

# Tulosohjaus hallinnan rationaliteettina ja tekniikoina<sup>1</sup>

## Arvioita tulosohjauksen valtionhallintoon jättämistä jäljistä

Hilkka Summa

### 1. TULOSOHJAUS SYMBOLINA JA SYNTIPUKKINA

Kaikki konsultit ja konsulttien kanssa työskennelleet tietävät, että muutoksen tuottamiseen organisaatiossa tarvitaan osuvia, hyvältä kuulostavia, mieluiten (ainakin kyseisessä asiayhteydessä) uusia termejä, joilla voidaan käsitteellistää sitä tulevaa ja toivottua tilaa, jota kohden muutosprojektilla ollaan kulkemassa. Tulosohjaukseen liittyvät käsitteet – tulosvastuu, tulostavoite – puhumattakaan tuloskulttuurista ja tulosajattelusta – ovat aikoinaan olleet juuri tällaisia uudis- tai uuteen ympäristöön siirrettyjä käsitteitä, joilla on rakennettu visiota muuttuneesta, uudella tavalla toimivasta valtionhallinnosta. Tulosohjauksen mukanaan tuomalla käsitteistöllä oli paitsi ohjekirjoissa määritelty, konkreettisuutta tavoitteleva sisältö, myös symbolimerkitystä: niillä luotiin kuvaa uudistuvasta hallintokoneistosta, joka olisi vapaa niistä kielteisistä ilmiöistä ja mielikuvista, joita on ollut tapana liittää byrokraatiaan ja byrokrattisiin toimintatapoihin.

Uusilla termeillä operoiminen ja asioiden uudelleen käsitteellistäminen on kuitenkin aina riskialtista. Koskaan ei voi olla täysin varma siitä, millaisia merkityksiä ja arvolatauksia uudistuksen keskeisiin käsitteisiin kasautuu. Muutokseen tähtäävillä – siis asioita politisoivilla<sup>2</sup> – käsitteillä on taipumus muuttua symboleiksi, joilla ei enää olekaan johonkin selkeään määritelmään tai konkreettiseen kohteeseen palautettavissa olevaa merkitysisältöä, vaan jotka edustavat koko sitä – myönteistä tai kielteistä – merkitysmaailmaa, joka muutokseen liitetään. Symbolimerkityksen saaneen käsitteen käyttäminen ei viittaa mihin-

kään selvärajaiseen, objektiivisesti todettavissa olevaan ilmiöön, vaan symboli edustaa välillisesti kokonaista ideoiden ja asenteiden maailmaa; se on merkitysten varasto, joka mobilisoi mielikuvia ja tunteita (Pekonen 1991, 22–27).

Tulosohjauksen käsitteet ovat paljolti muuttuneet tällaisiksi merkityksiä täyteen ladatuiksi symboleiksi. Tulosvastuun ja tulosjohtamisen käsitteiden symbolisesta käytöstä on kysymys, kun esimerkiksi Tehy arvioi, että »tulosjohtaminen vie sairaalat harhateille» (Helsingin Sanomat 2.1.95), tai kun pääjohtaja Vappu Taipale toteaa, että »nykyinen tulosvastuu joutaa romukoppaan» asiayhteydessä, jossa on analysoitu terveydenhuoltojärjestelmämme epäkohtia (Suomen Kuvalehti 2.12.94). Tulosvastuu edustaa näissä ja monissa muissa saman tapaisissa kommentoissa kaikkia niitä uhkia ja kielteisiksi koettuja mielikuvia, koko sitä »pahaa tahtoa», joka liitetään paitsi parin viime vuoden aikana taloudellisen kriisin nimissä toteutettuihin julkisen sektorin säästötoimiin, myös valtiovarainministeriöjohtosiin uudistuksiin yleensäkin. Joku toinen saattaisi edellä mainitussa asiayhteydessä yhtä hyvin todeta, että kyseiset ongelmat johtuvat tulosvastuun puutteesta. Uudistukseen kielteisesti suhtautuvilla näyttää olevan taipumus lukea kaikki ongelmiksi koetut ilmiöt omassa organisaatiossa tulosohjauksen tiliin: koetut uhkat tai resurssipula, epäjohtomukaisesti toteutetut säästötoimet tai tavanomaiset valtataistelut eri organisaatiotasojen ja -yksiköiden välillä voi kaikki niputtaa tulosjohtamiseksi, josta positiivisen muutosvoiman sijasta onkin monille tullut syntipukki.

Näillä moninaisilla merkityksillä latautuneilla tavoilla, joilla tulosvastuun käsitettä ja muita tulosohjauksen mukanaan tuomia termejä nyt käytetään, näyttää olevan varsin vähäinen tai ainakin vaikeaselkoinen yhteys niihin tavoitteisiin ja motiiveihin, joihin vedoten tulosohjauksen kehittäjät tätä valtionhallinnon muutosprojektia lähtivät rakentamaan 80-luvun lopulla. Kysymys oli varsin pragmaattisesta pyrkimyksestä hakea

<sup>1</sup> Artikkelin perustuu hallinnon tutkimuksen päivillä 14.12.1994 pidettyyn esitelmään.

<sup>2</sup> »Politisoiminen» ei puoluepolitiikan vaan esim. Palosen (1993, 127–132) määrittelemään tapaan olemassaolevaa kiistanalaistavan, uutta toimintatilaa luovan merkityksessä.

konkreettisia parannuksia valtionhallinnon toiminnan ja talouden ohjauksessa havaittuihin ongelmiin.

Julkisen sektorin uusia hallintamalleja – ns. New Public Managementina (Hood 1990, Dunleavy ja Hood 1994, Pollitt 1993) tunnettuja eri OECD-maissa toteutettuja, paljolti saman suuntaisia uudistuksia – tutkinut Christopher Pollitt toteaa, että kyseiset uudistukset ovat sekä ylimainostettuja että ylikritisoituja (Pollitt 1994). Niiden tiliin on sekä myönteisten odotusten että väitettyjen kielteisten seurausten osalta laskettu paljon suurempia ja laajakantoisempia merkityksiä, kuin mihin niiden konkreettinen sisältö usein kantaa. Valtionhallinnossa tänä vuonna päätökseen saatu tulosohjaus uudistus on juuri tällainen tapaus: siihen on toisaalta kohdistettu ylisuuria odotuksia mullistavasta kulttuurimuutoksesta, ja toisaalta täysin ylimitoitettua kritiikkiä tulosten mittaamisen vääristävistä vaikutuksista aina hyvinvointivaltion saavutusten romuttamiseen asti.

Tulosohjausta voidaan tutkia ja arvioida varsin monesta eri näkökulmasta: johtamisteorian tai -mallina, toiminnan arvioinnin menetelmäkokoaisuutena tai »mittausteknologiana», työyhteisöjä muuttavana tekijänä tai poliittisena uudistusohjelmalla. Yhtään empiiristä kokonaisarviota suomalaisen valtionhallinnon tulosohjaus uudistuksen vaikutuksista ei toistaiseksi ole tehty – erilaisia yleisarvioita (esim. Naschold 1995) ja tutkielmia rajatummista näkökulmista kylläkin (äskettäin esim. Ahonen ja Virta 1995). Käsittelen tässä katsauksessa tulosohjausta ja sen lähistoriaa yhtenä valtionhallinnon talousohjauksen uudistushankkeena, näkökulmana lähinnä hankkeen alkuperäiset tavoitteet ja »ideamaailma» sellaisina kuin hankkeen käynnistäjät ne näkivät. Tarkoituksena on arvioida mitä jälkiä tulosohjaukseen siirtyminen on valtionhallintoon jättänyt ja millä edellytyksillä tulosohjauksen edustama manageristinen hallintarationaliteetti voi tuottaa tavoiteltuja muutoksia.

## 2. TULOSOHJAUSHANKKEEN ALOITTEEN-TEKIJÄT JA LIIKKELELÄHTÖ

Tulosohjaukseen siirtyminen oli yksi niistä kolmesta hallinnon kehittäjien usein »läpimurtohankkeiksi» nimittämästä uudistuksesta, jotka saivat muotonsa Holkerin hallituksen aikana. Kaksi muuta samanaikaisesti valmisteltua merkittävää reformia olivat kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja liikelaitosuudistus, jolla luotiin malli ja lainsäädännöllinen perusta virastomuoto-

toisen toiminnan muuttamiselle liikelaitosuudistuksen.

OECD-maissa 80-luvulla käynnistynyttä hallinnon uudistusaaltoa on usein luonnehdittu poliittiseksi ohjelmaksi, jonka lähtökohtana olivat julkisen talouden ongelmat ja eräissä maissa myös korostetusti ideologiset tavoitteet. Sisällöltään saman suuntaisia uudistuksia on kuitenkin tehty eri maissa hallitusten poliittisesta kokoonpanosta riippumatta (Maailman paras 1993, 50). Suomessa hallinnon uudistamisen poliittinen painoarvo ja ohjelmallisuus vahvistuivat Holkerin ja Ahon hallitusten aikana, kun näiden asettamana uudistustyötä ohjasi erityinen hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta. On varsin todennäköistä, että ilman suoraa kytkeä hallitustyöskentelyyn 80- ja 90-luvun vaihteen laajakantoiset uudistukset eivät olisi toteutuneet. Silti voidaan väittää, että uudistusten tavoiteasettelun ja sisällön muotoilu on meillä ollut vahvasti virkamiesvetoista. Aloitteen tekijöitä ja varsinaisia »projektin omistajia» ovat monissa uudistuksissa olleet valtiovarainministeriötä lähellä olevat asiantuntijavirkamiehet, eivät niinkään edustuksellisen poliittisen koneiston toimijat. Voidaan väittää, että Suomessa hallinnon uudistamisessa ei ole ollut kysymys »aidosti» poliittisesta ohjelmasta samalla tavoin kuin esimerkiksi brittien yksityistämiseksi Next Step ja Citizen's Charter -ohjelmissa, tai USA:n nykyisen hallituksen Reinventing Government -ohjelmassa. Ainakin tulosohjaus uudistuksen osalta on selvää, että sekä tavoiteasettelu että uudistuksen sisällön muotoaminen ovat olleet korostetun virkamiesvetoisia ja perustuneet enemmän hallinnon sisäiseen asiantuntijakeskusteluun kuin varsinaisesti poliittisiin tarkoituksiin.

Esikuvia valtionhallinnon tulosohjaushankkeelle löytyy mm. anglosaksisissa maissa jo 80-luvun alkupuolella toteutetuista vastaavanlaisista talousohjauksen uudistuksista. Erityisesti Britannian, Australian ja Uuden Seelannin budjettiuudistukset (financial management reforms) edustavat yleisperiaatteiltaan samaa uudistusajattelua kuin tulosohjaus<sup>3</sup>. Näissä maissa perustelut poliittisina ohjelmina käynnistyneiden uudistusten tarpeelle olivat kahdenlaisia (Aucoin 1990a, 115):

- nähtiin välttämättömäksi vahvistaa edustuksellisen poliittisen päätöksenteon asemaa suhteessa virkamiestason vaikutusvaltaan ja
- nähtiin välttämättömäksi vahvistaa manageristisia periaatteita ja toimintatapoja perinteisten

<sup>3</sup> Näiden uudistusten esittely ja kommentointi esim. Governance -lehden numerossa 2/1990.

byrokraattisten hallintatekniikoiden kustannuksella.

Suomessa tulosohjaushankkeen perusteluissa ja sen puitteissa toteutetuissa konkreettisissa muutoksissa jälkimmäinen ajattelutapa on ollut korostetummin esillä. Muissa maissa on selvästi Suomea enemmän kiinnitetty huomiota hallinnon tilivelvollisuuden poliittisille päättäjille. Esimerkiksi Australian tulosohjausuudistuksen lähtökohdaksi oli huoli ministereiden liiallisesta riippuvuudesta seniorivirkamiesten vaikutusvallasta ja päätöksenteon valmistelun laadusta (Keating ja Holmes 1990, 168). Hoodin (1990) mukaan anglosaksisten maiden talusohjausuudistusten yhteinen nimittäjä onkin pyrkimys »Sir Humphrey'jen» vaikutusvallan vähentämiseen samalla, kun parannetaan poliittisen tason mahdollisuuksia ohjata hallintoa ja lisätään hallinnon tilivelvollisuutta edustuksellisille päätöksentekijöille<sup>4</sup>. Suomessa tämä näkökulma ei ollut tulosohjausmallia kehitettäessä juurikaan esillä.

Suomessa tulosohjaushankkeen käynnistymiseen ratkaisevasti vaikuttaneita taustatekijöitä olivat OECD:n budjettivirkamiesyhteistyön kautta välittyneet muiden maiden mallit ja ennen kaikkea Ruotsin esimerkki, jossa »resultatstyrning» oli jo saanut suunnilleen nykyisen muotonsa. Maaperää uudistuksen suunnalle olivat tosin muokanneet jo 70-luvun tavoitejohtamiskokeilujen yhteydessä muotoutuneet asiantuntijavirkamiesten näkemykset modernista julkisesta johtamisesta. Keskeisinä aloitteentekijöinä suomalaisen tulosohjausuudistuksen käynnistämiseksi ja sen sisällön muotoamisessa oli lähinnä pieni joukko uudistushenkisiä budjettivirkamiehiä sekä uudistukseen kokeiluvaiheessa mukaan lähteneiden virastojen johtajia.

### 3. KOKEILUJEN KAUTTA KOKO VALTION-HALLINNON TULOSOHJAUSMALLIIN

Tulosohjaushanke käynnistyi vuonna 1988 »pienin askelin» kolmen pilottiviraston lähtiessä valtiovarainministeriön aloitteesta kokeilemaan uudenlaista, tulosbudjetoinniksi nimitettyä budjetoitimenettelyä. Hanketta käynnistettäessä sitä nimitettiin useimmiten budjetti uudistukseksi. Tulosohjaus käsitteenä ja kokonaisvaltaisena val-

tionhallinnon uutena ohjausmallina vakiintui vasta ensimmäisen kokeilu- ja työryhmävaiheen kuluessa vuosikymmenen vaihteessa. Tulosbudjetoitinta sovellettiin ensimmäisen kerran kolmen kokeiluviraston – tullilaitoksen, tielaitoksen ja patentti- ja rekisterihallituksen talousarvioissa vuonna 1990. Seuraavana vuonna tulosbudjetoitinnissa oli mukana kahdeksan virastoa, edelleenkin kokeiluun vapaaehtoisesti mukaan lähteneinä. Sisällöltään kokeilut olivat budjettiteknisesti painotuneita, vaikka niihin liittyikin myös johtamisperiaatteita koskevia tavoitteita. Kokeilujen sisältö oli pääpiirteissään seuraava:

- kokeiluvirastojen toimintamenot budjetoitiin valtion talousarviossa yhdelle momentille aikaisemmin menolajeittain useammalle erilliselle momentille eritellyn budjetoitinnin sijasta,
- toimintamenojen budjetoitinnissa siirryttiin 2-vuotisiin kiinteisiin siirtomäärärahoihin aikaisempien 1-vuotisten määrärahojen sijasta,
- virastot kehittivät yhteistyössä isäntäministeriönsä kanssa valtion talousarvioon kirjattavan tulostavoitteiston, jonka periaatteessa piti kytkeytyä määrärahojen mitoitukseen
- kokeiluvirastot aloittivat laskentatoimensa ja seurantajärjestelmien kehittämisen sellaisiksi, että tulostavoitteiden toteutumista voitaisiin myös seurata.

Tätä pääasiassa budjettiteknistä uudistuksen ydintä höystettiin johtamiseen liittyvillä periaatteilla, joissa keskeisen elementin muodostivat organisaatiotasoisin jäsennetyt sopimis- ja neuvottelumenettelyt, joista muodostui puitteet tulostavoitteista sopimiselle ja toteutuneiden tulosten seurannalle. Tulostavoitteiden määrittelyn lähtökohdaksi olivat ministeriön ja viraston väliset tulostavoittelut, joiden pohjalta yleisemmän tason tavoitteet tuli mallin mukaan operationalisoida konkreettisemmiksi tavoiteasetteluiksi aina esimies-alaiskeskusteluissa sovittaviin henkilökohtaisiin tavoitteisiin asti. Neuvottelumenettelyjen kehittämistä samoin kuin tulostavoitteiden asettamista tuettiin Valtionhallinnon kehittämissäkeskusten organisoimalla laajalla koulutus- ja konsultointitoiminnalla.

Kokeiluvirastojen työn rinnalla toimi neljä työryhmää<sup>5</sup>, jotka valmistelivat mallia koko valtionhallinnon siirtymiselle tulosohjaukseen. Näiden ja

<sup>4</sup> Hoodin (1990) mukaan Britannian, Australian ja Uuden Seelannin tulosohjausuudistuksissa oli pyrkimyksenä poliittis-hallinnollisen järjestelmän muuttaminen tavalla, josta hän käyttää nimitystä »de-Sir Humphreyfyng».

<sup>5</sup> Ensimmäisen vaiheen tulosohjausmallin tiivistävät neljä työryhmäraporttia on julkaistu seuraavilla otsikoilla: Tulosbudjetoitinta ja tulosohjaus, Virastojen suunnittelu ja tulosjohtaminen, Laskentatoimi ja tulosjohtaminen, Ministeriön tulosohjaajana. Valtiovarainministeriö, VAPK-kustannus 1990.

budjettipäällikkö Sailaksen puheenjohtolla toimineen johtoryhmän työn tuloksena hahmottui tulosohjaus uudistuksen kokonaisuus, josta valtio-neuvosto teki päätöksen lokakuussa 1990 (VNp 18.10.1990, TM 9015). Kokeiluvaiheen päätyttyä kaikki ministeriöt veloitettiin ohjelmoimaan alaisensa hallinnon siirtyminen tulosohjaukseen siten, että kaikki valtion tilivirastot olisivat tulosbudjetoituja ja tulosohjattuja viimeistään vuoden 1995 talousarviossa.

Tulosohjaukseen siirtyminen on toteutunut ohjelman mukaisesti, ja vuoden 1995 alusta kaikki noin sata valtion tilivirastoa ovat »tulosohjattuja» – ainakin termin muodollisen sisällön tarkoitamalla tavalla. Viimeisen vuoden siirtyjiksi jäi vain suhteellisen harvoja virastoja. Monissa tapauksissa ministeriöt olivat myöhäisempiä uuteen malliin siirtyjiä kuin niiden alaiset virastot. Tulosohjaus sai muodollisen loppusilauksensa, kun vuoden 1993 alusta voimaan tulleessa budjetti-asetuksessa säädetään tulostavoitteiden asettamisesta ja julkaisemisesta sekä virastojen toimintakertomuksista. Tosin virastojen muuttaminen myös tilinpidoltaan itsenäisiksi tulosyksiköiksi on vielä kesken; talousarviolainsäädännön uudistusta valmistellut työryhmä (Valtiovarainministeriö 1993) ja virastojen kirjanpidon kehittämishanke (Valtiovarainministeriö 1994) ovat tehneet ehdotukset liikekirjanpidon periaatteita soveltavan virastojen tilinpäätöksen käyttöön otosta.

#### 4. TULOSOHJAUKSEN HALLINTATEKNIIKAT JA RATIONALITEETTI

Toteutuneen valtionhallinnon tulosohjausmallin olennainen sisältö on valtion budjettitalouteen kuuluvien organisaatioiden talouden hallintatekniikoiden muutos. Siihen sisältyy valtion taloussuunnittelua koskevia olennaisia muutoksia, joita Meklin ja Näsi (1994) ovat äskettäin tässä lehdessä perusteellisesti vertailleet traditionaalisen budjettiohjauksen periaatteisiin – tosin käsitellen tulosohjausta huomattavasti laajempänä julkisen sektorin uudistustrendinä, kuin mitä valtionhallinnon tulosohjaushanke käytännössä toteutti. Tulosohjaus kehitettiin hallinnon eri tasojen väliseksi ohjausvälineeksi, jolla haluttiin ennen kaikkea tehostaa ministeriön ja sen alaisten virastojen välistä ohjausta. Tulosohjaushankkeen jälkeen sekä hallinnossa että siihen kohdistuvissa vaatimuksissa on tapahtunut monia muita muutoksia, joita ei osattu ennakoita tulosohjausmallia kehitettäessä. Kuluvan vuoden alussa työnsä päät-

tänyt tulosohjauksen tilaa ja kehittämistarpeita arvioinut työryhmä (Valtiovarainministeriö 1995) totesikin, että tulosohjaushankkeen päättymisen jälkeinen kehitys edellyttää tulosohjauksen sisällöllistä ja teknistä uudistamista ja monipuolistamista (emt., 33), vaikka kokonaisarvio tulosohjauksen aikaansaamista muutoksista onkin myönteinen.

Virastojen tulosbudjetointiin sekä tulostavoitteiden asettamiseen ja mittaamiseen keskittyneiden kokeilujen rinnalla rakennettiin tulosohjauksen kehittämistyössä myös uusi malli valtion talousarvion laadintaprosessille ja samalla koko valtion taloussuunnittelun periaatteille. Keskeinen osa uudistuksen tästä puolesta oli ns. budjettikehysä koskevan päätöksenteon nostaminen hallitustasolle, kun aiemmin menokehysten antaminen vuotuista budjettisuunnitteluaan aloittaville ministeriöille oli tapahtunut vain valtiovarainministeriön ohjeiden muodossa. Toinen suunnitteluprosessiin liittyvä uudistus oli toiminta- ja taloussuunnitelmien ja budjetin laadintaprosessien aikataulujen yhdistäminen sekä suunnittelujakson lyhentäminen aiemmasta viidestä vuodesta neljään vuoteen.

Valtioneuvostotasolla päätettävien budjettikehysten tuominen vuotuisen budjettiprosessin lähtökohdaksi ei ollut ideana uusi, vaan tavoite, jota valtiovarainministeriön virkamiestyöryhmissä oli peräty jo 1960- ja 70-luvuilla (Mykkänen 1994, 71–74; Tiihonen 1990, 136–138). Poliittinen sitoutuminen menokehysiin ei kuitenkaan tuolloin vielä sopinut hallituspolitiikan tilanteeseen, vaan uudistus toteutui vasta osana tulosohjausmallia, ja otettiin käyttöön ensimmäisen kerran Holkerin hallituksen viimeisellä budjettikierroksella helmikuussa 1991. Ahon hallitus on sitten jatkanut kehysmenettelyä, tosin suppeampana, vain budjetin pääluokkia koskevana päätöksenä, kuin menettelyä suunniteltaessa alunperin tavoiteltiin. Myös alunperin tavoitellusta koko neljän vuoden suunnittelukautta koskevasta hallituksen kehyspäätöksestä jouduttiin luopumaan, koska halua poliittiseen sitoutumiseen näin pitkälle aikajaksolle ei ollut (kehysmenettelyn vaiheista tarkemmin ks. Mykkänen 1994).

Kehysmenettelyn merkitystä valtiontalouden hallinnan välineenä on pidetty ratkaisevana, joskaan se ei kaikilta osin ole toiminut suunnitellulla tavalla (Valtiovarainministeriö 1995, 19–20). Osana uutta tulosohjausmallia kehyspäätöksen tehtävänä oli toimia hallituksen »arvokeskustelun» foorumina ja tuottaa poliittisesti ankkuroidut priorisoinnit ministeriöiden budjettisuunnittelun lähtökohdaksi. Käytännössä kehyspäätös on kui-

tenkin supistunut vain budjetin ministeriökohtaisen pääluokkien loppusummaa koskevaksi ennakopäätökseksi, jonka valmistelussa aritmetiikka on ollut arvokeskustelua tärkeämpää. Vuoden 1995 talousarvion laadintaprosessia käynnistetäessä viime vuoden helmikuussa hallitus delegoi kehyspääatoksen tekemisen valtiovarainministeriölle, koska poliittista yksimielisyyttä hallinnonalojen menokehyksistä ei saavutettu. Lehdistössä aiheesta uutisoitiin toteamalla, että »hallitus vetäytyi virkamiesten selän taakse». Kehysmenettelyyn liittyvistä ongelmista huolimatta sen käyttöönotolla on valtiontalouden kokonaishallinnan kannalta ollut ratkaiseva merkitys.

Suunnitteluprosessin uudistamisen ja kehysmenettelyn käyttöönottamisen tavoitteissa korostettiin tarvetta parantaa hallinnon toiminnan ja talouden poliittisen ohjauksen edellytyksiä sekä selkeyttää valtiovarainministeriön ja »menoministeriöiden» rooleja ja vastuunjakoa. Tavoiteltua uutta roolijakoa kuvattiin seuraavasti (Tulosbudjetointi ja tulosohjaus, VM 1990): »Ministeriöiden tehtäväkuvassa painottuvat hallinnonalan suunnitelmien sopeuttaminen hallituksen antamien kehysten ja ohjeiden mukaiseksi ja hallinnonalan virastojen tulosohjaus. Valtiovarainministeriön tehtäväkuvassa korostuvat kehysten valmistelu valtioneuvoston päätöksentekoa varten ja tähän liittyvä tärkeiden menokokonaisuuksien arviointi yhteistyössä ao. ministeriön kanssa.» Omassa tavoiteasettelussaan valtiovarainministeriö korosti pyrkimystä vetäytyä muiden ministeriöiden menotalouden yksityiskohtaisesta ohjauksesta; linjaministeriöiden osalta tulosohjausmalli korosti vetäytymistä alaisten virastojen toiminnan ja talouden yksityiskohtiin puuttumisesta.

Toteutunut tulosohjausmalli painottui siis sekä tavoitteiltaan että sisällöltään valtion taloussuunnittelun kokonaishallintaan, ohjattavuuden ja päätöksenteon parantamiseen voimavarojen kohdentamisessa ja toiminnan linjauksissa valtionhallinnon ylätasoa päätöksenteossa. Tulosohjauksen »johtamisfilosofinen» komponentti oli enemmänkin muutoksen toimeenpanoa tukeneen (ja sitä omassa markkinoinnissaan hyödyntäneen) konsultointi- ja koulutustoiminnan tuotetta. Tosin neuvottelumenettelyjen tärkeyttä, vuorovaikutuksellisen prosessin luomista tavoiteasettelua ja seuranta varten sekä ministeriöiden että virastojen välille että virastojen sisälle korostettiin mallia rakentaneissa työryhmämietinnöissä (esim. Ministeriö tulosohjaajana, VM 1990). Näiden pohjalta ennakoitiin kokonaan uuden ohjauskulttuurin syntymistä; tulosohjausmallin kehittäjät luonnehtivat muutosta esim. siirtymisenä »epäluotta-

muksen kulttuurista luottamuksen ja yhteistyön kulttuuriin».

Valtionhallinnon tulosohjaus uudistuksen mukanaan tuomat uudet talouden hallinnan tekniikat voidaan tiivistää seuraaviin neljään kohtaan:

1. Kehysohjaus ja taloussuunnitteluprosessin uudistaminen, mihin sisältyvät hallituksen budjetti-kehyskäsitteitä koskeva päätös ministeriöiden talousarvioehdotusten lähtökohtana sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvion laadintaprosessien yhdistäminen.
2. Toimintamenobudjetointi, eli virastojen toimintamenoihin osoitettujen määrärahojen budjetointi yhtenä 2-vuotisena siirtomäärärahana, mikä lisää virastotason vapautta määrärahojen käytössä sekä ajallisesti että käyttötarkoituksen suhteen. Periaatteessa malliin sisältyi myös määrärahaehdotusten perusteleminen tulostavoitteilla. Toimintamenobudjetoinnin ideaan liittyy olennaisesti myös virastojen laajennettu kustannusvastuu aiheuttamistaan kustannuksista, eli pyrkimys budjetoida kaikki menot ne aiheuttavan yksikön määrärahoihin.
3. Ministeriöiden ohjausrooli alaisensa hallinnon tulosohjaajana, minkä budjettitalouteen kuuluvien virastojen ja laitosten osalta tulisi toteutua ennen kaikkea tulosneuvottelujen ja -sopimusten sekä vuosiraportoinnin avulla tapahtuvan tulosten seurannan kautta.
4. Virastojen laskentatoimen, vuosiraportoinnin ja kirjanpidon uudistaminen. Näistä viimeksi mainittu uudistus on vielä valmisteilla, ja tulee johtamaan virastojen muuttumiseen myös tilinpidollisesti itsenäisiksi organisaatioiksi.

Näiden uusien hallintatekniikoiden omaksumisen taustalla on muuttunut näkemys sekä talouden hallinnan keinoista että tavoitteista, kokonaan uudenlainen hallinnan rationaliteetti. *Rationaliteetti* tarkoittaa tässä kokonaisuutta, johon sisältyy sekä tietoa ja käsityksiä tosiasioista ja syy- ja seuraussuhteista, käsitteistöjä ja tapoja puhua asioista, että tavoitteistoja ja näkemyksiä toivotavasta kehityksen suunnasta<sup>6</sup>. Uuden hallintarationaliteetin keskeisiä elementtejä ovat autonomia, kontrolli ja tilivelvollisuus. Eri maissa toteutettujen tulosohjaus uudistusten yhteinen nimittäjä on, että niissä on samanaikaisesti sekä lisätty hallinnon organisaatioiden itsenäistä päätösvaltaa että keskitettyä kontrollia erityisesti menojen kokonaistason osalta, ja samalla tehostettu nii-

<sup>6</sup> Rationaliteetin käsitteestä ja suhteesta hallinnan tekniikoihin ks. Miller ja Rose 1990, 167–169.

den tilivelvollisuutta päätöksentekijöille. Juuri näiden kolmen elementin tasapainottaminen ja yhteisvaikutus ovat tulosohjausreformien onnistumisen ja vaikuttavuuden edellytys (OECD 1994, 55; Keating ja Holmes 1990, 169). Kuten Meklin ja Näsi (1990, 232) toteavat, tilivelvollisuuden (accountability) näkökohta on suomalaisessa reformikeskustelussa jäänyt vähäiselle huomiolle. Suomalaisessa tulosohjaus uudistuksessa autonomiaa edustaa virastojen toimintamenobudjetointi, tehostettua keskitettyä menokontrollia taas kehysmenettely. Tilivelvollisuutta lisääviä elementtejä ovat tulossopimusmenettely virastojen ja ministeriöiden välillä ja säädöspohjainen vuosiraportointi (virastojen toimintakertomukset). Toisin kuin monissa muissa maissa, suomalaisessa tulosohjausmallissa tilivelvollisuus on rajattu hallinnon tasojen väliseksi, siis virkamiestason keskinäiseksi tarkkailuksi. Esimerkiksi budjettiasetuksen edellyttämien tilivirastojen toimintakertomusten laadintaa koskevassa ohjeessa (Valtiokonttori 1994) raportoinnin »yleisöksi» rajautuu ohjaava ministeriö ja keskeiseksi sisällöksi vertailu ministeriön asettamiin tulostavoitteisiin; hallinnon tilivelvollisuutta poliittiselle tasolle tai kansalaisille sen sijaan ei suomalaisessa tulosohjauskehittelyssä ole koettu ongelmaksi. Esimerkiksi em. ohjeessa poliittisen tason tiedontarve on kuitattu toteamuksella »(p)oliittiset elimet saanevat hallintoa koskevan tietonsa ... hallituksen eduskunnalle tekemistä kertomuksista» (emt., 10). Kontrasti anglosaksisten maiden tulosohjausreformeihin on ilmeinen: niissä on korostettu hallinnon tilivelvollisuutta sekä hallitukselle että parlamentille (Aucoin 1990b, 201–202).

## 5. MIKÄ MUUTTUI?

Tulosohjausta ja -johtamista koskevassa arki-keskustelussa ja hallinnontutkijoiden keskustelussa ovat korostuneet ongelmat ja kritiikki, jotka liittyvät tulosten mittaamiseen ja tulosjohtamiseen johtamismenetelmänä. Tulosohjauksen kriitikoiden suosikkiteemoja ovat olleet tulosten yksipuolisesti kvantitatiivisen mittaamisen ja taloudellisten arvojen ylikorostuksen vääristävät ja kielteiset vaikutukset työyhteisöihin, hierarkian ylikorostuminen ja osaoptimointiongelmat tulosyksiköihin perustuvassa organisoinnissa. Valtionhallinnon tulosohjauksen toteutumista koskevat seurantaselvitykset viittaavat kuitenkin pikemminkin kvantitatiivisen mittaamisen suhteellisen vähäiseen yleistymiseen sekä tavoiteasettelun väljyyteen ja

laveuteen kuin tiukan ja yksipuolisen mittaamisen uuhin. Myös tulosohjauksen »ideaalimallin» näkökulmasta nämä tavanomaiset kritiikin teemat tuntuvat vierailta, koska kehittämisen periaatteiden tasolla sekä meillä että muissa maissa, kuten OECD:n eri maiden tulosohjaus uudistusten vertailuihin perustuvissa suosituksissakin on systemaattisesti korostettu tulosten arvioinnin monidimensionaalisuutta sekä tavoiteasettelun sopimusluonnetta (OECD 1994).

Tulosohjauksen olennaiseksi sisällöksi usein mielletty tulosten mittaaminen ja muu »tulosteknologia» (tavoitteiden asettamisen ja seurannan vuosirutiinit) ovat vain osa toteutunutta tulosohjaus uudistusta; osa, joka todennäköisesti aikaa myöten erilaistuu ja muotoutuu erityyppisten virastojen erilaisiin tarpeisiin. Tulosohjaus uudistuksen olennaisempi sisältö sen sijaan liittyy sen merkitykseen uutena talouden hallinnan teknologiana, joka samalla vähittäin mahdollisesti vakiinnuttaa poliittis-hallinnolliseen ohjaukseen uudenlaista hallintarationaliteettia. Tulosohjauksen (mahdollinen) yhteiskuntapoliittinen relevanssi riippuu ennen kaikkea siitä, miten sen mukanaan tuomat muutokset valtion talouden hallinnan prosesseihin muuttavat poliittisen ohjauksen edellytyksiä, poliittisen ja virkamiesjohdon yhteispeliä sekä päätöksentekokykyä ja toiminnan hallintatekniikoita. Sillä että virkamiehet eri hallinnon tasoilla asettavat toisilleen tulostavoitteita ja raportoivat niistä toisilleen on tähän verrattuna vähemmän merkitystä.

Tulosohjauksen mukanaan tuomaa uutta talouden hallinnan teknologiaa ja sen mukana vähitellen muuttuvaa hallintarationaliteettia ilmentävät esim. seuraavat jo toteutuneet konkreettiset muutokset:

- valtion talousarvion menomomenttien lukumäärä on supistunut vuoden 1989 noin 1200 momentista vuoden 1994 vajaan 600 momenttiin (suurin osa momenttimäärän väheneemisestä johtuu siirtymisestä yhteen toimintamäärärahaan kunkin viraston kohdalla)
- kehysmenettely on muuttanut olennaisesti budjettiprosessin luonnetta; »kehyskurista» on tullut yleisesti hyväksytty periaate ja kehysten ylitykset ovat vähentyneet
- tulosohjaukseen siirtyneet virastot ovat vuosittain säästäneet vapaaehtoisesti määrärahoistaan keskimäärin runsaat 10 % käyttäen hyväksi toimintamenomomentin ja 2-vuotisen siirtomäärärahan tarjoamaa liikkumavaraa resurssien käytössä; tämän voidaan tulkita osoittavan, että tulosohjausmalliin on sisältynyt

- toivottuja kannustinvaikutuksia pyrkiä taloudellisuuteen
- mallin mukainen tulostavoitteiden asettamismenettely ja vuosiraportointi toimivat muodollisesti ja luovat *periaatteessa* hallinnon toiminnalle jatkuvan arviointimenettelyn, jonka käytännön merkitys kuitenkin riippuu siitä miten näiden välineiden sisältö ja käyttötavat kehitetyvät.

Tulosohjaus uudistus on toteutunut aiotussa aikataulussa ja pääosin suunnitellussa muodossa. Sisällön osalta näyttää siltä, että uudistuksen tavoitteet ainakin osin olivat kunnianhimoisempia, kuin mihin toistaiseksi on päädytty; toisaalta myöskään tulosohjauksen kriitikoiden tavanomaisesti esittämät kielteiset puolet ja tulosohjaukseen liittyvät uhat eivät käytännön kokemusten valossa näytä kovin relevanteilta. Tavoiteasettelussa tulosohjauksella tarkoitettiin »niitä päätöksenteko-, koordinaatio- ja sopimisprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto toimii mahdollisimman tuloksellisesti» (Ministeriö tulosohjaajana 1990). »Koreografiana» nämä menettelyt ovat nyt käytössä, mutta niiden vaikuttavuutta tulosten paranemiseen ja tiilivollisuuden todelliseen lisääntymiseen on epäilty.

Valtiovarainministeriön toimeksiannosta tehdyssä tulosohjauksen edistymisen seurantaraportissa kiinnitetään huomiota erityisesti tulostavoitteiden sisällön puutteisiin. Esimerkiksi vuosina 1990–93 tulosohjausvirastojen talousarviointihinsa kirjaamista tulostavoitteista todetaan seuraavaa (Valtiovarainministeriö 1992): tulostavoitteiden yleisimpiä puutteita ovat tavoitteiden ja määrärahojen välisen yhteyden puuttuminen, pitkän aikavälin strategisten tavoitteiden ja vuositaso suoritetavoitteiden sotkeutuminen toisiinsa, tavoitteiden priorisoinnin puuttuminen, niiden epäkonkreettisuus sekä usein rajoittuminen lähinnä olemassaolevan toiminnan kuvailuun. Samoin vuonna 1993 tehdyssä haastatteluihin sekä budjetti- ja tulossovimusasiakirjoihin perustuvassa seurantaselvityksessä (Nissinen 1993) todetaan, että ministeriöissä suhtaudutaan tulosohjaukseen myönteisesti, joskaan tulostavoitteet eivät vielä toimi riittävässä määrin ohjausvälineinä. Tavoiteasettelun puutteita toteavat myös Ahonen ja Virta (1995) kahta ministeriötä koskevissa arvioissa: avaintuloksiksi on osin formuloitu itsestäänselvyyksiä (emt., 41) tai tulosten mittaaminen on varsin välillistä suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin (emt., 79). Valtiontalouden tarkastusvirasto

kritisoi erityisesti ministeriöiden ohjausotetta, joka VTV:n raportin mukaan ei ole uskottava (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1993). Tulosohjausmallin edellyttämiä dokumentoituja tulossovimuksia ministeriön ja viraston välillä ei aina ole tehty ja niissäkin tapauksissa, joissa sopimus löytyy, tavoiteasettelu ei VTV:n mielestä mahdollista uskottavaa ohjausta. Toinen painava kritiikin aihe on laskentatoimen ja yleensä tavoitteiden seurannan tila.

Tulosohjaukseen siirtyneiden virastojen johdon näkemykset muutoksesta ovat enemmän myönteisiä kuin kielteisiä (Saarinen 1994; Ahonen ja Virta 1995, 42). Kritiikkiä kohdistuu mm. tulosohjauksen prosessidimensioihin, eli neuvottelumenettelyihin ja tuloskeskustelujen tasoon, ja toisaalta »tulosteknologian» raskauteen ja paperinmakuisuuteen (Ahonen ja Virta 1995, 48, 61.); tyytyväisiä sen sijaan ollaan toimintamenobudjetointiin ja sen mukanaan tuomaan järkevämpään talouden hallintaan (emt., 43).

## 6. MINISTERIÖT TULOSOHJAAJINA

Tulosohjausmallin vaikuttavuus – siihen sisältyvien hallintatekniikoiden asema suhteessa muihin hallinnan keinoihin ja -rationaali-teetteihin – rakentuu paljolti juuri ministeriöiden roolin varaan. Niiden tavoitteellisuudesta ja aktiivisuudesta »omistajarooliin» ottamisessa riippuu, missä määrin tulosohjausmenettelyillä on todellista hallinnon ulkopuolelle ulottuvaa merkitystä. Tulosohjauksen kehittäjien odotukset ovat ehkä juuri tältä osin toteutuneet huonoimmin. Kuluvan vuoden alussa päätti työnsä projekti (Valtiovarainministeriö 1995), jonka tehtävänä oli tulosohjauksen kehittämistyön jatkaminen erityisesti ministeriöiden tulosohjaajatehtävän osalta. Toimeksiannon lähtökohtana oli huoli tulosohjauksen jäämisestä pelkästään muodolliseksi ja pinnalliseksi alkupe- räisiin tavoitteisiin nähden.

Hankkeen työssä painottuivat ministeriöiden erityisluonne organisaatioina ja tarve jäsentää uudelleen niiden tehtäväkuvaa ja johtamisongelmia; ministeriöiden moninaiset roolit toisaalta valtioneuvoston osana, toisaalta hierarkian huipuna suhteessa alaiseen hallintoon, ja kolmanneksi usein myös itsenäisenä asiantuntijaorganisaationa eivät ole täysin mutkattomasti sijoitettavissa tulosohjauksen perusmallin edellyttämään konsernin »pääkonttorin» rooliin. Siinä, että kaikki ministeriöt eivät ole sisäistäneet tulosohjauksen periaatteita sillä notkeudella kuin kehittäjät oletivat, ei välttämättä ole kysymys muutosvastarin-

nasta, vanhasta hallintokulttuurista tai juristimonopolista, joiden syyksi ministeriöiden hidas manageriaalistuminen on usein laskettu. Tulosohjausta kokonaisuutena on tarkasteltava myös poliittisen ohjauksen kontekstissa, jolloin joudutaan toteamaan, että poliittisen toiminnan ja johtamisen logiikka on perusteiltaan erilainen kuin tulosohjauksen edustama manageristisen ajattelun logiikka.

Tulosohjauksen perusmalli korostaa operatiivisten tulostavoitteiden johtamista ylemmän tason strategisista suunnitelmista, mikä edellyttää polyn ja sen toimeenpanon selkeää erottumista toisistaan. Valtionhallinnon kontekstiin sijoitettuna tämä malli tarkoittaa sitä, että hallinnonalojen vuositason tulostavoitteet olisi voitava johtaa hallitustason poliittisista linjauksista, hallituskauden näkökulmasta tarkasteltuna aina hallitusohjelmasta lähtien. Hallituksen määrittelemät strategiat olisi tulosohjauslogiikan mukaan voitava »vyöryttää» virastotasolle asteittain konkretisoiduiksi operatiivisiksi tavoitteiksi. Juuri tässä on tulosohjausmallin sisäänrakennettu heikkous: poliittisen toiminnan tavoitteet ja menettelytavat eivät aina ole yhteensovittavissa ennustettavuutta, päätöksenteon perusteiden läpinäkyvyyttä ja johdonmukaisuutta tavoittelevan manageristisen ajattelun kanssa. Hallitusohjelmaa ei laadita hallinnonalojen tulostavoitteiden määrittelyä varten, eikä hallituspolitiikan agenda rakennu virastojen tulostavoitteiden seurannan perusteella. Myös edellä kuvatuissa kehysmenettelyyn liittyvissä vaikeuksissa on osittain kysymys tulosohjausmallin keskeisestä ongelmasta: poliittisen toiminnan logiikan ja tulosohjauksessa tavoittelun manageristisen hallintarationaliteetin välisestä ristiriidasta.

## 7. VASTAAKO TULOSOHJAUS SELVIYTYMISHAASTEISIIN

Tulosohjausuudistusta käynnistettäessä vallitsi työvoimapula, valtion velka oli noin 50 miljardia ja bruttokansantuote oli kasvanut vakaasti koko vuosikymmenen ajan (Valtiovarainministeriö 1995, 3). Taloudellinen kriisi siinä laajuudessa kuin se sitten toteutui ei ollut ainakaan julkilautustusti näköpiirissä. Tulosohjausta suunniteltiin siis stabiileihin oloihin, ei kriisin hallinnan välineeksi.

Tulosohjausmalli rakennettiin ensisijaisesti ministeriöiden ja niiden alaisten organisaatioiden, lähinnä virastojen, ohjauksen kehittämistä varten. Tulostavoitteiden asettaminen ja seuranta miel-

letään yleensä mallin keskeiseksi sisällöksi – mutta tosiasiasa tulosten mittaamisesta ja muusta varsinaisesta »tulosteknologiasta» ei valtionhallinnon kontekstissa yleisesti ottaen ole syntymässä mitään »hegemonista» uutta hallintatekniikkaa<sup>7</sup>. Merkitykseltään painavampia ovat sen sijaan tulosohjauksen mukanaan tuomat talouden hallinnan uudet tekniikat, tärkeimpänä näistä ehkä kehysmenettely; myös osin vielä kehitteillä olevat virastojen kirjanpidon ja tilinpäätöksen uudistaminen voivat toteutuessaan tuoda varsin konkreettisia muutoksia hallinnon organisaatioiden toimintalogiikkaan.

Tulosohjausuudistuksen suurin merkitys on ehkä siinä, että siihen liittynyt taloudellisen vastuun korostaminen on välillisesti muokannut maaperää manageristisen rationaliteetin leviämislle ja vakiintumiselle hallinnossa. Lähtökohtaisesti pyrittiin luomaan lähinnä »alaspäin» virastoihin suuntautuvia uusia hallintatekniikoita. Kehysmenettely on kuitenkin merkki siitä, että manageristista hallintarationaliteettia on onnistuttu levittämään myös »ylöspäin», osaksi edustuksellisen politiikan toimintakenttää. Kehysmenettelyn lisäksi muita tähän tähtäviä pyrkimyksiä ovat valtioneuvoston kanslian kokeilemat ministeriöiden johdon puolivuotisraportoinnit hallituksen iltakoulussa ja hallituksen agendan laadinnan systematisointi; nämäkin voidaan tulkita vähittäiseksi manageristisen toimintatavan hivuttamiseksi suomalaiseseen hallituspolitiikkaan. Tulosohjauksen kunnianhimoisimpien tavoitteiden toteutumien riippuukin siitä, miten poliittisen johtamisen ja hallintokoneiston manageristisen johtamisen välinen yhteensovittuminen etenee, ja missä määrin tulosohjauksen edustama hallintarationaliteetti pystyy tunkeutumaan poliittisen rationaliteetin alueelle.

Tulosohjausuudistuksen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että tulosohjaus sen enempää kuin manageristiset tekniikat yleensäkään eivät ratkaise politiikan sisältöön liittyviä kysymyksiä. Virastojen tulostavoitteiden osuvuus, tulosneuvottelujen avoimuus tai laskentatoimen kehittyneisyys ovat merkitykseltään varsin rajattuja kysymyksiä verrattuna 90-luvulla esiin nousseisiin raskaan sarjan policy-kysymyksiin, kuten työllisyyden ja valtiontalouden hoitoon. Tältäkin osin kehystekniikalla on kuitenkin merkitystä:

<sup>7</sup> On tietysti empiirinen kysymys, millaisen aseman tulostmittaus ja muut tulostekniikan saavat eri hallinnonaloilla ja eri tyyppisissä toiminnoissa. Tulostavoitteiden ja niiden seurannan painoarvo käytännön ohjausvälineenä riippuu ilmeisesti paljolti siitä, missä määrin ne kytketään resurssiallokaatioon.



kehysmenettelyn käyttöönotolla ja jonkinasteisella vakiintumisella jo edellisen hallituksen aikana on ollut merkitystä taloudellisen kriisin vaatimien ratkaisujen toteuttamisessa. Budjettivirkamiesten käsitys on, että ilman kehysmenettelyä ja tulosohjaukseen sisällytynyttä asennemuokkausta valtiontalouden hallinta nykyiselläkään tavalla tuskin olisi onnistunut. Kaiken kaikkiaan voi olla, että muilta osin tulosohjauksen valtionhallintoon tähän mennessä jättämät jäljet ovat enemmän symbolisia kuin konkreettisia (mikä ei vähennä niiden merkitystä), ajatustapojen vähittäistä muuttumista aiheuttavia. Jatkossa tulosohjauksen merkittävyys riippuu olennaisesti siinä, saako tähän mennessä vähäiselle huomiolle jäänyt tiilivelvollisuus nykyistä konkreettisempia toteutusmuotoja.

## LÄHTEET

- Ahonen, Pertti ja Virta, Sirpa, *Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset. Sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalat*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:7. Helsinki 1995.
- Aucoin, Peter, Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, Vol. 3, No. 2 April 1990, s. 115–137. (Aucoin 1990a)
- Aucoin, Peter, Comment: Assessing Managerial Reforms. *Governance*, Vol. 3, No. 2 April 1990, s. 197–204. (Aucoin 1990b)
- Dunleavy, P. ja Hood C., From Old Public Management to New Public Management, *Public Money and Management* 14:3, July/September, s. 9–16.
- Helsingin Sanomat 4.1.1995. *Tulosjohtaminen ja terveydenhoito*. Pääkirjoitus.
- Hood, Christopher, De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance? *Governance*, Vol. 3, No. 2 April 1990, s. 205–214.
- Keating, Michael ja Holmes, Malcolm, Australia's Budgetary and Financial Management Reforms. *Governance*, Vol. 3, No. 2 April 1990, s. 168–185.
- Maailman paras julkinen sektori?* Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Loppuraportti. Valtiovarainministeriö, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1993.
- Meklin, Pentti ja Näsi, Salme, *Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa*, Hallinnon tutkimus 4/1994, s. 231–243.
- Miller, Peter ja Rose, Nicholas, *Political Rationalities and Technologies of Government*. Teoksessa Texts, Contexts, Concepts. Studies on Politics and Power in Language. Toim. Sakari Hänninen ja Kari Palonen. The Finnish Political Science Association, Jyväskylä 1990.
- Ministeriö tulosohjaajana*. Valtiovarainministeriö, VAPK-kustannus. Helsinki 1990.
- Mykkänen, Juri, *Kehysbudjetointi ja politiikan ennustettavuus*. Artikkelijulkaisussa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. Painatuskeskus Oy, Helsinki 1994.
- Naschold, Frieder, *The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Ministry of Labour, Labour Policy Studies 93. Helsinki 1995.
- Nissinen, Minna, *Vuoden 1993 tulostavoiteasiakirjat*. Valtiovarainministeriön budjettiosaston muistio 9.9.1993. (Julkaisematon moniste)
- OECD, Public Management Service, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*. PUMA Occasional Papers 1994 No.3. OECD, Paris 1994.
- Palonen, Kari, *Politikointi, politisointi, politiikka*. Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos. Opetusmoniste n:o 1. Jyväskylä 1993.
- Pekonen, Kyösti, *Symbolinen modernissa politiikassa*. Jyväskylän yliopisto, Nykykulttuurin tutkimusyksikkö, julkaisu 25. Jyväskylä 1993.
- Pollitt, Christopher, *Managerialism and the Public Services* (2. painos), Blackwell, Oxford 1993.
- Pollitt, Christopher, *Modernizing the management of the public services sector: between crusade and catastrophe?* Paper given for the Administrative Development Agency 18th November 1994.
- Saarinen, Erkki, *Virastopäälliköt tulosohjauksen kannattajia*. Lakimiesuutiset 9/1994.
- Suomen Kuvalehti 2.12.1994. »Mallimaan romahdus». No. 48/1994, s. 29–30.
- Tiihonen, Seppo, *Talouden ylivalta*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia no. 2. Hallintohistoriakomitea, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.
- Tulosbudjetointi ja tulosohjaus*. Valtiovarainministeriö, VAPK-kustannus. Helsinki 1990.
- Valtlokonttori, Keskuskirjanpito, *Näin teet hyvän toimintakertomuksen*. Opas 1994.
- Valtionalouden tarkastusvirasto*, Yhteenvetoraportti tulosohjattujen virastojen tilikauden 1992 vuositilintarkastuksista. Helsinki 1993.
- Valtiovarainministeriö, Tulos- ja menoarvio-osasto, *Selvitys tulosbudjetoinnin arvioinnista vuosina 1990–1993*. Laatinut Hannu Taunula. Helsinki 1992.
- Valtiovarainministeriö, *Taloussarviosäädöstyöryhmän muistio*.
- Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1993:19. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö, *Virastojen kirjanpito-hankkeen loppuraportti*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1994:2. Helsinki.