

TULOKSELLISUUDEN HAASTE

Puolustushallinnon yhteiskunnalliset
vaikuttavuustavoitteet päämies–agentti
–teorian näkökulmasta

Antti Karila



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

PL 31, 00131 HELSINKI

www.defmin.fi

Taitto: Tiina Takala/puolustusministeriö

ISBN: 978-951-25-2066-4 (pdf)

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	1
2.	Tutkimustehtävä	1
2.1.	Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus	1
2.2.	Tutkimusmetodi	3
2.3.	Tutkimusaineisto	3
3.	Päämies-agentti-teoria	6
4.	Puolustusministeriön hallinnonala	8
4.1.	Historiallinen tausta	8
4.2.	Puolustusministeriön organisaatio ja tehtävät	8
4.3.	Puolustushallinnon toimintaympäristö	10
5.	Tulosohjausjärjestelmä valtionhallinnossa	12
5.1.	Tulosohjauksen periaatteet valtionhallinnossa	12
5.2.	Valtionhallinnon tulosohjausmalli: Tulosprisma	17
6.	Tulosohjaus Puolustusministeriön hallinnonalalla	22
6.1.	Hallinnonalan poliittinen ohjaus	22
6.2.	Hallintoideologinen näkökulma tulosohjaukseen	29
6.3.	Puolustusministeriö hallinnonalansa tulosohjaajana	38
7.	Näkökulmia tulosohjauksen kehittämiseen	44
7.1.	Tuloshierarkian uudistamisella toimivampaan tulosohjaukseen	44
7.2.	Salattavuuden ja tilivelvollisuuden näkökulmien tasapainottaminen	51
8.	Johtopäätökset	55
	Puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämissuosituksat	59
	LÄHTEET	60
LIITE 1.	Puolustushallinnon tulostavoitteet vuodelle 2004	64
LIITE 2.	Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2005.	65
LIITE 3.	Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2006	68
LIITE 4.	Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2007	69
LIITE 5.	Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2008	70
LIITE 6.	Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2004.	71
LIITE 7.	Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2005.	73
LIITE 8.	Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2006.	75
LIITE 9.	Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2007.	77
LIITE 10.	Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2008.	79

1. Johdanto

Suomen valtionhallinnossa on 1990-luvun alkupuolelta lähtien pyritty kehittämään tuloksellisuutta korostavaa ohjausmallia. Tulosohjauksen käyttöönotto valtionhallinnossa on ollut pitkäaikainen ja vaiheittainen prosessi, joka on ollut myös keskeinen hallinnollisen kehittämis- ja tutkimustyön kohde. Viimeisin merkittävin kehitysvaihe on ollut vuonna 2004 voimaan tulleen tulosohjauksen ja tilivelvollisuusmuutoksen toteuttaminen. Tavoitteena on ollut terävöittää tulosohjauksen lisäällä hallinnon tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä kansalaisten ja poliittisten päätöksentekijöiden suuntaan.

Tulosohjauksen on nähty kokonaisvaltaisena ohjausjärjestelmänä, jonka toteuttaminen on ulotettu koko valtionhallintoon. Erityisesti ministeriöiden asemaa ja vastuuta hallinnonalansa strategisessa ohjaamisessa on haluttu korostaa osana tulosohjauksen käytännön prosessia. Eri hallinnonaloilla on kuitenkin erilaiset lähtökohdat tulosohjauksen ja sen periaatteiden toteuttamiseen. Tulosohjauksen soveltuvuutta ei kuitenkaan voida tarkastella liikaa hallinnonalakohtaisena asiana vaan osana valtionhallinnon kokonaisuutta. Siten mahdollisuudet eri hallinnonalojen erityispiirteiden huomioonottamiseen ovat rajalliset.

Tämän tutkimuksen aiheena on tuloksellisuuden, tarkemmin rajattuna yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteet ja niiden tuloksellisuuden seuranta puolustusministeriön hallinnonalalla päämies-agentti -teorian näkökulmasta. Puolustushallinto on lakisääteisten tehtäviensä, toimintakulttuurin ja organisaatorakenteensa osalta varsin erityislaatuinen osa Suomen valtionhallintoa. Tulosohjauksen käyttöönotto ja kehittäminen ovat merkinneet hallinnolle huomattavaa haastetta. Puolustushallinnon näkyvyys hallinnonalana, suhteellisen suuret resurssit ja tulosohjaukseen vaikuttavat osin ristiriitaiset intressit puoltavat hallinnonalan ohjausrakenteen ja vaikuttavuuden tarkastelua.

2. Tutkimustehtävä

2.1. Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus

Tutkimuksen johtoajatus on seuraava: Tutkimalla puolustusministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja niiden tuloksellisuusraportointia päämies-agentti -teorian kautta, mahdollistetaan vaikuttavuustavoitteisiin liittyvien ongelmakohdienten parempi tiedostaminen ja saadaan tietoa hallinnonalan vaikutussuhteista. Tutkimuksessa pyritään ottamaan huomioon teoreettisen ja tieteellisen tiedonintressin lisäksi myös tulosohjauksen kehittäminen käytännön tasolla tuottamalla tutkimuskohteesta hallinnonalalla hyödynnettävissä olevaa tietoa.

Työn päätutkimuskysymyksenä on: Miten yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niiden tulosraportointi suhteutuvat päämies-agentti -teorian viitekehykseen? Asetettuun tutkimuskysymykseen haetaan vastausta tarkastelemalla yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitettä osana valtionhallinnon tulosohjauksen ja suhteuttamalla se puolustushallinnon tulosohjaushierarkian eri tasoille.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei voida käsitellä erillään toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Tämän vuoksi tutkimuksen kohteeksi muodostuu koko hallinnonalan tulosohtausprosessi Suomen valtionhallinnossa käytetyn tulosprisman mukaisena konstruktiona. Tulosprisma muodostaa perustan eri ohjausnäkökulmille ja tukee analyysiä. Tulosprisman merkitys tämän työn kannalta on siinä, että se sisältää tuloksellisuushierarkian, josta on johdettavissa tuloksellisuuden eri tasoista vastaavien toimijoiden väliset tulosohtausuhteet. Tätä tulosprisman kautta muodostettavaa ohjausrakennetta tarkastellaan agenttiteorian näkökulmasta ja kuvataan sen mukainen tulosohtauksen rakentumisprosessi pääpiirteissään. Asetetun päätutkimuskysymyksen perustana on siten teoreettinen tiedonintressi ja olemassa olevan teorian testaaminen.

Tutkimukseen liittyy myös tulosohtauksen käytännön kehittämiseen liittyvä tiedontarve, johon pyritään vastaamaan sivututkimuskysymyksellä: Millaisia haasteita puolustushallinnon tuloksellisuuden ja siinä erityisesti vaikuttavuuden arviointiin liittyy? Tavoitteena on syventää päätutkimuskysymyksessä selvitettävien agenttisuhteiden problematiikkaa ja vaikutuksia tulosohtauksen käytännön toteuttamiseen. Tämän tutkimuskysymyksen kautta kiinnitetään huomiota erityisesti tulosketjujen toimivuuteen, hallinnonalan tilivelvollisuuden toteutumiseen, sotilaallisesti merkittävän tiedon salaustarpeisiin sekä tuloksellisuuden todentamiseen liittyviin ongelmiin ja niiden välisiin riippuvuuksiin.

Tulosohtaus, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden muodostuminen ja tuloksellisuuden osoittaminen ovat käytännön tasolla monitahoisia ilmiöitä, eikä niihin ole löydettävissä yksiselitteisiä ratkaisuja. Tutkimuksen näkökulma on makrotasolla, eikä sitä uloteta hallinnonalan organisaatioiden (ministeriö, puolustusvoimat, puolustushallinnon rakennuslaitos ja puolustusvoimien palvelukeskus) sisäiseen tulosjohtamiseen tai niiden väliseen tulossopimusmenettelyyn.

Työn ajallinen rajausta on asetettu vuosiin 2004-2008. Painopiste on nykytilanteessa ja aikaisempaa kehitystä kuvataan ainoastaan siltä osin, kuin se on perusteltua tulosohtauksen kokonaiskuvan kannalta. Tulosohtaus nähdään jatkumona, vaiheittain etenevänä prosessina, jolla on useita liittymäkohtia hallinnon eri tasoille. Aikarajauksen lähtökohtaa perustellaan vuonna 2003 toteutetulla tulosohtauksen terävöittämisshankkeella, joka on asettanut puitteet sen jälkeen tapahtuneelle tulosohtauksen ja tulostavoitteiston kehittämiseksi. Toisena keskeisenä perusteena on Vanhasen ensimmäisen hallituksen toimikausi 2003-2007. Tällöin vaikuttavuuden tarkastelu hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan (HSA) kautta voidaan toteuttaa selkeästi rajattuna kokonaisuutena. Tulosohtauksen aikaisempia vaiheita tuodaan lyhyesti esiin valtionhallinnon tulosohtauksista käsittelevässä luvussa.

Tulosohtauksista tutkittaessa kohdataan useita käsitteitä, jotka on kyettävä määrittelemään ja suhteuttamaan toisiinsa. Jo tuloksellisuus on käsitteenä laaja-alainen. Julkisen hallinnon tulosohtauksessa se voidaan jakaa toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Ministeriöiden tuloksellisuudessa painotetaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Miten tätä vaikuttavuutta arvioidaan? Toiminnallisen tuloksellisuuden osoittaminen on vielä suhteellisen yksiselitteistä, mutta yhteiskunnallisten vaikutusten osalta tilanne on jo huomattavasti monitahoisempi ja vaikeammin hallittavissa. Tällä tutkimuksella pyritään omalta osaltaan vastaamaan puolustusministeriössä todettuihin tulosohtauksen ja erityisesti yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen sekä tulosketjuihin liittyviin kehittämistarpeisiin.

2.2. Tutkimusmetodi

Tutkimus on laadullisiin menetelmiin pohjautuva tapaustutkimus. Tutkimuksessa sovellettavassa laadullisen (kvalitatiivisessa) metodin käytössä pyritään luomaan kokonaiskuva tarkasteltavasta ilmiöstä. Toisin kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa kvalitatiivisessa lähestymistavassa ei olla kiinnostuneita tilastollisista poikkeavuuksista, vaan aineiston kokonaisvaltaisesta tulkinnasta. Erilaiset empiirisestä aineistosta esiin nousevat tutkimuksellisesti mielenkiintoiset ja merkittävät löydöt tulee ottaa laadullisessa analyysissä huomioon ja suhteuttaa ne tehtyyn tulkintaan.

Mikäli jokin merkittävä tieto on selkeästi ristiriidassa kokonaisuudesta tehdyn tulkinnan kanssa, on tutkijan arvioitava johtaako se tulkinnan muuttamiseen. Tutkijan on tiedostettava roolinsa ja pohdittava omaa vaikutustaan tekemiinsä tulkintoihin ja niiden tieteelliseen vakuuttavuuteen.

Vaikuttavuuden määrittelemisen ja tulosohjauksen ongelmakohtien havaitsemisen näkökulmasta laadullinen tutkimusaineisto on hyvin perusteltavissa ja sillä saatiin muodostettua varsin kattava kokonaiskuva asiasta, jossa on useita erityyppisiä ja eri tavoin painottuneita näkemyksiä. Tutkimusaiheen kannalta tutkimushaastattelut osoittautuivatkin luontevammaksi ratkaisuksi kuin tarkempaa kysymysten muodostamista edellyttävän kyselylomakkeen laatiminen.

Haastatteluissa toteutettiin faktanäkökulmaa, eli niiden kautta pyrittiin saamaan tietoa tutkimuskohteesta. Faktanäkökulmasta huolimatta tieto on mielletty tässä tutkimuksessa tulkinnalliseksi, informanttien henkilökohtaiseksi näkökulmaksi puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksesta ja sen toimivuudesta. Haastateltavat ovat myös useissa kohdin itse painottaneet sitä, että heidän antamansa vastaukset ovat henkilökohtaisia näkemyksiä haastattelijan esittämiin kysymyksiin.

Tulosprismassa painopiste on asetettu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, mikä nähdään tässä tutkimuksessa tulosohjauksen toteuttamista määrittävänä ylätason konstruktiona. Tässä työssä ei pyritä arvioimaan vaikuttavuustavoitteiden toteutumista tai niiden asettamisprosessia, vaan vaikuttavuuden rakentumista tulosketjujen kautta valtionhallinnon tulosprisman mukaisesti.

2.3. Tutkimusaineisto

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu tutkimushaastatteluista, sekä tulosohjaukseen ja puolustusministeriön hallinnonalan toimintaan liittyvistä asiakirjoista. Puolustusministeriön tuloksellisuutta ja sen arviointia koskeviin asiakirjoihin kuuluvat muun muassa vuosittaiset tulostavoite- ja tulosseuranta-asiakirjat. Myös hallinnonalan strategiat, kehittämisraportit ja arvioinnit ovat tutkimuksen keskeisiä lähdeaineistoja. Joidenkin hallinnonalan kehittämiseen liittyvien asioiden selvittämistä on rajoittanut aineiston luokittelu salaiseksi.

Asiakirja-aineiston käyttöä vaikeuttaa, että hallinnonalan tuloksellisuusraportit ja valtion tilinpäätöskertomukset julkaistaan huomattavasti tarkastelujakson päättymisen jälkeen. Tulosohjauksen kehittäminen ja sen mahdollisesti aiheuttamien muutosten vaikutukset käytäntöön ovat havaittavissa vasta jonkinlaisen viiveen jälkeen. Asiakirja-aineiston aikanäkökulma on tulosohjauksessa suuntautunut pääosin taaksepäin. Eteenpäin suuntautuvaa näkökulmaa edustavat hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat,

puolustusministeriön strateginen suunnitelma, osastrategiat, sekä valtioneuvoston politiikkaohjelmat, hallituksen strategia-asiakirja (HSA) ja turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko.

Asiakirjojen ohella keskeisen empiirisen lähdeaineiston muodostavat tutkimus-haastattelut. Tutkimukseen liittyen haastateltiin 11 henkilöä. Haastattelut on toteutettu teemahaastatteluina, ilman yksityiskohtaista etukäteen valmisteltua kysymyslistaa. Haastateltaville toimitettiin haastatteluteeman mukainen kyselyrunko, jolla pyrittiin mahdollistamaan informanteille riittävä vapaus arvioida puolustushallinnon tulosoajasta ja sen kehittämishaasteita. Tällaisella ratkaisulla pyrittiin myös mahdollistamaan tarvittaessa kysymysten ulkopuolelle jääneiden asioiden esille nostaminen haastattelutilanteessa. Käytännössä valinta osoittautui onnistuneeksi ja haastatteluiden kautta avautui uudenlaisia näkökulmia, joita hyödynnettiin tutkimuksen aineistonkeruuprosessin edetessä.

Haastateltavien henkilöiden valinnassa ensisijaisena kriteerinä on ollut informantin asema ja suhde tulosoajukseen ja sen toteuttamiseen. Tavoitteena oli koota sellainen haastatteluaineisto, jossa tulevat edustetuiksi erilaiset näkökulmat puolustusministeriön hallinnonalaan ja sen ohjaukseen.

Haastatteluaineiston käytössä on otettava huomioon, että niissä yhdistyvät haastateltujen henkilöiden edustamien instituutioiden ja toisaalta heidän omat henkilökohtaiset näkemyksensä ja mielipiteensä. Haastatteluiden kautta on siten perustellumpaa puhua erilaisten subjektiivisiksi luokiteltavien näkökulmien esille nostamisesta kuin objektiivisesta tiedosta ja tieteellisestä totuudesta.

Haastatteluaineiston painottumisessa on huomattavia eroja, sillä niiden määrä vaihtelee organisaatioittain yhdestä kuuteen siten, että enemmistön haastatteluista muodostavat puolustusministeriön virkamiehet. Tätä ratkaisua perustellaan tutkimustehtävän rajauksella nimenomaan puolustushallintoon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden muodostumiseen, jossa erityisesti ministeriön asema ja merkitys on korostunut. Haastateltavien valinnalla pyrittiin myös mahdollistamaan tulosprisman mukaan muodostettujen tuloshierarkiatasojen mukainen tarkastelu haastatteleamalla ministeriön, hallinnonalan virastojen ja toisaalta valtioneuvoston kanslian, Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) ja poliittisen johdon edustajia. Haastattelut voidaan jakaa kohdeorganisaation mukaan kolmeen ryhmään: poliittinen taso (2), puolustusministeriö (6), pääesikunta (1), Valtiontalouden tarkastusvirasto (1) ja Valtiovarain controller-toiminto (1).

Haastatteluaineiston epätasainen jakauma heikentää jonkin verran siitä tehtyjen tulkintojen luotettavuutta, koska aineiston kyllästymispisteen havaitseminen jää tällöin todentamatta niiden organisaatioiden osalta, joista on haastateltu vain yhtä tai kahden henkilöä. Toisaalta haastattelujen kohdentumista voidaan perustella sillä, että tutkimusnäkökulman painopiste on asetettu ministeriötasolle ja hallinnonalan ulkopuolisilla henkilöillä ei ole vahvaa tietopohjaa ohjaukseen vaikuttavasta substanssista. Puolustusministeriön ulkopuolisten henkilöiden ja heidän taustaorganisaatioidensa ensisijaisena merkityksenä on ollut tuoda esiin erilaisia näkökulmia puolustusministeriön hallinnonalan tulosoajukseen ja sen ongelmakohtiin ja ehkäistä tutkimusaineiston muodostumista liian kapea-alaiseksi. Haastatteluaineistoon ei ole viitattu henkilön tarkkuudella, sillä osa haastateltavista toivoi etteivät heidän antamansa tiedot olisi suoraan liitettävissä heihin. Sen vuoksi tekstissä on viitattu laajemmin haastatteluaineistoon. Myöskään lähdeluettelossa haastatteluja ei ole edellä mainitusta syystä yksilöity.

Tutkimusongelman ja asetettujen tutkimuskysymysten kannalta haastatteluaineiston merkitys ei noussut lähtökohtaisista odotuksista huolimatta erityisen suureksi. Julkaistujen tulosoajasiakirjojen ja hallinnon kehittämiseen liittyvien virallisjulkaisujen asema

voidaan nähdä kokonaisuuden kannalta vähintäänkin tasavertaisena ja usein jopa huomattavasti merkittävämpänä.

Haastattelut ilmentävät todennäköisesti tulosohjauksen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittelyyn, mitattavuuteen ja sen käytännön soveltamiseen liittyviä ongelmia. Abstraktion lisääntyessä suullisen kuvauksen tuottaminen muuttuu vaikeammaksi ja sen määrä supistuu. Tutkimushaastattelujen kautta on ollut kuitenkin erinomainen mahdollisuus syventää tietoperustaa ja näkökulmia, joita asiakirja-aineistosta ja aihetta koskevasta tutkimuskirjallisuudesta on ollut vaikea löytää. Haastattelujen kokonaismäärä vaikuttaakin asetettuun tutkimustehtävään ja rajaukseen nähden sopivalta.

Tuloksellisuuden arvioinnista, valtionhallinnon tulosohjauksesta ja tulosjohtamisesta on kirjoitettu paljon. Aiheen kannalta keskeisiä lähteitä ovat valtiovarainministeriön julkaisemat raportit ja selvitykset. Niissä on selkeä hallinnon kehittämisenäkökulma ja ne liittyvät läheisesti valtionhallinnossa toteutettuihin tai kaavailtuihin uudistuksiin. Valtiovarainministeriön tuloksellisuutta ja sen arviointia koskevat julkaisut edustavat tulosohjauksen kannalta valtioneuvoston ja osin eduskunnan näkökulmaa, jossa pyritään valtionhallinnon tarkasteluun kokonaisuutena. Eri hallinnonalojen tuloksellisuutta, sen mitattavuutta ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty huomattavasti suppeammin.

Valtiovarainministeriön julkaisuista saa hyvän kokonaiskäsityksen valtionhallinnon tulosohjauksesta makrotasolla ja tuloksellisuustavoitteille, niiden mittaamiselle ja tulosten raportoinnille asetetuista kriteereistä. Useita niistä voidaan luonnehtia ohjeiksi tulosvastuuta toteuttavalle hallinnolle siitä, millä tavoin tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta tulisi pyrkiä toteuttamaan.

Ongelmana näissä asiakirjoissa on, että edustavat puhtaasti hallintoa ja sen näkökulmaa eivätkä niissä esitetyt näkökulmat välttämättä ole toimivia eri hallinnonaloilla. Erilaisten ohjeiden ja menetelmien viemisessä käytäntöön on omat vaikeutensa. Tulosohjaus toimii eri tavoin teoreettisena työkaluna ja hallinnon käytännön toimintaympäristössä.

Varsinainen substanssitaso tulosohjauksessa ja siihen liittyvässä tulosraportoinnissa on kunkin hallinnonalan ministeriöllä. Valtiovarainministeriö on melko etäällä tulosohjaukseen liittyvistä käytännön haasteista ja ongelmista. Samoin voidaan luonnehtia myös Valtiontalouden tarkastusvirastoa (VTV), joka toteuttaa valtionhallinnon tulosohjaukseen liittyvää valvontaa esimerkiksi laatimalla raportteja eri hallinnonalojen tuloksellisuudesta.

Tutkimuksen kannalta keskeisimpiä yksittäisiä tutkimuksia ovat Ismo Lumijärven valtionhallinnon tulosohjauksesta ja tuloksellisuuden mittaamiseen liittyviä ongelmia käsittelevät teokset "Tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa" (1997) ja "Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta" (1996).

Puolustushallinnon kehittämisenäkökulmaa edustavat muun muassa Marco Krogarsin tutkimukset "Tulosajattelu puolustushallinnossa" (2000) ja "Muutoksen suunta, näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen ajankohtaisiin haasteisiin" (2000). Tulosohjauksen arviointinäkökulman soveltamisen kannalta olennaisia teoksia ovat Olavi Kujanpään "Tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa" (2001), sekä Risto Eräsaaren ym. toimittama "Arviointi ja asiantuntijuus" (1999). Päämies-agentti -teorian osalta merkittävänä yksittäisenä lähdeteoksena on Jussi Kivistön väitöskirja "Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship", mikä käsittelee yliopistojen ohjausta osana Suomen valtionhallintoa.

3. Päämies-agentti-teoria

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on käytetty päämies-agentti -teoriaa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa teorian ja siitä johdettujen hypoteesien merkitys ei tavallisesti muodostu niin vahvaksi kuin kvantitatiivisessa lähestymistavassa. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston asemaa on korostettu tutkimuksen rakenteen ja näkökulman muodostumisessa. Tässä tutkimuksessa teoriaa on hyödynnetty kysymyksenasettelun rakentamisen apuvälineenä, sekä valitun näkökulman ja analyysin terävöittäjänä.

Agenttiteoria on osa rationaalisen valinnan teoriaa. Agenttiteorian perusoletuksena on kahden toimijan, päämiehen ja agentin keskinäinen epäluottamus ja pyrkimys oman valtansa maksimoimiseen. Teorian lähtökohtaa voidaan pitää selkeänä, mutta myös todellisuutta voimakkaasti yksinkertaistavana. Se ei esimerkiksi huomioi päämiehen tavoitteiden legitimiisyyttä tai herkkyyttä. Markkinataloudessa mahdollisuus vetäytyä vapaasti sopimuksista tosin korjaa tätä puutetta. Julkisella sektorilla poistumismahdollisuus on huomattavasti rajatumpi tai jopa kielletty lailla. (Kivistö 2007, 186–191)

Agenttiteorialla ei voida selittää tulosohjausperiaatteen toteuttamista, sillä tulosohjaus ei edellytä agenttisuhteen olemassaoloa. Sen sijaan teoriaa voidaan hyödyntää tulosohjauksen sisällöllisissä analyysissä ja sen onnistuneisuuden arvioinnissa.

Agenttiteoria soveltuukin varsin hyvin tulosohjauksen ja erityisesti tulosprisman analyttiseen tarkasteluun. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että tulosohjauksen toteuttaminen on kiteytettävissä tilivelvollisuuden ja tulosvastuun periaatteiden toteuttamiseen ja siinä on tulossopimusten kautta määritettävissä tuloksia edellyttävä (päämies) ja tulosten saavuttamisesta vastuullinen toimija (agentti).

Valtionhallinnon tulosohjausta kuvaavassa tulosprismassa tulosohjaus on jaettu tasoihin, joiden välistä hierarkkista suhdetta korostaa mallin pyramidirakenne. Agenttiteorian viitekehystä käytetään tässä tutkimuksessa tulosprisman kautta muodostetun tulosohjausketjun kuvaamisessa ja analysoinnissa. Agenttisuhteet nähdään ohjausfunktion kautta realisoituvina tuloksia ja tavoitteita koskevana informaatiiovirtana ja ohjausprosessina, johon poliittiset ja hallinnolliset intressit vaikuttavat. Agenttiteoriaa hyödyntämällä pyritäänkin terävöittämään puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja siihen liittyvien ongelmakohtien havaitsemista.

Tässä tutkimuksessa tulosprisman sisältämä tuloksellisuus- ja tulosohjaushierarkia määritellään hypoteettisiksi päämies-agentti -suhteiksi. Agenttisuhteet ovat siten lähtökohtaisesti oletuksellisia ja niiden paikkansapitävyyttä ja toimivuutta testataan empiirisen tutkimusaineiston kautta. Tässä yhteydessä on vielä syytä korostaa sitä, että tässä työssä tutkitaan erityisesti tulosketjuja: toiminnallisia tavoitteita ja niiden kautta muodostettavaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuloshierarkiatasojen ja hallinnonalan (hypoteettisten) agenttisuhteiden tarkastelu tapahtuu asetettujen tulostavoitteiden ja tulosten kautta, eikä näkökulmaa pyritä laajentamaan horisontaalisesti koko hallinnonalan kaikki ohjaussuhteet kattavaksi.

Myös puolustushallinnossa voidaan tunnistaa useita erillisiä päämies-agentti -suhteita. Eräänlaisena muut päämies-agentti -suhteet sisältävänä ylätasoina suhteena voidaan pitää kansalaisten asemaa päämiehenä ja sotilaallista turvallisuutta konkreettisesti tuottavien puolustusvoimien roolia agenttina. Tämä agenttisuhte voidaan jakaa edelleen porrastetusti muihin päämies-agentti -suhteisiin, jotka voidaan sisällyttää kansalaiset-puolustusvoimat agenttisuhteen kokonaisuuteen.

Esimerkiksi puolustusministeriö on agentti suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin, mutta päämies suhteessa alaiseensa hallintoon. Tällöin puolustusministeriön rooli on päämies-agentti -teorian kautta tarkasteltuna selkeästi kaksijakoinen. Hallinnon alansa strategisena ohjaajana ministeriön tulee valvoa alaisensa hallinnon toimintaa ja sen tuloksellisuutta, josta yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet rakentuvat. Tämä päämies-roolin toteuttaminen on edellytyksenä sille, että puolustusministeriö kykenee toteuttamaan sille asetetut tehtävät ja tavoitteet poliittisen päätöksentekijärjestelmän agenttina.

Puolustusvoimat on selkeästi määriteltävissä suhteessa puolustusministeriöön agentiksi, mutta tämä rooli ei ole kovin yksiselitteinen sillä esimerkiksi asejärjestelmien kehittämistarpeiden tunnistamisessa ja uusien kalustohankintojen toteuttamisessa puolustusvoimilla on aloitteentekijänä merkittävä asema. Puolustusvoimat voidaan määrittää siten myös päämieheksi, jolle puolustusministeriö ja poliittiset päätöksentekijät hankkivat tarvittavat resurssit, jotta sotilaallisen suorituskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen toteutuvat tarkoituksenmukaisella tavalla.

Teorian kautta on mahdollista lähestyä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toistaiseksi melko selkiytymätöntä asemaa osana valtionhallinnon tulosoajasta ja saada tietoa poliittisten päätöksentekijöiden, puolustusministeriön ja puolustusministeriön hallinnon alan tilivirastojen välisistä tulosoajassuhteista ja niihin vaikuttavista tekijöistä. Teoria toimii tutkimuksessa analyysiä ja tulkintoja terävöittävässä kehyksessä, mutta vastaavasti empiirisen tutkimusaineiston kautta tarkastellaan, onko poliittisten päätöksentekijöiden ja puolustusministeriön ja sen alaisten tilivirastojen välinen ohjaussuhde päämies-agentti -teorian sisältämien oletusten mukainen.

4. Puolustusministeriön hallinnonala

4.1. Historiallinen tausta

Puolustushallinnon tulosoajassa, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisten tulostavoitteiden muodostamista sekä niiden tulostiedotus heijastavat puolustushallinnon organisaatiokulttuuria, toimintatapoja ja historiaa.

Puolustushallinnossa on sen alkuvaiheista saakka vaikuttanut voimakkaasti johtamisen dualismi. Hallinnonala on jakautunut sisäisesti sotilaskäskyasioihin ja hallintoasioihin, joiden välillä on ollut valtapoliittinen kilpailuasetelma. Sotilaskäskyasiat voidaan määrittellä sellaisiksi puolustuslaitosta tai siinä palvelevia henkilöitä koskeviksi asioiksi, jotka käsittelee ja ratkaisee asianomainen esimies sotilaallisen aseman perusteella. Sotilaskäskyasioissa toimivalta on johdettu suoraan ylipäällikön vallasta ilman valtioneuvoston vaikutusta. Hallintoasioita ovat muun muassa säädösten toimeenpanoa koskevat määräykset, ohjeet sotilaallisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta, sekä sopimus oikeudelliset ja talousarvioon liittyvät asiat. (Puukka 2001, 68-69)

Sotien jälkeiset vuosikymmenet eivät tuoneet merkittäviä muutoksia hallinnonalan rakenteisiin. Ilkka Puukan mukaan parlamentaarisuus on vakiintunut puolustushallinnossa vasta 2000-luvun alussa, kun puolustusministerin vaikutusvaltaa sotilaskäskyasioihin lisättiin uuden perustuslain mukaisesti. (Puukka 2005, 52) Vaikka parlamentaarinen ohjaus on ollut melko heikkoa, on puolustushallinto toiminut hyvin ja kansalaisilla on myönteinen kuva puolustusvoimista. Myös yleiseen asevelvollisuuteen perustuvalla puolustusratkaisulla on edelleen laaja tuki ja suomalaisten maanpuolustustahto on kansainvälisesti korkeaa tasoa.

Parlamentaarisen ohjauksen heikkous on luonut perustan hallintokulttuurille, jossa tulosoajuksen toteuttaminen ja kehittäminen on haasteellista. Tulosoajasta ja siihen liitetyistä tavoitteista hallinnon läpinäkyvyydestä ja tilivelvollisuuden toteuttamisesta ollaan taipuvaisia pitämään hallinnollisina asioina, joiden ei tulisi ulottua sotilaskäskyasioina pidettäviin sotilaallisiin suorituskykyihin ja niiden ylläpitämiseen.

4.2. Puolustusministeriön organisaatio ja tehtävät

Puolustusministeriössä toteutettiin vuonna 2002 pitkän, 1990-luvun puolivälistä alkaneen kehitystyön tuloksena organisaatiouudistus, jonka mukainen uusi organisaatiorakenne otettiin käyttöön 1.1.2003. Organisaatiorakenteeltaan puolustusministeriö on funktionaalinen linjaorganisaatio, jossa on kolme osastoa: puolustuspoliittinen, hallintopoliittinen ja resurssipoliittinen osasto. Osastoilla on ollut puolustusministeriössä vakiintunut ja itsenäinen asema, mikä on aiheuttanut hankaluuksia toimintojen ohjauksessa ja yhteistyön kehittämisessä ministeriön sisällä.

Puolustusministeriön organisaatioon kuuluvat edellä mainittujen kolmen osaston lisäksi hallintoyksikkö, tiedotusyksikkö, tarkastusyksikkö ja Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö (TPAK-sihteeristö). Turvallisuus- ja puolustusasian komitea seuraa Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa asemassa tapahtuvia muutoksia ja toimii kokonaisuudessaan puolustukseen liittyvien järjestelyiden kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (MTS) toimii hallintopoliittisen osaston alaisuudessa. (Maanpuolustuskorkeakoulu 2006, 118)

Puolustusministeriön osastopäälliköiden nimitysoikeus on valtioneuvostolla. Sotilaat puolustusministeriön virkoihin nimittää tasavallan presidentti. (Puukka 2005, 50) Sotilaiden osalta nimityskäytäntö noudattaa upseerinimitysten yleisiä periaatteita.

Puolustusministeriön hallinnonalalla on palkattua henkilöstöä yhteensä noin 18 000. Puolustusvoimien osuus on 16 800, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen 1 200 ja Puolustusministeriön 147. (Puolustusministeriön www-sivut 13.3.2009) Hallintouudistuksen myötä myös puolustusministeriön hallinnonalalla on toteutettu muutoksia, joilla on vähennetty henkilöstöä ja kohdennettu resursseja uudelleen. Puolustusvoimissa tapahtunutta rakennemuutosta voidaan pitää suurimpana 1950-luvun jälkeen, kun toiminnot on keskitetty tehokkuuden lisäämiseksi. Vuoden 1990 jälkeen uudelleenjärjestelyt ovat koskeneet 53:a paikkakuntaa. Vastaavana aikana henkilöstöä on vähennetty lähes viidennes, yhteensä noin 3 900 henkilöä. Vähennykset ovat tarkoittaneet 23 aselajijoukko-osaston ja aselajikoulun, viiden varikon, sekä sotilassairaaloiden ja sotakoulujen lakkauttamista. (Puolustushallinnon organisaatiomuutosten alueellisten vaikutusten arviointi 2007, 5). Myös puolustusministeriön henkilöstömäärä on supistunut 1990-luvun tasosta hallinnonalan uudelleenjärjestelyjen seurauksena.

Palkatusta henkilöstöstä koko hallinnonalalla miehiä on 73 % ja naisia 27 %. Sotilashenkilöstöstä miehiä on 8 500 ja naisia 300. Siviilihenkilöstön osalta sukupuolijakauma on miltei tasan (miehiä 4 800 ja naisia 4 850). (Puolustusministeriön www-sivut 13.3.2009)

Puolustusministeriön toiminta-ajatus on määritelty vuoden 2005 toiminta- ja tilinpäätöslaskelmissä seuraavasti: "Puolustusministeriö vastaa valtioneuvoston osana ja hallinnonalaansa ohjaajana kansallisesta puolustuspolitiikasta ja turvallisuudesta sekä kansainvälisestä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä." (Puolustusministeriö 2005, 6)

Puolustusministeriölle kuuluvat tehtävät (Puolustusministeriö 2005, 6) ovat:

- Vastata itsenäisen sotilaallisen maanpuolustuksen voimavaroista ja muista toimintaedellytyksistä
- Vastata kansainvälisen kriisinhallinnan toimintaedellytyksistä ja vaikuttaa Euroopan turvallisuusrakenteisiin kansallisten etujen turvaamiseksi
- Vastata kestävästä maanpuolustustahdosta

Puolustusministeriön yhteiskunnallisena tehtävänä on välittää puolustusvoimille yhteiskunnan tahdon mukaiset tehtävät ja järjestää resurssit niiden hoitamiseksi ja toisaalta viestittää puolustusvoimien tarpeet yhteiskunnalle. Puolustusvoimat saa panokset (inputs) yhteiskunnalta, joilla puolustusjärjestelmä tuottaa turvallisuutta (outputs) ja siihen liittyviä puolustusratkaisuja. (Puukka 2001, 69)

Puolustusministeriön hallinnonalaan kuuluvat tilivirastoina puolustusvoimat, puolustushallinnon rakennuslaitos ja puolustushallinnon palvelukeskus. Puolustushallinnon budjetin osuus bruttokansantuotteesta on laskenut vuoden 1994 1,66 %:sta vuoden 2008 1,27 %:iin. Määrärahat ovat kuitenkin nousseet bruttokansantuotteen kasvun seurauksena. (Puolustusministeriön www-sivut 13.3.2009)

4.3. Puolustushallinnon toimintaympäristö

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta on olennaista tarkastella sitä toimintaympäristöä, jossa puolustushallinto toimii. Vaikuttavuus ei saisi olla itsessään hallinnon toiminnan päämäärä, vaan sen tulisi kytkeytyä yhteiskunnan kannalta keskeisten tavoitteiden ja päämäärien edistämiseen.

Suomen puolustusjärjestelmän perusosia ovat yleinen asevelvollisuus, alueellinen puolustus, viranomaisyhteistyö ja sotilaallinen kriisinhallinta, jotka muodostavat myös keskeisen sisällön hallinnon tuloksellisuudelle ja resurssien käytölle. Näiden osien keskinäiset painotukset ovat säilyneet suhteellisen muuttumattomina tarkastelujakson aikana, mutta kriisinhallinnan merkitys on ollut resursoinnin osalta kasvussa (Raitasalo 2008, 101).

Suomen turvallisuuspoliittinen ympäristö on muuttunut huomattavasti kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tämä muutos on merkinnyt haastetta Suomen turvallisuuspoliittiselle päätöksenteolle, kun avartunut toimintaympäristö on samalla tuonut myös puolustushallinnolle aikaisempaa laajempia toimintamahdollisuuksia. Suomi on ollut mukana muun muassa kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa, NATO:n rauhankumppanuusohjelmassa (EAPC, PARP) ja EU:n nopean toiminnan joukoissa (Raitasalo 2008, 100–101). Puolustushallinnon vaikuttavuuteen kansainvälinen ulottuvuus heijastuu pääosin sotilaalliselle kriisinhallinnalle asetettuina tulostavoitteina.

Vaikka Suomen turvallisuuspoliittinen rooli ja toimintaympäristö ovat muuttuneet, heijastuvat historialliset kokemukset, suomalaisten puolustuksellinen mentaliteetti ja geopoliittinen sijainti edelleen merkittävällä tavalla Suomen maanpuolustukseen (Laitinen & Nokkala 2005, 74–81). Yleinen asevelvollisuus on säilynyt meillä maanpuolustuksen perustana, vaikka kehitys Euroopassa on ollut kohti vapaaehtoista asevelvollisuutta ja ammattiarmeijoita (Laitinen & Nokkala 2005, 120–129).

Uusien uhkien merkitys on 2000-luvulla korostunut, tosin vanhatkaan uhkat (valtioiden väliset sodat) eivät ole kadonneet (Kerttunen (toim.) 2007). Tapahtunut kehitys on vahvistanut kokonaismaanpuolustuksen käsitteen merkitystä. Kokonaismaanpuolustus voidaan määritellä seuraavasti: "Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan." (VNOS 262 / 2003, 16 §)

Kokonaismaanpuolustuksessa otetaan huomioon myös laajan turvallisuus käsitteen mukaiset uhkakuvat ja sillä on kiinteä yhteys yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. (Riipinen 2008, 2–3, 42; kokonaismaanpuolustuksesta ks. myös Sallinen 2005, 36–37) Puolustusvoimien tehtäväkenttä on maltillisesti lähentynyt sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tehtäväaluetta. (Raitasalo 2006, 211)

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETT) yhteiskunnan elintärkeiksi toimintoiksi on määritelty valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky, sekä henkinen kriisinkestävyys. (YETT 2006, 13)

YETT-strategian toimeenpano edellyttää siihen liittyvien kehittämissuunnitelmien välisten yhteyksien vahvistamista ja horisontaalisten päämäärien asettamista. Myös strategian kokonaisuudessa on ilmennyt haasteita. Sitä ovat vaikeuttaneet toimivaltakysymykset ja hallinnonalojen väliset jännitteet. (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005, 34) YETT-strategian toimeenpanon

yhteisestä seurannasta vastaa Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) yhteistyössä valmiuspäällikkökokouksen kanssa. (YETT 2006, 47)

Myös valtionhallinnon kehitys ja hallintouudistukset heijastuvat puolustushallintoon ja sen toimintaan osana valtiokonsernia. Suomessa NPM-tyyppisten piirteiden omaksuminen ei ole kuitenkaan enää 2000-luvulla merkinnyt radikaaleja julkisen hallinnon uudistuksia, vaan muutokset ovat olleet kauttaaltaan melko maltillisia. Tulosohjaus vakiintui valtionhallinnossa 1990-luvun aikana jälkikäteen arvioituna melko vaatimattomalle tasolle, mikä näkyi ohjauksen hajanaisuutena eri hallinnonaloilla. Kehittämistä voimistettiin uudelleen 2000-luvun alussa (Joustie 2009, 15–16).

Puolustushallinnon osalta hallinnollisiksi katsottavien uudistusten vaikutuksia on epäilemättä rajoittanut hallinnonalan kuuluminen valtion ydintehtäviin, joissa mahdollisuudet esimerkiksi ulkoistamiseen ovat hyvin rajalliset. Ulkoistamistakin on kuitenkin tapahtunut. Tästä on esimerkkinä vuonna 2008 tehty päätös maavoimien kaluston kunnossapidon siirtämisestä Millog Oy:lle. Keskeisenä vaikuttimena toimintojen ulkoistamisessa on ollut valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja sen mukaisten henkilötyövuosien vähennystavoitteiden saavuttaminen. Toiminta on linjassa myös ydintoimintoihin keskittymisen merkitystä painottavan ajattelumallin kanssa.

Puolustushallinnon osalta tulosohjausta vaikeuttaa hallinnonalan erityislaatuisuus. Käytännössä hallinnonalan tulokset liittyvät yhteiskunnan toimintakykyyn poikkeusoloissa ja sen vuoksi niitä on normaalioloissa vaikeata todentaa. Esimerkiksi puolustushallinnon julkisten varojen käyttö yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämiseksi pitkällä aikavälillä on ollut mittauksen kannalta ongelmallista. (Krogars 2000, 38–39) Puolustushallinnossa pitkän aikavälin suunnittelun merkitys on kuitenkin huomattava, sillä esimerkiksi uusien asejärjestelmien hankinta, käyttöönotto ja tarvittavan henkilöstön koulutus edellyttävät usein jopa noin 20 vuoden tarkastelunäkökulmaa (haastatteluaineisto).

Puolustusministeriön hallinnonalan tulee kyetä vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksiin ja uusiin turvallisuusuhkiin, kuten kansainväliseen terrorismiin, suuronnettomuuksiin ja ympäristöongelmiin (Räsänen 2001, 36–37). Toimintaympäristössä tapahtunut kehitys ja tehtäväkuvan laajentuminen lisäävät hallinnonalalle asetettuja vaatimuksia ja korostavat hallinnollisen ohjauksen ja muutosvalmiuden merkitystä (Krogars 2000, 83–84).

Vaikuttavuuden onnistunutta ja tulosindikaattoreihin perustuvaa arviointia voidaan pitää keskeisenä edellytyksenä hallinnonalan kyvylle kehittää kykyään vastata toimintaympäristön ja suorituskykyvaatimusten asettamiin kehittämistarpeisiin. Heikkolaatuisen mittareiden tuottamalla tiedolla ei ole toiminnan kehittämisen kannalta juurikaan merkitystä (Krogars 2000, 91).

5. Tulosohjausjärjestelmä valtionhallinnossa

5.1. Tulosohjauksen periaatteet valtionhallinnossa

Hallintouudistuksista on kirjoitettu paljon sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. New Public Management -nimellä tunnetut hallinnolliset uudistukset alkoivat 1980 -luvulla. Hallintouudistuksia oli ollut aikaisemminkin, mutta uutta oli muutoksen laajuus ja kokonaisvaltaisuus. Edelläkävijöitä olivat Yhdysvallat ja Iso-Britannia, joissa toteutettiin 1980-luvulla presidentti Ronald Reaganin ja pääministeri Margaret Thatcherin johdolla uusliberalistista talouspolitiikkaa. Julkinen sektori nähtiin tehottomana, kustannuksia aiheuttavana ja rakenteellisesti liian suurena.

Tulosohjauksen käyttöönotto julkisella sektorilla liittyy uuteen julkiseen johtamiseen (New Public Management, NPM) ja sen asettamiin valtionhallinnon muutospaineesiin. Uuden julkisen johtamisen keskeisinä piirteinä on ollut parantaa hallinnon tehokkuutta, kehittää julkisen vallan demokraattista valvontaa ja lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä. (Pollitt & Bouckaert 2000, 6–7)

Suomessa tulosohjaushanke käynnistettiin valtiovarainministeriön aloitteesta vuonna 1988. Tulosohjausta kokeiltiin aluksi kolmessa virastossa, joita olivat tie- ja vesirakennushallitus, patentti- ja rekisterihallitus sekä tullilaitos. Valtioneuvosto teki päätöksen valtionhallinnon tulosohjausuudistuksesta vuonna 1990 (Valtiovarainministeriö 2005a, 123). Vuoden 1995 talousarviossa kaikki ministeriöt, valtion virastot ja laitokset asettivat tulostavoitteita ja niihin sovellettiin tulosbudjetointia. (Lumijärvi & Salo 1996) Valtionhallinnon tulosohjauksen voidaan Suomessa katsoa alkaneen tästä vuodesta.

Tulosohjausta tarkasteltaessa on huomioitava, ettei sen käyttöönotto ole tarkoittanut nopeasti tapahtunutta, vaikutuksiltaan äkillistä hallinnon muutosta, vaan pikemminkin pitkäaikaista kehitysprosessia, jota voidaan edelleen pitää keskeneräisenä. Kuten hallinnon kehittämisessä yleisesti, ei tulosohjaukseen ole tavallaan koskaan valmis, vaan on jatkuvasti muutoksen, yhteiskunnallisen toimintaympäristön asettamien muutospainosten, ja kehittämistyön alainen.

Markku Temmes on hahmotellut Suomen hallintopolitiikan kehitystä pitkällä aikavälillä. Hallinnon muutokseen vaikuttavia tekijöitä ovat Temmeksen mukaan olleet julkisen sektorin kasvu, julkisen sektorin tuottavuuden kehitys, hyvinvointivaltion kehitys, yhteiskunnan ja hallintokoneiston keskityksen ja hajautuksen kehitys, politiikan ja hallinnon välisen suhteen kehitys, sekä hallintokulttuurin kehitys. Näistä keskityksen ja hajautuksen välinen tasapaino on ollut luultavasti merkittävin pitkällä aikavälillä kehitystä ohjannut tekijä. (Temmes 2008, 70)

Julkisen hallinnon uudistukset ja niihin sisältyvän tulosohjauksen omaksuminen ovat edellyttäneet hallinnon ja siinä toimivan virkamiesjohdon vastuun uudelleenmäärittämistä. Käytännössä tällä on tarkoitettu manageriaalisen vastuukäsitteen omaksumista yritysmaailman mukaisesti. Manageriaalinen vastuu tarkoittaa tulosohjauksen yhteydessä tiettyjen toimintaraamien määrittelemistä, jonka puitteissa vastuullinen viranhaltija kantaa toiminnallisen vastuun. (Lähdesmäki 2003, 186)

Managerismin toteutuminen on Suomen julkishallinnossa edelleen keskeneräinen, eikä johdolla ole selkeästi määriteltyä vastuuta tuloksista. Palkitsemisen ja sanktioiden käyttö on ollut tulosohjauksessa kehittymätöntä. On luonnollista, että niiden

puuttuminen ei kannusta tulosohjauksen kehittämiseen ja heikentää johdon sitoutumista laajempaan tulosvastuuseen. Managerismin kehittymättömyys on havaittavissa myös puolustushallinnossa erityisesti puolustusministeriön ohjaussuhteessa puolustusvoimiin.

Managerististen kehittämisajatuksien ohella palkitsemisen ja toisaalta sanktioiden puuttumisella on vaikutuksia myös koko tulosohjausjärjestelmään ja sen toimivuuteen. Tulosohjausta heikentää myös se, ettei tulossopimuksesta säädetä laissa, vaan se on ainoastaan valtionhallinnon ohjaukseen käytetty neuvottelu- ja kirjaamismalli. (Joustie 2009, 6)

Vuonna 2004 toteutettu budjetti uudistus kuuluu keskeisenä osana tulosohjausjärjestelmään, mutta sen sijaan tulosohjauksen kokonaisuuden perustaa ja keskeistä sisältöä ei olla määritelty laissa. Suomen valtionhallinnossa tulosohjaus onkin ollut erityisesti budjetti uudistus, mikä on antanut virastoille ja laitoksille enemmän vapautta ja vastuuta, kun menolajibudjetoinnista on siirrytty toimintamenomomentin käyttöön (Harrinvirta 1998, 16; Puoskari 2002, 16).

Suomi on kuulunut NPM-uudistuksissa modernisoijien joukkoon. Suomalaisessa hallintopolitiikassa NPM-uudistuksien menestys on ollut lähes samaa tasoa kuin Tanskassa. Ruotsissa uudistuksiin on suhtauduttu varovaisemmin, sillä niiden on katsottu vaarantavan kansalaisten tasavertaisuuden. (Temmes 2008, 72, 76) Suomessa valtionhallintoa on uudistettu NPM:n periaatteiden mukaisesti, mutta uudistukset ovat olleet maltillisia suhteessa hallinnon rakenteisiin. Suomessa toteutuneita uudistuksia voidaan kuvata käsitteellä Neo Weberian State, eli uusweberiläinen valtio. Siinä valtion merkitys ja rooli nähdään edelleen voimakkaana uudistusten toteuttamisen jälkeenkin. (Pollitt & Bouckaert 2004, 99–100; Temmes 2008, 72)

Tulosohjaukseen liittyvänä ongelmana voidaan nähdä poliittisen toiminnan logiikan ja tavoitellun manageristiseen hallintarationaliteetin välinen ristiriita (Krogars 2000, 20-21). Poliittisen toiminnan perspektiivi, sekä toiminnan ja tavoitteenasetannan logiikka on sidoksissa voimassa olevaan poliittiseen järjestelmään, hallituskoalitioihin ja puolueiden tavoitteisiin. Poliittisen päätöksenteon kautta hallinnolle tulevat tavoitteet eivät välttämättä aina ole yhtenevät aikaisempien päätösten tai tavoitteiden kanssa. Poliitiikka ja hallinto ovat limittyneet toisiinsa ja niiden erottaminen omiksi erillisiksi alueikseen ei ole käytännössä mahdollista.

Perti Ahosen mukaan managerismin mukaisiin uudistuksiin on liittynyt ajatus, että politiikka ja hallinto olisi erotettava toisistaan. Poliittisluonteiset päätökset olisi sen mukaisesti keskitettävä valtion keskushallinnon tasolla ministeristölle ja ministeriöille. Käytännössä politiikka ei ole kuitenkaan kadonnut ministeriöiden alaisista yksiköistä ja niiden suhteista ministeriöihin. (Ahonen 1998, 18-19)

Perinteinen vastuukäsitys julkisessa hallinnossa on rajoittunut voimakkaasti legalistiseen eli oikeudelliseen vastuun käsitteeseen, jolla on pitkä historiallinen tausta. Legalistinen hallinto on painottanut hallintoprosessien juridista oikeellisuutta (Harrinvirta 1998, 15). Oikeudellinen vastuu ei kuitenkaan yksinään mahdollista toimivan tulosohjauksen edellyttämää hallinnon vastuuta käytettävissä olleilla voimavaroilla saavutetuista toiminnallisista tuloksista. (Krogars 2000, 37-38)

Tulosohjauksella tarkoitetaan laajasti sitä kokonaisuutta joka kattaa tuloksellisuuden ja siihen sisältyvät prosessit koko valtionhallinnossa. Julkishallinnon tulosohjauksella pyritään laatuun toiminnassa ja tuloksissa. Keskeinen tulosohjaukseen liitetty tavoite on kustannustehokkuus eli asetettujen tulostavoitteiden saavuttaminen hyödyntämällä toimintaan osoitetut resurssit tehokkaalla tavalla. (Valtiovarainministeriö 2005a, 9)

Tulosohjaus voidaan määritellä seuraavasti: "Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijaosapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä." (Valtiovarainministeriö 2005, 9) Tulosjohtaminen voidaan määritellä johtamisjärjestelyiksi tietyn organisaation sisällä (Kujanpää 2001, 14). Tulosohjauksen toteuttaminen valtionhallinnon tasolla edellyttää käytännössä tulosjohtamisen omaksumista sen toimintakenttään kuuluvissa organisaatioissa.

Tulosohjaus pohjautuu edellä mainitun määritelmän mukaisesti vahvasti sopimusajatteluun, jossa tulostavoitteista sovitaan tilaajan / rahoittajan ja tulosvastuullisen tahon, kuten ministeriön, viraston tai laitoksen kanssa. (Valtiovarainministeriö 2005a, 122–123). Puolustusministeriön hallinnonalalla puolustusministeriö tekee vuosittain tulosopimuksen puolustusvoimien, puolustusvoimien rakennuslaitoksen ja puolustushallinnon palvelukeskuksen kanssa. Puolustusministeriöllä on lisäksi omat tulostavoitteensa tilivirastona.

Tuloksellisuus voidaan määritellä siten, että siinä on kyse siitä, että jokainen toimintayksikkö käyttää rajalliset tuotantomahdollisuutensa mahdollisimman hyvin yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden mukaisesti. Tuloksellisuuteen liittyvä problematiikka on erilainen maksullisessa ja maksuttomassa toiminnassa. Eroa voi selvittää erottamalla tuloksen ja tuloksellisuuden käsitteet toisistaan. (Meklin 2002, 80) Seuraavaksi avataan tulosohjaukseen liittyviä keskeisiä käsitteitä ja tarkastellaan niiden välisiä yhteyksiä.

Liiketaloudellinen tulos on keskeinen yrityksen tulos. Sitä kuvaa liiketaloudellinen kannattavuus, joka lasketaan tuotosten ja panosten arvojen eli tuottojen ja kustannusten erotuksena (absoluuttinen kannattavuus). Yritysten panoksien ja tuotoksien arvot määräytyvät lähtökohtaisesti markkinoilla. Markkinoilla saavutettu tulos osoittaa lisäarvoa, jonka yritys on toiminnallaan aikaansaanut. Tulos on tuolloin suoritteiden ja tuotannon tekijöiden arvojen erotus. (Meklin 2002, 80)

Tuloksellisuutta voidaan ajatella myös irrotettuna panoksista. Esimerkiksi urheilukilpailuissa tulokset julkaistaan aikaansaannosten mukaan. Niitä ei suhteuteta panoksiin eli harjoituksen määrään. Jos näin tehtäisiin, saattaisi tuloslista muodostua hyvinkin toisenlaiseksi. (Meklin 2002, 81) Tällainen tulosajattelu on sovellettavissa kohtuullisen hyvin esimerkiksi puolustushallinnon ja puolustusvoimien toimintaan. Sotilaallista suorituskykyä saadaan esimerkiksi suuntaamalla riittävä määrä resursseja puolustusmateriaalihankintoihin, materiaalin kunnossapitoon, sekä joukkojen kouluttamiseen ja ajanmukaiseen varustamiseen. Rauhan aikana puolustushallinto joutuu käymään muiden hallinnonalojen kanssa resurssikilpailua. Tällöin tavoiteltu ja toteutunut resurssitaso saattavat poiketa huomattavastikin toisistaan, mikä heijastuu luonnollisesti myös suorituskykyyn, jonka suhteen tulee tehdä kompromisseja. Sotatilan aikana panoksilla (resursseilla) ei ole vastaavanlaista merkitystä vaan sotilaallinen suorituskyky ja sillä aikaansaadut tulokset ratkaisevat.

Tarkasteltaessa tuloksellisuuden käsitettä julkisella sektorilla, voidaan todeta, että siellä käytetään samalla tavoin rajallisia voimavaroja kuin yrityksissäkin. Veronmaksajilla on siten oikeus odottaa vastiketta tai lisäarvoa. Selvänä erona suhteessa yksityiseen sektoriin on, että julkisen sektorin maksuttomassa toiminnassa taloudelliset tuotot puuttuvat, joten tulosta ei voida laskea yrityksen tavoin panosten ja tuotosten erotuksena.

Julkishallinnossa tuloksen käsite viittaakin organisaation aikaansaannoksiin eli suoritteisiin ja niiden vaikutuksiin. Tuloksellisuuden käsitteellä kuvataan tällöin panoksia ja tuotoksia sekä niiden välisiä suhteita. Suoritteet ja niiden vaikutukset yhteiskuntaan ovat niitä tuloksia, joita julkisen sektorin tulee kyetä tuottamaan. Suhteutettuna

puolustusministeriön hallinnonalalle on kiinnitettävä huomiota siihen, että suoritteet on luokiteltu suurelta osin salaisiksi, mikä luonnollisesti vaikeuttaa panoksien ja tuotosten välisen yhteyden tarkastelua. Materiaalihankintojen osalta käytetyt resurssit tuodaan hyvinkin tarkoin esiin, mutta puolustusvoimien toimintamenojen käyttöä ja niillä saavutettujen tulosten julkisuutta on rajoitettu.

Tulosohjauksen terävöittäminen nähtiin 2000-luvun alussa tarpeelliseksi, jotta se ei jäisi muodolliseksi, sisällöltään löyhäksi ja virkamiesvetoiseksi ohjausmalliksi. Valtionhallinnon tulosohjauksen uudistamista valmisteltiin muun muassa eduskunnan puhemiesneuvoston asettamassa kertomusmenettelytyöryhmässä, valtion tilinpäätöstyöryhmässä ja valtiovarainministeriössä. Valtion keskushallinnon uudistamishankkeessa ja sen ministerityöryhmän loppuraportissa mainituilla suosituksilla oli vaikutusta uudistuksen sisältöön. Tilivelvollisuus uudistuksen oikeudelliset puitteet toteutettiin, kun laki valtion talousarviosta muutettiin. Uusi laki astui voimaan 1.1.2004. (Pöysti 2003, 3, 8; Joustie 2009, 3)

Uudistuksen taustalla olivat tulosohjauksesta esitetty kritiikki, taloudellisessa ja hallinnollisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, sekä eduskunnan budjetivallan tehostaminen. Uudistuksen tavoitteet olivat jatkoa aikaisemmille julkisen hallinnon uudistamistoimille. Tavoitteeksi asetettiin kestävä valtiontalous, voimavarojen tehokas kohdentaminen ja käyttö, sekä vaikuttavan ja tuloksellisen yhteiskuntapolitiikan toteuttaminen. (Pöysti 2003, 9)

Asetettujen kehittämistavoitteiden saavuttamiseksi uudistettiin valtiontalouden tilinpäätöskertomuksen rakennetta, valtiovarain controller-toimintoa, tuloksellisuuden raportointia ja ministeriön tilinpäätöskannanottoja. (Valtiovarainministeriö 2005a, 10) Hallituksen valtiontaloudellinen kertomus eduskunnalle vuodelta 2004 ja vuoden 2005 talousarvioehdotukset ja talousarvioesitys laadittiin uusien tuloksellisuutta koskevien periaatteiden mukaisesti. (Pöysti 2003, 2)

Tulosohjaus perustuu demokraattiseen vallankäyttöön. Valtioneuvoston alaiset ministeriöt toteuttavat poliittisten päätöksentekijöiden niille asettamia tehtäviä ja tavoitteita. Valtioneuvosto on vastuussa alaisensa hallinnon toiminnasta eduskunnalle. Valtioneuvoston tulee esittää eduskunnalle vuosittain raportti hallinnon tuloksellisuudesta ja valtion varojen käytöstä. (Valtiovarainministeriö 2005a, 106)

Valtioneuvoston tulostavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain julkaistavassa hallituksen strategia-asiakirjassa (HSA). Siinä hallitus arvioi toimenpiteiden ja resurssien käytön tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (Valtiovarainministeriö 2005a, 21-22)

Tulosohjausmenettelyyn sisältyvillä tavoitteilla tarkoitetaan toiminta-ajatusten vuosittaisia tai pidemmän aikavälin konkretisointeja ja niillä tarkennetaan viraston toimintalinjaa. Lumijärven ja Salon mukaan tulostavoitteet voidaan nähdä resurssihin suhteutettuina ilmauksina siitä, millaisiin tuloksellisuustiloihin organisaatio pyrkii tietyllä aikavälillä, esimerkiksi budjettivuoden aikana. Tuloksellisuustila saattaa sisältää myös pyrkimyksen muutoksen aikaansaamiseksi esimerkiksi suhteessa asiakkaisiin tai yhteisöön. (Lumijärvi & Salo 1996, 53) Puolustusministeriön hallinnonalalla tulostavoitteet ovat muuttuneet sisällöllisesti käytännössä melko vähän, eikä uusien, lyhytaikaisten tavoitteiden mukaanottamista hallinnonalle pidetä yleisesti käyttökelpoisena (haastatteluaineisto; Puolustusministeriö 2004a; 2005a; 2006a; 2007a; 2008, ks. liitteet 1–10)).

Tuloksellisuuden tekeminen havaittavaksi edellyttää tulosten suhteuttamista asetettuihin tavoitteisiin. Tavoite voidaan määritellä tulevaisuudessa saavutettavaksi tarkoitukseksi asiantilaksi. Päämäärään mieltäminen asiantilaksi edellyttää, että se on mitattavissa oleva eli operationaalinen. Tällöin saavutuksia voidaan verrata tavoiteltuun asiantilaan.

(Pitkänen 1969, 31) Tulostavoitteiden tulee olla sellaisia, että niiden toteutumista voivat seurata virkamiehet, kansalaiset ja palveluiden käyttäjät (Salminen ym. 2001, 8).

Tulostavoitteiden konkretisoiminen tunnuslukujen avulla ei ole yksiselitteistä, sillä niihin tulisi voida sisällyttää esimerkiksi aikaansaatu vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus ja laatu. (Valtiovarainministeriö 2003, 41) Palveluja tuottaville valtion virastoille tuloksellisuuden todentaminen on lähtökohtaisesti helpompaa kuin ministeriöille, jotka eivät ole suoraan kytkeytyneet palveluntuottamisen prosesseihin käytännön tasolla.

Eri hallinnonalojen välillä on huomattavia eroja siinä, kuinka niiden tuottavuutta ja palveluja voidaan mitata. Tuloksellisuuden kannalta ongelmallisia aloja ovat esimerkiksi oikeus-, poliisi- ja puolustushallinto. Näiden alojen voidaan katsoa toimivan tuloksellisimmin silloin, kun niiden palveluja ei tarvita. (Lumijärvi 1988, 64) Esimerkiksi puolustushallinto pyrkii Suomen puolustuskyvyn kehittämiseen ja ylläpitoon ja tällä tavoin ehkäisemään sotilaallisten uhkien syntyä. Puolustuskyvyn todellista tasoa aseellisessa konfliktissa on kuitenkin rauhan aikana vaikeata mitata ja arvioida.

Useat tutkijat ovat sijoittaneet julkisen sektorin tuloksellisuuden mittauksen historialliset lähtökohdat 1900-luvun alun taylorismiin eli tieteelliseen liikkeenjohtoon. Frederick Taylor korosti esimerkiksi objektiivisten mittausten kehittämistarvetta. Myöhemmin 1950- ja 1960-luvuilla tuloksellisuuden ja tehokkuuden käsitteitä tarkasteltiin päätöksenteon koulukunnissa ja tavoitejohtamisen yhteydessä. Julkisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite nousi keskeiseen asemaan sosiaali-indikaattoreiden kehittämisen seurauksena 1960-luvulla. (Lumijärvi 1997, 17–18)

Juuri tuloksellisuuden mittaamiseen liittyvät tulosohjauksen huomattavat ongelmat. Tulosvastuun toteutumisen edellytyksenä on pidetty, että tulostavoitteet ovat yksiselitteisiä eli numeerisia (Pöllä & Vuorela 2001, 19). Tältä kannalta erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa. Kaikkia tuloksellisuuden osa-alueita ei voida mitata kvantitatiivisilla mittareilla. Erityisesti vaikutusten arviointi edellyttää kvalitatiivista arviointia, eli vaikutusten kuvaamista mittaamisen sijaan. (Lumijärvi 1988, 65)

Valtiovarainministeriön (Valtiovarainministeriö 2005a, 45–46) mukaan hyvälle tulosmittarille asetettuja ominaisuuksia ovat:

- 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

Edellä olevaa listaa tulosmittarin ominaisuuksista voidaan pitää lähtökohdiltaan idealistisena. Erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta kaikki mainitut kriteerit täyttävän tulosmittarin aikaansaaminen on todennäköisesti erittäin vaikeaa. Valtiovarainministeriön edellämainitut kriteerit tuloksellisuusmittarille näyttävät painottuvan selvästi kvantitatiiviseen mittaamiseen, mikä sopii huonosti laadullisiin tulostavoitteisiin.

Teknisten mittareiden sijaan tuloksellisuutta voidaan mitata myös systemaattisella arvioinnilla, joka perustuu laadullisen aineiston analyysiin ja ennalta suunniteltuun tiedonkeruuseen ja tiedon käsittelyyn. Myös laadullisen tiedon yhteys tulostavoitteisiin tulee olla todennettavissa. (Valtiovarainministeriö 2005a, 58-59)

Erityisesti yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden osalta systemaattinen, laadulliseen analyysiin perustuva arviointiprosessi on menetelmänä raskastekoinen ja edellyttää siihen erityisesti kohdennettuja resursseja. Hallinnon käytännön kannalta edellä mainittujen arviointikriteereiden toteuttamisesta tuloksellisuuden seurannassa voidaan pitää ylimitoitettuna. Mitattavuuden liiallinen korostuminen saattaa johtaa siihen, ettei tavoitteisiin ja saavuttamiseen kohdenneta riittävästi huomiota (Hyytinen 2009, 154–155).

Tuloksellisuusindikaattorin (tulostittarin) käyttökelpoisuuden vähimmäisvaatimuksina voidaan pitää, että se on relevanssi, validi ja reliabele. Indikaattorin tulee siis soveltua siihen yhteyteen, missä sitä käytetään. Mittarin tulee olla oikea mitattavaan vaikuttavuuteen nähden ja sen on oltava luotettava. (Valtiovarainministeriö 2005b, 5) Edellä mainittuja kriteereitä voidaan pitää soveltuvina sekä laadullisiin että kvantitatiivisiin mittareihin. Kvantitatiivisten mittareiden osalta asetettujen kriteereiden toteutuminen on todennettavissa yksiselitteisemmin kuin laadullisten mittareiden osalta, jotka ovat tulkinnallisempia.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioiminen on vaikeaa mittareista huolimatta, sillä vaikutusten aikaansaaminen ja toteaminen vaativat tavallisesti melko pitkän ajan. Tuolloinkin voi olla hankalaa määrittää, missä määrin havaitut vaikutukset ovat tulosta asianosaisen ministeriön toiminnasta ja mikä osuus selittyy mahdollisilla muilla toimijoilla tai olosuhteilla. Vaikuttavuustavoitteet on asetettu jokaiselle vuodelle erikseen, mutta niiden toteutumisen kannalta vuosittainen seuranta ei ole toiminut kovinkaan hyvin. Vaikuttavuutta tulisi tarkastella selkeästi pidemmällä aikavälillä ja suhteuttaa se hallinnonalojen pitkän aikavälin strategioihin ja strategisten tavoitteiden toteuttamiseen.

5.2. Valtionhallinnon tulosohtausmalli: Tulospriσμα

Suomen valtioonhallinnossa on käytetty tulosohtauksen apuvälineenä tulospriσμαa (tulospriσμαan soveltamisesta tilivirastojen ohtauksessa ks. Etelälähti). Tulospriσμαan käyttöönnotto liittyi vuonna 2003 toteutettuun tulosohtauksen terävöittämiseen ja sen sisältämään tilivelvollisuusudistukseen 2004. Tulospriσμαan rakenteen taustalla ovat olleet liiketaloustieteen ja strategisen johtamisen teoriat. Tulospriσμαan muodostamisessa on hyödynnetty myös Kaplanin ja Nortonin Balanced Scorecardia (BSC) ja sen sovellutuksena strategiakarttamallia. Verrattaessa BSC:n ja tulospriσμαan rakennetta on niiden välillä havaittavissa tiettyjä yhtäläisyyksiä näkökulmien ja niiden soveltamisen välillä. (Valtiovarainministeriö 2005b, 27–28)

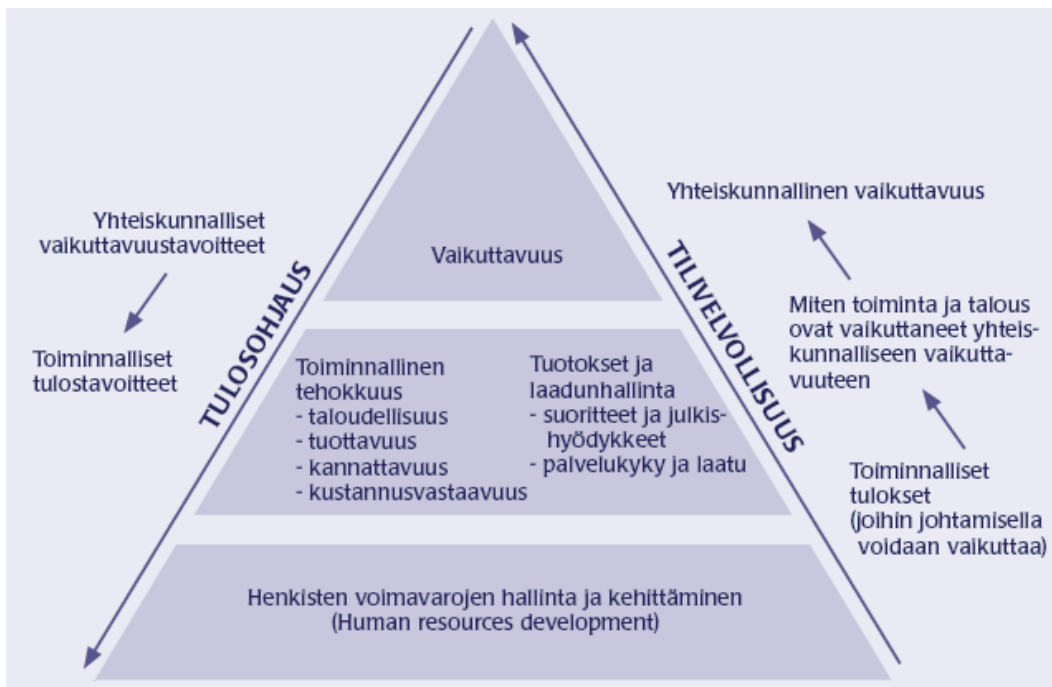
Balanced Scorecardista käytetty suomenkielinen vastine on tulospriσμα. Se korostaa onnistuneen strategian merkitystä yrityksen onnistumiselle. BSC on mielletty erityisesti johdon apuvälineeksi. Sitä voidaan kuitenkin käyttää sovelletusti myös tulosohtauksen apuvälineenä, erityisesti terävöittämään strategian ja lyhyemmän aikavälin tavoitteiden välistä yhteyttä ja sen havaitsemista.

Valtioonhallinnossa strategisten suunnitelmien jalkauttamisessa käytäntöön on jonkinlaisena ongelmana toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja resurssien myöntäminen vuodeksi kerrallaan. Toisaalta sama piirre koskee kaikkea pitkän aikavälin suunnittelua.

Tulospriσμα (BSC) osa-alueet on jaoteltu yrityksen toiminnan mittaamiseksi taloudelliseen, asiakas-, prosessi-, sekä oppimisen ja kehittymisen näkökulmaan. Julkisella

sektorilla tasapainoisen onnistumisstrategian viitekehyksen asettavat toiminnan luonne ja erityispiirteet. Tällöin tuloksellisuuskriteereitä ovat vaikuttavuus, tuottavuus ja taloudellisuus. Onnistumisenäkökulmina ovat tällöin 1. Poliittisen päätöksentekijän, kansalaisen ja asiakkaan näkökulma; 2. Resurssien hallinnan näkökulma; 3. Organisaation suorituskyvyn ja toimivuuden näkökulma; ja 4. Työyhteisön ja henkilöstön näkökulma. (Määttä & Ojala 1999, 23, 53)

Tulosprismassa on selkeitä sisällöllisiä yhtäläisyyksiä tuloskortin näkökulmiin, mutta lisäksi siinä on kuvattu valtionhallinnon tuloksellisuushierarkian rakenne. Tuloksellisuus voidaan jakaa karkeasti kahteen tasoon OECD:n ja anglosaksisten maiden esikuvan mukaan: 1. Yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, jolla tarkoitetaan politiikan tai toiminnan lopputuloksia (outcomes), ja 2. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen, joka muodostuu tuotoksista (outputs), laadunhallinnasta ja palvelutuotannon tehokkuudesta. (Valtiovarainministeriö 2005b, 26–27)



Kuvio 1. Tulosprisma.

Tulosprisman vaikuttavuustason alapuolella on toiminnallisen tuloksellisuuden taso. Toiminnan tuloksellisuus muodostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksen seurauksena. Se on jaettu tulosprismassa toiminnalliseen tehokkuuteen, sekä tuotoksiin ja laadunhallintaan. Alimpana tulosprisman pyramidissa on henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. (Valtiovarainministeriö 2005b, 26) Sen yhteys tuloksellisuuteen ei ole kuitenkaan samalla tavoin konkretisoitavissa kuin edellä mainitulla toiminnallisen tuloksellisuuden tasolla. Sitä voidaankin pitää koko tulosprisman läpileikkaavana tulosalueena, mikä sisältyy kaikkeen julkisen sektorin toimintaan.

Valtion virastojen ja laitosten tulostavoitteet ovat ministeriöihin verrattuna toiminnallisempia. Tällaista jakoa voidaan pitää perusteltuna, kun ajatellaan ministeriöiden laaja-

alaisempaa yhteiskunnallista merkitystä ja toimintaa ja vastaavasti erillisten virastojen ja laitosten selvemmin rajattua toimenkuvaa. (Valtiovarainministeriö 2005a, 26-27)

Ministeriöt edellyttävät toiminnallisia tulostavoitteita alaisiltaan virastoilta, jotka ovat yhdistettävissä hallinnonalan vaikuttavuustavoitteisiin. Käytännössä tulosvastuu kohdentuu toiminnallisessa tuloksellisuudessa taloudellisiin tekijöihin. Ministeriön tehtävänä on muodostaa laajemmat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet valtioneuvoston esittämien poliittisten linjausten ja ministeriölle suunnattujen resurssien puitteissa.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittäminen lopputuloksiksi antaa osin harhaanjohtavan kuvan vaikuttavuustavoitteiden sisällöstä ja erityisesti mahdollisuudesta niiden toteutumisen arviointiin. Käytännössä vaikuttavuustavoitteet on Suomen valtionhallinnossa määritelty väljemmin laajoina, toiminnan kannalta keskeisinä ja yhteiskunnallisesti tärkeinä tavoitetiloina, joiden toteutumista hallinnonalat pyrkivät toiminnallisen tuloksellisuuden kautta edistämään. (Valtiovarainministeriö 2005b, 26-29)

Tiivistäen ilmaistuna tulosprisma on malli siitä, miten toiminnalliset tulokset tulisi liittää prisman huipulla olevaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Tulosprisman muoto ilmentää tuloksellisuuden osa-alueiden hierarkkista rakentumista. Prismassa kuvatut tulostavoitteet jakautuvat yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on se tavoitetaso, jota hallinnon tulee kyetä toiminnallaan saamaan aikaan. Tulosprisma voidaan määritellä tulosohjauksen ideaalikonstruktioksi, joka kuvaa tulosohjauksen eri osa-alueita ja niiden keskinäisiä suhteita.

Tulosprisma voidaan nähdä selkeänä ja yksinkertaistettuna mallina tulosohjauksesta, joka tuo esiin tulosohjauksen sisällölliset elementit. Tulosprismassa on kuitenkin useita sisällöllisiä ongelmia, jotka heijastuvat sen soveltamiseen käytännössä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsite on osoittautunut sisällöltään varsin löyhäksi ja se on myös määritelty usealla tosistaan poikkeavalla tavalla. Määrittelyn täsmentymättömyys on tulosohjauksen kannalta huomattava puute, sillä tulosprismassa on haluttu korostaa nimenomaan vaikuttavuuden tason merkitystä.

Vaikuttavuus on muodostunut hallinnossa keskeiseksi tavoitteeksi, käsitteen käyttö on lisääntynyt ja se on ulottunut miltei kaikille yhteiskunnan alueille. Vaikuttavuuden esiin nousu voidaan liittää tulosohjauksen käyttöönottamisen lisäksi laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen. Siihen sisältyvät: 1. Globaalin, paikallisen ja kansallisen hallinnan muutokset; 2. Globaalin kilpailutalouden ehdoin toteutuvan, uusmanageristisen hallinnoinnin vakiintuminen julkisen sektorin toimintaan; 3. Hyvinvointivaltion toimijoiden vastuullistaminen uudenlaisten tilivelvollisuuden käytäntöjen avulla; 4. Hyvinvointivaltion taloudellisen niukkuuden ongelma, sekä 5. Vaikutusten kysymysten merkityksellisyys hyvinvointipalveluissa ja niiden ammatillisissa tietokulttuureissa. (Rajavaara 2007, 170, 177)

Vaikutus- ja vaikuttavuusarviointiin liittyvät motiivit voidaan yhdistää hallintokulttuurin muutokseen, politiikkatoimien yhteensovittamistarpeeseen ja organisaatioiden sisäiseen kehittämiseen. Hallintokulttuurin muutosta on ohjannut tulosohjaus- ja tulosvastuujattelun omaksuminen, mikä asettaa paineita resurssien tehokkaaseen kohdentamiseen ja tilivelvollisuuden osoittamiseen. Poliittikkatoimien yhteensovittamiseksi yksittäisten interventtioiden tai organisaatioiden tavoitteet tulee liittää osaksi laajempaa kokonaisuutta. Vaikuttavuuden arviointia voidaan lisäksi hyödyntää organisaatioiden kehittämisessä. (Kutinlahti ym. 2006, 24-26)

Vaikuttavuuden arviointi voidaan liittää myös rationalismin voittokulkuun ja uskoon keskitetyn, tieteeseen ja järkeen perustuvan poliittisen suunnittelun positiivisesta merkityksestä. Arviointi kehittyi aikanaan osaksi radikaalia rationalismia, mutta samalla se toimi myös reaktionä radikaalin rationalismin äärimuotoa vastaan. Arviointia

voidaan perustellusti pitää oman aikamme gigatrendinä. Julkisen politiikan arviointien kautta politiikkaa tieteellistetään yrittämällä tehdä siitä tulossuuntautunutta, harkittua ja rationaalista. (Vedung 2003, 9, 15)

Seuraavaksi tuodaan esiin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määritelmiä ja pohdin niiden merkitystä suhteessa tulohajauksen toteuttamiseen. Tulohajauksen käsikirjassa yhteiskunnallinen vaikuttavuus on määritelty seuraavalla tavalla: "Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sen suhdetta syntyneisiin kustannuksiin." (Valtiovarainministeriö 2005, 106) Yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan nähdä myös laaja-alaisesti asiakaskunnalle tai kansalaisille tuotettuina hyötyinä ja aikaansaatuina vaikutuksina yhteiskunnassa. (Valtiovarainministeriö 2005a, 9, 24, 27) Näitä määritelmiä voidaan pitää tulohajauksen käytännön kannalta liian laaja-alaisina, koska niissä vaikuttavuuden käsitettä ei olla avattu vaan sitä katsotaan pelkästään lopputuloksista käsin.

Vaikuttavuus käsitteenä voidaan määritellä edellistä konkreettisemmin siten, että se kuvaa tulosta, vaikutusta ja vaikuttamisen prosessia. Tällöin vaikuttavuuden arvioinnille keskeistä on, että prosessit ja tulokset yhdistetään, eikä tarkastella vain toista. Ajatusta voidaan vielä konkretisoida vaikuttavuuden arvioinnissa keskeisellä kysymyksellä: mikä vaikuttaa mihin, miten, milloin ja millä edellytyksillä? (Dahler-Larsen 2005, 7)

Jos vaikuttavuuden tulee todellakin kuvata politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta, niin tällöin vaikuttavuuden tulee olla sellaista, että sitä kyetään mittaamaan joko numeerisesti tai muutoin osoittamaan aikaansaatu vaikuttavuus esimerkiksi lyhyellä kirjallisella kuvauksella.

Riippumatta siitä, miten vaikuttavuuden arviointi tapahtuu, on keskeisenä edellyksenä, että vaikuttavuus perustuu tiettyihin osoitettavissa oleviin tietoihin, eli käytännössä toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Itse vaikuttavuuden käsitteelle ei kuitenkaan ole asetettu tulohajauksessa laadullisia tai määrällisiä kriteereitä. Myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sitominen tiettyyn tarkoin määriteltyyn aikaan puuttuu. Voidaan perustellusti kyseenalaistaa, voidaanko yhteiskunnallista vaikuttavuutta pitää tällöin lainkaan tavoitteena, koska se ei täytä riittävällä tavalla tavoitteen yleistä tunnusmerkistöä.

Pentti Meklinin mukaan vaikuttavuus on määritelty kolmella tavalla: 1. Tavoitteiden saavuttamisen asteena, 2. Palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia, ja 3. Vaikuttavuus samaistettuna vaikutukseen. Näistä Meklin pitää viimeksi mainittua yleisimpänä lähtökohtana vaikuttavuuden määrittelytapojen määrittelytapojen ja liitetään ne puolustusministeriön hallinnonalan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Vaikuttavuus määriteltyinä tavoitteiden saavuttamisen asteena edellyttää sen toteutumisen osoittamista. Tällöin edellytetään, että vaikuttavuustavoite on sellainen, että sitä kyetään mittaamaan tai arvioimaan riittävällä tarkkuudella. Käytännössä tämä tarkoittaa tiettyjen, yhteisesti hyväksytyjen, validien ja reliabeleiden mittareiden tai selkeiden laadullisten arviointikriteereiden olemassaoloa. (Meklin 2002, 89)

Vaikuttavuuden arvioinnissa tarvittavien indikaattoreiden muodostaminen on osoittautunut kuitenkin haasteelliseksi tehtäväksi. Tämä johtuu yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden heikosta yhteydestä tiettyyn, tarkasti määriteltävissä olevaan tavoitetasoon. Vaikuttavuustavoitteiden rakentumisprosessin kuvaus on usein puutteellinen tai sitä ei ole tehty lainkaan.

Vaikuttavuus palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykynä saada aikaan haluttuja vaikutuksia on lähellä taloustieteen kapasiteetin käsitettä (Meklin 2002, 89). Puolustushallinnon ja puolustusvoimien toiminta voidaan nähdä järjestelmä- ja prosessinäkökulmasta, vaikka niiden osalta kyse ei olekaan selkeästi julkisesta palvelusta. Määritelmän mukaisesti vaikuttavuus nähdään kapasiteettina ja mahdollisuutena saada aikaan vaikutuksia. Tällöin tuloksellisuus on potentiaalinen, mutta se ei sisällä varsinaisia suorituskyvystä johdettavia vaikutuksia.

Tämän määritelmän etuna on, että kyvylle tai mahdollisuudelle vaikutusten saavuttamiseen voidaan asettaa tulostavoitteita. Niiden numeerinen mittaaminen tai arviointi muulla tavoin on vaikeaa, koska todellinen kyky jää helposti tulkinnanvaraiseksi. Esimerkiksi asejärjestelmien tai tietyille tavoitetasolle koulutettujen ja varustettujen joukkojen suorituskykyä sotilaallisessa konfliktissa ei voida rauhan ajan olosuhteissa tarkasti arvioida. Puolustusvoimien määritelmärekisterin mukaan suorituskykyyn sisältyvät joukon, materiaalin ja käyttöperiaatteen alueet ja näitä tukevat infrastruktuuri ja tukeutumisyjärjestelyt. Sotatilassa pyritään luonnollisesti tuhoamaan vastapuolen järjestelmät ja tekniikka ja selvittämään niiden ominaisuudet tiedustelun avulla (Kosola 2007, 17, 30).

Vaikuttavuuden samaistaminen vaikutukseen tarkoittaa Meklinin mukaan sitä, että vaikuttavuus nähdään jonkin toimenpiteen tai uhrauksen seurauksena. Vaikutus on toimimisen ja toimimattomuuden, eli toiminnan järjestämisen ja järjestämättömyyden välinen erotus. Vaikutus voi olla Meklinin mukaan muuttamista, säilyttämistä tai estämistä. (Meklin 2002, 89) Esimerkiksi puolustushallinnon tavoiteltuna vaikutuksena on estää vieraan vallan sotilaallinen maahantunkeutuminen säilyttämällä Suomen puolustuskyky uskottavana. Tarvittaessa vaikutuksilla voidaan tavoitella muutosta esimerkiksi tilanteessa, jossa suorituskyvyn ei katsota vastaavan sille asetettua tavoitetasoa.

Seuraavaksi tarkastellaan puolustushallinnon tulosohejausta ja sen osana yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulosprisman kautta muodostettujen näkökulmien ja päämies-agentti-teorian näkökulmasta.

6. Tulosohjaus Puolustusministeriön hallinnonalalla

Tässä luvussa tarkastellaan puolustusministeriön hallinnonalan kolmea tulosprisman kautta muodostettua tulosohjauksen hierarkkista tasoa, jotka ovat poliittisen ohjauksen taso, ministeriötaso ja virastotaso. Ne on sisällytetty seuraaviin näkökulmiin: Hallinnonalan poliittinen ohjaus, tulosohjaus hallintoideologiana, sekä puolustusministeriö hallinnonalansa tulosohjaajana. Edellä mainittujen tasojen välisiä ohjaussuhteita pohditaan agenttiteoriasta johdettujen tutkimushypoteesien kautta.

Tarkastelun painopiste on asetettu tulosohjaustasojen välisten agenttisuhteiden todentamiseen ja niiden sisällölliseen kuvaamiseen tulosohjausasiakirjojen kautta. Tällöin päämies-agentti – suhteista tehdyt havainnot ja päätelmät koskevat ainoastaan tulosohjausasiakirjoja, eivätkä varsinaisesti tulosohjaukseen liittyviä instituutioita (esim. eduskunta, valtioneuvosto, puolustusministeriö, puolustusvoimat).

Reaalimaailmassa tulosohjaus ja siihen liittyvät vallankäytön aspektit ovat ilmiönä monitahoisempia. Tulosohjauksen mieltäminen hierarkkisenä, selkeisiin ohjaussuhteisiin jaoteltuna mallina on tutkimuksen teoreettinen apuväline, eikä sillä tarkoiteta, että tulosohjaus noudattaisi käytännössä näin selkeää ja yksiselitteistä toiminnan kaavaa.

Tutkimuksessa toteutettu lähestymistapa tulisikin mieltää ensisijaisesti apuvälineenä konkretisoida käsitteellisesti melko vaikeasti lähestyttävää tutkimusaihetta. Esitettyjen tarkastelunäkökulmien tavoitteena on selkiyttää puolustushallinnon tulosohjausprosessin kuvausta, sekä siihen liittyvien empiirisestä tutkimusaineistosta esiinnousevien havaintojen esittämistä.

Virastotason tarkastelu on kohdennettu hallinnonalan keskeisimpään tilivirastoon eli puolustusvoimiin. Puolustushallinnon rakennuslaitos ja Puolustusvoimien palvelukeskus eivät ole hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa, joten ne on rajattu työn ulkopuolelle.

Tasojen välisiä vaikutussuhteita tarkastellaan päämies-agentti -teorian näkökulmasta ja pyritään havainnollistamaan valtionhallinnossa käytetyn tulosprisman rakenteen ja toisaalta hallinnonalan erityispiirteiden ja tehtäväkentän yhteensopivuutta. Huomiota kiinnitetään myös siihen, millä kriteereillä hallinnonalan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kullakin valitulla tasolla tarkastellaan.

6.1. Hallinnonalan poliittinen ohjaus

Poliittisen ohjauksen periaate sisältyy keskeisenä edellytyksenä läntiseen demokratiaan ja parlamentaariseen päätöksentekojärjestelmään. Valtionhallinnon tulee toteuttaa poliittisen päätöksentekoprosessin kautta muodostettuja tavoitteita. Poliitiikan ja hallinnon suhde on ollut laajan tieteellisen kiinnostuksen kohteena ja sitä on käsitelty esimerkiksi hallintouudistusten piirteiden ja toteuttamisen yhteydessä.

Tutkiessaan NPM-uudistusten ja politiikan välistä yhteyttä, Peters ja Pierre ovat esittäneet uudistuksia kuvaavan kylämallin, mikä jakautuu funktionaaliseen (The functional village), hallinnolliseen (The administrative village) ja poliittisen perheen kylään (The political family village). Suomi sijoittuu tarkastelussa funktionaaliseen malliin, jossa uudistuspolitiikalla on tähdätty siihen, että johtajien annetaan johtaa. (Peters & Pierre 2001, 195–198)

Funktionaalissa kylämallissa poliitikot ja virkamiehet ovat yhdessä hoitaneet poliittisia sektoreita ja verkostoja. Uskollisuus *policy*:lle ja sosiaalisille ryhmille on merkittävämpää kuin politiikalle tai demokraattiselle prosessille. Poliitikot ja virkamiehet ovat yhdessä kiinnittyneet omaan politiikkasektoriinsa, mikä aiheuttaa koordinoitongelmia ja sopeutumisvaikeuksia muuttuvissa olosuhteissa. Virkamiesten ja poliitikkojen välillä aiheutuu jännitteitä siitä, kuka hallitsee strategisia politiikka-aiheita, missä politiikan formulointi alkaa ja implementointi päättyy. (Peters & Pierre 2001, 197) Mahdollisten poliittisten intressien vaikutusta puolustushallinnossa on vaikea havaita, mutta siitä huolimatta se on otettava huomioon yhtenä tekijänä tarkasteltaessa hallinnonalan poliittista ohjausta.

Tulosohjauksen viitekehyksessä poliittinen ohjaus on liitetty erityisesti yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden tulee olla tiettyjen, yhteiskunnallisesti merkittävien tavoitteiden ja toimien edistämistä. Vaikuttavuustavoitteiden perustana puolustushallinnossa on ollut esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja (HSA), joihin palataan myöhemmin tässä luvussa.

Politiikan ja poliittisen päätöksenteon vaikutus yksittäiseenkin hallinnonalaan on tutkimuskohteena hyvin laaja ja monitahoinen ilmiö. Tässä tutkimuksessa politiikkaa katsotaan tulosohjauksen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kautta. Puolustusministeriön hallinnonalan kannalta keskeisin politiikan ala on puolustuspolitiikka. Se voidaan määritellä seuraavasti: Puolustuspolitiikka on sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä ja yleisjärjestelyjä koskevaa valmistelua, päätöksentekoa ja poliittista ohjausta sekä osallistumista kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta edistävään toimintaan. (Maanpuolustuskorkeakoulu 2006, 108)

Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet voidaan liittää ensisijaisesti puolustuspolitiikan ja siihen sisältyvien yhteiskunnallisten intressien toteuttamiseen, vaikka puolustusministeriö osana valtioneuvostoa on tekemisissä laaja-alaisesti myös muiden poikkialueiden politiikan alueiden, kuten sisäisen turvallisuuden, sekä ulko- ja ympäristöpolitiikan kanssa.

Suomen puolustusvoimien tehtävät, sotilaallisen suorituskyvyn taso ja sen tavoitteet, asejärjestelmien teknologinen kehitys ja materiaalin hankintatarpeet ja hintakehitys viestivät poliittiselle johdolle resurssitarpeista, jotka heijastuvat poliittiseen ohjaukseen esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekomenettelyn kautta. Poliittisen ohjauksen osalta näkökulman tarkentaminen suhteessa puolustushallinnon tulosohjaukseen nouseekin keskeiseksi vaatimukseksi. Tässä tutkimuksessa ei pyritä hahmottamaan poliittisen tahdonmuodostuksen rakentumista, vaan poliittisen ohjauksen toteutumista ja sen suhteutumista tulosohjaukseen puolustusministeriön hallinnonalalla.

Poliittinen ohjaus on jaettu tässä tutkimuksessa keskipitkän (4-8 vuotta) ja lyhyemmän aikavälin (0-4 vuotta) strategiseen ohjaukseen. Puolustusministeriön hallinnonalan keskeisiä keskipitkän aikavälin poliittisia ohjauvälineitä ovat muun muassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettely ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT). Lyhyemmän aikajänteen ohjausasiakirjoja ovat hallitusohjelma ja hallituksen strategia-asiakirja (HSA). Myös talousarvioesitys ja tilinpäätöskertomus ovat luokiteltavissa poliittiseksi ohjaukseksi, mutta niillä ei ole suoraa yhteyttä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamiseen ja sen vuoksi ne on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Poliittiset ohjausmenetelmät painottuvat eri tavoin siinä, kuinka suuri merkitys niillä on hallinnonalan toiminnan ja strategisen suunnittelun kannalta. Myös niiden sisältämissä näkökulmissa ja hallinnollisessa kohdentumisessa on eroavuuksia.

Kylmän sodan aikana puolustuspoliittinen päätöksenteko rajoittui selkeästi kansalliselle tasolle kohdentuen sotilaalliseen maanpuolustuksen käytettävien määrärahojen käyttöön, keskeisiin kalustohankintoihin ja varuskuntien sijoitteluun strategisen tilanearvion vaatimuksien mukaisesti. Puolustuspolitiikan näkökulma on laajentunut kylmän sodan päättymisen ja Suomen EU-jäsenyyden myötä huomattavasti, kun kansainvälinen näkökulma on vahvistunut. Puolustuspolitiikan linjauksissa on jouduttu ottamaan kantaa esimerkiksi kriisinhallinnan ja kansallisen puolustuskyvyn välisiin suhteisiin ja Suomen sotilaalliseen liittoutumiseen.

Hallinnonalan kannalta keskeisin merkitys on ollut turvallisuus- ja puolustuspoliittisella selonteolla. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on ohjausasiakirja, jolla on linjattu Suomen turvallisuuspolitiikan ja sotilaallisen suorituskyvyn kehittämisen suunta ja pyritty sitouttamaan poliittiset päätöksentekijät sen noudattamiseen. (Raitasalo 2008, 93–108) Vaikka selonteolla ei ole oikeudellista tai välikysymykseen rinnastuvaa poliittista velvoittavuutta, ovat hallitukset pitkälti noudattaneet selontekojen linjauksia. (Limnell 2008, 2) Selonteolla onkin ollut huomattava vaikutus esimerkiksi sotilaalliseen maanpuolustukseen suunnattuihin resursseihin. Ruotsissa selontekomenettelyn merkitys on ollut toisenlainen kuin Suomessa, sillä käytännössä sen kautta on toteutettu tiukkaa ohjausta puolustusvoimiin ja vähennetty merkittävästi valtakunnan sotilaalliseen puolustukseen käytettäviä yhteiskunnan resursseja. (Sallinen 2005, 38)

Myös meillä turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon merkitys resurssien takaisemisessa on vähentynyt ja vuosien 2001 ja 2004 selonteissa tehtiin merkittäviä linjauksia puolustusvoimien toimintojen ja organisaation uudelleenjärjestelystä.

Poliittisen johdon kanta on ollut, ettei turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ole resurssien saamisen peruste, vaan puolustushallintoon suunnattavat resurssit määritetään hallitusohjelmassa ja hallituskauden budjettikehyksessä (haastatteluaineisto). Tällainen painotus on lisännyt puolustushallinnon virkamiesjohdon painetta osallistua ja vaikuttaa aktiivisesti puolueiden ja hallituksen poliittisiin linjauksiin ja politiikkaohjelmiin. Puoluetoimistoihin suunnattu lobbaus ja tavoitteiden saaminen hallitusohjelmaan on noussut tärkeäksi kilpailtaessa muiden hallinnonalojen kanssa rajallisista resursseista. Kesken hallituskauden merkittäviä muutoksia resurssointiin on vaikeaa saada läpi.

Suomessa selontekojen merkitys on ollut pääasiassa puolustusvoimien kehittämistarpeiden osoittamisessa ja riittävien toimintaresurssien turvaamisessa. Myös Suomessa puolustusvoimien menoja ja toimintoja on supistettu merkittävästi edellisissä selonteissa vuosina 2001 ja 2004. Puolustusvoimien 1990-luvulla alkaneen laajan rakennemuutoksen seurauksena on vähennetty lakkautusten ja toimintojen supistamisten seurauksena noin 3 900 työpaikkaa. Organisaatiomuutosten vaikutukset ovat koskeneet yli 50 paikkakuntaa (Puolustushallinnon organisaatiomuutosten alueellisten vaikutusten arviointi 2007, 5).

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko vaikuttaa voimakkaasti hallinnonalaan ja tulosprismassa erityisesti toiminnalliseen tasoon. Yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa selonteissa tehdyt linjaukset ja asetetut tavoitteet näkyvät melko vähän, varsinkin kun ottaa huomioon ohjausasiakirjan oletetusti merkittävän painoarvon. Esimerkiksi puolustusvoimien rakennemuutos on aiheuttanut selkeitä vaikutuksia siihen, mitkä ovat puolustusvoimien käytettävissä olevat resurssit hoitaa sille määritellyt tehtävät.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT) edustaa lähestymistavaltaan laajaa turvallisuuskäsitystä. Strategia on kohdennettu yhteiskunnan toimintojen turvaamiseen erilaisissa poikkeustilanteissa ja se ulottuu koko valtionhallintoon. Poikkihallinnollisuus on strategian merkittävä piirre ja strategian toteuttamisen haaste. Puolustusministeriön hallinnonalan merkitys on strategiassa keskeinen. Hallinnonrajat ylittävistä luonteesta huolimatta YETT-strategiaa voidaan pitää puolustushallinnon tulohajauksessa alisteisena selontekomenettelylle, koska strategiaa toteutetaan selonteossa asetettujen linjausten puitteissa, eikä sillä ole samankaltaista poliittista merkitystä kuin selontekomenettelyllä.

Pidemmän aikavälin poliittinen ohjaus turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian kautta asettavat hallinnonalan kehittämiseksi ne keskeiset linjaukset, joissa lyhyemmän aikavälin poliittista ohjausta toteutetaan.

Valtionhallinnon tulohajauksen ja tulospriisman yhteys poliittiseen tahdonmuodotukseen toteutuu pääsääntöisesti hallituksen strategia-asiakirjan (HSA) kautta, jossa määritellään hallinnonalojen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Lisäksi HSA:n seuranta-prosessissa arvioidaan tavoitteiden toteutumista.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulohajaukseen liittyvän yhteiskunnallinen vaikuttavuuden tulisi olla sidoksissa poliittiseen päätöksentekoon ja osoittaa politiikan ja sen kautta määritettyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta. Käytännössä vaikuttavuus tulisi nähdä pidempiaikaisena strategisten linjausten ja tavoitteiden toteuttamisena. Yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa yhdistyvät siten budjettivuoteen rajattu tuloksellisuus ja pidemmän aikajänteen päämäärät. Strategiset tavoitteet välittyvät hallitusohjelman ja budjetin kehysmenettelyn kautta hallinnonalan käytettävissä oleviin resursseihin, mikä asettaa raamit asetettujen tavoitteiden toteuttamiselle.

Tällaista asetelmaa voidaan pitää jo lähtökohtaisesti varsin ristiriitaisena, koska strategisen tavoitteiden saavuttamisen asteen todentaminen vuositasona on erittäin vaikeaa. Strategioiden toteutumisen arviointi edellyttää tavallisesti useamman vuoden seuranta, jotta tapahtuneet muutokset kohti tavoitetta tulevat havaittaviksi. Yhteiskunnallinen vaikuttavuuden voi katsoa osoittavan kehityksen suuntaa eräänlaisena kehitystrendinä, mutta sen vuosittainen tulosarviointi vaikuttaa tällöin keinotekoiselta.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on tulohajauksessa yläkäsite ja sen tulee sisältää hallinnonalan toiminnallisen tulokset. Poliitiikan ja poliittisen päätöksentekoprosessin vaikutukset kohdistuvat parlamentaarisen ohjauksen mukaisesti vaikuttavuustavoitteiden kautta välillisesti koko hallinnon toimintaan. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden tulisi olla se lähtökohta, josta toiminnalliset tulostavoitteet asetetaan. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitteen problemaattisuutta on käsitelty jo aikaisemmin ja tässä yhteydessä siihen ei palata enää tarkemmin.

Puolustusministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteet ovat olleet hyvin laajalaisia ja hallinnonalan ydintoimintojen kannalta selkeitä. Vaikuttavuustavoitteiden yhteys toiminnallisiin tulostavoitteisiin nähden ei olekaan noussut käytännössä kovinkaan merkittäväksi, vaan toiminnallisten tulostavoitteiden asettamiselle on ollut hyvin tilaa. Tulohajauksen toteuttamisen kannalta tämä vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden välisen siteen heikkous on ongelmallinen tulosseurannan kannalta.

Politiikkatason ja puolustusministeriön välille voidaan tulohajauksen kautta muodostaa hypoteettinen päämies-agentti -suhde, jossa poliittinen päätöksentekojärjestelmä on päämies ja ministeriö agentti. Päämies-agentti -suhde rajataan tarkoittamaan poliittisten ohjausasiakirjojen ja puolustusministeriön hallinnonalan tulohajauksen,

erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteiden yhteyttä. Tarkastelun kohteena ei siis ole poliittinen päätöksentekojärjestelmä ja puolustusministeriön edustama hallinnonala subjekteina, vaan niiden välinen, tulosohjauksessa konkretisoituva ja tulosohjausasiakirjoista ilmenevä ohjaussuhde.

On selvää ettei poliittinen ohjaus ole pelkistettävissä tulosohjaukseen, vaan on tätä huomattavasti laaja-alaisempi ja moniulotteisempi ilmiö. Kaikki poliittinen ohjaus ei välity tulosohjauksen kautta ja suuri osa poliittisesta ohjauksesta ja ohjausmekanismeista jää tässä tutkimuksessa joko kokonaan ulkopuolelle tai niitä sivutaan hyvin suppeasti. Perustelen ratkaisua sillä, että tutkimus on rajattu tulosohjaukseen ja rakenteellisesti tulosprismaan ja sen mukaiseen tuloshierarkian tarkasteluun. Seuraavaksi tarkastelen, miten poliittisen ohjauksen ja puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjausasiakirjojen kautta ilmenevä ohjaussuhde täyttää päämies-agentti -teorian edellytykset, joita ovat informaation epäsymmetria ja päämääräkonflikti.

Puolustusministeri on käytännössä hyvin voimakkaasti sitoutunut hallinnonalansa etujen ajamiseen valtioneuvostossa. Kilpailu resursseista on tiukkaa ja edellyttää hyviä perusteluja ja määrätietoisuutta. Tällöin ei kuitenkaan olla varsinaisesti tulosohjaukseen liittyvässä tematiikassa, vaan näkökulma liittyy huomattavasti laajemmin yhteiskunnan toimintaan ja kehitykseen.

Poliittinen taso rinnastuu tulosprismassa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Poliitiikan merkitys on välittää hallinnolle poliittisen tahdonmuodostuksen mukaiset yhteiskunnalliset tavoitteet. Tulosohjauksen toiminnallisen tuloksellisuuden osalta poliittisen tason vaikutus ei ole kovinkaan suuri. Tämä on sopusoinnussa tulosohjauksen vastuuajatuksen kanssa, joka korostaa ministeriöiden asemaa hallinnonalansa strategisina ohjaajina ja antaa hallinnolle toimintavapautta siinä, miten se toteuttaa sille asetetut tulostavoitteet.

Informaation epäsymmetria voidaan osoittaa siinä, ettei ministerillä tai eduskunnalla ole puolustusministeriön hallinnolliseen substanssiin liittyvää asiantuntemusta. Hallinnossa toimivien virkamiesten merkitys on alan asiantuntemuksen osalta tärkeä. Päämääräkonfliktin osalta tilanne on huomattavasti vaikeampi todentaa, sillä ministeri edustaa ministeriötään ja sen tehtäväkenttää valtioneuvostossa ja eduskunnassa.

Ministerin ja ministeriön etuja voidaan pitää varsin pitkälle yhtenevinä. Puolustusministeri hankkii hallinnonalalle tarvittavat resurssit poliittisen päätöksenteon ja hallinnonalojen välisen resurssikilpailun kautta. Ministerin voidaan katsoa toimessaan toteuttavan oman hallinnonalansa ohella puolueensa tavoitteita valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Myös henkilökohtaiset intressit ja motiivit ovat yhteydessä ministerin tehtävän menestykselliseen hoitamiseen.

Aina hallinnonalan edut eivät kuitenkaan ole yhtenevät poliittisen tahdonmuodostuksen ja päätöksenteon kanssa. Poliittinen vallankäyttö nousee keskeiseksi silloin, kun mennään selkeämmin alueelle, jossa poliittiset intressit tulevat korostuneemmin esille. Käytännössä tällaisia ovat olleet esimerkiksi puolustusvoimien joukko-osastojen lakkauttamiset ja uudelleensijoitukset, joilla on huomattavia aluepoliittisia vaikutuksia esimerkiksi työpaikkoihin. Sen kautta niillä on myös poliittista merkitystä. Myös äkilliset kriisinhallintaoperaatiot voivat asettaa hallinnolle uusia tavoitteita ja saada aikaan odottamattomia resurssitarpeita. Poliittiset tavoitteet ja intressit saattavat olla vaikeuttamassa hallinnonalan toimintaan liittyvien rationaalisointitavoitteiden toteuttamista silloin, kun ne ovat ristiriidassa uudistusten kanssa. (haastatteluaineisto)

Resurssien myöntämisen kautta politiikka asettaa hallinnonalalle ja sen toiminnalle tietyt reunaehdot ja vaikuttaa siihen, millaista suorituskykyä ollaan rakentamassa. Uusien asejärjestelmien hankinta ja käyttöönotto ja puolustusjärjestelmän kehittäminen edellyttävät pitkän aikavälin suunnittelua ja resurssien saatavuuden turvaamista. Poliittisen päätöksenteon kannalta keskeinen hallituskauden tarkastelunäkökulma on siihen suhteutettuna varsin lyhyt. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisilla selonteilla rakennetaan jatkuvuutta myös hallituskauden yli ja pyritään poliittiseen konsensuksen aikaansaamiseen valtakunnan turvallisuus- ja puolustusasioita koskevissa linjauksissa.

Hallituksenvaihdosten myötä ei voida lähteä äkillisesti muuttamaan valittua suuntaa ilman huomattavia kielteisiä seurannaisvaikutuksia. Puolustusjärjestelmän kehittäminen edellyttää jatkuvuutta ja strategisen tason suunnittelua, sekä Suomen turvallisuusympäristön seurantaa ja analysointia. Hallinnonalan resurssit joudutaan kuitenkin hakemaan vuosittain uudelleen, eikä täyttä varmuutta pitkän aikavälin kehittämishankkeiden edellyttämistä resursseista ole olemassa. Poliittisten päätöksentekijöiden näkökulma rajautuu neljään vuoteen, joka on normaalioloissa yhden hallituksen täysimittainen toimikausi. (haastatteluaineisto)

Puolustuspolitiikan, pitkän aikavälin kehittämislinjausten ja puolustushallinnon keskeisten resurssitarpeiden ja suorituskykyjen turvaaminen on haasteellista yhteensovittava tulohajautuksen kanssa. Ongelmat johtuvat suurelta osin vaikeuksista muuntaa laadullisia tavoitteita mitattavaan, eli tavallisesti numeeriseen muotoon. Indikaattorin kehittäminen edellyttää riittävää suunnittelua ja mittarin soveltuvuuden monipuolista arviointia ja kokeilua. Ilman niitä mittari ei todennäköisesti täytä hyvälle tulosindikaattorille asetettuja kriteereitä.

Mittarin kehittämiseen voivat vaikuttaa haitallisesti ohjaavan tahon tuloksellisuudelle asettamat kriteerit ja tulostavoitteet. Tulohajautuksen vaarana on, että tavoitteiden asettamisen ja niiden saavuttamisen helppous alkavat ohjata tavoitteenasettelua (Valtiovainministeriö 2005a, 107). Mittarilla saatetaan pyrkiä tuottamaan halutunlaista informaatiota ilman, että mittari kytkeytyisi riittävällä tavalla mitattavaan asiaan.

Tässä tutkimuksessa ei tarkastella koko Suomen puolustus- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekorakennetta, vaan poliittinen ohjaus on rajattu strategisten asiakirjojen ja toisaalta tulosprisman sisältämän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tilivelvollisuuden toteuttamisen näkökulmiin.

Tulostavoitteet ilmoitetaan vuosittain laadittavassa hallinnonalan tulostavoiteasiakirjassa, johon sisältyvät myös tilivirastokohtaiset tavoitteet. Tulohajautuksen poliittisessa ohjausnäkökulmassa keskeisiä ovat puolustusministeriön hallinnonalalle asetetut yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteet tarkastelujaksolla 2004–2008 (ks. liitteet 1-5).

Tutkimuksellinen mielenkiinto kohdistuu vaikuttavuustavoitteiden sisällön ja toisaalta niiden ja puolustushallintoa koskevien strategisten linjausten, sekä hallituksen strategia-asiakirjojen väliseen yhteyteen siten kuin se on käytetyn tutkimusaineiston kautta havaittavissa. Toisin sanoen analysoidaan sitä, millä tavoin poliittinen ohjaus välittyy puolustushallinnon yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden sisältöön ja sitä kautta hallinnonalan tulohajautusprosessiin.

Tarkasteltaessa puolustushallinnon yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja niiden yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon ja ohjausasiakirjoihin, muodostuu tulostavoite-asiakirjojen kokonaisuudesta varsin hajanainen ja osin jopa epätasapainoinen kuva. Puolustushallinnolle asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden määrä on vaihdellut vuosittain hyvin voimakkaasti (2004: 9; 2005: 15; 2006: 7; 2007: 3; 2008: 4) Vaikuttavuustavoitteiden kokonaismäärää voidaan pitää tulohajautuksen toteuttamisen

kannalta eritoten tarkastelujakson alkupuolella liian suurena, mutta lukumäärän kehitys on kulkenut parempaan suuntaan. Se on selkiyttänyt hallinnonalan ydintoimintojen merkityksen ja keskeisten vaikuttavuustavoitteiden havaitsemista.

Laajuudeltaan ja yhteiskunnalliselta merkittävyydeltään vaikuttavuudelle asetetut tulostavoitteet eroavat tarkastelujaksolla huomattavasti toisistaan. Osa tavoitteista on selkeästi hallinnonalan sisäisiä ja sen toiminnan kehittämiseen liittyviä, eikä niillä ole selkeää yhteyttä vaikuttavuuteen. Hallinnollisiksi luokiteltavien tavoitteiden mukanaolo on luultavasti osoitus tulohajauksen kehittämisvaiheista, sillä niiden osuus vähenee tarkastelujakson loppua kohden, eikä niitä ole enää hallinnonalan vuodelle 2008 asetetuissa tavoitteissa. (Puolustusministeriö 2004a; 2005a; 2006a; 2007a; 2008, ks. liitteet 1–5)

Poliittisen päätöksenteon yhteys vaikuttavuustavoitteisiin jää melko yleisluontoiseksi ohjausasiakirjoissa linjattujen tavoitteiden toistamiseksi. Hallitusohjelmaan tai hallituksen strategia-asiakirjaan (HSA) liittyviä tulostavoitteita on asetettu, mutta niitä ei ole eroteltu omiksi kokonaisuuksikseen. Myös YETT-strategian näkyvyys vaikuttavuustavoitteissa jää hyvin yleiselle tasolle.

Agenttiteorian näkökulmasta puolustusministeriön vaikuttavuustavoitteet eivät sisällä poliittisen päätöksenteon ohjausasiakirjoihin verrattaessa päämääräkonfliktia tai informaation epäsymmetriaa, eritoten kun selkeästi hallinnolliset asiat ovat poistuneet vaikuttavuustavoitteista. Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet noudattavat tarkoin poliittisia linjauksia, kuten parlamentaarissa järjestelmässä tuleekin.

Tulosohjauksen kannalta vaikuttavuustavoitteita olisi kuitenkin konkretisoitava enemmän, jotta ne voisivat ohjata ja tukea toiminnallisten tulostavoitteiden asettamista. Poliitiikalla asetetaan suunta hallinnon toiminnalle, mutta tulosohjauksen näkökulmasta pelkkä asetettuun suuntaan kulkeminen ilman tarkempia tavoitteita ei ole riittävää. Puolustushallinnon tulisi nykyistä selkeämmin operationalisoida poliittisia linjauksia tavoitetiloiksi ja hallinnonalan vaikuttavuudeksi. Toteutuessaan se helpottaisi tulosketjujen ja syys-seuraus-suhteiden rakentamista ja heijastuisi positiivisesti myös hallinnonalan tulosraportointiin.

Tulosohjauksen haasteellisuus ja siihen sisältyvät rajoitukset tunnustaen olisi myös puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteissa huomioitava selkeämmin tavoitteiden yhteys toiminnan laadulliseen kehittämiseen tai yhteiskunnan kannalta merkityksellisten lopputulosten aikaansaamiseen. Yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tarkasteltaessa muodostuu käsitys puolustushallinnosta helposti passiiviseksi toimijaksi, jolla ei ole kiinnostusta katsoa asioita eteenpäin ja muodostaa aitoja tulostavoitteita, joihin sisältyy myös epäonnistumisen riski.

Yleisenä havaintona voidaan todeta puolustusministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden suorittamiseen painottuva luonne: Vaikuttavuustavoitteet eivät juuri sisällöllisesti ilmennä yhteiskunnan kannalta toivottavia lopputiloja tai sisällä parannusta keskeiseksi koettuun asiaan. Hallinnonalan vaikuttavuustavoitteista huomattava osa on suorittamiseksi luokiteltavia. Vuoden 2004 tulostavoitteissa (Puolustusministeriö 2004a) lopputulos ilmenee seuraavista tavoitteista:

- 1.) Saatetaan loppuun vuoden 2001 selonteon rakennemuutoksen edellyttämät toimet;
- 2.) Puolustushallinnon yhteistoimintaa lisätään muun yhteiskunnan kanssa toiminnan kehittämisvaatimusten ja ohjelmajohtamisen kehittämisperiaatteiden mukaisesti.

- 3.) Varmistetaan tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisten suoritusten arviointiin perustuvan palkkausjärjestelmän käyttöönotto puolustushallinnossa.
- 4.) Selvitetään hallinnonalan budjetin vaikutukset hallituksen aluepolitiikkaan liittyen maan eri osissa.

Edellä mainituista tulostavoitteista kohdat 3 ja 4 ovat hallinnollisia, eikä niillä ole laajempaa yhteiskunnallista vaikutusluttavuutta. Vuoden 2005 osalta suorittava piirre korostuu niin, että vaikuttavuustavoitteissa esiintyy kyllä kehittäminen ja parantaminen, mutta niihin ei sisälly tarkempaa sisällöllistä määrittelyä, eikä selkeästi ilmaistua tavoitetasoa, johon toteutumaa voitaisiin verrata. (Puolustusministeriö 2005a, ks. liite 2)

Vuodelle 2006 asetetuissa vaikuttavuustavoitteissa tavoitella on esitetty, mutta tavoitteilta puuttuvat edelleen seurannan, mittaamisen tai laadullisen arvioinnin edellytykset. (Puolustusministeriö 2006a, ks. liite 3) Vuoden 2007 osalta linja jatkuu samanlaisena, sillä ainoastaan kohta: Puolustusjärjestelmää kehitetään valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti siten, että toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat, on yksiselitteinen ja mitattavissa oleva tavoite. (Puolustusministeriö 2007a, ks. liite 4)

Vuodelle 2008 asetetut vaikuttavuustavoitteet on edellisvuosien tapaan ilmaistu laadullisina, puolustushallinnon ydintehtävien kehittämisenä ja parantamisena, mutta ilman lähtö- ja tavoitetasojen esittämistä. Tästä huolimatta vaikuttavuustavoitteille on asetettu numeeriset tavoiteluvut, mikä vaikuttaa erikoiselta tavoitteiden sisältämät mitattavuuteen liittyvät puutteet huomioonottaen. (Puolustusministeriö 2008, ks liite 5)

Poliittisen ohjauksen näkyvyys tulosohjausasiakirjoissa vaikuttaisi vuosien 2004–2008 aikana lisääntyneen. Tämä johtuu pääosin selvästi hallinnollisten tavoitteiden karsiutumisen vaikutavuustavoitteiden ulkopuolelle. Hallinnolliset tavoitteet ovat pudonneet virastotasolle ja yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat alkaneet vakiintua, mikä tuo tulosseurantaan kaivattua ajallista jatkuvuutta ja vertailutietoa.

6.2. Hallintoideologinen näkökulma tulosohjaukseen

Tulosohjaus muodostaa hallintomallin, jota voidaan pitää tietynlaisena hallintoideologiana. Hallintoideologialla tarkoitetaan: "Tietynä ajankohtana vallitsevia hallintofunktioiden järjestämisen lähtökohtina olevia periaatteita. Hallintoideologiat voivat perustua tulkintaan hallinnon toiminnan luonteesta (esimerkiksi tarkoituksenmukaisuudesta ja tehokkuudesta) tai julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välisistä suhteista." Se ilmenee esimerkiksi hallinnon kehittämisen kielessä, jossa painottuvat rationaalisuus ja ehdotettujen toimenpiteiden työnjaon tehokkuutta ja toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta lisäävä merkitys. Rationaalisuuden korostaminen on ollut eri aikakausien hallintoideologioita yhdistävä piirre. (Stenvall 1995, 65, 68)

Tulosohjaus on liitettävissä myös hallinnon hallintaan ja siihen liittyvään problematiikkaan. Hallinta merkitsee tässä yhteydessä, että hallintoon kyetään vaikuttamaan niin, että se toimii halutulla tavalla (kyky kontrolloida, ohjata ja yhteensovittaa). Hallintaan on kiinnitetty huomiota kaikissa keskushallintoa koskevissa kehittämis ehdotuksissa, joissa on pyritty löytämään tarkoituksenmukaisempia ja aikaisempaa parempia hallinnan ratkaisuja. Hallinta kytkeytyy valtaan ja keskushallinnon kehittämis ehdotuksia onkin tyypillisesti perusteltu pyrkimyksellä vahvistaa poliittisen hallinnan mahdollisuuksia. (Stenvall 1995, 67)

Hallinnon kehittämisessä luodaan mielikuvaa hallittavasta hallinnosta, joka mahdollistaa sen toiminnan ennustettavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden hallitsijan intressien toteuttamiseksi. Kehittämisehdotuksien argumentoinnilla toteutetaan weberiläisen herruusjärjestelmän ideaalia. (Stenvall 1995, 67)

Hallinnon hallittavuus ei kuitenkaan välttämättä toteudu käytännössä. Esimerkiksi tulosohtauksessa tulosten ja tulossopimusten käytännön merkitys saattaa poiketa huomattavastikin siitä, millaiseksi se on hallinnossa tarkoitettu. Tulosohtaus voidaan nähdä Treuthardtın mukaan myös muotina ja seurusteluna, jossa muista erottautumisella ja rituaaleilla on merkitystä (Treuthardt 2005, 207–226).

Tässä luvussa puolustusministeriön hallinnonalan tulosohtausta tarkastellaan valtionhallinnon tulosohtausta koskevien tavoitteiden ja kriteeristön kautta. Näkökulmana on siten tulosohtausjärjestelmä sekä ideaalina että käytännön ohtausmallina. Edellisessä luvussa poliittista ohtausta ja sen toteutumista katsottiin sen kautta, miten poliittisissa ohtausasiakirjoissa asetetut tavoitteet ilmenevät puolustushallinnon tulostavoitteissa. Tässä luvussa puolustushallinnon tuloksellisuusrakennetta verrataan tulosohtauksen ideaalimalliin, millä pyritään tuomaan esille keskeiset ohtaukseen liittyvät haasteet ja ongelmat.

Hallinnon tehtävänä on poliittisen tahdonmuodostuksen kautta ilmaistujen tavoitteiden toteuttaminen. Tuloprismassa poliittisen tason vaikuttavuustavoitteiden kautta ilmenevän poliittisen tahdon tulisi välittyä alimmalle tasolle saakka. Poliittinen tahdonmuodostus on tuloprismassa ainoa vallankäytön muoto, mikä on legitiimiä ja näkyvää ja konkretisoituu tulostavoitteiden asetannassa. Käytännössä myös hallinnonaloilla on omia intressejään ja tavoitteitaan, joita ne pyrkivät edistämään. Niiden voi katsoa ilmenevän erityisesti toiminnan tasolla, siinä mitä hallinto todellisuudessa tekee ja mihin tavoitteisiin se aidosti sitoutuu tulosohtauksen kautta (Valtiovarainministeriö 2005b, 30).

Hallinnon ja virkamieskunnan vallankäyttö on kuitenkin tavallisesti piilevää, eikä sen todentaminen ole siten helppoa. Päämies-agentti – teorian näkökulmasta hallinnollinen näkökulma tulosohtaukseen muodostuu kahtalaiseksi: Kyse on sekä hallinnon sitoutumisesta asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseen että tulosohtaukseen valtionhallinnon ohtausmallina. Näistä edellinen sivuaa aikaisemmin käsiteltyä poliittista ohtausta.

Hallintonäkökulmassa tutkimuksellinen mielenkiinto kohdistuu siihen, miten tulosohtausprosessi itsessään toimii: onko tavoitteiden ja toiminnan yhteys selkeä ja millainen on tuloksellisuuden todennettavuus? Tällöin keskeiseksi tarkastelun kohteeksi nousevat tavoitteiden ja toiminnan välinen yhteys (tuloksetjut) ja tuloksellisuuden seurantamekanismit (mittarit, arviointi).

Tässä palataan jälleen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittelyyn ja siihen sisältyviin haasteisiin puolustusministeriön hallinnonallalla. Toiminnalliset tulostavoitteet ja aikaansaadut tuotokset voidaan teknisesti hyvin liittää yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Ongelmana ei olekaan toiminnan ja haluttujen vaikutusten välinen yhteys. On selvää, että esimerkiksi uuden asejärjestelmän hankkiminen tai henkilöstön kouluttaminen sotilastehtäviin liittyy erittäin voimakkaasti hallinnonallan ydintehtäviin ja myös sen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Sen sijaan kun tämä toiminnan ja vaikuttavuuden välinen suhde halutaan saada mitattavaan muotoon ja tarkastella käytettyjen resurssien yhteyttä niillä saavutettuihin tuloksiin, ollaan lähtökohtaisesti ongelmallisessa tilanteessa. Miten tulisi mitata suorituskykyä, jonka mittaaminen rauhan ajan olosuhteissa on lähtökohtaisesti vaikea toteuttaa ja johon liittyy huomattavia sotilaalliseen turvallisuuteen liittyviä salaustarpeita?

Vaikuttavuustavoitteissa ei voida päästä yksiselitteiseen mitattavuuteen ilman, että vaikuttavuustavoitteet määritellään, arvioidaan ja rajataan nykyistä tarkemmin.

Tavoitteen tulisi olla selkeästi määritelty tietyn toiminnan lopputulos, jolle on asetettu laadulliset tai määrälliset kriteerit. Tällä hetkellä vaikuttavuustavoitteet ovat kuitenkin prosessimaisia, johonkin haluttuun tavoitteeseen liittyvää suorittamista. Tällöin vaikuttavuustavoitteet eivät täytä tavoitteen tunnusmerkistöä ja niiden saavuttamiseen riittää periaatteessa se, että on saatu aikaan niihin liittyviä toiminnallisia suoritteita. Tällöin vaikuttavuustavoitteet voidaan katsoa saavutetuiksi, kunhan kyetään osoittamaan, että on toimittu niiden edistämiseksi. Voidaan esittää kysymys, onko tällainen tuloksellisuus sellaista, mitä tulosohjaisuudistuksilla on lähdetty hakemaan? Kyseessä on tulosohjauksen toteuttaminen lähinnä rituaalimaisena veloitteena, jossa pyritään täyttämään tulosohjausperiaatteita sillä tasolla kuin se on välttämätöntä (Rituaaleista tulosohjauksessa ks. Treuthardt 2005, 207–226).

Tämä on mahdollista mm. siksi, ettei valtionhallinnossa ole toistaiseksi tuloksellisuuden liittyvää selkeää palkitsemis- tai sanktiomenettelyä. Tulostavoitteiden toteutumatta jääminen ei siten aiheuta asianomaiselle ministeriölle tai virastolle haitallisia seuraamuksia. Myöskään hyvästä tuloksesta tai tulosraportoinnista ei palkita ja siten motivaatio tuloksellisuustavoitteiden saavuttamiseen tai tulosohjauksen tehokkaaseen kehittämiseen ei ole ollut kovin suuri.

Käytännössä hallinnon tilivelvollisuus ja vastuu poliittiselle päätöksentekojärjestelmälle ja kansalaisille tulosohjauksen toteutumisen ja raportoinnin osalta tapahtuu välillisesti erillisen ohjaus- ja valvontamekanismin kautta. Vastuu tulosohjausprosessista ja sen oikeellisuudesta on jokaisen hallinnonalan ministeriön lisäksi tarkastusluonteisilla instituutioilla, kuten valtiovarain controller-toiminnolla ja valtionalouden tarkastusvirastolla (VTV). Lopullinen hallinnonalojen ja koko valtionhallinnon vastuu tuloksellisuudesta on kuitenkin valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Päämies-agentti – teorian kannalta on ongelmallista, että tulosohjauksen toteutuksista seuraavat tahot esittävät kyllä tulosohjaukseen liittyviä suosituksia ja korjausehdotuksia, mutta niillä ei ole todellista valtaa tai ohjaussuhdetta ministeriöihin ja niiden edustamiin hallinnonaloihin. Sen vuoksi päämieheksi on määritelty koko valtionhallinnon tulosohjaus teoreettisena, osin idealistisenakin tavoitemallina.

Agenttina on puolustusministeriön hallinnonala rajattuna tulosohjausprosessiin, ei siis ministeriö tai hallinnonala hallinnollisena subjektina. Tällöin agenttina nähdään tulosohjaus sellaisena kuin se hallinnonalalla käytännössä toteutuu. Ministeriön tulee toteuttaa tulosohjausta osana valtionhallintoa, mutta sillä on siitä huolimatta omia intressejä valvottavanaan, mitkä saattavat olla ristiriidassa tulosohjauksen yksityiskohtaisen, osin idealistisenä pidettävän toteuttamisen kanssa.

Tulosohjauksessa havaittavat puutteet eivät kuitenkaan välttämättä ole osoitus näiden intressien olemassaolosta ja tarkoituksellisesta edistämisestä, vaan tulosohjausmallin käytäntöön soveltamiseen liittyvistä vaikeuksista ja haasteista. Rajanveto näiden välille on käytännössä erittäin hankalaa ja olen sen vuoksi päätyneet puolustusministeriön hallinnonalan ja tulosohjauksen eriyttämiseen siten, etteivät tulosohjauksesta tehtävät havainnot ja päätelmät ole rinnastettavissa suoraan puolustusministeriön hallinnonalan rooliin poliittisen päätöksenteon ja valtionhallinnon tulosohjausta ohjaavien instituutioiden (esim. Valtionalouden tarkastusvirasto, Valtiovarain controller-toiminto) agenttina.

Se miksi hallintonaäkökulma on tässä tutkimuksessa haluttu ottaa erillisen alaluvun aiheeksi, johtuu siitä, että se on tulosohjausprosessin kannalta konkreettinen ja asettaa tulosohjauksen teoreettisen ja käytännön tasot keskinäisen vertailun ja pohdinnan

kohteeksi. Tällöin päästään lähemmäs hallinnonalan tulosoajasta ja voidaan peilata sitä tulosoajalle asetettuihin tavoitteisiin. Hallinnon näkökulmaa edustavat tässä tutkimuksessa Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Valtiovarain controller-toiminto, joiden tehtävät liittyvät valtionhallinnon tulosoajukseen ja tuloksellisuutta koskevaan raportointiin ja sen kehittämiseen.

Myös valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto ja sen tuottamat tulosoajukseen liittyvät raportit ja asiakirjat voidaan sisällöllisesti lukea kuuluvaksi yleiseen valtionhallinnon kehittämis- ja ohjausnäkökulmaan. (Temmes 2008, 69)

Tulosoajuksen soveltaminen käytäntöön on osoittautunut haasteelliseksi ja aikaa vieväksi prosessiksi, jossa käytännössä toimivien pitkäaikaisten ratkaisujen löytäminen on usein vaikeaa. Voidaan tietysti perustellusti esittää, että tällä tavoin toteutetaan jatkuvan kehittämisen ajatusta ja ehkäistään tulosoajuksen muuttumista stabiiliksi tilaksi, joka heikentää välillisesti hallinnon kykyä vastata yhteiskunnan muutoksiin ja niiden asettamiin haasteisiin.

Kuten edellisessä luvussa osoitettiin, ei poliittisten ohjausasiakirjojen ja puolustus-hallinnon asettamien vaikuttavuustavoitteiden välillä ollut havaittavissa tukea päämies-agentti -suhteen osoittamiseksi, ellei asetettujen vaikuttavuustavoitteiden suorittavaa luonnetta pidetä osoituksena informaation asymmetriasta ja agentin (ministeriö) tavoittelemasta informaatioedusta. Päämääräkonfliktia ei ainakaan käytettävissä olevalla tutkimusaineistolla ollut havaittavissa. Näyttääkin siltä, että tulosoajusasiakirjoissa poliittista päätöksentekojärjestelmää voimakkaampana päämiehenä toimii itse hallintokoneisto ja sen edellyttämä tulosoajuksen toteuttaminen. Tulosoajuksen toteuttamisen ja kehittämisen kannalta Valtiontalouden tarkastusvirastolla ja Valtiovarain controller-toiminnolla on keskeinen merkitys. Niiden roolit ja tehtävät painottuvat eri tavoin ja myös niiden asemassa suhteessa tulosoajukseen on eroja.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on hallinnollisesti osa eduskuntaa, mutta toiminnallisesti siitä riippumaton. Sen tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Sen sijaan tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavina olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä kansaneläkelaitosta. Tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja säädetään erikseen. (Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000 / 676)

VTV:n tarkastustoiminta jakautuu tilintarkastukseen ja toiminnantarkastukseen. Tässä tutkimuksessa keskitytään toiminnantarkastukseen ja jätetään tilintarkastustoiminta käsittelyn ulkopuolelle. Tarkastusvirasto antaa tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainministeriölle. Tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. (Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000 / 676, 5 § / 25.5.2007 / 597)

Salassapitoa koskevat säännökset eivät ole esteenä tarkastuskertomuksen antamiselle tarkastetulle viranomaiselle ja muille 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille. Tarkastusvirastolla on oikeus antaa tarkastusta suoritettaessa saatuja salassa pidettäviä asiakirjoja ja muita tietoja viranomaisille ja eduskunnan asianomaiselle valiokunnalle, jos se on tarpeen tarkastushavaintojen edellyttämien toimenpiteiden suorittamiseksi tai muutoin niiden tehtävän hoidon kannalta perusteltua. (Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000 / 676, 5 §)

Tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Eduskunnan asianomaisella valiokunnalla on oikeus saada tarkastusvirastolta sen kertomusten käsittelyssä tarvitsemiaan tietoja tarkastustoiminnasta. (Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000 / 676, 6 §)

Valtiovarain controller-toiminto (VVC) on hallinnollisesti osa valtiovarainministeriötä, mutta toiminnallisesti siitä riippumaton. Keskeisenä erona valtiontalouden tarkastusvirastoon on, että controller-toiminto toimii valtioneuvoston osana. VVC ei ole sisäinen tai ulkoinen tarkastaja. Valtiontalouden tarkastusvirasto vastaa ulkoisesta tarkastuksesta ja sisäinen tarkastus on jokaisen viraston vastuulla. VVC:n tulosohtaukseen liittyviä perustoimintoja ovat:

- 1.) Ohjaujärjestelmien laadunvarmistus ja kehittäminen, sekä ennakollinen finanssivalvonta valtioneuvoston raha-asiaien valiokunnassa.
- 2.) Valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen laadunvarmistus (oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen). Huipentuu valtioneuvoston controllerin lausumaan valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.
- 3.) Valtion tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportoinnin, sekä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen ohjaus ja kehittäminen.
- 4.) Valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevan arviointitoiminnan ohjaus ja kehittäminen.
- 5.) Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjaus ja kehittäminen.

VVC:n tehtävänä on edellä mainittujen perustoimintojen mukaisesti valvoa tuloksellisuutta ja varainkäyttöä, sekä palvella valtioneuvostoa ja ministeriöiden ylintä johtoa toimimalla neuvonantajana, hallinnon ohjaajana ja toiminnallisesti riippumattomana valvontaviranomaisena. (Valtiovarainministeriö 2007, 3–8, haastatteluaineisto)

Valtiovarain controller-toiminnon tavoitteena on valtiontalouden, toiminnanohjauksen ja raportointijärjestelmien laadun varmistaminen ja kehittäminen. Controller-toiminnon tehtäviin kuuluu myös varmistaa, että tilinpäätöskertomuksessa on annettu oikeat ja riittävät tiedot valtiontaloudesta ja tuloksellisuudesta. (Valtiovarainministeriö 2007, 3–8, haastatteluaineisto)

Valtiovarain controller-toiminto ohjaa ja kehittää tuloksellisuutta ja valtiontaloutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa. Lisäksi sen tehtäviin kuuluu huolehtia sisäisen valvonnan ja sen riskienhallinnan yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja kehittämisestä, sekä valtion vastuulle kuuluvien EU-varojen valvonnasta valtioneuvoston tasolla. Valtiovarain controller-toimintoa johtaa valtioneuvoston controller. (Valtiovarainministeriö 2007, 3–8, haastatteluaineisto)

Valtiovarain controller-toiminnolla on hyvin vähän päätösvaltaa, mutta se voi ottaa laajasti kantaa, sekä tehdä ja esittää havaintoja hallinnon toiminnasta. Valtion tilinpäätöskertomukseen liittyvät tiedot ja niiden arviointi ovat VVC:n keskeinen prosessi, joka kulminoituu lausuntoon valtion tilinpäätöskertomuksen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Näkökulma painottuu tietojen käytettävyyteen eduskunnan ja valtioneuvoston näkökulmasta. Tietojen oikeellisuuden toteaminen on lähtökohtaisesti hankalaa, koska VVC ei toteuta tilintarkastustyypistä toimintaa. (haastatteluaineisto)

Valtiovarain controller-toiminto on pyrkinyt yhtenäistämään hallinnon ohjausrakenteita, kuten valtion tilinpäätöskertomusta ja talousarviota. Talousarvion merkitys on keskeinen suunniteltaessa rahankäyttöä ja isoja vaikuttavuustavoitteita. Vastaavasti

tilinpäätöskertomuksessa tulisi raportoida niiden toteutumisesta hallinnonaloittain. Valtion tilinpäätöskertomus on laadittu nykyisessä muodossaan vuodesta 2004 lähtien ja se on kehittynyt parempaan suuntaan. (haastatteluaineisto)

Etenkin alkuvaiheessa tilinpäätöskertomusten ongelmana oli, että tuloksista oli liian vähän tietoa. Sen sijaan kuvailevaa, tekemiseen painottunutta tekstiä oli paljon. Tuloksista oleva tieto oli liian detaljoitua ja sitä oli liian paljon, jotta tilinpäätöskertomus olisi toiminut aidosti eduskuntatason päätöksentekosiakirjana. Tilinpäätösasiakirjaa on saatu tiivistettyä ja kuvailevan tekstin määrää on karsittu. Myös rakenne on muuttunut jämäkemmäksi ja se noudattaa selkeämmin talousarvioesityksen rakennetta. Myös ylätasoin vaikuttavuustavoitteiden raportointi ja yhteys talousarvioon on kehittynyt paremmaksi. Tilinpäätöskertomuksessa on kuitenkin edelleen kehittämistä. Esimerkiksi ministeriöiden osioissa on vielä liikaa vaihtelua. (haastatteluaineisto)

Talousarvion rakenteen kehittäminen on luonut ongelmia tuloksellisuusraportointiin, koska on haluttu raportoida vanhalla suunnitelmalla, vaikka talousarvioesityksen rakenne on mennyt eteenpäin. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on raportoitu ratapölkkyjen lukumäärästä, jota eduskunnan ei tarvitse tietää. Tällaisia tietoja ei saisi laittaa budjettiin, eikä raportoida valtion tilinpäätöskertomuksessa, vaan niiden paikka on virastotasolla. (haastatteluaineisto)

Talousarvioesityksen iso rakenne on haluttu yhdenmukaistaa pääluokittain, siten, että se on jatkossa jaoteltu politiikka-alueittain, eikä rahankäyttöä enää arvioida yksityiskohtaisesti. Talousarvioesityksestä on haluttu karsia yksittäisiä pieniä momenteja ja mennä laajempiin kokonaisuuksiin. (haastatteluaineisto)

Tulosohjauksen toteuttamisen näkökulmasta on tärkeää, että talousarvio kohdistuu nimenomaan keskeisiin tulosalueisiin ja niiden mukaisiin tavoitteisiin. Resurssiohjausta ja tulosohjausta ei haluta yhdistää. Se tarkoittaa, ettei samaan aikaan voida laittaa vaikuttavuustavoitteita ja määrittellä hyvin tarkkaan sitä, kuinka paljon määrärahaa momentteille osoitetaan. (haastatteluaineisto)

Momenttien lukumäärää on karsittava, lukujen määrää rajoitettava ja tavoitteenasettelua selkiytettävä. Ylätasoin yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ilmaistaan ensisijaisesti pääluokassa, lukutasolla voidaan olla vähän tarkempia. Tuotostavoitteet pitäisi jättää ministeriön ja viraston välisiin tulossopimuksiin. Eduskunnan ei tarvitse ottaa tällaisiin kantaa. Se on toteutusta, josta vastuun tulee olla ministeriöllä ja loppujen lopuksi virastolla. (haastatteluaineisto)

Vuonna 2004 voimaan tulleen uuden talousarviolain periaatteissa on hyödynnetty liiketoiminnan malleja. Tavoitteellinen ajattelumalli soveltuu liiketoiminnan ohella myös valtionhallintoon. Valtionhallinnon tulee pyrkiä toimimaan tavoitteellisesti ja kyetä osoittamaan kansalaisille, mitä hyvää yhteiskunnan resursseilla saadaan aikaan. On myös tärkeää, että hallinnon toiminnan ja resurssien käytön kehitystä on mahdollista seurata ja tällä tavoin kyetään hahmottamaan sen suuntaa. (haastatteluaineisto)

Hallinnonalat ovat erilaisia ja siitä aiheutuu vähän ongelmia. Ei niinkään lähestymistavan soveltavuuden, vaan sen käytäntöönviemisen kanssa. Jotkut hallinnonalat ovat sellaisia, että sieltä pystyy helpommin hahmottamaan sen, mitä yritetään saada aikaan, mitä on saavutettu ja mitä resursseja on käytetty. Esimerkiksi ulkoasiainministeriön hallinnonalalla on ollut tässä hankaluuksia. (haastatteluaineisto)

Puolustusministeriön hallinnonala voidaan sijoittaa välimaastoon. Puolustushallinnolta on ollut välillä vaikeata saada etenkin yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Puolustus käyttää kuitenkin paljon resursseja ja niitä kohtaan esiintyy melko usein paineita molempiin suuntiin. Puolustushallinnon intressien mukaista on pystyä suunnittelemaan

ja raportoimaan siitä, mitä hyötyä resurssien käytöstä on yhteiskunnalle. Resurssien käyttö on kyettävä perustelemaan saavutetuilla tuloksilla. Mikäli yhteyttä resurssien ja hallinnon toiminnan, sekä sillä saavutettujen hyötyjen välillä ei kyetä osoittamaan, voidaan resurssejakin vastaavasti vähentää. (haastatteluaineisto)

Tilinpäätöskertomukset mielletään hallinnossa usein pakkopullana, josta ei ole mitään iloa tiedon tuottajalle. On kuitenkin toimijan intressissä kertoa eduskunnalle, miksi on järkevää käyttää kaksi miljardia euroa puolustushallinnon toimintaan, kun siitä kahdesta miljardista kilpailevat myös muut hallinnonalat. (haastatteluaineisto)

Puolustusministeriön hallinnonalan vaikuttavuus on siinä mielessä abstrakti, että toivotaan ja uskotaan, että vaikuttavuustavoitteet ovat hypoteettisia tavoitteita. Tästä voidaan ottaa esimerkiksi valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, jolla ehkäistään sotilaallisia uhkia. Kukaan ei ainakaan toivo, että päästäisiin testaamaan sitä, että onko tähän liittyvä hallinnonalan vaikuttavuus ilmoitetulla tasolla. Tämäntyyppisiä tietoja on hyvin vaikea todentaa ja herää helposti kysymys siitä, missä määrin ne ovat ravistettuja tietoja. Tätä on kuitenkin hyvin vaikea todellisuudessa tietää. (haastatteluaineisto)

Puolustushallinnolla on vielä se lisäpiirre hyvin moneen muuhun hallinnonalaan verrattuna, että aika usein tiedot eivät voi olla kovin julkisia. Jos lähdetään kaivamaan, mistä osatekijöistä numeerinen tulos muodostuu, niin aika pian tullaan siihen, missä menee julkisen tiedon raja, jota syvemmälle ei pääse. (haastatteluaineisto)

Puolustushallinnon tuloksellisuudessa ja sen arvioinnissa on tiedostettava teoreettisuuden ongelma, mutta toisaalta puolustushallinto on yksi kaikkein selkeimmin rajattu ja hallinnonaloja Suomen valtionhallinnossa. Toimintasektori on ainakin vielä aika yksiselitteinen, jos sitä verrataan esimerkiksi sisäasiainministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön tai ympäristöministeriöön. Niiden sfääri, jolla toimitaan, on huomattavasti laajempi. (haastatteluaineisto)

Puolustuksen tuotokset ovat suuria ja konkreettisia. Hallinnonala voi osoittaa tuloksellisuutensa esimerkiksi käyttämällä tuloksellisuushierarkiaa, vaikuttavuus-tuotoskäyrää tai resurssikaaviota. Niistä on mahdollista todeta, että vaikka se yhteiskunnallinen vaikuttavuus on vähän abstraktia ja sitä on vaikea hahmottaa, niin resursseja käytetään tiettyihin toimintakokonaisuuksiin, joiden uskotaan tukevan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Toimintakokonaisuuksista löytyy kyllä hyvin helposti raportoitavaa tietoa. Olennaista on hahmottaa selkeällä tavalla, miten asiat liittyvät toisiinsa. Puolustushallinnolta toivottaisiin vähän enemmän toimintakokonaisuuksiin liittyvää tulostietoa. (haastatteluaineisto)

Konkreettinen esimerkki on, kun jokunen vuosi sitten puolustusministeriö pyysi lisätalousarviossa lisärahaa eduskunnalta lentopolttoaineeseen. Perusteluna oli polttoaineen hinnannousu, mikä johti siihen, että polttoainekustannuksiin budjetoitu raha todettiin riittämättömäksi ja Hornetien tavoiteltu lentotuntimäärää oli vaarassa jäädä toteutumatta. Tämä oli hyvin intuitiivinen ja selkeä asia ja eduskunta myönsi lisärahan. Hornetien lentotuntimäärää ei kuitenkaan oltu tavoitteena koskaan ilmoitettu eduskunnalle, eikä sitä myöskään toteutmana raportoitu eduskunnalle julkisissa asiakirjoissa. Tässä tapahtui sellainen tulosohjauksen epäloogisuus, että lisätalousarvio toteutti tulosohjauksen periaatteita. (haastatteluaineisto)

Tulosohjauksen tulee perustua siihen, että tavoitteet ja niihin tarvittavat resurssit ilmoitetaan eduskunnalle, joka päättää ovatko tavoitteet toivottavia ja myönnetäänkö niihin tarvittavat resurssit. Puolustushallinnon osalta huomattava osa resurssien käyttöä koskevista tiedoista jää ilmoittamatta talousarviossa ja myös tilinpäätöskertomuksessa.

Molemmissa asiakirjoissa on hyvin detaloitua tietoa esimerkiksi uusista kalustohankinnoista, mutta hyvin vähän tietoa suorituskyvyn ylläpitämisestä. Pääsääntöisesti siinä ei pitäisi olla minkäänlaista salassapidettävää tietoa. Esimerkiksi Hornetien lentotuntimäärät löytyvät Ruotuväki-lehdestä, kun tietoa vähän aikaa etsii. Suomi joutuu myös raportoimaan kansainvälisesti hyvinkin tarkkaan ja selkeästi luokiteltuina esimerkiksi eri aselajien suorituskykytietoja. Kotimaan päättäjille tämmöistä tietoa ei edes ylätasolla ainakaan normaalissa suunnittelu- ja seurantaprosessissa kuitenkaan raportoida. (haastatteluaineisto)

Jää vähän epäselväksi, miksei olisi mahdollista suunnitella ja raportoida esimerkiksi sitä, että mikä on kaluston ja joukko-osastojen määrä, mikä pystytään ylläpitämään. Ei detaljitasolla, mutta esimerkiksi merkittävimpien käytettävyystietojen osalta. Esimerkiksi lentojen osalta on hyvin vaikea väittää, etteivätkö Hornetien lentotuntimäärät olisi ihan eduskunnankin näkökulmasta keskeisiä tavoitteita erityisesti kun otetaan huomioon, kuinka paljon rahaa on käytetty Hornetien hankintoihin, ylläpitoon ja päivittämiseen. (haastatteluaineisto)

Tulosohjauksen kannalta on mielenkiintoista todeta, että ministeriöiden on vaikeata saada tietoa ulos vaadituissa raporteissa. Sen sijaan esimerkiksi selonteoissa motivaatio tuottaa tietoa on lähtökohtaisesti suurempi. Ministeriöiden ehdotukset eivät ole niin hyviä kuin ne voisivat olla. On todettu, että hyvää ja käyttökelpoista tietoa on tuotettu vapaaehtoisesti. Hyvä esimerkki voi olla, että ministeriö on tuottanut ihan vaan omasta innostuksestaan hallinnonalan neliväriesitteen tai raportin, jossa kerrotaan mitä hyvää tämä ministeriö on hallinnonalalla saanut aikaan. Talousarvioesitys tehdään jotenkin huonosti. Pahinta on, että tieto on jo olemassa ja se on aikaisemmin pystytty hyvällä tavalla ja selkeästi esittämään alaspäin, mutta sitä tietoa ei ole onnistuttu siirtämään talousarvioesitykseen, vaan siihen se tehdään jotenkin ihan omalla prosessillaan. (haastatteluaineisto)

Erillisillä selvityksillä tai ministeriövaliokunnan kannanotoilla ei saada rahaa, vaan resurssit tulevat talousarvion kautta. Esimerkiksi liikennehankkeista voi olla joitakin infrastruktuuryöryhmän linjauksia siitä kuinka paljon rahaa ja mille hankkeelle seuraavan kymmenen vuoden aikana tulisi laittaa. Siihen on kuitenkin kokemuksen kautta opittu, ettei sellaiseen erilliseen listaukseen kannata sataprosenttisesti luottaa. (haastatteluaineisto)

Tulosohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta ongelmia on ollut myös tiedon käytössä. On ymmärrettävää, että menettelyn toistaminen vuosittain ei ole motivoivaa, mikäli tiedon tuottajat hallinnossa eivät usko, että tulostiedolla ja sen tuottamisella on merkitystä ja käyttöä. Esimerkiksi hallinnonaloittain vuosittain laadittava toiminta- ja taloussuunnittelu-asiakirja (TTS) vaaditaan kehusehdotusten yhteydessä. Päätöksenteossa TTS:stä hyödynnetään ainoastaan rahapuoli ja tekstissä kuvattuja hallinnonalan tulostavoitteita ei olla huomioitu juuri lainkaan. Siitä huolimatta myös ne on vaadittu sisällyttämään TTS:ään. (haastatteluaineisto)

Toiminta- ja taloussuunnitelman merkitystä valtioneuvostotasolla on pohdittu ja tiedostettu siihen liittyvät ongelmat. Vaihtoehtoina on esitetty TTS:n nykyistä laajempaa huomioon ottamista tarkastelemalla määräraha-kehityksiä ja tavoitteita kokonaisuutena. Toisena mahdollisuutena on todeta, ettei TTS:ää koeta tarpeelliseksi valtioneuvostotasolla, vaan se voidaan jättää ministeriöiden ohjausvälineeksi suhteessa hallinnonalaansa. (haastatteluaineisto)

Tilinpäätöskertomuksella ja sen hyödynnettävyydellä pitäisi olla vahvempi yhteys eduskunnan päätöksentekoon. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamisella on

pyrity liittämään valtion tilinpäätöskertomuksen tiedot osaksi budjettikäsittelyä. Tällöin eduskunnalla olisi paremmin käytettävissään tieto siitä, mitä määrärahoilla on saatu aikaan. Jos yhteys tulosraportoinnin ja eduskunnan päätöksenteon välillä saataisiin tiiviimmäksi, lisäksi se hallinnonalojen motivaatiota tuottaa käyttökelpoista tietoa. (haastatteluaineisto)

Toinen merkittävä haaste tiedon käytön lisäksi ovat useat päällekkäiset suunnittelu- ja raportointiprosessit. Tämä hämärtää sitä, mihin raportointiin kannattaa panostaa. Esimerkiksi hallituksen strategia-asiakirjaan liittyvä arviointi ja politiikkaohjelmat ovat usein päällekkäisiä normaalitoiminnan kanssa. Tällöin tulee helposti kysymys, raportoidaanko hallinnon tavallisesta toiminnasta vai politiikkaohjelmasta. Raportointi työllistää ja välillä vaaditaan sellaisia asioita, joilla ei ole kovin suurta merkitystä. (haastatteluaineisto)

Tulosohjauksessa kohdataan usein tavoitteita, jotka ovat horisontaalisia. Niihin vaikuttavat useat hallinnonalat ja niitä saattaa olla sen vuoksi vaikeata arvioida. Näitä ovat esimerkiksi liikenneturvallisuus ja syrjäytyminen. Numerotiedon saaminen tällaisista asioista saattaa osoittautua hankalaksi ja tällöin vaaditaan enemmän kvalitatiivista näkökulmaa. (haastatteluaineisto)

Vastuu tuloksellisuuden arvioinnista on hajautettu eri hallinnonaloille, mutta myös keskitetty arviointiresurssi voisi olla eräs mahdollisuus. Tällainen on käytössä esimerkiksi Ruotsissa. Jos tuloksellisuuden arviointi on hajautettu, niin tulisi olla yhtenäisiä arviointiperiaatteita, jotta varmistetaan tiedon uskottavuus. Tilinpäätökseen liittyvää ohjausta lukuun ottamatta tällaista ei kuitenkaan ole käytössä. Suomen hallintokulttuuri vierastaa sitä, että keskitetysti lähdetäisiin hääreilemään eri hallinnonaloille. Ministeriöiden katsotaan vastaavan omasta hallinnonalastaan. (haastatteluaineisto)

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tekemät toiminnantarkastukset ovat arviointitoimintaa ja täyttävät aika monia arvioinnin kriteereitä. VTV arvioi olennaisia, usein poikittaisuutta sisältäviä asioita, eivätkä ne ole sidottuja ministeriöjakoon. VTV:llä on toiminnantarkastukseen käytettävissä kohtuullisesti resursseja ja se on valtioneuvoston ulkopuolella. Valtioneuvosto ei voi tilata siltä arviointeja, vaan VTV arvioi mitä se hyväksi katsoo. (haastatteluaineisto)

Puolustushallintoon liittyy tulosohjauksen kannalta erityispiirteitä, joita käytetään välillä väärin hyväksi, mutta paljon pitää myös paikkansa. Puolustus on erityinen hallinnonala ja sitä ei voi katsoa samasta näkökulmasta muiden kanssa. Tulosohjausmallin pitäisi kuitenkin olla sellainen, että se pätee mihin tahansa toimintaan, johon käytetään yhteiskunnan resursseja ja jolla tavoitellaan jotain. Vaikeudet tulevat sen käytännön toteuttamisessa. (haastatteluaineisto)

Tulosraportoinnin voi tiivistää hallinnonalan tahtoon ja kykyyn kertoa, mitä hyvää se on saanut aikaan. Mikäli sen kertominen osoittautuu vaikeaksi, voidaan asia ilmaista myös niin päin, että mitä haittaa siitä sitten on jos otetaan resursseja pois. Puolustushallinnon tuloksellisuutta ei voi osoittaa pelkästään sillä, ettei maa ole joutunut sotilaalliseen konfliktiin ja alueita ei ole jouduttu luovuttamaan kenellekään. Tämä tavoite toteutuisi todennäköisesti seuraavana vuonnakin, vaikkei hallinnonalalle annettaisi lainkaan resursseja. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat perusasia, mikä pätee riippumatta organisaatiosta, toiminnasta, ajasta ja paikasta. Tuloksellisuus tulee kyetä kertomaan, mikäli halutaan käyttää yhteiskunnan resursseja. (haastatteluaineisto)

Puolustusministeriössä on hyvin selkeä määrärahan jakauma, eikä voida vedota sen monimutkaisuuteen. On lähdeittävä isoista kokonaisuuksista ja pohdittava niitä tekijöitä, jotka edesauttavat asetettujen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Tulosohjauksen pitäisi antaa käsitys myös resurssienkäytöstä ja niillä saavutetuista asioista.

Puolustushallinnon tilinpäätösraportoinnissa materiaalihankinnat on kuvattu melko yksityiskohtaisesti. Sen sijaan toimintamenoja, joita on reilu miljardi, ei avata juuri lainkaan. Tämä antaa lukijalle puutteellisen käsityksen puolustushallinnon resurssienkäytöstä. Toisaalta Puolustusvoimien palvelukeskuksesta (PVPK) kerrotaan melko paljon, vaikka tämä tieto on eduskunnalle suurien maanpuolustustavoitteiden kannalta aika epärelevanttia. Palvelukeskuksessa on kyse puhtaasti hallinnosta ja sen toiminnasta. (haastatteluaineisto)

Puolustushallinnon tulisi kertoa joukko-osastojen määriä ja kuvata laatua, jolla puolustusta ja sen tavoitteita toteutetaan. Kuitenkin täytyy jäädä myös sellaista tietoa, jota ei ole järkevää ilmoittaa. Esimerkiksi alueelliseen kattavuuteen ja reagointikykyyn liittyvät tiedot tulee edelleen pitää salaisina. Kuitenkin puolustushallinnon täytyy antaa riittävä ja oikea kuva kahden miljardin määrärahan käytöstä. Puolustuksestakin indikaattoritietoa on löydettävissä runsaasti. Määrä ei kuitenkaan ole keskeisin asia vaan keskeisimpien tuloksellisuuden osoittavien tietojen ilmoittaminen. (haastatteluaineisto)

Tulosohjaukseen liittyvät kehittämishaasteet vaikuttavat laaja-alaisilta ja ne koskettavat kaikkia hallinnonaloja. Vaikuttavuustiedoissa ilmenevät ongelmat ovat säilyneet pääosin ennallaan. Epäkohtina on pidetty esimerkiksi syy-seuraussuhteiden liiallista yksinkertaistamista, käsitteiden määrittelemättömyyttä tai niiden moniselitteisyyttä. Lisäksi haitallisia tai negatiivisia vaikutuksia on sivuutettu, eikä riskinäkökulmaa tai muiden toimijoiden vaikutusta ole riittävästi huomioitu. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005; 2006, 27–28; 2007a, 9–10; 2008, 14, 19) Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt koosteen vuosina 2002–2006 tehdyistä tarkastushavainnoista. Niiden perusteella tulosohjauksen tilasta saatava kuva muodostuu varsin heikoksi. Ministeriöiden tulosohjausote, tulostavoitehierarkia ja laskentatoimen tila todettiin heikoksi useissa tarkistuksissa. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007b, 60–68)

6.3. Puolustusministeriö hallinnonalansa tulosohjaajana

Kolmantena puolustushallinnon tulosohjauksen tarkastelunäkökulmana on puolustusministeriön rooli hallinnonalansa strategisena ohjaajana. Tulosohjauksessa vastuu hallinnonalan tilivirastojen ohjauksesta on asianomaisella ministeriöllä. Ministeriö laatii tulossopimukset virastojen kanssa ja esittää arvion niiden tuloksellisuudesta vuosittain yhdellä väliraportilla ja loppuraportilla.

On edelleen syytä korostaa, ettei puolustusministeriön toteuttamaa hallinnonalan ohjausta tule nähdä erillään aikaisemmin käsitellyistä poliittisesta ohjauksesta tai hallinnollisesta näkökulmasta. Puolustusministeri valtioneuvoston jäsenenä on ministeriön ja hallinnonalan linkki poliittiseen vallankäyttöön ja ohjaukseen.

Poliittinen ohjaus ja sen kautta muodostettu tahtotila välittyy valtioneuvoston, ministerin ja ministeriön virkamiesjohdon kautta hallinnonalan tilivirastoille. Vastaavasti tämä vaikutusketju voidaan nähdä myös alhaalta ylöspäin esimerkiksi hallinnonalan tilivirastojen resurssitarpeiden viemisenä valtioneuvoston ja eduskunnan tietoon. Eri ohjaus- ja tavoitetasot siis limittyvät voimakkaasti toisiinsa. Tuloksellisuuden perusta muodostuu kuitenkin ministeriön alaisessa hallinnossa, joka vastaa pääosin hallinnonalan toiminnallisista tuloksista.

Tulosohjausta toteutetaan tilivirastokohtaisilla tulossopimuksilla, joissa on sovittu hallinnonalan toiminnallisista tulostavoitteista. Hallitusohjelma ja kehysbudjetoitimenettelyn kautta määrittävät hallinnonalan käytettävissä olevat resurssit ja samalla ne puitteet, joiden asettamissa raameissa tulosohjausta toteutetaan. Hallinnonalakohtainen toiminta- ja

taloussuunnitelma (TTS) on hallinnonalan sisäinen suunnittelun väline, jossa näkökulma kohdistuu hallinnonalan resurssien käyttöön ja sisäiseen ohjaukseen.

Puolustusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) on laadittu vuosittain ja sen tarkastelujakso on neljä vuotta. Siinä on ilmoitettu ministeriön ja hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteet ja tilivirastojen toiminnalliset tulostavoitteet. Toiminta- ja taloussuunnitelma on suunnitteluasiakirja, eivätkä siinä ilmoitetut tulostavoitteet ole hallinnonalaa sitovia. Siinä kuitenkin ilmoitetaan hallinnonalan asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet suunnittelukaudelle. Tällä tavoin luodaan tulosohjaukseen jatkuvuutta ja korostetaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden merkitystä hallinnonalan kokonaisuunnistumista kuvaavana kehitystrendinä. (haastatteluaineisto)

TTS on poistunut käytöstä ja sen tilalle on otettu kahdesta neljään vuoteen ulottuva toimintasuunnitelma. Pidemmän aikavälin suunnittelu kytketään puolustushallinnossa hallinnonalan kehittämissuunnitelmaan (KESU). Siitä on yhteys hallinnonalan strategiseen suunnitteluprosessiin, puolustusministeriön strategiaan ja osastrategioihin, sekä niissä esitettyjen linjausten toteuttamiseen.

Tulosohjauksen toimivuus edellyttää sen tiivistä yhteyttä hallinnonalan suunnitteluun. Tulosohjaus ei ole hallinnonalan suunnittelusta erillinen prosessi, vaan luontainen jatkumo suunnittelun ja johdon linjausten kautta nousevien tavoitteiden toteuttamiseksi käytännössä. Suunnitteluasiakirjat eivät yleensä ole selkeästi toimijoita sitovia. Hallinnonalan tulosohjausmenettelyyn sisältyvillä tulosopimuksilla asetetaan suunta sekä konkreettiset tavoitteet toiminnalle. Tulosraportoinnissa arvioidaan tavoitteiden toteutumista ja liitetään saavutetut tulokset kustannuksiin. Parhaimmillaan tulosohjaus tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää laaja-alaisesti hallinnonalan tavoitteiden seurannassa, kehittämisessä sekä tilivelvollisuuden osoittamisessa eduskunnalle.

Tulostavoitteiden asettamisessa ja seurannassa tulee pyrkiä muutaman vuoden aikajänteeseen. Tällä tavoin mahdollistetaan vuosittaisten tuloksellisuustietojen vertailukelpoisuus ja riittävä aikaresurssi asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiselle. Tulosohjauksen näkökulma on sovitettava puolustushallinnossa tehtävään suunnitteluun ja sen aikataulutukseen, jotta voidaan varmistua siitä, että ollaan tekemässä oikeita asioita.

Suunnittelun ja tulosohjauksen välisen yhteyden tekee haasteelliseksi hallinnonalan tulevien tavoitteiden ja tarpeiden ennakointi muuttuvassa toimintaympäristössä. Suunnittelun ohella tilannetietoisuudella ja siihen liittyvällä joustavuudella on huomattava merkitys hallinnonalan kehittämisessä ja ohjauksessa. Puolustushallinnon ydintehtävien suunnitteluperusteet ovat suhteellisen pysyviä, mutta niiden perustalta toteutettavan suunnitteluprosessin on oltava jatkuva ja kyettävä reagoimaan muutoksiin.

Tulosohjaukseen liitettynä puolustushallinnon strategian ja kehittämissuunnitelman tulisi antaa perusteet erityisesti yhteiskunnallisille vaikuttavuustavoitteille ja vaikutuksille. Tässä on selkeä mahdollisuus irtautua hallinnonalan lakisäätteisten tehtävien mieltämisestä yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi ja nostaa niiden sijaan muita, yhteiskunnallisesti merkittäviä puolustushallinnon toimialaan kuuluvia tavoitteita. Vaikuttavuustavoitteiden tulisi myös edustaa jatkuvuutta ja olla sisällöllisesti riittävän väljästi muotoiltuja jotta niihin voidaan sisällyttää laaja-alaisesti ja joustavasti niiden toteutumista edistäviä toiminnallisia tavoitteita.

Puolustusministeriön strategisessa suunnitelmassa esitetyt tehtävät ja kyvyt tulee huomioida johdon tekemien linjausten mukaisesti hallinnonalan kehittämissuunnitelmassa (kesu). Hallinnonalan keskipitkän aikavälin kehittämistarpeet ja tavoitteet on kyettävä viemään kehittämissuunnitelmasta osaksi toimintasuunnitelmaa (tosua) ja

tulosohjausta. Toimintasuunnitelman aikaväliä (n.2 vuotta) voidaan pitää liian lyhyenä puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteiden asettamisen kannalta. Sen sijaan se soveltuu hyvin useisiin toiminnallisiin tulostavoitteisiin, jotka ovat vaikuttavuustavoitteita huomattavasti konkreettisempia ja rajatumpia. Toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisessa tulee painottaa niiden toteutumisen todennettavuutta nimenomaan mitattavina tuloksina. Aikaisemmin on jo todettu, että tavoitteiden suorittava, prosessinkaltainen luonne ei ole yhteensopiva tulosohjauksen kanssa.

Puolustushallinnon suunnittelu muodostaa ajallisesti ja sisällöllisesti hierarkkisen kokonaisuuden, jossa eri suunnitteluasiakirjat ja niiden tiettyyn tarkastelujaksoon sidotut näkökulmat ovat limittyneet toisiinsa. Hallinnonalan tulosohjausperiaatteen mukaisesti esille nousevat kehittämis- ja toiminnalle asetetut tavoitteet tulee sisällyttää tulossopimuksiin. Tulossopimukset, joihin on kirjattu ministeriön ja puolustushallinnon virastojen tavoitteet, sitouttavat toimijoita valittujen tavoitteiden toteuttamiseen. Tulossopimuksissa tulee kyetä konkretisoimaan vaikuttavuustavoitteet toiminnallisiksi tavoitteiksi, joiden toteutumista voidaan arvioida noin yhden vuoden aikajänteellä. Lyhyt aikaulottuvuus korostaa toiminnallisten tavoitteiden konkreettisuutta ja rajattavuutta. Vaikutukset ja vaikuttavuus ovat niistä poiketen väljempää, pidemmällä aikavälillä toteutettavia, hallinnonalan ja yhteiskunnan kannalta merkityksellisiä tavoitteita.

Tuloksellisuuden osoittamisessa arvioinneilla on keskeinen merkitys. Hallinnon olisi kyettävä arvioimaan tulostavoitteiden toteutumista ja sen lisäksi vuosittain tilinpäätöskertomukseen liitettävää erityisteemaa. Arvioinnit olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että arvioinnin kohteet olisivat tiedossa hyvissä ajoin ennen tilinpäätöskertomusta.

Vaikuttavuusarvioinnissa on kyse tiedon tuottamisesta ja rakentamisesta, sekä toisaalta tiedon palauttamisesta käytäntöön. Hyvin suunniteltu ja toteutettu arviointitoiminta mahdollistaa puolustushallinnon ennakoivan ja tuloksellisen toiminnan sekä tehokkaan resurssien käytön. Se tukee ministeriön toteuttamaa hallinnonalan ohjausta ja yleistä toiminnan, valmistelun ja päätöksenteon kehittämistä.

Puolustushallinnon arviointitoiminta on ollut suhteessa muuhun valtionhallintoon varsin laajaa. Kehittämistarpeita on kuitenkin erityisesti arviointitiedon hyödyntämisessä. Yksittäisten arviointihankkeiden tulokset tulee kytkeä osaksi puolustushallinnon tietovarantoa ja kokonaiskehittämistä. Arviointihankkeista ja niiden tuloksista tiedottamista tulee edelleen kehittää, jotta niiden vaikuttavuutta saataisiin lisättyä.

Arviointitoiminta tulee Suomen valtionhallinnossa lähitulevaisuudessa kehittymään luultavasti yhä voimakkaammin vastuullistavan arvioinnin suuntaan. Tämän arviointityypin taustalla on ajatus hallinnon tilivelvollisuusperiaatteesta. Sen avulla pyritään edistämään toimijoille ja toimintamuodoille (ml. rahoitusmuodot) asetettujen tavoitteiden, vaatimusten ja tarpeiden mukaista seuranta. Vastuullistavan arvioinnin painopisteinä ovat tavallisesti toiminnan vaikuttavuus ja sen keskeiset edellytykset. Tällöin arviointiprosessit tulee kytkeä osaksi päätöksentekoprosesseja ja niiden tietotarpeita, joita voivat olla esimerkiksi toiminnan yhteiskunnalliset perusteet, uudistamistarpeiden määrittely, määrärahojen käyttöön liittyvä seuranta sekä politiikkalinjauksiin ja niiden painopisteisiin liittyvä arviointi.

Osana tulosohjausta ja sen kehittämistä tulee huomioida riskienhallintänäkökulman merkityksen kasvu. Riskienhallintänäkökulma tulee luultavasti osana toiminnan ja resurssien käytön suunnittelua vahvistumaan valtionhallinnossa ja myös puolustushallinnon tulee kyetä omalta osaltaan tunnistamaan hallinnonalaan ja toimintaympäristöön kohdistuvat riskit ja arvioimaan niiden seurannaisvaikutuksia. Tällä on tiivis yhteys hallinnonalan strategiseen suunnitteluun ja puolustuspoliittiseen vaikuttamiseen.

Riskienhallinnalla on myös selkeä kytkentä tuloksellisuuteen ja sitä kautta tulohajaukseen: Mitkä ovat riskit, jos tiettyyn ennalta asetettuun tulostavoitteesen ja sen mukaiseen tavoitetilään ei päästä? Tulohajaukseen voidaan tällöin ajatella käänteisenä: riskit tulevat toteutumattomista tavoitteista ja ei-toivotuista vaikutuksista, jotka voivat sekä ulkoisia että hallinnonalan sisäisiä.

Arviointitoiminnan ja hallinnonalan tulohajauksen kehittäminen ovat pitkäaikaisia tavoitteita, mikä korostaa vaiheittaista etenemistä osatavoitteiden kautta. Kehittäminen tulisi nähdä vaiheittaisena, jatkuvana prosessina, jossa tuloksia saavutetaan pitkäjänteisellä ja suunnitelmallisella työllä. Tulohajaukseen liittyvässä suunnittelussa tulee varmistaa KESUn yhteys TOSUun, jossa on haasteena kehittää samanaikaisesti rakennetta ja sisältöä johdonmukaisella tavalla ja suhteuttaa kehittäminen valtiokonsernitasolta ja toisaalta puolustushallinnon sisältä nouseviin tarpeisiin ja vaatimuksiin.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulohajauksen kannalta nykytilan vahvuuksiksi voidaan luokitella hallinnonalan toimintojen selkeys, voimakas ja perinteisiin nojautuva toimintakulttuuri, sekä myönteinen julkisuuskuva. Ulkoapäin puolustusministeriön hallinnonala voidaan pitää tulohajauksen toteuttamisen osalta periaatteessa melko hyvin soveltuvana juuri sen selkeyden ja tarkasti rajattujen tehtävien vuoksi.

Puolustushallinnossa tulohajauksen käyttökelpoisuuteen on sen sijaan suhtauduttu kriittisemmin. Sitä on pidetty ongelmallisena juuri hallinnonalan luonteen ja tuloksellisuuden, erityisesti vaikuttavuuden osoittamisen kannalta. Nämä näkökulmaerot liittyvät merkittävältä osin erilaisiin näkemyksiin hallinnonalan tuloksellisuustietojen julkisuusasteesta, mutta taustalla on havaittavissa myös ministeriön haasteet hallinnonalan virastojen ohjauksessa. (haastatteluaineisto)

Tulohajauksen perustana on tulossopimus, jossa sovitaan tulostavoitteista ja niiden seurannasta. Puolustusministeriö tekee vuosittain tulossopimukset puolustusvoimien, puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja puolustusvoimien palvelukeskuksen kanssa. Tavoitteiden toteutumista seurataan osavuosisiraportilla ja koko budjettivuotta koskevalla vuosiraportilla.

Ministeriössä tulossopimukset laaditaan kansliapäällikön, osastojen ja erillisyyksiköiden välille. Myös puolustusministeriön tuloksellisuutta arvioidaan yhtenä hallinnonalan tilivirastona ja ministeriö asettaa itselleen toiminnallisia tavoitteita. Seuraavaksi kuvaan puolustusministeriön ja puolustusvoimien tulossopimusten sisältöä 2004–2008 ja erityisesti niistä ilmenevää tavoitehierarkiaa tutkimuksen tehtävänasettelun mukaisesti.

Kuten edellisessä, poliittista ohjausta koskevassa luvussa todettiin, on hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden määrä 2004–2008 vaihdellut huomattavasti. Tarkasteltaessa hallinnonalan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja puolustusvoimien toiminnallisia tulostavoitteita, kiinnittyy huomio asetettujen tavoitteiden suureen lukumäärään. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden suuri määrä vie liiaksi huomiota niiden mitattavuuden ja merkityksen pohdinnalta.

Vuoden 2005 tulostavoitteissa puolustushallinnon yhteiskunnallinen vaikuttavuus jaettiin valtioneuvoston ja ministeriön asettamiin tavoitteisiin. Tämä jako loi edelleen epäselvyyttä siihen, mitä vaikuttavuus hallinnonalalla on tai tulisi olla. Puolustusministeriön omia vaikuttavuustavoitteita ei voida juurikaan perustella ainakaan tulohajauksen toimivuuden näkökulmasta. Vaikuttavuustavoitteissa on vuosina 2004–2008 hyvin nähtävissä tulohajauksen kehittymättömyys ja erityisesti vaikuttavuus-käsitteen epäselvyys, sillä tulossopimukset ovat sisältäneet huomattavan paljon tulohajauksen kannalta epärelevanttia tietoa. Vuoden 2008 tulossopimuksessa vaikuttavuustavoitteet ilmentävät temaattisesti hyvin hallinnonalan yhteiskunnalle tuottamaa vaikuttavuutta,

mutta eivät edelleenkään ole riittävän konkreettisia hallinnonalan ohjauksen kannalta. (Puolustusministeriö 2008, kts. liite 5)

Puolustusvoimien toiminnalliset tulostavoitteet ovat hallinnonalan vaikuttavuustavoitteita edistäviä, mutta niiden välillä ei ole tulossopimusasiakirjassa osoitettua todellista yhteyttä. (Puolustusministeriö 2004a; 2005a; 2006a; 2007a; 2008, kts. liitteet 1–10) Yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetetut tavoitteet eivät ohjaa riittävällä tavalla toiminnallisten tulostavoitteiden muodostamista. Hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden suorittamista painottava piirre ei lisäksi edistä vahvan tuloksellisuushierakian muodostamista ja käyttöä.

Tulosohjausasiakirjojen perusteella vaikuttaa siltä, että puolustusvoimien toiminnalliset tulostavoitteet on asetettu erillisinä hallinnonalan vaikuttavuustavoitteista. Lisäksi tulostavoitteissa on mukana huomattavan paljon tilivirasto kohtaisia yksittäisiä tietoja, joita ei tulisi sisällyttää tulossopimukseen. Hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden tavoin puolustusvoimien toiminnallisten tulostavoitteiden puutteena on ollut niiden suorittamiseen painottuva muoto. Vain muutamat tulostavoitteista ovat olleet selkeästi johonkin tiettyyn konkreettiseen lopputulokseen tai laadulliseen kehittämistavoitteeseen sidottuja. (Puolustusministeriön 2004a; 2005a; 2006a; 2007a; 2008, kts. liitteet 1–10)

Puolustusvoimien esittämät toiminnalliset tulostavoitteet ovat selkeästi resurssiohjaukseen viittaavia, sillä useissa tavoitekohdissa tuloksellisuutta osoitetaan tulosalueelle suunnatuilla resursseilla, kuten määrärahoilla ja henkilötyövuosilla. (Puolustusministeriön 2004a; 2005a; 2006a; 2007a; 2008, ks. liitteet 1–10) Resurssien käytöllä ei kuitenkaan ole tulosohjausajattelun mukaisesti suoraa yhteyttä tuloksellisuuteen. Indikaattorit olisi kyettävä muodostamaan siten, että ne kertovat saavutetuista tuloksista, jotka voitaisiin vielä liittää niihin käytettyihin resursseihin.

Puolustusministeriön ohjausote puolustusvoimiin näyttäytyy tulostavoitteiden kautta melko heikkona. Agenttiteorian näkökulmasta hallinnonalalle asetetut vaikuttavuustavoitteet eivät toteuta hallinnonalan etua päämiehenä, koska niihin ei sisälly todellista velvoitetta agentille saavuttaa sille määritellyt tulokset. Puolustusministeriön ohjausta suhteessa puolustusvoimiin vaikeuttaa lisäksi vaihtoehtoisten agenttien puuttuminen. Se kasvattaa agentin potentiaalista kykyä ja mahdollisuutta toteuttaa omaa etuaan ja vähentää päämiehen keinoja valvoa agentin toimintaa. Toisaalta voidaan myös pohtia sitä, onko puolustusministeriöllä tulosohjauksen viitekehyksessä aitoa intressiä toimia päämiehenä puolustusvoimille? Tähän kysymykseen käytettävissä oleva tutkimusaineisto ei anna vastausta. Sen vuoksi tässä työssä oletetaan, että ministeriöllä on intressi vastata hallinnonalansa tulosohjauksesta ja tuloksellisuudesta.

Haasteena tulosohjauksen toteuttamisessa ministeriöstä alaiseen hallintoon voidaan pitää sitä, että pääesikunta ja sen johtamat puolustusvoimat on selvästi merkittävin yksittäinen virasto, jonka toiminnan ja ylläpitämisen ympärille koko hallinnonalan olemassaolon perusta rakentuu. Puolustusvoimien rakennuslaitoksella ja palvelukeskuksella ei ole käytännössä juurikaan merkitystä itsenäisinä tilivirastoina, vaan niiden tehtävät ovat hallinnonalan ydintoimintoja tukevia. Käytännössä hallinnonalan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnalliset tulostavoitteet ja niiden toteuttaminen ovat erittäin voimakkaasti sidoksissa pääesikuntaan ja puolustusvoimiin. Hieman kärjistäen voidaan todeta, että hallinnonalan toiminnalliset tulokset tuotetaan puolustusvoimissa, jolla on myös keskeisin merkitys hallinnonalan tulosohjauksen toteuttamisessa.

Puolustusvoimien asema tulosohjattuna virastona on kiistatta vahva. Se on seurausta puolustusvoimien erityisestä asiantuntemuksesta hallinnonalalle määriteltävien lakisääteisten tehtävien ja sotilaallisten suorituskykyjen tuottamisessa.

Substanssitason asiantuntemuksen kohdentuminen sotilasprofession ja informaatiota koskevat rajoitukset heikentävät ministeriön siviilitaustaisten vikamiesten asemaa. Toisaalta upseerikoulutuksen saaneet sotilastaustan omaavat ministeriön virkamiehet lähentävät ministeriön ja puolustusvoimien intressejä, mikä heijastuu myös ministeriön toteuttamaan ohjaukseen.

Puolustusvoimilla on ollut Suomessa historiallisesti poikkeuksellisen itsenäinen asema suhteessa parlamentaariseen ohjaukseen. Vuonna 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki vähensi presidentin valtaoikeuksia, mutta jätti siitä huolimatta presidentin aseman edelleen vahvaksi ulkopoliitikassa ja sotilaskäskyasioissa. Vuonna 2008 voimaantullut laki puolustusvoimista lisäsi parlamentaarisen päätösvallan ulottuvuutta sotilaallisissa kysymyksissä (sotilaskäskyasiat). (Laki puolustusvoimista 11.5.2007 / 551, 29§, 32 §) Parlamentaarisen ohjausotteen vahvistaminen tulee kuitenkin nähdä pitkäaikaisena kehittämisprosessina, mikä edellyttää pitkän aikavälin muutoksia myös puolustusvoimien organisaatiokulttuurissa.

Päaesikunnan ja puolustusvoimien merkitystä korostaa sotilaalliseen suorituskyyntiin liittyvän osaamisen lisäksi selkeät valtakunnan etujen turvaamiseen liittyvät salattavuustarpeet, jotka rajoittavat tiedon saatavuutta ja käyttöperiaatteita myös hallinnonalan sisällä. Sotilaalliset suorituskyyntitiedot on rajattu varsin tiukasti sotilasprofession, mikä vahvistaa puolustusvoimien asemaa agenttina ja vastaavasti rajoittaa ministeriön päämiehenä toteuttamaa ohjausta. Salattavuuden ja tulosohtaukseen keskinäiseen suhteeseen ja siihen liittyvään problematiikkaan palataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Puolustushallinnon tulosohtauksen haasteet ovat osoitus myös koko valtionhallinnon tulosohtauksen ongelmista. Esimerkiksi tulostavastuun heikkous, mikä johtuu muun muassa tuloksien saavuttamiseen liitettävien kannustimien ja sanktioiden puuttumisesta, on koko valtionhallintoa koskeva piirre. Puolustusministeriön kannanotoissa puolustusvoimien osavuosi- ja vuosiraportteihin on kiinnitetty huomiota raportoinnissa ilmeneviin puutteisiin. Kehittävää on ollut esimerkiksi tulostavastuun analyysissä, johtopäätösohtiossa ja kokonaisvaltaisessa arviossa tulostavastuun saavuttamisen asteesta. (Puolustusministeriö 2004b; 2005c; 2006b; 2007b) Siitä huolimatta selvää ja pysyväisluonteista muutosta tulostavastuun laadussa ei ole tapahtunut. On todennäköistä, ettei tulosohtauksen toteuttavilla virastoilla ole todellista motiivita sitoutua tulosohtaukseen ja sen kehittämiseen, koska se ei vaikuta niiden toimintaan tai resursseihin käytännön tasolla.

Tulosohtauksen toteuttamiseen vaikuttaa välillisesti myös puolustusministeriön organisaatorakenne. Ministeriö on selkeästi funktionaalinen, tulostavastuuta järjestänyt linjaorganisaatio. Puolustusministeriön osastot ovat olleet perinteisesti hyvin itsenäisiä toiminnassaan. Niiden välillä ei ole ollut toimivaa keskinäistä koordinoitua tulostavastuun asettamisessa ja tulostavastuun raportoinnissa. Hallinnonalan toiminnalliset tulostavastuut tuotetaan käytännössä ministeriön osastoilla ja pääesikunnassa. Tulosohtauksen toteuttamisen kannalta tällainen menettely on ongelmallista, sillä se johtaa siihen, että toiminnan merkitys korostuu ja ylätasoon tulostavastuun merkitys jää kokonaisuuden kannalta liian heikoksi.

Tulostavastuuta organisointiin sijaan matriisi- tai prosessiorganisaatio lisäisivät mahdollisuuksia vaikuttavuustavastuun merkityksen korostamiseen hallinnonalan tulosohtauksessa. Puolustusministeriössä on siirrytty prosessiorganisaatioon toimintatapaan 1.1.2009 alkaen. Tulostavastuuta organisointiin on säilytetty, mutta toiminta on jaettu ydinprosesseiksi ja niiden alaisiksi osaprosesseiksi. Tavastuun on yhteistyön ja

koordinaation lisääminen ministeriön eri osastojen ja yksiköiden välillä. (Prosessijoh-
tamisesta ks. Wennberg; Virtanen 2005)

Uudistuksen yhteys tulosohtaukseen on epäselvä, mutta luonnollisesti toiminnan jä-
sentäminen prosesseittain sisältää myös tulosohtaukseen liittyviä vaikutusulottuvuuksia.
Eräs toivottava piirre olisi strategisen näkökulman vahvistuminen ja parempi näkyvyys
tulosohtauksessa muun muassa toiminnallisten tavoitteiden asettamisessa. Ministeriös-
sä on laadittu runsaasti strategioita eri toimintasektoreille, mutta niiden hyödyntäminen
toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa on ollut toistaiseksi vähäistä.

Toiminnalliset tulostavoitteet tulisi asettaa hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikutta-
vuustavoitteiden kautta, jotta niiden välille kyettäisiin muodostamaan selkeä yhteys. Jos
yhteyttä ei ole tai se jää heikoksi, ei tulospriismassa esitetyn tuloksellisuushierarkian mu-
kaista ohjausta voida aidosti toteuttaa. Tämänhetkinen tilanne on sellainen, että yhteis-
kunnalliset vaikuttavuustavoitteet muodostetaan ikään kuin jälkikäteen ja niiden asema
tulosohtauksessa jää vähäiseksi. Tätä piirrettä selittää osaltaan vaikuttavuustavoitteiden
vaikea mitattavuus, mutta myös edellä mainittu ministeriön organisaatorakenne, kes-
kinäisessä koordinoinnissa ilmenevät päällekkäisyydet, tiedonkulun ongelmat ja niiden
vaikutukset tulostavoitteiden asettamiseen ja tulosseurantaan.

7. Näkökulmia tulosohtauksen kehittämiseen

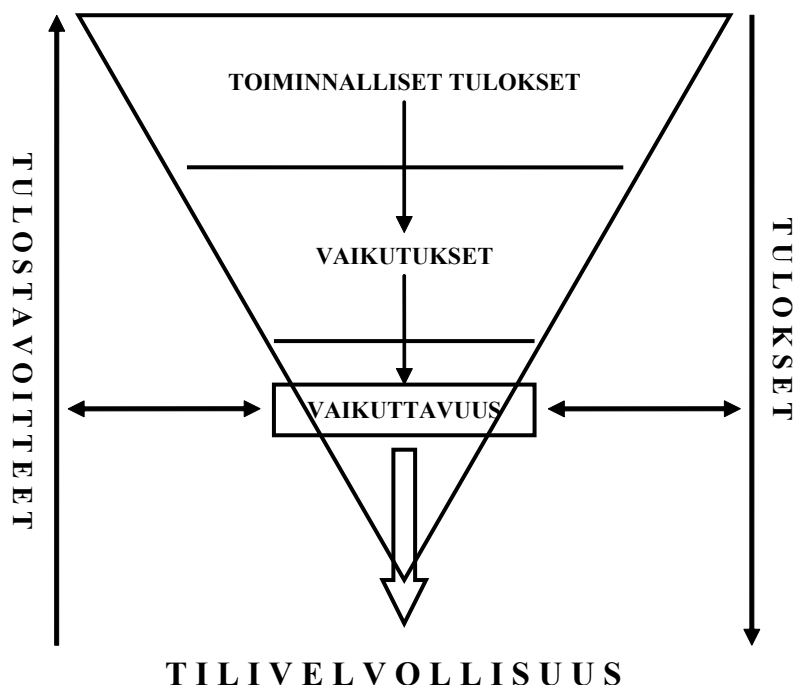
7.1. Tuloshierarkian uudistamisella toimivampaan tulosohtaukseen

Edellä on tuotu laaja-alaisesti esiin tulosohtaukseen, erityisesti tulospriimaan ja yhteis-
kunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviä teoreettisia ja käytännön soveltamiseen liittyviä
ongelmia. Niiden olemassaolo on suurelta osin tiedostettu jo aikaisemmin tulosohtaus-
ta käsittelevässä kirjallisuudessa ja useissa valtionhallinnon kehittämisasiirteissa. (ks.
esim. Valtiovarainministeriö 2003; 2005a; 2005b) Toistamatta liikaa aikaisemmin esitet-
tyä, on perusteltua tuoda kootusti esiin keskeisimmät tähänastiset havainnot tulevan
pohdinnan lähtökohdaksi.

Tulosohtauksen tarkastelu jaettiin edellä kolmeen näkökulmaan: poliittiseen, hallin-
toideologiseen ja ministeriön ohjausnäkökulmaan, sekä niiden kautta muodostettuihin
päämies-agentti – suhteisiin. Niissä kiinnitettiin huomiota tulosohtausasiakirjojen kautta
ilmenevään ohjausprosessiin ja siihen vaikuttaviin tekijöihin puolustusministeriön hal-
linnonalalla. Eri ohjaustasojen välisiä suhteita ja niiden piirteitä kuvattiin agenttiteorian
viitekehuksesta, jolla toteutettiin tutkimuksen teoreettista tiedonintressiä. Tässä luvussa
pääpaino on asetettu tulosohtauksen käytännön kehittämismahdollisuuksien kuvaami-
seen ja niiden analyysiin.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen arviointi on tunnustettu puolustushallinnossa
haasteelliseksi (haastatteluaineisto). Vaikuttavuustavoitteet muodostetaan hallinnonalan
ydintehtävien, hallituksen strategia-asiakirjan ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa
selonteossa mainittujen linjausten pohjalta. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden
sisällöllinen laajuus on mahdollistanut sen, että niiden alle voidaan sisällyttää varsin
vapaasti toiminnallisia tuloksellisuustavoitteita ilman, että niillä on selvästi todennet-
tavaa vaikutusta yhteiskunnalliseen vaikuttavuustavoitteeseen. Vaikuttavuustavoitteet

ovat lisäksi olleet sisällöllisesti sellaisia, että niiden toteutumista edistävä toiminta on voitu katsoa riittäväksi tulokseksi. Kyse onkin ollut enemmän tekemisestä kuin mitattavissa olevasta tavoitetilasta tai tuloksesta.



Kuvio 2. Vaikuttavuuden rakentuminen toiminnallisista tulostavoitteista yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Tulosprisman kääntäminen ylösalaisin (ks. kuvio) havainnollistaa ohjauksen kehittämistarpeita ja kiinnittää huomiota tulostavoitetasojen välisiin suhteisiin. Tulosprisma voidaan tällöin nähdä "tulossuppilona", jossa toiminnalliset tulokset muodostavat aikaan saatujen vaikutusten kautta vaikuttavuutta ja toteuttavat hallinnon tilivelvollisuutta suhteessa eduskuntaan ja kansalaisiin. Tulossopimuksissa vaikuttavuudelle asetettujen tavoitteiden kautta määritellään toiminnalliset tavoitteet, mikä vahvistaa tulostasojen välistä yhteyttä ja toiminnan suunnitelmallisuutta.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden määrittämisessä on kyettävä hahmottamaan erot toiminnallisen tuloksellisuuden, vaikutusten ja vaikuttavuuden välillä. Tuloksetjun näkökulmasta vaikuttavuus-käsitteen nykyistä tarkempi sisällöllinen rajaaminen saattaisi kuitenkin heikentää yhteiskunnallisen vaikuttavuuden asemaa laaja-alaisena poikkihallinnollisena politiikatason tavoitteena.

Puolustushallinnon tulosohjauksen kehittämisessä vaikuttavuustavoitteet eivät sinänsä ole ongelmallisia. Ne kuvaavat keskeisiä hallinnonalan ydintoimintoihin liittyviä, yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita, joihin puolustushallinto voi yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa vaikuttaa. Hallinnonalan tilivirastojen (puolustusministeriö, puolustusvoimat, puolustusvoimien rakennuslaitos ja puolustusvoimien palvelukeskus) toiminnallisten tavoitteiden ja tulosten kautta edistetään asetettujen

vaikuttavuustavoitteiden toteutumista. Useiden toiminnallisten tulostavoitteiden tulosraportointi on selkeää ja kohtuullisen hyvin osoitettavissa, tosin ongelmana on niissäkin tavoitteiden painottuminen suorittamiseen lopputuloksien sijaan (ks. liitteet 6–10).

Konkreettisempien, paremmin mitattavissa olevien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteiden asettaminen ja tuloksellisuuden arviointi on puolustushallinnolle haasteellista. Puolustushallinnon vaikuttavuudessa on painotettu hallinnonalan ydintehtäviä ja niiden kytkeytymistä poikkeusoloihin ja niissä toimimiseen, jolloin vaikuttavuus rajataan jo lähtökohtaisesti suhteellisen kapealle alueelle. Puolustushallinnossa on ollut osin tästä johtuen myös pyrkimystä kyseenalaistaa yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden mielekkäys ja erityisesti niiden mitattavuus (haastatteluaineisto). Siitä huolimatta vaikuttavuustavoitteille on asetettu numeeriset tavoitteet ja niiden toteutumista arvioidaan asteikolla 1-5. Numeerinen arvio vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta on kyllä suuntaa-antava, mutta se ei perustu riittävässä määrin tulosindikaattoreihin ja niiden kautta muodostettavaan tietoperustaan.

Vaikuttavuuden arviointi on haasteellista, koska puolustushallinnon tavoitteet ovat laaja-alaisia ja usein poikkihallinnollisia. Miten tällaisten tavoitteiden toteutumista voidaan vuosittain seurata ja raportoida? Lähtökohtana on, ettei vaikuttavuudesta voida esittää vakuuttavasti kovinkaan tarkkoja arvioita. Vaikuttavuustavoitteet tulisikin nähdä enemmän yhteiskunnan kannalta merkityksellisten asiantilojen edistämisprosessina, johon hallinnon toiminta ja siinä saavutetut konkreettiset tulokset ovat liitettävissä.

Keskeiset tulosohjauksen toimivuuden haasteet ovat siinä, miten toiminnalliset tulostavoitteet liitetään yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Puolustusministeriön hallinnonalalla yhteys toiminnallisten tulosten ja vaikuttavuustavoitteiden välillä jää erittäin heikoksi, mikä heijastuu hallinnonalan tulosraportointiin vaikeuksina esittää yhdenmukaisesti ja tiettyihin indikaattoreihin perustuvia arvioita saavutetuista tuloksista.

Valtionhallinnon tulosohjauksessa käytetyn tulosprisman rakennetta voidaan pitää ongelmallisena eritoten tulosketjujen muodostamisen kannalta. Etäisyys toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden välillä on liian suuri. Konkreettisia hallinnossa aikaansaatuja tuloksia on erittäin vaikeata liittää suoraan parhaimmillaankin varsin abstraktiin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Tulosprisman täydentäminen kolmannella, vaikutusten tasolla olisi keino parantaa toiminnallisen tuloksellisuuden liittämistä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Vaikutusten taso sijoittuisi tulosprismassa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden väliin (ks. Kuvio 2). Vaikutukset ovat vaikuttavuutta helpommin määriteltäviä ja myös tuloksellisuuden osalta konkreettisempia ja helpommin mitattavia. Toiminnalliset tavoitteet ja tulokset voidaan todentaa luontevammin niiden kautta saavutetuilla vaikutuksilla.

Käytännössä tulosketjut voitaisiin rakentaa toiminnan ja odotettujen tulosten / vaikutusten kausaalisuhteiden perustalle. Koko tulosketjun tulee olla mahdollista pilkkoa kausaalisuhteiksi, joissa toiminta ja sen kautta aikaansaadut tuotokset liittyvät tiettyyn lopputulokseen eli vaikutukseen / vaikuttavuustavoitteeseen. Argumentointisääntöjen mukaisesti yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta voidaan tarkastella johtopäätöksenä, joka on totta silloin kun väitelauseet eli premissit ovat tosia. Tulosohjauksessa vaikutus (johtopäätös) on totta, kun siihen liitetyt toiminnalliset tulostavoitteet (premissit) ovat tosia (toteutuneet).

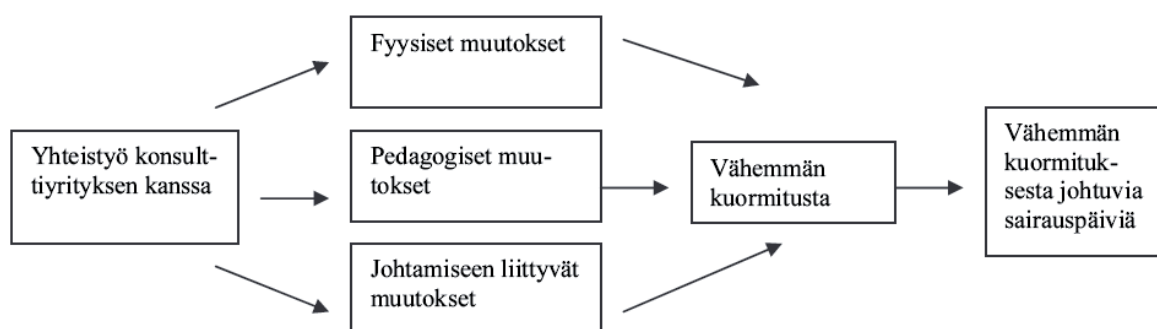
Kausaalisuhdemallia voidaan käyttää tukena asettaessa tulostavoitteita ja pohdittaessa niiden yhteyttä haluttuun tuotokseen / vaikutukseen / vaikuttavuustavoitteeseen. Tulosohjauksen kannalta mallin etuna voidaan pitää sitä, että toiminnalliset tulostavoitteet

asetetaan tavoiteltujen vaikutusten näkökulmasta. Vaikutusten tulee puolestaan olla liitettävissä tietyn vaikuttavuustavoitteen mukaisen tavoittilan tai lopputuloksen edistämiseen. Puolustushallinnon useiden vaikuttavuustavoitteiden sisältämä laadun ja suorituskyvyn kehittäminen ilman tavoitetasoa määrittelyä ei olisi tulosohjauksen kannalta ongelmallista, mikäli tavoitteet konkretisoitaisiin vaikutusten kautta.

Peter Dahler-Larsen on esittänyt oman vaikuttavuusarvioinnin mallinsa, jossa lähtökohtana ovat tarkat ja selkeät käsitykset siitä, miten ja miksi jokin tietty interventio vaikuttaa. Käsitys muodostaa ohjelmateorian, jossa selitetään miten tietty interventio muutetaan tuloksiksi. Vaikuttavuuteen sisältyy vaikuttaminen prosessina ja prosessin seuraus eli vaikutus. Vaikuttavuuden arvioinnissa rakennetaan yhteys prosessien ja vaikutusten välille. (Dahler-Larsen 2005, 23)

Hyvä ohjelmateoria muodostuu seuraavista osista (Dahler-Larsen 2005, 33–34):

- Intervention kuvaus on pilkottu yksityiskohdiksi, joissa kerrotaan mitä ollaan tekemässä.
- Intervention ja tulosten välissä odotettavissa olevien ei-toivottujen ja toivottujen etappien kuvaaminen.
- Toivotut tulokset kuvataan yksityiskohdiksi pilkottuina. Käsitykset tuloksista liitetään tiiviisti käsityksiin prosesseista.
- Intervention mahdollisten tahattomien vaikutusten kuvaaminen.
- Ketjun ratkaisevien lenkkien toimivuuden edellytysten kuvaus.



KUVIO 3. Esimerkki ohjelmateorian muotoilusta (Dahler-Larsen 2005, 31)

Esimerkiksi puolustusvoimien toiminnallisena tulostavoitteena ilmatorjunta-asejärjestelmän hankinta tai miehistön kouluttaminen sen käyttöön aiheuttaa vaikutuksena tietyn joukko-osaston tai kohteen ilmatorjuntasuojan laadullisen tai määrällisen parantumisen. Jos asevaikutuksen ulottuvuus on uudella asejärjestelmällä aikaisemmin käytössä ollut suurempi, voidaan vaikutukseksi tässä esimerkkitapauksessa nimetä kaukotorjuntakyvyn vahvistuminen. Se puolestaan on liitettävissä uskottavaan puolustuskykyyn yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena.

Vaikuttavuuden osoittaminen mittareilla on vaikeaa, mutta toiminnallisilla tuloksilla saavutettavien vaikutusten mitattavuus on lähtökohtaisesti helpommin toteutettavissa. Vaikutustavoitteet tulisikin rakentaa siten, että niitä olisi useampi yhtä yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta kohti. Vaikutustavoitteiden toteutumisesta voitaisiin johtaa yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen laadullinen (kirjallinen tai numeerinen) arvio.

Vaikutusten yhteiskunnallista vaikuttavuutta paremmat mittaamis- ja arviointimahdollisuudet mahdollistaisivat hallinnonalalle soveltuvien, käytännössä toimivien tulostavien indikaattoreiden kehittämisen ja selkiyttäisivät hallinnonalan tuloksellisuusraportointia. Tuloksellisuuden parempi arvioitavuus ja indikaattoreiden laajempi käyttö vahvistavat tulostavien toteuttamista ja terävöittävätkin välillisesti myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointia ja hallinnonalan tilivelvollisuuden toteutumista.

Vaikutustason konkreettisuus saatetaan kuitenkin kokea myös ongelmallisena, koska tällöin toiminnallinen tuloksellisuus tulee näkyvämmäksi, kun sitä ei enää voida liittää suoraan heikosti määriteltyyn yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Tällöin toiminnallisten tavoitteiden toteutumisella on vaikutusta koko tulostavien. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen todentaminen on vaikutustasoon verrattuna huomattavasti tulkinnallisempi, mikä on jättänyt tulostavien huomattavaa väljyyttä.

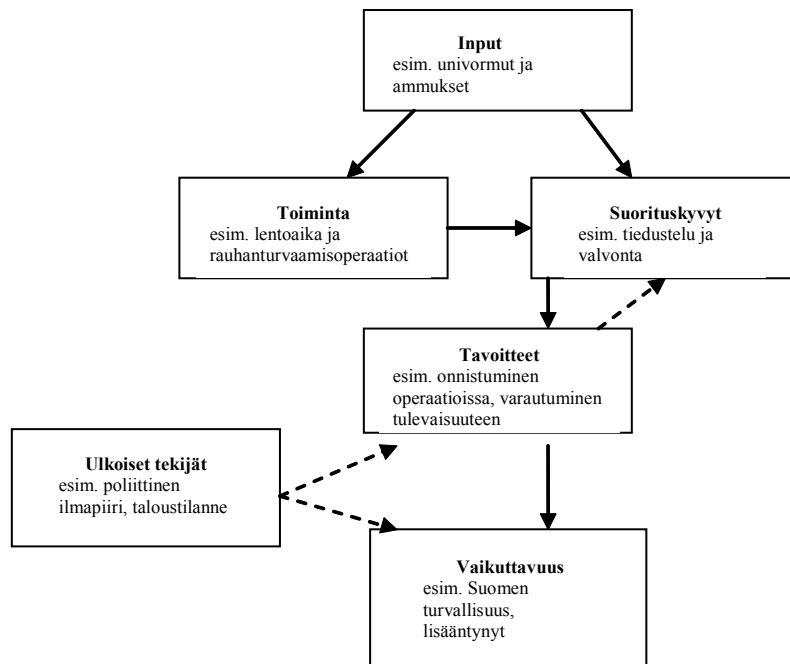
Linkki vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden välillä on ollut vaikeasti todennettavissa, mikä on mahdollistanut sen, että periaatteessa kaikki yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen toteutumista edistävät toimenpiteet on voitu katsoa vaikuttavuustavoitteen toteutumisen kannalta edullisesta näkökulmasta. Ongelmaa on korostanut toimivien tulostavien puuttuminen, mikä on johtanut yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden summittaiseen arviointiin.

Puolustushallinnon tulostavien kehittämällä on useita etuja. Tehokkaammalla tuloksellisuuden arvioinnilla saadaan vähennettyä hallinnonalan riskejä, jotka kohdistuvat toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden heikkoon yhteyteen. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mitattavuuden ongelmat saattavat johtaa puutteelliseen tai jopa virheelliseen kuvaan hallinnonalan kokonaisuunnistumisesta ja kehityksen suunnasta. Tulostavien on siten yhteys myös puolustushallinnon riskienhallinnan kehittämiseen ja riskien ennaltaehkäisemiseen. (tulostavien ja riskienhallinnan yhteydestä ks. Valtiovarainministeriö 2005b, 31–32)

Merkittävänä riskitekijänä nykytilanteessa on vaikuttavuudessa tapahtuvien epäedullisten muutosten havaitseminen. Vaikutuksia ja vaikuttavuuden arviointia tulisi tarkastella myös käänteisesti: Mitkä ovat vaikutukset, jos asetettuun tulostavoitteen ei päästä?

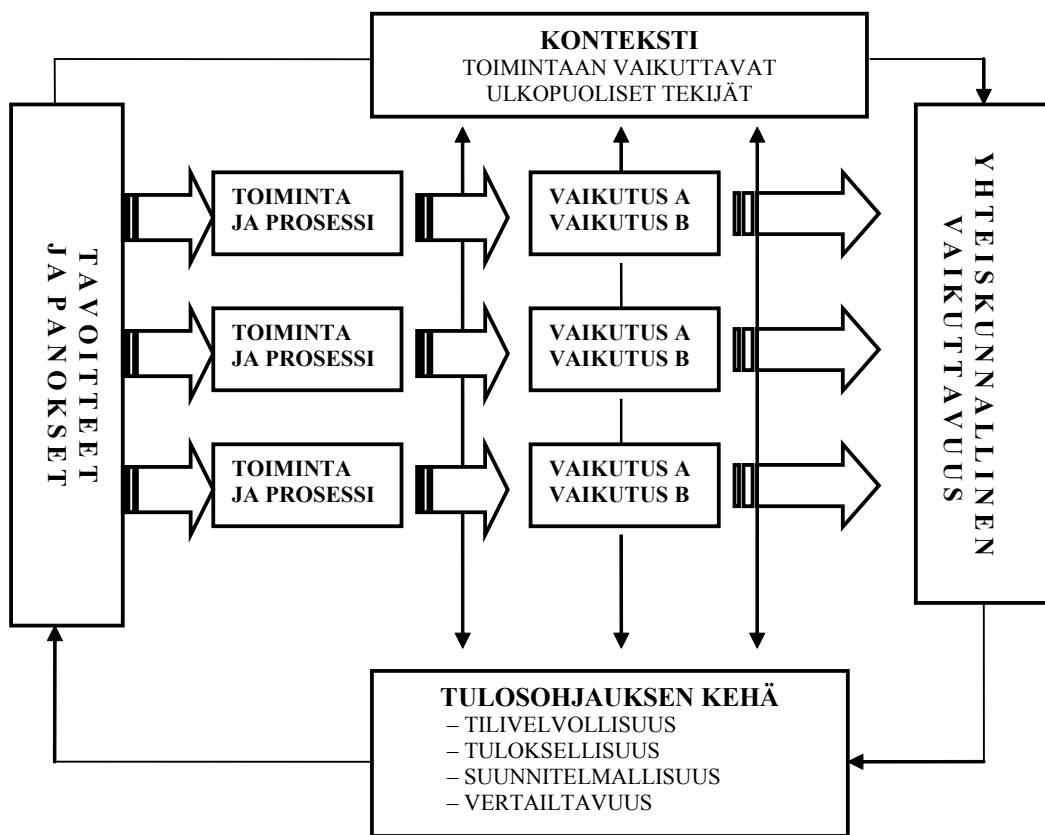
Vaikuttavuuden määrittäminen kehitystrendiksi on riskienhallinnan näkökulmasta riskitietoinen. Miten ja missä vaiheessa vaikuttavuuden mahdollinen epäedullinen kehitys tulee havaittavaksi ja mitkä ovat sen seuraukset? On luultavaa, että nykyisessä tulostavien mallissa, jossa vaikuttavuustason arviointi jää muodolliseksi, kehitystrendissä tapahtuvien muutosten havaitseminen ja ennakoitavuus ei ole riittävällä tasolla.

Toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden yhdistäminen vaikutustasolla lisäisi vaikuttavuusarvioinnin konkreettisuustasoa ja parantaisi lisäksi vaikuttavuudessa tapahtuvien muutosten havaittavuutta. Toiminnallisten tulostavien saavuttamatta jättäminen heijastuisi tällöin suoraan vaikutuksiin ja sitä kautta yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen antaen johdolle signaalin mahdollisista kehittämistarpeista. Sotilaallisen suorituskyvyn rakentumista ja sen yhteyttä hallinnonalan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen voidaan havainnollistaa oheisen kuvion avulla.



Kuvio 4. Panosten, tuotosten ja vaikuttavuuden suhde. Lähde: Anagboso & Spence 2009, 48, mukailten.

Aitoon tavoitteeseen sisältyy aina mahdollisuus siitä, että se jää jostakin syystä saavuttamatta tai toteutuu ainoastaan osittain. Tulosohjauksessakin tulisi aidosti hyväksyä mahdollisuus, ettei asetettuihin tavoitteisiin välttämättä päästä. Mikäli tulostavoitteet ovat sellaisia, ettei niissä ole todellista mahdollisuutta epäonnistumiseen, jää tulosohtaus vain muodolliseksi ja käytännön tasolla heikosti toteutuvaksi ohjausperiaatteeksi. Asetettujen tavoitteiden "riskiasteen" nostamisella saattaisi olla myös kokonaisvaltaisempaa vaikutusta hallinnonalan ohjaukseen ja myös tilivirastojen sisäiseen tulosjohtamiseen. Seuraavalla kuviolla voidaan havainnollistaa tiivistetysti tulosohtauksen prosessi, siihen vaikuttavat tekijät ja eri tavoitetasojen väliset yhteydet.



Kuvio 5. Tulosohjauksen prosessikaavio.

Tulosprisma on yleinen malli, eikä siinä ole luonnollisesti huomioitu eri hallinnonalojen erityispiirteitä ja niiden vaikutuksia tulosohjauksen soveltamiseen käytännössä. Ajatus vaikutustasosta tuloksellisuuden osana ei ole uusi, mutta sen merkitys on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Periaatteessa vaikutusten taso sisältyy tulosprismaan eräänlaisena olettamana, mutta sitä ei kuitenkaan tuoda siinä erityisesti esille.

Eräs puolustushallinnon tulosohjauksen kehittämismahdollisuus olisi ottaa huomioon nykyistä enemmän hallinnonalan strategiat. Strategioiden jalkauttaminen keskipitkän ja lyhyen aikavälin suunnitelmiin ja käytännön toimintaan tulisi tapahtua tulosohjauksen ja tulostavoitteiden asettamisen kautta. Käytännön tasolla tässä voidaan soveltaa esimerkiksi BSC-mallia ja sen pohjalta tehtyjä sovelluksia.

Vaikutustason käyttöönotto tulosraportoinnissa mahdollistaisi ministeriön yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteiden merkityksen kasvattamisen toiminnallisten tulostavoitteiden määrittämisprosessissa, kun tällä hetkellä vaikeasti määriteltävät ja laajat vaikuttavuustavoitteet kyettäisiin pilkkomaan suppeammiksi vaikutuksiksi. Samalla tämä merkitsisi mahdollisuutta ministeriön ohjauksotteen vahvistamiseen, kun toiminnallisilla tuloksellisuustavoitteilla ja niiden saavuttamisasteella olisi konkreettisempi yhteys yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Vaikutusten ja vaikuttavuuden osoittaminen edellyttää hallinnonalalta tahtoa tilivelvollisuuden nykyistä laaja-alaisempaa toteuttamiseen ja salattavuusperiaatteiden väljentämiseen. Hallinnonalalla ei kuitenkaan näyttäisi olevan laajaa kiinnostusta lähteä avaamaan toiminnallista tuloksellisuutta enää merkittävästi nykytasoa pidemmälle (haastatteluai-neisto). Tulosohjauksen kehittämiseksi tämä merkitsee huomattavaa haastetta.

7.2. Salattavuuden ja tilivelvollisuuden näkökulmien tasapainottaminen

Puolustushallinnolla on omat, laajasti tunnustetut erityispiirteensä hallinnonalana, jotka vaikuttavat tulosohjauksen toteuttamiseen. Tulosohjauksen soveltaminen puolustushallinnossa on täyttänyt tulosohjaukselle asetetut muodolliset vaatimukset ja se on kehittynyt laadullisesti parempaan suuntaan. Tulosohjauksen toteuttamisessa on kuitenkin edelleen huomattavia kehittämistarpeita, jotka tulisi huomioida osana hallinnonalan kokonaiskehittämistä.

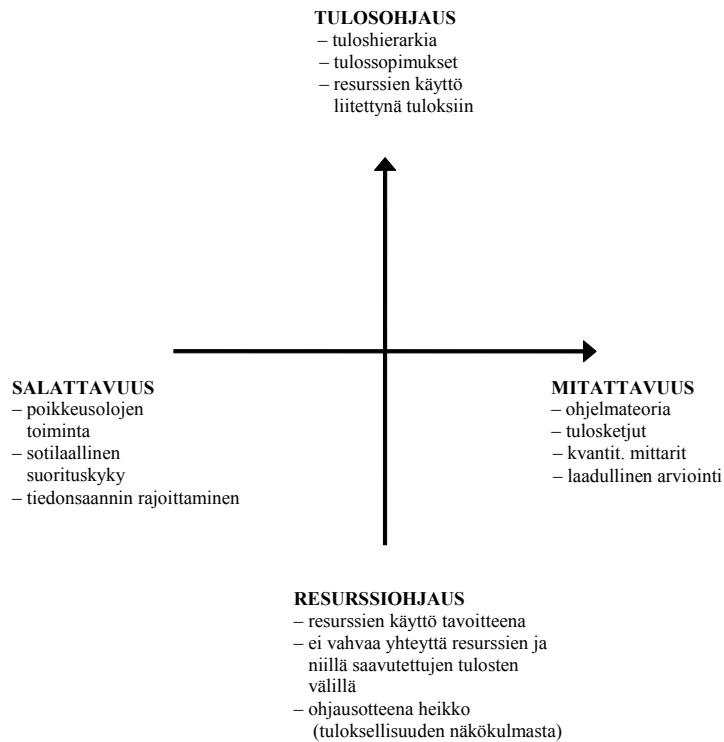
Hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteet ovat suhteellisen selkeästi johdettavissa esimerkiksi sille määritellyistä lakisäätteistä tehtävistä, hallituksen strategia-asiakirjoista ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisista selonteoista. Kuten edellä on osoitettu, on poliittisilla ohjausasiakirjoilla selkeä yhteys hallinnonalan yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin.

Vaikuttavuustavoitteet ovat linjassa poliittisen päätöksenteon ja linjausten kanssa, mutta ne painottuvat edelleen liiaksi suorittamiseen ja tiettyjen, yhteiskunnan kannalta tavoiteltavien päämäärien edistämiseen ilman niiden yksityiskohtaisempaa määrittelyä. Tällöin vaikuttavuuden kehittymisen seuranta ja vertailu eivät ole mahdollisia ja tulosohjaus rajoittuu suurelta osin vuosittaiseksi rutiininomaiseksi prosessiksi ilman pidemmän aikavälin tarkastelunäkökulmaa.

Tulosohjaus on omaksuttu hallinnonalan ohjausperiaatteena, mutta sen terävöittäminen ja kehittäminen pidemmälle on tuottanut vaikeuksia. Tulosohjaus- ja tilivelvollisuus uudistuksen vaikutukset tulosohjaukseen ovat asettaneet hallinnonalan tilanteeseen, jossa sen tulisi kyetä samanaikaisesti avaamaan toimintaansa ja resurssien käyttöönsä aikaisempaa enemmän julkisuudelle ja toisaalta turvaamaan sotilaallisesti tärkeiden tietojen salattavuus.

Puolustushallinnon tulosohjaukseen vaikuttaa kaksi keskenään samanaikaista ja toisiinsa limittyvää perspektiiviä: poikkeusolot ja yhteiskunta normaalioloissa. Molemmilla näkökulmilla on perusteensa ja niiden mukaiset intressit on kyettävä yhteensovittamaan. Puolustusministeriön hallinnonalalla tähän liittyvänä haasteena on ollut myös avata erityisesti puolustusvoimien tuloksellisuutta ja lisätä siten toiminnan läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuuden toteutumista.

Pääesikunta on suhtautunut kriittisesti siihen, että tietoja puolustusvoimien rahan käytöstä tuotaisiin selvästi nykyistä enemmän julkisuuteen. Vaarana on nähty, että ulkovalvat voivat käyttää tietoja hyväkseen arvioidessaan Suomen sotilaallista suorituskykyä ja sen kehittymistä. Vaikka suuri osa sotilaallisesti tärkeästä tiedosta jäisi edelleen salatuksi, voidaan myös ensivaikutelmaltaan harmittomia tietoja käyttää hyväksi ja yhdistellä Suomen etua vahingoittavalla tavalla. (haastatteluaineisto)



Kuvio 6. Puolustushallinnon tulosohjaukseen vaikuttavat intressit.

Puolustushallinnon tulosohjausta ja siihen vaikuttavia intressejä voidaan tarkastella oheisen kuvion avulla. Tulosohjauksen ideaalin kannalta optimaalisin tilanne on, kun tulosohjaus yhdistyy mahdollisimman korkeaan mitattavuuteen. Vastaavasti resurssiohjauksen piirteet liitettyinä salattavuusnäkökulmaan ovat etäällä tulosohjauksen ideaalimallista, mutta saattavat olla joiltakin osin hallinnonalan edun ja tavoitteiden mukaisia. Käytännössä tulosohjaus ei ole kummankaan ääripään mukaista, vaan siitä on löydettävissä useita eri näkökulmia ja ominaisuuksia, jotka sijoittuvat asteikon eri kohtiin.

Tilivelvollisuuden osalta salaustarpeet ovat ristiriidassa tulosohjauksen toteuttamisen kanssa. Valtion tilinpäätöskertomuksissa hallinnonalan käyttämillä resursseilla saavutettuja tuloksia ei käytännössä avata juuri lainkaan. Tämä ei luonnollisesti tarkoita, etteikö puolustushallinto toimisi tuloksellisesti. Sen sijaan tulosohjauksen kannalta keskeinen tulosten, vaikuttavuustavoitteiden ja kustannusten yhteys jää muun muassa hallinnonalalla keskeisesti vaikuttavien salattavuusperiaatteiden vuoksi melko heikoksi. Puolustushallinnon toiminnan kustannustehokkuutta on sen vuoksi hankala arvioida ja siten myös kustannustehokkuuden toteutumiseen liitettävää määrärahojen kohdentamismahdollisuutta tulosohjauksen kautta ei tosiasiallisesti ole eduskunnan käytettävissä.

Tätä tilivelvollisuuden ongelmaa korostaa puolustusministeriön hallinnonalan varsin suuri vuosittainen määrärahan käyttö. Tulosohjauksen ideaalimallin mukaisesti voidaan katsoa, että eduskunnalla ei ole ollut lain edellyttämiä oikeita ja riittäviä tietoja hallinnonalan tuloksellisuudesta ja sen yhteydestä kustannuksiin.

Agenttiteorian näkökulmasta tuloksellisuus- ja tulostavoitetietojen julkisuusasteen rajoitukset vahvistavat puolustusvoimien asemaa agenttina ja vastaavasti heikentävät esimerkiksi puolustusministeriön ja välillisesti myös poliittisten instituutioiden ja

kansalaisten roolia päämiehenä. Sotilaallisen suorituskykytiedon osalta toteutuvat agenttiteorian oletukset päämääräkonfliktista (tulosohjaus vs. salaustarpeet) ja informaation epäsymmetriasta (suorituskykytieto ensisijaisesti agentilla). Myös asetetut hypoteesit voidaan katsoa tältä osin paikkansapitäviksi: 1.) Mitä suurempi epäselvyys keinojen ja tavoitteiden välillä on, sitä suurempi on agentin informaatioetu; ja 2.) Mitä suurempi on agentin informaatioetu, sitä korkeammat ovat päämiehen informaatio-kustannukset.

Hallinnonalan tulosohjauksen kehittämisessä on vähitellen avattu sotilaalliseen suorituskykyyn liittyvää tietoa. Talousarvioesityksen uudistamistyöryhmän loppuraportissa on ensimmäistä kertaa käytetty kvantitatiivisia tulosindikaattoreita ja niille on asetettu selkeät tavoitteet. Uudistukset koskevat vuoden 2008 talousarvioesitystä mutta ne ovat ainakin toistaiseksi rajautuneet suorituskykyindikaattoreiden numeeristen tavoitearvojen ilmoittamiseen ilman niiden rakenteen avaamista. (Puolustusministeriö 2007c, 14)

Tulosindikaattoreiden sisältö ja koostumus jäävät edelleen pääesikunnan ja puolustusvoimien sisäiseksi asiaksi, koska niiden katsotaan sisältävän sotilaallisesti salattavaa tietoa. Voidaan kuitenkin esittää kysymys, onko tällaisista indikaattoreista todellista hyötyä hallinnonalan kannalta ja parantavatko ne tulosohjauksen laatua tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta?

Indikaattoreiden taustalla olevien tietojen salaamisen vuoksi voidaan todeta, ettei hyvän tulosindikaattorin tunnusmerkistö täyty riittävällä tavalla. Esimerkiksi indikaattorin reliabiliteetin ja validiteetin arvioiminen on pelkän numeerisen arvon perusteella mahdotonta. Toisaalta indikaattoria voidaan kuitenkin arvioida myös sen suhteen, mihin se kohdentuu ja mitä tuloksellisuuden osa-aluetta sillä mitataan. Muutos aikaisempaan tuloksellisuuden osoittamiskäytäntöön on kuitenkin jäänyt tosiasiallisesti hyvin vähäiseksi ja vaikutuksiltaan muodolliseksi.

Numeroina ilmoitettava suorituskyky ilman tietoa sen tarkemmasta koostumuksesta ei ratkaise hallinnonalan tilivelvollisuuden osoittamiseen liittyviä puutteita. Sen sijaan hallinnonalan ja puolustusvoimien salattavuusintressien osalta tällaista menettelyä voidaan pitää perusteltuna. Indikaattorit on muodostettu puolustusvoimissa ja siellä on luonnollisesti myös tieto niiden tarkemmasta rakenteesta.

Tieto suorituskyvystä ja siinä tapahtuneista muutoksista palvelevat puolustusvoimien kehittämistä ja suunnittelua ja indikaattorit ovat siihen varmasti käyttökelpoisia. On kuitenkin olemassa myös mahdollisuus, että indikaattoreita käytetään tarkoituksellisesti esimerkiksi osoittamaan puolustusvoimien resurssitarpeita ja muodostamaan kehittämisen painopisteitä. Tulosohjauksen kannalta tiedon tulisikin kulkea pidemmälle ja olla myös resursseista päättävien tahojen ja kansalaisten käytettävissä.

Salattavuustarpeilla ja tilivelvollisuusnäkökulmalla on kummallakin oikeutuksensa. On selvää, ettei kaikki sotilaalliseen suorituskykyyn liittyvä tieto voi olla julkista. Toisaalta hallinnonala käyttää varsin paljon yhteiskunnan resursseja ja niiden kohdentuminen tulisi kyetä osoittamaan ainakin periaatteessa samalla tavoin kuin muillakin hallinnonaloilla. Hankintamenot on ilmoitettu tarkasti, mutta puolustusvoimien toimintaan käytetyt resurssit ja ennen kaikkea niillä saavutetut tulokset jäävät epäselviksi. Ongelmaan ei ole löydettävissä nopeaa ja yksiselitteistä ratkaisumallia, sillä tulosohjauksen ideaali ja sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvät salaustarpeet ovat vaikeasti yhteensovittavissa.

Hallinnonalan tulosohjaus onkin tällä hetkellä selkeästi eräänlainen kompromissi, jossa pyritään ottamaan huomioon sekä tulosohjausperiaatteiden että salattavuustarpeiden näkökulmat. Tämä ratkaisu näyttäisi toimivan suhteellisen hyvin, koska hallinnonalan

erityispiirteet on laaja-alaisesti ymmärretty, eikä hallinnonalaan näyttäisi kohdistuvan tämän osalta huomattavia paineita. Hallinnon ja puolustusministeriön mahdollisuudet tulosohjauksen kehittämiseen lisäämällä tuloksellisuustietoa puolustusvoimien toimintamenojen käytöstä ja niillä saavutetuista tuloksista vaikuttavat tällä hetkellä varsin rajallisilta, eikä siihen ole välttämättä edes todellista kiinnostusta.

Nykytilanteessa käyttäytymisperustainen agentin toiminnan kontrollointi toimintamenojen osalta vaikuttaisikin sopivan hallinnonalalle paremmin kuin tuloksellisuutta korostavat toimintamallit, sillä tulosohjauksen pilkkomista eri hallinnaloille räätälöityihin, erillisiin malleihin ei pidetä mahdollisena. Tämä on ymmärrettävää tulosohjausmallin omaksumisen ja myös sen piiriin kuuluvien toimijoiden tasavertaisuuden näkökulmasta. Taustalla voidaan nähdä myös potentiaalinen mahdollisuus tulosohjauksessa tähän mennessä saavutettujen tulosten osittaisesta romuttumisesta ja tulosohjauksen kokonaiskuvan pirstaloitumisesta, kun hallinnonalojen keskinäinen vertailtavuus, tai paremmin sen teoreettinen mahdollisuus heikkenisi oleellisesti.

Vaikutustason lisääminen tulosprismaan vahvistaa hallinnonalan tilivelvollisuusperiaatteen toteuttamista, mutta on salattavuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Puolustusvoimien tulisi muiden hallinnonalan tilivirastojen tavoin keskittyä nimenomaan vaikutusten aikaansaamiseen. Vaikuttavuustavoitteet on kyettävä operationalisoimaan konkreettiseksi toiminnallisiksi tulostavoitteiksi ja vaikutuksiksi, joiden toteutumista voidaan seurata relevanttien tulosindikaattoreiden avulla.

Edellyttäen, että yhtä hallinnonalan vaikuttavuustavoitetta kohden on useampia vaikutustavoitteita, täytyy myös toiminnallisten tulostavoitteiden ja vaikutustavoitteiden määrän olla keskenään oikeassa suhteessa. Vaikutustason käyttöönotto edellyttää lisäksi toiminnallisten tulostavoitteiden painopisteyttämistä siten, että tuloksilla on tietty painoarvo vaikutustavoitteen toteutumisessa. Se voidaan ilmaista esimerkiksi prosentuaalisesti ja ottaa sen mukaisesti huomioon vaikutustavoitteen toteutumista arvioitaessa.

Toiminnalliset tulostavoitteet kuvaavat nimensä mukaisesti tiliviraston toimintaa ja sille asetettuja tavoitteita. Ellei salattavuustarvetta arvioida hallinnonalalla uudelleen ja avata toimintamenojen käyttöä nykyistä enemmän, voidaan toiminnallisia tavoitteita kuitenkin edelleen asettaa ja raportoida niiden toteutumisesta. Tilivelvollisuusajattelun mukainen tulosten yhteys käytettyihin resursseihin jää kuitenkin tuolloin edelleen heikoksi.

8. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on käsitelty puolustushallinnon tulosoajasta päämies-agentti – teorian näkökulmasta. Päättökysymyksenä oli: Miten yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja niiden tuloraportointi suhteutuvat päämies-agentti -teorian viitekehukseen? Sivututkimuskysymyksenä oli: Millaisia haasteita puolustushallinnon tuloksellisuuden ja siinä erityisesti vaikuttavuuden arviointiin liittyy? Pääpaino on ollut asetettujen tutkimuskysymysten mukaisesti yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa ja tulosoajuksen prosessin kuvauksessa. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden katsottiin valtiorhallinnossa käytetyn tulorprisman mukaisesti sisältävän koko tulosoajusprosessin. Tulorprismaa käytettiin työn jäsenyyden tukena ja tuloksellisuusnäkökulmien muodostamisessa.

Agenttiteorian kautta johdettiin kaksi työhypoteesia, jotka olivat: 1.) Mitä suurempi epäselvyys keinojen ja tavoitteiden välillä on, sitä suurempi on agentin informatioetu; ja 2.) Mitä suurempi on agentin informatioetu, sitä korkeammat ovat päämiehen informatioiokustannukset. Tuloropimuksissa ensimmäisen hypoteesin katsottiin toteutuvan, mikäli asetetuilla tuloravoitteilla ei ollut selkeää yhteyttä tuloksellisuushierarkian ylempään tasoon. Heikon tuloroketjun katsottiin siten ilmentävän agentin informatioetua ja olevan päämiehen etujen vastainen.

Toinen hypoteesi kohdistui myös tulorostasojen ja – ketjujen väliseen yhteyteen ja niiden toimivuuteen. Informatioiokustannukset aiheutuvat tuloraportoinnin vaikeudesta yhdistää toiminnalliset tulokset vaikuttavuuteen, mikäli niiden välillä ei ole todellista (kausaalista) yhteyttä. Informatioiokustannukset kohdistuvat käytännössä ministeriöön, joka vastaa hallinnonalansa ohjauksesta ja osana valtioruuvostoa toiminnan tuloksellisuudesta eduskunnalle.

Tulorohjauksen käyttöönottaminen ja kehittäminen on tapahtunut Suomen valtiorhallinnossa inkrementalistisesti, pienin edistysaskelin. Tulorohjauksen käyttöönottoa 1990-luvun puolivälissä seurasi ohjauksmallin kehittämisessä hiljaisempi ajanjakso, jolloin useat tavoitteet jäivät keskeneräisiksi. Tilannetta pyrittiin korjaamaan 2000-luvun alussa. Vuonna 2003 toteutettiin tulorohjauksen terävöittämisshanke ja 2004 taloussääntöuudistus, jotka ovat vieneet ohjausta ja tuloraportointia aikaisempaa tehokkaampaan suuntaan.

Puolustushallinto on lakisääteisten tehtäviensä ja ydintoimintansa osalta varsin erityislaatuinen osa valtiorhallintoa. Keskittyminen poikkeusolojen toimintaan ja varautumiseen asettaa hallinnonalan fokuksen sellaiselle alueelle, missä tuloksellisuuden osoittaminen normaalioloissa on lähtökohtaisesti vaikeampaa kuin muilla hallinnonaloilla. Puolustushallinnon tulorohjauksen toteuttaminen on osoittautunut haasteelliseksi erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Tämä tulisikin jo lähtökohtaisesti hyväksyä ja määritellä vaikuttavuus riittävän väljästi ja joustavasti yhteiskunnan kannalta tärkeiden tavoitteiden ja tavoitetilojen ylläpitämisenä ja edistämisenä puolustushallinnon osalta.

Toisaalta voidaan myös pohtia, tulisiko poikkeusoloihin varautumisen sijaan pyrkiä painottamaan enemmän yhteiskunnan normaalioloissa tapahtuvaa toimintaa ja sen tuloksellisuutta? Näin siitä huolimatta, että toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on tuottaa suorituskykyä ja valmiuksia yhteiskunnan toimintaan ja sen turvaamiseen kriisin aikana.

Kuten tässä tutkimuksessa on osoitettu, on hallinnonalan vaikuttavuustavoitteis-
sa mahdollisuus niiden konkreettisempaan määrittelyyn vaikutusten kautta. Tätä voi-
daan myös pitää edellytyksenä toimivammalle tulosohjaukselle. Puolustushallinnon
erityistarpeet ja -piirteet on tunnustettava ja otettava tulosohjauksessa huomioon.
Ne eivät kuitenkaan voi olla peruste sille, ettei tulosohjausta kehitetä ja sovelleta
aidosti hallinnonalan tilivirastoihin ja niiden toimintaan. Poikkeusoloihin varautumi-
sen vastapainona ovatkin tulosohjauksen näkökulmasta hallinnonalan varsin tarkoin
rajatut tehtävät, jotka mahdollistavat suhteellisen selkeän ja yksiselitteisen tavoit-
teenasetannan.

Puolustushallinnon tulosohjaushierarkiaa tarkasteltiin hypoteettisina päämies-agentti
– suhteina ja analysoitiin niiden piirteitä ohjausasiakirjojen, erityisesti niissä ilmoi-
tettujen tulostavoitteiden näkökulmasta. Kaikilta osin teorialle ei ollut löydettävissä
riittävää empiiristä tukea. Agenttiteoriaa ei ulotettu koko hallinnonalaan ja sen toimin-
taan. Tällöin myös teorian selitysvoima rakentuu ainoastaan tulosohjausasiakirjojen
perustalle, eikä niistä ole mahdollista tehdä laajempia, hallinnonalan ohjaussuhteita
koskevia tulkintoja.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden horisontaalinen, useita hallinnonaloja ja toimijoita
koskeva piirre korostuu voimakkaasti juuri ulko- ja puolustusministeriön hallinnonaloilla,
joiden toiminnan onnistuneisuuteen vaikuttaa useita niistä riippumattomia tekijöitä. Tu-
losohjauksessa tämä näkyy esimerkiksi (puolustus)poliittisten tavoitteiden varsin yleisel-
le tasolle jäävinä kuvauksina ja tavoitteina.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen määrittelemine eivät kuitenkaan ole lopul-
takaan tulosohjauksen toteuttamisen kannalta suurin haaste. Tässä työssä osoitettiin,
että puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteiden yhteys poliittiseen päätöksentekoon
ja valtioneuvoston ohjausasiakirjoihin (hallitusohjelma, hsa, valtioneuvoston turvalli-
suus- ja puolustuspoliittinen selonteko) on tulosohjauksen kannalta riittävä. Asetetut
yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteet liittyvät läheisesti hallinnonalan ydin-
toimintoihin ja lakisääteisiin tehtäviin. Niiden voi myös katsoa olevan yhteiskunnan
edun mukaisia laaja-alaisia tavoitteita, joiden toteutumista puolustushallinto omalla
toiminnallaan edistää.

Agenttiteorian näkökulmasta puolustushallinnolle asetetut vaikuttavuustavoitteet
eivät olekaan sisällöllisesti ristiriidassa poliittisten ohjausasiakirjojen kanssa. Sen si-
jaan poliittisen ohjauksen ja päätöksentekoprosessin kautta välittyviä tavoitteita tu-
lisi pyrkiä puolustushallinnossa konkretisoimaan nykyistä selkeämmin sellaisiksi, että
niiden kautta tapahtuva hallinnonalan vaikutustavoitteiden ja toiminnallisten tulosta-
voitteiden asettaminen olisi toimivampaa. Erityisesti vaikuttavuuden suorittamiseen
painottuvaa piirrettä ilman sitoutumista tiettyyn laatu- tai määrätavoitteeseen tulisi
pyrkiä vähentämään.

Tulosohjaussuhde ja tulosopimuksista ilmenevä agenttisuuhde puolustusministeri-
östä puolustusvoimiin on tulosohjausasiakirjojen valossa huomattavasti poliittista oh-
jaustasoa moniulotteisempi. Yleisvaikutelmaksi muodostuu, että puolustusvoimien tu-
lostavoitteet on asetettu selkeästi puolustusvoimien näkökulmasta, eikä niillä ole vahvaa
yhteyttä hallinnonalan yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Asetelmaa korosta-
vat puolustusvoimien omat vaikuttavuustavoitteet, jotka ovat osin päällekkäisiä hallin-
nonalan vaikuttavuustavoitteiden kanssa. Tällainen rakenne luo epäselvyyttä tulokselli-
suushierarkiaan, heikentää hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden asemaa ja ministeriön
roolia tulosohjauksen toteuttamisessa.

Puolustusvoimien tuloraportoinnin jäsenyys ja laadullinen taso on vaihdellut vuosittain voimakkaasti, eikä tuloksellisuusraportoinnilla ole siten selkeää ajallista jatkuvuutta. Myös vertailtavuus tulostavoitteiden seurantatiedoissa on heikko. Puolustusvoimien asema agenttina näyttäytyykin tulohjauksiasiakirjojen ja myös haastatteluaineiston kautta vahvana.

Agenttiteorian hypoteesit päämääräkonfliktista ja informaation asymmetriasta toteutuvat käytetyn tutkimusaineiston perusteella. Puolustusvoimilla on tulohjattavana tilivirastona (agenttina) informaatioetu suhteessa puolustusministeriöön (päämieheen). Puolustusministeriön informaatiokustannukset ovat todettavissa hallinnonalan tulohjauksessa aitojen tuloksetjien puuttumisena, mikä heijastuu kielteisesti hallinnonalan kykyyn osoittaa tuloksellisuutensa valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Asetetut puolustusvoimien tulostavoitteet ilmentävätkin enemmän resurssiohjausta kuin tavoitteellista tulohjausta, jossa on sitouduttu tiettyihin lopputuloksiin. Erityisesti tavoitteiden ilmaisu henkilötyövuosina ja käytettyinä määrärahoina on selvästi tulohjauksen periaatteiden vastainen. Resurssit tulee kyllä ilmoittaa, mutta tuloksiin sidottuina, jolloin saavutetut tulokset voidaan suhteuttaa niiden vaatimiin resursseihin.

Agenttiteorian sisältämä oletus päämääräkonfliktista voidaan osoittaa siinä, miten hallinnonalan ja erityisesti puolustusvoimien salaustarpeet ja tulostavoitteet määritellään. Puolustusvoimien suhteellisen rajallinen valmius tuloksellisuustiedon julkistamiseen voidaan puolestaan liittää agenttisuhteeseen sisältyvään ehtoon informaation epäsymmetriasta. Rajoittamalla tiedon saatavuutta puolustusvoimat pitää yllä omaa informaatioetuaan agenttina ja heikentää tulohjauksen toteuttamismahdollisuuksia ja päämiehen ohjausotetta.

Merkille pantavaa on, että informaatioedun ylläpitäminen on nähtävissä myös tavoitteenasetannassa edellä mainittuina resurssien käytölle asetettuina tavoitelukuina. Tämä osoittaa, että tulosopimusten laatimisvaiheessa puolustusvoimat ei ole lähtökohtaisesti sitoutunut aidosti tuloksiin edes tavoitteiden tasolla, vaan eriteltyjen resurssitarpeiden mukaiseen resurssien käyttöön. Resurssien käyttöön ei kerro varsinaisesti saavutetuista hyödyistä tai toiminnan tehokkuudesta.

Puolustusministeriö vastaa osana valtioneuvostoa hallinnonalan sisäisestä ohjauksesta. Ministeriön tulisi siten myös edellyttää hallinnonalan virastoilta voimakkaampaa sitoutumista tuloksiin ja tulohjauksen mukaiseen tavoitteiden asettamiseen ja raportointiin. Tulohjauksiasiakirjoissa ministeriön ohjausote ja asema päämiehenä näyttäytyvätkin varsin heikkoina. Puolustusministeriö on toistuvasti kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota tuloraportoinnin laadussa ilmeneviin puutteisiin, mutta käytännössä niiden laatu ei näytä merkittävästi parantuneen.

Työssä selvitettiin myös mahdollisuuksia tulohjauksen kehittämiseen. Poliittisten päätöksentekijöiden ja tulohjauksen ideaalimallin näkökulmasta puolustusvoimien tuloksellisuutta tulisi avata kertomalla avoimemmin määrärahan käytöstä, erityisesti toimintamenoista jotka muodostavat yli puolet hallinnonalan budjetista. Puolustusvoimissa tietojen salausta on perusteltu muun muassa sotilaallisen suorituskykytiedon salaamistarpeella ja siihen liittyvällä kansallisella turvallisuudella. Puolustusministeriön virkamiesten näkemyksistä löytyy tukea molemmille näkökulmille: puolustusvoimien tarpeita ymmärretään varsin pitkälle, mutta toisaalta myös tulohjaus ja tilivelvollisuuden osoittaminen kansalaisille nähdään tärkeänä.

Tulosohjauksessa tulosketjut ja niiden mukaisesti rakennettu mittaristo muodostavat perustan, johon hallinnonalan ohjaus ja tilivelvollisuusnäkökulman toteuttaminen voidaan rakentaa. Vaikuttavuus jää puolustushallinnon osalta väistämättä melko abstraktiksi, eikä siihen juuttuminen ei ole kannattavaa. Toiminnallisten tulosten ja niiden vaikutusten osoittamisella kyetään vastaamaan tulosohjauksen kriteereihin varsin hyvin, eikä vaikuttavuutta tarvitse määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Tulosketjujen heikkous tai jopa puuttuminen ovat nykytilanteessa huomattavimpia ongelmia tulosohjauksen toteuttamiselle. Ilman eri tuloksellisuustasojen välistä yhteyttä on tuloksellisuuden osoittaminen käytännössä erittäin vaikeata, erityisesti mikäli tietojen tulee perustua numeerisiin mittareihin. Myös laadullinen arviointi jää ilman riittävää tietoperustaa ja vakuuttavuutta.

Tuloksellisuuden todentaminen ja siinä ilmenevien puutteiden korjaaminen ovat olennainen osa tulosohjauksen toteuttamista. Se ei saa kuitenkaan viedä huomiota toiminnan yhteiskunnalliselta merkitykseltä ja tavoitteilta. Tulosohjaus ei ole itsessään muuta kuin ohjausväline, jolla tavoitellaan tuloksiin sitoutunutta, kustannustehokasta hallintoa, joka toiminnallaan edistää yhteiskunnallisesti merkityksellisiksi katsottuja asioita ja niiden mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen tarkastelussa eräs jatkotutkimusmahdollisuus olisi verrata eri maiden käytäntöjä ohjata ja arvioida puolustushallinnon tuloksellisuutta. Toisaalta vaikuttavuuden ja tuloksellisuusarvioinnin tarkastelu laajalaisemmin Suomen valtionhallinnossa voisi myös olla eräs mielenkiintoinen ja ajankohdainen tutkimusaihe.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen kehittämissuosituksen

1. Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuushierarkiaa selkiytetään ja tavoitteiden asettamisprosessia kehitetään. Toiminnallisten tulostavoitteiden ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden välistä rakenteellista ja sisällöllistä yhteyttä tiivistetään. Asettujen tulostavoitteiden painoarvo ilmoitetaan tulossopimuksissa. Tulostavoitteiden toteutumista voidaan tällöin arvioida johdonmukaisemmin ja liittää yksittäiset tavoitteet selkeämmin osaksi hallinnonalan laajempia tulostavoitteita.
2. Puolustusministeriö selvittää mahdollisuudet ohjelmateorian hyödyntämiselle hallinnonalan tulosohjauksessa. Tarvittaessa ohjelmateoriaa sovelletaan hallinnonalan tulostavoitteiden asettamisessa. Sitä kehitetään ja sen toimivuutta arvioidaan säännöllisesti.
3. Puolustushallinnon tulostietojen salaustarpeet arvioidaan ja tietojen salaaminen on kyettävä tarvittaessa perustelevaan. Pohditaan salattavuus- ja tilivelvollisuusnäkökulmien parempaa yhteensovittamista hallinnonalalla.
4. Riskienhallinta huomioidaan selkeämmin osana hallinnonalan kokonaissuunnittelua ja tulosohjausta. Tulostavoitteita kehitetään sisällöltään kunnianhimoisemmiksi ja niiden suorittamispainotteisuutta ilman selkeästi ilmaistua tavoitetasoa vähennetään. Samalla parannetaan tuloksellisuuden arviointi- ja mittaamismahdollisuuksia.
5. Tulossopimukset liitetään selkeämmin hallinnonalan suunnittelu- ja ohjausasiakirjoihin, pitkän aikavälin tavoitteisiin ja niiden edistämiseen. Stratsu → Kesu → Tosu → tulossopimukset.
6. Tulosohjaus liitetään osaksi puolustusministeriön prosessimaista toimintatapaa ja johtamista. Prosesseissa edistetään hallinnonalan tulostavoitteiden toteutumista ja toteutetaan myös rajoitetusti tavoitteiden seuranta.

LÄHTEET

1. Asiakirjalähteet

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000 / 676

Laki puolustusvoimista 11.5.2007 / 551

Puolustusministeriö (2004a). Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2004 (27.2.2004).

Puolustusministeriö 2004b. Puolustusministeriön kannanotto puolustusvoimien vuoden 2004 tilinpäätöksestä (15.6.2005).

Puolustusministeriö (2005a). Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2005 (28.2.2005).

Puolustusministeriö (2005b). Puolustusministeriön toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2005.

Puolustusministeriö (2005c). Puolustusministeriön kannanotto puolustusvoimien vuoden 2005 tilinpäätöksestä (12.6.2006).

Puolustusministeriö (2006a). Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2006 (3.3.2006).

Puolustusministeriö (2006b). Puolustusministeriön kannanotto puolustusvoimien vuoden 2006 tilinpäätöksestä (13.6.2007).

Puolustusministeriö (2007a). Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2007 (1.3.2007).

Puolustusministeriö (2007b). Puolustusministeriön kannanotto puolustusvoimien vuoden 2007 tilinpäätöksestä (2008).

Puolustusministeriö (2007c). Puolustusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksen perusteluiden uudistamistyöryhmän loppuraportti.

Puolustusministeriö (2008). Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2008 (6.3.2008).

Valtioneuvoston ohjesääntö (VNOS), 262 / 2003, 16 §.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005a) Puolustusministeriön tuloksellisuusraportointi eduskunnalle. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 105 / 2005. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005b). Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan sekä tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2004, annettu 6.9.2005.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006). Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan sekä tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2005, annettu 19.9.2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007a). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 13/2007 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007b). Tulosohjauksen tila. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 10/2008 vp.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT) (2006). Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. Helsinki: Puolustusministeriö.

2. Haastattelut

11 tutkimushaastattelua.

3. Kirjallisuus

Ahonen, Pertti (1998) Hallituksen evaluaatiotuki. Kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Anagboso, Mavis; Spence, Alison (2009) Measuring defence. *Economic & Labour Market Review*, Vol. 3, No 1, January 2009.

Chelimsky, Eleanor & Shadish, William R. (toim.) (1997) *Evaluation for the 21st Century, A Handbook*. Thousand Oaks: Sage.

Dahler-Larsen, Peter (2005) *Vaikutavuuden arviointi, hyvät käytännöt, menetelmäkäsikirja*. Helsinki: Stakes.

Eräsaari, Risto (ym.) (1999) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus.

Eskola, Jari; Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Etelälahti, Pekka. *Tulosprisman soveltamisesta tilivirastojen ohjauksessa*. Työpapereita, Tampereen yliopisto.

Harrinvirta, Markku; Uusikylä, Petri; Virtanen, Petri (1998) *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 7 / 98. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Harrinvirta, Markku (1998) *Tulosohjauksen toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 2 / 98. Helsinki.

Huhtinen, Aki-Mauri; Rantapelkonen, Jari (toim.) (2006) *Sirpaleita sotilaskulttuurin rajoilta*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos.

Hyytinen, Kirsi (2009) *Monta tietä vaikuttavuuteen: artikkelikokoelman johtopäätökset*. Teoksessa *Monta tietä vaikuttavuuteen. Käytäntöjä, kokemuksia ja haasteita eri hallinnonaloilta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Joustie, Heikki (2009) *Valtionhallinnon toiminnan ydin on sen vaikuttavuus*. Teoksessa *Monta tietä vaikuttavuuteen. Käytäntöjä, kokemuksia ja haasteita eri hallinnonaloilta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Joustie, Heikki; Salminen, Matti (2003) *Tulosohjauksen terävöittäminen*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 9 / 2003. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kauppi, Hannu (2003) *Tavoitteista tuloksiin -Tulosohjauksmatriisin määrittely*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 6 / 2003. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kerttunen, Mika (toim.) (2007) *Uudet uhkat?* Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos.

Kivistö, Jussi (2007) *Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Kosola, Jyri (2007) *Suorituskyvyn elinjakson hallinta*. *Julkaisusarja 5, No 7*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotatekniikan laitos.

Krogars, Marco (2001) *Uudistuva puolustusministeriö*. Puolustusministeriön julkaisuja 1/2001. Helsinki: Puolustusministeriö.

Krogars, Marco (2000) *Tulosajattelu puolustushallinnossa*. Helsinki: Puolustusministeriö.

Kujanpää, Olavi (2001) *Tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kutinlahti, Pirjo; Lähteenmäki-Smith, Kaisa; Konttinen, Jari (2006) *Vaikuttavaa tutkimusta*. *Arviointikäytäntöjä julkisissa tutkimusorganisaatioissa: Helia ja SAMK*. Espoo: VTT.

Laitinen, Kari; Nokkala, Arto (2005) *Suomalainen asevelvollisuus –Historiaa, haasteita ja tulevaisuutta*. Helsinki: Puolustusministeriö.

Lumijärvi, Ismo (1997) *Tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö julkisorganisaatioissa*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lumijärvi, Ismo (1988) *Tuloksellisuuden arviointi julkisessa hallinnossa*. Vaasa: Vaasan korkeakoulu.

- Lumijärvi, Ismo; Salo, Sari (1996) Valtionhallinnon tulosohejausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Maanpuolustuskorkeakoulu (2005) Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Meklin, Pentti (2002) Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Edita.
- Meres-Wuori, Ora (1998) Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Miller, Gary J. (2005) The Political Evolution of Principal-Agent Models. Annual Review of Political Science 2005, 8: 203–25.
- Määttä, Seppo; Ojala, Timo (1999) Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, HAUS, Valtiovarainministeriö.
- Peters, Guy B.; Pierre, Jon (2001) Politicians. Bureaucrats and Administrative Reform. London: Routledge.
- Pitkänen, Eero (1969) Tulostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Helsinki: Kauppakorkeakoulu.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000) Public Management Reform, A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.
- Puolustushallinnon organisaatiomuutosten alueellisten vaikutusten arviointi. Tarkastelun kohteena Hangon rannikkopatteriston sekä Vammalan asevarikon lakkauttaminen. Arvioijana Net Effect Oy. Helsinki 2007: Puolustusministeriö.
- Puolustusministeriön internet-sivut: www.defmin.fi (käyty 13.3.2009)
- Puoskari, Minna (2002) Ministerit strategisina johtajina. Virkamieshaastattelujen raportti strategisesta johtamisesta valtioneuvostossa. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos ja valtiovarainministeriö.
- Puukka, Ilkka (2001) Muutoksen poliittisuus: Strateginen johtaminen puolustushallinnossa. Tapaustutkimuspoliittisten päätöksentekijöiden ja ylimpien virkamiesten välisistä suhteista syvälle käyvässä muutoksessa. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Puukka, Ilkka (2005) Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Pöllä, Kaisa; Vuorela, Terho (2001) Tulovastuun haaste, selvitys ministeriöiden tulosohejausotteesta. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Pöysti, Tuomas (2003) Kuulemistilaisuus 19.12.2003 tulosohejaus- ja tilivelvollisuusudistuksen johdosta talousarvioesitykseen tehtävistä muutoksista. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Pöysti, Tuomas (2006) Vaikuttavuus valtionhallinnossa. Valtioneuvoston controllerin puheenvuoro "Tulokellisuus valtionhallinnossa"-seminaarissa 31.10.2006.
- Raitasalo, Jyri (2008) Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos.
- Raitasalo, Jyri (2006) Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen suomalaisessa sodan kuvassa kylmän sodan jälkeisellä ajalla. Artikkeliteoksessa Huhtinen, Aki-Mauri; Rantapelkonen, Jari (toim.) (2006) Sirpaleita sotilaskulttuurin rajoilta. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos.
- Rajavaara, Marketta (1999) Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Artikkeliteoksessa Eräsaari ym. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus.
- Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: KELA.
- Riipinen, Pekka (2008) Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta. Helsinki: TPAK-sihteeristö.
- Räsänen, Hannu (toim.) (2001) Strateginen ajattelu puolustushallinnossa. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

- Sallinen, Anu (2005) Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvulla. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Salminen, Matti ym. (2001) Julkisen hallinnon toimivuuden ja arvioinnin kehittäminen. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Selén, Kari (2006) Sotamarsalkka Mannerheimin asema ja valtuudet talvisodan ja välirauhan aikana. Sotahistoriallinen aikakauskirja 25. Helsinki: Sotahistoriallinen yhdistys.
- Shapiro, Susan P. (2005) Agency Theory. *Annual Review of Sociology* 2005, 31: 263–84.
- Stenvall, Jari. Hallinnon kehittämisen metaforat. Artikkeliteoksessa Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaareen. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Helsinki: Hallintohistoriakomitea ja painatuskeskus.
- Temmes, Markku (2008) Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat. *Hallinnon tutkimus* 3 / 2008. Helsinki 2008: Hallinnon tutkimuksen seura.
- Terä, Martti V; Tervasmäki, Vilho (1973) Puolustushallinnon perustamis- ja rakentamisvuodet 1918–1939, puolustusministeriön historia I. Helsinki: Sotatieteen laitos.
- Truthardt, Leena (2005) Tulosohjaus yliopistossa –muotia ja seurustelua. Artikkeliteoksessa Aittola, Helena; Ylijoki, Oili-Helena (toim.) Tulosohjattua autonomiaa. Akateemisen työn muuttuvat käytännöt. Helsinki: Gaudeamus.
- Uusikylä, Petri (1999) Poliittikan ja hallinnon arviointi. Artikkeliteoksessa Eräsaari ym. Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus.
- Valovirta, Ville (2000) Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 9 / 2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2003) Tulosohjauksen terävöittäminen. Työryhmämuistioita 9 / 2003. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2005a). Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2 / 2005. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2005b) Indikaattorit ohjauksen ja seurannan välineinä. Valtiovarainministeriön indikaattorityöryhmän raportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2007) Valtiovarain controller-toiminto. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö (2009) Monta tietä vaikuttavuuteen. Käytäntöjä, kokemuksia ja haasteita eri hallinnonaloilta. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006) Puolustusministeriön tuloksellisuusraportointi eduskunnalle. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 105 / 2005. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Vedung, Evert (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert (2003) Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. Työpapereita 2 / 2003. Helsinki: Stakes.
- Virtanen, Petri; Wennberg, Mikko (2005) *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Helsinki: Edita.
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005. Arvioijana Net Effect Oy. Helsinki 2005: Puolustusministeriö.
- Yin, Robert (1987) *Case Study Research, Design and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.

LIITE 1. Puolustushallinnon tulostavoitteet vuodelle 2004.

PUOLUSTUSHALLINNON VUODELLE 2004 ASETETUT TULOSTAVOITTEET	
1.	Osallistutaan valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluihin ja kehitetään puolustusjärjestelmää selontekojen mukaisesti.
2.	Kehitetään Suomen kansainvälistä puolustuspoliittista ja sotilaallista yhteistoiminta- ja kriisinhallintakykyä Euroopan unionin tavoitteiden PARP-prosessin ja pohjoismaisen yhteistyön periaatteiden mukaisesti. Osallistutaan Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen.
3.	Puolustusmateriaalihankkeissa noudatetaan vuonna 2003 uudistettua puolustushallinnon materiaalipoliittista ohjelmaa ja yleisiä hankintaperiaatteita.
4.	Puolustusvoimista annetun lain ja asevelvollisuuslain kokonaisuudistuksen valmistelua jatketaan. Uudistustyö on kiinteästi sidoksissa valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluun.
5.	Saatetaan loppuun vuoden 2001 selonteon rakennemuutoksen edellyttämät toimet.
6.	Puolustushallinnon yhteistoimintaa lisätään muun yhteiskunnan kanssa toiminnan kehittämisvaatimusten ja ohjelmajohtamisen kehittämisperiaatteiden mukaisesti.
7.	Puolustusministeriön hallinnonalan keskushallinnon uudistamista jatketaan vuonna 2003 laadittujen selvitysten perusteella.
8.	Varmistetaan tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisten suoritusten arviointiin perustuvan palkkausjärjestelmän käyttöönotto puolustushallinnossa.
9.	Selvitetään hallinnonalan budjetin vaikutukset hallituksen aluepolitiikkaan liittyen maan eri osissa.

LIITE 2. Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2005.

PUOLUSTUSHALLINNON VUODELLE 2005 ASETETUT YHTEISKUNNALLISET VAIKUTTAVUUSTAVOITTEET	
Puolustus- politiikka	Valtioneuvoston asettama yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoite
	Puolustusvoimia kehitetään vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti (alustava tulostavoite talousarvioesityksessä). Valtioneuvoston vuonna 2004 antaman turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon tultua hyväksytyksi eduskunnassa puolustusvoimia kehitetään sen linjausten mukaisesti.
	Ministeriön esittämä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoite
	Turvataanvaltiojohdolle mahdollisimman laaja turvallisuuspoliittinen toimintavapaus: <ul style="list-style-type: none"> • ylläpitämällä ja kehittämällä uskottavaa kansallista puolustuskykyä, joka mahdollistaa liittoutumisen • jatkamalla valmiuksien luomista sotilaalliseen yhteistyöhön erilaisissa kriisitilanteissa

Sotilaallinen maanpuolustus	Valtioneuvoston asettamat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteet
	<ul style="list-style-type: none"> • Kansallisessa varautumisessa ja maanpuolustuksen kehittämisessä otetaan huomioon myös uudenlaiset riskit ja uhat. • Suomen omaa puolustusvälineellisuutta tuetaan. • Asevientipolitiikassa noudatetaan EU:n yhteistä säännöstöä.
	Ministeriön esittämät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoitteet
	<p>Parannetaan uskottavaa puolustuskykyä jatkamalla strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn luomista:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aloitetaan puolustusvoimien yhteisen iTVJ-järjestelmän kehittäminen luomalla vuoden 2005 aikana yhteisen integroidun tietoverkon ja kansainvälisen yhteentoimivuuden vaatimusten mukainen arkkitehtuuri. • Jatketaan maavoimien valmiusprikaatien varustamista ja koulutusta siten, että valmiusyhtymät ovat operatiivisesti valmiina vuoden 2008 loppuun mennessä. Vuoden 2005 aikana otetaan tärkeimmät uudet järjestelmät koulutuskäyttöön. • Kehitetään merivoimien kykyä meriyhteyksien suojaamiseen ylläpitämällä merivoimien pintatorjuntakykyä, kehittämällä liikkuvaa rannikkopuolustusta ja aloittamalla miinantorjuntakyvyn luominen. Vuoden 2005 aikana jatketaan Laivue 2000:een liittyviä hankintoja, modernisoidaan meritorjuntaohjuskalusto sekä aloitetaan miinantorjuntakyvyn kehittämiseen liittyvien järjestelmien hankinta. • Kehitetään ilmavoimien hävittäjätorjunnan ja ilmapuolustuksen tulenkäytön johtamisjärjestelmän suorituskykyä ja tukeutumisympäristön taistelunkestävyyttä. Vuoden 2005 aikana jatketaan torjuntahävittäjäkaluston ylläpitopäivitystä, kehitetään johtoportaiden kriisiajan tilannetietoisuutta ja johtamiskykyä sekä parannetaan päätukikohtien taistelunkestävyyttä. <p>Jatketaan puolustusvoimille eurooppalaisia kriisinhallintatavoitteita vastaavan kyvyn kehittämistä ottaen huomioon EU:n kriisinhallinnan kehittämistä koskevat päätökset. Vuoden 2005 aikana laaditaan suunnitelma nopean toiminnan kyvyn luomiseksi ja lisäämiseksi kansainvälisiin valmiusjoukkoihin.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ylläpidetään yleistä asevelvollisuutta. Pyrkimyksenä on, että ikäluokasta koulutetaan kaikki varusmiespalvelukseen terveydentilansa puolesta sopivat miehet. Kertausharjoituksissa koulutetaan 30 000 henkilöä. • Aloitetaan toimintavuonna toienpiteet, joilla puolustusvoimien henkilöstömenot käännetään laskuun kohti vuoden 2004 tasoa vuode 2008 loppuun mennessä. • Ylläpidetään kansalaisten kestävästä maanpuolustustahtoa siten, että kansalaisista 76-80 % katsoo, että mikäli Suomeen hyökkättäisiin, suomalaisten olisi puolustauduttava aseellisesti kaikissa tilanteissa, vaikka tulos näyttäisi epävarmalta.

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen	Ministeriön esittämä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoite
	<p>Kehitetään ja ylläpidetään kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisella yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen edellyttämää suorituskykyä takaamaan valtiojohdolle toimintavapaus erilaisissa kansallista turvallisuutta uhkaavissa tilanteissa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • seuraamalla miten ministeriöt sisällyttävät kehittämissuunnitelmat hallinnonalansa talousarvioehdotuksiin ja toiminta- ja taloussuunnitelmiin • järjestämällä valtionhallinnon valmiusharjoitus VALHA 2005.
Sotilaallinen kriisinhallinta ja rauhanturvamistoiminta	Valtioneuvoston asettama yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoite
	Puolustusvoimien mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin kriisinhallinta- ja rauhanturvamistehtäviin kehitetään ottaen huomioon myös kansallisen puolustuksen tarpeet.
	Ministeriön esittämä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoite
	Vahvistetaan pohjoisen Euroopan vakautta ja lisätään kansainvälistä turvallisuutta osallistumalla kriisinhallintaoperaatioihin valtiojohdon päätösten mukaisesti sekä ylläpitämällä valmiutta osallistua uusiin operaatioihin lyhyelläkin varoitusaikalla.
Hallinnon organisaation ja toimintatapojen kehittäminen ja tutkimustoiminta	Ministeriön esittämä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostavoite
	<p>Hallinnon toiminnan ja rakenteiden kokonaiskehittämistä jatketaan. Suuntalinjoina korostuvat uusien joustavien verkottumiseen perustuvien toimintamallien kehittäminen sekä tietohallinnon uudelleenjärjestelyt.</p> <p>Tutkimustoiminta tukee hallinnon strategista päätöksentekoa ja kehittämistä tuottamalla relevanttia tutkimustietoa. Painopisteenä on valmistella ja käynnistää turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon edellyttämät tutkimustehtävät.</p>

LIITE 3. Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2006.

PUOLUSTUSHALLINNON VUODELLE 2006 ASETETUT YHTEISKUNNALLISET VAIKUTTAVUUSTAVOITTEET
Uskottavan puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen, sotilaallisten turvallisuushkien ennaltaehkäisy ja -torjuntakyky sekä yhteistoimintakyky muiden yhteiskunnan turvallisuusviranomaisten kanssa.
Sotilaallisen huoltovarmuuden turvaaminen.
Keskeisen sotilaallisen maanpuolustuksen lainsäädännön sekä puolustushallinnon tehtävien ja hallintojärjestelmän ajanmukaisuus.
Sotilaallisen maanpuolustuksen yleinen hyväksyttävyyys ja kestävä maanpuolustustahto.
Toimintaympärisön muutosta vastaava kriisinhallintakyky.
Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen kaikissa tilanteissa sovittamalla yhteen julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteet ja kansalaisten vapaaehtoinen toiminta.
Valtakunnan itsenäisyyden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaaminen omalta osaltaan.

LIITE 4. Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2007.

PUOLUSTUSHALLINNON VUODELLE 2007 ASETETUT YHTEISKUNNALLISET VAIKUTTAVUUSTAVOITTEET
<p>Kansallista puolustusta ylläpidetään ja kehitetään niin, että se vastaa muuttuvan turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Tähän liittyen parannetaan uskottavaa puolustuskykyä sekä sotilaallisten turvallisuusuhkien ennaltaehkäisy- ja torjuntakykyä. Puolustusjärjestelmää kehitetään valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti siten, että toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat.</p>
<p>Puolustusministeriön hallinnonalan yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta kehitetään muun yhteiskunnan ja viranomaisten kanssa hallinnon eri tasoilla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden turvaamiseksi.</p>
<p>Puolustushallinnon kykyä kansainväliseen yhteistoimintaan ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan kehitetään. Sotilaallista kriisinhallintakykyä parannetaan kansainvälisten sitoumusten ja toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti. Sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste on EU:n taisteluosastoihin osallistumisessa ja siihen liittyvän suorituskyvyn luomisessa.</p>

LIITE 5. Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2008.

PUOLUSTUSHALLINNON VUODELLE 2008 ASETETUT YHTEISKUNNALLISET VAIKUTTAVUUSTAVOITTEET		2008 tavoite Vaikuttavuus asteikolla 1-5
Puolustuspolitiikka	Puolustuspolitiikka, jolla edistetään Suomen etua, määritetään sotilaalliselle maanpuolustukselle tarkoituksenmukaiset perusteet ja tuotetaan tarvittava ohjaus hallinnonalan virastoille.	4,0
Valtakunnan sotilaallinen puolustaminen	Valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, jolla ehkäistään ja torjutaan Suomeen kohdistuvat sotilaalliset uhkat.	3,4
Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen	Puolustusministeriön hallinnonalan yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta kehitetään muun yhteiskunnan ja viranomaisten kanssa hallinnon eri tasoilla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden turvaamiseksi.	3,5
Osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan	Puolustushallinnon kykyä kansainväliseen yhteistoimintaan ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan kehitetään ja sotilaallista kriisinhallintakykyä parannetaan kansainvälisten sitoumusten ja toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti. Sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste on EU:n taisteluosastoihin osallistumisessa ja siihen liittyvän suorituskyvyn luomisessa.	3,2

LIITE 6. Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2004.

PUOLUSTUSVOIMIEN TULOSTAVOITTEET VUODELLE 2004
<p>1. Suorituskyky</p> <ul style="list-style-type: none">• Puolustusvoimien tilannekuva pidetään ajantasaisena siten, että se mahdollistaa puolustussuunnittelun ja oikea-aikaisen päätöksenteon siten, että aluevalvontalain ja puolustusvoimista annetun lain mukaiset tehtävät kyetään täyttämään.• Puolustusvoimien valmius ja suorituskyky muodostavat ajantasaisen ja turvallisuusympäristöä vastaavan ennaltaehkäisevän sotilaallisen pidäkkeen.• Maa-, meri- ja ilmavoimien valmiusyhtymiä kehitetään valtioneuvoston selonteon linjausten mukaisesti.• 2010-luvun puolustusjärjestelmän suuntaviivat vahvistetaan valtioneuvoston seuraavassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa.• Osallistutaan puolustusvoimista annetun lain ja asevelvollisuuslain kokonaisuudistuksen valmisteluun valtioneuvoston selonteon laatimiseen liittyen.• Saatetaan päätökseen vuoden 2001 selonteon rakennemuutoksen edellyttämät toimet.• Puolustusvoimien tutkimustoimintaa kehitetään ministeriön antaman ohjauksen mukaisesti.
<p>2. Resurssit ja varojen käyttö</p> <ul style="list-style-type: none">• Puolustusmateriaalihankkeissa otetaan käyttöön vuonna 2003 uudistettu puolustushallinnon materiaalipoliittinen ohjelma ja yleiset hankintaperiaatteet, joiden osalta painotetaan erityisesti materiaalin kansainvälistä yhteensopivuutta, hankeyhteistyötä EU-maiden ja Pohjoismaiden kanssa sekä hankittavan materiaalin riittävää toiminnallista luotettavuutta.• Tilausvaltuuksien valmistelussa otetaan kotimainen teollisuus mukaan prosessiin viimeistään hankkeen esiselvityksen aikana, jolloin tulee myös arvioida ja selvittää teollisuuden roolia sellaisissa ulkomaisissa hankkeissa, joihin tulee sisältymään teollisen yhteistyön velvoite. Kotimaiselta teollisuudelta tehtävien hankintojen johdosta vähintään puolet puolustusmateriaalihankintoihin käytettävissä olevista määrärahoista kohdistetaan kotimaahan ottaen huomioon vastakaupat ja materiaalin elinjakso-kustannukset.• Puolustusmateriaalin hankintamäärärahoista vuodelle 2005 siirtyvien erien suuruus on enintään 15 % varainhoitovuonna käytettävissä olevista määrärahoista ja sitomaton osuus voi olla korkeintaan 5 % varainhoitovuonna käytettävissä olevista määrärahoista. Vuodelta 2002 siirtyvät erät on käytettävä 1.6.2004 mennessä. Vuodelta 2003 siirtyneistä puolustusmateriaalimäärärahoista käytetään 1.6.2004 mennessä 40 %, 1.9.2004 mennessä 65 % ja 31.12.2004 mennessä kaikki. Määrärahat käytetään myöntämisvuosijärjestyksessä. Tilausvaltuuksien kokonaismäärästä tulee olla sidottu valtuuden myöntämisenä vuonna vähintään 80 %.• Puolustusvoimien toimintamäärärahoista vuodelle 2005 siirtyvien erien suuruus on enintään 3,5 % varainhoitovuonna käytettävissä olevista määrärahoista ja ko. momentin selvitysosassa eriteltyjen määrärahojen käyttötarkoituksen osalta varainhoitovuonna suunnitellun ja toteutuneen määrärahojen käytön poikkeama on korkeintaan 5 %.• Puolustusvoimat jatkaa lähivuosina poistuvaan kalustoon liittyvän ampumatarvikemateriaalin nopeutettua poistamista.• Puolustusvoimien maksuperustelaimen mukaisen toiminnan liiketaloudellinen ylijäämä on vähintään 4 %.• Alueita ja toimitiloja kehitetään kiinteistöalan määrärahakehysten puitteissa toiminnallisten muutoksien ja varuskuntasuunnitelmien mukaisesti. Painopisteenä ovat selonteon 2001 toimeenpano, valmiusyhtymien ja johtamisjärjestelmien kehittäminen sekä puolustusministeriön räjähdepäätökseen ja tilausvaltuuksiin liittyvät hankkeet.

3. Henkilöstö

- Puolustusvoimien henkilöstörakennetta kehitetään vastaamaan kriisin ja rauhan ajan henkilöstötarvetta. Henkilöstövoimavarat tasapainotetaan vastaamaan puolustusvoimien tehtäviä ja kehitettäviä osaamisalueita. Henkilöstöjärjestelmää kehitetään puolustusvoimien henkilöstöstrategian linjausten ja PTS:n tarkennusten mukaisesti. Puolustusvoimien henkilöstöstrategia päivitetään vuonna 2004.
- Joukkotuotantoyksiköiden varusmiesten koulutustaso on vähintään 3,5 (tulosityksiköiden laadunarviointi asteikolla 1-5).
- Kertausharjoituksissa koulutettavien määrä on 35 000. Kertausharjoituksissa koulutettavien reserviläisyksiköiden koulutustaso on vähintään 3,5 (tulosityksiköiden laadunarviointi asteikolla 1-5).
- Vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta kehitetään puolustusvalmiuden lähtökohdista siten, että tuetaan erityisesti paikallispuolustuksen valmiutta.
- Puolustusvoimien henkilöstövoimavarojen suunnittelu (urasuunnittelu ja seuraajapolut) ja uusi palkkausjärjestelmä saatetaan vastaamaan toisiaan.

4. Kansainvälinen toiminta

- Jatketaan kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin tarkoitettujen joukkojen varustamista siten, että Euroopan unionille ilmoitettu joukkojen valmius toteutuu. Suunnitelma tarkistetaan helmikuun loppuun mennessä.
- Puolustusvoimien kansainvälistä yhteistoimintakykyä ja kriisinhallintavalmiutta ylläpidetään ja kehitetään Euroopan unionin joukkotavoitteiden, PARP:n suoritevaatimusten ja NORDCAPS:n periaatteiden mukaisesti.
- Osallistutaan EU:n voimavaratyöryhmien työskentelyyn, aloitetaan toimenpiteet päätetyllä tavalla ja käynnistetään niiden edellyttämät hankkeet.
- Tuetaan kansainvälistä yhteistyötä turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseksi, mukaan lukien asevalvonta- ja aseriisuntajärjestelyjen toimeenpanon edistäminen puolustushallintoa koskevilta osilta.

LIITE 7. Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2005.

PUOLUSTUSVOIMIEN TOIMINNALLISET TULOSTAVOITTEET VUODELLE 2005
<p>Tulosalue 1. Strateginen ja operatiivinen suunnittelu ja johtaminen, tilannekuvan ylläpito, aluevalvonta ja sotilastiedustelu</p> <ol style="list-style-type: none">1. Puolustusvoimien tilannekuva pidetään ajantasaisena siten, että se mahdollistaa puolustussuunnittelun ja oikea-aikaisen päätöksenteon siten, että aluevalvontalain ja puolustusvoimista annetun lain mukaiset tehtävät kyetään täyttämään.2. Puolustusvoimien valmius ja suorituskyky muodostavat ajantasaisen ja turvallisuusympäristöä vastaavan ennaltaehkäisevän sotilaallisen pidäkkeen.3. Käynnistetään vuoden 2004 selonteon rakennemuutoksen edellyttämät toimet. <p>- Tulosalueelle suunnitellut htv:t 2017</p>
<p>Tulosalue 2. Asevelvollisten ylläpito ja koulutus</p> <p>Toteutetaan asevelvollisten koulutus vuonna 2005.</p> <p>Varusmieskoulutus ja naisten vapaaehtoinen asepalvelus, muonitus, terveydenhuolto ja muu asevelvollisten ylläpito</p> <ul style="list-style-type: none">• Saapumiserien koulutetut 23000• Joukkotuotantoyksiköiden varusmiesten koulutustaso on vähintään 3,5• Palvelusvuorokauden hinta, euroa 40• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 5491• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 428,080 <p>Reserviläiskoulutus</p> <ul style="list-style-type: none">• Kertausharjoituksissa koulutetaan vähintään 30000• Kertausharjoituksissa koulutettavien reserviläisyksiköiden koulutustaso on vähintään 3,5• Kertausharjoitusvuorokauden hinta 117• Vapaaehtoisissa harjoituksissa koulutetut (kpl) on vähintään 12000• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 5491
<p>Tulosalue 3. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön koulutus</p> <p>Toteutetaan erikseen käytetyt perus-, jatko- ja täydennyskurssit laadukkaasti.</p> <p>Puolustusvoimat valmistelee palkatun henkilöstön koulutus- ja osaamistarpeiden mitoittamisen sekä toiminnan ja resurssien seuraamisen edellyttämät toimintatavat ja mittarit osana osaamisen hallinta –hanketta.</p> <p>Puolustusvoimat toteuttaa henkilöstönsä osaamiskartoituksen ja ottaa käyttöön henkilökohtaisen osaamisen kehittämisen suunnittelun osana kehittämiskeskustelun toimintatapamallia.</p> <p>Täydennyskoulutusjärjestelmää kehitetään puolustushaara- ja toimialakohtaisen tarpeiden mukaisesti ottaen huomioon sotilasammattihenkilöstön laajenevat tehtävät.</p> <p>Peruskoulutetut</p> <ul style="list-style-type: none">• sotatieteiden maisterit 105• sotatieteiden kandidaatit 121• määräaikaiset reservin upseerit 60• upseerin tutkinto 0• opistoupseerit 0 <p>Täydennyskoulutetut EuK 55</p> <ul style="list-style-type: none">• MpKK 769• Tohtorin tutkinto 2• Opistoupseerin jatkokurssi 0 <p>Tulosalueelle suunnitellut htv:t 680</p>

**Tulosalue 4. Puolustusvoimien materiaallinen valmius
(materiaalin käyttö, huolto, hankinta, kehittäminen ja luopuminen)**

- Maavoimien, ilmavoimien ja merivoimien hallinnassa oleva materiaali on kohdennettu sodan ajan joukoille operatiivisen suunnitelman mukaisesti.
- Materiaalin varastointijärjestelmää kehitetään tehokkaasti siten, että vuoden 2012 loppuun mennessä varastoinnissa on otettu huomioon sodan ajan joukoille asetetut valmiusvaatimukset sekä annetut PRP-määräykset.
- Puolustusvoimien kehittämisohjelmiin sisällytetään materiaalin elinjakson hallinta sisältäen kunnossapitoon ja materiaalista luopumiseen liittyvät asiat.
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t 5551

Tulosalue 5. Kansainvälinen yhteistyö ja sotilaallinen kriisinhallinta

1. Osallistutaan valtiojohdon päätösten mukaisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan.
 - Valmiusjoukon toimeenpanovalmius (1-5) ylläpidetään tasolla (ml. materiaallinen valmius) 4
 - Tulosalueelle suunnitellut htv:t 140
2. Toimeenpannaan PARP-prosessissa hyväksytyt kumppanuustavoitteet.
3. Osallistutaan EU:n puolustusmateriaali-, voimavara- ja tutkimusviraston toiminnan käynnistämiseen ja toimintaan.
4. Valmistaudutaan EU-puheenjohtajakauteen.

Tulosalue 6. Tutkimus ja kehittäminen

Tulosalueelle suunnitellut htv:t 295

Tulosalue 7. Maanpuolustustahtoon ylläpito ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen tukeminen

Kansalaisten maanpuolustustahtoa ja myönteistä suhtautumista puolustusvoimiin ylläpidetään ja edistetään.

- Varusmiesten maanpuolustustahto on tasolla 4
- Reserviläisten maanpuolustustahto on tasolla 3
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t 353

LIITE 8. Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2006.

PUOLUSTUSVOIMIEN TOIMINNALLISET TULOSTAVOITTEET VUODELLE 2006
<p>Tulosalue 1. Strateginen ja operatiivinen suunnittelu ja johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none">• VNS2004 toimeenpanon toteutus PLM:n ohjauskirjeen mukaisesti.• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 500• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 59,448
<p>Tulosalue 2. Tutkimustoiminta ja kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none">• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 440• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 94,594
<p>Tulosalue 3. Asevelvollisten ylläpito ja koulutus</p> <ul style="list-style-type: none">• Joukkotuotannossa olevien sa-yksiköiden koulutustaso on vähintään 3,5• SA-joukkoihin koulutetaan ikäluokasta kaikki terveydentilansa puolesta sopivat miehet• Kertausharjoituksissa koulutettujen määrä suhteessa tarpeeseen (määrä/tarve ml. vapeht)• indeksi 17 %• Asevelvolliskoulutetun vuorokausikustannukset (keskiarvo kokonaismenoista) 40• Asevelvollisten koulutuksen työn tuottavuus yht koul asevel:t (vm, res, vapeht) / htv:t ka 11,4 koulutettua / kouluttaja• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 5491• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 428,080
<p>Tulosalue 4. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön koulutus</p> <ul style="list-style-type: none">• Perus- ja jatkokoulutettujen koulutustaso (L) 3,5• Perus- ja jatkokoulutuksen työn tuottavuus yht (peruskoulutetut / htv:t) 0,3• Perus- ja jatkokoulutettujen kustannukset suhteessa koulutettuihin (Tu) 288,5• Tulosalueelle suunnitellut htv:t yhteensä 841• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 79,303
<p>Tulosalue 5. Puolustusvoimien materiaallinen valmius: materiaalin käyttö, huolto hankinta, kehittäminen ja luopuminen</p> <ul style="list-style-type: none">• Kunnossapidon tehokkuus• Varastoinnin tehokkuus• Hankintatoiminnan tehokkuus• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 6 657• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 1104,676
<p>Tulosalue 6. Maanpuolustustahtojen ylläpito ja yhteiskuntasuhteet</p> <ul style="list-style-type: none">• Asevelvollisten maanpuolustustahto on tasolla 4• Palkatun henkilöstön maanpuolustustahto on hyvällä tasolla• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 152• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 28,953

Tulosalue 7. Tilannekuvan ylläpito, aluevalvonta ja sotilastiedustelu sekä virka-apu

- Puolustusvoimien tilannekuva pidetään ajantasaisena siten, että se mahdollistaa puolustus suunnittelun ja oikea-aikaisen päätöksenteon siten, että aluevalvontalain ja puolustusvoimista annetun lain mukaiset tehtävät kyetään täyttämään.
- Tilannekuvan taso 4
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t 1986
- Tulosalueelle suunnitellut Meurot 162,170

- Toteutetaan virka-apuveloitteet laadukkaasti
- Pyydettyjen ja annettujen virka-apukertojen määrä (toteuma)
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t
- Tulosalueelle suunnitellut Meurot

Tulosalue 8. Kansainvälinen yhteistyö ja sotilaallinen kriisinhallinta

- Osallistutaan kriisinhallintaoperaatioihin valtio johdon päätösten mukaisesti, jatketaan puolustusvoimille eurooppalaisia kriisinhallintaveloitteita vastaavan kyvyn kehittämistä ja ylläpidetään valmiutta osallistua uusiin operaatioihin lyhyelläkin varoitusaajalla.
- Suomen kansainväliset valmiusjoukot 30 vuorokauden lähtövalmiudessa, EU:n nopean toiminnan joukot 5 vrk:n lähtövalmiudessa 1.1.2007 alkaen.

LIITE 9. Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2007.

PUOLUSTUSVOIMIEN TOIMINNALLISET TULOSTAVOITTEET VUODELLE 2007
<p>Tulosalue 1. Strateginen ja operatiivinen suunnittelu ja johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none">• VNS2004 toimeenpanon toteutus PLM:n ohjauskirjeen mukaisesti.• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 492• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 53,9
<p>Tulosalue 2. Tutkimustoiminta ja kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none">• PV:n tutkimusohjelman tutkimustoiminnan onnistuneisuus 3,9• Tekninen tutkimus, tuotekehitys ja hankintavalmistelun onnistuneisuus (TTK, PROTO, STALVA) 3,9• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 433• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 27,2
<p>Tulosalue 3. Asevelvollisten ylläpito ja koulutus</p> <ul style="list-style-type: none">• Joukkotuotannossa olevien sa-yksiköiden koulutustaso on vähintään 3,5• SA-joukkoihin koulutetaan ikäluokasta kaikki terveydentilansa puolesta sopivat miehet 23 000• Kertausharjoituksissa koulutettujen määrä suhteessa tarpeeseen (määrä/tarve ml. vapeht) indeksi 17 %• Asevelvolliskoulutetun vuorokausikustannukset (keskiarvo kokonaismenoista) 40• Asevelvollisten koulutuksen työn tuottavuus yht koul asevel:t (vm, res, vapeht) / htv:t ka 11,4 koulutettua / kouluttaja• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 5 184• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 438,5
<p>Tulosalue 4. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön koulutus</p> <ul style="list-style-type: none">• Perus- ja jatkokoulutettujen koulutustaso (L) 3,5• Perus- ja jatkokoulutuksen työn tuottavuus yht (peruskoulutetut / htv:t) 0,35• Perus- ja jatkokoulutettujen kustannukset suhteessa koulutettuihin (Tu) 305,2• Tulosalueelle suunnitellut htv:t yhteensä 827• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 80,4
<p>Tulosalue 5. Puolustusvoimien materiaallinen valmius: materiaalin käyttö, huolto, hankinta, kehittäminen ja luopuminen</p> <ul style="list-style-type: none">• Sotavarustuksen käytettävyys (arvio)• Tulosalueelle suunnitellut htv:t 6 546• Tulosalueelle suunnitellut Meurot 564,3

Tulosalue 6. Maanpuolustustahdon ylläpito ja yhteiskuntasuhteet

- Asevelvollisten maanpuolustustahto on tasolla 4
- Palkatun henkilöstön maanpuolustustahto on hyvällä tasolla
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t 149
- Tulosalueelle suunnitellut Meurot 29,0

Tulosalue 7. Tilannekuvan ylläpito, aluevalvonta ja sotilastiedustelu sekä virka-apu

- Puolustusvoimien tilannekuva pidetään ajantasaisena siten, että se mahdollistaa puolustus suunnittelun ja oikea-aikaisen päätöksenteon siten, että aluevalvontalain ja puolustusvoimista annetun lain mukaiset tehtävät kyetään täyttämään.
- Tilannekuvan taso 4
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t 1 953
- Tulosalueelle suunnitellut Meurot 130,2
-
- Toteutetaan virka-apuvelvoitteet laadukkaasti
- Pyydettyjen ja annettujen virka-apukertojen määrä (toteuma)
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t
- Annetun virka-avun milj. eurot

Tulosalue 8. Kansainvälinen yhteistyö ja sotilaallinen kriisinhallinta

- Osallistutaan kriisinhallintaoperaatioihin valtio johdon päätösten mukaisesti, jatketaan puolustusvoimille eurooppalaisia kriisinhallintavelvoitteita vastaavan kyvyn kehittämistä ja ylläpidetään valmiutta osallistua uusiin operaatioihin lyhyelläkin varoitusajalla.
- Suomen kansainväliset valmiusjoukot 30 vuorokauden lähtövalmiudessa, EU:n nopean toiminnan joukot 5 vrk:n lähtövalmiudessa 1.1.2007 alkaen.
-
- Tulosalueelle suunnitellut htv:t 297
- Annetun virka-avun milj. eurot 14,1

LIITE 10. Puolustusvoimien tulostavoitteet vuodelle 2008.

PUOLUSTUSVOIMIEN TULOSTAVOITTEET VUODELLE 2008	
1. VAIKUTTAVUUSTAVOITTEET	
VALTAKUNNAN SOTILAALLINEN PUOLUSTAMINEN	
TILANNEKUVA	Puolustusvoimat ylläpitää tilannekuvaa, joka mahdollistaa riittävän strategisen tason ennakkovaroituksen saamisen.
ALUEVALVONTA	Puolustusvoimat ylläpitää aluevalvontajärjestelmää, joka kykenee alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja alueloukkausten torjumiseen.
VALMIUS	Maavoimat Maavoimien tulee kyetä puolustukseen koko valtakunnan alueella sekä sotilaallisten hyökkäysten ennaltaehkäisyyn ja torjumiseen muiden puolustushaarojen tukemana. Maavoimien joukkotuotanto- ja liikekannallepano-organisaation tulee mahdollistaa joukkojen joustava perustaminen tilanteen edellyttämässä laajuudessa. Merivoimat Merivoimien tulee kyetä meriyhteyksien suojaamiseen ja meritse tapahtuvien hyökkäysten torjuntaan yhteistoiminnassa muiden puolustushaarojen kanssa. Merivoimien joukkotuotanto- ja liikekannallepano-organisaation tulee mahdollistaa joukkojen joustava perustaminen tilanteen edellyttämässä laajuudessa. Ilmavoimat Ilmavoimien tulee kyetä ilmahyökkäysten torjuntaan, kauaskantoiseen tulenkäyttöön ilmasta maahan sekä lentokuljetuksiin. Ilmavoimien joukkotuotanto- ja liikekannallepano-organisaation tulee mahdollistaa joukkojen joustava perustaminen tilanteen edellyttämässä laajuudessa. Pääesikunta Pääesikunta, joka voi keskittyä puolustusvoimien kokonaiskehittämiseen ja puolustushaarojen yhteisoperaatioiden suunnitteluun ja johtamiseen. Valtakunnan sotilaallisen puolustamisen suorituskyky <ul style="list-style-type: none">• - Tilannekuva 4• - Aluevalvonta 3• - Valmius / maavoimat 3• - Valmius / merivoimat 3• - Valmius / ilmavoimat 4• - Valmius / pääesikunta 3
MUIDEN VIRANOMAISTEN TUKEMINEN	Puolustusvoimien tulee kyetä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden suojaamiseen sekä virka-avun antamiseen muille viranomaisille. <ul style="list-style-type: none">• Maavoimat 3,5• Merivoimat 3,5• Ilmavoimat 3,5• Pääesikunta 3,5
SOTILAALLISEN KRIISINHALLINNAN TUKEMINEN	Puolustusvoimien tulee kehittää sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämiä kykyjä ja kyetä varustamaan kriisinhallintajoukot. <ul style="list-style-type: none">• Maavoimat 3• Merivoimat 3• Ilmavoimat 2• Pääesikunta 3

2. TOIMINNALLISET TULOSTAVOITTEET TOIMINNALLINEN TEHOKKUUS

TALOUDELLISUUS

Menot tulosalueittain (1000 euroa)

Tilannekuva ja aluevalvonta	142 496
Valmius / maavoimat	869 772
Valmius / merivoimat	230 907
Valmius / ilmavoimat	435 352
Valmius / pääesikunta	238 375
Valmius / yhteiset	162 441
Muiden viranomaisten tukeminen	828
Sotilaallinen kriisinhallinta	24 450
Yhteensä	2 104 621

TUOTTAVUUS

Henkilötyövuodet tulosalueittain (htv)

Tilannekuva ja aluevalvonta	1 826
Valmius / maavoimat	7 675
Valmius / merivoimat	1 659
Valmius / ilmavoimat	2 156
Valmius / pääesikunta	1 714
Valmius / yhteiset	-
Muiden viranomaisten tukeminen	2
Sotilaallinen kriisinhallinta	570
Yhteensä	15 602

KANNATTAVUUS

Maksuperustelain mukaisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus -%
on vähintään 106

Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen

Työtyytyväisyys (1-5) 3,8

