

Tiedekunta-Fakultet-Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos-Institution-Department Valtio-opin laitos	
Tekijä-Författare-Author Kokko, Yrjö			
Työn nimi-Arbetets titel-Title Valtionhallinnon budjetointi, kehysohjaus, tulosohjaus ja tulosjohtaminen Ahon ja Lipposen ensimmäisen hallituskauden aikana vuosina 1991 - 1999 : poliittis-hallinnollisen kulttuurin ilmeneminen julkisessa johtamisessa integraation, erilaistumisen ja fragmentoitumisen näkökulmista			
Oppiaine-Läroämne-Subject Hallinto-oppi			
Työn laji-Arbetets art-Level Pro gradu		Aika-Datum-Month and year 2008-05-12	Sivumäärä-Sidantal-Number of pages 144 s.
<p>Tiivistelmä-Referat-Abstract</p> <p>Tutkimustehtävänä oli tutkia, miten budjetointi, kehysohjaus, tulosohjaus ja tulosjohtaminen koettiin ja havaittiin yhdenmukaisina tulkintoina integraatio näkökulmasta, epäyhtenäisinä ja erilaistuneina tulkintoina erilaistumisen näkökulmasta ja ristiriitaisina ja moniselitteisinä tulkintoina fragmentoitumisen näkökulmasta. Teemahaastattelujen avulla johdettiin tutkimusalue ja tunnustelevat selitykset. Varsinainen tutkimuskysymysten muotoilu ja analyysi tehtiin havainnoimalla ja analysoimalla julkista keskustelua vuosien 1991 – 1999 ajalta. Tilastollisella tarkastelulla täydennettiin analyysiä ja varmistettiin, että analyysin tulokset olivat luotettavia.</p> <p>Käsittekehystä rakennettaessa kuvattiin ja määriteltiin tutkimuksen käsitteelliset lähtökohdat ja käsitteet rakentamalla kaksi viitekehystä. Julkisella johtamisella tarkoitettiin vaikuttamista ihmisiin siten, että he edistävät valtionhallinnon organisaatioiden tavoitteiden toteutumista. Valtionhallinnossa alettiin soveltaa managerialistisia käytäntöjä. Kehysohjaus on määrärahaohjausta, jolla valtioneuvosto ohjaa karkealla tasolla ministeriöiden määrärahojen käyttöä. Tulosohjauksella ministeriöt ohjaavat niiden hallinnonalojen virastojen ja laitosten toimintaa. Tulosjohtamisen näkökulmasta julkisen toiminnan tuloksia arvioitiin sekä yhteiskunnallisten hyötyjen että voimavarojen tehokkaan käytön perusteella.</p> <p>Integraationäkökulman mukaiseen johtamiseen ja budjetointiin asetti paineita julkisen sektorin velkaantuminen ja vaatimukset, jotka EU-maiden tuli täyttää päästäkseen mukaan Emun kolmanteen vaiheeseen. Tarkasteltavana ajanjaksona välttämättömyys paransi edellytyksiä kehys- ja tulosohjauksen käyttöönottoon sekä säästöjen toteuttamiseen. Hallitukset ja valtiovarainministeriön johto onnistuivat legitimoimaan säästöjen välttämättömyyden. Tuloksellisuuteen suuntautuminen vahvistui koko valtionhallinnossa. Budjettipäätöksiä tehtiin pragmaattisesti. Määrärahojen kohdentamisen painopistealueiden rakenteiden muuttamiseen ei ollut poliittisia edellytyksiä. Budjetointiuidistukset muuttuivat käytännöiksi asteittain. Budjettipäätökset siirtyivät ministeriöissä päätettäviksi. Käytännössä johtavien viranhaltijoiden, erityisesti valtiovarainministeriön johdon, vaikutusvalta kasvoi.</p> <p>Erilaistumisen näkökulman mukaisesti esiintyi kaksi erilaistunutta näkemystä budjettipolitiikan vaikuttimista. Ensimmäisen näkemyksen mukaan oli tarpeen purkaa hyvinvointivaltio uusliberaalien oppien pohjalta. Toisen näkemyksen mukaan säästöillä turvattiin hyvinvointivaltion säilyminen. Uusliberaalinen näkemys ei kuvannut viranhaltijoiden, poliitikkojen eikä kansalaisten yhteisiä arvoja. Budjetointiuidistusten soveltaminen eriytti kulttuurit. Vastuu tulosjohtamisesta siirtyi yksittäisille virastoille ja laitoksille. Samalla niiden itsenäisyys lisääntyi ja niiden tavoitteiden yhdenmukaisuus hallituksen poliittisten päätösten ja linjanvetojen kanssa hämärtyi. Tehtäväsuuntautuneet esimiehet yrittivät soveltaa tulosjohtamista oikeita menettelytapoja ja toimintavarmuutta korostaviin asiantuntijoihin. Varsinkin sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön hallinnonaloilla nähtiin usein, ettei tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta pystytä mittaamaan ja tulosjohtaminen ei sovellu kaikkien julkisten organisaatioiden johtamiseen.</p> <p>Fragmentoitumisen näkökulma ilmeni siten, että budjettipäätösten valmisteluun, vaikutusten ennustamiseen, arviointiin ja seurantaan ei löytynyt riittävästi aikaa. Ne saattoivat tuntua epäloogisilta ja epärationaalisilta. Nopea päätöksenteko aiheutti viranhaltijoiden väsymystä. Budjetointiuidistusten muutoksenhallintaan ja jalkauttamiseen kuviteltiin yleensä riittävän pelkkä teknologian, sääntöjen, järjestelmien, käytäntöjen ja ohjelmien muutokset. Kun muutoksenhallintaan ja jalkauttamiseen ei panostettu riittävästi, tulosjohtamisen vaatimuksia ei aina omalle toiminnalle ymmärretty. Tulosjohtamista kritisoitiin jopa sellaisilla kielteisillä vaikutuksilla, jotka johtuivat voimavarojen puutteesta tai leikkausten vaikutuksista. Pikapäätökset ja budjettitekniset taktikoinnit olivat välttämättömiä, vaikka ne tuntuivat toteutushetkellä yllättäviltä ja joskus jopa järjettömiltä.</p>			
Avainsanat-Nyckelord-Keywords budjetointi talousarviot kehysohjaus tulosohjaus tulosjohtaminen kulttuuri organisaatiokulttuuri			
Säilytyspaikka-Förvaringsställe-Where deposited			

Muita tietoja-Övriga uppgifter-Additional information