



Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan Tuomas Pöystin esitelmäreferaatti Valtiontalouden tarkastusviraston palautepäivässä ylimmälle virkamiesjohdolle 22.10.2007

Hyvä tavoitteenasettelu ja tuloksellisuusraportointi tukevat kansanvaltaa ja julkisen talouden kestävyys- ja turvaamista

Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuonna 2006 antaman kertomuksen mukaan Suomen valtiontalouden hoito on kansainvälisessä vertailussa korkealla tasolla ja julkisen hallinnon ohjausjärjestelmät kokonaisuutena toimivat. Ohjausjärjestelmässä ja varsinkin tulohajautuksessa on kuitenkin selkeitä puutteita ja kehittämistarpeita. Niiden korjaamiseen olisi viivytyksettä ryhdyttävä, jotta hallinnon ohjausjärjestelmä voisi osaltaan varmistaa oikeuden hyvään hallintoon toteutumisen perusoikeutena, eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivallan tehokkuuden ja jotta samalla julkisen talouden hoidossa voitaisiin varautua tuleviin kustannuspaineisiin.

Tulostavoitteiden selkeällä asettamisella ja tuloksellisuusraportoinnilla on tärkeä tehtävä demokratian toimivuuden, perusoikeuksien turvaamisen, julkisen talouden kestävyys- ja turvaamisen ja korkealaatuisten mutta tehokkaiden julkisten palveluiden turvaamisessa.

Yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettaminen lainsäädännön muutoksille ja valtion talousarviossa oleville määrärahoille sekä toiminnallisten tulostavoitteiden asettaminen hallinnolle kuuluvat kansanvallan ytimeen. Tavoitteiden avulla eduskunta linjaa, mitä yhteistä hyvää valtion varoilla on tarkoitus saada aikaiseksi. Tuloksellisuusraportointi ja eduskunnan valvontavaltaan kuuluva parlamentaarinen tuloksellisuuden arviointi puolestaan antavat mahdollisuuden todentaa, onko tavoiteltu yhteinen hyvä saavutettu ja mitä kehittämis- ja muutostarpeita on havaittavissa. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnön 45/2006 vp. pohjalta eduskunnan hyväksymän kannanoton mukaan valtion talousarvioesityksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion määrärahojen käyttötarkoituksesta ja tavoitteista.

Demokratiaan kuuluu myös oikeaan ja riittävään tietoon perustuva avoin keskustelu siitä, mitä tavoitteita voidaan realistisesti toteuttaa ja mihin on oikeasti varaa. Lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arvioinnissa, valtion talousarvioesityksessä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa sekä muussa tuloksellisuusraportoinnissa on avoimesti ja rehellisesti kerrottava myös "hintalappu" eli kustannustiedot. Niiden perusteella voidaan käydä keskustelua tavoitteiden ja palveluiden tarkoituksenmukaisuudesta kokonaisuutena.

Tavoitteenasettelu ja tulohajautus sekä tuloksellisuusraportointi ovat myös välineitä perusoikeuksien ja varsinkin perusoikeuden hyvään hallintoon turvaamiseen. Perusoike-

uksien toteuttamisessa tärkeää on huolehtia jo ennakoivasti siitä, että voimavarojen kohdentaminen ja toiminnan organisointi tukevat perusoikeuksien mahdollisimman optimaalista toteuttamista. Valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen mukaisesti toiminnallisen tuloksellisuuden kriteereihin kuuluu muun muassa palvelukyky ja sen osana asioiden läpivirtausajat. Tulosohjaus ja tulosraportointi ovat tällöin menettelyitä seurata ja varmistaa, että oikeuteen hyvään hallintoon kuuluva oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä toteutuu.

Ohjauksessa seurattavat tunnusluvut tulisikin valita tästä näkökulmasta. Yksinomaan keskimääräisten käsittelyaikojen tarkastelu ei useinkaan ole riittävää, vaan käsittelyaikoja tulisi tarkastella asiaryhmittäin ja asioiden vaikeusasteen mukaan ryhmiteltyinä. Sisäisessä johtamisessa yleensä tulisi tarkastella myös vaihteluvälejä, esimerkiksi sitä aikarajaa, jonka alle 75 ja 90 prosenttia asioista saadaan käsiteltyä ja erikseen seurata rajan ylittävien asioiden määrää sekä poikkeuksellisen pitkän käsittelyajan taustalla olevia syitä. Läpivirtausaika ei ole sama asia kuin yhden viranomaisen käsittelyaika. Läpivirtausajassa on kysymys siitä, kuinka nopeasti asia kokonaisuutena saadaan hoidettua palveluketjussa. Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomen perustuslain hyvää hallintoa koskeva perusoikeussäännös edellyttävät huomion kiinnittämistä juuri asian hoidon kokonaisuikaan eri viranoma isissa.

Suomen julkisen talouden tila tällä hetkellä on erittäin hyvä. Hyvässä tilanteessa on kuitenkin katsottava eteenpäin ja huolehdittava julkisen talouden kestävydestä sekä palvelujärjestelmän tehokkuudesta.

Julkisen vallan tarjoamiin palveluihin liittyy ilmiö, että potentiaalisten julkisten palveluiden kysyntä tahtoo olla laajempaa kuin mihin taloudelliset voimavarat antavat mahdollisuuden. Julkisen talouden ja palvelutuotannon ohjauksessa on aina siten kysymys niukkuuden jakamisesta. On aina tarkasteltava kriittisesti sitä, että tarjottavat palvelut vastaavat mahdollisimman hyvin yhteiskunnan muuttuvia tarpeita, ja että palvelutarjonta on järjestetty tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Yksinkertaisesti tulosperusteisen ohjauksen peruskysymys on, että tehtäisiin oikeita asioita oikein.

Suomen talouden ja erityisesti julkisen talouden tarkemmassa tarkastelussa on havaittavissa merkkejä siitä, että kustannuspaineet ja kustannukset ovat kasvussa. Kansainväliseen taloudelliseen kehitykseen sisältyy selvästi myös piirteitä siitä, että globalisaation inflaatiota hidastava vaikutus on todennäköisesti merkittävästi vaimenemassa. Tässä tilanteessa on kustannuskehityksen hallintaan kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kansantalouden kokonaisuudessa valtiontalous ja yleensä julkinen talous ovat vain yksi eikä suinkaan merkittävin tekijä. Julkisen sektorin rahoituksen kannalta on pitkällä tähtäimellä hyvin haitallista se, jos kustannuskehitys karkaa hallinnasta ja kustannukset kasvavat palveluiden tuottavuutta ja vaikuttavuutta nopeammin. Kustannushallinnan ja voimavarojen tehokkaan kohdentamisen ja käytön varmistamisen kannalta on pulmallista, että tulosohjauksessa aitoja taloudellisuustavoitteita on asetettu huomattavan puutteellisesti.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa toiminnastaan eduskunnalle varainhoitovuodelta 2006 (K 14/2007 vp.) on tuotu selkeästi esille laajamittaisen hanketyön hallintaan liittyvät ongelmat. Hankkeet ja kuntiin kohdistuva informaatio-ohjaus ovat nousseet korvikkeiksi edistää yhdenvertaisuutta ja ohjata toimintaa silloin, kun lainsäädäntö ei välttämättä anna selkeitä keinoja julkisen palvelutuotannon ohjaamiseen ja palveluiden yhdenvertaiseen järjestämiseen. Jatkossa tarvitaankin punnitumpaa arviointia ja linjausta siitä, millä keinoilla palvelutoimintaa on järkevää ja mahdollista ohjata. Hanketyön ja informaatio-ohjauksen ongelmat liittyvät myös julkisen palvelutuotannon tuottavuuden haasteisiin.

Tuottavuustilastot ja esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n tänä syksynä julkaisemat kokoavat tarkastelut eri hyvinvointipalveluiden tuottavuuden kehityksestä kertovat siitä, että eri kuntien ja muiden toimintayksiköiden välillä on huomattavia tehokkuuseroja.

Hankkeilla ja informaatio-ohjauksella on osaltaan pyritty kehittämään tehokkaampia käytäntöjä. Tarkastusviraston havainnot kuitenkin osoittavat, että hankkeiden tulosten siirtäminen itse perustoimintaan ja levittäminen onnistuvat huomattavan vajavaisesti. Julkisen sektorin tuottavuustyössä olisikin erittäin tärkeää varmistaa, että hankeviidakkosta siirrytään sellaiseen hanketyöhön, jossa hankkeiden tulokset saadaan mahdollisimman hyvin siirretyiksi perustoimintaan eri puolilla maata.

Valtiontalouden ja julkisen hallinnon ohjausjärjestelmien kehittämiseksi tarpeelliset toimenpiteet ovat tarkastusviraston asiantuntemuksen ja kokemuksen perusteella tiivistettävissä seuraavasti:

Ministeriöiden ja valtion virastojen ja laitosten yhteisiä toimenpiteitä:

1. Ministeriöiden ja sen hallinnonalan virastojen ja laitosten sekä muiden toimijoiden olisi yhteistyössä muodostettava yhteinen näkemys tulostavoitteista ja tuloksellisuuden kriteereistä. Tarkoituksena on määrittellä oikeat ja riittävät tavoitteet ja niiden kautta määrittävät myös oikeat ja riittävät tiedot tilinpäätöksessä. Yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta mietitään tuloksellisuuden kokonaisuudesta käsin.
2. Ministeriöt käyvät läpi hallinnonalkansa virastojen ja laitosten kanssa niiden toiminnan ja muodostavat yhteisen näkemyksen siitä, miten tuloksellisuuden eri osaluille asetetaan tavoitteita ja mitä tietoja niistä esitetään tilinpäätöksessä.

Ministeriön vastuulla olevia toimenpiteitä

3. Kokoa tavoitteenasettelun ja raportoinnin kehittämishanke ja ohjaa sitä – määrittele mitä halutaan. Tarkastusviraston havainnot osoittavat, että ministeriön vahvalla osallistumisella toteutetuissa hankkeissa on saavutettu varsin pian hyviä tuloksia tulosohjauksen sekä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen ja tulosraportoinnin kehittämisessä.
4. Keskity olennaiseen niin tavoitteiden asettamisessa kuin raportointivaatimuksissa. Valtion talousarvioesityksen perusteluihin kootaan muutama ja olennaisin tulostavoite siten, että talousarvioesitys antaisi eduskunnan tahdon ja valtiovarainministeriön talousarvioehdotusten laadinnasta antamien määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot määrärahojen käyttötarkoituksesta ja tavoitteista eduskunnan ja hallituksen päätöksenteon ja toiminnan johtamisen kannalta merkityksellisellä tavalla. Tavoitteiden asettamisessa on otettava taustalla huomioon myös perusoikeuksista ja lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet.
5. Määrittele kehittämiselle pitkäjänteinen ja realistinen aikataulu - kaikkea ei tarvitse yrittää tehdä heti, mutta kylläkin pian.
6. Määrittele hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten ydintehtävät ja niitä palvelevat tukitehtävät sekä mitä vaikutuksia ja suoritteita näiltä halutaan. Perusoikeudet ja muut lakisääteiset tehtävät antavat perustan ydintehtävien määrittelylle. Tavoitteiden määrittelyssä arvioidaan objektiivisesti ja rehellisesti myös kustannukset, ja tavoitteet asetetaan myös taloudellisuudelle ja tuottavuudelle.
7. Pyri hyvän vaikuttavuuden edellyttämään yhteistyöhön ja yhteiseen näkemykseen. Ministeriöiden ja muun hallinnon olisi pyrittävä yhteisiin tavoitteisiin muiden samaan asiaan vaikuttavien toimijoiden kanssa ja yhteistyössä myös hyödynnettävä nykyistä tehokkaammin eri tahoilla olevia tietovarantoja. Tämä edellyttää, että jokainen toimija laajentaa horisonttiaan käsittämään koko palvelukokonaisuuden tai asiaan vaikuttavan kokonaisuuden. Tarvitaan enemmän hallinnon sektorirajat ylittävää ajattelua.

8. Määrittele ydintehtävien toimintaprosessi koko palvelujärjestelmän kattavana ketjuna - tunnista syy- ja seuraussuhde toiminnasta ja suoritteista vaikuttavuuteen (tuloksellisuusketju). Tärkeää on, että tunnistetaan olennaiset tavat vaikuttaa yhteiskunnan tilaan. Tässä yhteydessä on arvioitava myös eri ohjauksen keinojen (normiohjaus, resurssiohjaus, hankkeet, informaatio-ohjaus) toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.
9. Määrittele ydinprosessien tavoitteet – tuloksellisuus on kokonaisuus.
10. Järjestä perustoimintoihin ja sen kokonaisuuksiin kohdistuva arviointitoiminta.
11. Tunnista, mitä vaikuttavuustietoja tarvitaan ja mitä tietovarantoja vaikuttavuuden seurantaan on olemassa.
12. Tue hallinnonalan virastoja ja laitoksia tuloksellisuuden laskentatoimen kehittämisessä.

