

Vuotuinen joustavuus suomalaisessa budjetoinnissa

Ilkka Saarilahti & Petri Uusikylä

THE ANNUAL FLEXIBILITY OF THE FINNISH BUDGETARY SYSTEM

Administrative Studies, vol. 11(1992): 1, 24—46

This article analyses the development and structural change of the Finnish budgetary system from the 1968 budget reform to the year 1990. The focus is on budgetary flexibility, i.e., how environmental changes within the fiscal year have been encountered in the Finnish national budgetary system.

Budgetary flexibility in Finland appears to take two different forms. The first one, external flexibility, includes supplementary budgets, budgetary cuts and a special procedure which enables the administration to exceed allocated resources. Internal flexibility includes also three elements: structural flexibility (i.e., the total number of different kinds and levels of classification in the so-called "specification budget of the state"), normative flexibility (i.e., how far the expenditures are determined by law), and "other forms of internal flexibility", which in this article refers especially to the normative and centralized character of the Finnish planning system. The main distinctive feature between these two kinds of flexibilities is that in the former system more (or less) resources can be allocated to the administration in the course of the fiscal year as in the latter system budget frames are maintained.

The time span under study is divided into four distinct periods: the period of "planning optimism" (1968—1973), the period of incrementalism (1974—1977), the period of decrementalism (1978—1984) and the period of deregulation (1985—).

Characteristic to the first period was the belief in rational, long-term planning as a way to cope with uncertainty and to steer development. After the 1973 oil crisis, however, the Finnish public administration returned to traditional incremental budgetary practices. During both periods external flexibility was strong: in the years 1974 and 1975 almost one third of the expenditures were allocated through supplementary budgets. At the same time internal flexibility was extremely low: the plans were normative and the budget classifications rigid.

The external flexibility was put under more severe control and budgetary cuts began to increase during the period of decrementalism, mainly because of financial factors. The internal

flexibility also decreased because of a return to strict top-down budgetary control (especially by the Ministry of Finance) after an incrementalistic bottom-up period.

The period of deregulation started from a budgetary point of view in 1985. This meant a new rise of internal flexibility and was accompanied by ascending privatization and decentralization. The new emphasis on deregulation has also been visible in the budgeting for results, which was introduced in Finland in the late 1980s.

Keywords:

*Financial Management
Budgetary Flexibility in Finland
Supplementary Budgets
Budget Cuts*

1 JOHDANTO

Artikkelissa tarkastellaan suomalaisen budjetin joustavuutta suhteessa budjettivuoden aikana tapahtuviin toimintaympäristön muutoksiin. Tarkastelu tapahtuu *ulkoisen ja sisäisen jouston* käsitteiden avulla, joilla tarkoitamme yhtäältä *lisäbudjettimenettelyä, säästöpäätös-käytäntöä ja arviomäärärahojen ylityksiä* sekä toisaalta budjetin *rakennejoustoa* eli ennakkolaisen finanssivalvontakäytännön (laajassa merkityksessä) muutoksia, joita kuitenkin tässä artikkelissa tarkastellaan lähinnä vain erityismenoarvion sisällöllisten muutosten kautta, *normijoustoa* eli budjetin menojen ja yksiköiden toiminnan lakisidonnaisuuden astetta sekä *»muuta sisäistä joustoa»*, johon sisällytämme erityisesti suunnittelujärjestelmien toiminnan muutokset¹.

Artikkelin tarkoituksena on ennen kaikkea kuvata, miten joustokäytännöt ovat muuttuneet ja kehittyneet vuoden 1968 budjettiuudistuksesta (säästöpäätösten tarkastelu tapahtuu vuodesta 1975 eteenpäin) 1990-luvun alkuun saakka. Tarkastelun tekee mielenkiintoiseksi ennen kaikkea se, ettei budjetin vuotuisia joustomekanismeja ole Suomessa aikaisemmin systemaattisesti pyritty erittelemään. Vaikka hallinnossa ja suomalaisessa budjetointikirjallisuudessa² on puhuttu lisäbudjettimenettelystä, säästöpäätöskäytännöstä sekä arviomäärärahojen ylityksistä, ei näitä ole yhdistetty yhtenäisen käsitteistön alle, vaan ne on nähty ennen kaikkea erillisinä budjetointikäytäntöinä. Samalla näille käytännöille osittain vaihtoehdotset mutta ennen kaikkea niitä *täydentävät* sisäisen jouston keinot on kokonaan jätetty budjettien joustotarkastelun ulkopuolelle³.

Joustotarkastelu liittyy mielestämme myös keskeisesti Suomessa parhaillaan käytävään budjetin uudistamiseen sekä ennen kaikkea siihen liittyvään tulosohjaus-, tulosjohtamis- ja tulosbudjetointikeskusteluun, sillä varsinkin budjetoinnin sisäisen jouston merkityksen uudelleen mieltäminen helpottaisi nähdäksemme siirtymistä perinteisestä virastokulttuurista uuteen, responsiivisempaan hallintokulttuuriin.

2 BUDJETOINNIN ULKOINEN JA SISÄINEN JOUSTO

Valtion budjetin erilaiset tehtävät asettavat erilaisia vaatimuksia niin budjetin rakenteelle kuin budjettiprosessillekin. Esimerkiksi parlamentaaliset perinteisesti kuuluvat ohjaus- ja valvontatehtävät edellyttäisivät budjeteilta verraten tiukkaa ja hallintotoiminnan yksityiskohtiin asti ulottuvaa juridista sitovuutta. Toisaalta suunnittelutehtävä sekä siihen liittyvät tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset taas puoltavat budjeteilta tiettyä väljyyttä ja joustavuutta, jotta suunnitelman toteuttajat pystyisivät ottamaan huomioon budjettivuoden aikana muuttuneet olosuhteet sekä sen kuluessa saadun uuden informaation ja näin vastaamaan tapahtuneisiin ympäristömuutoksiin: ennalta-arvaamattomien ja äkillisten ympäristömuutosten mahdollisuus vaikeuttaa varsinkin talouspolitiikan hoitamista yksityiskohtia myöten tiukasti sitovan, koko varainhoitovuodeksi ennalta vahvistetun ohjelman mukaisesti (Tuori 1985, 31; vrt. myös Senf 1977).

Ympäristön eriytyminen useaan samanaikai-

sesti toimivaan ja toisiinsa kytkeytyvään osajärjestelmään (ks. Lawrence & Lorsch 1975) on yksi keskeinen budjettitalouden piiriin kuuluvan toimintayksikön toimintaympäristön epävarmuustekijä. Suunnitelmia laadittaessa tulee jatkuvasti huomioida eri ympäristöistä tulevat vaatteet, sovitella niitä keskenään ja muodostaa eri osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja.

Toinen ja edellistä vieläkin keskeisempi ympäristön epävarmuustekijä on kuitenkin toimintaympäristön eri lohkojen jatkuva muutos. Julkinen hallinto on esim. Suomessa ns. hyvinvointivaltioaikauden aikana siirtynyt jatkuvasti kohti reagoivampaa ympäristöä (ympäristön muutoksen voimakkuuden teoreettisesta tarkastelusta ks. esim. Emery & Trist 1965, 24—25). Muutoksen taustalla voidaan nähdä mm. julkisen hallinnon toimintaideologian muuttuminen valvontafunktiosta kohti palvelufunktiota (ks. esim. Martikainen 1975) sekä sidosryhmien määrän huomattava kasvu (ks. esim. Helander 1987). Reagoivampi eli muuttuvampi ympäristö tarkoittaa samalla myös epävarmuustekijöiden kasvua, seikka, joka omalta osaltaan taas asettaa uusia vaatimuksia mm. julkisen hallinnon organisaatorakenteille. Jotta organisaatio kykenisi selviytymään dynaamisessa ja kompleksisessa ympäristössä, olisi sen esim. Henry Mintzbergin (1979, 285—286) mukaan keskitettyä päätöksentekojärjestelmää hajautettava.

Entistä nopeammin muuttuva toimintaympäristö vaikeuttaa organisaation toiminnan lisäksi myös entisestään budjettien laadintaa. Budjettien joustavuuden lisääminen onkin *käytännön* tasolla noussut keskeiseksi vaatimukseksi budjetointia kehitettäessä ja budjetointikäytäntöjä uudistettaessa. Esimerkiksi OECD:n raportissa *The control and management of government expenditure* vuodelta 1987 pyrittiin kiinnittämään entistä suurempaa huomiota eri maiden budjettien joustavuuden lisäämiseen. Raportin mukaan tutkituissa OECD-maissa sallitaankin nykyisin tietty joustavuus budjettia sovellettaessa joko lisäbudjetein tai hallituksen päätöksin. Keinoina käytetään joko varausmäärärahvoja (*unallocated reserves*) tai menojen uudelleen kohdentamista budjettivuoden luussa. Uudelleenkohdentamiskäytännöt kuitenkin vaihtelevat varsin paljon eri maissa.

OECD:n raportin lisäksi yksittäisten maiden budjettijärjestelmien joustotarkastelusta on syytä mainita varsinkin D. J. Kraanin vuonna 1984 julkaistu Alankomaiden budjettijärjestelmän joustavuutta käsitellyt artikkeli "Towards More Flexibility of Government Expenditure:

Some Recent Developments in the Netherlands" (Kraan 1983). Artikkelissa pyritään OECD-raporttia laajemmin erittelemään joustavuutta estäviä tekijöitä Alankomaiden budjettijärjestelmässä.

Budjetin joustavuuden lisäämisvaatimuksista huolimatta on budjettien joustavuutta budjetointikirjallisuudessa käsitelty *teoreettiselta* kannalta kuitenkin yllättävän vähän ehkä Allen Schickin yksittäisiä artikkeleita (ks. esim. Schick 1988, erit. 523) lukuun ottamatta. Joustokäytäntöjen merkitystä on tosin sivuttu esim. käsiteltäessä budjetin lakisidonnaisuuden ja hallintoyksiköiden toimintavapauden suhdetta (ks. esim. CT-PUMA 1987, 1—3) sekä tarkasteltaessa resurssiohjauksen vaikutusta määrärahasuunnitteluun (ks. esim. Henley 1986, 35—36), mutta mitään kokonaisvaltaista esitystä ei joustoista ole julkaistu⁴.

Suomessa on budjetin vuotuista joustavuutta pyritty lisäämään lähinnä kahdella eri tavalla. Yhtäältä joustavuutta on lisätty lisäbudjettimeneteltyllä ja säästöpäätöskäytännöllä sekä arviomäärärahojen ylityksillä⁵, jolloin budjettivuoden aikana tapahtuneisiin muutoksiin voidaan vastata lisärahoituksen (tai menosupistusten) avulla. Toisaalta joustavuutta on pyritty lisäämään mm. suurentamalla momentti kokoja, karsimalla menojen lakisidonnaisuutta sekä keventämällä suunnitelmallisuutta, jolloin hallintoyksikölle jää suurempi vapaus ohjata menoja kulloisenkin tarpeen mukaan. Ensin mainittua joustavuutta olemme katsoneet tarkoituksenmukaiseksi kutsua *ulkoiseksi joustoksi*, poiketaanhan siinä eduskunnan (EK) hyväksymästä tulo- ja menoarviosta (TMA). Jälkimmäistä jouston lajia kutsumme puolestaan *sisäiseksi joustoksi*, koska tällöin jousto tapahtuu hyväksytyin budjetin menokehysten sisällä. Suuntaus useimmissa läntisissä teollisuusmaissa on 1980-luvulla ollut kohti sisäisen jouston kasvatamista, johon on pyritty mm. kehysbudjetoinnin avulla (ks. esim. Ylinen 1988a, 27—28).

2.1 Ulkoinen jousto

2.1.1 Lisäbudjettimenetely

Vaikka peruseriaatteena on, että valtion tulo- ja menoarvioon tulee ottaa kaikki ennakoitavissa olevat valtion tulot ja menot (HM 66 §), käytännössä on Suomessa vakiintunut tavaksi, että varainhoitovuoden aikana annetaan useita lisäbudjettiesityksiä eli lisäyksiä tulo- ja menoarvioon. Vakiintuneen LMAE-käytännön mu-

kaan keväällä annetaan ensimmäinen lisäbudjetti, jolla on enemmänkin suhdannepoliittinen ja korjaava leima ja syksyllä toinen, jonka ilme on selvemmin hallinnollinen. Näiden lisäksi voidaan tarpeen vaatiessa kuitenkin hyväksyä muitakin lisäbudjetteja.

Lisäbudjettien suoma joustomahdollisuus perustuu HM 69,2 §:ään, jonka mukaan eduskunnalla voidaan antaa lisäbudjettiesitys, mikäli hyväksyttyyn tulo- ja menoarvioon havaitaan *välttämättömästi* tarvittavan muutoksia.

Yleisesti (ks. esim. Kertomus... 1983, 65—73) on lisäbudjettien käyttö katsottu Suomessa tarpeelliseksi mm. taloudellisen ympäristön varainhoitovuoden aikana tapahtuneen äkillisen tai ennakoimattoman muutoksen vaikutuksen korjaamiseksi, jolloin lisäbudjetteja on jouduttu käyttämään varsinkin talous-, suhdanne- tai työllisyyspolitiikan välineenä.

Toisaalta lisäbudjettien käyttöä on usein perusteltu yllättävillä tai edullisilla hankinta- tai markkinatilanteilla, jolloin rahoituksen nopea järjestymisen kesken varainhoitovuoden on ollut edullisen hankinnan ehto. Kolmanneksi budjetin laadinta-aikatauluun huonosti sopivat sitoutumistarpeet, kevään työmarkkinaneuvotteiluista riippuvat lopulliset palkkakustannukset, maataloustuloratkaisut tai kansainväliset sitoumukset sekä niistä aiheutuvat jäsenosuudet ovat olleet tekijöitä, joiden vaikutuksia on ollut lähes mahdotonta arvioida varsinaista tulo- ja menoarviota laadittaessa ja jotka siten ovat toistuvasti pakottaneet lisäbudjettirahoitukseen turvautumiseen. Neljänneksi on taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen yhtiön tai laitoksen tukeminen vaatinut — usein myös suhdanne- tai työllisyyspoliittisista syistä — turvautumaan varainhoitovuoden aikana lisäbudjettirahoitukseen. Lisäksi sellaiset tekijät kuten valuuttakurssien ja indeksien muutokset sekä ennakoitua suurempi kustannusten nousu, joka usein on johtunut ennakoitua suuremmasta inflaatiosta, ovat käytännössä niin ikään pakottaneet turvautumaan lisärahoitukseen kesken budjettivuoden.

Usein voidaan kuitenkin todeta, että lisäbudjettiesitykseen on otettu myös runsaasti sellaisia määrärahoja, joiden käyttötarkoitus on ollut tiedossa jo varsinaista budjettiesitystä laadittaessa ja jotka niin muodoin eivät suoraan täytä HM 69,2 §:n välttämättömyyskriteeriä.

Hallitusmuotoon nojautuen valtiontilintarkastajat ovatkin kertomuksessaan vuodelta 1983 (VttK 1983, 241—242) katsoneet muutokset tulo- ja menoarvioon periaatteessa välttämättö-

miksi ainoastaan silloin, kun lainsäädäntö tai muut olosuhteet muuttuvat kesken varainhoitovuotta tai kun muutoin arviomääräraha on alunperin arvioitu liian alhaiseksi. Kyseeseen tulisivat tällöin lähinnä vain sellaiset lakisääteiset ja muuten sidotut menot, jotka määräytyvät asetusten, valtioneuvoston (VN) päätösten ja muiden sitoumusten sekä valtion laillisten velvoitusten perusteella. Tilintarkastajien mukaan muutosesitysten tekeminen ja niistä päättäminen ei siten olisi perusteltua esim. siitä syystä, että joku tarkoitus on sinänsä hyväksyttävä tai suotava tai että varoja kertyy tai on jo olemassa. Tämän tulkinnan mukaan esim. hallinnon tavanomaiset organisaatiomuutokset, uusien tavanomaisten organisaatioiden perustamiset, normaalit kalustohankinnat, vakanssilisäykset, siirrot budjetin ulkopuolisiin rahastoihin tai lakeihin sitomattomat siirtomenot ovat kaikki luonteeltaan sellaisia syitä, ettei niiden voida katsoa täyttävän välttämättömien muutosten edellytyksiä. Kuitenkin kaikkia näitä syitä on tilintarkastajien mukaan käytetty lisäbudjettien perusteluina. Tilintarkastajien mukaan lisäbudjetiteja onkin yhä säännöllisemmin ryhdytty käyttämään tulo- ja menoarvion tavanomaisena jatkeena, jolloin niiden erityisluonne on vastaavasti hämärtynyt⁶.

1980-luvulla lisäbudjettikäytäntöä on pyritty uudistamaan mm. vuoden 1981 hallituksen esityksessä (HE 237/1981) valtiopäiville. Esityksen pohjalta EK:n perustuslakivaliokunta antamassaan lausunnossa (n:o 7/21.5.1985) mm. katsoi, että lisämenoarvioissa on paitsi yksilöitävä uudet menot myös katettava ne (siihen saakka oli tulo- ja menoarviota saatettu muuttaa lisämenoarviolta siten, että se jäi muodollisesti vajaukselliseksi ja VN oikeutettiin menojen suorittamiseen käyttämään valtiolle ao. vuoden aikana kertyviä tuloja). Vuonna 1986 ryhdyttiinkin em. esityksen mukaisesti tasapainottamaan kaikki lisämenoarviot.

Valtiontalouden kannalta keskeinen muutos vuonna 1982 oli myös ns. säästölisäbudjettien käyttöön ottaminen.

Vuodesta 1985 lähtien pyrkimys on lisäksi tietoisesti ollut kohti yhtä vuosittaista lisämenoarviota, pyrkimys, jossa tähän mennessä ei kuitenkaan ole onnistuttu. Siirtyminen yhteen vuosittaiseen lisäbudjettiin liittyy läheisesti myös käynnissä olevaan budjetin uudistamistyöhön. Tavoitteena on luopua nimenomaan kevään lisäbudjetista. Vuoden 1989 I lisämenoarviota laadittaessa pyrittiin jo selvästi tiukentamaan muutostarpeen välttämättömyden tulkintaa.

Ongelmana on kuitenkin se, että budjettisäännöksiin ei sisälly tarkempia kriteereitä muutosten välttämättömydestä.

2.1.2 Säästöpäätökset

Eduskunnan vahvistamassa budjetissa päätetään valtion tulot ja menot vuodeksi kerrallaan. Ns. säästöpäätöksillä, joita tekevät valtioneuvosto ja ministeriöt, on puolestaan muutettu tulo- ja menoarviota EK:n budjettipäätöksessä vahvistetusta tasosta⁷. Säästöpäätöksillä on siten vaikutettu eduskunnan budjetissa päättämien määrärahojen käyttöön. VN:n säästöpäätökset ovat sisältäneet mm. sellaisia määräyksiä, joilla EK:n budjetissa päättämää määrärahoja on pienennetty tai siirretty myöhempään ajankohtaan. Osan säästöpäätöksistä on tehnyt hallitus, kun taas osa säästöpäätöksistä on sisällytetty lisäbudjetteihin ja näin viety eduskunnan hyväksyttäväksi (Korpi 1990, 1).

Säästöpäätöskäytäntö voidaan tavallaan mieltää lisäbudjettimenettelyn kääntöpuoleksi (ks. Tuori 1985, 44): kun lisäbudjettien pääpaino on ollut määrärahalisäyksissä, säästöpäätöksillä määrärahojen käyttöä on puolestaan rajoitettu EK:n budjettipäätöksestä vahvistetusta tasosta. Erona lisäbudjetteihin on kuitenkin ennen muuta se, että kun lisäbudjeteilla tulo- ja menoarvion muutokset viedään EK:n ainakin muodollisesti päätettäväksi, säästöpäätökset on tehnyt valtioneuvosto. Toisaalta Paula ja Seppo Tiihosen (1990, 85) mukaan säästöpäätökset poikkeavat muista taloudellisista linjapäätöksistä yksityiskohtaisuutensa vuoksi.

Valtioneuvoston säästöpäätöksiä tarkastellaan tässä artikkelissa vuodesta 1975 lähtien, sillä säästöpäätöskäytäntö vakiintui Suomessa käyttöön 1970-luvun puolivälin jälkeen. Vuodesta 1983 lähtien on puolestaan tarkasteltu lisäbudjetteihin merkittyjä menojen vähennyksiä (säästöjä), sillä vuoden 1982 IV lisäbudjetista alkaen muutti hallitus käytäntöään siten, että osa menojen säästymistä ryhdyttiin merkitsemään menosupistuksina lisäbudjettien taulukko-osaan määrärahavähennyksinä.

1970-luvulla säästöpäätösten tarvetta perusteltiin ennen kaikkea valtiontalouden maksuvalmiusongelmilla sekä valtion rahoitusaseman parantamisella. Paula Tiihonen (1989, 39) mainitsee lisäksi 1970-luvun säästöpäätösten perustaksi kassanhoidon lisäksi kansantaloudellisen kehityksen varmistamisen, talouspolitiikan sekä erityisesti suhdanteiden tasauksen.

1980-luvulla suoranaisen kassakriisin uhan

väistytyä säästöpäätöksiä on yhä enemmän ruvettu perustelemaan suhdannepoliittisilla syillä, kuten inflaation hillitsemisen tarpeellisuudella. Valtiontalouden alijäämää koskevia perusteluita esitettiin vuosina 1980 ja 1984. Lisäksi valtiontilintarkastajat mainitsevat vuosina 1979—1981 tehtyjen menojen lykkäämispäätösten perusteeksi varsinaisten suhdannepoliittisten syiden lisäksi valtion lainanoton kustannusten nopean nousun sekä rahamarkkinoiden tilan (VttK 1980, 291). Hallituksen esityksessä perusteltiin vuoden 1984 ensimmäisen säästöpäätöksen toimenpiteitä myös valtiontalouden menojen kasvun hidastamisella valtiontalouden tasapainottamiseksi ja elvytyspoliittisen tilan luomiseksi seuraavaa matalasuhdannetta varten. Toisaalta varsinkin lisäbudjettimenettelyn katsottiin 1980-luvulla yhä enemmän kasvattavan valtion menoja ja myös tätä asiantilaa pyrittiin muuttamaan säästöpäätöskäytännön avulla.

P. Tiihonen (1989, 39) puolestaan katsoo, että 1980-luvun lopun säästöpäätösten perustelut näyttävät pelkistyneen vain poliittiseksi tahdoksi säästöpäätösten tekemisen varhentumisen myötä. 1980-luvun loppupuolella (ja 1990-luvun alussa) säästöpäätöksiä onkin alettu valmistella jo ennen kuin EK on ehtinyt edes käsitellä varsinaista budjettia.

Kuten lisäbudjetteihin, myös säästöpäätöksiin on liittynyt erilaisia (usein juridissävytteisiä) ongelmia, kuten alempien viranomaisten päätöksenteon itsenäisyyden rajoittaminen tai EK:n budjettivallan loukkaaminen. Kun VN:n säästöpäätöksissä on ollut kyse määrärahojen käyttämättä jättämisestä, on esim. jouduttu arvioimaan budjettioikeuden klassista kiistakysymystä määrärahapäätöksen sitovuudesta. Kysymystä, antaako budjetti hallitukselle vain valtuuden käyttää siinä osoitetut määrärahat vai asettaako budjetti myös määrärahojen käyttämisvelvollisuuden ovat käsitelleet mm. Eino Purhonen (1960; 1961), Tauno Vesänen (1965) ja Kaarlo Tuori (1984). Säästöpäätösten juridisista ongelmista ks. enemmän esim. Tuori (1984, 750—757).

2.1.3 Arviomäärärahojen ylitykset

HM 70,1 §:n sekä Lain valtion tulo- ja menoarviosta (423/88) 7 §:n perusteella erotetaan Suomessa kolme oikeusvaikutuksiltaan toisistaan poikkeavaa määrärahatyyppiä, so. kiinteät, arvio- ja siirtomäärärahat.

Arviomäärärahakäytännön mukanaan tuoma joustavuus perustuu mahdollisuuteen ylittää ar-

viomääräraha joko valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan (nk. A-listakäsittely) tai valtiovarainministeriön (nk. B-listakäsittely) luvalla (Asetus valtion tulo- ja menoarviosta (424/88) 11 § sekä VNOS (396/89) 47 §. Tarkemmin eritellään ne asiat, jotka on käsiteltävä VN:ssa tai valtiovarainministeriön (VM) raha-asiainkäsittelyssä valtion tulo- ja menoarvion yleisissä soveltamismääräyksissä, joista uusien on vuodelta 1989 (TM 8914/8.6.1989)).

Menon hyväksyminen arviomäärärahaksi on katsottu olevan perusteltua silloin, kun sen lopullista määrää ei tulo- ja menoarviosta päätettäessä voida tietää riittävän tarkasti ja kun menon suorittamisvelvollisuus johtuu budjettia korkeammasta oikeusnormista (laki tai siihen nojautuva asetus). Tosin myös muulloin kuin budjetista päätettäessä, kun menon tarkka määrä ei ole tiedossa, voidaan meno omaksutun tulkinnan mukaan merkitä arviomäärärahaksi (KM 1985: 13, 47). Yleensä arviomäärärahat ovat perusteiltaan joko kokonaan tai osittain sidottuja menoja. Niiden määrä kuvaa siten myös tulo- ja menoarvion yleistä sidonnaisuutta. Suurimmat arviomäärärahojen menot ovat olleet palkkausmenoja ja valtionosuuksia.

Arviomäärärahoihin ja niiden ylitysten suomaan joustamahdollisuuteen liittyy kuitenkin eräitä budjettioikeudellisia pulmia, joihin oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. Purhonen 1961, 99; Vesänen 1965, 147; Tuori 1985, 32—36) ja valtiontilintarkastajain kertomuksissa (etenkin VttK 1980, 13; 1981, 122; 1982, 192) sekä mm. tilisäännösten tarkistamistoimikunnan (KM 1985: 13, 51—57) ja perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitean (KM 1990: 7, 65—69 ja 74—75) mietinnöissä on puututtu.

Ensimmäinen ongelma on arviomäärärahojen luku- ja markkamääräinen kasvu valtion tulo- ja menoarviossa, jolloin arviomäärärahaan liittyvästä poikkeusaspektista muihin määrärahoihin verrattuna (ts. mahdollisuus ylittää arviomääräraha) on tullut pikemminkin sääntö kuin poikeus. Esimerkiksi vuoden 1988 menoarviossa n. 45 % momenteista (546 momenttia n. 1200:sta) oli merkitty arviomäärärahoille. Menoarvion loppusummasta (ml. liikelaitosten menot) arviomäärärahojen osuus oli vieläkin korkeampi eli n. 75 %⁸ (KM 1990: 7, 66). Tilisäännösten tarkistamistoimikunta (KM 1985: 13, 47—58) onkin esittänyt, että arviomäärärahamomentteja tulisi vähentää ja pienehköjen arviomäärärahojen ylitysmenettelyä tulisi yksinkertaistaa siten, että esim. virastojen kulutusmenomomenttien käyttöjoustavuutta lisättäisiin.

Varsinkin valtiotilintarkastajat ovat korostaneet, että arviomäärärahojen lisääntyminen ja etenkin niiden ylittäminen ovat omiaan kaventamaan eduskunnan budjettivaltaa (VttK 1981, 14). Tilintarkastajien mielestä suurimmat ja periaatteellisesti tärkeimmät ylitykset tulisivat saattaa lisäbudjettiesityksessä EK:n käsiteltäväksi (VttK 1980, 14).

Toinen arviomäärärahojoustoon liittyvä keskeinen ongelma on ylitysten markkamääräisen ylärajan puuttuminen. Käytännössä arviomäärärahojen ylittämiseksi ei nimittäin budjettilaisa tai -asetuksessa ole edes suuntaa-antavaa ylärajaa⁹. Arviomäärärahojen ylityksiä ei myöskään nimenomaisesti edellytetä katettaviksi. Tämän on myös katsottu puhuvan sen puolesta, että ylitykset otettaisiin vuoden viimeiseen lisämenoarvioon: näin estettäisiin tulo- ja menoarviotalouden epätasapaino, koska lisämenoarvioissa on osoitettu myös ylitysten kattamiseen tarvittavat tulot (KM 1990: 7, 66).

Kolmas arviomäärärahojoustoon ongelma liittyy ylityslupien pyytämisaikakohtaan. Tilisäännösten tarkistamistoimikunta (KM 1985: 13, 55—57) onkin puuttunut ylitysluvan pyytämisaikakohtaan liittyviin ongelmiin mm. huomauttamalla, että määrärahan ylityslupaa on pyydetty varsin usein vasta siinä vaiheessa, kun meno on jo aiheutunut. Kun ylitysluvat lisäksi usein käytännön syistä on pyydetty vasta varainhoitovuotta seuraavan tammikuun aikana, ei ylityksiin ole enää voitu jälkikäteen esittää määrärahoja lisämenoarviossa. Toimikunta katsookin, että määrärahojen seuranta tulisi tehostaa siten, että ylitysluvat olisi pyydetävä viimeistään lokakuun loppuun mennessä, jolloin ne voitaisiin tarvittaessa sisällyttää vuoden viimeiseen lisämenoarvioon.

Vielä vuoden 1972 Asetuksessa valtion tulo- ja menoarviosta sekä kirjanpidosta (775/72) todettiin, että lupaa arviomäärärahan ylittämiseen on pyydetävä *viimeistään varainhoitovuotta seuraavan tammikuun kuluessa* (11 §). Vuoden 1988 Asetuksessa valtion tulo- ja menoarviossa (424/88) kohta muutettiin kuulumaan seuraavasti: lupaa arviomäärärahan ylittämiseen on pyydetävä *varainhoitovuoden marraskuun loppuun mennessä*. Erityisistä syistä lupaa arviomäärärahan ylittämiseen voidaan pyytää myöhemminkin, kuitenkin viimeistään varainhoitovuotta seuraavan tammikuun kuluessa (20 §).

2.2 Sisäinen jousto

Toisin kuin ulkoinen jousto, joka voidaan konkretisoida lisäbudjetti- ja säästö päätösmenttelyn sekä arviomäärärahojen ylitysten avulla, on sisäinen jousto laajempi ja monisyisempi käsite. Jos voidaan ajatella, että esim. momenttikokojen suurentaminen, lakisidonnaisuuden vähentäminen ja raskaiden suunnittelujärjestelmien (vrt. sektorisuunnittelu) karsiminen itsessään lisäävät budjettijärjestelmän joustavuutta, on edellä mainittujen seikkojen tutkiminen ensinnäkin varsin vaikeaa: esim. momenttikokojen suurentamisesta ei ole saatavissa kattavaa tietoa¹⁰. Toisaalta näiden toimenpiteiden todellisesta vaikutuksesta voidaan esittää vain arvailuja. Takaako esim. hallintoyksikön toimintavapauden kasvu responsiivisuuden ja tehokkuuden lisääntymisen, vai häviävätkö vaikutukset esim. hallinnon sisäiseen maksimointikäyttäytymiseen (vrt. Niskanen 1971; 1973)? Samoin menojen lakisidonnaisuuden vähentämisen kohdalla voidaan oikeutetusti kysyä, kasvaako virkamiesten valta määrärahojen uudelleenallokaatioissa kohtuuttomasti kaventaa siten esim. EK:lle hallitusmuodon mukaan kuuluvaa budjettivaltaa. Viimeksi mainittu kysymys on paikallaan myös keskusteltaessa momenttikokojen suurentamisesta.

Sisäinen jousto olisikin mielestämme nähtävä ennen kaikkea hallinnolliseen päätöksentekoon konkreettisesti vaikuttavien taustaolosuhdeiden (kuten lakisidonnaisuuden aste, ennakollisen finanssivalvonnan tiukkuuden, budjetin soveltamisohjeiden yksityiskohtaisuuden, momenttikokojen suuruuden jne.) muutoksena, joka määrää hallinnollisen toiminnan kulloisetkin reunaehdot. Responsiivisuus, tulokellisuus jne. kuitenkin viime kädessä määräytyvät vasta sen mukaan *miten* toimintayksikkö kykenee hyödyntämään väljemmän ohjauksen ja suuremman toimintavapautensa.

Käsitlemme tässä artikkelissa sisäistä joustoa osin ulkoisen jouston vaihtoehtona, osin sen täydentäjänä. Tarkoituksenamme onkin sisäisen jouston tärkeyden korostamisella budjetoinnin ja sen kehittämisen yhteydessä kiinnittää huomiota myös konkreettisen budjetoinnin taustalla oleviin organisaation kannalta keskeisiin, budjetointiin kiinteästi liittyviin ja siihen keskeisesti vaikuttaviin prosesseihin (kuten suunnittelu-, johtamis- ja toimintaprosessi (etenkin yksikön tavoitetietoisuuden kannalta)), jotta budjetointi toimintayksikön tasolla onnistuisi mahdollisimman hyvin. Toisaalta siirryt-

täessä julkisessa hallinnossa laajemmin tulosohjaukseen ja -budjetointiin nousee kaikkien budjetointiin liittyvien osajärjestelmien tarkastelu entistä keskeisemmäksi.

Tulosohjaus merkitseekin käytännössä siirtymistä aikaisemmasta normi- ja resurssiohjauksesta toimintayksikön itseohjautuvuuteen, jolloin esim. Raimo Iksen (ks. esim. Ikonen 1990, 39—50) mukaan juuri johtamisprosessin onnistuminen muodostuu koko tulosohjaus uudistuksen kriittiseksi tekijäksi.

2.2.1 Rakennejousto

Viimeisten kymmenen vuoden aikana kansainvälinen kehitys virastojen ja laitosten toimintamenojen budjetoinnissa näyttää suuntautuvan joko määrärahojen budjetointiin hyvin harvalukuisille momenteille tai määrärahojen siirtämismahdollisuuksien (*virementin*) lisäämiseen eri momenttien välillä (vrt. VM 1986: 20, 25). Kyse on kuitenkin molemmissa tapauksissa budjetin sisäisen jouston lisäämisestä rakennejoustolla. Tällaisia ratkaisuja on toteutettu viime vuosina myös esim. Norjassa ja Tanskassa (ks. esim. Östring 1987, 53—55).

Vaikka virastojen toimintamenojen budjetointi tällä tavoin suurina, harvalukuisina tehtäväpohjaisina määrärahoina poikkeakin Suomessa omaksutuista budjetointiperiaatteista, myös Suomen valtionhallinnossa on tietoisesti pyritty tähän suuntaan yhtäältä liikelaitosten budjetoinnissa, jossa vuoden 1987 laadintaohjeista alkaen omaksuttiin suurimpia liikelaitoksia lukuun ottamatta pääasialliseksi ratkaisumalliksi käyttömenojen budjetointi yhdelle momentille (vrt. KM 1985: 2) ja toisaalta valtion tulo- ja menoarviossa, jossa on pyritty mm. suurentamaan momenttikokoja sekä vähentämään viivallisten momenttien määrää. Tärkeä uudistus oli myös esim. alamomenttijaosta luopuminen vuoden 1988 Asetuksessa valtion tulo- ja menoarviosta (424/88) sekä tilivirastoille annettu päätäntävalta jakamattomien määrärahojen suhteen (ks. esim. VM 1986: 20, 25; P. Tiihonen 1989, 112—116).

Momenttikokojen muutoksia tarkastellaan tässä artikkelissa erityismenoarvioiden (EMA) muutosten avulla, koska EMA:sta ilmenee yksityiskohtaisimmin budjetin jaottelujen määrät sekä niiden muutokset eri vuosina. Toiseksi arkipäivän valtionhallinto toimii juuri erityismenoarvion tarkkuudella, sillä sen kirjanpito noudattaa EMA:n tarkkuutta. Myös valtionalouden tarkastus tapahtuu EMA:n pienimmän jaottelun

tarkkuudella. Ja lopuksi, kuten yllä jo todettiin, mitään valmista, kattavaa aineistoa suomalaisen budjettirakenteen muutoksesta ei ole olemassa.

Erityismenoarviosta, joka finanssitaloudellisessa mielessä kuuluu ennakolliseen finanssivalvontaan, säädellään budjettiasetuksessa vuodesta 1967 lähtien. Budjettilaissa sen sijaan ei ole koskaan ollut säännöksiä EMA:sta. Muuhun budjettikäytäntöön verraten EMA:sta on Paula Tiihosen mukaan ollut budjettiasetuksessa poikkeuksellisen tarkat säännökset. Ne osoittavat, että tavoitteena on ollut nähdä järjestelmä vain TMA:n soveltamisen eikä itse budjetista päättämisen kysymyksenä (P. Tiihonen 1989, 113—114).

EMA onkin miellellävä lähinnä tulo- ja menoarvion soveltamiseen ja toteuttamiseen liittyvänä ohjausasiakirjana. Sen sisältöön on tietojen kaikilla erittelytasolla voimakkaasti vaikuttanut määrärahaohjaukseen perustuva valtionalouden ohjausfilosofia. EMA voidaan siis nähdä ministeriön yksityiskohtaisena tulo- ja menoarvioehdotusta koskevana soveltamisohjeena hallinnonalansa virastoille ja laitoksille (tavoitebudjettina, jonka sitovuus vaihtelee määrärahaerittäin). Siitä tulee ilmetä määrärahojen budjettia yksityiskohtaisempi (ei kuitenkaan välttämättömästi yksityiskohtainen) jaottelu ja ministeriöiden kannanotto määrärahojen käyttöön siihen liittyvine rajoituksineen (Budjetin rakenneryhmä 1988, 7).

1980-luvun loppupuolella erityismenoarviota on kokonaisuudessa pyritty keventämään, mutta toisaalta on tarkennettu ja laajennettu valtiokonttoriin johtamaa keskuskirjanpitoa, hallinnollista kirjanpitoa, johon valvonnan painopiste on myös siirtynyt. Keskuskirjanpitoon onkin mm. viety EMA:n lisäjaotteluja. Uuden Asetuksen valtion tulo- ja menoarviosta (424/88) 16 §:n mukaan nekin erityismenoarvion muutokset, jotka tilivirastot voivat tehdä itse ilman lupaa, on ilmoitettava valtiokonttoriin. 1980-luvulla myös erilaiset laskenta- ja seurantajärjestelmät, kuten palkka- ja henkilöstötietojärjestelmät, ovat korvanneet erityismenoarviota (P. Tiihonen 1989, 123).

Budjetin perustelutyöryhmä on esityksensä (VM 1986: 20, 18—26) arvioinut nykyistä määrärahojen perustelutapaa, momenttikokoja ja vakiotilikarttaa. Työryhmän mukaan momenttien yhdistäminen ja niiden lukumäärän vähentäminen on nähtävä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, jossa on otettava huomioon tulosjohtamisen edellytysten paranemisen lisäksi

eduskunnan ja hallitusten harjoittaman ulkoisen ohjauksen vaatimukset. Virastojen muut käyttömenot kuin palkkausmenot tulee työryhmän mukaan budjetoida menomomenttien asiassisällössä määritellyille vakiomomenteille. Työryhmä katsoo myös, että momenttirakenteen tulisi tällöin vastata mahdollisimman tarkasti niitä ohjausvaatimuksia, joita eduskunta ja hallitus edellyttävät. Työryhmän käsityksen mukaan tämä merkitsisi sitä, että momentin perusteluissa tulisi niin täsmällisesti määritellä määrärahan käyttötarkoitus, että määrärahan käytön seuranta sekä määrärahan ja sillä aikaansaatu tulosten keskinäinen vertailu olisi mahdollista.

2.2.2 Normijousto

Valtion menot ovat valtaosaltaan lakisääteisiä ja muiltakin osin ne ovat varsin joustamattomia alaspäin¹¹: esitettyjen arvioiden mukaan (ks. esim. Tuori 1985, 26; Tiihonen & Tiihonen 1990, 127) esim. HM 68 §:ssä tarkoitettujen sidottujen menojen osuus vaihtelee laskentatavasta riippuen 70 %:sta aina 90 %:iin menoarvion loppusummasta. Lisäksi hallinnonalojen katsotaan (ks. esim. Asumalahti 1985, 1) usein pyrkivän lisäämään menojensa lakisidonnaisuutta tai niiden muulla tavoin tapahtuvaa automaattista määräytymistä: tämän ajatellaan olevan ministeriön tai viraston kannalta paras keino asianomaisen tehtävän menokehityksen turvaamiseen sekä sen rauhoittamiseen resursienjako- ym. ristiriidoilta. Menojen tiukka lakisidonnaisuus vaikeuttaa kuitenkin mm. aktiivista budjettisuunnittelua ja suhdannepolitiikkaa sekä talouspoliittista ohjausta.

Esko Asumalahti (1984, 3—4) jakaa lakisidonnaiset menot neljään kategoriaan niiden sidonnaisuuden asteen mukaan seuraavasti: 1) *Täysin lakisidonnaisiin menoihin* sisältyvät periaatteessa määrärahat, joiden myöntämiskriteerit on määritetty niin yksityiskohtaisesti laissa, että kehityksen muuttaminen vaatii EK:n päätöstä, ts. budjettilakia. 2) *Sopimussidonnaisiin menoihin* on sisällytetty menot, joissa sidonnaisuus syntyy lähinnä edellisissä budjeteissa hyväksytyjen tilaus- ja myöntämisvaltuuksien vaikutusten, yksityisoikeudellisten sopimusten tai työmarkkinasopimusten kautta. 3) *Harkinnanvaraa jättävästi lakisidonnaisiin menoihin* sisältyy määrärahoja, joiden myöntämiskriteereistä on säädetty vain yleispiirteisesti tai sanonnaltaan ei-velvoittavasti laissa. Määrärahataso on tällöin usein yksiselitteisesti sidottu asetukse-

la tai VN:n päätöksellä. 4) Sidonnaisuusluokka *ei välitöntä muodollista sidonnaisuutta* sisältää valtaosaltaan virastojen muut kulutusmenot kuin palkkausmenot, rakennusinvestoinnit, kone- ja kalustohankinnat siltä osin kuin niitä ei ole sidottu tilausvaltuuksin sekä erilaisia harkinnanvaraisia siirto- sekä lainamäärärahoja. Tähän ryhmään on sisällytetty mm. eräitä määrärahoja, joita koskevassa lainsäädännössä todetaan määrärahoja myönnettävän TMA:n rajoissa.

Budjetin sisäisen jouston kannalta menojen korkea sidonnaisuuden aste on ongelmallinen mm. siinä mielessä, että se vaikeuttaa virastojen itsenäistä tarveharkintaa ja kaventaa niiden päätösvaltaa suhteessa menojen käyttötarkoitukseen. Kun lisäksi HM 70,1 § kieltää varojen siirron budjetin osasta toiseen eli niin sanotun *virement*-menettelyyn, ei edes menojen maksamisen jälkeen säästyvää osaa ole mahdollista käyttää muuhun kuin budjetin osoittamaan tarkoitukseen. Tällainen kieltö on ollut omiaan aiheuttamaan turhaa byrokratiaa eli johtanut tilanteeseen, jossa säästetty osuus on jouduttu palauttamaan takaisin ja vastaavasti toisella momentilla lisärahoitus jouduttu anomaan erikseen arviomäärärahan ylityksen tai lisäbudjetin kautta. Käytännössä tämä on lisäksi voinut merkitä sitä, että toimintayksiköt tietoisina menettelyistä ovat varainhoitovuoden lopulla kaikin mahdollisin tavoin pyrkineet kuluttamaan käytämättä jääneet määrärahat, jotta eivät olisi joutuneet palauttamaan niitä. Toisaalta määrärahojen palautukset ovat antaneet ao. ministeriölle ja VM:lle perusteen pienentää seuraavan vuoden TMA:ssa kyseistä momenttia säästyneiden varojen verran.

Korkea menojen lakisidonnaisuus vaikeuttaa myös mm. budjettien pitävyyttä. Tiukkaan säädösohjattu budjettijärjestelmä aiheuttaa paineita allokoitujen resurssien ylittämiseen, koska lakien ja alemmanasteisten normien mukaan lisäresurssien myöntämiseen on suostuttava tulokertymästä riippumatta. Myöskään tiukasta lakisidonnaisuudesta johtuen ei välttämättä voida lainkaan ottaa huomioon toimintayksiköissä vallitsevaa todellista rahoitustarvetta: onhan esim. mahdollista, että sitten lain säättämisen rahaa ei kohteessa enää tarvita lainkaan. Menojen lakisääteisyys lisäämisen on myös katosuttu (ks. esim. Nummikoski 1990, 5) jäykistävän valtion menorakennetta ja siten vaikeuttavan mm. tehokkuuden ja tuottavuuden parantamista valtionhallinnossa: lakisääteisten menojen menoperusteita ei tämän katsontakannan

mukaan arvioida yhtä perusteellisesti kuin muiden menojen, jolloin menot saattavat jatkaa automaattista kasvuun muuttuneista olosuhteista huolimatta.

Korkea menojen lakisidonnaisuus onkin koettu ongelmaksi valtion menojen kasvun kannalta: esim. Asumalahden (1985, 1—2) mukaan on valtionalouden suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään käytännössä sisäänrakennettu mekanismi, joka lisää valtion menoja. Budjetin tasapainottamisvaatimuksen vuoksi menollisyykset joudutaan puolestaan kattamaan tulojen lisäyksillä. Valtionalouden kulloinenkin taso määräytyy siten ensi sijassa menoista käsin, jolloin valtionalouden tasapainotus jää verotuksen kiristämisen tai valtion lainanoton lisäämisen varaan, vaikka finanssipoliittisista ym. tavoitteista johtuen käytännön tilanne ei aina olekaan yhtä yksiselitteinen. Asumalahden mukaan em. valtion menojen kasvun peruskuvio johtuu kuitenkin ennen kaikkea seuraavista tekijöistä: 1) valtion menot ovat valtaosaltaan lakisidonnaisia ja muiltakin osin ne ovat melko joustamattomia alaspäin, 2) valtion menoja lisääviä lakiesityksiä ei kateta ja niiden yhteys valtion tuloihin jää muutoinkin usein hämäräksi budjettilakeja lukuunottamatta ja 3) tulo- ja menoehdotusten käsittely eduskunnassa on »epätasapainoinen» tulojen toimimista tasapainottajana korostavaan suuntaan¹².

Valtion menojen joustavuuden lisäämiseen on varsinkin 1980-luvulta lähtien pyritty löytämään uusia keinoja: on keskusteltu mm. menojen uudelleenkohdentamismahdollisuuksien lisäämisestä (vrt. esim. *virement*-menettelyn mahdollistaminen tai nettobudjetoinnin käyttöönotto virastojen toimintamenojen kohdalla). Tällöin on kuitenkin törmätty juuri em. menojen lakisidonnaisuuteen, joka onkin nousut varsin keskeiseksi keskustelunaiheeksi (ks. esim. Asumalahti 1984, 1—6; 1985, 1—7; KM 1985: 2; Tuori 1985, 63—109; P. Tiihonen & S. Tiihonen 1990, 133—134. Kansainvälisestä keskustelusta ks. esim. CT-PUMA 1987, 5). Lakisidonnaisuuden lisäksi on tosin myös muistettava, että menojen joustamattomuuteen vaikuttavat niin ikään esim. niiden hinta- ja indeksisidonnaisuudet (VM 1982: 7). VM:n asettaman indeksiryhmän (VM 1989b) selvityksen mukaan esim. vuoden 1982 tulo- ja menoarvion suurista (yli 100 miljoonaa markkaa) momenteista (pl. palkkamomentit) 84 kappaleen todettiin olevan kustannus- ja hintasidonnaisia. Yhteismäärältään momentit olivat n. 46 miljardia markkaa (mts. 1).

Asumalahti (1985, 2) katsoo, ettei helppoja ratkaisuja valtion menojen joustavuuden lisäämiseksi ole olemassa. Osaratkaisuksi hän kuitenkin ehdottaa yhtäältä säästölakien läpimenon helpottamista ja toisaalta niiden tarpeen vähentämistä. Lakisidonnaisuuden ja tiukan säästöohjauksen keventäminen helpottaisi myös siirtymistä staattisesta, lakisääteisestä hallinnosta liikkeenjohdollista hallintoa, jota mm. Raimo Ikonen (vrt. Ikonen 1988, 15) sekä Paavo Virkkunen ym. (1986) ovat peräänkuuluttaneet¹³.

2.2.3 Muu sisäinen jousto

Tulo- ja menoarvio on sijoitettava myös osaksi valtion suunnittelujärjestelmien kokonaisuutta. Samanaikaisesti kun budjettisuunnittelu on laajentunut ohi ahtaan fiskaalisen suunnittelun, on kehitetty myös muita valtion suunnittelujärjestelmiä, niin KT-suunnittelua kuin tehtäväperusteista sektorisuunnittelua. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut suunnittelujärjestelmien raskaus, osittainen päällekkäisyys ja eri aikavälin suunnitelmien puutteellinen yhteensovittuminen (ks. KM 1985: 41).

Suunnitelmallisuuden (varsinkin vuotta pidemmän ajan suunnittelun) avulla on toki pystytty järkevöittämään vuotuisen TMA:n laadintaa ja antamaan sille vankempi tietopohja, mutta on aivan yhtä selvää, että raskas, päällekkäinen ja eriaikainen suunnittelu tekee budjetin myös hyvin kankeaksi, semminkin jos suunnittelu on vielä korostetun normatiivista ja keskusjohtoista.

Jouston kannalta keskusjohtoinen, raskas ja liiaksi eriytynyt suunnitelmallisuus on ongelmallista mm. siinä mielessä, että toimintaympäristön muutosta ei useinkaan tarpeeksi kyetä ottamaan huomioon. Jos toimintaa ja rahoitusta koskevat päätökset on tehty montaa vuotta aikaisemmin ylemmissä instansseissa, on toimintayksikön hyvin vaikeata — käytännössä jopa mahdotonta — mukauttaa enää toimintaansa muuttuneita ympäristöolosuhteita vastaavaksi. Eero Pitkänen kiteyttää asian seuraavasti: pitkän- ja keskipitkän aikavälin toimintaja taloussuunnittelulla sekä tehtäväpainotteisilla sektorisuunnitelmilla pyrittiin kokonaisvaltaisemmin ja rationaalisemmin hahmottamaan toimintaympäristö ja sen muospaineet riittävän ajoissa. Teoriassa ajatus oli toimiva, mutta käytännön tasolla siitä seurasi ongelmia. Suunnittelujärjestelmät osoittautuivat liian raskaiksi ja

hidasliikkeisiksi, sillä organisaatioiden ulkoisissa tekijöissä tapahtui nopeita ja yllättäviä muutoksia, johon suunnittelulla ei kyetty vastamaan.

Suunnittelujärjestelmien toiminnassa havaittujen ongelmien takia mm. sosiaali- ja terveydenhuollossa ryhdyttiin laaja-alaisesti uudistamaan hallinnonalakohtaista suunnittelua (ks. luku 3.4). Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmää onkin markkinoitu erityisesti VALTAVA-uudistuksen johdosta esimerkkinä modernista, hajautetusta järjestelmästä, jossa kunnat saavat lisää itsenäistä päättäntävaltaa toiminnan ja rahoituksen suunnittelussa¹⁴. Sama ajatus hajautetusta järjestelmästä on viety vielä huomattavasti pidemmälle ns. valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa (vrt. KM 1989: 56), jossa kunnat saavat ennalta määriteltujen laskennallisten kriteerien perusteella »könttäsunnan», jonka ne voisivat kohdentaa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Suunnittelujärjestelmien hajauttaminen ja itsenäisen päätösvallan ja suunnitteluvastuun delegoiminen toimintayksikön tasolle (ja valtionapujen yhteydessä kunnille) lisäisikin sisäistä joustoa siinä mielessä, että yksiköt voivat itsenäisemmin päättää resurssiensa kohdentamisesta menokehystensä sisällä. Samalla virastoilla olisi mahdollisuus resurssien uudelleenkohdentamiseen ja suurempaan tarveharkintaan ilman, että direktiivinen suunnitteluohjaus olisi rajoittamassa tilanteen mukaista joustoa. Samalla voitaisiin mahdollisesti parantaa hallinnon palvelufunktiota, koska alati muuttuvaan kysyntään voitaisiin vastata oikea-aikaisella tarjonnalla ilman, että monivuotiset, sitovat suunnitelmat tätä vaikeuttaisivat.

On kuitenkin syytä muistaa, että varsinkaan ilman toimivaa johtamisprosessia virastoille delegoitu suunnitteluvastuu ja päätöksentekovalta eivät todennäköisesti toimi. Ikonen (1987, 82) esittääkin, että suunnittelun kehittämiskeskustelussa olisi siirryttävä järjestelmätasolta itse johtamisprosessiin ja »täten ravistelemaan kunkin virkamiehen ja yksikön työtä».

Johtamisprosessin korostaminen säädöshajutun suunnitelmallisuuden sijaan olisi myös omalta osaltaan edellisessä luvussa peräänkukulutettua siirtymistä staattisesta hallinnosta kohti dynaamista hallintoa.

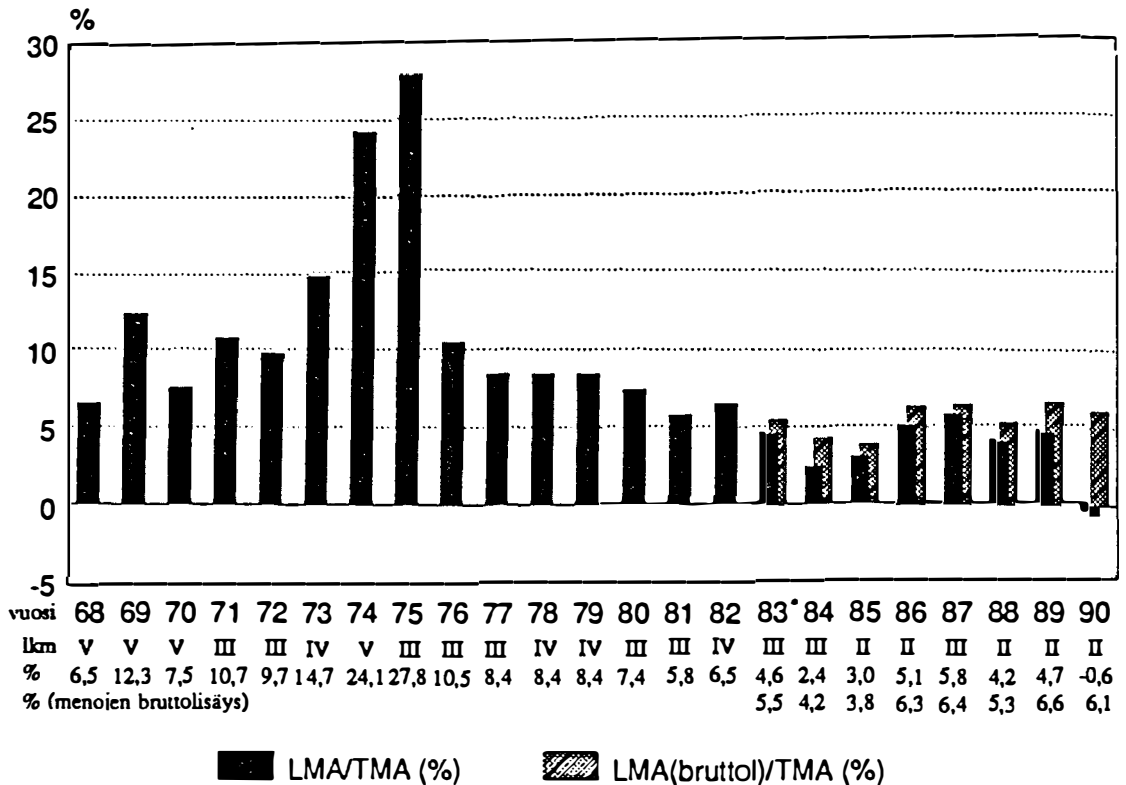
Johtamiskäytäntöjen uudistamisen tarpeellisuutta korostetaan myös johto-organisaatio-toimikunnan mietinnön liitteessä (KM 1989: 8b, 25—32) jossa todetaan, että julkisen sektorin

uudistumisen keskeisenä kysymyksenä on paitsi hallinnon alistavien rakenteiden romuttaminen, myös uusia demokraattisia rakenteita tukevan johtamisjärjestelmän käyttöön ottaminen¹⁵.

3 ULKOINEN JA SISÄINEN JOUSTO SUOMALAISESSA BUDJETOINNISSA VUOSINA 1968—1990

Tarkastellessamme joustojen muutoksia Suomessa vuosina 1968—1990¹⁶ olemme katsooneet tarkoituksenmukaiseksi jakaa tarkasteluajanjakson neljään osaan, so. 1) *suunnitteluoptimismin kauteen* (vuodesta 1968 vuoteen 1973), 2) *inkrementalismen kauteen* (vuodesta 1974 vuoteen 1977), 3) *dekrementalismen kauteen* (vuodesta 1978 vuoteen 1984) sekä 4) *de-regulaation kauteen* (vuodesta 1985 eteenpäin). Kausijaottelu — jota ei valitettavasti ole mahdollista sen tarkemmin eritellä tässä yhteydessä — pohjautuu yhdysvaltalaiseen budjettiteoreettiseen keskusteluun (kausijaottelusta ks. enemmän Saarilahti & Uusikylä 1991, 14—26 ja 78—100); osittain aikakausijaottelua tukee myös mm. Paula ja Seppo Tiihosen (1990, 199) esittämä näkemys valtiontalouden suunnittelun teorian ja käytännön neljästä kaudesta, jotka ovat 1) monialainen budjetoiminnin uudistamiskausi 1960-luvulla, 2) ohjelmabudjetoimintajattelun kausi 1970-luvun alussa, 3) paluu perinteisiin 1970-luvun lopulla ja 4) pyrkimys tulosjohtamiseen 1980-luvun lopulla.

Kuvioissa 1—4 on yhtäältä esitetty lisämenoarvioiden loppusummien prosentuaaliset osuudet TMA:n loppusummasta ja vuosittain hyväksytyjen lisämenoarvioiden lukumäärät vuosina 1968—1990 (Kuvio 1), toisaalta arviomäärärahojen ylitysten suuruus prosentteissa tulo- ja menoarvioissa sekä lisämenoarvioissa osoitettuihin määriin verrattuna sekä ylitettyjen arviomäärärahojen lukumäärät ja osuus kaikista arviomäärärahoista vuosina 1968—1989 (Kuvio 2) sekä kolmanneksi VN:n tekemien säästöpäätösten reaaliset markkamäärät¹⁷ ja lukumäärät vuosina 1975—1981 sekä lisäbudjetteihin merkittyjen menojen vähennysten reaaliset markkamäärät vuosina 1982—1989 (Kuvio 3). Kuviossa 4 on lisäksi eri vuosien välisten vertailujen helpottamiseksi suhteutettu säästöpäätösten ja menojen vähennysten loppusummat lisämenoarvioiden menojen lisäysten loppusummaan.



kaikki hallinnonalat

Kuvio 1. Lisämenoarvioiden menojen loppusumman prosentuaaliset osuudet varsinaisen menoarvion loppusummasta sekä lisämenoarvioiden lukumäärät vuosina 1968—1990 (luvut perustuvat Hallituksen kertomuksiin valtiovarain hoidosta ja tilasta (Hallituksen. . .) vuosilta 1969—1990 sekä valtion tulo- ja menoarvioon ja lisämenoarvioihin vuodelta 1990).

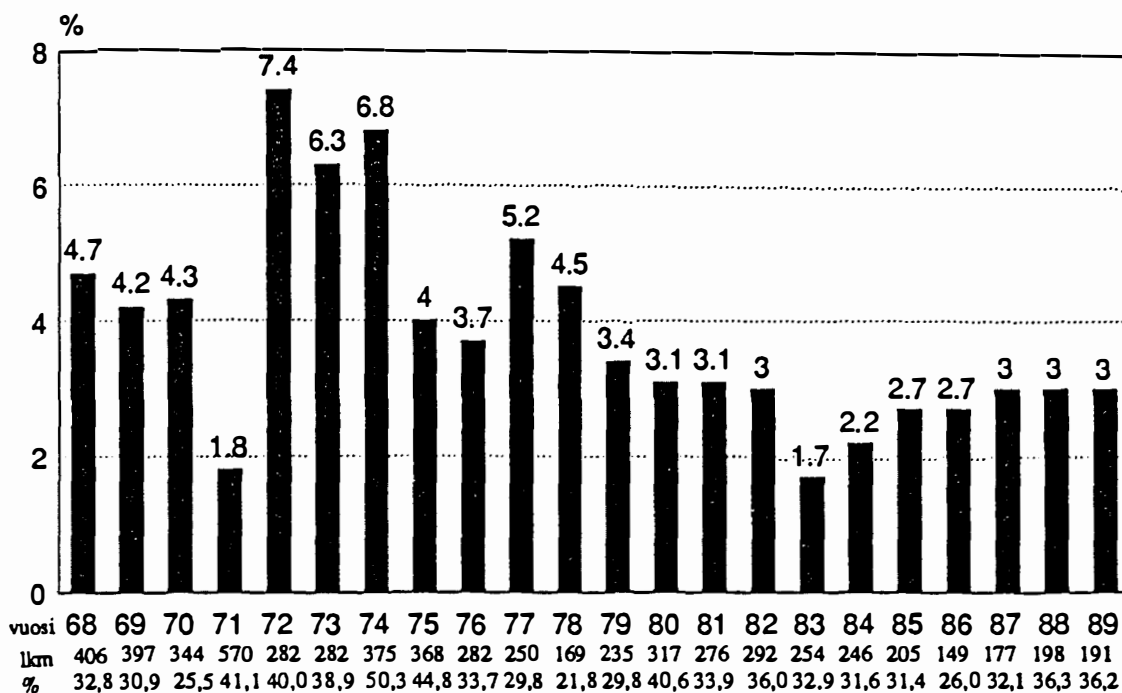
* Vuoteen 1982 asti menojen ja tulojen lisäykset budjetoitiin lisämenoarvioissa bruttona (vähennyksiä sen enempää meno- kuin tulomomenteillekaan ei tehty). Tämä suurentaa hieman vuotta 1983 edeltävien lisämenoarvioiden kokoa verrattuna vuoden 1983 ja sen jälkeisiin lisämenoarvioihin. Tästä syystä vuodesta 1983 lähtien on Kuviossa myös esitetty lisäbudjettien menojen bruttolisäyksen perusteella lasketut lisämenoarvioiden menojen prosentuaaliset osuudet varsinaisen menoarvion loppusummasta.

3.1 Suunnitteluoptimismin kausi 1968—1973

Suunnitteluoptimismin kaudella, jolloin usko rationaaliseen, kokonaisvaltaiseen suunnitteluun ja sen mahdollisuuksiin oli Suomen valtionhallinnossa suurimmillaan, lisäbudjetteihin jouduttiin turvautumaan budjettivuoden aikana varsin usein, vuodesta 1968 vuoteen 1970 viisi kertaa ja sen jälkeenkin kolmesta neljään kertaan vuodessa (ks. Kuvio 1). Samalla niiden loppusummat kasvoivat niin, että vuonna 1973 ne edustivat jo n. 15 % (yht. 9 784,2 milj. mk) var-

sinaisen TMA:n loppusummasta. Samoin ylitettyjen arviomäärärahojen suuruus läheni parhaimmillaan vuonna 1972 jo 7,5 % (282 ylitettyä arviomäärärahaa, yht. 1 730,1 milj. mk) (ks. Kuvio 2).

Vuosien 1972 ja 1973 korkeat ylitysprosentit johtuivat valtiontilintarkastajien mukaan ennen kaikkea siitä, että valtion ostamien tavaroiden ja palveluiden hinnoittelussa edellytetään budjetissa noudatettavan edeltävän vuoden ensimmäisen neljänneksen hintatasoa (VttK 1972, 23; 1973, 20). Vuonna 1971 inflaatio lähtikin Suo-



kaikki hallinnonalat

Kuvio 2. Arviomäärärahojen ylitysten suuruus prosentteissa tulo- ja menoarviossa sekä lisämenoarvioissa osoitettuihin määriin verrattuna sekä ylitettyjen arviomäärärahojen lukumäärät ja osuus kaikista arviomäärärahoista vuosina 1968—1989 (luvut perustuvat valtioneuvoston kertomuksiin (VttK) vuosilta 1968—1989).

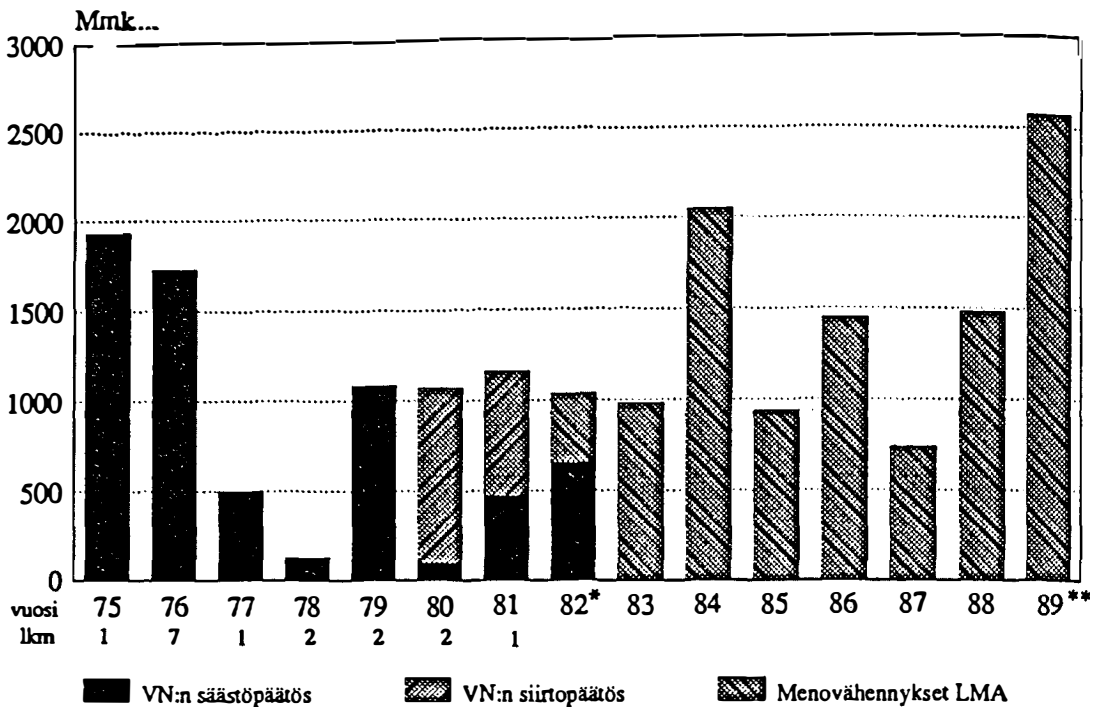
messa nopeasti kiihtymään, jolloin budjettilaskelmien taustalla olevat inflaatioennustukset eivät toteutuneet. Tämä sitten aiheuttikin hallinnon lisärahoitustarpeen purkautumisen budjetin vuoden aikana paitsi lisämenoarvioitukseen myös arviomäärärahojen ylitysten kautta.

1960-luvun lopulta lähtien luotu suunnittelu- ja järjestelmä pitkän aikavälin suunnitelmiseen, hallinnonaloitain eriytyneine sektorisuunnitelmiseen ja taloudellisine ennusteineen osoittautui siten kykenemättömäksi riittävästi varautumaan 1970-luvun alun poikkeuksellisen rajuun kustannustason nousuun, josta syystä huolellisesta taustasuunnittelusta huolimatta budjetin jouduttiin toistuvasti korjaamaan budjetin vuoden aikana ulkoisen joustojen keinoin.

Ulkoisen joustojen kasvuun ajoi myös sisäisen joustojen vähäisyys, koska suunnitteluoptimismin kaudella yleisesti omaksuttu kanta, jonka mukaan ylhäältä valtionhallinnon keskusviran-

omaisilta alaspäin virastoille, laitoksille ja kunnille toteutettu *top-down* -ohjaus parhaiten ajaa koko järjestelmän etua, jätti sisäistä joustoa korostavalle *bottom-up* -ajattelulle vain vähän sijaa.

Ennakollinen finanssivalvonta oli koko suunnitteluoptimismin kauden varsin pitkälle vain nk. listakäsittelyä VN:n raha-asiaivaliokunnassa sekä VM:ssä. S. Tiihonen (1990, 160) huomauttaakin, että vaikka budjetin rakennetta vuonna 1968 uudistettiin radikaalisti ja ennakollisen finanssivalvonnan periaatteita pyrittiin virkamiestyönä muuttamaan, säilyi listamenetely kuitenkin käytännön tasolla entisellään: suunnittelua tukevasta budjetin rakenteesta huolimatta listakäsittelyssä jatkettiin vanhaa kontrollia. Toisaalta pyrkimys hallita toimintaympäristön muutoksia suunnitelmallisuudella johti muutenkin äärimmäisen raskaan ja osittain päällekkäisen suunnittelujärjestelmän luo-



perusvuosi 1990

Kuvio 3. Valtioneuvoston säästö päätösten reaaliset markkamäärät ja lukumäärät vuosina 1975—1981 sekä lisäbudjetteihin merkittyjen menojen vähennysten reaaliset markkamäärät vuosina 1982—1989 (vuosien 1975—1981 luvut perustuvat Korven (1990, 32) esitykseen, vuosien 1982—1989 luvut hallituksen kertomuksiin valtiovarain hoidosta ja tilasta (Hallituksen...) vuodelta 1983—1990).

- * Vuoden 1982 jälkeen budjetoitujen määrärahojen säästöjä pienensi osittain se, että niitä alettiin kirjata joiltain osin jo lisäbudjeteissa vähennyksinä. Tästä syystä vuodesta 1983 lähtien on Kuviossa esitetty lisäbudjetteihin merkittyjen säästö päätösten reaaliset markkamäärät.
- ** Vuonna 1990 menoja vähennettiin lisämenoarvioissa bruttomääräisesti yhteensä n. 9 478 milj. markan edestä.

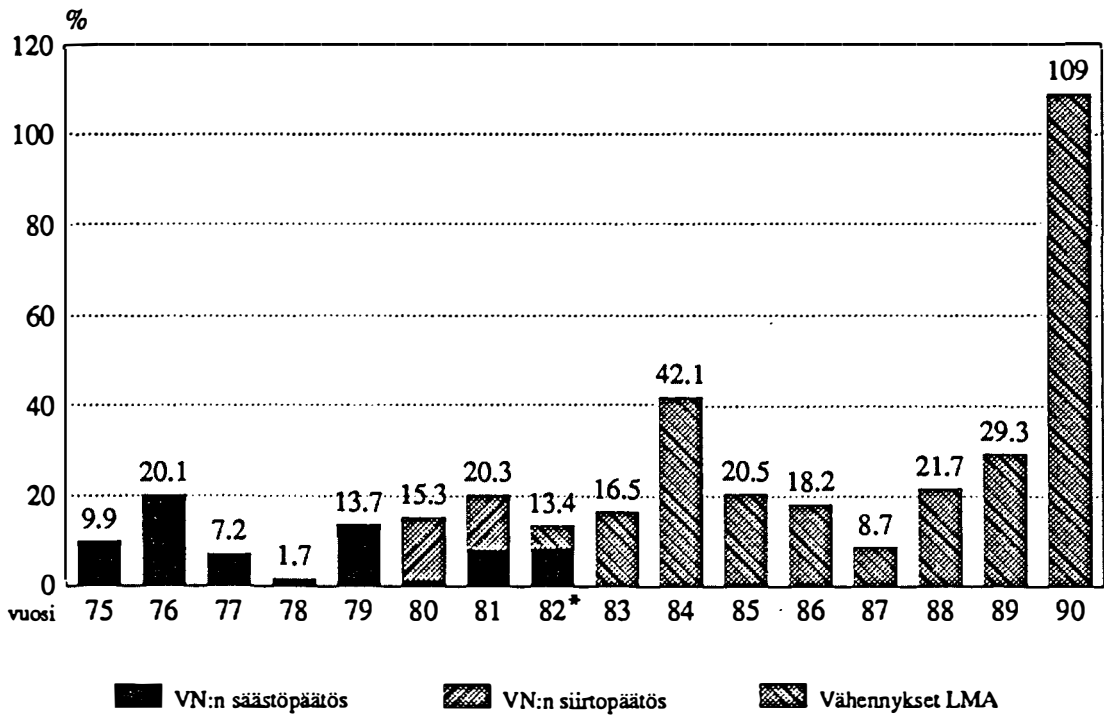
miseen Suomen valtionhallintoon; ajattelun vaikutukset olivatkin nähtävissä vielä pitkälle 1980-luvulle saakka.

Valtiontalouden suunnittelujärjestelmään tarkastelukaudesta tullut rahoitussuunnittelu (RASU) oli lisäksi omiaan tiukentamaan ja konkretisoimaan virastojen määrärahasuunnittelua ja vuonna 1967 käyttöön otettu EMA omalta osaltaan määritteli virastoille aikaisempaa yksityiskohtaisemmin menojen käyttötarkoituksen.

Suunnitteluoptimismin kauden alussa vuonna 1968 EMA sisälsi EK:n hyväksymiä markka-

määriä (pääluokat, luokat, momentit, alamentit) yhteensä 4 635 kpl¹⁸. EK:n hyväksymistä jaotteluista momentteja oli peräti 2 264 sekä alamomentteja ja käyttösuunnitelmiakin 1 794. Ministeriöiden hyväksymiä lisäjaotteluja (käyttösuunnitelmat) oli 10 215. Jaotteluiden kokonaismäärä vuonna 1968 oli 14 246, joista viivallisia (so. jaotteluita, joita hallintoyksiköt voivat muuttaa ilman lupaa pysyen momentin ja alamentin käyttöperustelujen ja markkamäärien rajoissa) oli 1 382 kpl.

Suunnitteluoptimismin kauden budjetointi voitaisiinkin ehkä parhaiten kiteyttää siten, että



kaikki hallinnonalat

Kuvio 4. Valtioneuvoston säästö päätösten loppusummien suhde lisämenoarvioiden menojen lisäykseen vuosina 1975—1981 sekä lisäbudjetteihin merkittyjen menojen vähennysten loppusumman suhde lisämenoarvioiden menojen bruttolisäykseen vuosina 1982—1990 (prosentteja). (Lähde: kuten Kuviossa 3. Vuoden 1990 luku perustuu valtion tulo- ja menoarvioon ja lisämenoarvioihin vuodelta 1990).

* Ks. Kuvion 3 huomautus.

pitkän aikavälin rationaalinen suunnittelu kulki omaa rataansa samaan aikaan kun käytännön määrärahasuunnittelu joutui kohtaamaan vallitsevat taloudelliset realiteetit ilman useinkaan riittävää tukea pitkän aikavälin suunnittelujärjestelmiltä. Siten suunnitteluoptimismin kaudella toimintaprosessia suunniteltiin pitkälti määrärahasuunnittelusta riippumatta, mikä johtikin usein suunnitelmien utopistisuuteen ja taloudellisten realiteettien unohtamiseen. Tämä sitten näkyi ulkoisen jouston kasvuna, semmin kun sisäinen jousto oli vielä varsin pientä.

3.2 Inkrementalismin kausi 1974—1977

Vuoden 1973 öljyn nopea hinnan kohoaminen maailmanmarkkinoilla ja sitä seurannut laaja

maailmantaloudellinen taantuma, joka heijastui aikanaan myös Suomeen, merkitsi suunnitteluoptimismin lopullista romahdusta. Vaikka vallitsevat suunnittelujärjestelmät (kuten sektorisuunnitelmat ja keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelmat) päällisin puolin jäivätkin pysyväksi osaksi suomalaista hallintoa, niistä muodostui pikemminkin hallinnonalakohtaisia lisäresurssien hankkimiskanavia kuin tulo- ja menoarviota konkreettisesti tukevia apuvälineitä.

Kiihtyvän inflaation vuosina budjetointia alettiinkin harjoittaa enemmänkin jatkuvan korjailun ja pienten lisäysten kautta kuin minkään laajan kokonaissuunnitelman ohjaamana. Tähän melko äkilliseen toimintastrategian muutokseen ei ollut synnä niinkään budjetointiteoret-

tisen ajattelun — saati sitten paradigman muutos — vaan käytännön olosuhteiden budjetoinnille asettamat aivan uudenlaiset vaateet. Yhdysvaltalaisesta budjetointikirjallisuudesta saatiin wildavskylaisesta inkrementalismista (ks. esim. Wildavsky 1974) kuitenkin toimiva teoreettinen pohja tälle täysin käytännön pakosta syntyneelle budjetointitavalle. Myöskin keynesiläinen talousteoria aktiivisen stabilisaatiopolitiikan oppineen tuki tällaista budjettien kasvattamista suhdannepolitiikan nimissä. Niin ikään tietyillä poliittisilla ja yhteiskunnallisilla tahoilla toimintaa pyrittiin legitimoimaan demokraattisen osallistumisen ja pluralistisen resurssien allokation avulla. Näin pyrittiin myös esim. varmistamaan hyvinvointipalvelujen tasainen jakautuminen eri yhteiskunnan osa-alueiden kesken (vrt. Heiskanen 1977, 46—58).

Uusi inkrementalistinen tapa hallita toimintaympäristön muutosta pienten korjausten kautta merkitsi Suomessa entistä voimakkaampaa budjetin ulkoisen jouston kasvua kaikilla hallinnonaloilla. Yhdistyneenä pluralistiseen *bottom-up* -ajatteluun inkrementalismi johti myös rajuun julkisten menojen kasvuun ja sitäkin kautta entistä suurempaan budjettien vuotamiseen. Vuotamista vielä korosti ajanjaksolla kiihtynyt inflaatio.

Järjestelmän tasolla lisämenoarvioiden prosentuaaliset osuudet varsinaisesta TMA:sta saavuttivatkin inkrementalismsin kauden huippuvuonna 1975 koko tarkasteluajanjakson 1968—1990 korkeimman menolisäysprosentin (n. 27,8 %; 19 526,4 milj. mk), ts. lisämenoarvioiden loppusumma kohosi yli neljäsosaan varsinaisen tulo- ja menoarvion loppusummasta ja erällä suhdannepoliittisesti herkillä hallinnonaloilla (kuten työvoimaministeriön hallinnonalalla) menolisäykset ylittivät jopa varsinaisen TMA:n loppusumman (ks. von Koskull 1984, 250). Erityisesti vuosien 1974 ja 1975 korkeat menolisäysprosentit on totuttu selittämään 1970-luvun puolivälin voimakkaalla inflaatiolla (ks. esim. Saviaho ym. 1981, 74—75; Tuori 1985, 37—38). Yhtä suuri merkitys vuosien 1973—1975 korkeilla lisämenoarvioprosenteilla on kuitenkin varmasti väärillä inflaatio-odotuksilla: esim. vuoden 1974 budjettia laadittaessa arvioitiin inflaatio jopa puolta toteutunutta pienemmäksi (ks. Saarilahti & Uusikylä 1991, 122).

Vuodesta 1976 lähtien lisäbudjettien menolisäysprosentit saatiin ensimmäistä kertaa laskemaan sitten vuoden 1972. Tämä selittyy osin edellisvuotista pienemmästä hintojen ja palkkojen noususta sekä toteutuneen inflaation pa-

remmasta ennustamisesta: ennusteissa olikin enää n. 5 %:n heitto. Taloudellinen taantuma alkoikin näkyä Suomessa esim. siinä, että palkkaliukumat alettiin saada ensimmäistä kertaa kuriin samalla kun valtion tulojen kasvu taitui vuonna 1976. Valtion menojen kasvu olikin saavuttanut huippunsa jo vuotta aikaisemmin.

Toisaalta vuodesta 1975 lähtien valtiontalouden kasvavat maksuvalmiusongelmat sekä valtion rahoitusaseman jatkuva heikkeneminen pakottivat VN:n tekemään tuntuvia säästöpäätöksiä. Prosentuaalisesti säästöpäätösten loppusumma (n. 1 700 milj. mk) edusti vuonna 1976 jo yli 20 % lisämenoarvioiden kautta hallinnolle allokoidusta lisärahoituksesta (ks. Kuviot 2 ja 3). Myös arviomäärärahojen ylitykset pysyivät koko inkrementalismsin kauden keskimääräistä korkeampina. Esim. vuonna 1974 ylitetiin enemmän kuin joka toinen arviomääräraha. Keskimäärin ylitetiin kaudella arviomäärärahoja markkamääräisesti lähes 5 %:n edestä vuosittain.

Sisäinen jousto oli inkrementalismsin kaudella edelleenkin varsin pientä, vaikka edellisen kauden suunnitelmallisuutta yritettiin pienentää mm. KTS-järjestelmää keventämällä ja momenttijakoa suurentamalla. Kuitenkin vielä inkrementalismsin kaudella valtionhallinnon suunnittelujärjestelmiä laajennettiin edelleen mm. luomalla uusia erillisiä suunnitteluyksiköitä ministeriöihin ja keskusvirastoihin. Samalla myös esim. sektorisuunnittelujärjestelmän paimittaminen oli omiaan lisäämään keskusjohtoista ohjausta ja kaventamaan hallintoyksiköiden toimintavapautta.

Inkrementalismsin kaudella ennakkollisessa finanssivalvonnassa mm. perinteinen ja muuttumaton listakäytäntö säilytti edelleen hallitsevan asemansa, vaikka menojen ennakointia ja ajoituksen suunnittelua tehostettiin ennen kaikkea kassakriisin välttämiseksi. Tehostettu menojen tarkkailu onkin luonnollista aikakaudella, jolloin hyvinvointipalvelujen voimakas ekspansio aiheutti mm. voimakkaan valtion hyvinvointimenojen kasvun ja sitä kautta vaikeutti rahoitussuunnittelua ja valtion kassavirran hallintaa. Tätä tukemaan erityismenoarviota lisäksi tiivistettiin ja täydellistettiin sisäisen valvonnan välineeksi (P. Tiihonen 1989, 95). Vuonna 1975 EMA sisälsi markkamääriä 3 219 kpl eli 1 416 (30,6 %) vähemmän kuin seitsemän vuotta aikaisemmin. Momenteja oli 1 648 (vähennystä 616 eli 27,2 %) sekä alamomenteja ja käyttösuunnitelmia 1 628 (vähennystä 166 eli 9,3 %). Ministeriöiden hyväksymiä lisäjaotteluja oli

enää 6 255 (vähennystä 3 960 eli 38,8 %, ts. yli kolmannes).

Jaotteluiden kokonaismäärä vuonna 1975 oli 11 274, vähennystä vuodesta 1968 2 972 eli 20,9 %. Viivallisia jaotteluja oli sen sijaan 2 843 kappaletta, *lisäystä* 1 461 eli 105,7 % vuoteen 1968 verrattuna.

Inkrementalismien kaudella jatkunut pieni sisäinen jousto, kaikesta *bottom-up* -ajattelusta huolimatta, voidaan ajatella johtuneen tarpeesta tehostaa valtion menojen ennakointia ja ajoitusta kasvavien valtiontalouden maksuvalmiusongelmien aikakaudella. Varsinkin EMA:n tiivistäminen ja täydellistäminen sisäisen valvonnan välineeksi kavensi entisestään toimintayksiköiden sisäisen jouston kasvattamisen mahdollisuutta.

Siten *bottom-up* -ajattelu rajoittui inkrementalismien kaudella lähinnä vain poliittiseen päättöksentekoon ja intressiryhmien taisteluun niukoista resursseista, eikä ulottunut vielä hallinnon sisäiseen määrärahasuunnitteluun toimintayksiköiden tasolla. Niinpä hallinnon ohjausta jatkettiin edelleen varsin pitkälti ministeriöistä sekä esim. hyvinvointivaltion myötä Suomessa keskeiseen asemaan resurssien jaossa nousseissa opetusministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä perinteisesti vahvoista keskusvirastoista käsin (ks. Saarilahti & Uusikylä 1991, 319).

3.3 Dekrementalismien kausi 1978—1984

Vuoden 1977 kesäkuun elvytyspäätös (23.6.) merkitsi dramaattista loppua lisäysperusteiselle inkrementalistiselle budjetointiajattelulle Suomessa. Elvytyspäätöstä leimasi vaatimus saada julkisten menojen kasvu kuriin ja tähän vaatimukseen inkrementalistinen *bottom-up* -ajattelu sopi mahdollisimman huonosti. Samoin julkisen sektorin kasvun rahoittaminen velkaantumalla tai verotusta entisestään kiristämällä haluttiin lopettaa. VM:n johdolla ryhdyttiinkin jälleen tiukentamaan budjettiohjausta. Tämä merkitsi paluuta tiukkaan *top-down* -ohjaukseen, joka kuitenkin erosi suunnitteluoptimismin kauden *top-down* -ohjauksesta siinä, että kun suunnitteluoptimismin kaudella korostui toimintaprosessin ohjaus, niin dekrementalismien kaudella ohjaus oli pääasiassa määrärahaohjausta.

Suomalainen tiukka talouspolitiikka ja uusi säästöajattelu saivat sopivasti tukea yhdysvaltalaisesta *cutback budgeting* -kirjallisuudesta ja sitä seuranneesta dekrementalismiajattelus-

ta. Myös yhdysvaltalainen nollapohja-ajattelu (*zero-base approach*) budjetin laadinnan perusteena alkoi herättää kasvavaa kiinnostusta Suomen valtiorahallinnossa, joskaan nollapohjamallia sellaisenaan ei Suomessa koskaan sovellettu.

Tiukka talouspoliittinen ajattelu alkoi selvästi näkyä mm. lisäbudjettien ja arviomäärärahojen ylitysten osalta ulkoisen jouston pienemisenä jo vuodesta 1978 lähtien, joskin koko tarkasteluajanjakson 1968—1990 pienimmät arviomäärärahojen ylitysprosentit (1,7 %; 876 milj. mk) saavutettiin vasta vuonna 1983 ja tarkasteluajanjakson toiseksi pienimmät menolisäysprosentit (2,4 % tai 4,2 % laskentatavasta riippuen; 2 822 milj. mk) vuotta myöhemmin eli vuonna 1984.

Dekrementalismi ilmeni konkreettisesti myös vuoden 1982 IV lisämenoarviosta lähtien vakiintuneena käytäntönä, jonka mukaan menosupistukset merkitään lisäbudjetteihin. Tätä ennen vuotta 1978 lukuun ottamatta oli valtioneuvoston säästöpäätöksiä menojen säästämiseksi tai lykkäämiseksi tehty dekrementalismien kaudella vuoden 1990 hintatasossa yli miljardin markan edestä vuosittain¹⁹. Vuoden 1984 kolmas lisämenoarvioissa säästöjen loppusumma kohosi vuoden 1990 hintatasossa jo yli 2 miljardiin markkaan, mikä edustaa yli 42 % ao. vuonna lisämenoarvioihin merkityistä menojen lisäyksistä.

Sisäinen jousto säilyi dekrementalismien kaudella varsin pienenä. Tämä johtui yhtäältä siitä, että menojen kasvun hillintä ja säästöjen tekeminen edellyttivät tiukkaa, ajoittain hyvinkin yksityiskohtaista ohjausta, joka näkyi mm. tiukkana ennakkollisena finanssivalvontana. Toisaalta rahoitussuunnitteluun kiinnitettiin yhä suurempaa huomiota, sillä menojen seurannan avulla haluttiin välttää 1970-luvun alun kassakriisitunnelmat.

Ennakkollisen finanssivalvonnan kannalta keskeisiksi dekrementalismien kaudella muodostuivat vuoden 1981 TMA:n soveltamisen yleisohjeet, jotka systematisoivat ennakkollisen finanssivalvonnan periaatteet. Ohjeissa ensinnäkin selvennettiin määrärahojen valvonnan yleisiä ehtoja eli A- ja B-listalla käsiteltävät asiat. Listauudistuksen tavoitteena oli niin ikään supistaa listakäsittelyyn tulevien asioiden määrää noin 25 %:lla (P. Tiihonen 1989, 91—94). VN:n raha-asianvaliokunnassa (A-lista) ja VM:ssä (B-lista) käsiteltävät raha-asiat vähenivätkin selvästi vuoden 1981 listauudistuksen jälkeen, 1 990 kappaleesta vuonna 1981 1 253 kappalee-

seen vuonna 1984 (B-lista-asiat) ja 2 087 kappaaleesta vuonna 1981 1 943 kappaleeseen vuonna 1984 (A-lista-asiat) (VM 1988: 36, 43).

Rahoitussuunnittelussa uusi talouspoliittinen korostus näkyi mm. vuoden 1980 rahoitussuunnitteluohjeissa, joissa tavoitteeksi asetettiin selvittää valtion maksuvalmius ja valtiontalouden vaikutus yleisiin rahamarkkinoihin ja koko kansantalouteen. Ohjeissa muutettiin mm. laadinnan vaiheistusta, rahoitussuunnitelmien perusteluja sekä suunnitelman seuranta.

Dekrementalismien kauden budjettien menojen sidonnaisuudesta on olemassa Asumalahden (1984, 2) vuonna 1984 tekemä selvitys²⁰ vuoden 1980 tilinpäätöksen (tp) menojen sidonnaisuudesta²¹. Sen mukaan täysin lakisidonnaisten menojen osuus (esitys noudattelee Asumalahden lakisidonnaisten menojen luokitelua; ks. luku 2.2.2) vuoden 1980 tilinpäätöksessä oli 39,5 % (indeksisidonnaiset menot 8,4 %, muiden tekijöiden kehitykseen laissa sidotut menot 21,0 % ja valtakunnallisilla suunnitelmilla ohjattavat lakisidonnaiset menot 10,1 %), sopimussidonnaisten menojen osuus 28,1 % (valtiavelan korot ja kuoletukset 5,1 %, palkkausmenot 12,0 %, tilaus- ja myöntämisvaltuuksin yms. sidotut menot 5,7 % ja muut sopimussidonnaiset menot 5,3 %), harkinnanvaraa jättävästi lakisidonnaisesti menojen osuus 9,2 % ja ilman välitöntä muodollista sidonnaisuutta olevien menojen osuus 23,2 % (muut kulutusmenot 8,5 %, rakennusinvestoinnit 5,6 % ja muut menot 9,1 %).

3.4 Deregulaation kausi 1985—

1980-luvun alkupuolella Yhdysvalloissa kävi kuitenkin ilmeiseksi, että pelkkä nollapohjabudjetointi tai dekrementalistinen budjetointiajattelu yleensä eivät yksin riitä hillitsemään julkisten menojen kokonaiskasvua ja liittovaltion budjetin alijäämää, vaan lisäksi tarvitaan hallinnon rakenteisiin asti ulottuvia uudistuksia. Uusi julkisen sektorin ja sen merkityksen supistamiseen tähtäävä ajattelumalli eli privatisointiajattelu alkoikin saada Yhdysvalloissa reaganisminimikkeellä yhä suurempaa kannatusta 1980-luvulla (privatisointikeskustelusta Yhdysvalloissa ks. esim. Linowes 1988). Eurooppaan vastaavanlainen valtion tehtävien supistamis-, sääntelyn purkamis- ja yksityistämisajattelu levisi ennen kaikkea Ison-Britannian uuden konservatiivisen pääministerin Margaret Thatcherin valtaantulon myötä nk. thatcherismina (yksityistä-

misajattelusta Ison-Britanniassa ks. esim. Pirie 1988).

Suomeen kansainvälinen privatisointikeskustelu tuli julkiseen hallintoon ennen muuta deregulaatiokeskusteluna 1980-luvun puolivälissä. Deregulaatioajattelu näkyi mm. 1980-luvun alkupuolella käynnistetyn hallinnonuudistuksen yleisissä tavoitteissa, jotka koskivat niin valtionhallinnon sisäisen kuin valtion ja kunnallishallinnon sekä valtion ja talousjärjestelmän välisen sääntelyn purkamista. Esimerkkeinä deregulaation uudistuksista mainittakoon mm. VALTAVA-uudistus, liikelaitosuudistus, valtionhallinnon ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien keventäminen sekä tulohajautuksen ja tulosbudjetoinnin käyttöönotto valtionhallinnossa.

VALTAVA-uudistus oli merkittävä ennen kaikkea siksi, että sen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon aikaisemmin erillään olleet suunnittelu- ja valtionosuusnormistot koottiin yhtenäisen ja aikaisempaa väljemmän normiston alle. Samalla kuntiin kohdistuvaa suoraa ohjausta purettiin ja kunnille pyrittiin antamaan aikaisempaa enemmän itsenäistä päätösvaltaa palvelujen toteuttamisessa ja suunnittelussa (SVOL 677/82).

Liikelaitosuudistuksen yhteydessä valtion liikelaitosten aikaisempi resurssiohjaus korvattiin toiminta- ja tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tavoiteohjauksella. Valtion liikelaitosten kankeaksi koetua organisaatiota uudistamalla pyrittiin samalla mm. palvelu- ja hintakilpailukyvyyn parantamiseen, yhteiskuntapoliittisen ohjauksen selkeyttämiseen, liikelaitosten oman vastuun ja johtamistehtävän korostamiseen sekä liiketaloudellisten periaatteiden aikaisempaa laajempaan hyväksikäyttöön toiminnan suunnittelussa (vrt. KM 1985: 2, 99).

Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien keventämistä ajoivat puolestaan mm. deregulaatiokaudella mietintönsä luovuttaneet suunnittelujärjestelmien arviointiryhmä (KM 1985: 41), hallinnon hajauttamiskomitea (KM 1986: 12) sekä nk. Hiltusen komitea (KM 1989: 56), jonka kautta ryhdyttiin uudistamaan valtionapujärjestelmää nykyisestä kustannusperusteisesta järjestelmästä kohti laskennallista järjestelmää.

Varsinkin deregulaation kaudella havahduttiin lisäksi huomaamaan, että rakenteiden purkaminen ei yksin takaa uuden hajautetun hallintokulttuurin toimivuutta ja responsiivista hallintoa, vaan lisäksi huomiota on entistä enemmän kiinnitettävä mm. toimivaan johtamisprosessiin (vrt. KM 1989: 8a ja 8b). Johtamisprosessin merkitys korostui etenkin deregulaation

kaudella toteutetussa tulosbudjetoinnissa. Sää-dösohjauksen vähentäminen sekä tulosbudjetoinnin toteuttaminen vaativat nimittäin sellaisen johtamisprosessin rakentamista, jonka avulla tulostavoitteet saadaan toiminnaksi.

Tulosbudjetoinnissa ja tulosjohtamisessa ensimmäistä kertaa kyettiin yhdistämään rati-onaliteille ominainen suunnitteluprosessin ja inkrementalismille tyypillinen työprosessin korostaminen yhtenäisen käsitteistön alle. Samalla tulosbudjetoinnin kautta yritettiin aikaisemmin erillään olleet määrärahasuunnittelu ja johtamisprosessi yhdistää yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, jossa aktiivisella johtamisella luodaan budjetin kautta toteutettava tavoitteisto.

Tulosbudjetoinnissa ohjauksen painopistettä siirrettiin tietoisesti dekrementalismien kauden *top-down* -ohjauksesta kohti *bottom-up* -ohjausta, sillä yksikön annetaan itse määrittellä omat tulostavoitteensa, josta sen jälkeen johdetaan määrärahakehitys. Siten tulosbudjetointimallin kohdalla yksikön sisäinen liikkumavara ja jousto säilyvät varsin suurina (ks. esim. Ylinen 1988b, 7–10).

Deregulaation kaudella rakennejousto kasvoikin siten, että vuonna 1988 oli EMA:ssa 2 241 markkamäärää (vähennystä vuodesta 1975 978 kpl eli 30,4 %. Vuodesta 1968 vähennystä oli 2 394 kpl eli yli puolet). Momentteja oli 1 803 (*lisäystä* 155 (9,4 %) vuoteen 1975 verrattuna. Vuoteen 1968 verrattuna vähennystä kuitenkin 461 kpl eli 20,4 %) sekä alamomentteja ja käyttösuunnitelmia 2 504 (*lisäystä* vuoteen 1975 verrattuna 876 kpl (53,8 %) ja vuoteen 1968 verrattuna 710 kpl (eli 39,6 %). Ministeriöiden hyväksymiä lisäjaotteluja oli vuonna 1988 enää 3 604 (vähennystä vuoteen 1975 verrattuna 2 651 (eli 42,4 %) ja vuoteen 1968 verrattuna peräti 6 611 (eli 64,7 %, ts. lähes kaksi kolmasosaa).

Jaotteluiden kokonaismäärä vuonna 1988 oli 7 912 kpl, vähennystä vuodesta 1975 3 362 eli 29,8 % ja vuodesta 1968 6 334 eli 44,5 %. Viivallisia jaotteluja oli sen sijaan vuonna 1988 2 880 kpl., ts. lähes sama määrä kuin vuonna 1975 (vähennystä vain 37 kpl). Vuonna 1968 viivallisia jaotteluja oli sen sijaan ollut 1 382, ts. 1 498 kpl vähemmän (*lisäystä* 108,4 %).

Kasvanut valtion menojen lakisidonnaisuus on kuitenkin kaikesta deregulaatiosta huolimatta nousemassa budjetin sisäisen jouston kannalta ongelmaksi. Menojen lakisidonnaisuuden kasvu on omiaan myös vaikeuttamaan säästöjen tekoa niin budjetin laadinnan yhteydessä kuin koko varainhoitovuodenkin aikana.

Deregulaation kaudelta on olemassa selvitys

niin vuoden 1985 kuin vuoden 1990 tulo- ja menoarvioesitykseen sisältyvien valtion menojen sidonnaisuudesta. Yllä mainitun Asumalahden selvityksen mukaan vuoden 1985 tulo- ja menoarvioesityksessä oli täysin lakisidonnaisten menojen osuus 39,3 % (indeksisidonnaiset menot 9,2 %, muiden tekijöiden kehitykseen laissa sidotut menot 17,0 % ja valtakunnallisilla suunnitelmilla ohjattavat lakisidonnaiset menot 13,0 %), sopimussidonnaisten menojen osuus 34,1 % (valtiovelan korot ja kuoletukset 12,3 %, palkkausmenot 11,4 %, tilaus- ja myöntämisvaltuuksin yms. sidotut menot 5,2 % ja muut sopimussidonnaiset menot 5,2 %), harkinnanvara jättävästi lakisidonnaisesti menojen osuus 7,8 % ja ilman välitöntä muodollista sidonnaisuutta olevien menojen osuus 18,8 % (muut kulutusmenot 8,4 %, rakennusinvestoinnit 3,8 % ja muut menot 6,6 %).

Jukka Nummikosen (1990, 9) selvityksen mukaan vuoden 1990 TMAE:n menot (saatettui-na vertailukelpoisiksi Asumalahden selvityksen kanssa²²) jakaantuivat lakisidonnaisuuden asteen mukaan seuraavasti: täysin lakisidonnaiset menot 48,1 % (indeksisidonnaiset menot 13,8 %, muiden tekijöiden kehitykseen laissa sidotut menot 17,1 % ja suunnitelmin ja kehysin sidotut menot 17,2 %), sopimussidonnaiset menot 27,1 % (valtiovelan korot ja kuoletukset 6,5 % (valtionvelan ja kuoletusten budjetointi on toteutettu nettomääräisenä mistä seuraa, ettei luku ole vertailukelpoinen vuosien 1980 ja 1985 lukujen kanssa. Vertailukelpoinen bruttomääräinen luku on n. 9,7 %), palkkausmenot 10,3 %, valtuuksista aiheutuvat menot 3,2 % ja muut sopimussidonnaiset menot 7,1 %), harkinnanvara jättävästi säädössidonnaisesti menot 11,7 % (VN:n päätöksin sidotut menot 4,5 %, rahastosiirrot yms. 7,2 %) ja ilman välitöntä muodollista sidonnaisuutta olevat menot 13,1 %.

Jos mukaan otetaan kaikki vuoden 1990 TMAE:n menot²³, näyttäisi valtion menojen sidonnaisuustilanne seuraavalta: täysin lakisidonnaiset menot 46,7 %, sopimussidonnaiset menot 27,8 %, harkinnanvara jättävästi säädössidonnaisesti menot 11,6 % ja ilman välitöntä muodollista sidonnaisuutta olevat menot 13,9 %.

Myös lisäbudjetit ja arviomäärärahojen ylityspresentit kasvoivat deregulaation kauden alussa uudelleen dekrementalismien kauden lopun laskun jälkeen. On tosin muistettava, että varsinkin deregulaation kauden alun lisämenoarvot sisälsivät paljon mm. lainojen konver-

tointeja, joilla valtio vaihtoi ulkomaisia luottojaan edullisemmiksi, ja luottojen enneaikaisia takaisinmaksamisia. Vuodesta 1987 lähtien myös ylitettyjen arviomäärärahojen kappalemäärät suhteessa kaikkiin arviomäärärahoihin lähtivät jälleen nousuun. Samaan aikaan säästöpäätösten markkamäärien prosentuaaliset osuudet lisäbudjettien bruttomenolisäyksistä laskivat varsin jyrkästi deregulaation kolmena ensimmäisenä vuotena vaikka markkamäärät pysyivätkin vuosia 1985 ja 1987 lukuun ottamatta keskimäärin dekrementalismin kauden markkamääriä suurempina.

Näyttäisikin siltä, että deregulaation kauden uudistusaallossa unohdettiin usein varsinkin toimintayksiköiden tasolla kova budjettirajoitus ja budjetteja alettiin jälleen käyttää omien menolisäysten perusteluina inkrementalismin kauden tapaan. Ulkoisen jouston selvä kasvu deregulaation kauden alussa oli sitäkin arveluttavampaa kun muistetaan, että 1980-luvun loppu oli varsin tasaisen taloudellisen kasvun aikaa, jolloin mm. taloudellisten sokkien vaikutuksilta vältyttiin budjettisuunnittelussa lähes kokonaan.

Vuonna 1990 ulkoinen jousto saatiin ainakin lisäbudjettien osalta jälleen kuriin. Samaan aikaan säästöpäätösten osuus kuitenkin kasvoi huomattavasti. Niinpä vuonna 1990 säästöjen osuus kasvoi ensimmäistä kertaa tarkasteluajanjaksolla 1968—1990 lisäbudjeteissa suuremmaksi kuin menolisäysten osuus.

Koko tarkasteluajanjaksoa 1968—1990 ajatellen deregulaation kausi oli ulkoisen jouston ajoittaisesta kasvusta huolimatta merkittävä kuitenkin ennen kaikkea siksi, että silloin ensimmäistä kertaa suomalaisessa budjetoinnissa budjetin sisäisen jouston keinoja alettiin korostaa ulkoisen jouston keinojen sijaan, ts. toimintaympäristön muutoksiin pyrittiin vastaamaan ennen kaikkea toimintayksikön sisäisen rakenteen ja joustavoittamisen sekä toimintavapauden kasvattamisen kautta, eikä yksinomaan lisärahoituksen avulla.

Deregulaation kaudella Suomeen tullut uusi budjetointiajattelu näkyi myös vuonna 1989 asetun perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitean (KM 1990: 7) työssä, joka ryhtyi miettimään aivan uudenlaisten budjetointikäytäntöjen, kuten nettobudjetoinnin ja *virement*-menettelyn, käyttöönottoa suomalaisessa budjetointijärjestelmässä²⁴. Samoin komitea pohti mm. mahdollisuutta, jonka mukaan toisiinsa liittyvät tulot ja menot voitaisiin lisäksi budjetoida monivuotisesti. Tuloshajauksessa

käytettävien keinojen monipuolistamiseksi komitea niin ikään ehdotti kiinteän ja siirtomäärärahan entistä joustavammasta budjetointi- ja ylittämiskäytäntöjen käyttöönottamista. Vastallaisten budjetointikäytäntöjen uudistusten jälkeen voitaisiinkin mielestämme saada koko hyöty irti sisäisen jouston kasvusta.

LOPPUVIITTEET

1. Pääasiassa ylivuotisuusensa takia emme artikke-lissamme käsittele sellaisia jousto muotoja kuin esim. monivuotinen budjetointi, tilaus- ja rakentamisvaltuusmenettely ja siirtomäärärahat. Poikkeuksellisuutensa takia emme myöskään käsittele kiinteiden määrärahojen ylityksiä.
2. Ks. varsinkin Merikoski (1938), Purhonen (1961), Vesanen (1965; 1970), Pitkänen (1975; 1980), Saviaho ym. (1981), von Koskull (1982; 1984), Tuori (1984; 1985), P. Tiihonen (1988; 1989) ja S. Tiihonen (1990).
3. Em. ei kuitenkaan pidä käsitellä niin, ettei sisäisen jouston keinoja, erityisesti suunnittelujärjestelmien toimintaa, olisi tutkittu Suomessa aikaisemmin. Aikaisemmasta tutkimuksesta ks. esim. Uusitalo (1976), Vartola (1977; 1985a; 1985b), Ikonen (1987), S. Tiihonen (1985) ja Tiihonen & Tiihonen (1990).
4. Joustoista ks. kuitenkin myös Weidenbaum (1970), LeLoup (1978), Robinson & Ysander (1982), Caiden (1984) ja OECD (1987).
5. Ks. esim. Tuori (1985, 31—32), joka kutsuu em. menettelytapoja »budjetin varainhoitovuoden sisäiseksi joustavuudeksi».
6. Valtiontilintarkastajien kertomukseen ottivat kantaa mm. eduskunnan perustuslakivaliokunta (lausunto n:o 7/21.5.1985) sekä hallitus vuotta 1983 koskeneessa kertomuksessaan eduskunnalle (Kertomus. . . 1983, 65—73). Molemmat omaksuivat kuitenkin vähemmän kriittisen kannan noudatettuun lisäbudjettikäytäntöön. Käydystä keskustelusta ks. myös esim. P. Tiihonen (1988, 105—132).
7. VN:n säästöpäätöksillä tarkoitetaan siten päätöksiä, jotka sisältävät valtion kassasta maksettavien julkisten menojen säästämiseen sekä myös lykkäämiseen tärkeitä määräyksiä. Korpi (1990, 34) erottelee vuosina 1975—1989 seuraavat seitsemän säästöpäätöksiin sisältyvää määräysryhmää: määrärahojen käyttämättä jättäminen, määrärahojen säästäminen, menojen maksatuksen lykkääminen seuraavalle vuodelle, menojen maksatuksen ajoittaminen varainhoitovuonna, määrärahojen käytöstä sopiminen etukäteen, hallinnonaloittaiset säästötavoitteet sekä »muut määräykset».
8. Kiinteiksi määrärahoiksi oli samaan aikaan budjetoitu n. 6 % ja siirtomäärärahoiksi n. 18 % valtion menoista.
9. Budjetinuudistamiskomitean (KM 1951: 3) pohjalta EK:lle annetussa lakiesityksessä (HE 26/1954) hallitus ehdotti ylityksille 10 %:n ylärajaa (12 \$), joka kuitenkin torjuttiin. Oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. Tuori 1985, 35) on ylitysten ylärajaa kos-

- kevissa tulkinnoissa yleisesti omaksuttu Purhosen (1961, 99) esittämä sääntö, jonka mukaan arviomäärärahaa ei saa ylittää enemmän kuin sen tarkoituksen toteuttaminen *välttämättömästi* vaatii. Tuori (1985, 35) kuitenkin katsoo, ettei sääntö vielä yksin riitä: »lähtökohtana tulisi olla, että eduskunnan budjettipäätökselle jää aina arviomäärärahojenkin osalta tietynasteinen soveltajia sitova vaikutus, jotta budjettiin merkitty markkamäärä ei tyystin menetä oikeudellista merkitystään.»
10. Kattavin esitys ennakkollisen finanssivalvonnan, momenttikokojen ja hallinnon lisäjaottelujen muutoksista vuoden 1968 budjetti uudistuksen jälkeen löytyy P. Tiihosen (1989) teoksesta.
 11. Säädöksiin tai muin valtiota sitovin päätöksiin sidotut menot on HM 68,1 §:n mukaan otettava budjettiin sellaisenaan, vähentämättä. Puhutaan budjetin "rautaisesta osasta". Muut menot taas ovat HM 68,2 §:n mukaan EK:n harkinnan ja päätösten alaisia.
 12. VJ:n 66 §:n mukaan (normaali) lakiehdotus voidaan panna lepäämään vähintään kolmasosan EK:n kaikista jäsenistä kannattaessa tätä. VJ:n 68 §:n mukaan verolakia tai ehdotusta valtion lainanottamisesta ei kuitenkaan voida jättää lepäämään ja yksivuotinen verolaki voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä. Em. merkitsee käytännössä mm. valtion menoja vähentävien »säästölakien» heikompiä läpimenomahdollisuuksia tuloperusteiden lisäämiseen verrattuna. Lepäämäänjättämissäännöstö onkin osoittautunut ongelmalliseksi osaksi valtiosääntöä, ja vaikka säännöstö onkin vuosikymmenten varrella ollut usein uudistusten kohteena, on siitä kehittynyt varsin monimutkainen ja samalla vaikeaselkoinen kokonaisuus. Säännöstöön on lisäksi sisällytetty lukuisia poikkeuksia. Lepäämäänjättämissäännöstöä ja säästölakeja onkin ryhdytty uudistamaan uuden lepäämäänjättämissäännöstön uudistamistoimikunnan (KM 1990: 55) johdolla.
 13. Staattisella hallinnolla tarkoitetaan yleensä organisaatiojohtamisen perustan ja lähtökohtien säädöstämistä kirjallisina ja luonteeltaan pysyvin ohjein sekä hallintofunktiossa että organisaation muissa funktioissa. Säädöstäminen on Iksen (1987, 86) mukaan lisääntynyt jopa niin, että johtamiselle ei enää jää sijaa: »Monet johtamisen oleelliset seikat on institutionalisoitu jo ohjeissa, joten toiminnallinen ja asenteisiin pohjaava jäykkyys vaikuttaa organisaatioissa byrokratian kitkana.» Dynaamisessa hallinnossa puolestaan säädöstämisen aste on minimoitu ja yksiköille delegoitu itsenäistä päätösvaltaa toiminnan ohjaamisessa ja suunnittelussa. Täällöin hallinnon keskeisenä ohjaavana periaatteena on dynaaminen johtamisprosessi, jossa eri organisaatiotasojen välisen systemaattisen yhteistyön pohjalta pyritään tietoiseen ja tulokselliseen toimintaan (vrt. mts. 88).
 14. Tiihosen & Tiihosen (1990, 66) mukaan itse tavoitesuunnittelun osalta hajautusarvio onkin jossain määrin oikeutettua, mutta suunnitelmien toimeenpanon osalta tilanne on päinvastoin. Tuori (1985, 131—161) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa suunnitelmien normeerausalan laajentaminen normipäätösten perinteisten vahvistamismuotojen, lain ja asetuksen sekä budjetin kussannuksella on lisäksi merkinnyt paitsi suunnittelukäsitteen hämärtymistä myös sen normeeerausalan laajentumista ja oikeudellisen luonteen muuttumista.
 15. Toimikunnan mukaan (KM 1989: 8b, 25—32) valtionhallinnon nykyisen johtamisprosessin kriittisiä tekijöitä ovat mm. 1) tavoitteiden epäselvyys, 2) ohjaavan ministeriön ja toteuttavan keskusviraston puuttuva selkeä yhteisnäkemyks, 3) hallinnon rakentamisen uudistamisen jääminen pahasti puolitehien siten, että virkarakenteet ovat säilyttäneet entisen asemansa, 4) asennemuutosprosessin tietoisien johtamisen vajavaisuus ja 5) ylimmän johdon riittävien kokonaisjohtamisvalmiuksien tai palkitsemis- ja kannustusvälineiden puute. Lisäksi ongelmaksi voi toimikunnan mukaan muodostua se, että 6) koko työyhteisöä ei ole alettu valmentaa kokonaistavoitteiden toteuttamiseen.
 16. Tarkastelun aloitusvuodeksi on valittu vuosi 1968, sillä vuoden 1968 budjetti uudistuksen jälkeen on valtion TMA:n rakenne lisämenoarvioineen päällisin puolin säilynyt samanlaisena eräitä poikkeuksia (kuten alamomenttien poistamista vuonna 1988) lukuun ottamatta. Vuoden 1968 budjetti uudistus tarjoaa siten yhtenäisen tarkastelupohjan koko vuoden 1968 jälkeisen ajan joustokäytäntöjen muutokselle.
 17. Artikkelissa esitetyt markkamäärät on inflatoitu elinkustannusindeksiin muutoksen suhteessa vuoden 1990 hintatasoon.
 18. Erytismenoarvioiden tarkastelun pohjalta tehty budjetin jaottelujen kehitysesitys perustuu P. Tiihosen (1989, 118) esittämiin lukuihin. Eri vuosien lukujen vertailuun on syytä suhtautua varovaisesti, sillä mm. uusien ministeriöiden perustaminen (kuten kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön jakaminen vuonna 1970 liikenneministeriöksi ja työvoimaministeriöksi (1.6.1989 lähtien työministeriö) tai ympäristöministeriön perustaminen 1.10.1983) on aiheuttanut rakenteellisia muutoksia niin pääluokkien, lukujen, momenttien jne. tasolla kuin EMA:n kuin tulo- ja menoarvionkin rakenteessa.
 19. Vuonna 1980 teki valtioneuvosto Kuvioon 4 merkityn 97 milj. markan menojen säästön ja 970 milj. markan määrärahojen lykkäämispäätöksen lisäksi (jotka liittyivät periaatepäätöksen eräistä valtiontalouden alijäämää supistavista ja inflaatiota hillitsevistä toimenpiteistä) heinäkuussa päätöksen vuoden I lisäbudjetin määrärahojen käytöstä ja ajoituksesta, joka merkitsi n. 291 milj. markan maksatusten siirtoa vuoteen 1981.
 20. Ainoa kattavampi selvitys budjettien menojen sidonnaisuudesta ennen vuotta 1980 on tietääksemme vuonna 1964 VM:n järjestelyosaston (JO) toimesta laadittu selvitys lakiin sidottujen määrärahojen harkinnanvaraisuudesta (VM 1964), joka koski vuoden 1962 budjettia. Sen mukaan vuonna 1962 33 % budjetin menoista oli täysin lakiin sidottuja, 44 % harkinnanvaraisesti lakiin sidottuja ja 23 % lakiin sitomattomia.
 21. Asumalahden selvitykset on toteutettu käymälä läpi vuoden 1985 tulo- ja menoarvioesityksestä (TMAE) momentteittain kaikki väh. 100 milj. markan ja vuoden 1980 tp:stä kaikki vähintään 50 milj. markan määrärahat (pl. liikelaitosten käyttömenot). Eräät muut momentteittain tarkastellut mää-

- rärahat huomioon ottaen läpikäynti kattaa Asumalahden (1984, 1) mukaan kumpanakin vuonna n. 85 % budjettitalouden menoista (n. 150 momenttia). Momenteittaisen tarkastelun ulkopuolelle jääneet palkkausmenot, korjaus- ja kunnossapitomenot, muut kulutusmenot sekä investointimenot on lisäksi Asumalahden selvityksessä sijoitettu kokonaisuutena sidonnaisuusluokkiin siten, että tarkastelu kattaa kaikkiaan n. 95,6 % vuoden 1985 TMAE:n ja 94,5 % vuoden 1980 tp:n menoista.
22. Nummikosken selvityksessä on käyty läpi vuoden 1990 TMAE:stä momenteittain kaikki väh. 50 milj. markan määrärahat. Momenteittainen läpikäynti kattaa n. 94 % budjettitalouden menoista (231 momenttia). Erona Asumalahden luokitukseen on kuitenkin lapsilisämomenttien siirtäminen sidonnaisuusluokkaan *täysin lakisidonnaiset menot, muiden tekijöiden kehitykseen sidotut menot*, kun ne Asumalahden selvityksessä sisältyvät kohtaan *harkinnanvaraa jättävät lakisidonnaiset menot*. Viimeksimainitun kohdan nimi on myös Nummikosken selvityksessä vaihtunut muotoon *harkinnanvaraa jättävät säädössidonnaiset menot*.
23. Laadinta on toteutettu sijoittamalla pienten momenttien yhteenlaskettu summa, n. 8,8 miljardia markkaa, prosentiosuuksina momenttinumeroa vastaavaan luokkaan.
24. Komitea ehdottaa esityksessään (KM 1990: 7, 170) mm., että »Lailla voitaisiin (. . .) säätää joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista, että talousarvioon voidaan ottaa vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Poiketen hallitusmuodon nykyisistä säännöksistä (komitean) ehdotus mahdollistaa nettobudjetoinnin soveltamisen mainituissa tapauksissa tavallisella lailla.» *Virement-menettelyä komitea käsittelee seuraavasti (mts. 175): »Eduskunta voisi (. . .) sallia määrärahan siirron talousarviossa. Lailla voitaisiin myös sallia toisiinsa läheisesti liittyvien määrärahojen käyttäminen toistensa tarkoituksiin.»*
- Budjetin rakenneryhmä: *Viraston tulosbudjetointi tulo- ja menoarviossa*. Virastojen budjetoinnin ja tulosohjauksen kehittämishanke. Keskustelumuis-tion luonnos. 26.10.1988.*
- Caiden, Naomi: *The New Rules of the Federal Budget Game*. PAR 44 (1984): 2. 109—118.
- CT-PUMA: *Co-operative Action Programme. Project 10: Managerial Aspects of Resource Allocation and Control*. Meeting of Senior Budget Officials. Paris, 18th-19th June, 1987. Structure and Flexibility of Budgets. Organisation for Economic Co-operation and Development. Technical Cooperation Service. CT-PUMA/10/87.1. Restricted Report. Paris 25.5. 1987.*
- Emery, F. E. & Trist, E. L.: *The Causal Texture of Organizational Environments*. *Human Relations* 18 (1965): 1. 21—32.
- Hallituksen . . . : *Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuodelta (vuonna) (1968—1989)*. VAPK. Helsinki (1969—1990).
- Heiskanen, Ilkka: *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla*. HY, yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C. DETA 31. Helsinki 1977.
- Helander, Voitto: *Julkisen päätöksenteon uusista alajärjestelmistä*. HT 6 (1987): 1. 47—52.
- Henley, Douglas: *Central government framework*. 9—42. In Douglas Henley & Clive Holtham & Andrew Likierman & John Perrin: *Public Sector Accounting and Financial Control*. Second Edition. Van Nostrand Reinhold. Worcester 1986.
- Ikonen, Raimo: *Suunnittelu: Kriittiköitä ja kehittämiskäytäntöä käytännön hallinnon näkökulmasta*. HT 6 (1987): 2. 83—92.
- Ikonen, Raimo: *Tulosjohtamisen vaikeuksia*. HL (1988): 4. 1416.
- Ikonen, Raimo: *Tulosjohtaminen ja esimiestyö julkisessa hallinnossa*. 39—52. Teoksessa *Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa. Puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK. Helsinki 1990.
- Kertomus. . . 1983: *Kertomus Eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin Eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1983 ovat antaneet aihetta*. VAPK. Helsinki 1986.
- KM 1951: 3: *Budjetinuudistamiskomitean mietintö*. VN:n kirjapaino. Helsinki 1951.
- KM 1982: 21: *Normitoimikunnan mietintö*. VAPK. Helsinki 1982.
- KM 1982: 66: *Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen. II ehdotus valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän uudistamiseksi*. Kunnallistalouden neuvottelukunnan julkaisu. VAPK. Helsinki 1983.
- KM 1985: 2: *Valtion liikelaitoskomitean mietintö*. VAPK. Helsinki 1985.
- KM 1985: 13: *Tilissäännösten tarkistamistoimikunnan mietintö*. VAPK. Helsinki 1985.
- KM 1985: 41: *Suunnittelujärjestelmien arviointiryhmän mietintö*. VAPK. Helsinki 1985.
- KM 1986: 12: *Hallinnon hajauttaminen*. VAPK. Helsinki 1986.
- KM 1989: 8a: *Virastojen johtaminen. Johto-organisaatiotoimikunnan mietintö*. VAPK. Helsinki 1989.
- KM 1989: 8b: *Ohjautua vai johtaa. Johto-organisaatiotoimikunnan mietinnön liite*. VAPK. Helsinki 1989.

LÄHTEET

HL	Hallinto-lehti
HT	Hallinnon tutkimus
HU	Helsingfors universitet
HY	Helsingin yliopisto
JFT	Juridiska Föreningens Tidskrift
KM	Komiteanmietintö
LM	Lakimies
PAR	Public Administration Review
TMAO	Tulo- ja menoarvio-osasto
TY	Tampereen yliopisto
VAPK	Valtion painatuskeskus
*	Julkaisematon

Asumalahti, Esko: *Valtion menojen sidonnaisuus*. VM, TMAO. Keskustelumuis-tio. 23.11.1984.*

Asumalahti, Esko: *Valtion menojen säästö- ja uudelleensuuntaamismahdollisuuksien parantaminen*. VM, TMAO. Keskustelumuis-tio. 15.1.1985.*

- KM 1989: 56: *Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtionapujärjestelmän uudistamisesta*. VAPK. Helsinki 1989.
- KM 1990: 7: *Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö*. VAPK. Helsinki 1990.
- KM 1990: 55: *Lepäämäänjättämissäännöstö ja säästölait. Lepäämäänjättämissäännöstön uudistamistoimikunnan osamietintö*. VAPK. Helsinki 1990.
- Korpi, Ulla: *Valtioneuvoston säästöpäätökset vuosina 1975—1989*. Julkisyhteisöjen laskentatoimen tutkielma hallintovirkamiestutkintoa varten. TY. 1990.*
- von Koskull, Anders: *Om riksdagens budgetsbeslutsmakt*. Licenciatavhandling i statsförfattningsrätt. HU. 1982.*
- von Koskull, Anders: *Riksdagens budgetbeslutsmakt urholkas*. *JFT 120 (1984)*. 212—262.
- Kraan, D. J.: *Towards More Flexibility of Government Expenditure: Some Recent Developments in the Netherlands*. *Policy Sciences 16 (1983)*: 4. 413—427.
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W.: *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Twelfth Printing. Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois 1975.
- Leloup, Lance T.: *Discretion in National Budgeting: Controlling the Controllables*. *Policy Analysis 4 (1978)*. 455—475.
- Linowes, David F. (Ed.): *Privatization. Toward More Effective Government. Report of the President's Commission on Privatization*. University of Illinois Press. Chicago 1988.
- Martikainen, Tuomo: *Julkisen sektorin kasvu Suomessa*. HY, yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C. DETA 13. Helsinki 1975.
- Merikoski, Veli: *Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-Sarja, No. 17. WSOY. Vammala 1938.
- Mintzbergin, Henry: *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey 1979.
- Niskanen, William A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton Press. Chicago 1971.
- Niskanen, William A.: *Bureaucracy: Servant or Master?* Institute of Economic Affairs. 1973. 617—643.
- Nummikoski, Jukka: *Selvitys tulo- ja menoarvioon sisältyvien menojen sidonnaisuudesta (lyhennelmä)*. VM, TMAO. Syyskuu 1990.*
- OECD: *The control and management of government expenditure*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris 1987.
- Pirie, Madsen: *Privatization*. Wildwood House Limited. Hants. Guilford and King's Lynn 1988.
- Pitkänen, Eero: *Ohjelmaperusteinen suunnittelu julkishallinnossa*. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja C-37. Oy Gaudeamus Ab. Helsinki 1975.
- Pitkänen, Eero: *Julkisyhteisöjen laskentatoimi*. Ekonomiasarja 61. Weilin + Göös. Espoo 1980.
- Purhonen, Eino: *Valtion kassakriisitalanteesta tapahuneista laittomuuksista*. *LM 58 (1960)*: 1. 243—260.
- Purhonen, Eino: *Eduskunnan budjettivalta*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, No. 66. WSOY. Vammala 1961.
- Robinson, Ann & Ysander, Bengt-Christer: *Re-establishing Budgetary Flexibility*. *Public Budgeting & Finance Autumn 1982*. 21—34.
- Saarilahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: *Ulkoisen ja sisäisen jousto suomalaisessa budjetoinnissa. Tapaus-tutkimus sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetusministeriöstä vuosina 1968—1988*. Yleisen valtio-opin hallinto- opin suuntautumisvaihtoehdon pro gradu -tutkielma. HY. 1991.*
- Saviaho, Asko & Sailas, Raimo & Siivonen, Erkki & Yliinen, Tauno: *Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi*. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja C-21. Juva 1981.
- Schick, Allen: *Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies*. *PAR 48 (1988)*: 1. 523—533.
- Senf, Paul: *Kurzfristige Haushaltsplanung*. 371—426. Im Fritz Neumark (hrsg.) *Handbuch der Finanzwissenschaft. Band 1*. Tübingen 1977.
- Tiihonen, Paula: *Lisäbudjetti ja eduskunnan aloite-oikeus budjetin tehtävien ja luonteen muutoksen kannalta*. *LM 86 (1988)*: 2. 105—132.
- Tiihonen, Paula: *Budjettivalta. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö*. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 1989.
- Tiihonen, Paula & Tiihonen, Seppo: *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyyäiset alistavalle, py-sähtyisyyden ajan suunnittelulle*. VAPK. Helsinki 1990.
- Tiihonen, Seppo: *Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta*. Toinen, uudistettu painos. VM, JO. VAPK. Helsinki 1985.
- Tiihonen, Seppo: *Talouden ylivalta*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia No 2. Hallintohistoriakomitea. VAPK. Helsinki 1990.
- Tuori, Kaarlo: *Valtioneuvoston säästöpäätökset: eduskunnan, valtioneuvoston ja alempien viranomaisen toimivaltasuhteet*. *LM 82 (1984)*: 6. 743—773.
- Tuori, Kaarlo: *Budjetti, laki ja suunnitelma*. VM, JO. VAPK. Helsinki 1985.
- Uusitalo, Paavo: *Suunnittelun tavoitteet ja keinot*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 1976.
- Vartola, Juha: *Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti II*. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1977 A. TY, hallintotieteiden laitos. Tampere 1977.
- Vartola, Juha: *Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta*. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B, nro 35. VAPK. Helsinki 1985a.
- Vartola, Juha: *Modernista suunnitteluaajattelusta ja sen soveltamisesta valtionhallinnon suunnittelun tutkimukseen ja kehittämiseen*. Asiantuntijamuistio valtion koulutuskeskukselle. 30.11.1985b.*
- Vesänen, Tauno: *Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, No. 72. WSOY. Vammala 1965.
- Vesänen, Tauno: *Valtiontalouden hoidosta. Oikeustieteellinen tutkimus*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja, No. 151. WSOY. Porvoo 1970.
- Virkkunen, Paavo & Voutilainen, Eero & Laosmaa, Martti & Salmies, Pekka: *Tulosjohtaminen julkishallinnossa*. Ekonomiasarja. Weilin + Göös. Espoo 1986.
- VM 1964: *Selvitys lakiin sidottujen määrärahojen harkinnanvaraisuudesta*. VM, JO. 28.2.1964.*
- VM 1982: 7: *Valtiontalouden hinta- ja kustannussidonnaisuudet sekä niihin liittyvien ongelmien vähentämismahdollisuudet*. *Indeksityöryhmän muistio*. VM. Helsinki 1982.

- VM 1986: 20: *Budjetin perustelutyöryhmän muistio*. VM. Helsinki 1986.
- VM 1988: 36: *Soveltamismääräystyöryhmän muistio*. VM. Helsinki 1988.
- VM 1989a: *Kokousselostus OECD:n budjettivirkamieskokouksesta 29.—30.6.1989*. VM, TMAO. Muistio. 18.7.1989.*
- VM 1989b: *Valtion menojen hinta- ja kustannussidonnaisuudet vuoden 1989 TMA:ssa*. VM, TMAO. Muistio. 30.1.1989.*
- VttK: *Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta (1968—1989)*. VAPK. Helsinki (1969—1990).
- Weidenbaum, Murray L.: *Institutional Obstacles to Reallocating Government Expenditures*. 232—245. In Robert Haveman & Julius Margolis (Eds.): *Public Expenditures and Policy Analysis*. Markham Publishing Company. Chicago 1970.
- Wildavsky, Aaron: *The Politics of The Budgetary Process*. Second Edition. Little, Brown and Company. Boston 1974.
- Ylinen, Tauno: *Budjettijärjestelmiä koskeva OECD-yhteistyö*. HL (1988a): 1. 26—29.
- Ylinen, Tauno: *Taloushallinnon keskeiset kehittämissäköymät*. HL (1988b): 1. 7—10.
- Östring, Timo: *Norjan ja Tanskan budjettijärjestelmien uudistaminen*. VM, TMAO. Selvitystyö. 1987.*