpidon yksikkökustannuksia (kustannukset/tiekilometri, rataverkon kunnossapidon yksikkökustannuksia (kustannukset/raidekilometri) ja kauppamerenkulussa väylänpidon yksikkökustannuksia (kustannukset/väyläkilometri)*

#### *Esimerkki 4: tuottavuuden mittaaminen*

*Ajoneuvohallintokeskus mittaa tuottavuutta omassa palvelutuotannossaan. Se mittaa tehtyjen rekisteröintien, ajokorttien myöntämisen, ja verotuspäätösten tuottavuutta suhteutamalla tehtyjen ratkaisujen/päätösten määrät kyseiseen palvelutuotantoon käytettyihin henkilötyövuosiin (kpl/htv). Vastaavasti se mittaa samojen tuotteiden taloudellisuutta (tehokkuutta) suhteuttamalla kyseiseen palvelutuotantoon käytetyt rahalliset panokset tehtyihin ratkaisujen/päätösten määriin (euroa / kpl).*

### **Kannattavuus ja kustannusvastaavuus**

Maksullisen toiminnan kannattavuutta mitataan suoritteista saatujen myyntituottojen ja tuotannon tekijöiden käytöstä aiheutuneiden kustannusten erotuksena (kustannusvastaavuus) ja suhteena (kustannusvastaavuusprosentti). Samoja mittareita käytetään myös yhteisrahoitteisessa toiminnassa, jolloin kustannusvastaavuus ja –prosentti kertovat, paljonko toimintaan on saatu rahoitusta muilta virastoilta ja talousarviolautouden ulkopuolisilta rahoittajilta ja paljonko viraston tai laitoksen omarahoitusosuus on ollut.

Yhteisrahoitteisella toiminnalla tarkoitetaan viraston kaikkea sellaista vapaaehtoista toimintaa, jota samanaikaisesti rahoitetaan sekä virastolle osoitetulla että viraston ulkopuolisella rahoituksella. Maksullinen toiminta ei kuitenkaan koskaan ole yhteisrahoitteista toimintaa (VM:n työryhmämuistio 19/2003).

Kannattavuuden ja kustannusvastaavuuden sekä niiden kehityksen seuraamiseksi ja esittämiseksi laaditaan kustannusvastaavuuslaskelmat. Laskelmat esitetään tiliviraston toimintakertomuksessa tai sen lopussa omana kohtanaan. Toimintakertomuksessa on myös esitettävä laskelmien tarkastelu, jossa selvitetään, miten asetetut tavoitteet on saavutettu ja mistä mahdolliset ylitykset tai alitukset johtuvat. Kaikissa kannattavuus- ja kustannusvastaavuuslaskelmissa esitetään raportointivuoden tavoite- ja toteumatiedot sekä toteutumatiiedot vähintään kahdelta edelliseltä vuodelta.

### **Maksullinen toiminta**

*Talousarviolain 15 §:n 2 momentti: Viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta siten, että sen vuositulo voidaan esittää viraston tai laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä. (165/1992). Valtiokonttorin määräys 21.10.2003. Ks. myös valtiovarainministeriön ohje: Toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinta, 31.3.2004 (TM 0402).*

Maksullisesta toiminnasta laaditaan erikseen kustannusvastaavuuslaskelmat seuraavista osa-alueista:

1. Julkisoikeudelliset suoritteet,
2. Liiketaloudelliset suoritteet (maksuperustelain mukaiset muut suoritteet)
3. Erityislakien perusteella määrättävät maksut tai hinnoiteltavat suoritteet, jolloin jokaisesta erityislakia pidetään omana osa-alueenaan.

Jos osa-alueen 2 suoritteiden tuottamiseen on ollut käytettävissä maksuperustelain



7 §:n 1 momentin mukaista hintatukea, osa-alueesta laaditaan erilliset laskelmat sekä hintatuetuista että ei-hintatuetuista suoritteista. Jos jonkin maksullisen toiminnan osa-alueen tuotot ovat valtiontaloudellisesti merkittäviä, kyseisen osa-alueen kustannusvastaavuuslaskelma esitetään suoriteryhmiin jaettuna. Alle omakustannusarvoon hinnoiteltuja julkisoikeudellisia suoritteita pidetään tällöin omana suoriteryhmänään (joka voidaan edelleen esittää suoritteiden luonteen mukaisesti suoriteryhmiin jaettuna, jos tuotot ovat merkittäviä). Rakenteeltaan kustannusvastaavuuslaskelma perustuu liikekirjanpidon mukaiseen tuotto- ja kululaskelmaan, jossa toiminnan tuotoista vähennetään tietyssä järjestyksessä kulut eli laskentavuodelle jaksotetut menot. Tuotot kohdennetaan sille vuodelle, jolloin suorite on luovutettu ja kustannuksiksi kohdennetaan ne kustannukset, jotka ovat aiheutuneet suoritteiden tuottamisesta. Tilinpäätökseen sisältyvä kustannusvastaavuuslaskelma laaditaan Valtiokonttorin määräyksen (21.10.2003) mukaan. Karkealla tasolla maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma sisältää:

+ maksullisen toiminnan tuotot  
- erilliskustannukset  
- osuus yhteiskustannuksista  
= kustannusvastaavuus

(Liiketaloudellisten suoritteiden osalta tässä esitetään myös mahdollisesti myönnetty ja käytetty hintatuki sekä kustannusvastaavuus käytetyn hintatuen jälkeen.)

### *Yhteisrahoitteinen toiminta*

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaan sisällytetään kaikkien yhteisrahoitteisten hankkeiden tuotot. Jos tuotot ovat merkittäviä, tuotot ja kustannukset voidaan esittää rahoituslähteittäin eriteltyinä.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma sisältää karkealla tasolla:

+ yhteisrahoitteisen toiminnan tulot (=rahoittajien rahoitusosuudet)  
- hankkeiden erilliskustannukset  
- hankkeiden osuus yhteiskustannuksista  
= kustannusvastaavuus

## 6 Tuotosten ja laadunhallinnan tiedot

Tuotokset ja laadunhallinta sisältää tärkeimmät tiedot viraston tai laitoksen tuottamista suoritteista (tuotteista ja palveluista), julkishyödykkeistä ja niiden määristä. Lisäksi esitetään tiedot viraston palvelukyvyistä ja suoritteiden ja julkishyödykkeiden laadusta ja asiakastytyväisyydestä.

Suoritemäärien selvittämisen edellytyksenä on toiminnan tuotteistaminen ja tuotettujen hyödykkeiden määrien laskeminen. Jos tuotettujen julkishyödykkeiden määriä ei kaikissa tapauksissa pystytä lukumäärinä ilmoittamaan, käytetään soveltuvia sijaissuureita, joiden avulla ilmaistaan aikaansaatu julkishyödykkeiden määrää. (Sijaissuureena on käytetty esimerkiksi merenkulussa ylläpidettyjä väyläkilometrejä tai rajavalvonnassa partioti- ja valvontatuntien lukumäärää.)

Palvelukyvyllä tarkoitetaan viraston tai laitoksen kykyä palvella yhteiskuntaa ja asiakkaitaan. Siihen sisältyy asiakkaiden tyytyväisyys viraston tuottamiin palveluihin sekä asiakkaiden tyytyväisyys viraston kykyyn palvella asiakkaitaan. Yleisemmin voidaan puhua viraston kyvystä täyttää asiakkaidensa odotukset. Lisäksi palvelukykyä voidaan arvioida myös asiakasvaikuttavuuden näkökulmasta, jolloin arvioidaan toiminnan kykyä saavuttaa asiakkaiden sille asettamat tavoitteet.

Palvelukykyyn liittyvien tietojen esittämisen edellytyksenä on tunnistaa asiakkaat. Asiakas voi olla yksittäinen henkilö, jolle tuotettu tuote tai palvelu tehdään tai asiakkaina voivat olla kansalaiset ja veronmaksajat yleisesti. Useissa tapauksissa (erityisesti julkishyödykkeet) palvelukykyä on hyvä pyrkiä selvittämään sekä hyödykkeiden käyttäjien näkökulmasta (koettu laatu) että kansalaisen ja veronmaksajan näkökulmasta.

Palvelukyvyn mittaaminen voi perustua esimerkiksi asiakkaille määrääjain tehtäviin asiakastytyväisyyskyselyihin, asiakkailta saataviin suoriin palautteisiin palvelutilanteissa, erilaisten palautekanavien (esimerkiksi internet) kautta saatavaan informaatioon, asiakashaastatteluihin ym. Olennaista on, että käytettävien menetelmien avulla saadaan kattava tieto viraston kyvystä palvella asiakkaitaan ja vastata sille asetettuihin odotuksiin. Tulokset on hyvä esittää tunnuslukujen avulla, joita voi tarvittaessa täydentää sanallisin kuvauksin.

Laadunhallinnassa voidaan esittää myös tärkeimmät tiedot toimintaprosessien laadusta. Toimintaprosessien laadusta kertovat esimerkiksi läpäisyajat, toimitusajat, käsittelyajat ja odotusajat sekä tuotettujen suoritteiden virheettömyys. Myös kattavammin toiminnan ja prosessien laadusta kertovia tietoja (esim. laatupalkintokriteeristöjen tai laatustandardien avulla) voidaan toimintakertomuksessa esittää. Laatupalkintokriteeristöllä tehtyjen arviointien tuloksina voidaan esittää esimerkiksi kokonaispistemäärä, jos arviointi on tehty ulkoisten arvioijien toimesta.

## 7 Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen

Henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä esitetään pääasiassa henkilöstötilinpäätökseen pohjautuvia tunnuslukuja (ks. Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä, Valtion työmarkkinalaitos 3/2001). Toimintakertomuksessa esitetään tiedot henkilöstömäärästä, henkilöstörakenteesta, henkilöstökuluista, työhyvinvoinnista, osaamisesta ja muusta aineettomasta pääomasta sekä toiminnan uusiutumisesta. Henkilöstöä koskevat perustiedot esitetään toimintakertomuksessa riippumatta siitä, onko niille asetettu tavoitteita tulossopimuksessa.

Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä ja sen pohjalta tehtävä *henkilöstötilinpäätös* on

- henkilöstön strategiseen johtamiseen liittyvän kehittämisen ja päätöksenteon mittaristo, jolla todetaan ja kuvataan henkilöstön tila ja etsitään kehittämiskohteita, asetetaan henkilöstöasioille tavoitteita ja seurataan niiden toteutumista,
- hälytysjärjestelmä, joka ilmaisee kielteisen kehityksen ajoissa ja mahdollistaa siihen puuttumisen jo ongelmien syntyvaiheessa (esim. työtyytyväisyys) sekä
- henkilöstöä ja henkisiä voimavaroja painottavan johtamiskäytännön työväline.

Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä kiinnittää johdon huomiota henkilöstöön ja sen tulokselliseen johtamiseen ja toimii myös tehokkaana johtamiskäytäntöjen suuntaajana. Kun henkilöstöön liittyvien asioiden tilasta ja niiden kehityksestä on luotettavaa ja monipuolista tietoa, kertoo se myös siitä, miten käytännön johtamistyössä on onnistuttu.

Henkilöstötilinpäätös ottaa huomioon henkilöstövoimavarojen johtamisen ja kehittämisen kokonaisuuden. Se on apuväline mm. tulosohejauksessa, henkilöstösuunnittelussa ja henkilöstön jaksamiseen liittyvien asioiden hoidossa. Lähimmän 10 vuoden aikana valtion nykyisestä henkilöstöstä poistuu lähes puolet eläköitymisen ja valtion ulkopuolelle suuntautuvien työpaikan vaihdosten seurauksena. Kunkin organisaation tulisikin tietää, paljonko ja minkälaista osaamista omaavaa henkilöstöä se tarvitsee lähitulevaisuudessa. Kun lisäksi tiedetään, miten paljon eri osaamisen omaavaa henkilöstöä organisaatiosta jää lähitulevaisuudessa eläkkeelle tai siirtyy muille sektoreille, organisaatio voi valmistautua tuleviin konkreettisiin rekrytointitoimenpiteisiin ja nykyhenkilöstön osaamisen kehittämiseen. Henkilöstötilinpäätöksen käsikirjan erillisenä osana on julkaistu opas *Osaamisen johtaminen osana valtion henkilöstötilinpäätöskäytäntöä* (Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisu 8/2000).

**Valtion työmarkkinalaitos** tarjoaa valtion virastoille ja laitoksille veloituksetta käyttöön VMBaro -henkilöstökyselyjärjestelmän, jolla virasto voi seurata tunnuslukuvin henkilöstönsä työtyytyväisyyden ja palkkausjärjestelmän toimivuuden tilaa ja saada järjestelmän kautta vertailutietoa erilaisilla ryhmittelyillä.

## 8 Tulostietojen analysointi ja johtopäätökset

Toimintakertomuksessa analysoidaan saavutettuja tuloksia sekä esitetään analyysiin perustuvat johtopäätökset ja kehittämisehdotukset. Tuloksia voidaan analysoida esimerkiksi tehtävälueittain tai toiminnoittain. Tulostietojen analysoinnissa tulisi tarkastella ainakin seuraavia asioita:

- tavoitteiden ja toteumien väliset erot ja niiden syyt
- tuotettujen suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrän ja laadun suhde käytettyihin voimavaroihin
- toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten suhde käytettyihin voimavaroihin
- toiminnallisten tulosten ja vaikuttavuustulosten välinen suhde

Johtopäätökset toiminnan ohjauksen ja toiminnan kehittämiseksi esitetään analysoituihin tietoihin perustuen.

## 9 Tilinpäätöslaskelmien analyysi

*Talousarvioasetuksen 65 § 1 momentin 6 kohta: Tilinpäätöslaskelmien analyysi, jossa selvitetään tilinpäätöslaskelmista ilmeneviä seikkoja talouden kehityksestä ja rakenteesta sekä talouden ja tuloksellisuuden välisiä yhteyksiä.*

Analyysissä selvitetään tilinpäätöslaskelmista ilmeneviä seikkoja talouden kehityksestä ja rakenteesta sekä talouden ja tuloksellisuuden välisistä yhteyksistä. Tarkoitus on analysoida, miten ja mihin rahaa on käytetty. Analyysin kohteena voivat olla esimerkiksi rahoituksen rakenne, talousarvion toteutuminen, tuotto- ja kululaskelma ja tasetiedot. Analyysillä tarkoitetaan sen kertomista, miksi luvut ovat muuttuneet eikä niinkään sitä, kuinka paljon luvut ovat muuttuneet. Laskelmista on lisäksi tarkoitus saada tukea muualla tilinpäätöksessä esitetyille havainnoille ja johtopäätöksille toiminnan tuloksellisuuden ja talouden kehityssuunnista.

### 6.3 Hyvä käytäntö: Maanmittauslaitoksen sisäinen tulohyönteily ja laskentatoimi

**Maanmittauslaitos** tuottaa yhteiskunnan perustietoa. Laitos on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva nettobudjetoitu, tulohyönteily virasto. Se koostuu keskuksista, kuudesta valtakunnallisesta tuki- ja palveluyksiköstä sekä 13 maanmittaus-toimistosta. Maanmittauslaitoksessa työskentelee noin 1830 henkeä 35 toimipisteessä. Laitos kattaa runsaat puolet menoistaan asiakkailta saamallaan tuloilla. Vuonna 2004 tuloja kertyi 49,4 milj. ja menoja syntyi 97,0 miljoonaa euroa. Maanmittauslaitoksen eli maastotiedon keruuta ja karttoja, maanmittauslaitoksia sekä kiinteistörekisterin ylläpitoa tehdään tietotekniikkaa voimakkaasti hyödyntämällä.

### *Johtaminen ja kehittäminen ovat avainasemassa*

Johtamisen perustehtävänä on luoda työntekijöille optimaaliset olosuhteet ja mahdollisuudet toimia tuottavasti ja tehokkaasti. Maanmittauslaitoksessa on panostettu voimakkaasti organisaation, prosessien ja tietojärjestelmien kehittämiseen tavoitteena prosessimainen toiminta sekä tiimeissä toimiminen. Tavoitteena on parantaa tuotteiden ja palvelujen laatua ja yhtenäisyyttä, tuottavuutta ja asiakaspalvelua sekä alentaa kustannuksia ja lyhentää käsittelyaikoja.

Systemaattiseen toiminnan ja laadun kehittämiseen liittyen Maanmittauslaitos osallistui vuonna 2004 Suomen laatupalkintokilpailuun. Kilpailua varten laadittiin MML:n toiminnankuvaus, joka samalla oli kilpailuhakemus (ks. oheinen linkki).

<http://www.maanmittauslaitos.fi/Default.asp?id=218&docid=2680>

Laatupalkintokilpailun puolueeton arvioijaryhmä teki arviointikäynnin hakien lisävarmistusta toiminnankuvauksesta havaitsemilleen vahvuuksille ja kehittämisalueille. Maanmittauslaitos sai kilpailussa 450-500 pistettä, joka oikeuttaa tunnustuspalkintoon *Recognised for Excellence in Europe*. Maanmittauslaitos on tämän arvion mukaan hyvää eurooppalaista tasoa. Vahvimmat alueet olivat prosessimainen toimintatapa, asiakaslähttäisyys, tietotekniikan hyödyntäminen ja henkilöstön kehittäminen.

### *Laskentajärjestelmä tukee johtamista*

Hyvin toimiva tulosjohtaminen edellyttää, että laitoksen käytössä on toimiva ja kehittynyt kustannuslaskenta, joka tukee toiminnan johtamista ja tuottaa toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa tarvittavaa tietoa.

Maanmittauslaitoksen toiminnasta hieman yli puolet rahoitetaan asiakkailta saaduilla tuloilla ja loput valtion talousarviosta. Sisäisessä tulosohjauksessa on käytössä tilaaja-tuottajamalli keskushallinnon toimiessa tilaajana. Tämän vuoksi budjettirahoitteista toimintaa käsitellään ja arvioidaan kustannuslaskennassa samoin kuin maksullista toimintaa. Erona on vain se, että budjettirahoitteisessa toiminnassa ovat ulkoisten tuottojen tilalla ns. budjettituotot, jotka ovat keskushallinnon yksiköille maksama hinta tilaamistaan palveluista. Edellä kuvattu toimintamalli mahdollistaa samanlaisen suunnittelu- ja seurantatavan sekä asiakasrahoitteiselle että budjetista rahoitettavalle toiminnalle. Keskeinen tulosohjauksessa käytetty ohjausväline on sisäinen tuloslaskelma (ks. kuva) ja siihen sisältyvät sekä siitä laskettavat tunnusluvut.

Sisäisen laskentajärjestelmän rungon muodostaa noin 130 seurantakohtetta käsittävä tuote- ja palveluluokittelu, josta ryhmittelemällä muodostuu myös laitoksen prosessiorganisaatiota tukeva prosessikohtainen seuranta. *Tulot, menot ja kustannukset kohdistetaan mahdollisimman tarkoin tuotteille ja palveluille*. Keskeinen väline kustannusten kohdistamisessa on tarkka työajan seuranta. Palkkauskustannusten oikea kohdentaminen on erittäin tärkeää, koska yli 70 % kustannuksista on henkilöstökustannuksia. Yhteiskustannukset kohdistetaan tuotteille aiheuttamisperiaatteen mukaisesti käyttäen pääosin perusteena työaikoja. Loput kustannukset kohdistetaan vyörytyskertoimilla. Investointien käsittely ja

niistä aiheutuvien pääomakustannusten kohdistaminen tuotteille on myös pitkälle kehitetty. Sisäinen laskenta käsittää myös suoritteita ja resursseja koskevia tietoja.

Strategisten tavoitteiden pohjalta on määritetty tuloksellisuuden osa-alueet kattava Maanmittauslaitoksen tuloskortti, jolla seurataan toiminnan ja talouden kehityssuuntaa keskeisten tulosmittareiden avulla.

### Tulostavoitteiden ylittämisestä tulospalkkio

Tulosohjausmekanismi antaa erinomaiset työkalut vaikuttaa laitostason tavoitteiden toteuttamiseen yksiköissä. Vuotuinen ohjaus keskittyy erityisesti vaikuttavuuden, tulojen, kustannusten, tuloksen, tuotoksen ja laadun merkitykseen. Sisäiseen tulosohjaukseen liittyy myös olennaisena osana tulospalkkaus. Se on ollut käytössä jo 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Tulossopimuksissa sovitaan tulosmatriisista, jossa määritellään tuloksellisuuden osa-alueittain mittarit ja kriteerit. Niiden mukaisesti voidaan maksaa tulospalkkiota, mikäli yksikkö ylittää tulostavoitteensa. Tulospalkkion määrä voi olla 1,5 – 4,5 % vuosipalkkasummasta. Tulosmatriisilla voidaan edistää haluttujen tavoitteiden saavuttamista painottamalla niitä mittareita, jotka liittyvät tärkeimpiin tavoitteisiin ja joissa erityisesti halutaan onnistua.

Kuva. MML:n sisäinen tuloslaskelma

	BUJETTIRAHOIT - TEINEN TOIMINTA		MAKSULLINEN TOIMINTA		YHTEISET			YHTEENSÄ	
Maks.toim.tuotot	Kiinteistötuotanto		Varsinaiset toimitukset		Tuki-palvelut			Sisäinen laskelma	
Sisäiset tuotot	Maasto- ja rajatietotuotanto		Muut julkis-oikeudelliset suoritteet		Mml:n yleis-hallinto				
Budjettituotot	Kehittäminen								
Muut tuotot									
Liikevaihto									
Palkkakustannukset			Tuotannon tuki			Markkina-suoritteet		Yksiköiden yhteiskustannukset	Vähennettynä sisäinen laskutus
Muut menot			Muu budj. rah. toiminta						
Sisäiset palvelut									
Varaston muutos									
Valm.omaan käyttö.									
Välittömät kustannukset									
Os.yksikön yht.kust									
Käyttökate ja käyttökate %									
Pääomakustannukset									
Osuus MML:n yhteiskustannuksista									
Kustannukset yhteensä									
Tulos ja tulos %									

## 6.4 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

**Talousarvioasetuksen 69 §(2.3.2000/263).** *Viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat:*

- 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden;
- 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja
- 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

*Menettelyiden on myös käsitettävä viraston tai laitoksen vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne viraston ja laitoksen toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen ja laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa.*

*Tilivirastona toimivan viraston ja laitoksen 1 momentissa tarkoitettujen menettelyjen tulee käsittää myös sille kuuluvat tilivirastotehtävät.*

**Talousarvioasetuksen 69 a §(7.4.2004/254).** *Sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.*

Sisäinen valvonta ja siihen kiinteästi liittyvä *riskienhallinta* ovat osa virastojen ja laitosten normaalia toiminnan ohjausta ja johtamista, jonka avulla organisaatio pyrkii varmistamaan tavoitteidensa saavuttamisen. Sisäinen tarkastus auttaa johtoa varmistamaan siitä, että sisäinen valvontajärjestelmä on asianmukainen ja riittävä. Kaikki organisaation ohjausjärjestelmät, prosessit ja toiminnot voivat olla sisäisen valvonnan ja arvioinnin kohteena. Johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset sisäisen valvonnan menettelyt, jotka varmistavat:

- viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden,
- viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen ja
- viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston taloudesta ja toiminnasta.

Yleisesti hyväksytyt sisäisen valvonnan standardit ja periaatteet edellyttävät, että valvonta on riskeihin nähden järkevästi mitoitettu ja virastossa on sisäiselle valvonnalle suotuisa asenneilmapiiri. Lisäksi tarvitaan riittävästi ammattimaista ja ammattieettistä osaamista sekä valvontatoiminnalle asetetut tavoitteet ja niiden seurantamenettelyt.

Sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvat myös viraston vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne viraston toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa. Samoin viraston on huolehdittava poikkihallinnollisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan riittävästä sisäisestä valvonnasta ja riskien hallinnasta.

### *Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma*

**Talousarvioasetuksen 65 § 1 momentin 7 kohta:** *arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.*

Viraston johto vastaa sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan riittävydestä ja asianmukaisuudesta. Toimintakertomukseen sisältyy erityinen *sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma*, jossa viraston ylin johto ottaa kantaa sisäisen valvonnan tilaan ja olennaisimpiin kehittämistarpeisiin. Arviointi sisältää myös johtopäätöksen siitä, missä määrin sisäinen valvonta täyttää sille asetetut tavoitteet ja mitä olennaisia kehittämistarpeita siinä on. Johdon esittämä arviointi- ja vahvistuslausuma on luonteeltaan kannanotto sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaan virastossa. Lausuman on annettava oikea kuva viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta riippumatta siitä, onko johtopäätös myönteinen tai kielteinen.

Perusteena tehtävälle arviolle ja lausumalle ovat sisäiselle valvonnalle talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädetyt tavoitteet. Viraston johto arvioi määrittelemänsä viitekehystä ja kriteeristöä hyväksikäyttäen, kuinka hyvin sisäinen valvonta täyttää sille asetuksessa säädetyt tavoitteet. Lausumassaan johto ottaa kantaa, ovatko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt riittäviä ja täyttävätkö ne niille asetetut tavoitteet. Lausumassa esitetään myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteet. Lisäksi todetaan, mitä viitekehystä tai arviointimallia käyttäen sisäistä valvontaa on arvioitu. Viitekehysnä arvioinnissa käytetään sisäisen valvonnan menettelyjen laatua koskeviin standardeihin ja suosituksiin sisältyviä malleja. Arvioinnin toteutustapa suhteutetaan viraston tehtäviin, toimintaympäristöön ja riskeihin.

Esimerkiksi *viraston tietoturvallisuuden* riittävä taso on välttämätön edellytys toiminnan jatkuvuudelle ja uskottavuudelle. Tietoturvallisuuden merkitys organisaation johtamisessa ja toimintakyvyn varmistamisessa sekä häiriöttömän ja tuloksellisen toiminnan ylläpitämisessä on jatkuvasti korostunut. Tietoturvallisuuden avulla taataan organisaatiossa käsiteltävän tiedon eheys, käytettävyys ja luottamuksellisuus. Kansalaisten ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta virastojen tehtävänä on tuottaa sellaisia sähköisiä palveluja, joiden turvallisuuteen asiakas voi luottaa, ja joita tuotettaessa otetaan huomioon kansalaisten perusoikeudet.

Valtiovarainministeriön suosituksessa *Tietoturvallisuus ja tulosohtaus (VAHTI 2/2004)* on esitetty tietoturvallisuuden kehittämisen keskeiset periaatteet ja niiden yhteys tulosohtaukseen ja virastojen johtamiseen sekä toiminnan arviointiin. Suosituksessa tie-



toturvallisuutta ja tietohallintoa tarkastellaan osana virastojen ja laitosten johtamista, palvelujen tuottamista ja laadunhallintaa.

### *Yhteenvedotiedot väärinkäytöksistä ja rikoksista*

Toimintakertomuksessa esitetään yhteenvedotiedot havaituista väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä esitutunnista ja oikeudenkäynneistä ja mahdollisista muista käynnistetyistä toimenpiteistä, jotka johtuvat väärinkäytöksistä ja rikoksista. Tarkastelu sisältää myös yhteenvedon takaisinperinnöistä. Toimintakertomuksen lisäksi väärinkäytöksistä ilmoitetaan aina niille viranomaisille, jotka tarvitsevat tietoja Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai niille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi sekä myös ao. ministeriölle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle.

## 6.5 Internet –raportointipalvelu Netra

*Valtion talousarvioasetuksessa säädetään virastojen ja ministeriöiden velvoitteista toimittaa TTS-, tulostavoite-, tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot sekä ministeriöiden tilinpäätöskannanotot Netraan. Netraa koskevista velvoitteista säädetään TA-asetuksen 14§, 63§, 65a§ ja 66i§:ssä.*

### *Mikä on Netra, ketä se palvelee ja mitä se sisältää?*

*Netra on valtionhallinnon internet -raportointijärjestelmä, joka palvelee erityisesti valtioneuvostoa ja ministeriöitä sekä virastoja ja laitoksia. Netra on kaikille internetin käyttäjille avoin tietojärjestelmä, jonka avulla on lisätty ratkaisevasti viranomaisten toiminnan avoimuutta ja julkisuutta. Netra sisältää valtionhallinnon talous-, tuloksellisuus- ja henkilöstötietoja, ministeriöiden ja virastojen suunnittelun ja seurannan asiakirjat sekä muita olennaisia valtionhallinnon toiminnasta ja taloudesta kertovia tietoja koottuna yhteiseen portaaliin.*

Taloustiedot syntyvät keskitetysti valtion keskuskirjanpidosta ja valtuuskirjanpidosta. Henkilöstön lukumäärää ja rakennetta koskevat tiedot saadaan valtion henkilörekistereistä. Asiakirjamuotoiset tulosohtaus- ja muut suunnittelun ja seurannan dokumentit linkitetään Netraan kunkin viraston omilta internet-sivuilta. Netra kokoaa myös muita valtion toiminnan ohjauksen kannalta tärkeitä dokumentteja yhteen paikkaan. Tuloksellisuutta koskevat tiedot kootaan ministeriöistä ja virastoista Netran yhteiseen tietovarastoon.

### *Mitä hyötyä Netrasta on tulosohtauksessa?*

Netra on tarkoitettu tukemaan valtioneuvoston, ministeriöiden ja virastojen toiminnan suunnittelua ja seurantaa sekä johtamista ja päätöksentekoa. Netran tarjoaman informaati-

**NETRAN ASIASISÄLLÖT**

- **Valtion poliittinen ohjaus**
  - Hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirjatiedot linkitettynä valtioneuvoston sivuilta
- **Valtion talous- ja henkilöstötiedot**
  - Dynaamisena raportointina Netran tietovarastoista
  - Linkitettynä valtiovarainministeriön sivuilta
- **Valtion tuloksellisuustiedot**
  - Dynaamisena raportointina Netran tietovarastoista (otetaan käyttöön vuosien 2005-2006 aikana)
- **Suunnittelun ja seurannan asiakirjatiedot linkitettynä ministeriöiden ja virastojen sivuilta**
- **Lisätietoina kytkökset budjettitalouden ulkopuolisiin tietoihin**
  - Kuntatalous ja muu julkinen hallinto
  - Tilastokeskuksen kansantaloudellinen ym. informaatio
  - EU ja kansainväliset tiedot ja arvioinnit



on avulla voi tehdä erityyppisiä analyyskejä toiminnan tuloksellisuuden, talouden ja henkilöstön sekä muiden resurssien välisistä yhteyksistä. Koska Netrasta on saatavilla kaikkien virastojen ja hallinnonalojen tietoja yhdestä paikasta, se on hyvä apu myös vertailukehittämisessä. Tietosisällöt ovat hyödyksi ja käytettävissä sekä tulevaa toimintaa suunnitellessa että seurantaraportteja tehtäessä. Netrasta on saatavissa toteumatietoja edeltäviltä vuosilta, joten sen avulla voi hahmottaa trendejä toteutuneesta kehityksestä.

### *Tuloksellisuus- ja talousraportit Netrassa*

Tuloksellisuustietoina Netrasta on saatavissa hallinnonalojen ja virastojen alustavia tulostavoitteita (TAE), tulossopimuksissa sovitut tavoitteet, tulostoteumat ja niiden analyysit. Netrassa on mahdollisuus esittää myös pidemmän aikavälin tavoitteita (TTS-kausi). Pääsääntöisesti samat asiat, joille esitetään tavoitteita talousarviossa, tulossopimuksissa ja joiden toteutumisesta raportoidaan tuloraporteissa ja ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvauksissa, löytyvät myös Netran tuloksellisuusraporteista.

Raportoinnissa tuloksellisuustietojen jäsentely pohjautuu tuloksellisuuden peruskriteereihin. Tämän lisäksi tuloksellisuustietoja ryhmitellään talousarvion (pääluokka, luku,

momentti) ja hallituksen strategia-asiakirjan jaottelujen mukaan. Hallinnonalojen ja virastojen tarpeista riippuen myös erityyppisten toiminnallisten ryhmittelyjen (tehtäväalueet, politiikka-alueet ym.) ja mahdollisten virastojen ja ministeriöiden omien tulostulokorttien sisältämien näkökulmien mukainen tulostulossuustietojen tarkastelu on mahdollista. Kaikkien tulostulossuustietojen tarkastelu raporteilla lähtee käyttäjän tarpeista.

Hallinnonalat ja virastot pystyvät käyttämään Netran tulostulossuustuloraportoinnissa niitä mittareita, joita muutenkin tulostulossuuden mittaamisessa käyttävät. Raportoinnissa on mahdollista käsitellä sekä mitattavia tunnuslukutietoja että sanallisesti ilmaistavia laadullisia tulostulostavoite- ja toteumatietoja. Sanallisesti ilmaistavissa tulostulossuustiedoissa on olennaista mahdollisimman tiivis ja ytimekäs esitystapa. Kaikki tiedot tallennetaan yhteiseen tietovarastoon, josta ohjelma hakee käyttäjän haluamat tiedot raporteille.

Netran tulostuloraportointitietojen avulla ministeriöt ja virastot pystyvät seuraamaan esimerkiksi kaikkien määrärahojen käyttöä, budjettitietoja ja liikekirjanpidon menokertymiä. Tarkastelu on toteutettavissa käyttäjän tarpeiden mukaan. Tulostulotietoja ja tulostulossuustietoja on osin yhdistettävissä samoille raporteille. Netran kautta on saatavilla myös kaikkien virastojen ja hallinnonalojen suunnittelun ja seurannan dokumentit (tulostulohjausasiakirjat). Tämä auttaa esimerkiksi kokonaiskuvan muodostamisessa viraston tai hallinnonalan toiminnasta, tehdyistä suunnitelmista ja raporteista.

Taloutta ja määrärahojen käyttöä koskevat seurantatiedot voivat olla myös reaaliaikaisesti ministeriön käytössä. Esimerkiksi **kauppa- ja teollisuusministeriö** seuraa teknologian kehittämisrahoja myöntävän Tekesin valtuuksien ja rahoitustilanteen kehitystä kuuhausittain. Tämä tapahtuu sähköisesti suoraan Tekesin oman seurantajärjestelmän kautta.

**Opetusministeriön** käyttämän KOTA-tietojärjestelmän kehittämistyö käynnistyi vuonna 2002. Tavoitteeksi asetettiin järjestelmän kehittäminen tilastotietokannasta yliopistojen tulostulohjausjärjestelmää tukevaksi ja vuorovaikutteiseksi tietojärjestelmäksi. Uudistettua KOTA-järjestelmää käytetään laajasti osana yliopistojen ja opetusministeriön välisen tulostulohjausprosessin valmistelua ja toimeenpanoa. Yliopistojen tulostulossopimuskauden 2007-2009 valmistelu ja toimeenpano toteutetaan kokonaisuudessaan uuden tietojärjestelmän avulla. KOTA-järjestelmä tarjoaa tietoja kahdella tasolla:

- KOTA-Online on kaikille avoin tietokantapalvelu, joka tarjoaa tilasto- ja indikaattoritietoja kaikille halukkaille. Uusia indikaattoreita kehitetään osana yliopistojen tulostulohjauksen kehittämistä.
- KOTA-Extranet on yliopistojen ja ministeriön välinen täysin uusi tietojärjestelmä, jota käytetään tulostulossopimusten ja tulostulostavoitteiden valmistelussa, rahoituslaskelmien laadinnassa, tulostuloraportoinnissa ja tilinpäätöskannanottojen valmistelussa sekä sähköisten asiakirjojen käsittelyssä.

## 7 TILINPÄÄTÖKSEN KÄSITTELY JA MINISTERIÖN KANNANOTTO

*Ministeriön tilinpäätöskannanotto (Talousarvioasetuksen 66 i §:n 1 mom.). Ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15 päivänä perusteltu kannanotto hallinnonalansa tiliviraston ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut tiliviraston ja tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta. Kannanoton valmistelua varten ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit.*

### 7.1 Ulkoisen tulosarvion sisältö tulosohejauksessa

Tiliviraston tuloksellisuuden arviointi perustuu ennen muuta virastojen laatimiin tulosraportteihin ja toimintakertomuksiin ja jossain määrin myös muuhun tilinpäätösaineistoon. Jotkut virastot laativat erillisen tulosraportin heti vuoden alussa. Siinä raportoidaan tiiviisti sopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta ja mahdollisista poikkeamista. Tilinpäätöksen osana laadittavat toimintakertomukset ovat yleensä kattavampia ja kuvaavat koko toiminnan laajempia tuloksia jossain määrin vuotuisista tavoitteista riippumatta.

Ministeriön on talousarviosäännösten mukaan otettava kantaa viraston tilinpäätökseen, jolloin se tarvitsee tuekseen VTVn tilintarkastusraportin ja tarvittaessa muun riippumattoman ulkopuolisen arvion tilinpäätöksen ja tulostiedon laadusta ja tulosten saavuttamisesta. Ulkopuolinen selvitys tai arvio on aina ministeriön tilaama ja se tehdään ministeriön pyytämässä laajuudessa.

Ministeriön hankkiman ulkoisen tulosarvion tai selvityksen tarkoituksena on laajentaa ministeriön käytettävissä olevaa tietopohjaa, jotta sen olisi mahdollista varmistua tulostavoitteiden saavuttamisesta, viraston tuloksellisuudesta ja kyvystä tulokselliseen toimintaan myös tulevina vuosina. Ministeriön hankkiman selvityksen tai arvion voi katsoa sisältävän sekä perinteisen taloudenhoitoon keskittyvän tilintarkastuksen että laajemman

tarkoituksenmukaisuustarkastuksen tietoja. Lähtökohtana on, että *ulkoisen tahon suorittama arviointi täydentää viraston omaa tulostietoa ja tarkastelee kriittisesti myös tulostiedon laatua.*

**Valtiontalouden tarkastusvirasto** tekee vuosittain oman tilintarkastuksensa jokaisessa tilivirastossa. Tämän lisäksi ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit, joiden lähtökohtana on ministeriön arvioima tiedontarve ja siihen perustuva tilaus. Toiminnan tarkastuksen ja arvioinnin välinen raja on liukuva, mutta tiettyjä eroja on havaittavissa lähtökohdissa ja painotuksissa. Tarkastuksessa pyritään tarkistamaan, että toiminta tapahtuu normien ja sopimusten mukaisesti. Arvioinnissa selvitetään, miten onnistunutta toimintaa on suhteessa tarpeisiin tai asetettuihin tavoitteisiin. Toimintojen keskinäissuhdetta voidaan pitkälle yksinkertaistaen luonnehtia seuraavan taulukon avulla. Arviointi ymmärretään tässä systemaattiseen tiedonkeruuseen perustuvaksi, tutkimuksellisia välineitä käyttäväksi toiminnan arvon tai onnistuneisuuden määrittelyksi.

Ominaisuudet	Tarkastus	Arviointi
Tilaaaja/ toteuttaja	Ei yleensä erillistä tilausta / tekijöinä työhön auktorisoidut (esim. tilintarkastaja)	Ohjaava taho tai toiminnan johto/ ulkopuolinen, riippumaton asiantuntija (esim. konsulttiyritys)
Ensisijainen tavoite	Valvoa, että toiminta toteutuu säädösten, päätösten ja ohjeiden mukaisena	Varmistaa ja kehittää toiminnan laatua ja tuloksellisuutta
Päätelmien teko perustuu	Selkeiden normatiivisten vaatimusten ja toimintaa kuvaavan fakta-aineiston suoraan vertailuun	Tutkimuksellisten ja dokumentoitujen menetelmien käyttöön
Päätelmien teon kriteerit	Johdettu usein normeista ja joskus myös tavoitteista, jos selkeitä	Johdettu sekä tavoitteista että osapuolten odotuksista ja laadukkaan toiminnan vaatimuksista
Tietolähteet	Suurelta osin valmis tarkastuskohteiden tuottama aineisto	Aineisto monesta lähteestä, useimmiten myös uutta aineistoa

Ministeriön tilinpäätöskannanotossa ja palautteessa virastolle on kysymys

- *sekä taloudenhoidon ja toiminnan tarkastamisesta* (tilinpäätösten oikeellisuuden, raportoinnin laadun ja tulostietojen riittävyyden varmistus)
- *että toiminnan tuloksellisuuden arvioinnista* (voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuuden, tulostavoitteiden saavuttamisen ja toiminnan tuloksellisuuden selvittäminen).

Määritelmän tasolla tilintarkastus vastaa ainakin osittain niihin tietotarpeisiin, joita talousarviosäännöksessä on esitetty. Tulostietoa kehitettäessä on siis otettava huomioon VTVn tilintarkastuksen ja toiminnan tarkastuksen tarjoama informaatio.

Lähtökohtana ministeriön tilaamassa tulosarvioinnissa tai selvityksessä ovat ministeriön tietotarpeet. Ne voivat siis vaihdella tilanteen, viraston ja toimintavuoden mukaan.

Viraston oman raportoinnin laatu, siitä saadut kokemukset ja ministeriön havaitsemat ”harmaat alueet” voivat merkittävästi vaikuttaa tilattavan selvityksen tai arvioinnin sisältöön. Lähtökohtana on, että ministeriöt toimivat aktiivisesti ja määrittelevät tietotarpeensa. Aktiivisuus perustuu ennen muuta siihen, että ministeriöiden on annettava - saatavilla olevan tiedon perusteella - julkinen kannanotto ohjattavan viraston, laitoksen ja rahaston toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta.

Ministeriön tilinpäätöskannanotto on uusi tulosohjauksen työväline, joka voi kohdistua ainakin seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

#### **A. Tuloksellisuuskehitys**

- suora arvio viraston tai laitoksen tuloksellisuuden kehityksestä keskeisten vaikuttavuus-, -taloudellisuus- ja laatutekijöiden ja tunnuslukujen tai arviointitietojen avulla (esim. kolmen vuoden ajalta)
- arvio viraston tai laitoksen tuloksenteekokyvyn kehityksestä

#### **B. Arviot toiminnan tuloksellisuudesta**

- suora arvio toimintavuoden keskeisten tulostavoitteiden saavuttamisesta
- arvio poikkeamista ja esitettyjen selvitysten ja syiden uskottavuudesta
- arvio erikseen sovitusta tai valituista kohteista kuten esim. johtamisjärjestelmän toimivuus, kehittämistyön systemaattisuus, asiakastyytyväisyys tms.

#### **C. Raportoinnin laatu**

- tulostavoitteiden saavuttamista koskevan raportoinnin kattavuus: onko kerrottu kaikkien sovittujen tulostavoitteiden saavuttamisesta
- onko mahdolliset poikkeamat esitetty selkeästi ja myös selitykset poikkeamille
- onko analysoitu tai eritelty mahdollisten poikkeamien merkitystä (esim. onko sattunainen, tilapäinen tulostason vaihtelu vai merkki tuloksenteon edellytysten pysyvämmästä heikkenemisestä)

#### **D. Tulostiedon ja perusaineiston riittävyys ja luotettavuus**

- laskentajärjestelmän ja muun tietojen koonnin ja tilastoinnin laatu ja luotettavuus
- arvio käytettyjen tunnuslukujen tai arviointiaineistojen riittävydestä ja relevanssista suhteessa asetettuihin tulostavoitteisiin
- tulosraportin ja toimintakertomuksen tietojen oikeellisuus ja riittävyys lähtökohtana budjettiasetuksen vaatimukset, asetetut vuositulostavoitteet ja yksikön koko tehtäväkenttä
- tilinpäätöslaskelmien (talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase) luotettavuus
- onko perusaineistosta (tilastoista tai laadullisesta aineistosta) tehty oikeat analyysit ja johtopäätökset (ovatko päätelmät johdonmukaisia ja selkeästi dokumentoituja)

Ministeriön kannanoton sisältö ja tarvittavien selvitysten laajuus riippuvat virastojen tilinpäätösten ja toimintakertomusten sisällöstä ja laadusta. Toisaalta tehtävät arviot myös ohjaavat virastojen ja laitosten omaa raportointia. Ministeriön hankkimat selvitykset ja arvioinnit palvelevat siis ennen kaikkea ministeriön omia tietotarpeita sen toteuttamassa tuloseurannassa ja viraston tulosvastuun määrittämisessä.

Suurten tulosyksiköiden kohdalla ulkoisen tulosarvioinnin merkitys korostuu. Tällaisia virastoja ja laitoksia ovat ainakin ne, joiden toimintamääräraha tai yksikön kautta kanavoituvat julkiset varat ovat suuret tai joiden asiakaskunta tai toiminnan volyyymi on suuri. Kysymys voi olla myös asiantuntijalausunnosta, joka on muodoltaan ja sisällöltään varsinaista arviointiraporttia kevyempi tai suppeampi. Asiantuntija voi esittää lausuntonsa tilinpäätösaineiston, muun toimintaa kuvaavan tiedon ja myös haastattelujen perusteella.

Koska ulkoisesta tulosarvioinnista ei vielä ole valmiita menettelytapoja, selvitysten ja arviointien sisällöt muotoutuvat vähitellen ja niiden sisällön määrittää tarkoituksenmukaisuus ja ministeriöiden tiedontarve sen määrittäessä kantaansa virastojen toiminnan tuloksellisuuteen ja tulosvastuun toteutumiseen.

## 7.2 Viraston tilinpäätöksen käsittely ministeriössä

Viraston tilinpäätöksen käsittelyyn ministeriössä osallistuvat yleensä viraston tulosohjauksesta vastaavat virkamiehet ja taloushallinnon asiantuntijat. Tilinpäätöksen monipuolisen käsittelyn kannalta on tärkeää, että

- käsittelyyn osallistuvat kaikki ne, joilla on selkeä tehtävä viraston tai laitoksen tulosohjauksessa
- käsittely tapahtuu systemaattisesti ja koordinoitusti; käsittelyssä yhdistyy sekä toiminnallinen että taloudellinen näkökulma
- havainnoista voidaan keskustella yhdessä riittävän laajasti ministeriön kokonaisnäemyksen muodostamiseksi ja
- käsittelyn perusteella laaditaan ministeriön kannanotto palautteeksi virastolle.

Ministeriön tilinpäätöskannanoton allekirjoittavat ministeri ja kansliapäällikkö. Joissakin ministeriöissä on jo käytäntönä, että laadittava kirjallinen palaute käsitellään ministeriön johtoryhmässä. Menettely varmistaa koko ministeriön sitoutumisen palautteen sisältöön ja eri sektorien kannalta tärkeät näkökohdat saadaan mukaan kannanottoon.

## 7.3 Ministeriön julkinen kannanotto ja palaute virastolle

**Ministeriön tilinpäätöskannanotto** (Talousarvioasetuksen 66 i §:n 2 mom.)

*Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava:*

1) arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä 11 §:n mukaisesti asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta;

2) ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista;

3) mihin toimenpiteisiin tilivirastossa tai rahastossa sekä tilivirastoon mahdollisesti kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi;

4) mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Toimivaan tulosohtaukseen ja ministeriön sekä viraston väliseen luontevaan vuoropuheluun kuuluu ministeriön antama palaute viraston tulosraportista. Talousarvioasetuksen edellyttämä ministeriön tilinpäätöskannanotto sisältää mm. arvion tiliviraston tai rahaston toiminnan tuloksellisuudesta, asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta ja tulosraportoinnin kehittämistarpeista. Ministeriö ottaa kantaa myös siihen, mihin toimenpiteisiin tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi on syytä ryhtyä. Esitetyt toimenpiteet voivat koskea tulossopimuksen kumpaakin osapuolta, ministeriötä ja virastoa. Ministeriö julkistaa kannanottonsa varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15 päivään mennessä, jolloin kannanottojen linjaukset voidaan ottaa huomioon seuraavan talousarvioesityksen valmistelussa ja myös tilinpäätösvuotta koskevan valtion tilinpäätöskertomuksen eduskuntakäsittelyssä mahdollisena tausta-aineistona.

Talousarviosäännösten mukaan ministeriö antaa aina kirjallisen palautteen saamansa ja itse hankkimansa tulostiedon perusteella. Säännöksen lähtökohtana on, että tällainen menettely jättevöittää ministeriön ja viraston välistä tuloskeskustelua. Kirjallista palautetta laatiessaan ministeriön on tarkkaan harkittava, miltä osin se haluaa kannustaa ja antaa erityistä kiitosta viraston toiminnasta, miltä osin sillä on huomautettavaa ja missä se näkee selvästi parantamisen varaa. Viraston kannalta selkeästi laaditussa palautteessa on etuna myös se, että epätietoisuus ministeriön kannoista ja odotuksista hälvenee. Samalla syntyy käsitys siitä, miten hyvin tulos tyydyttää ministeriötä. Kirjallinen palaute on myös velvoittavampi. Seuraavana vuonna on helpompi palauttaa mieliin tehdyt arvioinnit ja esitettyjen toimenpiteiden sisältö. Ministeriön kannanotossa todetuille puutteille ja huomioidille on tehtävä jotakin ennen seuraavaa arviointikierrosta.

*Ministeriön tilinpäätöskannanoton ja palauteasiakirjan rakennetta ja sisältöä on kuvattu seuraavassa esimerkinomaisesti:*



**1. Arvio asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta**

- a) yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet
  - b) toiminnalliset tulostavoitteet ja henkisten voimavarojen hallintaa koskevat tavoitteet
- saavutetut tulostavoitteet ja niiden merkitys toiminnalle
  - tavoitteet, joita ei ole saavutettu ja niiden merkitys toiminnalle
  - ministeriön arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä tulostavoitteiden saavuttamisesta

**2. Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatu ja kehittämistarve**

- raportoinnin kattavuus ajatellen toimintavuoden tulostavoitteita ja myös tulosopimuksen ulkopuolelle jäänyttä toimintaa
- raportin selkeys ja havainnollisuus
- raportin tiedoissa olevat puutteet
- seuranta- ja arviointiaineiston laatu (esim. tunnuslukujen käyttö, kehitystä koskevat tiedot)
- tulosanalyysi ja mahdollisten poikkeamien syiden erittely
- asetetun tavoitetason realistisuus ja vaativuus

**3. Viraston ajankohtaiset haasteet**

- viraston eteneminen hallinnonalan tai tulosopimuksessa sovittujen strategisten tavoitteiden suunnassa
- onko edellisessä palautteessa esitettyihin toimenpiteisiin vastattu ja ovatko tehdyt toimenpiteet riittäviä

**4. Ministeriön toimenpiteet ja kehittämis ehdotukset**

Tilinpäätös sekä toimintaa ja taloutta koskevat selvitykset ja lausunnot (esim. VTV:n tilintarkastukset ja toiminnan tarkastukset, EU-komission tarkastukset, arviointiraportit jne.)

Tulosvastuun toteutuminen ja johtopäätökset:

- edellisessä palautteessa tehtyjen kehittämis ehdotusten toteutuminen tai puutteiden korjaaminen
- raportointi, seuranta- ja arviointimenetelmien toimivuus
- toiminnan tehostaminen tai vaikuttavuuden parantaminen
- resurssien tarkoituksenmukainen käyttö
- horisontaalinen yhteistyö
- epäselvät tulokset, tarve lisäselvityksiin
- seuraavan vuoden tulostavoitteet

Kannanotossaan ministeriö antaa palautetta myös tulossopimuksen ulkopuolelle toimintavuonna jääneestä toiminnasta. *Tulossopimus ei välttämättä kata koko toimintaa, mutta tulosehditys on taattava viraston koko tehtäväkentän osalta.*

Esimerkiksi **kauppa- ja teollisuusministeriö** on antanut varainhoitovuodesta 2001 lähtien kannanoton hallinnonalan tuloksellisuudesta. Varainhoitovuodesta 2002 lähtien kannanotto on myös julkistettu ministeriön www-sivuilla seuraavan vuoden kesäkuussa.

Ministeriön kannanotto on koostunut parin sivun pituisesta yhteenvedo-osasta, joka on käsitelty johtoryhmässä ja jonka ministeri ja kansliapäällikkö ovat allekirjoittaneet. Lisäksi kannanottoon sisältyy virasto- ja laitoskohtaiset arviot (21 kpl), jotka ovat noin kuuden sivun pituisia. Arvioiden laadinta on ohjeistettu mallipohjin siten, että niiden rakenne on yhtenäinen ja niissä vastataan muun muassa talousarvioasetuksen vaatimuksiin. Kannanottoon sisältyy myös yhteenvedo Valtiontalouden tarkastusviraston tekemistä virasto- ja laitoksia koskevista tilintarkastuskertomuksista.

Yhteenvedossa on ensinnäkin arvioitu, miten virastojen ja laitosten toiminta on linjassa hallinnonalan strategisten tavoitteiden kanssa. Toisekseen virasto- ja laitoskohtaisista arvioista on poimittu yhteenvedoon sekä keskeisiä positiivisia ilonaiheita että merkittävimpiä negatiivisia poikkeamia tulostavoitteisiin nähden. Lisäksi ministeriö on kehittämismielessä kiinnittänyt huomiota muun muassa tulostavoitteiden konkreettisuuden lisäämiseen sekä tuloksellisuuden mittaamisen parantamiseen ja aiempaa kriittisempään tuloksellisuuden arviointiin. Tarkastusviraston tilintarkastuskertomusten yhteenvedona on korostettu tarvetta ryhtyä riittäviin toimenpiteisiin etenkin sellaisten epäkohtien korjaamiseksi, joista on huomautettu jo aikaisemminkin.

Myös virasto- ja laitoskohtaiset arviot on pyritty laatimaan kriittisellä otteella. Samalla lähtökohtana on ollut esittää ”ainakin kolme plussaa”, joista ministeriö antaa tunnustusta. Arviot on myös esitelty ja käsitelty virastojen ja laitosten johtokunnissa tai hallituksissa.

## 7.4 Ministeriön ja viraston yhteinen käsittely ja keskustelu

Selvitysten perusteella virastot pitävät tulosoajauksen puutteena strategisia suuntaviivoja ja toiminnan analyttistä arviointia koskevan keskustelun vähäisyyttä ministeriön ja viraston välillä. Arviointitiedon hyödyntämisen edellytyksenä taas on pidetty osapuolten yhteisymmärrystä tulosten merkityksestä ja osapuolilta vaadittavista toimenpiteistä. Tulosoajauksen ja tuloksenteon kehittymiseksi *toimenpiteitä tarvitaan usein molemmilta osapuolilta*, ministeriöltä ja virastolta.

Tilinpäätöksen huolellinen käsittely ministeriössä ja kirjallinen palaute eivät tietenkään poista tarvetta ministeriön ja viraston väliseen keskusteluun. Kysymys on yhteisestä tulosten analysoinnista, syy- ja seuraussuhteiden pohdinnasta ja toiminnallisten johtopäätösten teosta. Aivan samalla tavalla kuin tulossopimuksen laadinta perustuu osapuolten

yhteiseen näkemykseen toiminnan suuntaamisesta ja resurssien ja tulostavoitteiden oikeasta suhteesta, perustuu hyödyllinen arviointi *yhteiseen tulkintaan havainnoista ja tarvittavista toimenpiteistä*.

**Kauppa- ja teollisuusministeriön** teknologia- ja innovaatiopolitiikan tulosalueella käydään kaikkien laitosten ja sopimusyhteisöjen kanssa keskustelu johtokunnan tai hallituksen kanssa. Esimerkiksi **Teknologian kehittämiskeskuksen** kohdalla on omaksuttu käytäntö, jossa kirjallisen palautteen ohella myös suullisella palautteella ja keskustelulla on tärkeä rooli. Ministeriön edustaja käy selvittämässä annettua kirjallista palautetta Teke-sin hallituksessa. Näissä ”lukukinkereiksi” sanotuissa tilaisuuksissa hallituksen jäsenillä on mahdollisuus kysyä palautteen perusteista ja keskustella ministeriön edustajan kanssa kehittämistoimista. Ministeriö on pitänyt tarpeellisena, että toimivan johdon ohella myös viraston hallitus saa selkeän käsityksen ohjaajan tai ”omistajan” näkemyksistä. Hallituksen lisäksi keskustelut käydään yleensä suoraan myös suurimpien tulosyksiköiden johdon kanssa. Tätä on pidetty tarpeellisena, koska näin voidaan nopeuttaa palautteessa toivottujen kehittämistoimien konkretisointia ja käynnistymistä.

## 8 TULOSVASTUU JA SEN TOTEUTUMINEN

### 8.1 Johdon tulosvastuu ja tilivelvollisuus

Eheään tulosohjausjärjestelmään kuuluu, että tuloksellisesta tai vähemmän tuloksellisesta toiminnasta on seurauksia tuloksentekijälle. Käytännössä ja normaalitilanteessa vastuu toteutuu keskinäisen luottamuksen ja keskustelun pohjalta. Mutta tarvitaan myös systemaattisia ja riittävän tehokkaita keinoja, joilla virasto ja sen toiminnasta vastaava johto tarvittaessa saatetaan vastuuseen tulossopimuksessa tehdyistä sitoumuksista. Seuraukset voivat samanaikaisesti koskea myös ministeriötä, jos se on esimerkiksi laiminlyönyt ohjaustehtävänsä tai jos tulosten teon edellytyksiä heikentävät oleellisesti ministeriön tekemät päätökset.

*Tulosvastuun määrittelyssä on siis voitava osoittaa vastuullinen taho.* Perusmallin mukaan tulosvastuu edellyttää vastuullisen ja vastuun arvioijan erillisyyttä. Ohjaajan ja tuloksen tekijän roolit on selvästi erotettava toisistaan. Tulosvastuun ja sen toteamisen edellytyksinä voidaan tällöin pitää ainakin seuraavia asioita:

- yksikön tulostavoitteet ovat selkeitä, riittävän konkreettisia ja mitattavia
- tulostavoitteet koskevat asioita, joihin virasto voi varmuudella vaikuttaa eli lähinnä tuotoksia ja suoritteita, niiden laatua ja tarkoin määrittellen myös yhteiskunnallisia vaikutuksia
- virastolla tai laitoksella on riittävät vapaudet valita toimenpiteet tulosten saavuttamiseksi
- tuloksista sopiminen on aitoa neuvottelua, jossa on liikkumavaraa sopia tai valita eri vaihtoehtoista
- tulosneuvotteluissa voidaan samanaikaisesti määritellä voimavarat ja tavoitetasot
- seurannassa käytetyistä tunnusluvuista ja niiden tulkintatavoista vallitsee riittävä yksimielisyys osapuolten välillä

- tulostiedot ovat oikeita ja riittäviä
- tulosten arviointiprosessi johtaa ministeriön selkeästi ilmaistuun ja yksilöityyn palautteeseen
- tulosten toteamisesta seuraa konkreettisia toimenpiteitä
- "tulostavastuuvapauden" myöntäminen perustuu avoimeen keskusteluun onnistumisten ja epäonnistumisten syistä.

Erityisesti vaikuttavuustavoitteiden kohdalla edellä mainitut vaatimukset eivät aina toteudu. Tällöin tulosten arvioinnissa ja johtopäätösten teossa tarvitaan analyttistä syiden ja seurausten ja viraston oman toiminnan osuuden punnintaa.

*Tulostavastuu* kytkeytyy käsitteenä toiminnan vapausasteisiin. Tuloksellisuuden edistämiseksi on voimavarojen käyttöä koskevaa toimivaltaa siirretty merkittävästi perustoi-minnoista ja palvelutuotannosta vastaaville virastoille ja laitoksille. Tulostavastuussa on pyritty erottamaan ministeriön ja virastojen roolit selvästi toisistaan. Ministeriö on hallinnonalan strateginen johtaja ja resurssien allokoiija ja vastaa strategisten suunnitelmi-en laadinnasta ja toteutumisesta. Virastot osallistuvat toteutukseen tuottamalla palveluja ja ylläpitämällä perustoi-minnoja. Niillä on selkeä strateginen ja operatiivinen vastuu oman toimintansa tuloksista. Kummankin toiminta vaikuttaa tuloksiin ja julkisen toiminnan yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, mutta samalla osapuolilla on selkeästi oma vastuualueensa.

Tulostavastuun ajatuksellinen perusta ja perusideat on lainattu yritystoiminnan oh-jauksesta. Niinpä hallinnossa omaksuttu termi tulostavastuu on melko läheinen yritysten laskentatoimissa käytettävälle *tilivelvollisuuden* käsitteelle. Tilivelvollisuutta on käytetty käsitteenä myös julkisessa toiminnassa, jossa sillä on tarkoitettu lähinnä vastuuta lakien ja määräysten noudattamisesta taloudenhoidossa. Tilivelvollisuus voidaan ymmärtää myös laajemmin vastuuna käyttää annetut voimavarat mahdollisimman tehokkaasti ja tulokset-tisesti ja raportoida niiden käytöstä ja tuloksellisuudesta. Se on tässä mielessä vastuuta hy-västä ja tehokkaasta toiminnasta. Samalla tavoin kuin yritystoiminnassa, tilivelvollisuus on julkisessa toiminnassa laajentunut hyvästä tai säästöjen mukaisesta taloudenhoidosta voimavarojen tehokasta käyttöä koskevaksi kokonaisvastuuksi. Uusien talousarviosään-nösten keskeinen tavoite ja tarkoitus on ministeriöiden ja virastojen tulostavastuun ja tili-velvollisuuden vahvistaminen.

## 8.2 Tulostavastuun kannustimia ja kontrollitoimia

Yleensä tulostavastuun toteaminen ja mahdolliset poikkeamat tulostavoitteista merkitsevät käytännössä sitä, että tulostavastuun tavoitteita tarkistetaan, virastolle esitetään kehoitus tehostaa joiltakin osin toimintaa, kiinnitetään huomiota tiettyjen ongelmien ratkaisemi-seen tai kannustetaan jatkamaan kehittämistyötä. Harvemmin joudutaan pohtimaan laa-jempia toiminnan peruslinjauksia koskevia kysymyksiä tai järeämpiä toimenpiteitä tulos-tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi seuraavina vuosina.

Tulosvastuun toteaminen on yleensä arkista palautteen antoa ja neuvottelua vailla suurempaa dramatiikkaa tai merkittäviä julistuksia. Mutta *tulosvastuun määrittelyyn kytkeytyy myös mahdollisuus käyttää kannustimia ja sanktioita*, joilla varmistetaan tuloksellisen toiminnan jatkuminen tai tuloksellisen toiminnan edellytykset.

Vuosittaiseen tulokseen voivat vaikuttaa monet viraston toiminnasta riippumattomat tekijät, jotka estävät tai edistävät tuloksen saavuttamista. Siksi myös vahvemmissa kontrollitoimista päätetään yleensä vasta useamman huonon tulosvuoden pohjalta. Tällöin on tarpeen analysoida, mistä tulostavoitteista poikkeaminen johtuu, eli missä määrin vastuun voidaan osoittaa olevan virastolla itsellään. Viime kädessä tulkinnan tekee ministeriö saatavissa olevien tietojen perusteella. Myös edellä kuvattu ulkoinen tulosarvio ja ministeriön tilinpäätöskannanotto antavat merkittävän lisäaineiston tulosvastuun todentamiseen.

Ministeriöillä on tarvittaessa käytössään ainakin seuraavanlaisia kannustimia ja kontrollitoimia:

Kannustimet/palkkiot	Kontrollitoimet /sanktiot
Julkinen kiitos tai tunnustus	Myös negatiivisen palautteen julkistaminen
Viraston tai laitoksen toimintavapauksien vahvistaminen (esim. maksullisen toiminnan lisäämisessä, uusien yhteistyösuhteiden rakentamisessa, toiminnan strategisten linjausten valinnassa, toimialan merkittävien kehittämishankkeiden toteutuksessa tms.)	Toimintamäärärahan käytön sääntely tai toiminnan tarkempi jatkuva seuranta. Hyvin pidättyvä suhtautuminen uusiin avauksiin esim. toiminnan tai palvelujen laajentamisessa.
Joissakin tapauksissa viraston tai laitoksen toimintamäärärahan ja esim. rahoitusvaltuuksien mitoituksen tarkistaminen*	Tulostavoitteiden tarkentaminen ja ehkä sisäistä resurssien jakoa koskevien tavoitteiden lisääminen
Ministeriön budjettiin varattujen tulos- tai kehittämisrahojen käyttömahdollisuus**	Ministeriön suora puuttuminen viraston johtamiseksi tai toimintatapoihin (esim. johtamiskäytäntöjä koskevia tavoitteita tulossopimukseen)
Tuki kehittämisinvestointien tekemiseen (esim. tietoteknisten välineiden uusiminen tai uuden laatu järjestelmän vaatiman kehittämistyön resurssointi)	Mahdollisten erillistilausten ja määrärahojen supistaminen tai ehtojen tarkempi sääntely
Viraston johdon ja muun henkilöstön tulospalkkiot	Viraston johdon palvelussuhteiden määräaikaistaminen ja tarvittaessa johdon vaihtaminen (ks. Valtion virkamieslaki, 26 §)

\* Tavoitteiden saavuttaminen ei tietyistä suoraan perustele määrärahan korotusta, koska ”oikeaan” mitoitukseen vaikuttavat monet muutkin tekijät. Kyse on tilannekohtaisesta harkinnasta, jossa lisärahoituksesta sovitaan esim. strategian mukaisten uudenlaisten valmiuksien hankkimiseksi tai joidenkin tärkeiden lisätehtävien hoitamiseksi.

\*\* Tällaista erillistä määrärahaa ei tällä hetkellä yleensä ole käytettävissä, mutta suhteellisen pienenkin kehittämisrahan varaaminen ja käyttöoikeuden myöntäminen voi kannustaa tuloksetekoon myös jatkossa.

Tulosohjausta koskevista selvityksistä on toistuvasti todettu, että virastojen ja laitostenkin näkökulmasta tulosohjauksesta puuttuvat selkeät ja julkilausutut pelisäännöt tulosvastuun toteutumisesta. On siis tärkeää, että ministeriö julkistaa mahdolliset kannustimet ja kontrollitoimenpiteet esimerkiksi tilinpäätöskannanotossaan. Tällainen julkistaminen on omiaan lisäämään menettelyn ennakoitavuutta ja samalla se tukee koko tulosohjausjärjestelmän toimivuutta.

### 8.3 Tulospalkkaus osana johtamista ja tulosohjausta

*Valtion tulospalkkaukseen liittyvien tulospalkkioiden maksamisen perusteena on etukäteen, pääsääntöisesti jollekin ryhmälle asetettujen tulostavoitteiden saavuttaminen tai ylittäminen. Valtion työmarkkinalaitos suosittaa tulospalkkauksen laajempaa käyttöä ja esittää, että yhteiset tulospalkkauksen periaatteet otettaisiin sovellettavaksi tarkoituksenmukaisella tavalla valtion virastoissa, laitoksissa ja yliopistoissa.*

Tulospalkkauksen toimivuus edellyttää luottamusta edistäviä menettelytapoja ja yhteistyötä. Tutkimuksen mukaan tyypillistä hyvin toimivalle tulokseen perustuvalla palkintajärjestelmällä on, että sitä käytetään oikeudenmukaisella tavalla, sen koetaan sopivan organisaation tavoitteisiin, sen palkkiot jakautuvat oikeudenmukaisesti, sen myötä saa palautetta, sitä käytetään kehittämisen välineenä ja sen tavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen voi itse vaikuttaa.

Vuonna 2004 tulospalkkioita maksettiin 24 valtion virastossa, näistä suurimpina puolustusvoimat ja tullilaitos. Tulospalkkion sai yhteensä noin 17 000 henkilöä eli noin 14 % valtion koko henkilöstöstä. Valtion tulospalkkaustilanne on pysynyt hyvin samanalaisena vuodesta toiseen sekä soveltavien virastojen lukumäärällä, palkkiosummilla että saajien lukumäärillä mitatuna. Vuonna 2004 saajien lukumäärä kuitenkin nousi huomattavasti vuoteen 2003 verrattuna, jolloin tulospalkkioita maksettiin 12 700 henkilölle. Keskimääräinen palkkiosumma saajaa kohti on ollut noin 500 euroa vuodessa.

Teollisuudessa tulospalkkaus on lisääntynyt nopeasti viime vuosina. Tulospalkkioihin on luettu myös voittopalkkiot. Vuonna 2003 työntekijöistä 33 prosenttia ja toimihenkilöistä 57 prosenttia sai tulospalkkioita. Tutkimus- ja kehitystyötä tekevistä 62 prosenttia sai osan palkastaan tulossidonnaisesti. Yksityisillä palvelualoilla tulospalkkaus oli käytössä joka neljännessä yrityksessä vuonna 2001 ja sen on arvioitu lisääntyvän lähivuosina edelleen.

Valtion työmarkkinalaitos ja pääsopijajärjestöt ovat yhteisessä työryhmissään vuonna 2001 uudistaneet valtion tulospalkkausta koskevat periaatteet. Työryhmän mielestä hyvin toimiva tulospalkkiojärjestelmä parantaa valtion organisaatioiden tuloksellisuutta. Tulospalkkaus lisää tavoite- ja tulostietoisuutta, tukee toiminnallisten ja taloudellisten

tulostavoitteiden saavuttamista ja toimii organisaation kehittämisen välineenä. Avoimen keskustelun myötä se myös parantaa johtamista ja yhteistoimintaa sekä kannustaa henkilöstöä parempiin suorituksiin.

## **Valtion tulospalkkauksen käyttöä ja kehittämistä ohjaavat periaatteet:**

### ***1. Tulospalkkauksen käyttöä palkintamuotona edistetään***

Oikein toteutettuna tulospalkkaus edistää yhteistyötä, tuloksellisuutta ja toiminnan joustavuutta.

### ***2. Soveltamismahdollisuus kaikissa virastoissa ja laitoksissa***

Lähtökohtana pidetään sitä, että tulospalkkausjärjestelmää voidaan soveltaa kaikissa virastoissa ja laitoksissa. Tulospalkkauksen yleismallia ei ole. Se on suunniteltava ja rakennettava kunkin organisaation omista lähtökohdista ja omaan toimintakulttuuriin sopivaksi.

### ***3. Koko henkilöstö soveltamisen piirissä***

Lähtökohtana on, että koko henkilöstö on tulospalkkauksen soveltamisen piirissä, jolloin eri yksiköt tai henkilöryhmät ovat samassa asemassa. On kuitenkin huomioitava, että ylimmän johdon palkkaus perustuu valtioneuvoston ohjesääntöön ja tulo- ja menoarvion yleisiin soveltamismääräyksiin. Ylimmän johdon palkat käsitellään valtioneuvoston raha-asiaien valiokunnassa.

### ***4. Lähtökohtana ryhmien palkitseminen***

Tehokkaimmin tulospalkkiot toimivat kun halutaan kannustaa ryhmiä toimimaan paremmin yhteisen päämäärän hyväksi. Erityisen tehokkaita ne ovat ryhmissä, joissa työtehtävien riippuvuus toisistaan on suuri ja joissa yksilön panosta on vaikea erottaa kokonaistuloksesta.

### ***5. Täydentävä palkitsemisjärjestelmä, palkkioiden yläraja määritettävä***

Tulospalkkaus on tulokseen perustuva palkanos, joka voidaan rakentaa erillisenä täydentämään palkkausjärjestelmän muita osia, kuten työkohtaista ja henkilökohtaista palkanosaa. Tulospalkkioilla ei ole tarkoitus korjata palkkausjärjestelmässä ja sen toteutuksessa olevia epäkohtia tai virheitä. Organisaation palkkapolitiikka vaikuttaa sekä yksilöiden maksimipalkkioiden että koko tulospalkkauksen määrään (maksimin) mitoitukseen. Palkkioille tulee porrastuksen lisäksi määritellä yläraja, jotta kohtuullisten palkkioiden kannustinvaikutus voidaan jatkossakin säilyttää ja että ennalta arvaamattomat, ulkopuolelta tulevat muutokset palkkauksen perusteissa hallitaan. Palkkion vähimmäismäärään on kannustinmielessä kiinnitettävä huomiota.

### ***6. Tulospalkkaus kuuluu yleisjohtamiseen, palkkiomallit yhteistyössä henkilöstön kanssa***



Toiminnan tavoitteenasettelu ja siihen liittyvä tulospalkkaus kuuluvat toiminnan yleisjohtamiseen. Tavoitteet asetetaan tulosohtaus- ja johtamismenettelyssä. Palkkiojärjestelmän avulla koko henkilöstö voidaan ohjata tavoitteelliseen yhteistyöhön ja yhteisen tuloksen parantamiseen. Tämä voi onnistua vain, jos henkilöstö tuntee ja hyväksyy järjestelmän sisällön ja toiminnan. Siksi on tärkeää, että tulospalkkiomalli rakennetaan yhteistyössä henkilöstön kanssa. Tulospalkkioperusteet tulee määritellä siten, että niihin liittyy saavutettavuus ja tulospalkkion saamiseen ennustettavuus. Palkkioperusteet on valittava siten, että henkilöstö voi omalla toiminnallaan vaikuttaa niiden saavuttamiseen.

### ***7. Tuloksen paraneminen pystyttävä osoittamaan***

Tulospalkkauksen toteuttamisen edellytyksenä on, että virasto tai laitos pystyy keskeisimmillä toimintaansa vaikuttavilla tekijöillä osoittamaan tuloksen paranemisen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

### ***8. Tuloksen toteamistavan oltava objektiivinen***

Palkkioperusteiden mukaisten tulostavoitteiden saavuttaminen on pystyttävä toteamaan luotettavalla tavalla. Tuloksen paraneminen pystytään toteamaan vain, jos toiminnan tulosta kyetään mittaamaan tai arvioimaan objektiivisesti. Tästä syystä tulostavoitteet pyritään esittämään tunnuslukujen avulla, joita voivat olla esimerkiksi toiminnalliset ja taloudelliset sekä määrälliset ja laadulliset tunnusluvut tai muut kehitystavoitteet.

### ***9. Rahoitus on turvattava***

Tulospalkkioiden maksaminen on otettava huomioon toiminnallisten tavoitteiden ja resurssien yhteensovituksessa. Palkkioiden maksamisen rahoitus on varmistettava etukäteen lähtien siitä, että tulospalkkiojärjestelmässä asetetut tavoitteet saavutetaan ja ylitetään. Jos rahoitusmahdollisuudet soveltamisaikana odottamatta heikkenevät, tilannetta on tarkasteltava uudelleen.

### ***10. Palkkioperusteita kehitettävä***

Tulospalkkioiden perusteita tulee kehittää ja tarkistaa kulloisiakin toimintalähtökohtia ja tavoitteita vastaavasti.

### ***11. Tulospalkkauksen toimivuutta sekä periaatteiden ja parhaiden käytäntöjen kehittymistä on jatkuvasti seurattava***

Tulospalkkauksen toimivuutta, kannustavuutta ja käyttöön liittyviä ongelmia on seurattava ja arvioitava säännöllisesti. Arviointi luo pohjan toimivan ja oikeudenmukaiseksi koetun järjestelmän kehittämiseksi. Mikäli tulospalkkauksen kannustinvaikutukset halutaan jatkuvasti hyödyntää, sen kehittämiseen ja toteutukseen on varattava myös voimavaroja.

## 8.4 Kokemuksia tulospalkkauksen käytöstä

Valtion tulospalkkauksen ominaisuuksia, vaikuttavuutta, mahdollisia ongelmia ja toimivuuden esteitä on viimeksi selvitelty vuonna 2004, jolloin asiaa tarkasteltiin kymmenen esimerkkimallin avulla. Virastokohtaisina esimerkkeinä olivat Ajoneuvohallintokeskus AKE, Maanmittauslaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, Puolustusvoimat, Säteilyturvakeskus, Tiehallinto, Tullilaitos, Uudenmaan TE-keskus, Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT ja Viestintävirasto. (VM:n työryhmämuistioita 13/2004. Tulospalkkiojärjestelmät valtiolla. Kymmenen esimerkkiä)

Tärkeimpinä syinä tulospalkkauksen käyttöönotolle pidettiin tarvetta kannustaa ja palkita henkilöitä ja ryhmiä tekemään parempaa tulosta ja keskittymään strategisesti tärkeisiin asioihin. Varsinkin työvoimasta kilpailtaessa nähtiin myös hyvänä, että valtiolla on samantyyppisiä täydentäviä palkitsemistapoja kuin muillakin työmarkkinasektoreilla.

### *Tulospalkkaus ja johtaminen*

Johtaminen on tulospalkkauksen soveltamisessa keskeisellä sijalla. Tulospalkkaus on osattava kytkeä osaksi tulosohtajasta, jossa se toimii kannustinjärjestelmänä tulokseen pyrittäessä. Tässä on esimerkkivirastoissa onnistuttu hyvin. Palkkiojärjestelmän ansiosta tulostarkastelu ja mittaminen on parantunut ja tarkentunut.

### *Yhteistyö*

Useimmiten tulospalkkausta on kehitetty yhdessä henkilöstön kanssa niin, että periaatteet ja menettelytavat on mietitty yhteistyössä. Joissakin tapauksissa henkilöstö voi osallistua myös tulospalkkauksen tavoitteiden valitsemiseen ja mittareista päättämiseen. Tavoitteet johdetaan aina organisaation tavoitteista. Aika yleisesti on koettu, että ihmisten sitoutuminen, aloitteellisuus ja yhteistyö ovat lisääntyneet tulospalkkauksen myötä.

### *Tulospalkkiomalli, mittarit ja maksetut palkkiot*

Valtion tulospalkkaus on ryhmäkohtainen palkitsemismuoto. Tavoitteet asetetaan ryhmille, vain harvoin tulospalkkioita maksetaan myös yksilötason tavoitteiden pohjalta.

Palkkioiden perusteena olevat kriteerit ja mittarit vaihtelevat organisaatioittain, koska ne yleensä johdetaan sen strategisesti tärkeimmistä tavoitteista. Tämä jo kertoo sen, että hyväkkään palkkiomallia on vaikea siirtää sellaisenaan mittareineen pävineen toiseen organisaatioon. Toisen organisaation hyvästä palkkiomallista voi kuitenkin ottaa oppia ja siksi hyviä käytäntöjä kannattaa levittää muidenkin tietoon.

Kaikissa esillä olleissa malleissa löytyi mittareita taloudellisuustavoitteille, laadun tavoitteille ja usein myös kehittämisen tavoitteille. Taloudellisuutta mitataan muun mu-

assa kustannuskehityksellä, budjetissa pysymisellä ja taloudellisen tuloksen ylijäämällä. Laatua mitataan esimerkiksi laatutasomittauksilla, asiakastyytyväisyydellä ja käsittelyajoilla. Määrän ja vaikuttavuuden mittareita käytetään myös yleisesti.

### *Rahoitus*

Palkkioiden maksamisen ensimmäinen ehto on, että varoja siihen tarkoitukseen on käytössä. Joillakin esimerkkivirastoista tulospalkkiot ovat ehdollinen varaus toimintamenoissa, jotkut rahoittavat palkkiot menoissa kertyvistä säästöistä, jotkut saavat rahoituksen ulkoisesta tulo-rahoituksesta ja jotkut käyttävät näiden eri rahoitusmuotojen yhdistelmiä. Laajalti on toiveena, että virastoilla ja laitoksilla olisi mahdollisuus jonkinlaiseen rahoituspuskuriin, josta palkkiot hyvästä tuloksesta voitaisiin maksaa myös huonompina aikoina. Varsinkaan maksullista palvelutoimintaa harjoittavilla organisaatioilla rahoitus ei ole ollut tulospalkkauksen suurimpia ongelmia.

### *Tulospalkkauksen vaikutus tulokseen*

Palkkiomallin mittarit ovat usein samoja kuin millä strategian tavoitteita kuvataan. Mittareita valitsemalla voidaan vaikuttaa paljon myös siihen, mihin henkilöstö suuntaa ponnistelunsa. Jos käytössä on esimerkiksi ns. tulokorttimalli (BSC), sen välineistä löytyvät työkalut tulospalkkauksen suunnitteluun ja soveltamiseen. Henkilöstön kannustamista ja palkitsemista korostavat näkökohdat ovat tärkeimpänä syynä tulospalkkauksen käyttöön. Tulospalkkauksen tavoitteena on yleensä edistää henkilöstön tulostietoisuutta eli motivoida yksilöitä ja ryhmiä tekemään parempaa tulosta ja keskittymään erityisesti niihin asioihin, joita organisaatiossa kulloinkin pidetään tuloksellisuuden kannalta keskeisinä ja tärkeinä. Tällä tavalla käytettynä tulospalkkaus on koettu erinomaiseksi johtamisen välineeksi tulostavoituksen oloissa.

Esimerkkiorganisaatioiden kokemukset osoittavat, että tulospalkkaus soveltuu hyvin erilaisiin ympäristöihin kun se sidotaan osaksi organisaation toimintastrategiaa. Palkkiotjärjestelmän hyvänä puolena pidetään sitä, että *tulospalkkioita ei sidota kiinteiksi kustannuksiksi, vaan ne ovat aina ehdollisia ja tuloksesta riippuvia.*

## 8.5 Johdon kehittäminen ja johtamissopimukset

Valtion keskushallinnon uudistaminen edellyttää *johdon tulostavastuun terävöittämistä ja ammattimaista johtamisotetta.* Valtiontalouden kehyspäätöksen mukaisesti valtion virastojen ja laitosten on suoriuduttava tehtävistään selvästi nykyistä pienemmällä henkilöstömäärällä tulevaisuudessa. Virastojen ja laitosten lisääntynyt toimivalta korostaa johdon henkilökohtaista vastuuta ja osaamista. Johtajien tehtävänä on huolehtia toiminnan tehokkuuden lisäksi organisaation uudistumisesta ja henkilöstön työhyvinvoinnista. Myös

johtajien oma hyvinvointi on tärkeää sekä heidän itsensä että koko organisaation tulosten kannalta. Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia korostaa, että johtaminen on ammatti, jota voi kehittää ja jossa voi kehittyä (VM:n työryhmämuistioita 1/2003).

Työryhmän laatimassa strategiassa johdon kehittäminen muodostaa kokonaisuuden, jota ohjaa yhteinen arvopohja ja hyvän johtamisen kriteerit. Työryhmä on esittänyt seuraavat strategiset linjaukset:

1. Ylimmän johdon tehtävät ovat määräaikaista ja määräaika yhdessä tehtävässä on enintään kahdeksan vuotta. Palvelussuhdeturvaa ei heikennetä, vaan palvelussuhteet ovat toistaiseksi voimassa olevia.
2. Kaikille valtionhallinnon ylimpään johtoon kuuluville laaditaan henkilökohtaiset johtamissopimukset seuraavien periaatteiden mukaisesti:
  - sopimukset tehdään neljän vuoden määräajaksi
  - sopimuksia tarkistetaan vuosittain tulosneuvottelujen yhteydessä ja arvioidaan kokonaisuudessaan puoli vuotta ennen sopimuskauden päättymistä
3. Valtionhallinnon johtoa kehitetään yhteisen mallin pohjalta. Malliin sisällytetään muun muassa osaamistavoitteet ja kehittämisen toteutusperiaatteet kohderyhmittäin.
4. Johdon tuloksellisuutta ja johtajuutta arvioidaan yhtenäisen kehikon pohjalta.
5. Yhteisten johtamisvoimavarojen kehittämistä, hyödyntämistä ja liikkuvuutta tehostetaan. Erikseen määriteltävät ylimmät virat muutetaan valtioneuvoston yhteisiksi.
6. Valtionhallinnon johdon kehittämistä tehostetaan yhteisillä kehittämisspalveluilla.

*Johdon kehittämisstrategian* keskeinen osa on valtion ylimpien virkamiesten valintamenettelyn uudistaminen ja johdon liikkuvuuden lisääminen. Tavoitteena on, että johtamisen ammattitaidon painoarvo nimitysharkinnassa kasvaa. Johtamistehtävät valtionhallinnossa ovat usein pysyviä ja pitkäaikaisia. Hallinnonalojen tai virastojen välinen johdon liikkuvuus on vähäistä. Siirtyminen toiseen virastoon tai toiselle hallinnonalalle edellyttää, että johtajavalinnoissa ja johtamisen kehittämisessä painotetaan entistä enemmän yleistä johtamisosaamista toimialan erityisosaamisen rinnalla. Valintamenettelyjen uudistamiseen kuuluu olennaisena osana johtamisen arviointi. Arvioinnin käytännön työvälineenä käytetään johtamissopimusta, jossa määritellään arviointikriteerit ja johdon henkilökohtaiset tulostavoitteet (VM:n työryhmämuistioita 1/2005).

Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistamisen keskeiset periaatteet, joista on tarpeen säätää lailla, ovat seuraavat:

## 1. Ylimmän johdon valintaperusteiden ja –menettelyn uudistaminen

Johtamistaidon määrittelyä valintaperusteena täsmennetään siten, että valtion ylimmän johdon yleisvirkaan voidaan nimittää ylempään korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus sekä jolla voidaan arvi-

oida olevan kyky jatkuvaan kehittymiseen. Valintamenettelyssä otetaan uutena vaiheena käyttöön ylimmän johdon valintalautakunta.

## **2. Pysyvä palvelussuhde ja määräaikainen johtamistehtävä**

Ylimmän johdon virkaan nimitetään toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen. Tämän jälkeen virkaan nimitetty määrätään erikseen määräaikaiseen johdon tehtävään, esimerkiksi kansliapäälliköksi, ministeriön osastopäälliköksi tai virastopäälliköksi. Määräaika yhdessä johtamistehtävässä on pääsääntöisesti viisi vuotta. Määräystä on mahdollista jatkaa toisella viiden vuoden kaudella. Määräajan jälkeen virkamies on pääsääntöisesti velvollinen siirtymään toisiin tehtäviin. Määräaikaisilla johtamistehtävillä ja niihin liittyvillä johtamissopimuksilla tavoitellaan johtajien henkilökohtaista tulostavastuuta, johdon liikkuvuutta ja tehtävien vaihtoa myös eri virastojen ja hallinnonalojen kesken.

## **3. Valtionhallinnon yhteiset johtamisvoimavarat ja tukiyksikkö**

Ylimmät johtamisvirat muutettaisiin valtionhallinnon yhteisiksi. Tarkoituksena ei ole muodostaa ylimmän johdon suljettua piiriä, vaan varmistaa tehtävien vaatima johtamisosaaminen riippumatta siitä, missä organisaatiossa osaaminen on hankittu. Valtioneuvoston käytössä olevat yhteiset virat ja tehtävät täytetään avointa hakumenettelyä käyttäen kuten nykyisinkin. Virkaan nimittämisen jälkeen henkilö määrätään erikseen ylimmän johdon tehtävään, joka myös täytetään avointa menettelyä käyttäen. Valintamenettelyyn kuuluisi ministeriöiden apuna toimiva valintalautakunta ja haastatteluryhmä. Asianomainen ministeriö vastaa nimitysvalmistelusta ja valtioneuvoston yleisistunto päättää nimityksistä ja tehtävään määräämisestä kuten nykyisinkin.

Osana virkamiesjohdon kehittämishanketta valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 2005 valtionhallinnon ylimmän johdon tulospalkkiokeilun. Kehittämistyön tavoitteena on luoda ylimmän virkamiesjohdon tulospalkkiojärjestelmän arviointikriteerit ja valmistella menettelytavat. Kokeiluun sisältyy ylimmän virkamiesjohdon henkilökohtaisten johtamissopimusten käyttöönotto, jolla vahvistetaan ylimmän johdon tulostavastuuta ja tilitulostavastuuta. Vuotta 2005 koskevan tulospalkkiojärjestelmän kokeiluun osallistuvat Maanmittauslaitoksen pääjohtaja, Tiehallinnon pääjohtaja ja Kuluttajaviraston ylijohtaja. Kokeiluun osallistuvan viraston johtaja ja asianomaisen ministeriön kansliapäällikkö sopivat johtajan henkilökohtaisista tavoitteista, jotka perustuvat organisaation toiminnallisiin tavoitteisiin. Johtamissopimus on luonteeltaan strateginen, tärkeimpiin tulostavoitteisiin keskittyvä ja se tehdään useammalle vuodelle. Johtamissopimuksessa sovittujen tavoitteiden toteutumista arvioidaan vuosittain sovittujen kriteerien mukaisesti. Mahdollisen tulospalkkion suuruus on enintään kahdeksan prosenttia vuosipalkasta.

## 9 ARVIOINTITOIMINTA JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

*Tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää: 8) tärkeimmät tiedot toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinneista, jos varainhoitovuoden aikana on tilivirastoon kuuluvasta toiminnasta tehty laajempi vaikutusten ja tuloksellisuuden arviointi (Talousarvioasetuksen 65§:n 1. momentin 8. kohta).*

### 9.1 Mihin arviointia tarvitaan?

Arvioinnin käsite on määritelty talousarviosäännöksissä laajasti siten, että sen kohteena voi olla esimerkiksi toiminnan vaikuttavuus, tehokkuus, laatu tai henkilöstö. Arviointi voi ajoittua etukäteiseksi, toiminnan aikaiseksi tai jälkikäteiseksi. Sitä voidaan tehdä suhteessa asetettuun tavoitteeseen tai standardiin, poikittaisvertailuna (benchmarking) tai pitkitäisvertailuna (aikasarjana tai kehityksen tarkasteluna). Ajallisesti arviointi voi kohdistua hyvin pitkällä aikavälillä tapahtuvien muutosten ja kehityssuuntien arviointiin tai se voi kohdistua jatkuvaan toiminnan oikeellisuuden ja tuloksellisuuden arviointiin.

Arvioinnista on vaikea esittää yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Tähän on monia syitä. Yksi on arvioinnin käytännönläheinen luonne ja siitä johtuva moninaisuus. Toinen on arvioinnin sisällön ja muodon voimakas riippuvuus siitä toimintaympäristöstä, jossa arviointeja tehdään ja käytetään. Arviointiprosessin luonteen ja sisällön näkökulmasta arviointia on luonnehdittu esimerkiksi toteamalla arviointi systemaattiseksi yritykseen määrittää tarkasteltavan kohteen arvo, arvokkuus tai merkitys päätöksentekoa varten. Arviointi on aina sidoksissa arvoihin ja samaakin arviointikohdetta voidaan lähestyä eri näkökulmista ja painottaa hyvinkin erilaisia asioita. Arviointien yleistä hyväksyttävyyttä ja luotettavuutta voidaan parantaa julkistamalla käytettävät arviointikriteerit jo ennakoon esimerkiksi tarjouspyynnöissä.

Arviointitoiminnan käytännön merkitystä ja hyötyjä voidaan yleisellä tasolla pyrkiä selvittämään esimerkiksi seuraavien kysymysten avulla:

- Mitkä ovat ne yhteiskunnalliset tekijät, jotka korostavat arvioinnin merkitystä ja käyttöä poliittisessa päätöksenteossa? Miten hallitukset pyrkivät vastaamaan tähän arviointitarpeeseen?
- Millä edellytyksillä arvioinnit voivat parantaa poliittista päätöksentekoa ja ymmärrystä valtion tehtävistä?
- Osallistumista korostavat näkökohdat ovat usein keskeisiä arvioinnissa tulosten legitimitetin ja validiteetin kannalta. Millä keinoin voidaan löytää tasapaino sisäisen arvioinnin, riippumattoman ulkoisen arvioinnin ja ns. osallistuvan arvioinnin välillä?
- Tarkasteltaessa hallinnon tilivelvollisuutta ja arviointia, voidaan myös kysyä, tulisiko mahdolliset sanktiomekanismit kytkeä arviointiin?
- Voidaanko eri maiden arviointikokemuksista löytää yhteisiä piirteitä, ja ovatko yhteiskunnan eri politiikkasektoreilla tehdyt arvioinnit vertailukelpoisia?

Arviointitoiminnan tarpeen lisääntyminen on jo pidempään ollut esillä kansainvälisessä hallinnon kehittämisessä ja tutkimuksessa. EU-jäsenmaiden laaja yhteistyö ja toimintojen vertailtavuus puoltavat yhtenäisten laadunhallinta- ja arviointimenetelmien käyttöönottoa. Euroopan unioniin liittyminen merkitsi arviointitarpeen lisääntymistä mm. alue- ja rakennerahastojen avustusten käytön ja vaikutusten kohdalla. Arviointitoiminnan ja laadunhallinnan merkitys on viime vuosina noussut voimakkaasti esille myös yliopistoissa ja korkeakouluissa ns. Bolognan julistuksen johdosta.

Hallinnon laadun ja arvioinnin kehittäminen oli osa valtioneuvoston vuonna 2000 asettamaa Valtion keskushallintohanketta. Ajankohtaisina syinä laadunhallinnan menetelmien ja arvioinnin kehittämiseksi nähtiin mm. ministeriöiden tarve vahvistaa hallinnonalansa strategista johtamista ja tähän liittyvien mittareiden kehittäminen. Strategisesti tärkeiksi havaittujen toimintojen ja hankkeiden seuranta edellyttää arviointitietoa. Toiminnan arviointi nähtiin osana johtamisen ja tulosoikeuden uudistamista. Hallinnonalarajojen yli menevät tehtäväkokonaisuudet, toimintapolitiikat ja ohjelmat vaativat monipuolista arviointia ja arviointiosaamista.

Arvioinnit täydentävät normaalin vuosittaisen raportoinnin sisältämää tietoa, koska vuotuinen raportointi ei välttämättä anna kattavaa kuvaa toiminnan pidemmän aikavälin vaikutuksista. Arvioinnit antavat tietoa vaikuttavuuden, tehokkuuden ja palvelujen laadun kehittämistä varten. Arviointien avulla saadaan tietoa toimenpiteiden vaikutuksista, vuorovaikutussuhteista sekä rakenteellisista vaikuttavuuden kehitykseen ja tehokkuuteen vaikuttavista seikoista. Arviointitiedon avulla voidaan myös uudistaa strategioita ja strategisia suunnitelmia sekä arvioida jo tehtyjen strategisten valintojen osuvuutta.

Peruskysymys julkisten palveluiden arvioinnissa on, kuinka hyvin julkisessa palvelutehtävässä on onnistuttu ja millaisia puutteita ja kehittämistarpeita toiminnassa nähdään. Laajaan yhteistyöhön pohjautuvan jatkuvan arvioinnin ja kehittämisen avulla löydetään yhä paremmin palvelutoiminnasta kertovia keskeisiä tunnuslukuja poliittisten päätöksen-

tekijöiden, palveluntuottajien sekä asiakkaiden ja rahoittajien käyttöön. Arviointi tuottaa näille sidosryhmille tietoa siitä, miten julkisessa palvelutehtävässä on onnistuttu ja edistetty suhteessa käytettyihin voimavaroihin ja toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin.

Arvioinnin tulee kohdistua strategisesti tärkeisiin asioihin ja siten tukea strategian toteutumista. Sen lisäksi, että arviointi on osa toiminnan suunnittelua, strategiaa ja sen laatimista, toteuttamista ja johtamista, arviointiprosessin tulee tuottaa lisäarvoa strategisten valintojen pohjaksi. Arviointiprosessin lisäarvo ei ole pelkkä arviointitiedon tuottaminen vaan lisäarvoa syntyy vasta tietoa analysoimalla, yhdistämällä ja jalostamalla; ts. ottamalla se käyttöön. Arvioinnin kautta saadaan arvokasta tietoa myös uusille strategia-linjauksille tai linjausten tarkistuksille.

Esimerkiksi **kauppa- ja teollisuusministeriö** on teettänyt ulkoisen arvioinnin kaikista hallinnonalansa virastoista ja laitoksista (yhteensä 30), joiden kanssa ministeriö on tehnyt tulossopimuksen. Vuonna 2004 toteutettiin TE-keskusten arviointi. Vuoden 2002 alusta perustettua Energiamarkkinavirastoa ei vielä ole arvioitu. Hallinnonalan tulosityksiköiden arviointeja on tehty vuodesta 1995 alkaen. Niissä on arvioitu mm. laitoksen asemaa ja roolia toimialalla, organisaatorakenteen ja johtamisjärjestelmän tehokkuutta, yhteistyösuhteiden ja verkostojen toimivuutta sekä organisaation kykyä reagoida ympäristön ja toiminnan muutoksiin. Myös kauppa- ja teollisuusministeriön omaa toimintaa ja eri poliittikalohkojen onnistumista on arvioitu.

## 9.2 Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelutasot

Toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioinnissa pyritään vastaamaan mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Miten tuloksellista tai vaikuttavaa toiminta on ollut, vastaako toiminnan ja tuotosten laatu myös kansainvälistä tasoa (*kansainvälinen ja muu vertailunäkökulma*)
- Ovatko toiminnan visiot ja tehtävät perusteltuja, vastaavatko ne asiakkaan ja yhteiskunnan tarpeisiin ja toimintaympäristön muutokseen (*asiakas- ja tulevaisuusnäkökulma*)
- Onko kyseinen toimiala käyttänyt voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti (*kustannustehokkuus -näkökulma*)
- Onko toiminnan keskeiset ulkoiset kustannukset ja vaikutukset, kuten esimerkiksi ympäristövaikutukset ja aluekehitysvaikutukset, otettu huomioon (*yhteiskuntataloudellinen näkökulma*).

Ministeriöiden ja virastojen toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia ja lähestymistapoja voidaan tyypitellä seuraavasti:

1. Vuosittaiseen toiminnan ja seurannan indikaattoreihin tai systemaattiseen laadulliseen arviointiin perustuva vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden rapor-



- tointi (outputs=tuotokset). Tämä tarkastelutaso sisältää tulokellisuuden peruskriteerit ja kuuluu olennaisena osana valtion vuosittaiseen tilinpäätösraportointiin ja tulosohjaukseen.
2. Useampivuotiseen toiminnan seurantaan perustuva vaikuttavuusarviointi ja raportointi, joka voi perustua indikaattoreihin, aikasarjoihin, kansainvälisiin vertailuihin ja laadullisiin arvioihin (outcomes=vaikutukset). Tarkastelun pääpaino on virallisesti asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa, mutta myös ei-tarjotetut vaikutukset tai toiminnan haittavaikutukset sisältyvät tarkasteluun. Vaikuttavuusarviointien keskeiset tulokset raportoidaan osana valtion tilinpäätösmenttelyä.
  3. Perusteellisten yhteiskunnallisten tarpeiden ja vaikutusten (societal impacts= vaikutavuus) arviointi ja raportointi, joka perustuu lähinnä yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden laaja-alaiseen tarkasteluun. Tutkimuksen pääpaino on poliittisen päätöksenteon ohella yhteiskunnallisten tarpeiden ja vaikutusten arvioinnissa, johon sisältyvät myös toiminnan tarjotetut ja ei-tarjotetut vaikutukset, hyödyt ja haitat.

Julkisen sektorin arviointistrategian kehittämässä arviointien pääpainon tulisi olla kohdan 2. mukaisissa toiminnan vaikuttavuusarvioinneissa, joihin sisältyvät mm. erilaiset *toimintapolitiikat* (esim. asuntopolitiikka, turvallisuuspolitiikka, ulkomaalaispolitiikka jne.) ja *kehittämisohjelmat* (esim. hallituksen politiikkaohjelmat). Myös *virasto- ja laitospohjaiset arvioinnit* sisältyvät tähän tarkastelutasoon. Arviointitoiminnan kehittämässä haasteena on luoda yhteinen toimintatapa eri hallinnonaloille ja ministeriöille osana tilinpäätösraportointia ja tulosohjausta. Arviointistrategian kehittämässä tulisi painottaa ministeriöiden roolia arviointien tilaajana ja arviointitulosten hyödyntäjänä.

Esimerkiksi *liikenneturvallisuuden* parantaminen koskettaa samanaikaisesti useita eri viranomaisia. Liikenneturvallisuuden pitkän aikavälin tutkimus- ja kehittämishjelma **LINTU** on liikenne- ja viestintäministeriön, Ajoneuvohallintokeskuksen, Tiehallinnon ja Liikenneturvan johdolla toteutettava ohjelma. Liikenneturvallisuusvisio, ns. nollavisio, on liikennejärjestelmän turvallisuuteen vaikuttavien eri tahojen omaa ja yhteistä kehittämistyötä ohjaava keskeinen periaate ja myös LINTU-ohjelman tutkimusvalintoja vahvasti ohjaava periaate. Valtioneuvosto asetti periaatepäätöksessään vuonna 2001 tavoitteeksi, että vuonna 2010 saisi olla enimmillään 250 liikennekuolemaa. Vuonna 2004 liikenteessä kuoli 375 ihmistä.

### *Liikenneturvallisuuden kustannushyöty ja kustannustehokkuus*

Liikenneturvallisuuden ja tieliikenteen ympäristön parantamishdotusten päätöksenteossa käytetään toimenpiteiden toteuttamisen ja niiden vaikuttavuuden välisten yhteyksien selkeyttämiseksi kustannushyötylaskelmia. Kustannushyötylaskelmat tiivistävät alkuperäistä moniulotteista vaikuttavuusongelmaa kustannuslaskelmaksi. Tähän yksinkertaistamiseen liittyy useampiakin varauksia, joita päätöksentekijöiden tulisi ottaa huomioon.

Jotta voidaan tehdä eri toimenpiteiden toteuttamisen tehokkuuspäätelmiä asetettuun

tavoitteeseen nähden, arvioidaan myös toimenpiteiden kustannustehokkuutta eli liikenneturvallisuuden osalta erityisesti sitä, millä hinnalla eri toimenpiteillä saadaan vähennettyä tieliikenteessä kuolleiden tai vakavasti vammautuneiden määrää.

Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunta (alan yhteistoimintaelin) ehdotti, että ”pitäisi luoda toimintamalli vaikuttamiselle”.

LINTU-ohjelmassa on toteutettu mm. tutkimus, jonka tavoitteena oli selvittää, millaisia vaikutuksia eri toimenpiteillä voisi tutkimustiedon perusteella olla pyrittäessä liikenneturvallisuuden parantamiseen valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Koti- ja ulkomaisen kirjallisuuden perusteella arvioitiin kaikkiaan 108 liikenneturvallisuutta parantavan toimenpiteen vaikutukset liikennekuolemien määrään sekä niiden kustannukset ja kustannustehokkuus (ks. LINTU-julkaisuja 1/2005).

Kustannustehokkuuden tarkastelut sisältävät vain toimenpiteiden toteuttamisen kustannuksia ja liikennekuolemien vähenemisestä syntyviä laskennallisia hyötyjä. Laadittu arviointimenetelmä on parhaimmillaan suhteellisen pitkään tunnettujen ja jo laajasti sovellettujen toimenpiteiden keskimääräisten vaikutusten arvioinnissa.

### 9.3 Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi tulosohejauksessa

Valtiovarainministeriöön on talousarviolakiin otetuilla säännöksillä perustettu **valtiovarain controller –toiminto**. Valtiovarain controller –toiminnon ja valtioneuvoston controllerin tehtävänä on varmistaa ja kehittää valtion talouden ja toiminnan ohjausjärjestelmän laatua sekä varmistaa valtiontaloutta ja toiminnan tuloksellisuutta koskeva tilivelvollisuus. Tehtävässään valtiovarain controller –toiminto toimii valtioneuvoston neuvonantajana ja johdon tukena. Toiminto on myös valtioneuvoston budjetti- ja tulosvalvoja, toiminnallisesti riippumaton, valtioneuvostoa palveleva valvontaviranomainen. Controller –toiminnon tehtävänä on vaikuttaa keskeisesti siihen, että valtion tilinpäätöskertomuksessa eduskunnalle annetaan oikeat ja riittävät tiedot valtiontaloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta, erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Toiminto ohjaa ja kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja tuloksellisuutta koskevaa arviointitoimintaa.

Valtionhallinnon yhteisen *arviointistrategian* tavoitteena on tukea arviointitoiminnan tarkoituksenmukaista hyödyntämistä vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen pyrkivän tulosohejauksen ja siihen liittyvän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen välineenä. Arviointistrategia luo osaltaan edellytyksiä sille, että uuteen valtion tilinpäätöskertomukseen saataisiin talousarviolain 17 §:ssä tarkoitetut *oikeat ja riittävät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä* (ks. Arviointiseminaari Säätytalolla 14.4.2004). <http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=76731&I=fi&menu=3750>

Arviointistrategian tarkoituksena on systematisoida arviointitoimintaa ja edistää arviointitoiminnan kustannustehokasta hyödyntämistä suunnittelun, päätöksenteon ja raportoinnin tukena. Strategian näkökulmana on siten erityisesti arviointien tilaajan ja hyödyn-

täjän tukeminen käyttämään onnistuneella tavalla arviointia yhtenä työkaluna pyrittäessä vaikuttavampaan ja taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaampaan yhteiskuntapolitiikkaan ja julkisista varoista rahoitettuun toimintaan.

Arviointistrategian yleisenä tarkoituksena on tukea tulosohjauksen terävöittämistä ja tilivelvollisuutta ja siinä tarkoituksessa arviointitoiminnan hyödyntämistä yhteiskunta- ja finanssipoliittisen päätöksenteon ja julkisen toiminnan ja talouden kehittämisen tietope- rustassa sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan tilivelvollisuuden toteuttamisessa. Konkreettisenä tavoitteena arviointistrategialla on systematisoida arviointitoimintaa ja erityisesti luoda yhteiset käytännöt, joilla edistetään järkevällä tavalla toteutettujen arviointien hyödyntämistä julkisen toiminnan vaikuttavuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden nostamisessa ja kehityksen todentamisessa.

Tulosohjauksen tavoitteena on saada aikaan mahdollisimman vaikuttavaa ja taloudellisesti tehokasta julkista toimintaa ja julkisen varojen käyttöä. Tulosohjauksen kantavana periaatteena on saattaa tavoitteet ja tulokset sekä niukkojen taloudellisten ja henkisten voimavarojen käyttö optimaaliseen tasapainoon. Tarkoituksena on siis keskittyä tekemään oikeita eli mahdollisimman paljon tuloksia antavia asioita mahdollisimman taloudellisesti.

Tulosoijausta on valtion tulosojjaus- ja tilivelvollisuusudistuksessa kehitetty siten, että siinä voitaisiin tehdä paremman vaikuttavuuden ja tehokkuuden omaavia strategisia valintoja ja linjauksia. Tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttamiseksi parhaimpien toimenpiteiden valinta sekä oikeiden prioriteettien asettaminen edellyttävät hyvää tietopohjaa ja sille perustuvaa näkemystä. Arviointitoiminta on eräs väline, jolla varsinkin vaikuttavuuden ja tehokkuuden ja palveluiden laadun kehittämistä varten saadaan tietoa toimenpiteiden vaikutuksista ja vuorovaikutussuhteista sekä rakenteellisista vaikuttavuuden kehitykseen ja tehokkuuteen vaikuttavista seikoista.

Hallituksella ja sen alaisella hallinnolla on myös tilivelvollisuus toimintansa ja julkisten varojen käytön tuloksellisuudesta. Hallituksella ja sen ministeriöillä on erityisesti vastuu laaja-alaisesta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Perustuslain 46 §:ssä säädetään, että hallituksen on annettava eduskunnalle vuosittain valtiontaloudellinen kertomus. Tämä kertomus on uudistettu varainhoitovuodesta 2004 lähtien valtion tilinpäätöskertomukseksi ja tilinpäätöskertomuksesta on otettu lailla 1216/2003 valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988) uudet säännökset (17, 17 a ja 18 §). Tilinpäätöskertomusmenettelyn ja sitä koskevien säännösten taustalla ovat eduskunnan aloitteet ja toivomukset saada nykyistä kattavampaa ja laadukkaampaa tietoa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä. Tilinpäätöskertomuksen keskeiseksi sisällöksi onkin määritelty yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä raportointi kunkin ministeriön toimialoilla ja hallituksen toimintaa horisontaalisesti koskevista keskeisistä kysymyksistä. Tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan siten muun muassa hallituksen politiikkaohjelmien ja peruspalveluohjelman tuloksellisuudesta.

*Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sen suhdetta syntyneisiin kustannuksiin. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä voidaan tarkastella erilaisilla indikaattoreilla. Perusteellisimmin vaikuttavuuden*

tilaa ja kehitystä sekä sen rakenteellisia seikkoja voidaan selvittää politiikka-alueiden ja ohjelmien arvioinnilla. Tilinpäätöskertomuksen laadintaa varten tarvitaan siten arvioinneilla saatavaa tietoa. Tilinpäätöskertomus sisältää myös tärkeimmät tiedot ja johtopäätökset kunkin vuoden aikana tehdyistä poliittikalohkojen, ohjelmien sekä virastojen ja laitosten arvioinneista.

Arviointitoiminnalla on myös merkitystä yhteiskuntapoliittisten ja tulosohtausjärjestelmään liittyvien *riskien hallinnassa* ja toimivan tulosohtauksen ylläpitämisessä. Tulosohtauksessa on aina vaarana se, että tavoitteiden asettamisen ja saavuttamisen helpous alkaa ohjata tavoitteenasettelua. Tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttamisen seuranta sisältävät aina valintoja. Arvioinneilla voidaan tarkistaa ovatko nämä valinnat olleet perusteltuja ja saada arvokasta tietoa ohtaus- ja raportointijärjestelmän kehittämiseen. *Tulevaisuuteen nähden vaikuttava toiminta ja onnistunut yhteiskuntapolitiikka edellyttävät myös näkemyksellisiä valintoja ja riskinottoa*. Arviointitoiminnalla voidaan tarkastella näitä riskejä ja saada tietoa riskien hallintaan.

Tiliviraston tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa virastot ja laitokset raportoivat aikaansaaduista tuloksista, jolloin raportointi perustuu verraten selkeisiin tulostavoitteiden saavuttamista kuvaaviin tunnuslukuihin ja niitä selittäviin ja täydentäviin laadullisiin tuloksellisuuden kuvauksiin. Viraston ja laitoksen valtionapuviranomaisena tai muuna valtion rahoitusta myöntävänä tai välittävänä viranomaisena antaman valtion rahoituksen vaikuttavuus kuuluu myös toimintakertomuksessa raportoitaviin asioihin. Usein tällaisen rahoituksen vaikuttavuudesta raportointi edellyttää arviointitoimintaa.

Euroopan yhteisön valtioneuvotuksia koskeva lainsäädäntö ja sitä toimeenpaneva kansallinen yritystukien yleisiä ehtoja koskeva lainsäädäntö sekä valtionavustuslaki edellyttävät tukiohjelmien vaikutusten säännöllistä, määrävuoosina tehtävää arviointia. Esimerkiksi valtionavustuslain (688/2001) mukaan ”valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia”.

**Valtioneuvosto** on antanut 16.6.2004 *Hallituksen esitysten laatimisohtjeet* (OM 2004:4). Hallituksen esitys on asiakirja, joka sisältää valmistelutyön tulokset ja johtopäätökset ja jota käytetään eduskunnassa lakiesitysten ja päätösten perustana. Hallituksen esitysten valmistelussa valtioneuvosto on edellyttänyt myös vaihtoehtojen pohdintaa. Vaatiiko haluttujen yhteiskunnallisten tavoitteiden ja vaikutusten saavuttaminen välttämättä lainsäädäntöä, vai onko asia mahdollista hoitaa jollakin muulla tavalla. Vaihtoehtojen selvittämisen lisäksi ohtjeessa on kiinnitetty erityistä huomiota *esitysten yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin*. Hallituksen esityksessä on tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön olennaisista vaikutuksista myös sille vaihtoehtojen ohtaus- ja sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista.

Hallituksen esityksen vakio-otsikointiin sisältyy kohta 4 *Esityksen vaikutukset*, jonka alakohtina ovat 4.1 Taloudelliset vaikutukset, 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, 4.3 Ympäristövaikutukset ja 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikutusarviossa keskity-

tään lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin arvioimalla ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia (ns. etukäteisarviointi). Esityksessä on selostettava ehdotettujen säännösten kaikki merkittävät vaikutukset, jotka ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai vaikuttavat olennaisella tavalla johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten osalta on arvioitava esityksen julkistaloudelliset vaikutukset, vaikutukset kotitalouksiin, yritysvaikutukset ja vaikutukset elinkeinoelämään sekä olennaiset vaikutukset kansantalouteen, kuten työllisyyteen, kilpailukykyyn, tuotantoon ja kulutukseen, investointeihin ja alueelliseen kehitykseen. Taloudelliset vaikutusarviot tulisi esittää euromääräisinä tai erilaisia tunnuslukuja käyttäen ja lisäksi lyhyen ja pitkän ajan vaikutuksina.

**Euroopan komissio** on sitoutunut parantamaan sääntelyä ja vahvistanut vaikutusarviointia koskevat ohjeensa 15.6.2005. Tarkistetuissa suuntaviivoissa on sääntelyn vaikutusarviointista annettu selventäviä ohjeita, jotka koskevat erityisesti talous- ja kilpailukykyvaikutusten arviointia. Ohjeet koskevat mm. *EU:n toimenpiteistä kansalaisille, yrityksille ja julkisyhteisöille aiheutuvien kustannusten arviointia*. Komission vahvistamien ohjeiden mukaan parempi sääntely edellyttää myös, että komissiossa tarkastellaan perinteisen sääntelyn vaihtoehtona muitakin keinoja. Onko esimerkiksi asian käsittely EU:n tasolla lainkaan tarpeen ja tarkoituksenmukaista ja tutkitaan myös vaihtoehdot sääntelylle. [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/whatsnew.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/whatsnew.htm)

## 9.4 Sisäinen ja ulkoinen arviointi

Toiminnan itsearviointi (sisäinen arviointi) on organisaation omaan toimintaansa kohdistama systemaattinen arviointi- ja kehittämisprosessi, joka perustuu organisaation jäsenten laajaan osallistumiseen, tarvittavien arviointitietojen kokoamiseen, kehittämistarpeiden täsmentämiseen ja kehittämistoimien toteuttamiseen. *Itsearviointin tarkoituksena on yleensä nostaa esille organisaation toiminnan vahvuudet ja parantamisalueet*, saada selkeä kuva siitä, mikä organisaatiolle on tärkeää sekä aloittaa ja viedä läpi kehittämisprojekteja.

Itsearviointi on laadunhallinnan ja laatutyön yhteydessä ymmärretty systemaattiseksi toiminnan kehittämisprosessiksi, joka käynnistyy vahvuuksien ja kehittämiskohteiden määrittelyllä, tarvittavien toimintatapojen täsmentämisellä ja niiden soveltamisella ja kiertyy jälleen uusien toiminnallisten tulosten arviointiin ja uusien kehittämiskohteiden määrittelyyn. Itsearviointissa on eniten käytetty sovellutuksia laukupalkintoarviointista. Itsearviointi erotetaan myös ”toisen osapuolen” ja ”kolmannen osapuolen” arvioinneista, joilla viitataan asiakkaiden ja ulkopuolisen asiantuntijatahon tekemään arviointiin. Yleisellä tasolla tarkastellen itsearviointilla ja ulkoisella arviointilla on tekijän lisäksi usein myös painotuseroja.

Itsearviointin tarkoitus ja tavoite on toiminnan jatkuva kehittäminen ja oppiminen. Myös käytettävät arviointiperusteet ja painopisteet voivat vaihdella joustavasti. Ulkoinen

arviointi taas on jossain määrin kontrolloivaa ja ohjaavaa, jolloin se varmistaa esimerkiksi tehtyjä sopimuksia ja sitoumuksia. Tavoitteena on usein kustannusten ja hyötyjen tai panosten ja tuotosten punninta ilman erityistä huomiota toimintaprosesseihin. Ulkoisessa arvioinnissa pyritään käyttämään ”objektiviisia” ja mahdollisuuksien mukaan yhtenäisiä arviointiperusteita, jolloin se on luonteeltaan enemmän mittaavaa ja toteavaa. Kun itsearviointiin on tärkeää erityisesti arviointiprosessi ja yhteinen tulkinta tuloksista, ulkoisessa arvioinnissa on usein tarkoituksena tulosten suhteuttaminen asetettuihin tavoitteisiin tai vertaaminen muiden aikaansaannoksiin ja toimintatapoihin. Näistä painotuseroista riippumatta sisäinen ja ulkoinen arviointi ovat toisiaan tukevia arvioinnin muotoja.

Itsearviointin ja ulkoisen arvioinnin suhde ei kuitenkaan ole yksioikoinen. Kaikesa arvioinnissa pyritään esimerkiksi oppimiseen ja toiminnan kehittämiseen, joka arviointitavasta riippuen tapahtuu vain eri toimintatasoilla. Esimerkiksi itsearviointiin paljon käytetty laatupalkintoarviointi on tavallaan yhdistelmä itsearviointia ja ulkoista arviointia. Yleistä kriteeristöä sovelletaan ensin organisaation itsensä tekemissä arvioissa. Jos sen jälkeen halutaan ulkoista arviointia, voi virasto osallistua esimerkiksi laatupalkintokilpailuun, jossa ulkopuoliset koulutetut arvioijat käyvät läpi organisaation toiminnan laadun ja tulosten tason verrattuna laatu-kriteeristöön (esim. *Julkisten verkkopalvelujen laatu-kilpailu 2004*; [www.laatuverkko.fi](http://www.laatuverkko.fi)).

## 9.5 Arviointitiedon käyttö tulosohejauksessa

Tulosohejauksessa tehtävää virallista raportointia täydentävät erilaiset toimialaa koskevat selvitykset ja arvioinnit, selvitysmiesraportit, työryhmämuistiot ja johdon tapaamiset. Ne täsmentävät kuvaa hallinnonalojen ja virastojen toiminnasta ja toimintaedellytysten kehityksestä. Tulosohejauksessa kehitettäessä on useissa eri yhteyksissä esitetty, että systemaattista arviointitoimintaa vuosittaisen tulosseurannan tueksi on lisättävä.

Ministeriöiden ja virastojen toiminnan tuloksellisuudesta saadaan tietoa myös muussa yhteydessä tehdyistä arvioinneista ja selvityksistä. Esimerkiksi toimintajärjestelmiin tai tukijärjestelmiin kohdistuvat arvioinnit antavat tietoa toimintapolitiikan puutteista ja vahvuuksista. Samoin Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan tarkastuksen raportit käsittelevät usein eri toimialojen ja virastojen toimintatavoissa olevia epäkohtia tai puutteita. Toimialojen yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan tarkastella myös arvioinneissa, joiden pääkohteina ovat esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksen vaikutukset, jonkin toimialan kokonaisuus (esim. terveydenhuolto) tai *kansainväliset vertailut* (esim. lukutaito- ja muut oppimisvertailut, kilpailukykyvertailut jne.), joita tekevät monet tutkimuslaitokset ja kansainväliset organisaatiot.

Vuosittainen tulosohejaukointi ja –seuranta eivät vastaa kaikkiin julkisten organisaatioiden tuloksellisuutta ja toimintaedellytyksiä koskeviin kysymyksiin. Ministeriöiden, virastojen ja laitosten strateginen asema, toimintaympäristö ja siihen kohdistetut odotukset muuttuvat ajan kuluessa. Esimerkiksi Euroopan unionin lainsäädäntö ja direktiivit muut-

tavat hallinnonalojen ja virastojen toimintaa ja toimintatapoja (esim. EU:n laajentuminen, uusi kemikaalilainsäädäntö, alkoholilainsäädäntö, aluetuet ja maataloustuet). Virastojen ja laitosten tuloksellisen toiminnan perusedellytyksenä on, että hallituksen ja ministeriöiden näkemykset koko toimialan kehityksen suunnasta ja toimintatavoista vastaavat yhteiskunnallisia tarpeita. Aika ajoin tarvitaan vuosittaisia tulostietoja täydentäviä kokonaisarviointeja, joissa tarkastelun pääkohteena ovat toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset.

Toimintakertomusten ja tilinpäätöskertomuksen laadintaa varten tehtävissä laadullisissa arvioinneissa on usein tarkasteltava varsin laajoja asiakokonaisuuksia, samanaikaisesti monia mittareita ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tunnuslukujen ja erilaisten tilastollisten indikaattorien tarkastelussa pohditaan myös vaikutusten syy-seuraus –suhteita. Toimialan strategioiden tarkistus edellyttää perusteellista nykyisten toimintatapojen ja pidemmän aikavälin tulosten analysointia ja toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten selvittämistä.

*Ulkoinen kokonaisarviointi* toiminnan yhteiskunnallisista vaikutuksista käynnistetään yleensä silloin, kun

- toiminnan tai toimialan kokonaistarkastelusta on kulunut jo jonkin aikaa (käytännössä useampi vuosi)
- toimialaan kohdistuu merkittäviä uusia haasteita (esim. asiakaskunnan muuttuneet tarpeet, toimintaympäristön muutos, uudenlaiset toimintatavat, lainsäädännön muutos tms.)
- toiminnassa on havaittu vakavia ongelmia, toimintahäiriöitä tai puutteita (esim. palvelutuotannon kriisiytyminen, pitkät käsittelyajat tai jonot, asiakastyytymättömyys jne.)

## 9.6 Hyvä käytäntö: VTT:n vaikutusten arviointi

**Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT** on puolueeton ja monialainen asiantuntijaorganisaatio, jonka palveluksessa oli vuonna 2004 yhteensä 2660 henkilöä. VTT tuottaa tutkimuspalveluja yrityksille ja julkiselle sektorille. VTT:n liikevaihto oli vuonna 2004 yhteensä 218 Me, josta ulkopuoliset tuotot olivat 150 Me (70 % liikevaihdosta) ja valtion budjettirahoitus 68 Me (30 % liikevaihdosta).

**VTT Teknologian tutkimus** on 20 asiantuntijan monitieteinen, talous- ja yhteiskuntatieteellisiä tutkimusmenetelmiä hyödyntävä tutkimusryhmä. Ryhmä tuottaa tutkimus- ja asiantuntijapalveluja teknologisesta muutoksesta ja innovaatioista, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä näiden taloudellisista, sosiaalisista ja ekologisista vaikutuksista.

Tutkimustulokset palvelevat asiakkaiden, innovaatiopolitiikan toimijoiden sekä elinkeinoelämän strategisia valintoja ja päätöksentekoa. T&k-toiminnan vaikuttavuusarvioinnin nopeasti kasvavaan kysyntään ryhmä vastaa jatkuvalla menetelmien kehittämislä yhdistämällä hankkeissa kvalitatiivista ja kvantitatiivista arviointia. Tärkeä tietolähde ryhmän tutkimuksissa on ollut *SFINNO-tietokanta*, joka sisältää tietoja noin 3500 vuosi- na 1945-2002 Suomessa kehitetystä innovaatiosta.

VTT on selvittänyt 2000-luvulla toimintansa yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia useissa arviointihankkeissa. VTT Teknologian tutkimuksen toteuttamissa selvityksissä on tarkasteltu VTT:n toiminnan vaikutuksia asiakkaiden liiketoimintaan, kilpailukykyyn, tuotantoon, yhteistyön edellytyksiin ja osaamiseen. Lisäksi on tarkasteltu laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten alueellisia vaikutuksia. Vaikuttavuushankkeet ovat pyrkineet palvelemaan VTT:n yhteiskunnallisten, taloudellisten ja tieteellisteknisten vaikutusten arvioinnin ja niiden systemaattisen seurannan kehittämistä. Toinen merkittävä tavoite projekteissa on ollut tiedon tuottaminen strategisen päätöksenteon tueksi VTT:n toiminnan relevanssista ja kohdentuvuudesta asiakkaiden näkökulmasta. Lisäksi hankkeissa on kehitetty ja testattu arvioinnin metodologiaa ja työkaluja julkisten tutkimuslaitosten vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin käyttöön laajemmin, pyrkien tunnistamaan missä määrin VTT:n arviointi- ja seurantakäytännöt ovat sovellettavissa myös muihin tutkimusorganisaatioihin.

Selvityksissä on arvioitu erityisesti VTT:n lisäarvoa asiakkaiden, yhteistyökumppaneiden ja yhteiskunnan kannalta. Keskeinen kysymys selvityksissä on ollut, mikä on VTT:n erityinen merkitys tavoiteltujen hyötyjen aikaansaamisessa ja onko VTT:n toiminta nopeuttanut tai laajentanut tutkimus- ja kehittämistyötä. Vuonna 2004 toteutetussa asiakasvaikuttavuustutkimuksessa selvitettiin VTT:n tutkimushankkeiden vaikutuksia 200 yksityisen ja julkisen sektorin asiakkaan toimintaan ja kilpailukykyyn. Lisäksi selvitettiin VTT:n roolia yhteisten asioiden edistäjänä. Kyselyn suunnittelusta vastasi VTT Teknologian tutkimus ja VTT:n strategiatimi. Aineiston keruun toteutti riippumaton tutkimustaho.

Lähes kaikkien asiakkaiden (96%) tietopohja ja osaaminen oli vahvistunut VTT:n hankkeissa. 70% asiakkaista kertoi tutkimus- ja kehittämistoimintansa nopeutuneen ja tehostuneen, samoin 70 %:lla syntyi hankkeessa uusia tai parannettuja tuotteita ja palveluja. Kilpailukyky parani 61 %:lla ja arvostus lisääntyi kansallisesti 52 %:lla asiakkaista. VTT:n lisäarvoa kuvaa se, että useissa asioissa vähintään kolmannes asiakkaista arvioi, ettei kyseistä hyötyä olisi syntynyt ilman VTT:n asiantuntemusta.

Yhteisten asioiden edistäjänä VTT:llä nähdään merkittävä rooli yhteiskunnallisen päätöksenteon tukijana, kansallisten strategioiden ja lainsäädännön valmisteluun osallistujana, turvallisuuden paranemisen edistäjänä sekä standardien ja normien valmisteluun osallistujana. Vastaajista 80 % piti VTT:tä yhteiskunnallisesti vastuullisena ja 75 % koki VTT:n edistävän elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Kehittämisehdotuksina asiakkaat toivoivat VTT:ltä parempaa asiakkaiden liiketoiminnan tuntemusta, valmiuksia ennakoida yhteiskunnan ja markkinoiden kehitystä sekä rohkeampaa aloitteellisuutta uusien ideoiden esiintuomisessa.

Edellä kuvattu asiakasvaikuttavuuskysely on suunniteltu toteutettavaksi joka toinen vuosi. Lisäksi VTT toteuttaa erillisselvityksiä ajankohtaisista ja toiminnan suuntaamisen kannalta keskeisistä teemoista, kuten VTT:n alueellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Toimintaa kehitetään myös kansainvälisten arviointien, laatukatselmusten ja laatu-palkintokriteereihin perustuvien itsearviointien pohjalta.



## 9.7 Arviointiprosessi ja tulosten hyödyntäminen

Tilivelvollisuuden ja tulosohjauksen näkökulmasta arvioinnin tarkoituksena on tuottaa soveltamiskelpoista tietoa päätöksenteon tueksi. Jotta arviointi voisi tuottaa hyödyllistä tietoa, on arviointikriteerit ja –kysymykset kytkettävä todellisiin tiedon käyttäjiin ja heidän tietotarpeisiinsa. Arviointien on vastattava yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon ja ministeriöiden sekä virastojen toiminnan kannalta olennaisiin kysymyksiin. Arviointiprosessin on oltava hyvin johdettuja ja uskottavia ja arviointituloksia on osattava hyödyntää toiminnan kehittämisessä.

Kun arviointien tavoitteena on paikantaa tarvittavia kehittämiskohteita, arviointien hyödynnettävyys määrittyy pitkälti jo arviointitehtävästä päätettäessä. Arviointien tilaamiseen on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota. *Arviointia tilattaessa on pystyttävä selkeästi ilmaisemaan, mitä asiaa tai asioita halutaan arvioida.* Tilaaajan on kyettävä asettamaan realistisia tavoitteita ja rajoituksia arviointitehtävälle ja arvioinnin tekijöille, jolloin arviointi on nähtävä osana päätöksentekoa palvelevaa asiantuntijatiedon kokonaisuutta.

Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on kokonaisuudessaan monivaiheinen prosessi, jonka toteuttamiseen arvioitsijat, arvioinnin tilaajat ja arvioitavat kohteet voivat osallistua ja vaikuttaa eri tavoin. Seuraavassa arvioinnin vaiheet on jaoteltu *Julkisten tutkimuslaitosten vaikutusten arviointi –käsikirjassa* ( Soile Kuitunen & Kirsi Hyytinen 2004, VTT tiedotteita 2230) esitetyn mukaisesti:

1. Arvioinnin tavoitteiden määrittely ja arviointikriteerien asettaminen
2. Käytettävien arviointimenetelmien valinta
3. Arvioitavan politiikan, ohjelman, organisaation tms. tavoitteiden täsmäntäminen
4. Arvioitavan kohteen vaikutusten ja vaikutusmekanismien tunnistaminen
5. Toimintaympäristön ja ns. kontekstitekijöiden tunnistaminen
6. Toiminnan tavoitteiden ja vaikutusten suhteuttaminen toisiinsa
7. Arviointitiedon hyödyntäminen ja tulosten raportointi

### 1. Arvioinnin tavoitteiden määrittely ja arviointikriteerien asettaminen

Arvioinnin tavoitteet määrittyvät mm. sen mukaan, mitkä motiivit ohjaavat arviointia ja kenen tarpeeseen se toteutetaan. Arviointiin vaikuttavat sekä ulkoiset että sisäiset motiivit, jotka puolestaan määrittävät sitä, minkälaista tietoa arvioinnilla tavoitellaan ja minkälaisin menetelmin arviointi toteutetaan.

### 2. Käytettävien arviointimenetelmien valinta

Arviointimenetelmien valinnan tulisi perustua arviointikysymyksiin ja –tavoitteisiin. Vai-

kutusten ja vaikuttavuuden arviointiin ei ole tarjolla yhtä ainoaa menetelmää, joka olisi ehdottomasti muita menetelmiä parempi. Parhaaseen tulokseen päästään usein yhdistämällä erilaisia menetelmiä ja aineistoja.

### **3. Arvioitavan politiikan, ohjelman, organisaation tms. tavoitteiden täsmentäminen**

Arvioinnin kohteen tavoitteiden täsmentäminen voi lähteä virallisista, esimerkiksi lakiin kirjatuihin tavoitteisiin ja perustehtäviin. Toisaalta on tärkeää ymmärtää, että politiikat, ohjelmat yhtä hyvin kuin organisaatiotkin ovat riippuvaisia niiden toimintaympäristöstä, kuten erilaisista instituutioista, ryhmistä ja yksilöistä sekä niiden määrittelystä. Yksilöillä ja ryhmillä voi olla erilaisia käsityksiä organisaation tehtävistä ja toiminnan tavoitteista.

### **4. Arvioitavan kohteen vaikutusten ja vaikutusmekanismien tunnistaminen**

Vaikutusmekanismeja tunnistettaessa ja suhteutettaessa niitä tavoitteisiin on tärkeää huomata, että erityisesti tutkimus- ja kehitystoiminnan vaikutukset tulevat esiin usein vasta pitkän aikavälin kuluessa. Laajempien vaikuttavuustavoitteiden kohdalla ei vuoden kuluessa useinkaan tapahdu merkittävää kehitystä. Päätöksentekijöillä on kuitenkin tarve mitata vaikutuksia lyhyellä aikavälillä ja vuositulosta painotettaessa tavoitteet määritellään usein sellaisille asioille, joissa tuloksia voidaan konkreettisesti osoittaa. Vuosittaiset tulos-tavoitteet onkin helpompi kiinnittää olemassa oleviin mittareihin. Usein tämä johtaa siihen, että keskustelua käydään enemminkin siitä millainen arvo mittarille asetetaan kuin siitä, onko tavoitteet asetettu organisaation toiminnan kannalta kaikkein olennaisimmille asioille ja arvioidaanko ylipäätään oikeita asioita.

### **5. Toimintaympäristön ja kontekstitekijöiden tunnistaminen**

Vaikutukset ovat usein myös hyvin laaja-alaisia ja moninaisia. Kaikkia vaikutuksia ei välttämättä pystytä selvittämään yhdessä arviointitutkimuksessa. Aina ei ole myöskään järkevää osoittaa vaikutuksia määrällisin mittarein. Vaikutuksia voidaan arvioida - ja usein se on välttämätöntä ja perusteltua - myös laadullisesti esimerkiksi keskeisten sidosryhmien edustajia haastatteleamalla.

### **6. Toiminnan tavoitteiden ja vaikutusten suhteuttaminen toisiinsa**

Lisäksi on huomattava, että organisaatiot voivat edistää yhteiskunnallista vaikuttavuutta vain oman toimintansa osalta. Organisaatiot ovat osa laajempaa toimintaympäristöä, jossa niiden toiminnan vaikutuksia voivat estää tai edistää useat erilaiset ympäristötekijät ja muiden organisaatioiden päätökset.

### **7. Arviointitiedon hyödyntäminen ja tulosten raportointi**

Tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden näkökulmasta keskeinen kysymys on arviointitulosten hyödyntäminen päätöksenteossa sekä tulosten raportointi ja julkistaminen. Arviointitiedon käytöstä tulosohjauksessa voidaan tiivistäen todeta seuraavaa:

- Arvioinnin tehtävänä on toimia sekä toiminnan kehittämisen että ohjauksen välineenä. Riippumatta siitä, mistä arvioinnin aloite lähtee (esim. lainsäädäntö, tulosohjaus, yksikön johto), arvioinnin perimmäisenä tavoitteena on organisaation oppiminen ja sitä seuraava toiminnan kehittäminen. Arviointi on parhaimmillaan vuorovaikutteinen oppimisprosessi, jossa sisäinen ja ulkoinen arviointi täydentävät ja tukevat toisiaan.
- Viraston toimintakertomuksen tulee sisältää tärkeimmät tiedot toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinneista, jos varainhoitovuoden aikana on virastoon kuuluvasta toiminnasta tehty laajempi vaikutusten ja tuloksellisuuden arviointi. Arviointisuunnitelmat ja -ohjelmat on sisällytettävä osaksi toiminta- ja taloussuunnittelua.
- Arviointitulosten raportoinnissa keskeinen vaatimus on oikeiden ja riittävien tietojen esittäminen. Esimerkiksi toiminnalle myönteisten arviointitulosten lisäksi on esitettävä myös oikeat ja riittävät tiedot toiminnan puutteista ja epäkohdista sekä niiden kehittämistarpeista.
- Arviointitehtävää on tarkasteltava niin arvioinnin tilaajan, arvioinnin tekijän kuin arvioinnin kohteen näkökulmasta. Jo tilausvaiheessa on kyettävä selkeästi hahmottamaan, millä tavalla arvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää ja tehtävä selkeä vastuunjako eri toimijoiden kesken. Arvioija vastaa mahdollisimman luotettavan arviointitiedon tuottamisesta, tilaaja puolestaan vastaa arvioinnin tavoitteiden määrittelystä ja tarkasteltavan asiakokonaisuuden rajaamisesta sekä arviointitiedon hyväksikäytöstä päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä.
- Arvioijan pätevyys korostuu ulkoisen arvioinnin kohdalla. Arvioijan tulee olla pätevä arviointitehtävään ja hänen tulee soveltaa systemaattisesti arvioinnin suorittamisessa sovittuja kriteerejä ja menetelmiä. Arvioijan tulisi hallita tarkoituksenmukaisesti toimialan sisältöä sekä tietoja arvioitavalta alueelta. Arvioija ei kuitenkaan neuvo, ei hyväksy eikä päättä.
- Arvioinnin tilaamiseen ja siihen sisältyviin menettelytapoihin ja asiantuntemukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Ulkoisten arviointien tilaamisessa tulisi noudattaa *yksi yli arviointikohteen* -periaatetta. Esimerkiksi virasto- ja laitosarviointien tilaaminen (arviointikriteerien täsmentäminen, tarjouspyynnön laadinta ja kilpailuttaminen) tulisi olla ministeriöiden (tulosohjaajan) vastuulla. Myös arviointikohteen edustajat osallistuvat ministeriössä tapahtuvaan valmisteluun.
- Arviointeja toteutettaessa ja niiden tuottamaa tietoa hyödynnettäessä on pohdittava myös sitä, miten tieto palvelee tulevaisuuden toimenpiteitä ja interventioita sekä niiden suuntaamista. Kysymys on siitä, miten arvioinnit voisivat hyödyntää paremmin toiminnan ennakoimista ja toimenpiteiden strategista suuntaamista.

## Liite. Keskeiset tulokäsitteet

Käsite	Selitys	Synonyymit
Arviointi	Arviointi eli evaluointi on arvottamista, jonkin seikan tai asiantilan vertaamista tiettyyn kriteeriin sekä arvioivan päätelmän tekemistä tämän perusteella. Arviointi tuottaa systemaattista tietoa päätöksenteon tueksi ja sen avulla toimintaa voidaan kehittää. Arviointia voidaan tehdä etukäteisarviointina, väliarviointina tai loppuarviointina.	Evaluointi
Asiakas ja asiakastyytyväisyys	Asiakas voi olla organisaation sisäinen tai ulkoinen. Ulkoiset asiakkaat ovat toiminnan tärkeä sidosryhmä, jolle palvelu luo lisäarvoa. Asiakas yleensä valitsee, vastaanottaa ja maksaa palvelun tai tuotteen ja käyttää sitä. Julkisen palvelun asiakkaalla ei aina ole näitä kaikkia rooleja. Yhteiskunta voi esimerkiksi maksaa osittain tai kokonaan asiakkaan saaman palvelun. Asiakastyytyväisyys kuvaa asiakkaan suhtautumista organisaation toimintaan ja saamaansa palveluun. Asiakastyytyväisyyttä kuvaa esimerkiksi se, millaiseksi asiakkaat kokevat palveluntuottajan asiantuntemuksen, tavoitettavuuden, asiakaspalvelun sujuvuuden, ystävällisyyden jne.	
Bruttobudjetointi vrt. nettobudjetointi	Budjetointimenetelmä, jossa arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin otetaan talousarvioon niin, ettei menoja vähennetä tuloista, eikä tuloja menoista. Valtion talousarviossa noudatetaan pääsääntöisesti bruttobudjetointia.	
Budjettitalous	Budjettitalous on valtiontalouden osa, jonka tulot ja menot sisältyvät valtion talousarvioon. Tähän kuuluu tasavallan presidentin kanslia, eduskunta, ministeriöt sekä valtion virastot ja laitokset.	Talousarviotalous
Eduskunnan budjettivalta	Suomen perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eduskunnan finanssivaltaan kuuluu päättää valtion vuotuisesta talousarviosta. Valtiovarainvaliokunta käsittelee yksityiskohtaisesti talousarviota ja kansanedustajien talousarvion tekemiä aloitteita. Eduskunta myös valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Eduskunnan yhteydessä toimii riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. Valtiontaloudellinen päätösvalta on yksi tärkeimmistä eduskunnan valtaoikeuksista.	
Hallinnonala vrt. toimiala	Yksittäinen ministeriö yhdessä alaistensa virastojen ja laitosten kanssa muodostaa yhden hallinnonalan. Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonala.	

Käsite	Selitys	Synonyymit
Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS)	Tulosohjauksen ja toiminnan johtamisen suunnitteluasiakirja, joka laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. TTS toimii valtiontalouden ja toiminnan ohjausvälineenä ja sisältää hallinnonalan toimintalinjat, toiminnan painopisteet ja päämäärät ja on perustana yhden vuoden talousarvion laatimisessa. TTS:n laadinnan perustana on valtiontalouden kehyspäätös.	
Hallituksen strategia-asiakirja (HSA)	Hallituksen strategia-asiakirja on hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan väline. Strategia-asiakirjaan sisältyvät politiikkaohjelmat ja muut hallituksen poikkihallinnolliset politiikat sekä vuosittaiset suunnitelmat ja toimenpiteet hallitusohjelman toteuttamiseksi. Strategia-asiakirja korvaa aiemmin hallitusohjelman seurannassa käytetyn ns. hankesalkun. Strategia-asiakirja liittyy ohjelmajohtamismalliin, jolla uudistetaan hallitusohjelman toimeenpanoa ja seurantaa. Strategia-asiakirjalla tehostetaan hallituksen keinoja edistää, ohjata ja valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa. Strategia-asiakirja sisältää politiikkaohjelmien ja muiden poikkihallinnollisten politiikkojen tarkennetut ja seurattavissa olevat vaikuttavuus- ja muut keskeiset tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi.	
Hallitusohjelma	Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Jokainen hallitus muodostaa oman ohjelmansa, jolla ei ole vakiorakennetta.	
Henkilöstötilinpäätös	Vuosittain laadittava kertomus henkilöstövoimavaroista. Henkilöstötilinpäätökseen voidaan sisällyttää tietoja mm. henkilöstön ikä-, sukupuoli- ja tehtäväryhmäjakaumasta, määrästä, pohjakoulutuksesta, työhistoriasta, tehdystä työajasta, sairauspoissaoloista, työvoimakustannuksista, työhyvinvoinnista ja saadusta koulutuksesta.	
Henkisten voimavarojen hallinta vrt. henkilöstötilinpäätös	Henkisten voimavarojen hallinta kuvaa osaamista, johtamista ja aineetonta pääomaa. Siinä tarkastellaan mm. henkilöstön määrää ja rakennetta, henkilöstökustannuksia, tietopääomaa, henkilöstön osaamista, uudistumiskykyä, verkostoja ja organisaatiokulttuuria.	
Indikaattori	Indikaattoreiden avulla saadaan sellaista mitattua tietoa, jolla voidaan tehdä päätelmiä siitä, onko haluttu asian tila saavutettu vai ei.	
Johtamissopimus	Johtamissopimus tehdään ministeriön ja sen alaisten virastojen ja laitosten ylimmälle johdolle ja se on osa tulosohjausmenettelyä. Johtamissopimus vahvistaa tulosohjausta täsmentämällä johtajien henkilökohtaisia tulostavoitteita. Johtamissopimus	

Käsite	Selitys	Synonyymit
	on keskeinen tulosarvioinnin apuväline. Se sisältää mm. toiminnan keskeiset kehittämistavoitteet, joihin johtaja henkilökohtaisesti sitoutuu sekä tulosten arviointikriteerit.	
Julkishyödyke	Julkishyödykkeet ovat jakamattomasti koko yhteiskunnan ja sen jäsenten hyväksi tulevia etuja, joissa yhden henkilön etuun kohdistuva kulutus tai etuuden nauttiminen ei vähennä muiden mahdollisuuksia hyödyntää kyseistä etua. Julkishyödykkeitä ovat esimerkiksi puhdas luonto, terveellinen ympäristö ja yleinen turvallisuus.	
Kannattavuus	Maksullisen toiminnan kannattavuutta mitataan suoritteista saatujen myyntituottojen ja tuotannontekijöiden käytöstä aiheutuneiden kustannusten erotuksena (kustannusvastaavuus) ja suhteena (kustannusvastaavuusprosentti).	
Kulu	Tilikaudelle tai varainhoitovuodelle jaksotettu menon osa.	
Kustannus	Tuotannontekijän käytöstä aiheutuva taloudellinen uhraus.	
Kustannusvaikuttavuus	Kustannusvaikuttavuus kuvaa toteutuneen tai tavoitellun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suhdetta sen saavuttamisen kustannuksiin. Kustannuksina ovat vaikuttavuuden tarkastelussa lähtökohtaisesti esillä kaikki toimenpiteen aiheuttamat kustannukset. Kustannuksina on usein tarpeen käsitellä myös toimenpiteiden sivuvaikutusten aiheuttamat kustannukset.	
Kustannusvastaavuuslaskelmat	Laskelmat, joita laaditaan kannattavuuden ja kustannusvastaavuuden sekä niiden kehityksen seuraamiseksi ja esittämiseksi. Laskelmat esitetään tiliviraston toimintakertomuksessa tai sen lopussa omana kohtanaan.	
Kuvaus	Yksittäinen tulostieto voidaan ilmaista sanallisena kuvauksena.	
Käsittelyaika tai läpimenoaika	Käsittelyajalla tarkoitetaan asian tai palvelun kokonaispituutta, joka alkaa asiakkaan tekemästä tilauksesta tai vireillepanosta ja päättyy asian ratkaisuun eli asiakkaan saamaan päätökseen tai muuhun palveluun. Esimerkiksi korkeakoulututkinnon aloittaneiden läpäisy (%) viiden vuoden kuluttua aloittamisvuodesta. Käsittelyaika tai läpäisy aika on viraston palvelutuotannon asiakasvaikuttavuuden keskeisen tunnusluku.	Läpäisy aika tai läpäisyprosentti
Laadunhallinta	Laadunhallinta kertoo toiminnan ja sen tuotosten laadusta. Laadunhallintaan kuuluu mm. palvelukyky (asiakastytyväisyys, asiakasvaikuttavuus) ja prosessien sekä tuotosten laatu (ml. tuotosten määrätiedot).	
Laatu	Laatu on yleisesti tuotteen tai palveluprosessin ominaisuuksien virheettömyyttä ja siihen kohdistuvien eri sidosryhmien odotusten- ja	

Käsite	Selitys	Synonyymit
	vaatimustenmukaisuutta. Laatu kuvaa esimerkiksi viraston aikaansaannosten ja sisäisten prosessien ominaisuuksia sekä erityisesti sitä, miten tuotteet ja palvelut vastaavat ominaisuuksiltaan niille lainsäädännössä ja yhteiskunnan ja asiakkaiden odotuksissa asetettuja vaatimuksia ja kriteerejä.	
Liikekirjanpito	Valtion kirjanpidon osa, joka rakenteeltaan on hyvin lähellä liikeyrityksissä käytettävää kirjanpitolain mukaista kirjanpitoa. Liikekirjanpito on kahdenkertainen kirjanpito, jota pitävät tilivirastot ja rahastot. VM:n määäämien tuotto- ja kululaskelman, taseen sekä talousarvion toteutumalaskelman kaavojen pohjalta Valtiokonttori ohjaa soveltamista mm. kirjanpidon tilimääräyksellä.	Valki-kirjanpito
Luku- ja momenttiperustelut	Talousarvion luku- ja momenttiperusteluissa esitetään ministeriön asettamat alustavat tulostavoitteet ministeriön vastuualueelle kuuluvalla poliittikalohkole (lukuperustelu) ja toimeenpaneville yksiköille (momenttiperustelu).	
Meno	Liikekirjanpidossa menolla tarkoitetaan tuotannon tekijän hankinnasta tai muusta syystä aiheutunutta lopullista rahan käyttöä. Valtion kirjanpidossa menolla tarkoitetaan vastikkeellisista (esim. palkkamenot) ja vastikkeettomista (esim. valtionavut ja -avustukset) tapahtumista lopullisesti aiheutuvaa rahankäyttöä.	
Menomomentti	Pääluokan luvun osa, jolla osoitetaan määräraha yhteen tai useaan käyttötarkoitukseen, esim. yhden viraston toimintamenot. Momenteille asetetaan tulostavoitteita.	
Ministeriön tilinpäätöskannanotto ja toimintakertomuskannanotto	Asiakirja, jossa ministeriö antaa tulosohjattavalle virastolle tai laitokselle perustellun kannanoton tulossopimuksen toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä, tulosraportoinnin kriteereistä ja kehittämistarpeista, tilintarkastuksen havainnoista sekä viraston tai laitoksen toiminnan ja talouden tilasta ja kehityksestä sekä sen johdosta vaadittavista ministeriön ja viraston toimenpiteistä.	
Mittari vrt. indikaattori	Mittarin avulla saadaan mitattua tietoa jostakin asiantilasta. Mittari tuottaa tavallisesti jonkin tunnusluvun (numeerinen mittari), jolle voidaan asettaa tavoitearvo ja mittaamalla saadaan sille myös toteutuma-arvo.	
Muu tulosohjattava yksikkö	Organisaatio, joka tekee ministeriön kanssa tulossopimuksen, mutta ei kuulu juridisesti budjettitalouteen eikä ministeriön hallinnonalaan (esim. jotkin säätiöt ja valtionapuyhteisöt).	
Netra	Internet-raportointijärjestelmä, joka sisältää valtionhallinnon talous-, henkilöstö- ja tuloksellisuustietoja, ministeriöiden ja virastojen suunnittelun ja seurannan asiakirjoja sekä muita valtionhallinnon toiminnasta ja taloudesta kertovia tietoja koottuna yhteiseen portaaliin.	

Käsite	Selitys	Synonyymit
Nettobudjetointi vrt. bruttobudjetointi	Tuloista ja menoista voidaan ottaa talousarvioon niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat.	
Osasto	Osastot käsittelevät talousarvion tuloja. Tuloarvioiden laadullisesti jaettu osa, joka koostuu luvuista.	
Osaston luku	Osaston tai pääluokan osa, joka koostuu (tulo)momenteista.	
Palvelukyky	Palvelukyky kuvaa viraston kyvykkyyttä palvella yhteiskuntaa ja asiakkaita. Palvelukykyyn kuuluu mm. asiakastytyväisyys, asioiden käsittely- ja läpäisyajat sekä viraston kyky vastata asiakkaiden tarpeisiin ja tuottaa hyötyä yhteiskunnalle ja sen jäsenille.	
Politiikkaohjelma	Keväällä 2003 käyttöön otetun ohjelmajohtamisen käytännön toimintamallina ovat hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset tehtäväkokonaisuudet, ns. politiikkaohjelmat. Politiikkaohjelmille on määritelty yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Politiikkaohjelmat ovat osa hallitusohjelman toimeenpanon koordinoinnissa käytettävää ohjelmajohtamismallia. Ohjelmajohtamisen tarkoituksena on saada hallinto nykyistä tehokkaammin toimimaan hallitusohjelman ja sen painopisteiden mukaisesti. Ohjelmajohtamisella pyritään myös systematisoimaan politiikan seurantaa ja arviointia sekä lisäämään verkostomaista työskentelyä ministeriöiden, virastojen ja muiden intressitahojen kesken.	
Prosessi	Prosessi on tapa toimia. Prosessi koostuu sarjasta toimintoja, jotka liittyvät ajallisesti tai loogisesti toisiinsa. Prosessilla on aina alku ja loppu, sillä on joko sisäinen tai ulkoinen asiakas ja prosessissa syntyy aina jokin tuotos (esim. tuote tai palvelu), jonka asiakas vastaanottaa. Prosessille voidaan asettaa mitattavia tulostavoitteita.	
Pääluokan luku	Pääluokan osa, joka koostuu menomomenteista. Luku käsittää yleensä jonkin ministeriön toimialaan kuuluvan politiikkalohkon, jolle asetetaan tulostavoitteita.	
Pääluokka	Pääluokat käsittelevät talousarvion menoja. Menojen tai määrärahojen hallinnollisesti jaettu osa, joka koostuu luvuista. Yksi pääluokka edustaa yhden ministeriön toimialaa. Valtion budjetissa asetetaan pääluokille tulostavoitteita.	
Pääluokkaperustelut	Talousarvion pääluokkaperusteluissa esitetään ne yhteiskuntapoliittiset vaikuttavuustavoitteet, joihin kukin ministeriö tähtää ehdotetuilla määrärahoilla.	
Rahasto	Rahastot ovat valtioneuvoston alaisia valtion rahastoja, joita ei säädellä valtion talousarviolla, vaan ne ovat budjettitalouden ulkopuolella. Rahasto kuuluu aina jonkin ministeriön tulosohjauksen piiriin.	



Käsite	Selitys	Synonyymit
Rahastotalous	Rahastotalous koostuu valtion rahastoista. Rahastotalous on osa valtion taloutta, joka ei sisälly budjettitalouteen.	
Riskienhallinta	Toimintaa, jolla tunnistetaan ja hallitaan ennakoivasti niitä riskejä, jotka voivat uhata organisaatiota saavuttamasta tavoitteitaan. Tavoitteena on hallita riskejä ja niihin liittyviä myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia (vrt. riskien arviointi).	
Sijaissuure	Suure, jota käytetään tapauksissa, joissa tuotettujen julkishyödykkeiden määrää ei pystytä lukumääränä ilmoittamaan. Esimerkiksi merenkulussa sijaissuureena on käytetty ylläpidettyjä väyläkilometrejä ja rajavalvonnassa partiointi- ja valvontatuntien määrää.	
Sisäinen valvonta	Organisaation omin järjestelyin toteutettua toiminnan ohjausta ja hallintaa, jonka avulla organisaatio pyrkii edistämään tavoitteiden saavuttamista, poistamaan tehottomuutta ja epätoivottavien tapahtumien mahdollisuutta sekä paljastamaan väärinkäytöksiä. Sisäinen valvonta on yksi johtamisen osa-alueista.	
Strategia	Tietoinen suunnan valinta vrt. strateginen suunnitelma.	
Suorite	Suorite on tuotantoprosessissa aikaansaatu tuotos (output). Suoritteet voivat olla esim. hallinnonalan, viraston, tulosyksikön, tulosalueen, prosessin tai toiminnon tuotoksia.	Tuote, palvelu, aikaansaannos
Suoritelaatu	Suoritelaatu kertoo tuotettujen suoritteiden virheettömyydestä ja laadusta, siihen voi sisältyä myös tuotantoprosessien laadusta kertovaa tietoa. Tähän sisältyy myös tiedot tuotettujen suoritteiden määristä.	
Taloudellisuus	Taloudellisuus on kustannusten ja tuotosten välinen suhde, joka mittaa kustannustehokkuutta. Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä vähäisemmällä kustannuksilla suoritteet aikaansaadaan.	
Talousarviokirjanpito	Valtion kirjanpidon osa, joka noudattaa valtion talousarvion rakennetta, Talousarviokirjanpito on yhdenkertainen kirjanpito, jota pitävät tilivirastot ministeriöiden vahvistaman ja Valtiokonttorin julkaiseman tilijaottelun tarkkuudella.	
Talousarviomeno	Talousarviomäärärahan käytöstä aiheutuva kirjaus talousarviotilille.	
Talousarvotulo	Syntyy talousarvion tuloerien kertymisestä talousarviotilille.	
Tavoitehierarkia	Talousarviossa esitettyjen tulostavoitteiden tulisi olla yhdensuuntaisia ministeriön strategia-asiakirjoissa esitettyjen tavoitteiden kanssa. Tulostavoitteet jakautuvat yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin ja toiminnallisiin tulostavoitteisiin.	

Käsite	Selitys	Synonyymit
Tilivelvollisuus	Tilivelvollisuus tarkoittaa vastuuta lakien ja määräysten noudattamisesta taloudenhoidossa sekä vastuuta käyttää annetut voimavarat mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ja raportoida niiden käytöstä ja tuloksellisuudesta.	Tulosvastuu
Tilivirasto	Taloushallinto-organisaation osa, joka vastaa osaltaan valtion talousarvion toimeenpanosta, omaisuuden- ja kassanhallinnasta, maksuliikkeestä ja kirjanpidosta. Tilivirastoja ovat esimerkiksi eduskunta, ministeriöt ja niiden alaiset virastot.	
Toimiala vrt. hallinnonala	Ministeriön toimiala koostuu niistä politiikkalohkoista ja vastuualueista, joista ministeriö valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan vastaa. Ministeriön toimialaan kuuluu monia kansainvälisiä tehtäviä ja myös ministeriön hallinnonalan ulkopuolisten organisaatioiden ohjausta ja sääntelyä (esim. kunnat tai yritykset). Ministeriö voi myös tulosohjata virastoja toisilta hallinnonaloilta, jotka hoitavat ministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä. Toimialan käsite on hallinnonalakäsitettä laajempi.	
Toiminnallinen tehokkuus	Toiminnallinen tehokkuus on viraston resurssien käytön ja toimintojen järjestämisen tehokkuutta tarkasteleva kokonaisnäkökulma, joka muodostuu taloudellisuudesta ja tuottavuudesta sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä viraston ja muiden rahoittajien yhteisesti rahoittaman toiminnan kustannusvastaavuudesta.	
Toiminnallinen tuloksellisuus	Toiminnallinen tuloksellisuus kuvaa viraston oman toiminnan aikaansaannoksia ja toiminnan tehokkuutta. Se koostuu seikoista, joihin yksittäisen viraston tai laitosten johtamisella voidaan vaikuttaa. Tuloksellisuus koostuu toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta.	
Toiminta- ja taloussuunnittelu	Virastojen ja laitosten toiminnan ja talouden sekä tuloksellisuuden suunnittelua usean vuoden aikavälillä.	
Toiminta-ajatus	Toiminta-ajatus vastaa kysymykseen siitä, miksi organisaatio on olemassa ja mikä on sen olemassaolon perustarkoitus.	
Toimintakertomus	Viraston vuosittain antama raportti ohjaavalle ministeriölle, jossa kerrotaan tulossopimuksessa asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta ja kuvataan toiminnan tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta.	
Toimintameno-momentti	Menomomentti, jolla osoitetaan määräraha viraston tai laitoksen toiminnan aiheuttamiin kulutusmenoihin tai pitkävaikutteisten tuotannon tekijöiden hankintaan (esim. palkat ja muut kulutusmenot)	

Käsite	Selitys	Synonyymit
Toimintaympäristö-analyysi	Systemaattinen analyysi viraston toimintaan liittyvistä ympäristön kehityssuunnista, toimintamahdollisuuksista ja -uhista.	
Toiminto vrt. prosessi	Toiminto koostuu sarjasta toisiinsa liittyviä työtehtäviä. Toiminnoille voidaan asettaa tulostavoitteita.	
Tulo	Liikekirjanpidossa tulolla tarkoitetaan sellaista rahansaantia, jota ei tarvitse maksaa takaisin. Valtion kirjanpidossa tulolla tarkoitetaan vastikkeellista (esim. maksullisten suoritteiden myynti) ja vastikkeettomista (esim. verot) tapahtumista lopullisesti saatua rahaa.	
Tuloksellisuuden laskentatoimi	Toiminnan tuloksellisuuden seuranta, jonka avulla tuotetaan taloudellisesti ja luotettavasti ulkoisessa ohjauksessa tarvittavat olennaiset tiedot sekä tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot.	
Tuloksellisuuden peruskriteerit vrt. tulos ja tuloksellisuus	Tuloksellisuuden peruskriteerit jakautuvat yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (outcomes) ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen (outputs). Toiminnallisen tuloksellisuuden perusteita ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.	Tulosprisma, Tuloksellisuus
Tulomomentti	Osaston luvun osa, joka koskee yksittäistä tuloarviota.	
Tulos ja tuloksellisuus, vrt. tuloksellisuuden peruskriteerit	Aikaansaannos, jolla on haluttu vaikutus tai hyöty toimintaympäristössä. Tuloksellisuus kuvaa tavoitteiden saavuttamista ja aikaansaattua hyötyä ja vaikutusta suhteessa käytettyihin voimavaroihin.	
Tulosalue	Toiminta-alue, jolla aikaansaadaan tuloksia. Toiminta-alueella on oma toimintaidea, joka osoittaa halutut yhteiskunnalliset vaikutukset ja eri asiakasryhmille tarjotut palvelut.	
Tulosbudjetointi	Budjetointitapa, jossa talousarvion laadintaa ohjataan ja perustellaan tulostavoitteilla.	
Tulosohjattava virasto	Tulosohjattava virasto on valtion tulosohjausjärjestelmän perusyksikkö. Kukin ministeriö tekee tulossopimuksen kaikkien omalle hallinnonalalleen kuuluvien tulosohjattavien virastojen kanssa tulostavoitteista ja resursseista. Yksi tilivirasto voi muodostua yhdestä tai useammasta tulosohjattavasta virastosta. Ministeriöt voivat tehdä tulossopimuksia myös toisille hallinnonaloille kuuluvien virastojen kanssa, jos nämä virastot hoitavat ko. ministeriön toimialaan kuuluvia asioita.	Tulosvastaullinen virasto
Tulosohjaus	Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat	

Käsite	Selitys	Synonyymit
	mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset. Valtionhallinnon tulosoajausuudistuksesta valtioneuvosto teki päätöksen lokakuussa 1990. Samana vuonna tulosbudjetointia sovellettiin ensimmäisen kerran kolmen kokeiluviraston talousarviossa.	
Tulospalkkaus	Tulospalkkaus on viraston päätösvallassa oleva palkkiojärjestelmä, jossa määritellään, miten viraston tulostavoitteiden saavuttamisesta tai ylittämisestä palkitaan. Tulospalkkaus on ns. täydentävä palkanosa, joka ei nosta palkkatasoa pysyvästi. Tulospalkkiot eivät kuulu varsinaiseen palkkaan, vaan ne maksetaan kuukausipalkasta erillään, yleensä kerran vuodessa. Tulospalkkioita maksetaan tulostavoitteiden saavuttamisen tai ylittämisen perusteella.	
Tulossopimus	Ohjausväline, jonka avulla ministeriö tekee sopimuksen virastojen ja laitosten kanssa käytettävissä olevista resursseista ja tulostavoitteista.	Tulostavoiteasiakirja
Tulossopimustavoite	Tulossopimustavoite on ministeriön ja viraston välillä tulossopimusneuvotteluissa yhteisesti sovittu tavoite. Voi olla sama kuin alustava tulostavoite ja sama kuin voimassa oleva tulossopimustavoite.	
Tulostavoite	Mitattavissa oleva, haastava asiantila tai arvo, muutos tai sen suunta, joka tulee saavuttaa tietynä ajan jaksona. Tulostavoitteet kuvaavat tuloksia, eivät tekemistä tai toimenpiteitä. Esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä parannetaan niin, että 80 % asiakkaista ovat tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin.	
Tulostavoiteasiakirja	Asiakirja, jossa ministeriö sopii tärkeimmät toiminnalliset tulostavoitteet sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevat tavoitteet ohjattavalle virastolle. Asiakirja vahvistetaan lopullisesti talousarvion hyväksymisen jälkeen ja se sisältää talousarvioesityksessä esitettyä tarkemmat tulostavoitteet.	Tulossopimus
Tulosvastuu	Toimijoiden (erityisesti johdon) vastuuta tulosten aikaansaamisesta käytettävissä olevilla voimavaroilla. Edellyttää selkeää ja realistista tavoitteenasettelua ja aitoa voimavarojen mitoittamista.	Tilivelvollisuus
Tulosityksikkö	Yhdessä tulosoajattavassa virastossa voi olla useita tulosityksiköitä, jotka ovat tulosvastuullisia toiminnastaan viraston johdolle.	
Tunnusluku vrt. indikaattori	Tunnusluku on tavoitteen saavuttamista kuvaava konkreettinen mittayksikkö, jonka avulla voidaan arvioida, onko asetettu tulostavoite saavutettu vai ei. Esimerkiksi käsittelyajat oleskelulupien myöntämisessä vuorokausissa mitattuna.	Tulosmittari

Käsite	Selitys	Synonyymit
Tuottavuus	Tuottavuus on toiminnan tehokkuuden mitta, joka määritellään toiminnan tuotoksen ja sen aikaansaamiseksi käytettyjen panosten suhteena: tuotosmäärä/panosmäärä = tuottavuus. Kun tuotos jaetaan kokonaiskustannuksilla, saadaan kokonaistuottavuus. Kun tuotos jaetaan työvoimapanoksen määrällä, saadaan työn tuottavuus.	
Tuotto	Tilikaudelle tai varainhoitovuodelle jaksotettu tulo tai tulon osa.	
Vaikuttavuus ja vaikutus	Vaikuttavuus kuvaa tavoitteiden ja aikaansaatujen vaikutusten välistä suhdetta (pidemmällä aikavälillä). Vaikutus puolestaan kuvaa toiminnon tai palvelun aikaansaaamia välittömiä tai suoria muutoksia esimerkiksi yhden asiakkaan kohdalta (työllistyminen, valmistuminen jne.).	
Valtion kirjanpito	Valtion kirjanpito koostuu talousarviokirjanpidosta ja liikekirjanpidosta	Valki-kirjanpito
Valtion liikelaitos	Valtion liikelaitos on valtion talousarvioletalouden ulkopuolinen valtion organisaatio, joka noudattaa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita. Valtion liikelaitokset myyvät tavaroita ja palveluja markkinoilla kilpailutilanteessa. Liikelaitoksen ohjaus perustuu tulosohtaukseen ja palvelutaso-ohjaukseen. Eduskunta asettaa vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Ohjaava ministeriö hyväksyy näissä puitteissa liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä päättää taloudellisista tulos- ja tuloutustavoitteista. Liikelaitoksen toiminnan tulokellisuusudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta vastaavat liikelaitoksen hallitus ja toimitusjohtaja. Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen tilinpäätöksen ja päättää voiton tuloutuksesta. Liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö muodostuu yleislaista (1185/2002) ja laitoskohtaisesta laista ja asetuksesta.	
Valtion talousarvioehdotus (TAE)	Valtion talousarvion suunnittelun vaihe, jossa kukin virasto tai laitos esittää suunnitelman tuloista ja menoista omalle ministeriölleen ja jonka pohjalta ministeriö lähettää ehdotuksen valtiovarainministeriölle. Talousarvioehdotus sisältää ehdotuksen seuraavan vuoden tuloarvioista ja määrärahoista.	budjettiehdotus
Valtion talousarvioesitys	Hallituksen esitys eduskunnalle valtion seuraavan vuoden talousarvioksi. Talousarvio on arvio valtion tuloista ja menoista tietynä varainhoitovuonna. Hallitus tekee esityksen talousarviosta eduskunnan hyväksyttäväksi. Talousarviossa mitoitetaan käytettävissä olevat voimavarat ja toiminta keskenään.	budjettiesitys

Käsite	Selitys	Synonyymit
Valtion tilinpäätöskertomus	Hallituksen edellistä vuotta koskeva kuvaus valtiontalouden tilasta ja kehityksestä sekä taloudellisuudesta ja tehokkuudesta eri toimialoilla ja hallinnonaloilla. Tilinpäätöskertomus sisältää selostuksen asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja muiden tärkeimpien tulostavoitteiden toteutumisesta. Hallitus antaa tilinpäätöskertomuksen eduskunnalle.	
Valtiontalouden kehyspäättös	Hallituksen päätös menojen enimmäismääristä sekä voimavarojen kohdentamiseen ja käyttöön sekä toiminnan suuntaamiseen liittyvistä tärkeimmistä linjauksista.	
Vuosikertomus	Vuosittain ilmestyvä vapaaehtoinen ja vapaamuotoinen kertomus sidosryhmille toiminnan tuloksista ja toimintaympäristön kehityksestä ja muutossuunnista. Vuosikertomuksella luodaan ja ylläpidetään organisaation yhteisökuva.	
Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa sitä, missä määrin yhteiskuntapolitiikalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa yhteiskuntapolitiikan onnistumisen astetta. Se kuvaa toimenpiteiden vaikutuksia verraten laajoihin kokonaisuuksiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kuten riittävä sosiaaliturva, tehokas ja laadukas terveydenhuolto, tasapuolinen tulonjako ja työllisyys. Vaikuttavuudella pyritään vastaamaan yhteiskunnan tarpeisiin ja varmistamaan sosiaalinen kehitys, taloudellinen kasvu, työllisyys jne. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on siten osa tuloksellisuutta, johon yksittäinen virasto tai laitos voi vaikuttaa oman toimintansa osalta. Valtioneuvoston ja ministeriöiden vastuu painottuu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.	
Yhteisrahoitteinen toiminta	Viraston vapaaehtoista toimintaa, jota samanaikaisesti rahoitetaan sekä virastolle osoitetulla että viraston ulkopuolisella rahoituksella. Huom. maksullinen toiminta ei voi olla yhteisrahoitteista toimintaa.	

JULKAISUJA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28  
00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin: (09) 160 01  
Telefaksi: (09) 1603 3229  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

2/2005  
TULOSOHJAUKSEN KÄSIKIRJA

ISSN 1459-3394  
ISBN 951-804-531-3 (nid.)  
ISBN 951-804-532-1 (PDF)

Edita Publishing Oy  
PL 800, 00043 EDITA, vaihde 020 450 00  
Asiakaspalvelu:  
puhelin 020 450 05, faksi 020 450 2380  
Edita-kirjakauppa Helsingissä:  
Annankatu 44, puhelin 020 450 2566  
[www.edita.fi](http://www.edita.fi)