

BUDJETOINTI HYVINVOINTIVALTIOSSA -  
miten kakku jaetaan?

Jyväskylän Yliopisto  
Yhteiskuntatieteiden ja  
filosofian laitos  
Valtio-oppi  
Saara Karasvirta  
Pro gradu-tutkielma  
Kevät 2009

## BUDJETOINTI HYVINVOINTIVALTIOSSA – miten kakku jaetaan?

Saara Karasvirta  
Valtio-oppi  
Pro gradu-tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän Yliopisto  
Ohjaajat: Kia Lindroos, Marja Keränen  
Kevät 2009  
126 sivua

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää sitä, onko budjetointi hyvinvointivaltiossa (Suomi) oikeudenmukaista. Toinen tutkittava asia on budjetoinnin ja kehysprosessin käyttö politiikassa välineenä. Tarkoitus on yhdistää oikeudenmukaisuus resurssien allokointiin valtiossa (budjetointi) John Rawlsin Oikeudenmukaisuusteorian kautta sekä tutkia itse budjetointiprosessin oikeudenmukaisuutta teoreettisesta viitekehyksestä lähtien. Myös oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden monimutkainen suhde kytkeytyy budjetointiin voimakkaasti, minkä tuon tutkimuksessa esille. Haastatteleamalla valtiovarainministeriön finanssineuvosta, finanssisihteerä ja kahta erityisavustajaa tuon esille paitsi kehysmenettelyn erityispiirteitä prosessina niin sen käytön politiikassa välineenä. Tutkimukseni aineisto muodostuu paitsi kirjallisuudesta ja haastatteluista, valtiovarainministeriön talousarvioesityksistä ja hallituksen talousarvioista. Niiden pohjalta olen myös koonnut omia taulukoita selventämään lukuja. Talousarvioiden osalta tarkasteltavanani olevat vuodet ovat vuosi 2002 ja vuosi 2008, joiden välillä teen vertailua määrärahojen jakautumisesta ja kasvusta.

Tutkimukseni perusteella väitän, että budjetointi Suomessa on oikeudenmukaista. Se kytkeytyy vahvasti oikeudenmukaisten instituutioiden toimintaan ja itse prosessi on oikeudenmukainen. Instituutioiden vahva rooli korostuu, sillä ne ylläpitävät, luovat ja valvovat oikeudenmukaisuuden toteutumista. Esitän myös, että tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät ole ristiriidassa, vaan tarvitsevat hyvinvointivaltiossa toisiaan. Budjetointi on kuitenkin tehotonta tutkimieni lukujen valossa. Näyttää siltä että määrärahoja kasvatetaan eikä tehottomuutta saada poistettua järjestelmästä, tai sitä ei edes yritetä poistaa. Havaintojeni perusteella väitän, että prosessuaalisesti tehokkuuden lisääminen on mahdollista, mutta poliittisista syistä sitä ei tehdä. Ministerien valta omilla sektoreillaan on suurta, mutta poliittisesti määrärahojen leikkaaminen ja uudelleenallokaatio ovat niin herkkiä asioita, että muutoksia harvemmin tehdään. Budjetoinnin käyttö politiikassa on tutkimustuloksieni perusteella melko vähäistä ja kytkeytyy pitkälti vaaleihin lyhyen aikajänteensä vuoksi. Kehysjärjestelmä ja politiikka muokkaavat toinen toisiaan ja ovat mukautuneet toimimaan limittäin. Kehys sekä rajoittaa politiikkaa että luo sitä.

Avainsanat: budjetointi, kehysbudjetointi, oikeudenmukaisuus, John Rawls, tehokkuus, talousarvio.

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO	4
1.1 Tutkimuskysymys	6
1.2 Metodi ja aineisto	7
1.3 Käsitteistöä	10
2 BUDJETOINTI	16
2.1 Historiaa	16
2.2 Kehysbudjetointi	20
2.3 Budjetointiprosessi ja budjetointipolitiikka	25
3 HYVINVOINTIVALTION PERIAATTEET BUDJETOINTIPROSESSISSA – KYSYMYS OIKEUDENMUKAISUUDESTA	34
3.1 Oikeudenmukaisuus	34
3.1.1 Utilitarismi ja welfarismi	36
3.1.2 Sopimusteoriat	39
3.1.3 Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria	40
3.2 Hyvinvointivaltion talous	50
3.2.1 Tehokkuus	51
3.2.2 Preferenssit ja kollektiivisen valinnan vaikeus	58
3.2.3 Tulot ja menot	61
3.3 Oikeudenmukaisuus ja tehokkuus	68
4 BUDJETOINNIN KOMPLEKSIUS – MITÄ, KENELLE JA MITEN?	71
4.1 Mitä kakku sisältää?	73
4.2 Miten kakku jaetaan?	83
4.3 Budjetointiprosessi	92
4.4 Budjetoinnin käyttö politiikassa	102
4.4.1 Konfliktitilanteita?	104

4.4.2 Lobbaaminen	109
4.4.3 Vaalibudjetit	112
5 POHDINTA	115
LÄHTEET	123

# 1 JOHDANTO

Budjetointi – käytettävissä olevien resurssien allokaatio – nostaa aina esiin tunteita ja on erittäin kompleksinen ja monivaiheinen prosessi. Pro gradu -työssäni asetan budjetoinnin politiikan teon välineen asemaan ja tutkin sitä prosessina. Keskeisenä toimii kysymys budjetoinnista ja budjetointipolitiikasta ja sen nivoutumisesta oikeudenmukaisuuteen ja tehokkuuteen. En aio tutkia tarkemmin talousarvion resurssien jakautumista eri sektoreille ja perusteita tälle, sillä eteeni tulisivat moniselkoiset kysymykset esimerkiksi sosiaaliturvarahastoista ja eläkerahastoista allokaatiokanavina ja yksityisen ja julkisen sektorin rajoista ja rooleista laajemmin julkisessa taloudessa sekä kansantaloudessa. Jälleenallokaatio on monimutkainen prosessi, sillä huomattava osuus budjetin rahoista menee kuitenkin esimerkiksi kunnille, jotka käyttävät taas itse rahaa eri tavoilla eivätkä siten ole vertailukelpoisia. Koska raha ei ole suurimmilta osin ”korvamerkitty”, sen liikkeiden seuraaminen olisi erittäin monimutkaista ja gradun kokoiseen työhön huomattavasti liian iso tutkimus.

Lähden työssäni liikkeelle siitä, että Suomi on skandinaavis-sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio (Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, 1990) ja siten keskeisenä periaatteena on talousarviota tehdessä tietynlainen tasa-arvo toimeentulossa kansalaisille. Tämä moraalinen ja perustuslakiin (Finlex, perustuslaki 2.luku, 19§, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>) kirjattu periaate ohjailee budjetointiin liittyvää politikointia valtiotasolla: ei voida tehdä kovin radikaaleja linjauksia, jotka sotisivat hyvinvointivaltion periaatteita vastaan. Esimerkiksi koulutuksesta ja terveydenhuollosta ei voida ottaa kovinkaan suuria siivuja pois ennen kuin ihmisten pääsy hoitoon ja kouluun varallisuudestaan huolimatta vaarantuisi merkittävästi. Täytyy tosin huomauttaa, että kunnat järjestävät perusopetuksen ja terveydenhuollon, mutta kuntien rahanjaossa pätee sama periaate kuin edellä valtion budjetoinnissa. Tietyt peruspalvelut on hyvinvointivaltiossa taattava nimenomaan tasa-arvon sekä oikeudenmukaisuuden nimissä.

Budjetointi ja talousarvioiden luominen on muuttunut paljon läpi historian ja työni alussa kuvaankin keskeisiä muutoksia ja kehitystä lyhyesti – miten on päädytty kehysbudjetointiin? Avaan budjetoinnin käsitettä sen historian kautta ja Suomessa toteutettavia talousarvion laadintakäytäntöjä. Kerron lyhyesti budjetin laadinnasta ja siihen

liittyvistä vaiheista. Tämän jälkeen tutkin budjetoinnin toisenlaista ulottuvuutta eli resurssien jaon oikeudenmukaisuutta eri teorioiden valossa saadakseni numeerisen näkökulman lisäksi erilaisen näkökulman budjetoinnin arviointiin. Tulen osoittamaan, että budjetointiprosessin itsessään arviointi oikeudenmukaisuuden kautta tulee mahdolliseksi John Rawlsin ja Robert Nozickin teorioiden kautta. Käsittelen oikeudenmukaisuutta sekä tehokkuutta budjetoinnissa ja budjetointiprosessissa, osittain hyvinvointiteorian ja sen kahden kantavan teoreeman tukemana. Seuraavassa osassa tutkin budjetointia poliittisena prosessina sekä välineenä valtiovarainministeriön edustajien kanssa tekemiäni haastatteluiden ja käsittelemäni teorian tukemana. Käyn läpi muutaman vuoden talousarvion ja peilaan teoriaosuuttani empiiriseen aineistoon. Lopuksi pohdin, onko budjetointi hyvinvointivaltiossa ja Suomessa oikeudenmukaista.

Resurssien allokointi valtiossa toteutuu budjetoinnin myötä ja on erittäin merkityksellistä, sillä se vaikuttaa kaikkeen toimintaan ja kansalaisten elinolosuhteisiin. Tutkimusta budjetoinnista sen oikeudenmukaisuuden kannalta on kuitenkin melko vähän, joten siksi se luo tutkimukselle mielenkiintoiset lähtökohdat. Budjetoinnin itsessään käyttö politiikassa ja poliittisena välineenä muodostaa toisen kiinnostavan osa-alueen, jonka tutkiminen on samalla haastavaa sekä hedelmällistä. Budjetin itsessään ja kehysbudjetointiprosessin analysointi ja tutkiminen olisi mahdollista todella syvältäkin tasolta käsin, mutta pro gradun kokoiseen työhön olen joutunut tekemään tiettyjä rajauksia. Tämän vuoksi käsittelen oikeudenmukaisuutta lähinnä John Rawlsin Oikeudenmukaisuusteorian kautta (Robert Nozickin tukemana) sekä budjetoinnin käyttöä politiikassa tekemiäni haastattelujen pohjalta. Nivon työssäni poliittisen teorian näkökulmia ja lähtökohtia paitsi resurssien jakoon, niin myös talousarvioiden laadintakäytäntöihin, mikä tuo esiin aivan uuden näkökulman Rawlsin teoriasta.

Olisi myös mahdollista ja mielenkiintoista tutkia tässä yhteydessä sitä, millä lailla esimerkiksi mediassa on ollut esillä eri budjetointiratkaisujen vaikutukset ja tutkia sitä, miksi tietyt ratkaisut ovat saaneet niin paljon huomiota ja toiset eivät, mutta keskityn käymään läpi budjetoinnin käyttöä politiikassa tekemiäni haastattelujen avulla. Jätän kokonaan pois esimerkiksi juuri median roolin syvemmän tarkastelun vaikkakin se olisi erittäin kiinnostava kokonaisuus tutkia, sillä vaatisi jo melkein oman työnsä käsittelemään aihetta.

Toinen kiinnostava kokonaisuus olisi ollut vertailla prosessuaalisesti myös eroja budjetointiin ennen kehysbudjetoinnilla raamitettuja budjetteja, mutta tällainen tutkimus olisi ollut työtäni ajatellen liian laajaa. Myös talousarviokeskustelujen analysointi käytetyn retoriikan kannalta ja eri puheenvuorojen ja talousarvioesitysten vaikutusten arviointi olisi mielenkiintoinen näkökulma, mutta sekin liian laaja otettavaksi enää mukaan graduuni. Siksi keskityn vain arvioimaan talousarvioita kylmästi numeroiden kautta ja tuomaan siihen myös lyhyesti oikeudenmukaisuus/tehokkuus -ulottuvuuden teorioiden valossa, haastattelut rikastuttavat tarkastelua.

## 1.1 Tutkimuskysymys

Tutkimuskysymykseni liittyvät siis budjetointiin ja politiikan tekoon. Ensimmäinen tutkimuskysymys on: onko budjetointi hyvinvointivaltiossa oikeudenmukaista, voiko sitä analysoida myös eräänlaisella moraalisella ulottuvuudella pelkkien numeroiden sijaan? Käytän John Rawlsin Oikeudenmukaisuusteoriaa saadakseni tähän vastauksen. Esiin nouseva ristiriita talouden tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä, joka luo painetta poliittiselle keskustelulle ja päätöksenteolle, toimii budjettipolitiikan keskeisenä osana. Tästä seuraa toinen suuri kokonaisuus eli kysymys siitä, miten budjetointia käytetään politiikan välineenä? Millä tavoin budjetointiprosessissa voi vaikuttaa ja miten sitä käytetään politiikan teossa, itse politiikassa? Tutkimukseni pohjalta aion lopuksi pohtia kysymystä siitä, millaista on hyvä budjetointi ja budjettipolitiikka hyvinvointivaltiossa (Suomessa).

Tukien jakaminen yhteisistä varoista kuohuttaa aina ja aiheuttaa keskustelua. On vaikea poliittinen päätös, kenelle jaetaan, kuinka paljon ja miksi. Tulonsiirrot ovat suuri menoerä yhteisistä varoista ja silloin aina tavallaan ”otetaan joltain ja annetaan jollekin”. Myös kollektiivisten tarpeiden tyydyttäminen budjettipolitiikassa on hankala osa-alue, mutta budjettipolitiikan päättehtävä. Voidaan miettiä esimerkiksi kysymyksiä siitä, missä menee julkisen ja yksityisen sektorin raja? Mitä ovat yhteiset ja yksityiset tarpeet? Mitä tarpeita julkisen sektorin ylipäätään tulisi tyydyttää? Miten määritellään preferenssit, joiden mukaan resursseja allokoidaan? Kysymyksiä on todella paljon ja osaan niistä saan selkoa tutkimukseni kulussa, mutta pääkysymyksiä minulla on kaksi. Ensimmäinen

tutkimuskysymys on: onko budjetointi hyvinvointivaltiossa oikeudenmukaista? Ja toinen tärkeä kysymys on: miten budjetointia käytetään politiikassa/poliittisena välineenä?

## 1.2 Metodi ja aineisto

Empiirisessä osassa analysoin teoriakehykseni tukemana muutaman eri vuoden talousarvioita ja budjettineuvotteluita sekä haastattelen muutamaa ihmistä, joilla on rooli budjetointiprosessissa organisaationsa (valtiovarainministeriö) kautta. Finanssisihteerit ja finanssineuvos edustavat budjetoinnissa ja kehysprosessissa virkamiespuolta ja kaksi haastattelemaani ministeriön erityisavustajaa tuovat enemmän poliittista näkemystä prosessista ja sen käytöstä politiikassa. Metodeinani toimivat siis kirjallisuuden lukeminen (teoriat) sekä haastattelut. Luvut budjetteja koskien ovat saatavilla (valtion talousarvioesitykset) eduskunnan ja valtiovarainministeriön Internet-sivuilta. Haastatteluni olen tehnyt Helsingissä 6.4.2009 sekä 15.4.2009 haastateltavien kanssa siten, että haastattelut on nauhoitettu ja olen ne litteroinut tämän jälkeen. Yhden haastattelun olen tehnyt sähköpostitse 28.3.2009. Haastateltavat ovat saaneet tutustua haastattelukysymyksiin ennalta, jottei muodostunut tilannetta, että kysymykset osoittautuisivat liian laajoiksi tai pohdintaa vaativiksi ja haastattelu olisi mennyt pieleen. Haastattelukysymyksiä ei varsinaisesti kysymysmuodossa ole, mutta haastattelut on teemoiteltu neljään osa-alueeseen, joista olen kysynyt. Haastattelut ovat olleet hyvin vapaamuotoisia ja keskustelu on soljunut kysymysten lomassa luontevasti.

Selventämällä eri käsitteitä, kuten hyvinvointivaltio, oikeudenmukaisuus ja tehokkuus, resurssien allokaation yhteydessä, pyrin luomaan budjetoinnille uusia ulottuvuuksia. Haastatteluiden ja teorioiden avulla pyrin osoittamaan, että uudenlaiset kytkökset ovat mahdollisia ja budjetoinnin analysointi onnistuu sekä akselilla oikeudenmukaisuus-tehokkuus että akselilla budjetointi prosessina - sen käyttö politiikassa.

Lähteinäni budjetoinnista ja julkisesta taloudesta minulla on Asko Saviahon, Raimo Sailaksen, Erkki Siivosen ja Tauno Ylisen kirjoittama teos ”Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi”, 3. painos vuodelta 1981, sekä Saviahon ”Julkisen talouden budjettijärjestelmät”, vuodelta 1970. Kirjallisuutta budjetoinnista ja julkistalouden ja budjetoinnin suhteesta löytyy todella kattavasti, mutta perustelen Saviahon ym. valintaa



sillä, että he keskittyvät tutkimuksissaan nimenomaisesti suomalaisen julkistalouden ja budjetoinnin kuvaamiseen. Teokset tarjoavat kattavan kokonaiskuvan suomalaisen budjetointijärjestelmän kehityksestä ja sitä ohjaavista periaatteista. Saviahon ym. rinnalle olen valinnut Tuovi Allénin tutkimuksen ”Hyvinvointivaltio ja julkisen sektorin kasvu Pohjoismaissa”, joka kuvaa julkisen sektorin kasvua ja hyvinvointimenoja vuosilta 1960-1982 (Allén: ”Hyvinvointivaltio ja julkisen sektorin kasvu Pohjoismaissa”. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki 1986). Allén tuo Saviahon ym. melko analyyttiseen tekstiin tiiviimpää analyysiä kehityksestä lukujen valossa ja painottaa julkisen sektorin roolia.

Käytän myös Markku Harrinvirran ja Pentti Puoskarin artikkelia ”Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina” vuodelta 2001, sillä se antaa erinomaisen tiiviin paketin kehysbudjetointimenettelyn historiasta ja käytöstä. Saviahon ym. teokset kuvaavat hyvin budjetointia aina 1970-80 -luville asti ja Harrinvirran ja Puoskarin teksti jatkaa siitä eteenpäin. Historiallinen kuvaus budjetoinnin kehittymisestä ja sen eri osa-alueista on melko monivaiheista ja voi olla liikaa prosessien kuvaukseen keskittynyttä, joten sen ohella jatkamaan budjetointiprosessin kehityksestä olen valinnut käytettäväksi Anthony B. Atkinsonin tutkielman, joka kuvaa OECD-maissa 1980-90 -luvuilla valtion budjetin jälleenjakkavaa vaikutusta ja tämän suhdetta kasvaneisiin tuloeroihin OECD-maissa (Anthony B. Atkinson: ”Increased income inequality in OECD countries and the redistributive impact of the government budget”. The United Nations University Working paper 202. Lokakuu 2000, Helsinki.). Atkinsonin tutkielmassa on oma lukunsa, joka on keskittynyt Suomen tilanteen kuvaamiseen erityisesti, tämän koen erittäin hyvänä vaikka kuvaus onkin hyvin pintapuolinen ja lyhyt. Valtiovarainministeriön työryhmäraportit vuosilta 2003 ja 2007 koskien kehysbudjetoinnin kehittämistä tarjoavat myös hyvää tietoa siitä, mihin suuntaan kehysmenettelyä ja budjetointia ollaan Suomessa viemässä ja mitä ongelmakohtia siitä löytyy.

Joka maassa on omat erityispiirteensä ja systeeminsä, joten on tärkeää muistaa että työssäni käsittelen ainoastaan suomalaista budjetointiprosessia ja ainoastaan valtiotasolla, sielläkin ”yleisellä tasolla” eli en koe tarpeelliseksi pureutua budjettitekniisiin pikkutarkkoihin seikkoihin. Samoin tarkkoja lukuja ja taulukoita tulonjaosta ja tulojen uudelleenjaosta en aio budjetoinnin historia -yhteydessä käydä läpi. Niitä koskevat luvut löytyvät valtiovarainministeriön sivuilta ([www.vm.fi](http://www.vm.fi)) tai vanhemmat luvut kirjallisessa

muodossa (hyviä yhteenvedoja esimerkiksi Tuovi Allén, ”Tulonjako ja tulojen uudelleenjakoa Suomessa vuosina 1976-1981. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki, 1986.).

Gradussani käytän poliittisen näkökulman lisäksi apuna taloustieteellistä tutkimusta julkistalouden osalta, sillä mielestäni se kuuluu olennaisena osana esimerkiksi resurssien optimaalista jakoa ja tehokkuutta koskevissa kysymyksissä. Taloustieteen teoriat liittyvät hyvinvointiteoriaan ja avaavat osaltaan useita kohtia työssäni. Julkistalous käsittelee hyvinvointia ja yhteiskuntaa taloudellisesta perspektiivistä ja rikastuttaa graduani siltä osin. Matti Tuomalan kirja ”Julkistalous” (Gaudeamus. Tampere. 1997) tarjoaa erinomaisen selkeästi ja tiiviisti suuntaviivat julkisen talouden käsitteille ja on todella kattava. Käytän sitä työssäni useassa kohtaa julkistalouden teorioiden kuvaamiseen sekä kuvaamaan politiikan ja talouden yhteyksiä.

Yhtenä päälähteenäni käytän John Rawlsin Oikeudenmukaisuusteoriaa (alkuperäinen teos ”A theory of justice”, suom. 1988), joka pyrkii kuvailemaan oikeudenmukaisuutta yleensä sekä myös työni kannalta tärkeässä roolissa resurssien jaossa. En tässä työssä käy läpi Rawlsin myöhempää tuotantoa, kuten Rawlsin teoksessa ”Political Liberalism” (1993) hahmottelemaa yhteiskuntajärjestelmää ja sen periaatteita – vaikka ne ovatkin mielenkiintoisia ja auttavat Rawlsin ymmärtämisessä paremmin – sillä se ei ole työni kannalta oleellista. Alkuperäinen Oikeudenmukaisuusteoria on paljon mielenkiintoisempi ja Rawlsin tarkennukset koskien yhteiskuntajärjestelmää eivät hänen alkuperäisen teoriansa väitteitä kumoa. Rawlsin alkuperäinen teoria tarjoaa jo kylliksi välineitä tutkimukselleni.

Valtiovarainministeriön sivut Internetissä ([www.vm.fi](http://www.vm.fi)) ovat olleet minulle erittäin hyödylliset tutkimusprosessissani ja niistä on saatavilla kattava informaatio koskien talousarvioesityksiä, budjetointiprosessia, kehysmenettelyä sekä tietysti kaikki luvut koskien talousarvioita.

### 1.3 Käsitteistöä

Julkisen talouden käsite on melko monitulkintainen, sillä on olemassa vaikeuksia rajata julkinen ja yksityinen sektori toisistaan ja huomioon täytyy ottaa myös sosiaaliturvarahastoihin liittyvät kysymykset ja kuntien ja kuntayhtymien merkitykset resurssien (rahan) jälleenalokaatiassa. Rajanveto julkiselle ja yksityiselle sektorille kuuluvien tehtävien välille on historiallisen kehityksen tulosta ja luonnollisesti sidoksissa kunkin ajan vallitseviin yhteiskunnallisiin oloihin ja käsityksiin. Tämän takia rajanveto on melko vaikeaa, sillä esimerkiksi terveydenhuollon palveluita tuotetaan samanaikaisesti sekä julkisen että yksityisen sektorin toimesta. Eräänä keskeisenä ryhmittelynä kansantalouden tilinpidossa käytetään kuitenkin taloudellisten päätösyksikköjen luonteen perusteella tehtävää institutionaalista luokittelua. Toinen luokittelutapa perustuu funktionaaliseen pääjakoon (taloudellisen toiminnan laatuun). (Saviaho, Sailas, Siivonen & Ylinen 1981, 7, 11, 12.) Julkisen talouden käsite on tärkeää määrittellä, jotta työni lähtökohdat ymmärrettäisiin oikein ja pohja, jolta argumentoin, olisi selkeä.

Institutionaalinen pääluokka, "päättäjäsektori"	Funktionaalinen pääjako (taloudellisen toiminnan laatu)
Yritykset (pois lukien rahoituslaitokset)	Yrittäjätoiminta (voittoa tavoittelevaa)
Rahoituslaitokset	Yrittäjätoiminta (voittoa tavoittelevaa)
Julkisyhteisöt *	Julkinen toiminta (voittoa tavoittelematonta)
Yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	Yksityinen voittoa tavoittelematon toiminta
Kotitaloudet	Kotitalouspalvelutoiminta
Ulkomaat	?

\* Huomioitava, ettei sektori sisällä kaikkea julkista toimintaa

Kuvio 1. Taloudellisten päätösyksikköjen ryhmittelyä. (Koottu Saviahon ym. 1981 s. 7,8,9 perusteella)

Edellä olevaan kuvioon olen koonnut institutionaaliset pääluokat ja funktionaalisen pääjaon. Yritykset ja rahoituslaitokset muodostavat selkeän kokonaisuutensa ja

taloudellisen toiminnan tavoite on voiton tavoittelu markkinoilla. Julkisyhteisöt ovat kiinnostuksen kohteena työssäni, sillä budjetointiprosessissa suurin menoerä menee julkiselle sektorille, joka ei tavoittele voittoa päätavoitteenaan. On myös yksityisiä, voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä ja kotitaloudet eivät tavoittele voittoa, mutta kysymysmerkiksi kuviooni jäi kohta ”ulkomaat”, jonka määrittely taloudellisen toiminnan laadun mukaan ei ainakaan tällä hetkellä onnistu.

Richard Musgrave on kuuluisassa määritelmässään esittänyt ns. julkisen sektorin klassisen luokittelun, jossa julkisen sektorin tehtävät ovat resurssien allokaatio, uudelleenjako ja stabilisaatio (Musgrave 1959). Julkinen sektori sisältää julkisyhteisöt, julkiset yritykset (julkiset liikelaitokset ja julkisenemmistöiset yhtiöt) sekä julkiset rahalaitokset. Julkisyhteisöihin luetaan valtio, kunnat, sosiaaliturvarahastot ja muut julkisyhteisöt. Valtioon ja kuntiin kuuluvat myös eri hallintoyksiköiden ohella (”varsinaiset”, esimerkiksi keskusvirastot) julkisia palveluita tuottavia yksiköitä kuten terveyskeskuksia, päiväkoteja ja kouluja. Julkisyhteisöihin luettavia sosiaaliturvarahastoja on esimerkiksi Kansaneläkelaitos. Julkisyhteisöjen taloudelle tyypillisiksi ominaisuuksiksi on perinteisesti ajateltu ilmaisperiaatetta menotaloudessa (huomattava osa tuotetuista palveluksista luovutetaan täysin ilmaiseksi/vain pienen osan tuotantokustannuksista kattavaan hintaan) ja pakkoperiaatetta tulotaloudessa (julkinen valta voi rahoittaa menojaan perimällä veroja tai veroluonteisia maksuja). (Saviaho ym. 1981, 8,10,11.) Hyvinvointivaltion menojen rahoittamista käsittelem luvussa kolme.

Palatakseni julkisen sektorin pääjaotteluun, se sisältää siis julkisyhteisöjen ohella julkisia rahoituslaitoksia ja myös julkisia yrityksiä. Näitä ovat valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, kuntaenemmistöiset osakeyhtiöt, valtion liikelaitokset ja kuntien liikelaitokset. Yhtiö luetaan julkisenemmistöiseksi, jos sen osakkeista yli 50 % on valtion tai kuntien suorassa omistuksessa tai välillisessä omistuksessa esimerkiksi tytäryhtiön kautta. (Saviaho ym. 1981, 8.) Esimerkiksi VR on hyvä esimerkki valtioenemmistöisestä osakeyhtiöstä.

Julkisen sektorin toiminta jakaantuu ”varsinaiseen” julkiseen toimintaan (yleishallinto, järjestys, maanpuolustus, koulutus, terveydenhuolto, sosiaaliturva, asuminen, kulttuuri, liikenne jne.) ja yrittäjätoimintaan (liikelaitokset, julkisenemmistöiset osakeyhtiöt, rahoituslaitokset) (Saviaho ym. 1981, 9). Julkisen sektorin yrittäjätoiminta ei ole työssäni missään roolissa tai kiinnostuksen kohteena, sillä budjettivaroin rahoitettavasta toiminnasta

tutkin nimenomaan ”varsinaista” julkista toimintaa eli toisin sanoen eri hallinnonaloja ja määrärahojen jakautumista niiden kesken.

Budjetti on Saviahon ym. (1981, 16) mukaan ”*valtion tai muun julkisyhteisön taloutta koskeva vuotuisuussuunnitelma*”. Budjettia kutsutaan myös tulo- ja menoarvioksi ja se muodostaa sitovan ohjeen toimeenpanoviranomaisille. Budjetista neuvottelemineen on aivan oma systeeminsä ja muodostaa lukuun neljä oman kokonaisuutensa prosessi- ja välinearvonsa vuoksi. Yleisesti ottaen tarkoitan työssäni talousarviolla ja budjetilla samoja asioita. On hyvä erottaa toisistaan käsitteellisesti myös kehyspäättös ja budjetti; kehyspäättöksessä luodaan raamit, joiden sisälle budjetti sitten vahvistetaan. Pelkistetysti sanoen, kehysbudjetoinnissa ovat ensin kehykset, sitten budjetti kehysten sisällä.

Valtion budjetin tehtävien ryhmittelyä kuvaa kolmijako: sillä on perustuslaillinen, poliittinen ja hallinnollinen tehtävä. Perustuslaillisen tehtävän toteutumiseksi eduskunta päättää valtion tuloista ja menoista hyväksymällä budjetin, kuten hallitusmuotoon kuuluukin. Suuri osa menoista tosin on lakisääteisiä, jolloin menot vain ”kirjataan” budjettiin. Budjetti antaa pohjan tilintarkastukselle, joka perustuu perustuslakiin, ja antaa hallitukselle ja viranomaisille oikeuden käyttää valtion varoja niihin tarkoituksiin, jotka niille on budjetissa määrätty. (Saviahon ym. 1981, 16, Saviahon 1970, 11.) Perustuslaillinen tehtävä viittaa myös perustuslakiin kirjattuun kohtaan tasa-arvosta ja siten linkittyy oikeudenmukaisuuteen. Tätä tutkin työssäni erityisesti John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian kautta.

Budjetin poliittinen tehtävä viittaa budjettiin *välineenä*, työkaluna asiantilojen saavuttamiseksi. Tämä on yksi tutkimukseni fokus ja tätä haluan tutkia, sillä mielestäni se luo kiinnostavan kokonaisuuden. Resurssien allokatio budjetointiprosessin kautta on tärkein väline hallituksen ja eduskunnan asettamien poliittisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tutkimuksessani selvitän budjetointiprosessiin vaikuttamista virkamiestasolla ministeriössä ja sen käyttöä politiikassa eri tavoin. Haluan tuoda esille sen, että budjetti on oma prosessinsa ja erittäin monikäyttöinen, se ei ole vain lukuja ja numeroita.

Saviahon ym. (1981, 16) jatkavat edelleen, että budjetin poliittinen tehtävä (budjettipolitiikka) voidaan jaotella neljään osaan: julkisten palveluiden tuotannon ohjaus,

tulonjakoon vaikuttaminen, maan taloudellisen sekä yhteiskunnallisen kehityksen ja taloudellisen kasvun edistäminen ja taloudellisen kehityksen tasapainoisuuden ylläpitäminen. Edellä mainitut osat tulevat esille poliittisessa debatissa ja antavat aineksia sille, kun eri instanssit tavoittelevat resursseja itselleen. Käsittelen budjetoinnin käyttöä politiikassa lähinnä tekemieni haastatteluiden pohjalta, joista saan ns. sisäpiirin tietoa budjetoinnista ja sen käytöstä poliittisella areenalla (muun kuin vain itse budjetoinnin takia). Valtion budjetin kolmas tehtävä eli hallinnollinen tehtävä toteutuu budjetin luodessa mahdollisuudet ja raamit päätöksenteolle ja varojen käytön valvonnalle. Tähän osaluokkaan kuuluu myös varojen mahdollisimman taloudellinen ja tehokas käyttö. (Saviaho ym. 1981, 16.)

Aluksi on hyvä selventää myös hyvinvointivaltion melko arbitraarista käsitettä. Yleisesti ottaen se, mitä tarkoitetaan hyvinvointivaltiolla, noudattelee melko samoja periaatteita (määritelmässä korostuu tasa-arvo, oikeudenmukaisuus, tuloerojen tasoittaminen jne.), mutta selvennyksen vuoksi totean, mitä itse sillä työssäni tarkoitan. Käytän Esping-Andersenin määritelmää hyvinvointivaltioista (Gøsta Esping-Andersen ”The three worlds of welfare capitalism”, Princeton University Press 1990) ja puhuessani hyvinvointivaltiosta, tarkoitan sillä niin sanotusti laajaa hyvinvointivaltion määritelmää (esimerkiksi Esping-Andersen 1990, 1-2) ja nimenomaisesti *skandinaavis-sosiaalidemokraattista hyvinvointivaltiota* (Esping-Andersen 1990, 27-28, 33). Laajalla lähestymistavalla tarkoitetaan sitä, että hyvinvointivaltiota ei tarkastella vain tulonsiirtojen ja sosiaalipalveluiden kautta, vaan mukaan voidaan ottaa tutkiskelu valtion laajemmasta roolista talouden hoitamisessa ja johtamisessa. Määritelmän spesifioiminen on tärkeää, jotta työni lähtökohdat ymmärretään oikein. Työssäni katson hyvinvointivaltiota laajemmalla kannalla, sillä instituutioiden rooli on merkityksellinen etenkin käsiteltäessä oikeudenmukaisuutta ja myöhemmin budjetointiprosessia. En siis katso hyvinvointivaltiota ”kylmästi” lukujen ja kaavioiden kautta, vaan otan tarkasteluun laajemman ulottuvuuden.

Esimerkiksi Allén (1986, 27) on kritisoinut sitä, että puhutaan yhdestä ja yhtenäisestä ”pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta”, sillä erot maiden välillä ovat suuria, mutta Esping-Andersenin määritelmä kuvaa mielestäni parhaiten Suomea hyvinvointivaltiona. Määritelmässä tasa-arvo, tulonjako ja oikeudenmukaisuus kuuluvat olennaisina osina Suomessa(kin) harjoitettavaan budjettipolitiikkaan.

En aio käydä läpi taustaa hyvinvointivaltion syntymiselle ja eritellä sen syitä ja seurauksia – historiakin on aina tulkitsijansa silmillä katsottuna. Minusta ei ole tarkoituksenmukaista kuvata hyvinvointivaltion kehitysprosessia, vaan käsitteellinen määrittely riittää. En lähde tarkasti ruotimaan kaikkia hyvinvointivaltion eri osa-alueita, etuja ja miinuksia, sillä se ei mielestäni ole tässä yhteydessä tarpeellista. Paneudun hyvinvointivaltion eri rooleihin talouden ohjaamisessa sekä etenkin tuloerojen tasoittamiseen ja taloudellista hyvinvointia siirtäviin mekanismeihin, sillä budjettipolitiikan (tulojen uudelleenjakoa par excellence) olennainen osa kiteytyy juuri tässä.

Esping-Andersenin hyvinvointivaltion määritelmä lähtee siitä, että hyvinvointivaltion tulee tarjota sosiaalisia oikeuksia, jotka perustuvat kansalaisuuteen eikä suorituskykyyn – hän asettaa määritelmässään markkinat vastakkain yksilöiden aseman kanssa. Esping-Andersenin mukaan hyvinvointivaltiota ei voida ymmärtää vain niiden oikeuksien kautta, joita se tarjoaa, vaan täytyy myös huomioida se, miten valtion toiminnot ovat kytköksissä markkinoiden ja perheen rooliin. (Esping-Andersen 1990, 21.)

Skandinaavis-sosialidemokraattinen hyvinvointivaltio on hyvinvointivaltio, joka takaa jäsenilleen, kansalaisille, enemmän kuin vain ”minimin”, vaan korkeamman tason tasa-arvon (Esping-Andersen 1990, 27). Esping-Andersenin jatkaa seuraavalla sivulla, että tämän seurauksena voidaan pitää huolta lapsista, vanhuksista ja apua tarvitsevistä ja naiset voivat myös luoda uraa kotiin jäämisen sijaan, kun kaikki kansalaiset on yhdistetty saman ”vakuutusjärjestelmän” alle (luokkajakojen häviäminen). Liberaalimmat elementit tulevat kuitenkin esiin esimerkiksi talouden osalta, sillä pystyäkseen tarjoamaan kansalaisilleen edellä kuvatun kaltaisen systeemin, valtiolla on suuri taakka tuottaa tarpeeksi rahaa sen ylläpitoon – minimoida sosiaaliset ongelmat ja maksimoida tulot valtion kassaan (Esping-Andersen 1990, 28).

Edellä mainittu kuvaus hyvinvointivaltiosta on siis se määritelmä, jota käytän työssäni. Hyvinvointivaltion tehtäväkenttä on laaja ja samoin keinot tehtävien suorittamiseen ovat moninaiset. Työssäni keskityn budjetointiin ja tulojen uudelleenjakoon sekä valtion politiikan rooliin tässä prosessissa. Länsimainen sosiaaliturva kuuluu olennaisesti demokratian ja sivistysvaltion tunnusmerkistöön. Tulonsiirrot ja erilaiset etuudet ovat tasoittamassa ihmisten elintasojen välistä kuilua ja julkisesti tuotetut (=kaikille

samanhintaisten eli halvat tai ilmaiset) palvelut varmistavat ns. peruspalveluiden saatavuuden tuloista huolimatta.

Matti Tuomalan (Tuomala 1997, 336) mukaan hyvinvointivaltion voi käsittää kahdella tapaa: jotkut haluavat nähdä sen julkisen sektorin tiettyinä toimintana (lähinnä sosiaaliturvajärjestelmä, koulutuksen, terveydenhuollon tms. tarjoajana) ja laajempi tulkinta, jota itsekin työssäni käytän, näkee hyvinvointivaltion talous- ja sosiaalipolitiikkana, jonka pääasiallinen tehtävä on taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen ja yksilöiden suojaaminen sosiaalisten onnettomuuksien sattuessa.

Hyvinvointivaltiota itseään kohtaan sekä sen eri osia (esimerkiksi tulonsiirtojärjestelmiä) kohtaan esiintyy myös paljon kritiikkiä (mm. Tuomala 1997, 336, 338), mutta sen läpi käyminen työssäni yksityiskohtaisesti ei ole relevanttia.



## 2 BUDJETOINTI

Seuraavassa käsittelen budjetointia yleisesti. Lähdän liikkeelle sen historian kautta painotus- ja prosessimuutoksineen ja tämän jälkeen pureudun kehysbudjetointimalliin. Historian ymmärtäminen on oleellista, jotta ymmärtäisi myös nykyistä järjestelmää. Avaan budjetointikäsitteitä, kehysbudjetointia ja budjettipolitiikkaa. Tarjoan tässä luvussa pohjan, jolta argumentoin myöhemmissä luvuissa.

### 2.1 Historiaa

Valtion budjetin perustuslaillinen tehtävä verotuksella kerättyjen varojen ohjaajana parlamentin osoittamiin tarkoituksiin kehittyi eri maissa voimakkaasti 1900-luvun alkupuolelle saakka. Hallinto ja oikeudellinen järjestelmä kehittyi samanaikaisesti, jotta olisi puitteet tehdä päätöksiä resurssien jakamisesta sovittujen periaatteiden mukaan. Huolimatta myöhemmistä kehitysvirtauksista, nämä periaatteet ovat edelleen pääsääntönä voimassa. (Saviaho ym. 1981, 27.)

Budjetointia tehtiin monen eri periaatteen kautta, joista suuri osa on edelleen voimassa. Esimerkkeinä ns. kantavista periaatteista voisi mainita budjetoinnin jokavuotisuuden (antaa mahdollisuuksia muutoksiin ja melko nopeisiin reagointeihin), sen yhtenäisyyden periaatteen (tehty samaa kaavaa noudattaen), yleisyyden periaatteen (menojen ja tulojen käsittely bruttomääräisinä), yksityiskohtaisuuden periaatteen ja tasapainoisuuden periaatteen (Saviaho ym. 1981, 27, 28). Jos katsotaan nykyistä kehysbudjetointia, niin voidaan todeta edellä mainittujen periaatteiden pätevän edelleen.

Julkisen talouden kasvaessa muodolliset budjettiperiaatteet todettiin kuitenkin riittämättömiksi ja julkisten varojen käytön laillisuuden ohella kiinnitettiin ensin huomiota julkisten varojen käytön tehokkuuteen ja taloudellisuuteen ja myös tämän jälkeen niiden käytön vaikutuksiin yhteiskunnan kokonaiskehitykseen. Tehokkuuden ja taloudellisuuden mittausratkaisut ovat merkinneet julkisen talouden laskentatoimen sekä teoreettista että käytännön sovellutusten voimakasta kehittämistä. (Saviaho ym. 1981, 28.) Tehokkuus ja tuloksellisuus ovatkin edelleen suuria asioita budjetoinnin suhteen sekä prosessuaalisesti että poliittisesti.

1920-luvun lama Amerikassa ja muualla opetti valtiovaltaa rankalla kädellä resurssien sääntelystä ja allokoinnista. Keynesläinen talouspoliittinen ajattelu sai yhä enemmän kannatusta ja alettiin ”ennakoimaan” suhdanteita: hyvinä aikoina säästettiin huonoja varten. Saviahon ym. mukaan (1981, 28) 1930- ja 1940 –lukujen aikana moni maa otti käyttöönsä keynesläisiä oppeja ja tämän myötä kävi tarpeelliseksi budjettijärjestelmissä pitkäjänteisyyden korostaminen ja siihen fokuoiminen, jotta vastaavilta lamoilta välttyttäisiin: tämän vuoksi tehtiin uusia luokituksia ja otettiin käyttöön pidemmän tähtäimen suunnittelua, mikä oli pohjana kehysbudjetointiajattelun syntymiselle.

Suunnittelu-, budjetointi- ja laskentajärjestelmien kehitys oli voimakasta 1950- ja 1960-luvuilla sekä muualla maailmassa että Suomessa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa liittovaltion hallinnossa kehitettiin suunnittelu-ohjelmointi-budjetointijärjestelmä (Planning-Programming-Budgeting -System eli PPBS), tuttavallisemmin kutsuttuna ohjelmabudjetointi. Se käyttää kustannus-hyöty –analyysijä siirtäen suunnittelu- ja budjetointijärjestelmien painotusta tarkkailusta suunnitteluun. Suomessa on edellä mainittuja periaatteita käytetty lähinnä keskipitkän tähtäyksen taloussuunnittelussa (KTS). (Saviahon ym. 1981, 29,30.) Täten fokuointi on selkeästi tavoitteellisempaa, sillä tulevaisuuden suunnittelun rooli kasvoi merkittävästi. Tämä oli osaltaan myös esivaihe kehysbudjetoinnille, sillä suunnittelusta tuli pitkäjänteisempää ja harkitumpaa ja tehtiin tarkkoja analyysijä ennen toimenpiteitä.

Ohjelmabudjetoinnista poiketen nollapohjabudjetointi (zero-base budgeting) budjetointitekniikkana edellyttää budjetin menojen perustelua aina kaikilta osin uudelleen joka kerta (Saviahon ym. 1981, 31). Periaatteena on juurikin se, että saataville resursseille pitää olla tarve – ne eivät saa olla vain tapa. Esimerkiksi viraston ei tule saada 30 miljoonaa tänä vuonna vain siksi, että se sai saman määrän rahaa viime vuonna. Tämä idea tuntuu joskus unohtuneen budjetointiprosessissa, kun joka vuosi vaaditaan aina vain suurempia osuuksia rajallisista resursseista vedoten menojen kasvuun tai vaikkapa inflaatioon. Budjetointitekniikan miinuspuolena voisi nähdä runsaan byrokratiämäärän, jota tarvitaan päätösten tueksi. Lomakkeita ja liitteitä on paljon ja kyse voi olla enemmänkin teknisestä kikkailusta, kuin tarvepohjaisesta resurssien allokaatiosta.

Suomessa 1920-luvulla aloitettiin pohtiminen siitä, että budjetissa valtion kulutus- ja sijoitustalous tulisi erottaa toisistaan. 1930 eduskunta hyväksyi tililain, jonka mukaan

valtion tulo- ja menoarvio jakautui sekä tuloiltaan että menoiltaan varsinaisiin ja pääomatuloihin ja –menoihin. 1930-luvun pulakauden myötä annettiin 1934 laki valtion suhdannerahastosta, jotta (keynesläisten oppien mukaan) selvittäisiin matalasuhdanteistakin, mutta järjestelmä lakkautettiin virallisesti kaksikymmentä vuotta myöhemmin ja epävirallisesti jo 1947. Vuonna 1969 tuli voimaan uusi laki valtion suhdannerahastosta, johon voidaan siirtää varoja valtion budjetista nousu- ja korkeasuhdanteen aikana ja takaisin tasaamaan suhdanteita matalasuhdanteen aikana. (Saviaho ym. 1981, 32,33; myös Saviaho 1970, 22,23.) Suhdanteiden tarkka huomioonotto budjetoinnin yhteydessä on edelleen vallitsevaa kehyksissä ja budjetointiprosessissa.

Allén erottelee toisistaan Titmussin (1974) pohjalta marginaalisen ja institutionaalisen hyvinvointivaltion (Allén 1986, 7). Hän jatkaa sanomalla, että marginaalisen hyvinvointivaltion tukiessa vain kaikkien köyhimpiä harkinnanvaraisesti ja väliaikaisesti, institutionaalisella hyvinvointivaltiolla – joiksi Pohjoismaat ovat Allénin mukaan kehittyneet enenevässä määrin maailmansotien jälkeen – on *tehtävä* uudelleen jakaa merkittäviä aineellisia resursseja, jotka ovat usein juuri verovaroin rahoitettuja palveluita. (Allén 1986, 7.) Saviahon kuvaama valtion suhdannerahasto kuvaa hyvin fokusta, joka on vallitseva nykypäivänäkin: valtiolla on tehtävä huolehtia kansalaisten toimeentulosta. Institutionaalisen hyvinvointivaltion nimikekin kuvaa valtiota hyvin, se on instituutio joka alainstituutioineen huolehtii resurssien uudelleenallokoinnista budjettipolitiikkansa avulla.

Vuosi 1963 oli siitä merkittävä, että silloin alkoi budjetin kehittämistyö valtion tietokonekeskuksen aloitteesta erityisessä laskentatoimen suunnitteluelimessä. Tämän työn pohjalta uusittiin budjetin rakennetta itsessään aika lailla vuosien 1967 ja 1968 budjeteissa: kunkin hallinnonalan kaikki menot keskitettiin omiin pääluokkiinsa. Pääluokat jaetaan lukuihin siten, että näiden perusteella voidaan laatia valtion tehtävien mukainen menojen ryhmittely, momenttien perusluokitteluna käytetään taloudellisen laadun mukaista ryhmittelyä (hallinnollinen organisaatio, taloudellinen laatu ja valtion tehtävät), joista esitetään yleisperusteluissa yhteenvetotaulukot menokehityksestä. Myös laskentatoimen kehitys aloitettiin valtiotasolla tulo- ja menoarvion rakenneuudistuksen yhteydessä. Tulosten parempi hyväksikäyttö ja kustannustietoisuuden kohottaminen virastojen ja laitoksen toiminnan ohjauksessa koettiin tärkeäksi. (Saviaho ym. 1981, 34.) Nykyisessä budjetoinnissa momentit ja hallinnonalat ovat edelleen käytössä, joskin niiden sisältö on tietysti ajan saatossa muuttunut.

1960-luvun loppupuolelta lähtien oli valtiontalouden keskipitkän ajan suunnittelu (KTS) ollut budjettijärjestelmän kehittämisen merkittävä kohde (Saviaho ym. 1981, 35). Tällä tarkoitetaan ”esiastetta” ns. kehysbudjetoinnille, jossa budjettia ei laadita aina vuodeksi eteenpäin, vaan mietitään valmiiksi jo seuraavan neljän vuoden menoja ja tuloja. Tällä luodaan ennustettavuutta ja joustavuutta budjetointiprosessiin ja pitkän tähtäimen resurssien allokaation suunnittelu mahdollistuu. Erilaiset ennusteet ja analyysit ovat apuna kehysbudjetoinnissa.

Allénin mukaan Suomi siirtyi institutionaaliseen hyvinvointipolitiikkaan muita Pohjoismaita myöhemmin eli 1960-luvulla. Tämä tapahtui pakollisen sosiaalivakuutuksen muodossa (esimerkkeinä kansaneläke 1957, työeläke 1960 ja sairausvakuutus 1964). (Allén 1986, 20.) Onkin ehkä hieman yllättävää huomata, että vasta 1960-luvulta kaikki suomalaiset ovat kuuluneet sosiaaliturvan piiriin. Näiden uudistusten myötä kehysbudjetoinnin kehitys sai suuren sysäyksen, sillä ennustettavuuden parantaminen oli suuri tavoite, kun budjettivarojen rahoitettavien etuuksien määrä kasvoi huomattavasti. Kaikissa Pohjoismaissa esimerkiksi vuonna 1981 valtaosa eli n. 60-70 % kulutusmenoista (julkisen palvelutuotannon laajuus) kohdistui hyvinvointivaltion ylläpitoon (Allén 1986, 17-18).

Pitkän tähtäyksen taloussuunnittelu (PTS) oli käytössä vuodesta 1963 eteenpäin ja sitä seurasivat valtion viiden vuoden taloussuunnitelmat, joista valtiovarainministeriö antoi kesällä 1967 ohjeet kaikille ministeriöille ja niiden alaisille virastoille. Taloussuunnitelma tuli laatia vuosiksi 1968-72 ja tämän jälkeen tarkoituksena oli aina tehdä uusi suunnitelma seuraaville viidelle vuodelle (Saviaho ym. 1970, 81 ,82 ,85). Näin syntyi KTS (keskipitkän ajan suunnittelu). KTS -kierros toteutettiin rullaavasti vuosittain vuonna 1970 käynnistetystä suunnittelukierroksesta 1972-76 ja KTS vakiintui 1970-luvulla eri hallintotasoilla valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kiinteäksi osaksi. (Saviaho ym. 1981, 35, 36.)

En käy nyt tässä yksityiskohtaisesti läpi KTS:ssä tapahtuneita muutoksia ja kehityksiä, sillä niitä on ollut paljon ja ne ovat melko yksityiskohtaisia. Totean vain, että KTS:n myötä selvennettiin ja yksinkertaistettiin painopistealueita ja yhdisteltiin pieniä lukuja ja momenteja, jotka eivät olleet eduskunnan päätöksenteon kannalta oleellisia (esimerkiksi

palkkausmomentit). Teknisluonteisen kehittelyn ohella budjetin valmistelua pyrittiin yhä selvemmin kytkemään yleiseen suhdanne- ja talouspolitiikkaan ja talouspoliittiset selvitykset loivat pohjaa budjettipolitiikan tavoitteille. (Saviaho ym. 1981, 37.)

Suomessa kehysbudjetointi (kehysohjaus) otettiin nykymuotoisena käyttöön vuonna 1991, jolloin se vihdoinkin korvasi KTS:n. Alun perin kehysmenettely luotiin vahvistamaan kahta keskeistä finanssipoliittista ohjaustehtävää eli valtion ja kansantalouden tasapainotustehtävää sekä resurssien allokaatiotehtävää. Kansainvälisesti tarkasteltuna määrärahakehysten käyttöönotto Suomessa ja muissa teollisuusmaissa on kytkeytynyt ongelmiin, joita suuret julkiset menot ja valtioiden velkaantuminen ovat aiheuttaneet 1970-luvulta lähtien. (Harrinvirta & Puoskari 2001, 2.) Allénin mukaan Suomen asema suhteessa muihin Pohjoismaihin oli kuitenkin melko hyvä, sillä julkiset menot olivat muutenkin todella pienet suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen, samoin julkinen velka suhteessa tähän bkt:hen oli hyvin pientä verrattuna muihin Pohjoismaihin (Allén 1986, 10-12). Suomen kohtuullisen hyvän aseman 60-luvun lopulta 80-luvun alkuun näkyy melko selkeästi OECD:n taulukoista.

Suomessa kehysohjaus uudistus oli myös osa 1980-luvun lopussa käynnistynyttä hallinnon uudistusohjelmaa. OECD-maiden piirissä kasvoi vahva konsensus siitä, että valtioiden budjettikuria tulisi tehostaa voimakkaasti ja käyttää saatavilla olevat resurssit tehokkaammin. Kehysohjauksen tavoitteet ja tarvittavat toimenpiteet todettiin hallinnon uudistamisesta tehdyssä päätöksessä (VNp 12.5.1988). Näihin kuuluivat sekä hallituksen määrärahakehyspäätös että toiminta- ja taloussuunnittelun painoarvon lisääminen ja toiminta- ja taloussuunnitelmien (TTS) sitominen talousarvion valmisteluun. (Harrinvirta & Puoskari 2001, 2). Seuraavassa kappaleessa siirryn tarkastelemaan lyhyesti varsinaista kehysbudjetointia Suomessa yleisellä tasolla.

## **2.2 Kehysbudjetointi**

Kehysohjaus ei perustu yksinomaan hallinnon käytännöllisiin uudistustarpeisiin ja budjettireformien perinteeseen, vaan sillä on oma paikkansa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ja teoriassa – tärkeiksi ovat muodostuneet etenkin poliittisten instituutioiden (hallituksen päätöksentekotavat, neuvottelukäytännöt ja äänestämistä koskevat säädökset)

ja budjetti-instituutioiden (lait, säännöt ja käytännöt joiden mukaan budjetti laaditaan) finanssipoliittisia vaikutuksia arvioineet tutkimusperinteet (Harrinvirta & Puoskari 2001, 3). Toisin sanoen, kehysohjaus on fundamentaalisesti muuttanut myös hyvinvointivaltion rakenteita ja instituutioita.

Kehysohjausuudistuksen tarkoitus on ollut, että hallitus voisi budjettia laatiessaan prosessin aikana ottaa tehokkaammin kantaa valtiontalouden monivuotisiin raameihin (esimerkiksi menovolyyymiin, veroasteeseen ja lainanottoon). Rahoituksen ja toiminnan kiinteä kytkeminen toisiinsa ja näiden samanaikainen tarkastelu auttaa hallitusta ottamaan tehokkaasti kantaa toiminnan suuntaviivoihin ja kehittämiseen. (Harrinvirta & Puoskari 2001, 2.) Tässä tarkastelutavassa kokonaisvaltaisempi päätöksenteko auttaa ottamaan huomioon muutkin, kuin vain budjettitekniset seikat – kehysbudjetoinnilla vaikutetaan suoraan yhteiskunnan hyvinvointiin, laajemmin kuin järjestelmällä ennen sitä. Valtion tehtävistä eräs olennainen ellei olennaisin on stabilisaatio. Valtiontalouden stabilisaatiotehtävään kuuluu kokonaismenojen mitoittaminen ja julkisen talouden tasapainon säätely sekä kansantalouden kehitykseen ja suhdanteisiin vaikuttaminen (Harrinvirta & Puoskari 2001, 2).

Kehysbudjetoinnin avulla voidaan tasata suhdanteita ja vaikuttaa valtion kassaan hyvinä ja huonoina suhdanteina (keynesläiseen tapaan), joten stabilisaatiotehtävä on olennainen hyvinvointivaltion peruspalveluiden tarjoamisen takaamiseksi ja suhdanteiden tasoittamiseksi esimerkiksi taloudellisen laman iskiessä. Hyvinvointivaltion talouden suunnittelu pitkälle ajalle antaa mahdollisuuden taata sen jäsenille, kansalaisille, hyvinvoinnin markkinoiden taloudellisesta tilanteesta huolimatta.

Resurssien (rahan) kohdennukselle on kehysohjauksessa hyvät lähtökohdat, sillä hallitus voi perustaa menokehyksissä ja vuosibudjeteissa tehtävät ratkaisut ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmien määrärahalaskelmille ja toimintalinjauksille (Harrinvirta & Puoskari 2001, 2). Harrinvirran ja Puoskarin teksti on vuodelta 2001, joten heidän näkemyksensä ei ulotu kattamaan nykyistä talouden matalasuhdannetta ja paljon puhuttua lamaa. Kuitenkin, kehysbudjetointi antaa hyvät eväät päätöksille, jolla valtio voi päästä taantumasta yli turvaten olemassaolonsa palveluja tarjoavana hyvinvointivaltiona. Seuraavat vuodet näyttävät, miten hyvin käytössä oleva kehysbudjetointitapa kantaa huonon

taloudellisen tilanteen yli esimerkiksi huolehtien suurten lomautusten jäljiltä työttömiksi jääneistä.

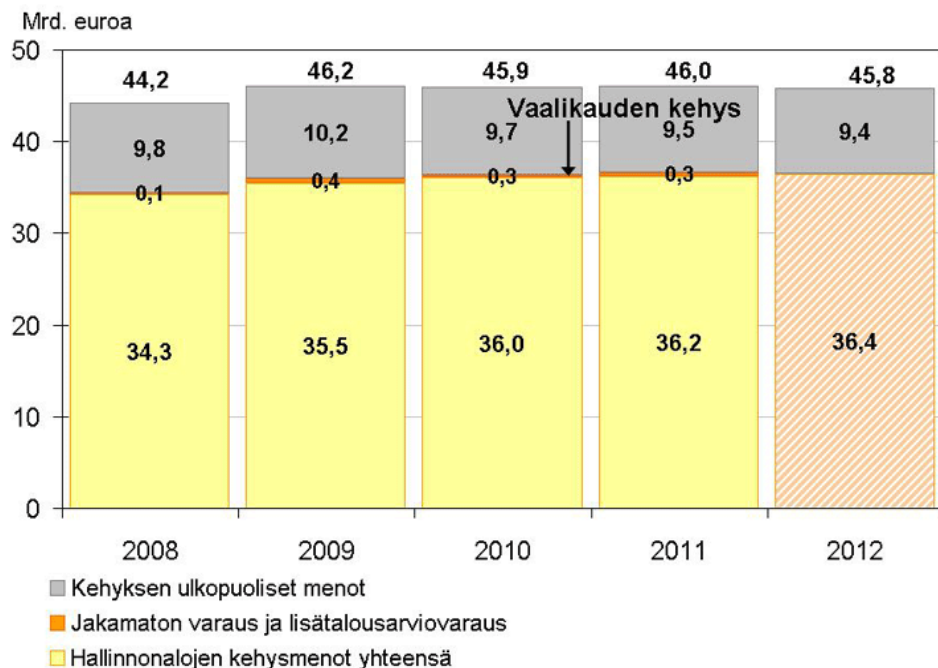
Tärkeä huomio kehysmenettelyssä on se, että siinä kiinnitetään huomiota myös budjettiprosessiin, eikä vain kansantalouteen ja budjettiprosessin tuloksena syntyneisiin päätöksiin. Eri toimintatavoilla voidaan vaikuttaa merkittävästi budjetointiin ja sen lopputuloksiin ja sitä kautta koko valtion talouteen ja kansalaisten hyvinvointiin. Prosessin suoritustavalla on suuri painoarvo ja sitä ei usein huomioida. Kehysmenettely tarjoaa pitkän tähtäimen suunnittelua ja on prosessuaalisesti melko erilainen aiempiin budjetointikäytänteisiin verrattuna.

Budjetoinnin instituutiota tarkasteleva institutionaalinen teoria analysoi nimensä mukaisesti finanssipoliittikkaa instituutioiden kautta (Harrinvirta & Puoskari 2001, 3). Keskeisenä on pidetty sitä, asetetaanko budjettitavoitteet ja –normit (esimerkiksi menokatko ja rahoitusylijäämätavoite) hajautetusti (monen toimijan kesken, esimerkiksi jos hallituksessa monesta puolueesta edustus) vai keskitetysti (pääministerillä/valtiovarainministerillä laajat valtuudet päättää budjetin valmistelua ohjaavista tavoitteista ja normeista). Toinen aspekti on keskeisten budjettilinjausten asettamisen ajankohta – kehysbudjetoinnin myötä budjettipoliittisesti tärkeimpien ratkaisujen tekeminen on siirtynyt kevääseen loppukesästä, jolloin ei enää ehditä kesän aikana hallituspuolueiden ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden taholta vaikuttaa budjettiesityksen muotoutumiseen. Asetelma on käänntynyt ”ylhäältä-alas” meneväksi, kun ennen kehysmenettelyä se oli hieman toisenlainen. (Harrinvirta & Puoskari 2001, 3, 4.) Institutionaalisen teorian pohjalta voidaan todeta, että Suomessa valtiovarainministerillä on suuret valtuudet päättää asioista (hän viimekädessä hyväksyy esitettävän talousarvion), mutta talousarvio on neuvoteltu eri hallituspuolueiden kanssa selväksi jo hyvissä ajoin: ensin kehykset ja tämän jälkeen varsinainen budjetti.

Tarkat säännöt ja ohjeistukset talousarvion laadintaan löytyvät valtiovarainministeriön Internet-sivuilta ([http://www.vm.fi/vm/fi/09\\_valtiontalous/03\\_laadinta-ja\\_soveltamismaarayksia/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/03_laadinta-ja_soveltamismaarayksia/index.jsp)), mutta en ala niitä nyt tässä kohta kohdalta käymään läpi.

Seuraavassa taulukossa on esimerkkinä Suomen valtion budjettikehys vuodelle 2012 asti (lähde: valtiovarainministeriö, www.vm.fi). Siitä nähdään budjetoinnin suunnitelmallisuus useiksi vuosiksi eteenpäin ja pelivaran määrä. Ennustettavuus paranee ”entiseen” budjetointitapaan verrattuna selkeästi ja soveltamisen varaa on enemmän. Tietysti ennusteet muuttuvat jatkuvasti, mutta sitovaa on vain kehys, joten muutoksia voidaan kyllä tehdä.

Budjettitalouden menot ja vaalikauden kehys<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Kehyskauden 2009-2012 menot vuoden 2009 hintatasossa ja vuoden 2008 menot vuoden 2008 hintatasossa. Summat laskettu pyöristämättömistä alaeurista.

Lähde: VM 15.9.2008

Eräs asia, joka on vaikuttanut jonkin verran budjetointiin kehysmenettelyn käyttöönoton jälkeen 1990-luvun alusta, on tietysti EU:hun liittyminen ja tärkeänä osana siinä rahaliitto EMU:un liittyminen viimeisen vaiheen myötä 2001-2002. EMU:n tavoitteet kytkeytyvät jäsenmaiden tavoitteisiin, joista keskeisimpinä ovat vakaa talouskehitys ja alhainen inflaatio (Allén 1997, 11).

Allénin (1997) mukaan EMU:n vaikutuksia arvioitaessa on määriteltävä tarkasti rahaliiton vaihtoehdot ja sen vertailukohteet sekä se, että EMU luo täysin uuden talouspoliittisen toimintaympäristön (Allén 1997, 27). Aika näyttää, mitkä EMU:n todelliset vaikutukset



ovat. Hyötyjä ovat ainakin yhteisvaluutan tasaava vaikutus hintoihin, transaktiokustannusten pieneneminen ja korkojen suhteellinen samankaltaisuus EMU-alueella, mutta tarkempia seurauksia ja vaikutuksia voidaan arvioida vasta aikaisintaan vuosikymmen tai muutama euron käyttöönotosta.

EMU:n asettamat rajat julkisen sektorin alijäämälle ja velkaantumiselle vaikuttavat tietysti koko EU:n alueella talouden vakauteen, mikä on hyvä asia kaikille jäsenmaille (Allén 1997, 88). EMU ja EU eivät siis sinänsä vaikuta maitten harjoittamaan budjettipolitiikkaprosessiin, mutta sen sisältöön jonkin verran antaen tiettyjä suosituksia, sääntöjä ja rajoja. Tämä tuli ilmi ensimmäisen kerran ns. lähentymiskriteerien täyttämisen vaatimuksessa ennen EMU:un liittymistä (ks. esimerkiksi [www.eu.fi](http://www.eu.fi)). Nämä asettivat tiukat ehdot jäsenmaiden velkaantumisasteelle ynnä muulle, ennen kuin EMU:n jäseneksi pääsi. Itse budjettipolitiikan ja prosessin kannalta EU ja EMU eivät ole kovinkaan merkittäviä, mutta finanssipolitiikan saralla niillä on vaikutusta.

EMU:n vakauttava tavoite näkyy siinä, että se rajoittaa jäsenmaidensa finanssipolitiikan liikkumavaraa esimerkiksi suhdannevaihteluiden kohdalla. Pohjoismaissa tämä voi Allénin (1997) mukaan muodostua ajoittain ongelmalliseksi, sillä Pohjoismainen suhdannepolitiikka on usein melko vaihtelevaa bkt-prosenttiyksiköissä julkisissa alijäämissä (EMU:n raja 2 prosenttiyksikköä). Julkinen sektori Pohjoismaissa vaikuttaa suuresti suhdannevaihteluiden tasaamiseen ja matalasuhdanteen aikana julkisen sektorin alijäämä voi olla suurikin, kun taas korkeasuhdanteen aikaan säästetään pahan päivän varalle. (Allén 1997, 95.)

EU:n vaikutus itse budjetointiprosessiin ei sinällään ole kovin suuri, mutta tulo- ja menopuolella se näkyy: Suomi maksaa EU:lle jäsenmaksua ja saa vastaavasti takaisin rahallista tukea esimerkiksi maataloutta ja erilaisia projekteja varten. Voidaan sanoa byrokratian määrän lisääntyneen aika lailla, sillä jäsenmaksu maksetaan ja ohella tehdään tukihakemuksia tarkkaan, jotta saataisiin resursseja takaisin.

Kehysbudjetointi järjestelmänä on itsessään kokenut uudistuksia sen varsinaisen käyttöön oton jälkeen vuonna 1991, periaatteet toki ovat edelleen samat. Prosessiin on tullut kuitenkin hieman eroja. Suurin uudistus oli vuoden 2003 valtiovarainministeriön työryhmäraportti ”Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa”,

josta otettiin osia hallitusohjelmaan (sekä Jäätteenmäen hallituksen ohjelmaan että Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan lähes sanasta sanaan identtisinä, Jäätteenmäen hallitusohjelma: <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/vn/hallitus/jaattenmaki-hallituksen-ohjelma-17.4.2003/131517.pdf> ja Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelma: [http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat\\_hallitukset/vanhanen/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp#3](http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat_hallitukset/vanhanen/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp#3)) melko suoraan. Esimerkiksi raportin ehdottama lisätalousarvioiden sisällyttäminen kehyksiin mainitaan sekä Jäätteenmäen että Vanhasen hallitusohjelmissa. Tämä muuttaa paitsi budjettia itsessään niin vaikuttaa myös prosessiin, jolla talousarvio synnytetään. Vuoden 2007 tehdystä valtiovarainministeriön työryhmäraportista ”Kehyksen puitteissa – finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen” ei niin kovin dramaattisia muutosehdotuksia ollut ja ne toteutuivatkin valtiovarainministeriön haastateltavan lähteen mukaan (finanssisihteeri, 6.4.2009) melko laajasti, vaikkakin niistä oli kovin ympäröityjä ilmauksia Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa.

### **2.3 Budjetointiprosessi ja budjetointipolitiikka**

Valtiontalouden suunnittelu- ja budjetointijärjestelmä on hyvin monitahoinen ja yhteiskunnan muuhun suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään kiinteästi liittyvä kokonaisuus (Saviaho ym. 1981, 37).

Se ei enää nyky-yhteiskunnassa ole oma, erillinen osansa, vaan liittyy kaikkeen. Saatavilla olevat resurssit (raha) määrittävät suurinta osaa julkisesta sekä yksityisestä toiminnasta sekä laadullisesti että määrällisesti. Valtio on ”rahoittajana” ylivoimainen eli sen tekemät budjettilinjaukset vaikuttavat aivan kaikkeen. Paitsi että resurssien jälleentallokaatio takaa vähimmäistoimeentulon ja palvelut kansalaisille, sen kautta määrittyy myös esimerkiksi se, millä julkisilla kulkuneuvoilla kansalaiset kulkevat ja kuinka helpoksi ja halvaksi se on tehty, missä he saavat harrastaa, käydä ostoksilla ja mitä muita palveluita heillä on mahdollisuus saada.

Saviaho ym. (1981, 66, 67) sekä Saviaho (1970, 50, 51) määrittävät muutaman lähtökohdan ja periaatteen budjetin laadinnan prosessille. Seuraavassa muutamia vaatimuksia, joita voidaan esittää budjetin laadinnalle. Ensinnäkin, budjettia tulisi

tarkastella kokonaisuutena ja erilaisia budjettipoliittisia keinoja tulisi käyttää koordinoitusti, lyhyt ja pitkä aikaperspektiivi yhteen sovittaen. Toinen vaatimus on se, että budjettipoliitikalle asetettavien tavoitteiden tulisi olla mahdollisimman täsmällisiä ja selkeitä. Prioriteettien selvittämiseksi tavoitteet ja niiden riippuvuus toisistaan tulisi täsmentää tasaisin väliajoin ja selvästi. Budjetille asetettu ns. täydellisyysperiaate tarkoittaa tuoreimpien ennusteiden ja suhdanteiden huomioon ottoa budjetointiprosessissa, jotta saataisiin mahdollisimman realistinen kuva valtion tuloista ja menoista. Eräs vaatimus on myös pysyvyys budjetin laadinnassa: se tulee laatia aina samalla tavalla ja samoin periaattein. Budjetin laadinta tulee aloittaa tarpeeksi ajoissa tarvittavien taustaselvitysten tekemiseksi ja prosessin jatkuvuuden takaamiseksi.

Allénin vertailussa Pohjoismaiden kesken suuria eroja budjetointiprosessien välillä ei sinänsä mainita, lähinnä periaatteet ovat erilaisia eri Pohjoismaiden välillä. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan julkiset menot vuosina 1960-80 olivat Suomen tavoin painottuneet kulutukseen ja palvelutuotannon kehittämiseen, verrattuna esimerkiksi Norjaan, jossa painopiste on ollut lähinnä elinkeinoissa eli esimerkiksi kalastusta ja maataloutta on rahoitettu suhteellisen voimakkaasti julkisilla varoilla. (Allén 1986, 14.) Nämä ovat poliittisia päätöksiä, joihin prosessin vaikutus ei ole niin valtavan suurta. Painopisteet ja priorisoinnit toteutetaan poliittisella areenalla ja valittu harjoitettava politiikka määrittää pitkälti resurssien jaon.

Budjetointiprosessi itsessään on monivaiheinen. ”Valtiovarainministeriön tehtävä on valtion raha-asioiden hoito parhaalla mahdollisella tavalla” ([www.vm.fi](http://www.vm.fi)). Jo edellä oleva lause kertoo siitä, että tulkinnalle jää melko paljon tilaa – ”paras mahdollinen tapa” kun on aina kritisoitavissa ja haastettavissa esimerkiksi opposition toimesta. Valtiovarainministeriö valmistelee vuosittain ehdotuksen valtion talousarvioksi (sekä tarvittaessa lisätalousarviot) sekä ehdotuksen valtiontalouden kehyyksiksi tuleville vuosille. Tämän ohella se neuvoo ja antaa määräyksiä muille ministeriöille esimerkiksi talousarvioehdotuksen laadinnasta ja talousarvion soveltamisesta. Peruspalvelubudjettitarkastelu, joka on osa valtion kehys- ja talousarviomenettelyä, on valtion ja kuntien välinen ohjelma jonka avulla kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta parannetaan. ([www.vm.fi](http://www.vm.fi))

Valtion talousarvioesityksen laadinta alkaa vuosittain sillä, että ministeriöiden talous- ja toimintasuunnitelmat sekä kehusehdotukset saapuvat valtiovarainministeriöön. Maaliskuussa hallitus hyväksyy valtiontalouden kehykset ja tämän jälkeen valmistelu jatkuu ministeriöissä, jotka antavat edelleen ohjeensa omassa alaisuudessaan toimiville virastoille ja laitoksille. Nämä tekevät suunnitelmansa ja ministeriöt toimittavat toukokuussa hallinnonalansa talousarvioehdotuksen valtiovarainministeriölle – nämä ehdotukset käsitellään kevään ja kesän kuluessa ja valtiovarainministeri päättää ehdotuksesta valtion talousarvioesitykseksi heinä-elokuussa. Tämän pohjalta käydään elokuussa ns. budjettiriihi, jossa hallitus hyväksyy talousarvioesityksen sisällön. Tätä ennen on voitu neuvotella valtiovarainministerin ehdotuksen sisältämät mahdolliset erimielisyydet selviksi ministeriöiden välillä ministerin ja valtiovarainministerin johdolla. Syksyllä viimeistely hallituksen talousarvioesitys esitellään tasavallan presidentille ja valtioneuvoston yleisistunnolle sekä annetaan eduskunnan käsiteltäväksi. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön jälkeen valtion talousarvio (sekä mahdollisesti lisätalousarvio) hyväksytään eduskunnan täysistunnossa joulukuussa. ([www.vm.fi](http://www.vm.fi))

Prosessista löytyy siis monia vaiheita ja sitä voisi verrata vaikkapa tennispeliin, jossa vuorotellen ministeriöiden ja eri tahojen kanssa annetaan ehdotuksia, vastaehdotuksia ja lausuntoja, ennen kuin kokonaispaketti on selvillä ja lyöty lukkoon. Pallo liikkuu vuorotellen eri osapuolille, ennen kuin peli on selvä.

Budjettipolitiikka on talouspolitiikan eräs osa, suppeampi käsite kuin finanssipolitiikka, jolla tarkoitetaan yleisesti julkista taloutta koskevia ratkaisuja. Raja on usein melko häilyvä näiden kahden välillä. (Saviaho ym. 1981, 17). Budjetin poliittinen tehtävä on sitä politiikkaa, joka muodostuu, kun budjetin tulo- ja menopuolen eriä käytetään välineenä kulloinkin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (Saviaho 1970, 12).

Budjettipolitiikan tehtävien painotus (julkisten palveluiden tuotannon ohjaus, tulonjakoon vaikutus, maan taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen sekä taloudellisen kasvun edistäminen, taloudellisen kehityksen tasapainoisuuden ylläpito) muuttuu ajan mukana ja voi vaihdella suuresti riippuen esimerkiksi taloudellisesta suhdanteesta. Budjettipolitiikalle annetut tehtävät ovat Saviahon ym. mukaan (1981, 18) lisääntyneet ja sille asetetut vaatimukset kasvaneet. Myös demografiset ym. muutokset lisäävät painetta budjetointia kohden ja kasvattavat riippuvuusastetta (Atkinson 2002, 1), kuten Suomessa suurten ikäluokkien eläköityminen.

Etenkin taloustilanteen ollessa matalasuhdanteessa, budjettipolitiikkaan kohdistuvat odotukset ovat suuria. Hyvinvointivaltion rooli ”kasvaa” ja yhä useampi tulee riippuvaiseksi sen tarjoamasta tuesta. Harjoitetun budjettipolitiikan tulee saattaa valtio ulos matalasuhdanteesta ja saada sen jäsenet myös niin sanotusti ehjinä lamasta uuteen noususuhdanteeseen. Painottamalla eri tavalla tehtäviään, budjettipolitiikka kehysbudjetoinnin kautta antaa hyvät mahdollisuudet sovittaa harjoitettava politiikka vallitsevaan tilanteeseen. Esimerkiksi veronkevennyksin taloudellisessa matalasuhdanteessa valtio vaikuttaa siihen, että kansalaisten käytettävissä olevat varat ovat suuremmat, mutta sille itselle kertyvä verokakku tuloverotuksen osalta toisaalta pienenee. Poliitikalla päätetään toimenpiteistä, joille prosessi ja järjestelmä tarjoaa puitteet. Voidaan myös sanoa, että veronkevennyksistä saatu ylimääräinen raha palautuu kulutuksen myötä ainakin osittain eri verojen muodossa valtiolle takaisin. Täten budjettipolitiikan eri osat ovat kiinteästi lomittain toisiinsa nähden ja rajat melko hatarat.

Yhteiskunnan voimavarojen käytöstä tekevät suurimmat päätökset hallitus ja eduskunta, pääosin hallitus. Resurssien allokaatio julkisten palveluiden tuotannon ohjaamisen kautta on yhteisten tarpeiden tyydyttämistä. Raja yhteisten ja yksityisten tarpeiden välillä on Saviahon (1970, 14) mukaan kuitenkin hyvin konventionaalinen ja riippuu siitä, mitä kulloinkin tehdään tai vaaditaan tehtäväksi julkisen talouden budjettien kautta. Yhteisiä tarpeita voidaan erotella olevan kahta eri tyyppiä: sellaisia, kuten puolustus- ja yleiset hallintopalvelukset (tarpeiden tyydyttämiseksi tuotettuja palveluksia ei voida jakaa yksityisille kansalaisille) ja esimerkiksi koulutuspalvelukset (voidaan ainakin periaatteessa ajatella jaettavaksi yksityisille kansalaisille). Julkisen vallan tehtävänä on yrittää tyydyttää nämä yhteiset tarpeet tuottamalla hyödykkeitä. Tämä vaikuttaa myös yksityiseen sektoriin ja siellä tuotettaviin hyödykkeisiin sekä merkittävästi kansantalouteen, sillä tyydyttääkseen tarpeita julkinen sektori joutuu hankkimaan itselleen esimerkiksi koneita, tiloja ja työvoimaa. (Saviahon ym. 1981, 19) Tässä yhteydessä nousevat esiin monimutkaiset kysymykset siitä, miten määritellään yleiset ja yhteiset tarpeet ylipäätään? Käsittelen asiaa luvussa 3.2.2.

Suurelle osalle julkisen vallan tuottamista hyödykkeistä tyypillinen piirre on se, että ne on tuotettu markkinahinnoista riippumatta. Tasa-arvoon pyrittäessä yhteiskunnassa on katsottu periaatteeksi, ettei näiden palvelusten tuotantoa määrää markkinoilla esiintyvä

ostovoimainen kysyntä, vaan niiden tuotanto rahoitetaan pääosin julkisista varoista ja palveluiden käyttäjiltä peritään tuotantokustannuksia huomattavasti alhaisempi maksu palvelun käytöstä tai ei maksua ollenkaan. (Saviaho ym. 1981, 19.) Hyvinvointivaltiomenoja voidaan ajatella olevan kahta lajia: hyvinvointipalvelujen tuottamiseen, kuten terveydenhuolto ja koulutus, sekä toimeentulon turvaamiseen (Allén 1986, 17). Näillä taataan kaikkien mahdollisuus esimerkiksi juuri terveydenhuoltoon ym. Voidaan tietysti huomauttaa myös, että julkisen sektorin palvelusten tuotanto vääristää huomattavasti markkinoita. On myös esitetty, että tehokkuus/tehottomuus voi olla yksi syy hyvinvointivaltion mahdolliseen kriisiytymiseen – ei niinkään hyvinvointivaltion rahoitus (esimerkiksi erilainen verotus) (ks. esimerkiksi Allén 1986, 23, luku 6).

Budjettipolitiikalla on luonnollisesti tulonjakovaikutuksia ja niiden tulonjakopoliittisia parametreja ovat esimerkiksi suorat tulonsiirrot (esimerkiksi kunnille), yrityksille yms. maksettavat tukipalkkiot, ilmaisannit, verot ja maksut. Välillisiä tulonjakovaikutuksia esiintyy myös ratkaisuissa, jotka koskevat koulutusta, elinkeinopolitiikkaa ja aluepolitiikkaa. Sosiaalipoliittisilla ratkaisuilla (tulonsiirrot, jotka maksetaan kotitalouksille budjettivaroista) muutetaan tarkoituksellisesti käytettävissä olevien tulojen jakaumaa. Näistä suurimmat ovat lapsilisät, opintoraha, työttömyysturva, äitiysavustukset jne. Tukipalkkiolla myös alennetaan budjettivaroin jonkin tuotteen tuotantokustannuksia tai kuluttajahintoja, joten ne vaikuttavat yritysten keskinäiseen tulonjakoon sekä kuluttajien maksamiin hintoihin ja tätä kautta kuluttajien reaalitylöihin. (Saviaho ym. 1981, 20,21.) Tällaisia toimia voisi olla vaikkapa maidon hinnan äkillisesti noustessa valtion päätös tukea kansalaisia maidon (peruselintarvike) ostossa maksaen tukia maidon tuottajille tuotantokustannusten kattamiseksi, jotta maidon hinta saataisiin sen todellista tuotantohintaa alhaisemmalla hinnalla kuluttajille.

Tuloeroja voidaan taloustieteellisesti mitata esimerkiksi Lorenz-käyrän avulla ja usein käytetään Gini-kerrointa, joka perustuu suhteellisiin eroihin (ks. esimerkiksi Tuomala 1997: Julkistalous, 319-322). Tällä tarkoitetaan sitä, että kerroin ei muutu, jos kaikkien tulot esimerkiksi kaksinkertaistuvat. Täysin tasaisessa tulonjaossa kerroin on 0 ja kertoimen ollessa 100 (%) tulonjako on maksimaalisen epätasa-arvoista. Esimerkiksi Tilastokeskus Suomessa käyttää Gini-kerrointa laskiessaan tulonjakotilastoja ([www.stat.fi](http://www.stat.fi)).

Anthony B. Atkinson (Atkinson 2000: ”Increased income inequality in OECD countries and the redistributive impact of the government budget”) on tutkinut tuloerojen kasvua OECD-maissa lähiaikojen trendinä ja valtion budjetin tulonsiirtotoimien vaikutusta tähän. Hänen mukaansa tuloerojen kasvun trendi 1980- ja 90-luvuilla voidaan tunnistaa palkkaerojen kasvuna yhdistettynä työttömyyteen Euroopassa (Atkinson 2000, 1). Tuloerojen mittaaminen voi aiheuttaa erilaisia tuloksia riippuen siitä, mitä mittaria käytetään ja mitä eroja mitataan: eroja käytettävissä olevissa tuloissa vai jotain muuta.

Valtion tuottamista ilmaispalveluista (ns. julkishyödykkeet, ”public goods”, Paul Samuelson 1954, 387-389) monet tuotetaan kuntasektorissa, kuten esimerkiksi peruskoulutus ja eräät sosiaalipalvelut. Pää tarkoituksena on taata kaikille samat mahdollisuudet käyttää palveluita tulotasosta huolimatta eli tuloerojen tasaaminen tapahtuu hyödykkeiden ja palveluiden kautta, eikä pelkin rahallisin tulonsiirtoin – tällöin tuloerojen mittaaminen vaikeutuu entisestään. Budjettipolitiikalla vaikutetaan myös ns. kansainväliseen tulonjakoon esimerkiksi kehitysmaille annettavien avustusten muodossa. Progressiivinen verotussysteemi vaikuttaa eniten tulonjakoon budjetin tulopuolella. Kuitenkin, budjetin suorien tulonsiirtojen ja verotuksen tulonjakovaikutusten selvittäminen on melkoisen vaikeaa esimerkiksi ilmaisantien tullessa mukaan. (Saviaho ym. 1981, 21,22.)

Julkiselle tuotannolle on olemassa myös taloudellisia perusteluita ja monet niistä liittyvät luonnollisten monopolien hyväksymiseen, jos niiden avulla saatavat skaalaedut ovat suuria ja esimerkiksi infrastruktuuri-investoinnit niiden tuottamiseksi mittavat. Samuelsonin (1954) julkishyödykkeen ominaisuuksien ollessa voimassa (hyödykkeitä, joiden käyttöä ei ole mahdollista säännöstellä eli ovat kaikkien käytettävissä, esimerkiksi verovaroin tuotettu maanpuolustus, ja joissa säännöstely ei myöskään ole suotavaa) törmätään ns. vapaamatkustaja-ongelmaan, joka on yksi suuri ongelma kun puhutaan resurssien jaosta, sen oikeudenmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Vapaamatkustaja-ongelma liittyy siihen, että palveluiden/hyödykkeiden ollessa (puoli-) ilmaisia, yksilöillä ei ole kiinnostusta maksaa niistä ja ilmaista oikeita preferenssejään niiden kulutuksen suhteen. Toinen aspekti on myös se, että yksityinen sektori usein epäonnistuu tällaisten hyödykkeiden tuotannossa, sillä ihmisillä ei ole halua maksaa sellaisesta, minkä voi saada ilmaiseksi. Kuitenkin, aina tietyillä sektoreilla löytyy kysyntää julkisen (=ilmaisen) tuotannon ulkopuolella (esimerkiksi terveydenhuollossa, sillä se ei ole Samuelsonlaisittain ”puhdas” julkishyödyke

koska sitä ei voida esimerkiksi kuluttaa loputtomasti samanaikaisesti). Jotkut kansalaiset paljastavat preferenssinsä hakeutuessaan esimerkiksi yksityisille lääkäriasemille hoitoon, koska eivät halua jonottaa julkisen puolen halvempia tai ilmaisia palveluita varten. Jonot yksityiselle puolelle kun ovat lähes poikkeuksetta lyhyemmät.

Budjettipolitiikan vaikutuksia taloudelliseen kasvuun on niin ikään vaikea arvioida, sillä myös muilla talouspolitiikan keinoilla ajetaan samoja asioita. Saviaho ym. (1981, 22) esittävät, että taloudellisen kasvun perusedellytyksiä, joihin budjettipolitiikalla on merkittävä vaikutus Suomessa, on neljä: perusedellytys- eli infrastruktuuri-investoinnit (liikenne-, tietoliikenne-, energia-investoinnit, sairaalat, koulut jne.), elinkeinorakenteen rationaalinen muuttaminen (työvoiman liikkuvuuden edistäminen, tukien kohdentaminen, sijoitukset), ”henkisestä pääomasta” huolehtiminen (koulutus, tutkimus ja sivistys) ja (julkinen) säästäminen (pääomanmuodostus, taloudellinen kasvu). On myös huomattava, että taloudellinen kasvu tapahtuu yleensä epätasaisesti samankin maan sisällä, esimerkiksi alueelliset ja elinkeinosektorien erot ovat suuria. Resurssien uudelleenjako tulee tässäkin esiin voimakkaasti erilaisten tukitoimien jne. kautta tasoittamalla eroja. (Saviaho 1970, 19.) Budjettipolitiikka ja talouspolitiikka ovatkin niin kiinteästi lomittuneet toisiinsa, että on vaikeaa arvioida tietyn osan suoraa vaikutusta ja lopputulosta, vaan kokonaisuuden tarkastelu antaa oikeamman lopputuloksen.

Kuznets (1955) on esittänyt hypoteesin, jonka mukaan hyvinvointivaltion taloudellinen kasvu johtaa aina aluksi tuloerojen kasvuun, mutta myöhemmin niiden supistumiseen taas. On esitetty myös kaksi erilaista tulkintaa tämän pohjalta: ns. tasohypoteesi, joka esittää relaation hyvinvointivaltion koon ja BKT:n välille ja ns. kasvuhypoteesi, joka esittää relaation hyvinvointivaltion koon ja taloudellisen kasvun välille. Näiden välillä on suuri ero, jos ajatellaan esimerkiksi harjoitettavaa politiikkaa ja budjetointia.

Taloudellisen kehityksen tasapainoisuus liittyy suuresti suhdanteisiin. Suhdannepolitiikan päätavoitteena on täystyöllisyyden ylläpito, vakaan hintatason pitäminen ja talouskasvun ylläpito sekä alueellinen kehitys. Julkistaloudessa on tutkittu paljon, sitä, ovatko nämä tavoitteet keskenään ristiriidassa, ts. voidaanko niitä edes saavuttaa samanaikaisesti. Suhdannepolitiikan pääongelmana on kysymys siitä, miten saavutetaan paras saatavilla oleva tasapaino kokonaiskysynnän ja –tarjonnan välillä eli miten markkinat olisivat mahdollisimman tehokkaat. Rahapolitiikan avulla budjettipolitiikka pyrkii ratkomaan näitä



ongelmia. (Saviaho ym. 1981, 23, 24.) Tehokkuuden kysymys onkin erittäin monimutkainen, jos se nousee (yhdeksi) päätavoitteeksi, sillä ristiriitoja ilmenee helposti muista päätavoitteista riippuen.

Saviaho ym. (1981, 23, 24) kirjoittavat suhdannepolitiikan (yhdeksi) päätavoitteeksi täystyöllisyyden ylläpidon, mutta maiden välillä on tässäkin suuria eroja, jotka ovat täysin intentionaalisia valitusta harjoitettavasta politiikasta johtuen. Allénin (1986) tutkimuksessa Pohjoismaiden välisistä eroista nousevat esiin suhdannepolitiikan eri keinot eri maissa (ja tämän kautta eri tavoitteet). Kansallista talouspolitiikkaa katsoessa voidaan todeta, että esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa hyvinvointivaltion kehitystä ovat ohjanneet vahvasti täystyöllisyystavoite ja valtion harjoittama erittäin aktiivinen ohjaava työmarkkinapolitiikka. Allén jatkaa, että Tanskan ja Suomen tapauksessa täystyöllisyys on ollut alisteisempi muille talouspoliittisille tavoitteille. (Allén 1986, 7, 9.) Valtiovallan rooli eri politiikanaloilla on hyvin erilainen maista riippuen ja eri harjoitetuilla talous- ja suhdannepolitiikoilla voidaan päästä hyviin tuloksiin, vaikka keinot olisivat erilaiset.

Budjettipolitiikan tavoitteenasetteluun liittyy monia ongelmia siksi, että osa tavoitteista voidaan muotoilla konkreettisiksi (kvantitatiivisiksi) kun taas osa tavoitteista jää pakostakin avoimemmiksi (kvalitatiivisiksi), vaikka niiden merkitys olisi aivan yhtä suuri. Myös aikaperspektiivin huomioiminen on haasteellista, sillä tavoitteet on sidottava aikaan ja huomioitava se, että lyhyen ajan budjettipolitiikka tukisi mahdollisimman hyvin pitkän ajan budjettipolitiikkaa. (Saviaho ym. 1981, 18.) Lisäksi, kuten jo edellä todettua, on vaikeaa poimia esiin yksittäisiä vaikutuksia ja seurauksia, joita harjoitettu politiikka on tuottanut. Valtiovarainministeriön sivuilta lukiessa talousarvioiden ohessa olevia tavoitteita ja talousnäkyviä ([www.vm.fi](http://www.vm.fi)), voi helposti todeta juuri kvalitatiivisten tavoitteiden vaikeatulkintaisuuden.

Eräs ongelma on myös sen mittaaminen, miten pitkään kestää ennen kuin budjettipoliittinen ratkaisu kantaa hedelmää. On huomioitava, että esimerkiksi suuret rakenteelliset uudistukset voivat näkyä tuloksina vasta kymmenien vuosien päästä. Jos vaikkapa sairaanhoitajien koulutukseen panostettaisiin suurella rahamäärällä, niin veisi ainakin viitisen vuotta ennen kuin voitaisiin mitata tuloksia laadun paranemisesta, opiskelijoiden ja oppilaiden tyytyväisyydestä, valmistumismäärien suhteesta sisäänottomääriin ja niin edelleen. Budjettipolitiikka vaatii pitkän ajan näkökulmaa ja

kärsivällisyyttä – tänään tehdyt päätökset voivat näkyä konkreettisesti vasta seuraavalle sukupolvelle. Siksi tämä politiikanosa onkin erittäin vastuukylläistä, sillä se määrittää osaltaan pitkälti yhteiskunnan tilan myöhemmille sukupolville. Poliittiset ratkaisut ovat joskus hyvinkin vaikeita ja keskustelua herättäviä ja niiden tuloksia on vaikea analysoida etukäteen. Poliitikassa tätä käytetään hyväksi esimerkiksi vaalien aikana melko tehokkaasti – voidaan luvata resursseja sinne ja tänne, tilanne on tuttu useiden vaalien alla ja eri puolueiden toimesta. Resurssien jako on politiikkaa parhaimmillaan ja pahimmillaan.

### **3 HYVINVOINTIVALTION PERIAATTEET BUDJETOINTIPROSESSISSA - KYSYMYS OIKEUDENMUKAISUUDESTA**

Seuraavassa luvussa käyn läpi sen perustan, jonka pohjalta analysoin varsinaisia budjetointia ja budjettineuvotteluita tai budjetin käyttöä poliittisena välineenä (luku 4), sekä selvennän sen, mitä tarkoitan oikeudenmukaisuudella. Nostan esiin ne näkökulmat, joista rakennan seuraavan luvun analyysini sekä esitän teoreettisen viitekehysten, jonka pohjalta väitän että tulee mahdolliseksi arvioida budjetointia myös oikeudenmukaisuuden kautta eikä vain numeroita arvostellen. Hyvinvointiteoria, joka käsittelee normatiivisia kysymyksiä eli arvioi sitä, miten talous toimii, sisältää kaksi ”suurta teemaa”, joita käyn läpi seuraavassa Matti Tuomalan kirjan ”Julkistalous” pohjalta. Toinen teema on kysymys siitä, millä lailla resurssit kohdennetaan tehokkaasti (luku 3.2.1) ja toinen hyvinvointivaltion periaatteisiin kiinteästi liittyvä kysymys oikeudenmukaisuudesta (luvut 3.1 ja 3.3) (Tuomala 1997, 21). Harjoitetaanko Suomessa budjettipolitiikkaa hyvinvointiteorian mukaisesti?

John Rawlsin Oikeudenmukaisuusteoria muodostaa oikeudenmukaisuuden ja budjetoinnin yhteen nivomiselle pohjan. Rawlsin teoria käsittelee resurssien jakoa ja mahdollistaa täten budjetoinnin analysoinnin oikeudenmukaisuuden kannalta, jonka tulen osoittamaan. Rawls on 1900-luvun tärkeimpiä politiikan teoreetikkoja ja hänen tutkimuksensa fokus on oikeudenmukaisuus ja sen soveltaminen hänen Oikeudenmukaisuusteoriansa kautta eri konteksteissa (Maija Setälä kirjassa ”Politiikan nykyteoreetikkoja”, toim. Lindroos ja Soininen 2008).

#### **3.1 Oikeudenmukaisuus**

Oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa koskevia näkökulmia on loputon määrä, sillä eri ihmisten moraalikäsitteet eri aikoina ja eri kulttuuriympäristöissä vaihtelevat kovasti. Samoin tasa-arvo on häilyvä käsite, sillä se saattaa tarkoittaa niin monia eri asioita eri yhteyksissä, eri ihmisille ja eri paikoissa.

Kun puhutaan resurssien jaosta, esiin nousevat väkisininkin kysymykset sen oikeudenmukaisuudesta. Onko oikein, että toinen saa enemmän ja toinen saa vähemmän? Pitääkö enemmän tienaavan maksaa enemmän veroja, vaikka hän tekisi kovemmin töitä kuin vähemmän tienaava – tai toisin päin? Onko tasa-arvo sitä, että kaikki saavat saman verran kaikkea vai esimerkiksi sitä, että kaikilla on samat mahdollisuudet? Edellä esitettyihin kysymyksiin on vaikeaa ellei jopa mahdotonta vastata objektiivisesti. Vastaus riippuu aina osapuolesta ja hänen asemastaan suhteessa muihin (*toisiin*), joiden kanssa hän joutuu jakamaan rajalliset resurssit eläessään yhteiskunnassa.

Kenneth Arrow (1973) esitti lähtökohdaksi hyvinvointitalouden filosofisille teorioille niin kutsutun *asset egalitarianism*- oletuksen. Oletuksen mukaan kaikki yhteiskunnan vahvuudet ja varallisuus, mukaan lukien henkilöiden työ, taidot ja kyvyt, ovat ”yhteistä” ja niitä käytetään sosiaalisen hyvinvoinnin maksimointiin. Erityisesti uudelleenjakavat tahot, jotka ottavat (uhalla tai pakottaen) toisen työn hedelmistä ja antavat niitä toiselle, ovat oikeutettuja jos ne nostavat sosiaalista hyvinvointia. (Robin W. Boadway & Neil Bruce: *Welfare economics*. Cambridge University Press 1984, 176.)

Tuomala toteaa (Tuomala 1997, 46), että juuri pakotusvoima erottaa julkisen sektorin muista organisaatioista, mutta voiman laajuudesta ja sen suotavuudesta sekä julkisen sektorin vallankäytön oikeutuksesta sekä luonteesta vallitsee monenlaisia eri käsityksiä. Julkisen vallan olemassaoloa voidaan perustella monelta kannalta, esimerkiksi utilitarismin ja welfarismin sekä sopimusteorioiden kautta. Seuraavassa kappaleessa tarkastelen oikeudenmukaisuuden (ja osaltaan tasa-arvon) käsitettä utilitarismin, welfarismin, sopimusteorioiden ja Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian teoreettisista näkökulmista ja sovellan Rawlsin teoriaa luvuissa 4 budjettivarojen jakoon pyrkien selvittämään, onko resurssien allokatio budjetoinnissa oikeudenmukaista teorian viitekehuksesta käsin katsottuna. Rawlsin teoria on suurimmassa osassa, utilitarismi sekä welfarismi ja sopimusteoriat on kuitenkin mielestäni välttämätöntä perusteiltaan ottaa lyhyesti mukaan, jotta kokonaiskuvan hahmottaminen olisi helpompaa. Ne luovat pohjaa Rawlsin teorialle ja ovat siksi seuraavassa lyhyesti käsittelyssä, jotta ymmärrys Oikeudenmukaisuusteorian hahmottamiseen olisi kokonaisvaltaisempaa. Utilitarismi, welfarismi ja sopimusteoriat ovat toki tärkeitä myös itsessään, mutta minun työssäni ne toimivat tässä kohtaa vain taustojen valottajina.

### 3.1.1 Utilitarismi ja welfarismi

Utilitarismi taloudelliselta kannalta ajateltuna on sitä, että julkisen vallan tulisi maksimoida yhteiskunnan kokonaishyötyä (Tuomala 1997, 46). Jeremy Benthamin ja John Stuart Millin ajatuksia klassisesta utilitarismista (ks. esimerkiksi luvut 9-10 ja 12 kirjasta Matti Häyry: Mahdollisimman monen onnellisuus. Utilitarismin historia, teoria ja sovellukset. Matti Häyry & WSOY 2000) voidaan soveltaa taloustieteellisestä näkökulmasta melko helposti. Utilitaristisesta lähtökohdasta voitaisiin siis sanoa olevan itsestäänselvyys, että julkisen vallan tehtävä on kokonaishyvinvoinnin maksimointi ja että pakotusvoiman käyttö (verotus, rangaistukset jne.) tähän päämäärään pyrkimiseksi on oikeutettua.

Utilitarismin pääajatuksena on katsoa yhteiskuntaa kokonaishyödyn kannalta – yksilön asema preferensseineen ei mene etusijalle, vaan kokonaismassan asema ja hyöty. Keskityn kuvaamaan utilitarismin ja talouden suhdetta, niin kutsuttua taloudellista utilitarismia. Taloustieteellisessä utilitaristisessa perinteessä nivoutuvat yhteen kaksi periaatetta: poliittiset instituutiot ovat oikeutettuja siinä määrin, kun ne edistävät yhteiskunnan kokonaishyvää ja yhteiskuntaa pyritään katsomaan kokonaisuuden kannalta eikä yksittäisten yksilöiden subjektiivisten preferenssien näkökulmasta, tavallaan etäämmältä (eräänlainen *ideal spectator*- tyyppinen katsantokanta) (Tuomala 1997, 47). Utilitarismi summaa yksilöiden preferenssit massaksi, joten yksilön ääni ei juuri pääse kuulumaan.

Utilitarismin “modernin” tulkinnan on esittänyt Harsanyi (John Harsanyi: ”Cardinal welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility”, Journal of political economy. 1955). Harsanyi väittää, että jos ihmiset eivät tunne tilaa, jossa he ovat (ovat niin sanotun tietämättömyyden verhon takana), päätökset tehdään “odotetun hyödyn” perusteella. Ihmiset eivät tiedä, keitä he kukin ovat, henkilö voi olla henkilö 1 tai henkilö H, joten he liittävätkä todennäköisyyden  $1/H$  kuhunkin mahdolliseen tilaan. Yhteiskunnan  $W$  hyvinvointifunktio saa Harsanyin mukaan muodon  $W = U_1 + \dots + U_H$  (eli  $W = (1/H)U_1 + \dots + (1/H)U_H$ ).  $W$  on koko yhteiskunnan hyvinvointi ja  $U$  kuvaa yksittäisen ihmisen hyötyä ja preferenssejä. Harsanyi loi myös niin sanotun eettisten preferenssien käsitteen, jossa ideana oli se että ihmiset saattaisivat hyväksyä oman asemansa huonontumisen sen perusteen pohjalta, että se on sopusoinnussa niiden käsitysten kanssa, joita heillä on hyvästä yhteiskunnasta. (Tuomala 1997, 53-54.) Harsanyi on siinä mielessä tärkeä

teoreetikko, koska hän osoitti että on mahdollista esittää matemaattisesti yhteiskunnan hyvinvointi – kaavioina ja lukuina. Poliittis-filosofiset käsitteet ja taloustieteellinen laskelmoivuus lähentyvät huomattavasti.

Toisin sanoen yksilöllä voi olla henkilökohtaiset preferenssit ja moraaliset preferenssit ja nämä ovat kaksi täysin eri asiaa, jotka Harsanyi erotteli. Jos yksilölle tulee esimerkiksi valintatilanne kahden mahdollisen allokaatiovaihtoehdon välillä, joista toinen jaetaan tasan kaikkien kesken ja toinen ei, hän voi ilmaista henkilökohtaisen preferenssinsä epätasaiselle allokaatiolle, jos tietää saavansa suuremman osan kuin muut. Kuitenkin, hän voi ilmaista moraalisen preferenssinsä tasan jaettavalle allokaatiovaihtoehdolle, riippumatta siitä tiedosta, minkä kokoisen osuuden hän tulee saamaan. (Boadway & Bruce, 179.) Voidaan ajatella, että esimerkiksi lähtökohtaisesti yksilö voi pitää moraalisesti oikeana sitä, että hän saisi kymmenesosan jaettavasta potista, jos hänen lisäkseen jakamassa sitä olisi yhdeksän muuta. Kuitenkin, jos hän tietää saavansa puolet koko potista, hänen henkilökohtainen preferenssinsä voi olla epätasainen jako.

Niin sanottu Harvardin koulukunta eli Bergson ("A reformulation of certain aspects of welfare economics". Quarterly journal of economics. February 1938.) ja Samuelson ("Foundations of economic analysis". Cambridge, Harvard 1947/1983.) pohtivat preferenssien subjektiivisuutta muun muassa Marshallin, Pigoun ja Pareton pohjalta. Tuomalan (Tuomala 1997, 47) mukaan he esittivät welfarismiksi kutsutun lähestymistavan sille, miten henkilöiden välistä hyötyä voidaan mitata heidän preferenssiensä ollessa erilaiset. Welfarismissa yksilön asemaa arvioidaan hänen nauttimansa hyödyn ja hänen luovuttamansa työpannituksen perusteella (Tuomala 1997, 242). Welfarismi hyväksyy sen, että henkilöiden hyötyfunktiot esittävät pelkästään heidän preferenssejään ja objektiivista vertailua niiden välillä ei yritetä tehdä (Tuomala 1997, 48).

Welfarismissa painottuu taloustieteellinen näkökulma verrattuna filosofis-yhteiskuntatieteelliseen siinä mielessä, että Bergson ja Samuelson jättävät tavallaan oikeudenmukaisuuden vertailun pois kokonaan ja keskittyvät hyödyn ja työpanoksen arviointiin. Eri preferenssien arvottamista ei tehdä lainkaan. Bergsonin ja Samuelsonin ehkä suurin kontribuutio on niin sanottu yhteiskunnan hyvinvointifunktio, joka kuvaa yhteiskunnan kokonaishyvää. Sen avulla he uskoivat, että on mahdollista kuvata yksilöiden hyötyjä ja yhteiskunnan kokonaishyötyä.

Yhteiskunnan hyvinvointifunktiossa yhteiskunnan tilan  $x$  hyvinvointi on  $W(U_A(X), U_B(X))$ , missä  $U$ :t ovat A:n ja B:n hyötyfunktioita – A ja B muodostavat yhteiskunnan ja  $W$  on sen yhteiskunnan hyötyfunktio (Tuomala 1997, 48). Hyötyfunktioista on mahdollista piirtää käyrä. Jokainen kohta käyrässä on Pareto-optimaalinen (Pareto-tehokas eli pistettä ei voi parantaa huonontamatta jonkin toisen pisteen asemaa) eli yhteiskunnan kannalta ”paras mahdollinen” (<http://cepa.newschool.edu/het/essays/paretian/paretosocial.htm#swf>). Bergson ja Samuelson loivat vahvan pohjan hyvinvoinnin taloustieteen tutkimuksen kasvulle.

Toisin sanoen, welfaristit ovat utilitaristeja siinä mielessä, että esimerkiksi köyhältä otettaessa pois ja annettaessa rikkaalle kokonaishyöty on sama, mutta taas eivät siinä mielessä noudata klassista utilitarismia, että jättävät oikeudenmukaisuuden tarkastelun taka-alalle. Pareto-optimaalisessa tilanteessa pisteen paikan liikkeessa toinenkin liikkuu – eli jos toiselta otetaan pois, toinen saa lisää ja kokonaishyöty on edelleen sama. Harsanyin ja Bergsonin & Samuelsonin funktiot yhteiskunnan hyvinvoinnin kalkyloimiseksi ovat toteutukseltaan samankaltaiset, mutta pyrkimyksiltään ja oletuksiltaan erilaiset.

Welfarismien kritiikki onkin nojannut siihen, että hyötyajattelu ei riitä. Sopimusteoreetikot ovat kritisoineet sitä siitä, että yhteiskunta ei kunnioita yksilöitä ja näiden välisiä sopimuksia, vaan pyrkii pelkästään hyödyn ja yhteisen hyvän maksimointiin. Tähän liittyy libertaristinen ajatus valtiosta sopimusten valvojana. Tuomala nostaa Amartya Senin sopimusteoreetikkojen ohelle tärkeäksi welfarismien kriitikoksi (oikeuksien kunnioittamisen puolustus). (Tuomala 1997, 48.)

Utilitaristiset ajatusmallit heijastuvat monella tapaa hyvinvointivaltion politiikkaan: yhteisten preferenssien ajaminen ja ”massan” edun tavoittelu ovat edustuksellisissa demokratioissa päämäärinä. Voidaan siis perustellusti sanoa, että yksilön ääni ei aina kuulu massojen äänen läpi.

### 3.1.2 Sopimusteoriat

Sopimusteoriat katsovat asiaa hieman eri kannalta, kuin utilitaristisen tai welfaristisen ajattelun pohjalta. Sopimusteorioissa vedotaan yleisesti perustaviin sosioekonomisiin oikeuksiin ja tämän perusteella arvioidaan julkisen vallan toimintaa ja sen oikeutusta (Tuomala 1997, 46).

Thomas Hobbes tuli kuuluisaksi ajatuksellaan luonnontilasta, jossa vallitsi kaikkien sota kaikkia vastaan, ja yhteiskuntasopimuksesta tämän dilemman ratkaisemiseksi. Luonnontilassa ihmisen elämä olisi kurja ja lyhyt, sillä ihminen on perusluonnoltaan itsekäs ja sortaisi muita, ellei olisi sääntöjä estämässä tätä. Yhteisten pelisääntöjen luonnilla, yhteiskuntasopimuksella, ihmiset pääsevät pois luonnontilasta ja luovat yhteiskunnan, jossa lakeja valvomassa on auktoriteetti. Hobbesin mukaan luonnontilasta yhteiskuntaan pääsemiseksi ihmisten on ensinnäkin ”luovuttava oikeudestaan tappaa, jottei tulisi itse tapetuksi” (Thomas Hobbes, ”Leviathan”, 127. Alkuperäisteos vuodelta 1651) sekä uskottava tämän ja muiden oikeuksien valvonta ja rikkomuksista rankaiseminen yhdelle tai joukolle suvereenia (auktoriteetti ja pakotusvalta). Näin ihminen pääsee luonnontilasta yhteiskuntaan. (Hobbes 1651/1999, ks. esimerkiksi luvut 13, 14, 17-23.) Hobbesin ajatusten pohjalle monet filosofit ja teoreetikot ovat perustaneet käsityksiään julkisesta vallasta ja sen oikeutuksesta. Sopimusteoreettinen lähtökohta tarjoaa oikeudenmukaisuuden arvioinnille hieman erilaisen lähtökohdan kuin utilitaristinen, sillä se painottaa vahvemmin instituutioiden roolia verrattuna edelliseen.

Sopimusteorioissa, kuten Hobbesin (Leviathan) ja myöhemmin Rawlsin (Oikeudenmukaisuusteoria, ks. seuraava luku), nousee siis esiin valtion rooli sopimusten valvojana ja rikkomuksista rankaisijana. Jos katsotaan modernin valtion perusoikeuksia, joihin kuuluu tärkeänä verotusoikeus ja resurssien jälleenalokaatio, sopimusteoreettiselta kannalta, väitän että valtion harjoittama budjettipolitiikka on niin oikeudenmukaista ja legitiimiä, kuin voi olla. Sopimusteoriat eivät tarkastele niinkään *oikeudenmukaista* oikeutusta auktoriteetin, suvereenin (valtio), toiminnalle, vaan legitiimiä oikeutusta sen toiminnalle. Yhteiskuntasopimus muodostuu syyksi ihmisten oikeudenmukaiselle toiminnalle – he eivät toimi ”oikein” omantuntonsa mukaan, vaan siksi että heidät on pakotettu siihen auktoriteetin toimesta.



Tuomalan mukaan Rawlsin Oikeudenmukaisuusteoria kritisoi paitsi utilitarismia (sopimusteorian ”päävaihtoehto”) myös welfarismia siitä, että ne käsittelevät yhteiskunnan hyvinvointia yksilöiden hyvinvointien summana ja jättävät huomiotta yksilöiden väliset erot (Tuomala 1997, 55). Rawlsin teoria pohjautuu osaltaan utilitarismiin ja osaltaan sopimusteorioihin, mutta tuo mukaan uuden lähestymistavan: ajatuksen siitä, että oikeudenmukaisuuden tulisi lähteä aina yhteiskunnan huonoimmassa asemasta olevasta ja hänen näkökulmastaan.

Sopimusteorioiden kritiikki kumpuaa monesta lähteestä. Sitä ovat kritisoineet esimerkiksi Carole Pateman feministisestä näkökulmasta (Carole Pateman: ”The sexual contract” Polity Press 1988) ja Charles Mills rotujen näkökulmasta (Charles W. Mills: ”The racial contract” Cornell University Press 1997). Patemanin pääargumentit nojaavat siihen, että Hobbesia lukuun ottamatta kaikki sopimusteoreetikot tarkoittivat tasa-arvolla pelkästään miesten välistä tasa-arvoa ja naisten ”luonnollista” heikkoutta verrattuna miehiin – miehen oikeudet verrattuna naisiin ovat patriarkalisesti perusteltuja (Pateman 1988, 40-60). ”Men alone have the attributes of free and equal ’individuals’” (Pateman 1988, 41). Mills taas ammentaa samoista perusteista, kuin Patemankin, mutta keskittyen siihen, miten rotujen välistä sortoa on edistetty sopimusteorioilla (esimerkiksi suhtautuminen ihmisten tasa-arvoon älykkyyden, sukupuolen ja etenkin rodun perusteella ja tältä pohjin sopimusteoreetikkojen hyväksyntä vaikkapa orjuudelle) (ks. esimerkiksi Millsin kirjan luku 3).

### **3.1.3 Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria**

*”Kaikki yhteiskunnalliset arvot – vapaus ja mahdollisuudet, tulot ja varallisuus sekä itsekunnioituksen perustat – on jaettava tasan, ellei ole kaikille eduksi jakaa epätasaisesti niistä jotakin tai niitä kaikkia” –John Rawls (Rawls, 47)*

John Rawlsin kuuluisa teos Oikeudenmukaisuusteoria (alkuperäisteos A Theory of Justice, suomennos Terho Pursiainen, WSOY 1988) määrittelee oikeudenmukaisuuden paitsi yleisesti, niin suhteessa siihen, miten erilaisia osuuksia tulisi jakaa oikeudenmukaisesti. Oikeudenmukaisuutta ohjaa kaksi periaatetta: ensinnäkin, jokaisella ihmisellä tulisi olla samat oikeudet laajimpaan mahdolliseen perusvapauteen, joka on sovitettavissa yhteen

muiden samanlaisten vapauden kanssa. Toinen kantava periaate on kaksijakoinen. Ensiksi, yhteiskunnalliset ja taloudelliset periaatteet tulisi järjestää sellaisiksi, että on järkeenkäypää odottaa niistä etu jokaiselle ja toiseksi, että ne liittyvät kaikille avoimiin asemiin ja virkoihin. Tähän liittyy se, että asioita tulisi aina tarkastella huonoimmassa asemassa olevan näkökulmasta (Tuomala 1997, 55; Setälä 2008, 302.), (”mikään lisäys rikkaalle ei voi kompensoida köyhälle aiheutuvaa menetystä”). Rawlsin mukaan nämä kaksi periaatetta vallitsevat ns. alkuasemassa, alkusopimusta ”luotaessa” (Rawls 1988, 46).

Keskeinen ero utilitaristeihin tulee siis juuri siinä, että Rawls ei suostu oletukseen, että mikä tahansa lisäys kenelle tahansa olisi lisäys kokonaishyvintoihin, etenkin jos lisäys on pois ”huonompiosaiselta” (Rawls 1988, 21). On huomattavaa, että periaatteet kulkevat järjestyksessä: ensimmäinen periaate edeltää toista ja poikkeamista siitä ei voida oikeuttaa tai korvata esimerkiksi lisäämällä yhteiskunnallisia ja taloudellisia etuja (Rawls 1988, 47). Rawlsin oikeudenmukaisuusperiaatteista jälkimmäistä voidaan soveltaa talouden näkökulmasta tulon ja varallisuuden jakoon. Rawlsin mukaan tulojen sekä varallisuuden ei välttämättä tarvitse jakaantua tasan, mutta jaon tulee olla jokaisen edun mukainen (Rawls 1988, 47). Rawlsin teorian periaatteista toinen on siis selkeästi yhdistettävissä kiinteästi tuloerojen tasoittamiseen ja resurssien jakoon.

Setälän (2008, 303) mukaan Rawlsin oikeudenmukaisuusperiaatteiden toinen osa ja sen ensimmäinen kohta (yhteiskunnallisten ja taloudellisten eriarvoisuuksien tulee olla järjestettyjä niin, että niiden voidaan kohtuudella olettaa olevan kaikkien eduksi) on hyvin monitulkintainen ja osoittaa selkeästi Rawlsin eron perinteisiin taloustieteisiin, sillä hän hylkää niin sanotun pareto-periaatteen tehokkuusajattelussa ensisijaisena. Tämä korostaakin juuri Rawlsin tapaa ajatella aina huono-osaisimman asemasta, eikä tehokkuuden näkökulmasta, niin kuin taloustieteissä on usein tapana.

Rawls lähtee teoriassaan liikkeelle myös siitä alkuoletuksesta, että jos rationaaliset ja omaa etuaan tavoittelevat ihmiset olisivat tasa-arvoisessa asemassa tietämättömyyden verhon takana, he eivät tietäisi omaa asemaansa suhteessa muihin. Nämä ovat hänelle oikeudenmukaisuusperiaatteita. Tällaisessa edellä mainitun kaltaisessa ajatuskoetilanteessa (Rawls ei siis pidä alkuoletustaan minään elämänmuotona) rationaaliset ihmiset eivät tee valintojaan hyötysumman maksimoinnin periaatteen mukaan vaan niin sanotun

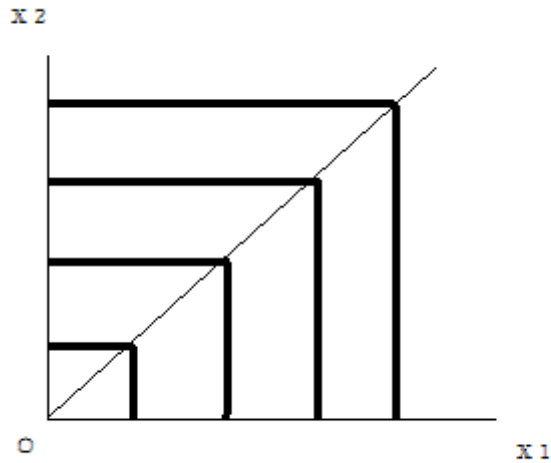
eroperiaatteen (tunnetaan yleisesti maxmin-periaatteena) mukaan. (Tuomala 1997, 55; Setälä 2008, 301; myös Rawls 1988, 20.)

Rawls nojaa siis sopimusteorioihin siltä osin, että hänen mukaansa yhteiskuntasopimus on välttämätön. Rawls kutsuu sopimusta ”alkusopimukseksi”, jolla ei laiteta alkuun tiettyä yhteiskuntaa tai hallitusmuotoa, vaan siinä sovitaan yhteiskunnan perusrakenteen oikeudenmukaisuusperiaatteista. Toisin sanoen niistä periaatteista, jotka omaa etuaan ajavat rationaaliset yksilöt ”hyväksyisivät yhteenliittymisensä perusehtojen määritelmäksi tasa-arvoisessa lähtöasetelmassa” ja joihin pohjautuisivat kaikki sen jälkeen luodut sopimukset. Rawls kutsuu tätä tapaa tarkastella oikeudenmukaisuuden periaatteita ”reiluksi peliksi” käsitetyksi oikeudenmukaisuudeksi. Rawls pitää siis oikeudenmukaisuuden reilua peliä sopimusteorianana, muttei täydellisenä sellaisena. (Rawls 1988 19, 22.) Rawlsin mukaan myös esimerkiksi vapaus ja mahdollisuudet olivat sellaisia ”hyödykkeitä”, joita mikään materiaallinen ei korvaisi, joten hän oli niiden turvaamisen kannalta lakien kautta – tässä tulee toinen selkeä yhteys sopimusteoreetikkojen ajatusmalleihin. (Boadway & Bruce 1984, 182.) Rawlsin ajattelussa korostuvat alkuaseman oikeudenmukaisuus ja oikeudenmukaiset säännöt, jonka pohjalle kaikki seuraava rakentuu – tällöin oikeudenmukaisuus toteutuu. Teoria etenee siis tavallaan kerroksittain, ja alemman kerroksen täytyy aina olla kunnossa (oikeudenmukainen), jotta seuraavakin olisi kunnollinen.

Maija Setälä on artikkelissaan Rawlsin Oikeudenmukaisuusteoriasta ja poliittisesta liberalismista (2008) todennut Rawlsin vahvan yhteyden sopimusteoreetikoihin ja nimenomaisesti Immanuel Kantiin siinä mielessä, että Rawlslainen alkuasema on myös puhtaasti hypoteettinen, kuten Kantinkin (Setälä 2008, 301). Kuitenkin, Rawls argumentoi erittäin vahvasti teoriansa puolesta (myös myöhemmässä tuotannossaan), vaikkakin hänen lähtökohtanaan on tilanne, jota hän ei välttämättä edes usko toteutuvan, ajatuskoe. Se tekee Oikeudenmukaisuusteoriasta mielenkiintoisen.

Maxmin-päätössääntö eli eroperiaate puolestaan pohjautuu siihen, että se pitää parhaana resurssien jakona tasajakoa, ellei ole sellaista jakoa, joka kohentaa kaikkien asemaa. Toisin sanoen, esimerkiksi kahden henkilön asetelmassa toisen tilanteen parantuessa reilusti, eroperiaatteen mukaan ei ole syntynyt mitään etua, ellei myös toinen ole saanut etua.

(Rawls 1988, 54.) Siinä mielessä päätössäännön voisi sanoa olevan melko tasa-arvoinen, sillä se huomioi ikään kuin tasapuolisesti kaikkien edut.



Kuvio 2. Indifferenssikäyrä kahden ihmisen hyötyasetelmasta. Otettu Rawlsilta (Rawls 1988, 54)

Käyrän henkilö  $X_1$  on hyväosaisia edustava henkilö ja  $X_2$  huono-osaisempi. Kun  $X_1$ :n resurssit/mahdollisuudet/tms. kasvavat, samoin kasvavat myös  $X_2$ :sen. Vaikka toisen tilanne paranisi kuinka paljon tahansa, eroperiaatteen mukaan ei ole syntynyt minkäänlaista etua, ellei toinen myös ole saanut etua – kuviossa  $X_1$ :sen ja  $X_2$ :sen viivat leikkaavat toisensa  $45^\circ$  kulmassa olevalla suoralla. Hyöty kasvaa samassa määrässä kummallakin. Origossa (0) resursseja ei ole vielä jaettu kummallekaan henkilölle. (Rawls 1988, 54.) Kuitenkaan, edellä esitetyn käyrän ei Rawlslaisesti tarvitsekaan mennä ihan juuri niin – tilanne ei olekaan niin yksinkertainen, kun miltä aluksi vaikuttaa. Rawls ei nimittäin puhu mitään resurssien lisäyksen määrästä.

Rawlsin teorian mukaan resurssien ei tarvitse välttämättä jakautua täysin tasaisesti. Jos hänen ideanaan on se, että lisäys parempi-osaiselle ei lisää kokonaishyötyä jollei huonompiosainenkin saa lisäystä, niin eikö 10 000 euron lisäys parempiosaiselle ja 100 euron lisäys huonompiosaiselle ole ihan oikeudenmukainen jako jos vaihtoehtona on se, ettei kumpikaan saisi mitään? Rawlsia mukaillenhan silloin kokonaishyöty kasvaa ja jos parempiosaisen 10 000 euroa ei mene huonompiosaiselta, niin oikeudenmukaisuuden ehdot ovat toteutuneet eroperiaatteen muodossa. Tällaista resurssien jakoa voitaisiin perustella

esimerkiksi henkilön jonkin ominaisuuden perusteella, joka on kaikille avoin ja saatavissa – vaikkapa Suomessa korkeakoulututkinto, johon kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet koulutuksen ollessa maksutonta. Alkutilassa vallitseva mahdollisuuksien tasa-arvo ja tietämättömyys antaisi kaikille samat edellytykset saada isompi siivu tai pienempi.

Setälän (2008) mukaan Rawlsin alkutilaa kritisoivat etenkin Brian Barry (”Justice as impartiality” 1995) sekä T.M Scanlon (”Contractualism and utilitarianism” 1982). Barryn kritiikki kohdistuu siihen, että Rawls näkee ihmiset toistensa ”klooneina” eli henkilökohtaisten preferenssien ja eroavaisuuksien esilletulo tietämättömyyden verhon takaa ei toteudu Rawlsin alkutilassa. Scanlon ja Barry viittaavat ajatuksissaan kohtuullisuuden ajatukseen sopimusten teossa, eikä aina vain Rawlsilaiseen ajatukseen huonoimman asemasta lähtökohtana. Eroperiaate ei siis olekaan Scanlonin mukaan paras tie oikeudenmukaisuuteen, vaan ”alkusopimus”, jota luotaessa kaikilla osapuolilla on informaatiota tilanteesta ja toisistaan – he eivät olekaan tietämättömyyden verhon takana. Tällöin he solmivat kohtuullisen sopimuksen, joka suhteuttaa sopimuksesta heille itselleen koituvat haitat ja harmit muille koituviin vastaaviin. Barry pitää Scanlonin oikeudenmukaisuutta tässä suhteessa Rawlsin teoriaa parempana. (Setälä 2008, 306-309.) On kuitenkin Rawlsia arvostellessa ja analysoitaessa huomioitava se fakta, että hän ei todellakaan pidä alkuasetelmaansa minään todellisena tilanteena, vaan pelkästään ajatuskokeena ja hypoteesina. Voidaan tietysti aina kysyä, meneekö Rawlsin teorialta kokonaan pohja, jos sen alkuasemakin on pelkästään hypoteettinen? Sanoisin, että ei, sillä kaikkien teorioiden alkuna on hypoteesi tietystä tilanteesta. Jos hypoteesi ei toteudukaan, niin teoriaa voidaan silti aina soveltaa.

Rivien välistä voi lukea Rawlsin eräänlaisen pessimistisyyden ihmisiä kohtaan: hän ei usko, että täyden informaation vallitessa voitaisiin solmia oikeudenmukaisia periaatteita ja sopimuksia, vaan ainoastaan tietämättömyyden verho alkutilassa takaisi nämä. Toiseksi, instituutioiden vahva korostaminen Rawlsin ajattelussa viittaa myös siihen, ettei ”sopimus ilman miekkää”, sopimuksia valvovaa tai niitä toteuttavaa tahoa, ole kovinkaan tehokas. Toisaalta, Rawls ei edelleenkään pidä alkutilaansa muuna kuin hypoteettisena tilana ja tiedostaa sen, ettei maailmassa ole olemassa sellaista tilaa, jossa kellekään ei olisi mitään informaatiota toisistaan – tietämättömyyden verhoa ei ole nykymaailmassa olemassakaan.

Rawlsin kirjan viides luku käsittelee jako-osuuksia eli on kirjan suurin talouspoliittinen kontribuutio. Luku kuvailee talouspolitiikkaa ja sen oikeudenmukaisuutta, toisin sanoen oikeudenmukaisuuden toista periaatetta eli sitä että yhteiskunnalliset ja taloudelliset periaatteet tulisi järjestää sellaisiksi, että on järkeenkäypää odottaa niistä etua jokaiselle (Tuomala 1997, 55). Rawls korostaa, ettei missään vaiheessa perustele sosialismin, kapitalismin tai muun puolesta, vaan kuvailee ainoastaan talouden ja oikeudenmukaisuuden suhdetta sekä instituutioita ja niiden rooleja sen takana (Rawls 1988, 153). Kiinnostuksen kohteena hänelle ovat kansantaloustieteen moraaliset ongelmat, kuten oikean säästämisasteen löytäminen, omistuksen ja verotuksen taustainstituutioiden järjestäminen ja vähimmäistoimeentulon määrittely – ei eri talouden teorioiden suhde näihin, vaan nimenomaan oikeudenmukaisuusteorian (Rawls 1988, 156). Tämä ajatus täytyy pitää mielessä Rawlsin tekstejä lukiessa.

Yhteiskuntajärjestelmä muotoilee kansalaistensa tulevia tarpeita ja toiveita toimimalla siten kuin se toimii, joten institutionaalinen rooli on huomattavasti suurempi, kuin vain hetkellisen tarpeen tyydyttäminen (Rawls 1988, 153-154). Tämän vuoksi on merkityksellistä, millainen lainsäädäntö ja millaiset instituutiot ohjaavat talouspolitiikkaa(kin) ja jako-osuuksia ja millä perusteilla. Rawls sanoo, että valinta talousjärjestelyistä onkin tehtävä yhtäläillä poliittisten ja moraalisten arvojen pohjalta, kuin taloudellisten (esimerkiksi tehokkuuden) pohjalta (Rawls 1988, 154). Rawlsin tekstejä lukiessa huomaa hänen itsensä asettavan tehokkuuden prioriteettilistallaan melko alas. Hänelle tärkein asia toteutua on oikeudenmukaisuus, taloudelliset seikat kuten tehokkuus tulevat vasta perässä. Rawlslaisittain voitaisiin siis sanoa, että oikeudenmukainen tilanne voi olla myös tehokas, mutta oikeudenmukaisuus luo tuon tehokkuuden.

Rawlsin mukaan jako-oikeudenmukaisuuden pääongelmana on yhteiskuntajärjestelmän valinta – järjestelmän tulisi olla sellainen, joka takaisi oikeudenmukaisen jaon kaikissa tilanteissa ja vaihtoehdoissa. Tällöin taustainstituutioiden rooli nousee esiin merkittävästi. Rawls kuvaa kirjassaan instituutioiden järjestämistä demokraattisessa valtiossa, jossa pääoman ja luonnon voimavarojen yksityinen omistus sallitaan, sekä sosialistisessa valtiossa instituutioiden organisoimista. (Rawls 1988, 161.) Olen kiinnostunut näistä vain ensimmäisestä, sillä se on työni kannalta relevantti ja sosialistinen instituutiomalli ei niinkään (sosialistista järjestelmää ei pysty työssäni soveltamaan, sillä taustana minulla on skandinaavis-sosiaalidemokraattinen hyvinvointivaltio).

Rawlsin oikeudenmukaisuus koskien jako-osuuksia lähtee siis liikkeelle itse taustainstituutioiden oikeudenmukaisuudesta: oikeudenmukaisesta perustuslaista, joka säätelee yhtäläisiä kansalaisten perusvapauksia (mahdollisuuksien tasa-arvo koskien taloutta, koulutusta, politiikkaa jne.) ja johon kuuluu olennaisena osana vähimmäistoimeentulon takaaminen. Eri instituutioiden ”osastojen” tulee huolehtia siitä, että nämä tavoitteet saavutetaan verottamalla, kohdentamalla, uudelleenallokoinnilla ja määräyksien avulla. Jako-osuuksien oikeudenmukaisuus riippuu taustainstituutioiden toteuttamasta palkkojen, kokonaistulojen, muiden tulojen ja tulonsiirtojen kohdennuksesta. (Rawls 1988, 162.) Sopimusteoreettinen konteksti on melko selkeä ja vahva valtion ohjaus jako-osuuksissa toteuttaa oikeudenmukaisuuden.

John Rawls siis ei selkeästikään ole mikään (talous)liberaali, vaan kannattaa vahvaa instituutioiden kontrollia oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi. Tavallaan tämä on hieman ristiriidassa sen oletuksen kanssa, joka hänellä on alkutilassa ihmisistä, jotka kykenevät solmimaan rationaalisina yksilöinä keskenään sopimuksia. Rawls tiedostaa kuitenkin sen, että suuressa yhteiskunnassa sopimukset eivät pidä ilman valvontaa, joka tapahtuu instituutioiden kautta ja avulla.

Setälän mukaan (2008) Rawls myöntää itsekkin, että teoksessaan ”A theory of justice” (Oikeudenmukaisuusteoria) hänen käsityksensä järjestäytyneestä yhteiskunnasta on epärealistinen ja hän onkin myöhemmässä tuotannossaan tarkentanut väitteitään ja vastannut häneen kohdistuneeseen kritiikkiin. Eräs suuri dilemma onkin juuri se, miten alkutilassa voisi olla ihmisiä, joilla olisi yhteiset moraalikoodit ja doktriinit yleensäkin. (Setälä 2008, 312.)

Rawlslainen ”jako-osasto” perustuu siihen, että jako-osuuksista saataisiin suurin piirtein oikeudenmukaiset verotuksen ja yksityisen omistusoikeuden kautta. Perintö- ja lahjaverojen kerääminen ja perintö-oikeuden rajoittaminen ovat Rawlsin mukaan oikeutettuja toimenpiteitä, sillä niillä rajoitetaan vallan ja omaisuuden keskittymistä ja jaetaan varallisuutta. ”Periminen voidaan sallia, jos siitä johtuva eriarvoisuus hyödyttää huono-osaisimpia eikä loukkaa vapautta tai mahdollisuuksien reilua yhtäläisyyttä”. (Rawls 1988, 163.) Rawls ei kuitenkaan löydä tarkkoja rajoja sille, miten paljon ja missä suhteessa

perintöjä ja lahjoja tulisi verottaa. Hän ei suostu ottamaan tarkempaa kantaa, vaan käsittelee vain instituutioita ohjaavia periaatteellisia ohjeita.

Toinen ”jako-osaston” osa yksityisen omistusoikeuden lisäksi on verotusjärjestelmä, jolla kootaan yhteiskunnalle varat oikeudenmukaisuutta varten eli tulonsiirtoihin ja julkishyödykkeisiin, joilla tyydytetään eroperiaate. Rawls ei tässäkään ota kantaa parhaasta mahdollisesta verotusjärjestelmästä (vaan toteaa, että usein vähiten huono vaihtoehto on paras), mutta on kuitenkin suhteellisen verotuksen kannalla puhuessaan tulo- ja kulutusveroista vaihtoehtoina. (Rawls 1988, 163-164.)

Rawlsin hahmottelema järjestelmä on hyvin suurpiirteinen ja jokseenkin utopistinen, sillä se ei anna minkäänlaisia tarkkoja määrityksiä, mutta hän tiedostaa sen olennaisen seikan, että julkisia menoja lisättäessä tulee olla keino myös löytää resurssit kasvavien menojen kattamiseksi. Jos päädytään siihen, että julkisia menoja tulee kasvattaa (niin sanottu yksimielisyysperiaate), se edellyttää olemassa olevan varallisuuden sekä tulojen jaon kuin myös omistusoikeuden määritelmät oikeudenmukaisiksi. (Rawls lainaa Wickselliä, Rawls 1988, 165-166.) Kuitenkin, idea tällaisesta Rawlsin hahmottelemasta ”vaihto-osastosta” on melko surrealistinen, väitän. Hänen esittämänsä järjestelmän osaset ja niiden toiminta ovat niin epämääräisesti esitetyt, että teorian tasolla ideat ymmärtää, mutta konkretiaan on vielä matkaa.

Jotta yhteiskunta saataisiin sellaiselle tasolle, että se tyydyttää oikeudenmukaisuuden kaksi periaatetta, vähimmäistoimeentulon taso on otettava huomioon pakostakin. Rawls jatkaa ajatusta toteamalla, että tällöin tulee esiin dilemma sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta: kuinka pitkälle nykysukupolvi on velvoitettu ottamaan huomioon tulevat sukupolvet? (Rawls 1988, 166.) Muun muassa Barry (1989) on kritisoinut Rawlsin oletuksia sukupolvien välisestä ”solidaarisuudesta” ja eräänlaisesta tunnesiteestä tämän pohjana (Barry 1989, 190-194). Nykylainsäädäntö ja se, miten resurssit kohdennetaan tällä hetkellä vaikuttaa huomattavasti paitsi nyky maailmassa eläviin, niin myös tuleviin sukupolviin. Investoinnit ja tulonsiirrot rakentavat pohjaa tulevaisuuden yhteiskunnalle.

Vähimmäistoimeentulon tasoon Rawls ei, kuten jo todettua, ota mitään kantaa, mutta hän esittää, että sen tulisi olla sidoksissa maan keskimääräiseen varallisuuteen tai sen tulisi määräytyä tavanomaisten odotusten perusteella. Ongelmaksi ensimmäisessä vaihtoehdossa



muodostuu se, millä tavoin vähimmäistoimeentulon tulisi olla riippuvainen keskimääräisestä varallisuudesta ja se ei sano mitään jakaumasta. Toisen vaihtoehdon ongelma on niin ikään sen epätarkkuus: mitkä ovat tavanomaiset odotukset? Eroperiaatteen hyväksymisestä seuraa Rawlsin mukaan se, että vähimmäistoimeentulo tulisi asettaa pisteeseen, joka maksimoi huono-osaisimman ryhmän odotukset palkkojenkin oltaessa otettu huomioon. Rawls myöntää itsekin, että eroperiaate vaatii melko korkeaa vähimmäistasoa, mutta asia ei ole niin, jos laskee mukaan ”oikeudenmukaisen säästämisen periaatteen” eli ottaa huomioon sen, että tuleville sukupolville tulee säilyttää osa kaikesta (myös aineettomat hyödykkeet kuten koulutus ja sivistys huom.). (Rawls 1988, 166-167.) Rawlsin eräänä ongelmana voikin pitää juuri hänen väitteidensä suurpiirteisyyttä: sanat kuten ”tavanomainen” tai ”kohtuullinen” eivät vielä paljoa kerro. Hänen teoriansa pääsisi todelliseen testiin, jos sen täysimittaista soveltamista tiettyyn yhteiskuntaan yritettäisiin.

Vähimmäistoimeentulotason määrittely on monimutkaista. ”Tulonsiirtoina ja olennaisina julkishyödykkeinä saadun hyödyn summa olisi järjestettävä sellaiseksi, että se kohentaisi huono-osaisimpien odotuksia välttämättä kuitenkin ristiriidan tarvittavan säästämisen ja yhtäläisten vapauksien säilyttämisen kanssa” (Rawls 1988, 176). Perusrakenteen saadessa tämänkaltaisen muodon, jokaiselle tulee sellainen kokonaistulo (ansiot sekä tulonsiirrot), johon hänen odotuksensa oikeuttavat julkisen säännösten perusteella. Tämä on Rawlsin mukaan oikeudenmukainen jakauma. (Rawls 1988, 176.) Rawlsin oikeudenmukaisen jakauman muuttaminen kirjaimelliseksi lakipykäläksi tai ohjeiksi onkin jo haastavampi homma ja vaatii melko paljon määrittelyä suurpiirteisyytensä vuoksi – jälleen.

Robert Nozick on Rawlsin (pitkästi myös utilitaristien sekä welfaristien) ajatusten kanssa melko vastakkaisella linjalla kirjassaan ”Anarchy, State and Utopia” (Basic Books. New York. 1974). Tuomalan mukaan (Tuomala 1997, 49) ”Nozick näkee markkinajärjestelmän ainoaksi puolustettavaksi voimavarojen kohdentamisjärjestelmäksi, koska se on sopusoinnussa negatiivisen vapauden periaatteen kanssa”. Nozick ei siis juurikaan arvosta julkisen sektorin suurta roolia ja positiivisia vapauksia, vaan häntä voitaisiin sanoa niin sanotun minimalistisen yövärtijavaltion kannattajaksi, joka valvoisi ennen kaikkea yksilöiden omistusoikeutta ja sen loukkaamattomuutta. Valtion puuttuminen uudelleenjakoon esimerkiksi verottamalla ei käy yksiin Nozickin ajatusten kanssa, joten hän vastustaa sitä (Tuomala 1997, 50). Uudelleenjako ei palkitse ja on epäoikeudenmukaista (Boadway & Bruce 1984, 176). Barr taas (2004, 47) vertaa Rawlsia

Nozickin liberaaliksi vastakappaleeksi. Nozickin ja Rawlsin fundamentaalinen ero onkin se, että toinen ajattelee lähes melkein taloustieteellisestä näkökulmasta, toinen yhteiskuntafilosofisesta.

Toinen suuri ero on se, että Nozick näkee ”alkutilan” kaoottisena ja anarkistisena. Hänen mukaansa tällöin nousee esiin dominoiva taho, joka tarjoaa suojaa. Tämän tahon täytyy vapaamatkustaja-ongelman takia rahoittaa toimintaansa veroja keräämällä. Tämä on Nozickin näkemys valtiosta, jonka tulisi olla minimalistinen yövartijavaltio. (Atkinson & Stiglitz 1980, 337.) Nozickin näkemys ihmisestä on hyvin pessimistinen ja hän uskoo valtion rooliin ”väkivallan” estäjänä enemmän kuin muuna. Tulojen uudelleenallokaatiota suoritetaan vain valtion välttämättömien tehtävien rahoittamiseksi, joten Rawlsilainen ”oikeudenmukaisuuden” ulottuvuus puuttuu.

Nozick hylkää lopputilaa (end-state) koskevan periaatteen ja fokusoi prosessiin, joka synnyttää tietynlaisen lopputilan, vaikkapa tulonjakauman, eli oikeudenmukaisuus ei määrity sen mukaan, mikä on lopputulos vaan sen mukaan, miten se luodaan. Oikeudenmukaisuus nähdään siis prosessina. Niin kutsuttu tuottavuuden periaate ohjaa hänen ajatuksiaan: jokaisella on oikeus kuluttaa se, mitä se tuottaa eli tekojen ja palkitsemisen välillä on vahva yhteys. (Boadway & Bruce 1984, 176 ja Barr 2004, 44.) Nozickin mukaan on kolme periaatetta, jotka ovat ohjeina oikeudenmukaisuudelle. Oikeudenmukaisuuden tulee toteutua alkuvarannoissa, niiden (alkuvarantojen) vaihtaminen tulee tapahtua vapaaehtoisesti ja oikeudenmukaisesti ja aiemmin tapahtuneet epäoikeudenmukaisuudet pitää korjata (Tuomala 1997, 50). Jos periaatteet prosessissa ovat oikeudenmukaisia, ne synnyttävät oikeudenmukaisen lopputuloksen.

Arrow ja Harsanyi ovat myös kritisoineet Rawlsia ja maxmin-sääntöä siitä, että se ei ole yleistettävissä, vaan pätee ainoastaan erityisten olosuhteiden vallitessa tilanteissa. Kritiikki koskee myös sitä, että on mahdotonta löytää yksilöitä joilla on niin samanlaiset preferenssit, että yhteispäätökset olisivat mahdollisia – universaalien eettisten normien löytäminen on vaikeaa (Boadway & Bruce 1984, 183, 186). Rawls itse kritisoi utilitaristista ajatustapaa esimerkiksi siitä, että yhden yksilön halujen tyydyttäminen voi liittyä esimerkiksi toisen ihmisen alistamiseen, jolloin yhteiskunnan kokonaishyöty ei kasva, vaikka lisäys yksilön hyödyssä on tapahtunut hänen halujensa tyydyttämisen kautta

(Rawls 1988, 29). Rawls ammentaa teoriansa sekä sopimusteorioiden ja utilitarismin pohjalta, joten hän jättää ”kummallekin puolelle” hyvät välineet kritisoimiseensa.

### 3.2 Hyvinvointivaltion talous

Hyvinvointivaltion täytyy jollain tapaa rahoittaa tulonsiirrot ynnä muu, joilla turvataan oikeudenmukaisuus eli toimeentulo myös vähempiosaisille. Tähän toimintaan liittyy monia näkökulmia ja eri tapoja. Seuraavassa käsittelen muutaman olennaisen aspektin liittyen hyvinvointivaltion talouteen siinä mielessä, mikä koskee hyvinvoinnin jakamista eli resurssien uudelleenallokaatiota. En syvenny talousjärjestelmään ja käy sitä läpi, vaan nostan siitä esiin muutaman osan ja niihin liittyviä näkökantoja. Samat teemat voidaan myös nivoa oikeudenmukaisuusteoriaan ja ne liittyvätkin siihen kiinteästi, minkä tulen seuraavassa kappaleessa osoittamaan. Tasapainoisen budjetin kohtaantovaikutuksien hahmottamisessa täytyy tarkastella sekä veroja että tuloja (kohtaannolla tarkoitetaan sitä, kuinka suuren osan kukin kansalainen maksaa kerätystä veropotista, Tuomala 1997, 155). Tässä tulee huomioida erityisesti verojen ja menojen institutionaalinen rakenne, sillä veroja voidaan kerätä monin eri tavoin ja ne voidaan liittää etuuksiin eri tavoin.

Taloustieteen lohkoista hyvinvointiteoria käsittelee normatiivisia kysymyksiä eli ei pyri kuvailemaan, *miten* talous toimii, vaan se pyrkii arvioimaan, *miten hyvin se toimii*. Hyvinvointiteorian pyrkimyksenä on talouspoliittisten suositusten antaminen. Lähtökohtana on hyvin pelkistetty asema, josta käsin arvioidaan sitä, miten päädytään tiettyyn vaihtoehtoon, vaikka vaihtoehtoja olisi useakin. Lähtökohtana on se, että ”jokainen kansalainen on oman etunsa paras arvioija ja talous hyödyttää yksilöä ainoastaan tarjoamalla hyödykkeitä eli tavaroita ja palveluja”. (Tuomala 1997, 21.) Kriteerejä sille, ”miten hyvin talous toimii”, on monia, mutta päällimmäiseksi nousee ehdottomasti tehokkuus. Myös preferenssien huomioon otto päätöksissä ja talousjärjestelmän menot ja tulot ovat keskeisessä asemassa.

Hyvinvointiteoria on kohdannut myös paljon kritiikkiä. Esimerkiksi siitä on kiistelty, miten lähtökohta-aseman pelkistys tulisi tehdä ja myös koko teorian oletus ”kansalaisesta oman etunsa parhaana arvioijana...” on hyvin kiistanalainen. Kuitenkin, kaksi teemaa yli muiden on hallinnut hyvinvointiteoriaa koskevaa keskustelua. Toinen niistä on kysymys

oikeudenmukaisuudesta, jota käsittelin edellisessä luvussa, ja toinen on kysymys resurssien tehokkaasta kohdentamisesta, jonka otan esille seuraavaksi lyhyesti. (Tuomala 1997, 21.) Tehokkuus voidaan määrittää monella tapaa, mutta yleisesti ottaen pareto-tehokkuus on se, mihin pyritään. Oikeudenmukaisuus ja tehokkuus ovat suhteessa toisiinsa, sekä hyvässä että pahassa. Seuraavassa syvennyn analysoimaan niiden suhdetta teoreettisella tasolla ja luvussa neljä aineiston kautta.

### 3.2.1 Tehokkuus

Budjetoinnissa tehokkuus on kriittisessä asemassa. Miten allokoida käytettävissä olevat resurssit mahdollisimman tehokkaasti? Millä mitataan tätä tehokkuutta? Pitääkö tehokkuuden olla edellytys resurssien saamiselle, kuten jo monessa tapauksessa on? Tulostavoitteet ovat luoneet tietä ns. tulosjohtamiselle (ks. esimerkiksi valtionhallinnon talousyksiköt, ”Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa. Puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista.” Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990, 53-86) ja jaettujen resurssien kohdentamista ja käyttöä seurataan aktiivisesti seuraavia budjettineuvotteluita silmällä pitäen.

Vilfredo Pareto hylkäsi ensimmäisenä taloustieteilijänä oletuksen, että hyöty, hyödyn summa ja sen vertailukelpoisuus olisi jollain tavalla mitattavissa (eli hylkäsi utilitaristisen ajattelutavan). Hän määritteli kriteerit, jotka mittasivat yhteiskunnan hyvinvoinnin muutoksia (niin kutsutut pareto-kriteerit). (Boadway & Bruce 1984, 61-62.) Pareto-tehokkuus onkin tämän päivän taloustieteissä (ja muissakin tieteenaloissa) käytetyin määritelmä tehokkuuden kuvaamiseksi.

Resurssien allokaation katsotaan olevan niin sanotusti pareto-tehokasta (tai pareto-optimaalista, Boadway & Bruce 1984, 63), jos kenenkään hyvinvointia ei ole mahdollista kasvattaa vähentämättä toisen hyvinvointia. Pareto-tehokkuus on erittäin tärkeä hyvinvointiteoriassa, joskin se huomioi vain yksilöiden hyvinvoinnin: toisin sanoen, lisäys köyhälle tai rikkaalle parantaa yhteiskunnan kokonaisyhyvinvointia (vrt. edelliset kappaleet Rawls, ”mikään lisäys rikkaalle ei voi kompensoida köyhän menetystä”). Toisin sanoen, pareto-kriteeri ei ota huomioon oikeudenmukaisuusaspektia, vaan pyrkii kuvaamaan mahdollisimman tehokkaan resurssien kohdentamisen, löytämään sen pisteen, jossa

tehokkuus on maksimoitu. (Tuomala 1997, 21-22.) Kuitenkin, Atkinson ja Stiglitz (1980) huomauttavat, että on miltei mahdotonta katsoa tehokkaasti ja tasapainoisesti toimivaa talousjärjestelmääkään eettisesti neutraalista näkökulmasta (Atkinson & Stiglitz 1980, 343). Oikeudenmukaisuuden ja talouden tehokkuuden välillä vallitsee korrelaatio, joka ainakin hyvinvointivaltiossa näkyy selkeästi muokaten politiikkaa. Oikeudenmukaisuus ja tehokkuus ovat kummatkin poliittisella agendalla, painotukset vaihtelevat mutta kumpikin on tärkeässä roolissa.

Jotta talous olisi pareto-tehokas, sen on toteutettava kolme tehokkuusehtoa: vaihdon tai kulutuksen tehokkuus, tuotannon tehokkuus ja tuotos/valinta- tehokkuus. Vaihdon tai kulutuksen tehokkuus –ehto vaatii, ettei ole olemassa tapaa, jolla yhteisön hyödykkeiden ja palveluiden kokonaiskulutus voitaisiin uudelleenorganisoida siten, ettei kukaan kärsisi ja jotkin hyötyisivät uudelleenorganisoinnista. Tuotannon tehokkuus puolestaan edellyttää, ettei ole tapaa uudelleenkohdentaa yhteiskunnan tuotantoresursseja siten, että joidenkin tuotteiden tai palvelusten tuotanto kasvaisi muun tuotteen tai palvelun tuotannon vähenemättä. Viimeinen tehokkuusehto, tuotos/valinta- tehokkuus, liittyy siihen että talouden tulisi tuottaa hyödykkeitä yhdistelminä, jotka vastaavat kuluttajien maksuhalukkuutta. Pareto-tehokkaassa tilanteessa tämä on toteutettu niin, ettei yhdistelmiä voitaisi tuottaa eri tavalla lisäämällä yhdistelmien määrän tuotantoa. Tähän liittyy kiinteästi ajatus substitutiosta eli siitä, kuinka monesta kappaleesta hyödykettä  $x$  kuluttaja on valmis maksimissaan luopumaan saadakseen yhden kappaleen hyödykettä  $y$  (niin sanottu rajakorvaussuhde). Hyödykkeen  $x$  lisäyksikön lisäkustannuksia ilmaistuna hyödykkeen  $y$  pienentyneenä tuotantona mittaa niin sanottu rajamuunnossuhde. Talous tuottaa tuotosta tehokkaasti vain, jos jokaiselle kuluttajalle pätee se, että rajakorvaussuhde on yhtä kuin rajamuunnossuhde. (Tuomala 1997, 22, 26, 29.) Edellä mainitut tehokkuusehdot yhdistetään melko suorasti ideaaliseen malliin kilpailutaloudesta, jossa rajoituksia ei juuri ole ja valtion rooli on pieni: kysyntä ja tarjonta määräävät. Todellisuudessa näin kuitenkin harvoin on ja hyvinvointivaltiossa rajoitukset ovat tietyissä tehokkuusehdoissa melko suuretkin. Muun muassa tuet ja erilaiset kiintiöt puuttuvat (pareto-)tehokkaaseen tuotantoon. Lisäksi, voidaan todeta substituutionkin olevan ongelmallinen tutkittava, sillä eri yksilöiden preferenssit vaikuttavat myös substituutiohalukkuuteen ja –määrään.

Tuomalan (Tuomala 1997, 32) mukaan kilpailutalouden tehokkuusominaisuudet voidaan esittää niin sanotusti hyvinvointiteorian kahtena perusteoreemana. Boadway ja Bruce

(1984, 64) kutsuvat samoja teoreemoja hyvinvointiteorian fundamentaaliksiksi teoreemoiksi. Ensimmäinen teoreema, ”näkyttömän käden teoreema”, liittyy Adam Smithin (1776, ”The Wealth of Nations”) ajatukseen siitä, että jokaisen täydellisen kilpailun talouden tasapaino (kysyntä ja tarjonta keskenään yhtä suurta) on pareto-tehokas tiettyjen ehtojen vallitessa – etenkin silloin, kun markkinoiden ulkopuolisia riippuvuuksia (ulkoisvaikutuksia) ei ole. Edellä kuvatun kaltaisessa taloudessa valtion rooli todella jäisi erittäin pieneksi, sillä markkinat hoitaisivat tehokkaasti allokaation, joka ei olisi enää tehokkaammin järjestettävissä. Tuomala muistuttaa, että teoreema ei ota todella kantaa siihen, onko pareto-tehokas allokaatio edes haluttava asia? Oikeudenmukaisuuden ulottuvuus jää pois ja tulonjakokysymyksiin ei saada varsinaista vastausta. Jos ajatellaan kahden ihmisen yhteiskunta, jossa toisella on 20 % resursseista ja toisella 80 %, niin tilanne on pareto-tehokas ajatellen sitä, ettei toisen asemaa voi parantaa huonontamatta toisen, mutta onko tilanne oikeudenmukainen? Siihen tehokkuusajattelu ei osaa vastata.

Toisen teoreeman eli desentralisaatioteoreeman mukaan ilman kasvavia mittakaavatuottoja ja ulkoisvaikutuksia jokainen pareto-tehokas tila voidaan saavuttaa kilpailutalouden tasapainon (markkinamekanismin) avulla, kun alkuvarantojen omistus on sopivasti jakautunut. Tulonjakoa ja oikeudenmukaisuutta koskevat kysymykset voidaan erottaa toisistaan, sillä yhteiskunta voi toimillaan aina siirtää ostovoimaa henkilöltä toiselle. Kumpikin teoreema olettaa siis markkinoiden toimivan täydellisesti, mutta Tuomala huomauttaa (Tuomala 1997, 34), ettei näin aina ole. Siksi valtio puuttuu markkinoihin, jottei niiden epätäydellisyys ajaisi yhteiskuntaa syvään eriarvoisuuteen. (Tuomala 1997, 33-35; Boadway & Bruce 1984, 64.)

Nämä teoreemat voidaan myös esittää toisella tavalla, kuten Atkinson ja Stiglitz (1980, 343) ovat tehneet. Ensimmäisen teoreeman kohdalla he argumentoivat, että (1) jos kotitaloudet ja yritykset toimivat täydellisen kilpailullisesti (hinnat parametreina), (2) markkinat ovat täydelliset ja (3) tieto on täydellisesti saatavilla, niin silloin mahdollisesti olemassa oleva kilpailutasapaino on pareto-tehokas. Jos verrataan tätä Smithin ”näkyttömän käden teoreemaan” eli klassiseen hyvinvointiteorian ensimmäiseen teoreemaan, huomataan että idea on sama, mutta Atkinson ja Stiglitz ovat tarkentaneet määritelmää lisäämällä siihen ehtoja (”jos”). He eivät usko suoraan klassisen määritelmän ”näkyttömään käteen”, vaan ovat ehkä realistisempia sen suhteen, että markkinat eivät

hallitse itse itseään ja kulje omia polkujaan, vaan mm. valtion harjoittaman politiikan osuus ja vaikutus on merkittävää. Instituutioiden rooli on suuri.

Toinen teoreema muotoutuu siten, että mikä tahansa pareto-tehokas allokaatio voidaan saavuttaa kilpailullisena tasapainona sopivan kokoisilla könttäsommasiirroilla ja veroilla, jos kotitalouksien hyötykartat ja yritysten tuotantoseitit kohtaavat, jos markkinat ovat täydet ja tieto on täydellistä sekä jos könttäsommasiirrot ja verot voidaan toteuttaa kuluttomasti (Atkinson & Stiglitz 1980, 343). Könttäsommilla tarkoitetaan ennalta sovittuja summia (joko verot tai muut siirrot). Ehtoja toisen teoreeman toteutumiselle siis riittää. Atkinson ja Stiglitz tuovat hyvin esiin hyvinvointiteorian teoreemojen kompleksisuuden ja ne monet ehdot, joiden pitäisi toteutua (täydellisen pareto-)tehokkuuden nimissä. Teoreemat kuulostavat yksinkertaisilta, mutta niiden tarkempi määrittely tuo esiin useita ongelmakohtia ja toteutettavia ehtoja, kuten edellä.

Eräs tapa kuvata teoreemoja voidaan vielä nostaa esiin. Boadway ja Bruce (1984, 82) esittävät, että teoreemojen ensisijainen relevanttius koskee markkinamekanismin sosiaalisen hyvinvoinnin seurauksia. Teoreemojen kautta voidaan tarkasti määrittellä mitä tuloksia markkinoista halutaan, mitkä ehdot markkinoiden tuotosten on täytettävä ja olosuhteet, joissa markkinat tyydyttävät tarpeet – tässä mielessä, Boadway ja Bruce toteavat, modernit teoreemat menevät huomattavasti paljon pidemmälle, kuin vain Adam Smithin ajatus ”näkyttömästä kädestä”. Tämä ajatustapa fokusoii muita enemmän selkeästi lopputilaan eikä itse prosessin vaiheiden ja ehtojen määrittelyyn.

Boadwayn ja Bruce erottelevat teoreemat selkeästi toisistaan sen suhteen, mikä on niiden anti hyvinvoinnille, ja myös ehdot joilla teoreemat toimivat. Ensimmäistä teoreemaa he pitävät hyvin deskriptiivisenä ja kantava ajatus onkin sen kuvaaminen, miten tietynlainen markkinajärjestelmä toimii tietynlaisesti tietynlaisten ehtojen vallitessa. Teoreeman puutteena he pitävät sitä, että vaikka tausta-oletukset pitäisivätkin, saavutettu pareto-tila on vain yksi monista mahdollisista. Toista teoreemaa Boadway ja Bruce pitävät erilaisena ja merkitykseltään syvällisempänä, preskriptiivisenä. Toisen teoreemaan mukaan haluttu hyödyn jakaminen voi olla (muttei välttämättä ole) saavutettavissa institutionaalisen mekanismin avulla, joka täyttää tietyt ehdot. Sen mukaan valtion roolin voi rajoittaa jälleenjakavaksi tahoksi, sen ei tarvitse olla niinkään mukana suunnittelemassa ja

ohjaamassa taloutta (pareto-kriteerit nähdään ”talouspakettina”). Markkinoiden onnistumiseen on siis vahva usko. (Boadway & Bruce 1984, 82-84.)

Markkinat tuottavat vaurautta, mutta ilman julkisen vallan uudelleenjakopolitiikkaa tuo vauraus jakautuisi hyvin epätasaisesti (Tuomala 1997, 40). Meriittihyödykkeiden takaaminen (koulutus, terveydenhuolto jne.) on myös julkisen sektorin tehtävä. Julkinen sektori voi käyttää pakotusvoimaa, jonka laki sille suo tai rangaistuksen uhalla estää tiettyjä toimintoja, jotta nämä hyödykkeet saadaan rahoitettua (vapaaehtoisuus ei onnistu vapaamatkustajaongelman takia). Julkisen sektorin niin sanottu korjaava politiikka taloudessa ulottuu myös säätelemään yksityisen sektorin toimintaa erilaisten tukipalkkioiden ja yleisen lainsäädännön myötä.

Jos talouden epätäydellisyydet ja vääristymät tunnustetaan (hyvinvointiteorian teoreemat eivät pidä paikkansa), näkökulmaa voidaan kutsua ”second best”-näkökulmaksi, joka on viime vuosikymmeninä hallinnut modernia julkisen talouden tutkimusta. ”First best”-mahdollisuuden eli täydellisen pareto-tehokkuuden ollessa mahdotonta, ”second best”-ratkaisu on käytössä eli julkisen vallan interventio korjaa markkinoiden epäonnistumisia. (Tuomala 1997, 41-45.) Kuitenkin, täydellistä pareto-tehokkuuttakin on olemassa monin eri ratkaisuin, ja nämä eivät edes aina välttämättä ole vertailukelpoisia keskenään, huomauttavat Boadway ja Bruce (1984, 63). Tämän takia pareto-tehokkuuden määrittelemisenkin voi joskus olla hankalaa, vaikka perusmääritelmä onkin selkeä (toisen asemaa ei voi parantaa huonontamatta toisen eli kaikki resurssit ovat käytössä).

Voi myös olla, että jos valtion korjaava politiikka (kuten lähes aina käy) ei pysty korjaamaan kuin osan markkinoiden epäonnistumisista luodakseen ”first best”-tilanteen, jäljelle jäävät olosuhteet pareto-optimaalisuudelle eivät yleensä tarjoa apua. Valtio voi oikeanlaisella yhdistelmällä veroista, tuista, säännöstelystä ja julkisesta tuotannosta saavuttaa potentiaalisia pareto-parannuksia hyvinvoinnissaan joka taas voidaan järjestää uudelleenjakavin toimin (”second best” –tilanne). Kritiikkiä herättää se, että second best –tilanteessa valtion eri toiminnot on jaettu omiksi kokonaisuuksikseen, jotka yrittävät päästä tehokkuuteen (verotus, talous, uudelleenjako jne.). (Boadway & Bruce 1984, 132-133.) Kokonaista ”pakettia” ei ole. Käytännössä tämä toteutuu useassa tapauksessa, myös hyvinvointivaltiossa. Kaikki talouden toiminnot voivat olla samojen periaatteellisten ohjeiden alla, mutta esimerkiksi elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö kohtaavat



samaan alaan kuuluvia asioita, hieman eri näkökulmista. Kaikki liittyvät kiinteästi toisiinsa (esimerkiksi työllisyys ja verotus) ja on vaikeaa, kun usea taho tekee omia linjauksiaan pyrkien (pareto-) optimaalisimpaan tilanteeseen. ”Second best” -tuloksessa tehokkuus ja oikeudenmukaisuus kietoutuvat väistämättä toisiinsa (Tuomala 1997, 45). Rawls käyttääkin pareto-tehokkuuden käsitettä myös arvioidessaan instituutioiden tehokkuutta oikeudenmukaisuusteoriassaan (Rawls 1988, 49).

Talouden tehottomuus on tilanne, jossa allokatiolla *on mahdollista* parantaa jonkun asemaa huonontamatta muiden asemaa – jos markkinat eivät tähän pysty, ne ovat epäonnistuneet tehtävässään. Tämän vuoksi valtiovalta puuttuu niiden toimintaan takaamalla kunnolliset kilpailuedellytykset, hoitamalla keskeisten julkishyödykkeiden tuotannon ja huolehtimalla erityisen hankalista teknologisista ulkoisvaikutuksista. Julkisen sektorin vaihteleva koko ja merkitys eri maissa pohjautuu edellä mainittuihin seikkoihin sekä tietysti muihinkin asioihin. Markkinoiden epäonnistuminen voi johtua muun muassa ulkoisvaikutuksista (teknologiset ja pekuniaariset eli hintojen välityksellä siirtyvät ulkoisvaikutukset), julkishyödykkeistä (markkinoille ongelmallisia, sillä ihmisten todelliset preferenssit niihin vaikea paljastaa), olemattomasta kilpailusta (monopolit ja niin sanotut luonnolliset monopolit), epätäydellisestä informaatiosta (yksityiset markkinat eivät tarjoa vakuutuksia monia tärkeitä riskejä vastaan) sekä epävakaasta kokonaistaloudellisesta kehityksestä. (Tuomala 1997, 35-39.) Tehottomuutta esiintyy monissa tilanteissa ja sen syyt ovat niin ikään moninaiset (instituutioiden liian löyhä/tiukka valvonta, tehottomat toimenpiteet, prosessin tehottomuus jne.).

Etenkin julkishyödykkeitä, joita julkinen sektori tarjoaa näiden erityisen arvon vuoksi (hyödykkeitä, kuten koulutus ja terveydenhuolto, jotka kuuluvat ”perusoikeuksiin”), tuotetaan usein pareto-laisesti katsottuna tehottomasti. Stiglitzin mukaan (1988) julkishyödyke on hyödyke, jonka käyttöä ei ole mahdollista säännöstellä (kansalaisen kulutus ei oleellisesti vähennä toisen kansalaisen kulutusmahdollisuutta) ja niiden käytön säännöstely ei edes ole suotavaa (Tuomala 1997, 58). Atkinson ja Stiglitz huomauttavat myös, että julkishyödykkeen kulutuksen seuraaminen on erittäin monimutkaista, sillä ei voida seurata ”hinnan perusteella” hyödykkeiden ollessa ilmaisia (Atkinson & Stiglitz 1980, 483). On myös vaikea määritellä kulutusta vaikkapa kirjastopalveluissa ja terveydenhuollossa tietyin mittarein: mikä on esimerkiksi ”yksi yksikkö” terveydenhuoltopalvelua tai kirjaston tarjoamaa palvelua? Mitattavuus on monimutkaista,

joten tehokkuudenkin määrittely on usein hankalaa. Julkishyödykkeen tuotantoa leimaa se seikka, että vaikka sille on vaikeaa ”asettaa hintaa” ensinnäkin sen takia, että itse hinnan määrittely olisi vaikeaa niin toiseksi myös sen takia, että ei voi varmuudella sanoa, olisiko se edes suotavaa (oikeudenmukaisuuden ulottuvuus). Miten määritellä esimerkiksi hinta sille, että sairas kansalainen saa hoitoa?

Julkishyödykkeen rajakustannus on nolla, sillä yhden lisäyksikön tuottaminen ei lisää kustannuksia. Voidaan kuitenkin sanoa, että niukkuutta julkishyödykkeissäkin esiintyy (vaikka Stiglitzin mukaan kansalaisen kulutus ei oleellisesti vähennä toisen kulutusmahdollisuuksia) sillä esimerkiksi terveydenhuollon resurssit eivät riitä siihen, että kaikkia voitaisiin hoitaa juuri silloin, kuin he haluavat. Ei-kiireelliset tapaukset esimerkiksi hammashuollossa voivat joutua odottamaan pitkiäkin aikoja hoitoon pääsyä ja alueelliset erot voivat olla suuria – tässä kohdin eriarvoisuutta on siis olemassa.

Julkishyödykkeen yksityinen tuottaminen tehokkaasti ei yleensä onnistu, sillä ongelmaksi muodostuu kaksi seikkaa. Ensinnäkin, jos lisäkuluttajasta ei aiheudu lisäkustannuksia, niin kyseessä olevan hyödykkeen tarjontaa ei pitäisi säännöstellä. Toiseksi, käyttömaksut, joita yksityinen sektori perisi hyödykkeen käytöstä, alentaisivat hyödykkeen kysyntää ja aiheuttaisivat vajaakäyttöä eli tehottomuutta. (Tuomala 1997, 64.) Yksityinen tuotanto on kuitenkin monissa tapauksissa otettu julkisen rinnalle. Esimerkiksi sairaanhoidon jonoja puretaan ohjaamalla kansalaisia julkisten palveluiden käyttöön myöntämällä tätä varten tukia.

Julkishyödykkeen tehokas tarjonta kytkeytyy jo luvussa kaksi mainittuun Samuelsonin sääntöön. Pareto-tehokkuus pätee tässäkin siinä mielessä, että jos julkishyödykkeen tarjontaa lisätään yhden yksikön verran, tulee yksityishyödykkeen tarjontaa vähentää yhden yksikön verran. Samuelsonin sääntöä voidaan tulkita niin, että lisätystä julkishyödykkeen yksiköstä saatu rajahyöty (kuluttajan saaman hyödyn lisäys tuotetusta lisäyksiköstä) on henkilön  $x$  saama hyöty + henkilön  $y$  saama hyöty, kun yksityishyödykkeen tapauksessa hyöty olisi joko  $x$ :lle tai  $y$ :lle menevää. Yksityishyödykettä kulutetaan eri määrät, hinta on kuitenkin kultakin yksiköltä sama. Julkishyödykkeen tapauksessa määrä on sama, mutta ”hinnat” ovat erilaiset. Tämä johtuu siitä, että yksityishyödykkeen hinnat määräytyvät markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan, mutta julkishyödykkeen kysynnän määrittely on vaikeaa.

Vapaamatkustajaongelmaan voidaan törmätä tässä yhteydessä, jos yksilö ei ole halukas paljastamaan todellista halukkuuttaan maksaa julkishyödykkeestä. (Tuomala 1997, 61-62.) Tämä ongelma on hyvinvointivaltiossa usein tapetilla ja vääristää merkittävästi tehokkuutta ja resurssien jakoa. Kun kansalainen ei paljasta todellisia preferenssejään (maksuhalukkuuttaan) tai toimi niiden mukaan, tilanne ei ole tehokas.

Ei-meriittihyödykkeen julkiselle tuotannolle löytyy useita eri perusteluita, jotka nojaavat eri argumentteihin. Samoin sitä vastaan on olemassa lukemattomia perusteluita. Jos ajatellaan taloudellisia perusteluita, niin esimerkiksi skaalaedut ovat eräs suuri syy julkisen tuotannon puolesta perustelemiseen. Jos mietitään vaikkapa rautatieyhtiön monopolia (niin sanottu luonnollinen monopoli) Suomessa, niin talouden näkökulmasta on järkevää tuottaa palvelut julkisesti, eikä investoida mielettömiä summia kilpailevien junayhtiöiden ratojen rakentamiseksi VR:n ratojen viereen. Tietenkin tällainen monopoli estää puhtaan markkinatalouden toimimisen junaliikenteessä (kilpailijoita ei ole), mutta saatavat edut ovat suurempia kuin haitat ja junalle löytyy substituuotteja, jos lipun hinnat vaikkapa kohoaisivat mittavasti yhtäkkiä.

Talouden näkökulmasta julkinen tuotanto olisi siis hyväksyttävää, jos monopolististen rakenteiden kehitystä ei voi estää. Tehokkuushyödyt ovat suurempia, vaikkakin täydellinen kilpailu ei toteudu. (Tuomala 1997, 104-109.) Aivan toinen kysymys taas on se, miten tuotetut julkiset resurssit jaettaisiin tehokkaasti? Esimerkiksi tuotetut koulutuspalvelut: olisiko ne tehokkaampaa antaa suurimmaksi osaksi erittäin älykkäiden lapsien kouluttamiseksi ja loput ”normaaleille koululaisille” vai tulisiko resurssien avulla pyrkiä tasaamaan tilannetta älykkäiden ja vähemmän älykkäiden oppilaiden välillä? Tähän pareto-tehokkuus ei osaa vastata, eikä mikään talouden teoria.

### **3.2.2 Preferenssit ja kollektiivisen valinnan vaikeus**

Aina, kun on monta ihmistä, on useita preferenssejä ja käsityksiä siitä, mikä olisi oikein ja parasta (on miltei mahdotonta, että kaikki olisivat yhtä mieltä aivan kaikesta, tosin voihan näinkin olla). Demokraattisissa valtioissa toteutuu enemmistön tahto, jolloin suurin osa kansalaisista saa preferenssejään vastaavan tuloksen.

Miten määritellä yleinen tahto? Miten määritellä enemmistön tahto? Yksi suurista dilemmoista onkin ns. Arrow'n mahdottomuustulos (Tuomala 1997, 90-92) jonka kautta hän osoittaa, että ”yleistä tahtoa” määriteltäessä on vaikeaa (mahdotonta) päätyä yhteen niin sanotusti oikeaan ratkaisuun. Lopputulos riippuu aina käytettävästä päätössäännöstä ja demokratiassa Arrow'n kollektiivisen valinnan säännöt (U, P ja I) eivät voi toteutua – ainoastaan diktatuurissa. Arrow'n kehikossa eri yksilöiden hyötyvertailu tulee mahdottomaksi.

Boadway ja Bruce (1984) nostavat esiin kritiikin utilitaristista hyötysummaa kohtaan. On mahdotonta vain ”ynnätä” yksittäisten kotitalouksien hyödyt ja tehdä tämän perusteella johtopäätöksiä. Suurimpana ongelmana he näkevät sen, että kotitalouksien hyödyt ja preferenssit olisivat vertailukelpoisia keskenään, mitä utilitaristinen teoria edellyttää: ”without a comparability assumption, adding household utilities would be like adding apples and oranges and therefore meaningless” (oma suomennos: ilman oletusta vertailukelpoisuudesta, kotitalouksien hyötyjen lisääminen olisi kuin omenoiden ja appelsiinien lisäystä eli siten merkityksetöntä). (Boadway & Bruce 1984, 61.)

Riippuu paljolti päätössäännöstä eli siitä, millä keinoin päätökset tehdään, mikä on lopullinen tulos. Samojen vaihtoehtojen joukosta voidaan saada useampi ”oikea” tulos riippuen täysin siitä, minkälaista äänestysmenettelyä esimerkiksi käytetään. Kysymys siitä, miten ja miltä pohjalta päätökset resurssien allokatiosta tehdään instituutioissa, on vaikea. Tuomala (1997, 84) kysyykin, onko olemassa poliittista menettelytapaa, joka johtaa pareto-optimaaliseen julkishyödykkeiden tarjontaan?

Niin kutsuttu Lindahl-menettely antaa yhden mahdollisen vastauksen Tuomalan kysymykseen edellä. Lindahlin mallissa jokainen kansalainen saa ”henkilökohtaisen” hinnan hyödykkeille ja tämä hinta riippuu hänen vero-osuudestaan (Lindahl-hinta). Mallin ollessa tasapainoinen nämä Lindahl-hinnat muodostuvat sellaisiksi, joilla kukin yksilö äänestää saman verran julkishyödykettä. Toisin sanoen, päästäisiin yksimieliseen tulokseen. Jos kahden henkilön tilanteessa (henkilöt X ja Y) X:n vero-osuus kasvaa, niin hänen kysyntänsä pienenee käytettävien tulojen ollessa pienemmät, mutta hänen äänimääränsä kasvaa vero-osuuden mukana. Lindahl-menettelyssä on kuitenkin omat ongelmansa: se olettaa, että äänestäjä äänestää aitojen preferenssiensä mukaisesti ja toiseksi, että yksimielisyys vero-osuuksista on saavutettavissa. Esimerkiksi

enemmistösääntö on huomattavasti helpompi toteuttaa, kun yksimielisyyden saavuttaminen. (Tuomala 1997, 84-85; myös Atkinson & Stiglitz 1980, 509-512.) Eri päätössääntöjä on lukematon määrä ja Lindahl-menettelyssä nousevat esiin tutut ongelmat vapaamatkustajiin liittyen: kannattaako henkilön äänestää ja toimia oikeiden preferenssiensä mukaisesti vai ei?

Julkishyödykkeiden tuotanto ja allokointi ovat ihmisten kollektiivisten preferenssien yhteenlasketun summan tulos, joka saavutetaan aina yhteiskunnasta riippuen eri tavoin. Edustuksellisessa demokratiassa kansan vaikutusmahdollisuudet ovat melko epäsuorat, jos ajatellaan että se valitsee joukon ihmisiä, joka taas päättää laeista ja säännöistä, joiden pohjalta instituutiot ja toimintamallit luodaan. Yksittäisen ihmisen preferenssit eivät siis juurikaan vaikuta, vaan enemmistösääntö on käytössä oikeudenmukaisuuden ulottuvuudella höystettynä (vaikka demokraattisesti olisikin ”oikein” että 51 % ollessa sitä mieltä, että lopuille 49 % kansalaisille ei tarvitsisi maksaa esimerkiksi tukia ollenkaan, niin näin tuskin tapahtuu). Joten enemmistösääntökään ei ratkaise päätöksiä – oikeudenmukaisuus liittyy kaikkiin päätöksiin hyvinvointivaltiossa, säännöistä huolimatta.

Eräs huomio voisi myös olla se, minkälaisia ulkoisvaikutuksia (vaikutus, joka ”tulee sivutuotteena”, seuraa hyödykkeen kulutusta) julkisesti tuotetuilla palveluilla on. Positiiviset ulkoisvaikutukset, kuten (ilmaisen) koulutuksen tarjoama sivistyksen ja tulotason nousu ovat melko varmasti kollektiivisesti hyväksytyjä ja kannatettuja asioita, mutta negatiiviset ulkoisvaikutukset ja niistä huolehtiminen on toinen asia. Ulkoisvaikutukset eivät myöskään heijastu markkinahinnoissa eli ne ovat merkittävä taloudellisen tehottomuuden syy (Tuomala 1997, 71). Julkinen valta voi saasteiden kohdalla esimerkiksi päästömaksujen (niin sanottu Pigoun vero, jonka yritys maksaa saastuttamisestaan – kannustaa vähentämään päästöjä), päästönormien (legislatiiviset rajat saastuttamiselle) ja kaupattavien päästölupien (saastuttaja maksaa) kautta säännöstellä negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja niiden kustannuksia. Positiivisista ulkoisvaikutuksista voidaan puolestaan maksaa niiden tuottajalle palkkio. (Tuomala 1997, 75-81.)

Kaiken kaikkiaan, käytettävissä olevan päätössäännön valinta on monimutkainen ja ei voi sanoa, että mikään päätössääntö tuottaisi vääristymättömän tuloksen, sillä aina on kiinni sekä päätössäännöstä että äänestäjien toiminnasta, millainen tulos saadaan. Sopimusteorioihin nojautuen (hyvinvointi)valtiossa on päätetty yhteisistä säännöistä

päättää asioista, jolloin päätökset ovat legitiimejä. Preferenssit ovat aina vastakkain resursseja jaettaessa, mutta valitun päätössäännön mukaan tehdyt ratkaisut ovat oikeudenmukaisia.

### 3.2.3 Tulot ja menot

Hyvinvointivaltio täytyy tietysti rahoittaa jollain tavoin, jotta se voi instituutioidensa kautta edelleenjakaa hyvinvointia (resursseja). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion suurin keino kerätä rahaa on verotus. Tuloverotus, yritysten ja toimintojen verotus, varallisuuden verotus sekä eri hyödykkeiden sisältämät erilaiset verot yms. muodostavat jaettavan potin, *veropohjan* (Tuomala 1997, 146-147). Tietysti valtiolla on sijoituksia ja liiketoimintaa, joista saadaan tuottoja, sekä mahdollisesti lainarahaa, jolla se rahoittaa toimintojaan, mutta tämän luvun pääpaino on verotuksen kuvaaminen lyhyesti ja sen kuvaaminen suurpiirteisesti, mihin kootut resurssit edelleen menevät. Kuten jo johdannossa todettua, on erittäin monimutkaista ”seurata” resurssien kiertoa ja lopullista sijoittautumista, mutta pääpiirteet on mahdollista hahmottaa. En aio seuraavassa käydä läpi verotuksen historiallista perustaa tai veroteorioita kaikkineen, sillä se veisi kohtuuttoman kauan ja ei olisi edes relevanttia työni kannalta. Keskeistä on hahmottaa se, millä keinoin valtio kerää varoja ja mihin ne edelleen jaetaan.

”Verojärjestelmän tulee huolehtia Suomen julkisen talouden rahoitustarpeen tyydyttämisestä tehokkaasti ja samalla yleiseen yhteiskuntapolitiikkaan soveltuvalla tavalla. Verojärjestelmän tulee olla veropohjaltaan kestävä, sisäiseltä rakenteeltaan johdonmukainen ja kansainvälisesti kilpailukykyinen.” (www.vm.fi)

”Verotusvoima on merkittävin seikka, joka erottaa julkisen yksityisestä sektorista” (Tuomala 1997, 142). Verojen suuri aste (veroaste kuvaa julkisyhteisöjen keräämien pakollisten verojen ja veronluonteisten maksujen vuosikertymää suhteutettuna saman ajanjakson bruttokansantuotteeseen, määritelmä [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)) on ollut Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa vallitseva trendi jo pitkään (esimerkiksi vuonna 2005 Suomen veroaste 44 %, vuonna 1992 45.9 %, [www.vero.fi](http://www.vero.fi)). Pohjoismaat ovat vertailtaessa muihin (OECD-) maihin selkeästi korkean tuloverotuksen omaavia maita (Tuomala 1997, 146 sekä esimerkiksi verohallinnon tilastot, [www.vero.fi](http://www.vero.fi), verotilastot). Verojen suuri

merkitys tulopuolella budjetissa, josta resursseja edelleen allokoidaan, näkyy selkeästi kappaleen 4 taulukoissa.

Verotuksella voidaan nähdä olevan kolme selkeää, toisistaan erotettavaa tarkoitusta: uudelleenjako, verotulojen kerääminen ja resurssien allokaation korjaaminen (Tuomala 1997, 147). Sille voidaan myös järjestelmänä asettaa esimerkiksi seuraavat ehdot: verojärjestelmän tulisi mahdollisimman vähän muuttaa tehokasta (pareto-tehokasta) resurssien allokaatiota (haitallisten taloudellisten kannustimien synnyn minimointi), sen tulisi olla vertikaalisesti (veronmaksun jakaantuminen maksukyvyn perusteella) sekä horisontaalisesti oikeudenmukainen (saman maksukyvyn omaavia kohdellaan samalla tavalla), sen tulisi olla sopusoinnussa maan kansainvälisten taloussuhteiden kanssa, sen tulisi olla selväpiirteinen ja kohtuullinen hallinnollisilta kustannuksiltaan. (Tuomala 1997, 150-151.) Verojärjestelmän vaatimukset ovat siis (erityisesti hyvinvointivaltiossa) melko korkeat, sillä sen avulla suurin maan yksittäinen rahoittaja, valtio, tarjoaa kansalaisilleen turvaa ja palveluita. Verotus on järjestelmänä erittäin monimutkainen ja muutokset siinä ovat vaikeasti arvioitavissa.

Atkinson (2000) on hieman eri mieltä verotuksen merkityksestä tulonjakoon. Hänen mukaansa ”verotuksella kokonaisuudessaan on suhteellisesti hyvin pieni rooli tulojen uudelleenjaossa” (Atkinson 200, 2). Suurempi rooli on budjetin tulonsiirroilla ja sillä, miten ne toteutetaan. Atkinsonin esimerkissä Suomesta hän osoittaa kuvion avulla, että vaikka Suomessa esimerkiksi edellisen matalasuhdanteen aikana 1980- ja 90-lukujen taitteessa Gini-kerroin markkinatuloille nousi 10 yksikköä ja työttömyysaste vuonna 1994 oli 16%, niin valtion budjettipolitiikalla ja tulonsiirroilla epätasa-arvo käytettävissä olevissa tuloissa ei kasvanut (Atkinson 2002, 8-9). Kuitenkin, matalasuhdanteen käännyttyä noususuhdanteeksi, tulonsiirtojen vaikutusta vähennettiin, ja tämä johti tilanteeseen, jossa käytettävissä olevien tulojen Gini-kerroin on korkeammalla kuin markkinatulojen (Atkinson 2000, 10). Käytettävissä olevien tulojen epätasa-arvoistuva jakaantuminen ei ole välttämättä ulkoisten paineiden, kuten kasvavan riippuvuussuhteen, aiheuttamaa, vaan se juontaa juurensa tulojen edelleen jakamisen jättämisestä vähemmälle huomiolle ja kehittämiselle (Atkinson 2002, 30). On hyvin vaikeaa sanoa, kuinka suuri verotuksen merkitys on tulonjaollisissa kysymyksissä, mutta on selkeää että suuri se joka tapauksessa on! Tulonsiirrot kun rahoitetaan pääosin veroja keräämällä, niin kuin muutkin budjetin menot.

Ongelmaksi verotuksen ja tulojen suhteen muodostuu Atkinsonin mukaan (2002, 13) se, että demografinen siirtymä (esimerkiksi suuren ihmismäärän eläköityminen) tarkoittaa sitä, että pienempi osa väestöstä maksaa (hyvinvointivaltion periaatteiden mukaisesti) eläkkeellä oleville verojensa kautta tukea. Vaihtoehtoksi jää joko veroprosentin pitäminen samana, jolloin eläkkeet laskevat, tai veroprosentin nosto, jolloin työtätekevälle väestölle jää vähemmän tuloja käyttöönsä. Ongelmat ovat tuttuja monelle valtiolle, jossa väestö vanhenee suurin ikäluokin. Kumpi tahansa vaihtoehto onkaan käytössä, tuloerojen lisääntyminen on väistämätöntä, ellei valtio reagoi budjettipoliittisin toimin ja ”korjaa” siirtymää.

Jos katsotaan verotusta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista, voidaan törmätä tuttuihin tehokkuus-oikeudenmukaisuus – ristiriitoihin. Lähes kaikki verot vääristävät talouden tehokkuutta jollain tapaa, sillä ne eivät ole ”luonnollisia”. Ainoat verot, jotka eivät olisi vääristäviä, olisivat sidottuja tiettyyn henkilön muuttamattomaan ominaisuuteen, esimerkiksi tämän sukupuoleen tai ihonväriin. Tällöin yksilö ei voisi itse vaikuttaa maksamansa veron määrään. Oikeudenmukaisuus taas on, kuten edellä mainittua, vertikaalista tai horisontaalista. (Tuomala 1997, 151-154.) Verotus onkin suuri yksittäinen asia, josta kiistellään poliittisella areenalla usein ja hartaasti. Aina, kun veroja nostetaan, se aiheuttaa varmasti vastustusta. Tosin myös verojen laskeminen voi aiheuttaa vastustusta tietyissä piireissä, niin kuin huomattiin edellisistä (vuoden 2008) istuvan hallituksen veronkevennyksistä, joita oppositio kritisoi väärin kohdennetuiksi.

On vaikeaa määritellä se, mikä esimerkiksi on henkilön todellinen maksukyky. Onko oikein, että saman verran ansaitseva sinkku ja neljän lapsen vanhempi maksaa saman verran veroja? Käytettävissä olevat reaalitytulot ovat ehkä samat, mutta toisen hyvinvoinnin tasoa voisi pitää korkeampana. Jos sinkkua tai lapsen omaavaa taas verotettaisiin lujemmalla kädellä tämän lapsettomuuden tai lapsien lukumäärän perusteella, niin tätäkään tuskin voitaisiin pitää oikeudenmukaisena saati sitten tehokkaana, sillä se loisi kannustinloukkuja hankkia tai olla hankkimatta lapsia taloudellisen hyödyn takia. Uudelleenallokaation avulla tätäkin on pyritty korjaamaan kasvattamalla esimerkiksi lapsilisien avulla lapsiperheiden käytettävissä olevia reaalityuloja. Osoituksena tästä ovat juuri tuloihin sitomattomat tuet, kuten lapsilisät – niitä saavat sekä hyvin, että huonommin ansaitsevat ihmiset.



Atkinson nostaa esille sen, että verotuksen muutokset ja tulonsiirtojen muutokset voivat vaikuttaa myös työväestön käytökseen ja tätä kautta tehokkuuteen. Esimerkiksi toisen työn etsiminen, työelämästä pois jääminen tai ylennyksistä kieltäytyminen voivat luoda kannustinloukkuja. (Atkinson 2002, 14-15.) Hyvinvointivaltiossa ilmiö on ikävän tuttu, kun edes mietitään, onko henkilön kannattavampaa jäädä kotiinsa tukirahoin elätettäväksi vaiko mennä pienipalkkaiseen työhön. Järjestelmä ei ole onnistunut korjaamaan tätä kannustinloukkua, minkä pitäisi olla oikeudenmukaisuuden kautta sekä myös järjellä ajateltuna selviö, kenenkään ei tulisi joutua edes miettimään, ottaako työtä vastaan vai jääkö kotiinsa elämään sosiaalituella.

Tehokkuus ja tehottomuus ovat myös sidoksissa kerättyyn veroon. Esimerkiksi hyödykeverot voivat merkittävästi vääristää kulutusta: jos tuotteen  $x$  hinta kohoaa vaikkapa 30 %, niin kuluttaja voi sen sijaan hankkia tuotteen  $y$ . Ratkaisuksi kyseessä olevan kaltaiseen ongelmaan voisi ehdottaa esimerkiksi könttäveroa, jolloin verovelvollinen maksaisi tietyn könttäsumman veroa per vuosi ja sitä ei enää perittäisi esimerkiksi tuotteiden hinnoissa. Ongelmallista on kuitenkin tällaisessakin tapauksessa oikeanlaisen ”köntän” määrittely ja sen perusteet. (Tuomala 1997, 168-169.) Eri ihmisten erilaiset ominaisuudet eivät pääsisi esiin, jos jokaiselle määrättäisiin veroksi  $x$  euroa per vuosi (Tuomala 1997, 183). Toisaalta, verottajan olisi todella vaikea saada informaatiota kotitalouksista niin tarkasti, että tällaisen veron pystyisi määrittämään (Tuomala 1997, 221). Myös säästäminen vaikuttaa voimakkaasti verotuksen tehokkuuteen ja kulutukseen (säästäminen on potentiaalista, tulevaa, kulutusta) (Tuomala 1997, 172-173). Kuten siis huomataan, kaikissa veroissa on omat ongelmansa – ovat ne sitten könttäsummia, hyödykkeiden kulutukseen tai henkilön tulotasoon sidottuja. Mikään verotusjärjestelmä ei ole täydellinen.

Kysymys siitä, miten minimoitaisiin verotuksen tehokkuuskustannukset, on tärkeä. Miten verot tulisi asettaa niin, että vaadittu verotulo olisi mahdollista kerätä ja samalla aiheutettaisiin mahdollisimman pieni kuluttajan hyvinvoinnin lasku? Toisin sanoen, miten olisi tehokkainta verottaa? Niin sanottu Ramseyn sääntö esittää, ettei tasavero (sama veroprosentti kaikkiin hyödykkeisiin) joka ei muuta hyödykkeiden suhteellisia hintoja ollenkaan, ainakaan ole oikea ratkaisu. Eli eri hyödykkeiden verotuksen tulisi olla eritasoista tehokkuustappioiden minimoimiseen – ”kun hyödykkeiden välillä ei ole

keskinäisiä riippuvuuksia, veron tulisi olla kääntäen verrannollinen niiden hintajoustoihin nähden” (hintajoustolla tarkoitetaan tuotteen kysynnän suhteellista muutosta eli joustoa tuotteen suhteellisen hinnan muuttuessa). Eli mitä suurempi hintajousto, sitä pienempi veron tulisi olla ja sama toisinpäin. Tällöin suhteelliset muutokset eri hyödykkeiden kysynnöissä olisivat samankaltaisia. (Tuomala 1997, 186-188.) Tarvitaan siis erilaisia veroja eri hyödykkeille, jotta verotus olisi tehokasta.

Jos ajatellaan esimerkiksi maitoa, niin hinta ei ole kovin suuri tekijä sen kulutuksessa: kuluttaja ostaa yleensä maitopurkin, maksaa se 80 senttiä tai 1,2 euroa. Alkoholin kohdalla taas veroprosentin nosto voisi vähentää sen ostamista (kotimaassa, niin sanottu viinaralli ulkomaille mitä todennäköisimmin kasvaa ainakin esimerkiksi Suomen tilanteessa). Toisaalta substituuttien määräkin vaikuttaa: jos normaali maito kallistuisi reippaasti ja tarjolla olisi halpaa riisimaitoa, niin kuluttajat voisivat siirtyä sen juomiseen. Trendi voi ulottaa myös alkoholiin: jos olut kallistuu, kuluttajat voivat siirtyä väkeviin viinoihin tai halvempiin vaihtoehtoihin. Voipa käydä niinkin että hiivan ja sokerin myynti kasvaa rajusti ja kotipolttoista aletaan tehtailla.

Yleistetyn Ramseyyn säännön mukaan voidaan myös säätää veroasteet niin, että niiden kautta voidaan vaikuttaa oikeudenmukaisemmalla tulonjaolla. Eli yhteiskunta voi haluta maksaa veron tehokkuuskustannukset ja ”auttaa” tällä tavoin huonommassa asemassa olevia kuluttajia ja talouksia. (Tuomala 1997, 191.) On huomattava, että jos ”yhteiskunta maksa tehokkuuskustannukset”, se tarkoittaa verorahoilla maksamista. Todellisuudessa ”yhteiskunta” ei maksa mitään, vaan sen osat, kansalaiset. Kaikki tulojensa sekä muiden tekijöiden (kuten omaisuus, jota verotetaan) mukaan.

Atkinson ja Stiglitz (1980) ovat määritelleet kolme melko laajaa tekijää, jotka vaikuttavat yksittäisen henkilön tuloihin. Nämä ovat niin sanottu sosiaalinen pääoma, joka määrittää yksilön mahdollisuuksien setin (*opportunity set*), erilaiset päätökset (yksilön omat päätökset tekemästään työmäärästä, säästämisestä, kuluttamisesta jne.) sekä onni (yksilöt, joilla on samat mahdollisuudet ja he tekevät samankaltaisia päätöksiä, voivat silti päätyä aivan eri tilanteisiin). Julkiset päätökset vaikuttavat joka osa-alueeseen. (Atkinson & Stiglitz 1980, 267.) On siis hyvä kiinnittää huomiota myös yksilöön itseensä ja hänen vaikutukseensa mahdollisuuksiinsa – ei pelkästään talouden mekanismeihin. Yksilö ei ole

avuton, joka pyörii ja heittelehtii yhteiskunnan armoilla, vaan hän kykenee omilla teoillaan ja mahdollisuuksillaan vaikuttamaan siihen, minkälaista elämää hän elää.

Verorahojen keräys tapahtuu monin eri tavoin ja samoin verot ovat erilaisia. ”Suurimmista” veroista tulovero on progressiivinen eli tulot vaikuttavat veroprosentin suuruuteen. Esimerkiksi hyödykkeiden arvonnlisävero ja kunnallisverokin tavallaan taas ovat regressiivisiä, sillä sama prosentti veroa maksetaan ansioista huolimatta. (Tuomala 1997, 156-157.) Verotulojen kerääminen aiheuttaa tietysti myös kustannuksia, mikä on tehokkuustappio. Hallinnolliset kulut ovat väistämättömiä verotulojen keräämisessä, myös tehokkuus- tai hyvinvointikustannuksia aiheutuu. (Tuomala 1997, 167.) Onkin tarkoin puntaroitava sitä, missä suhteessa kerättyjen verojen tehokkuustappio on suhteessa kerätyn veron määrään.

Miten kerätyt verorahat sitten vaikuttavat hyvinvointiin budjetoinnin ja jälleenalokaation kautta? Monilla eri tavoin. Lainatakseni Tuomalan esimerkkiä (Tuomala 1997, 156), ”menot hävittäjäkoneisiin vaikuttavat eri lailla tulonjakoon kuin menot terveydenhoitoon”. Yksi merkittävä aspekti on sosiaaliturva- ja verojärjestelmien keskinäinen yhteensovittaminen. Tuloverotuksen vähennykset/helputukset ovat suoraan verrattavissa sosiaalietuihin. Se, että monet sosiaaliedut ovat tulosidonnaisia (tehokkaita), voi pahimmillaan kuitenkin johtaa siihen, että syntyy köyhyysloukkuja, joissa tuet hupenevat ja tuloverotus kasvaa. (Tuomala 1997, 234.) Toisaalta, järjestelmissä joissa ei ole niin suuressa merkityksessä tulosidonnaisuus, kannustinloukut voivat olla suuri ongelma. Jälleen päästään vapaamatkustaja-ongelmaan.

Rawlsin vähimmäistoimeentulon oletetaan olevan rahoitettu juuri esimerkiksi suhteellisilla veroilla (tulo- ja/tai kulutusverot yms.) siten, että vähimmäistoimeentuloa säädellään tulonsiirroin. Tällöin vähimmäistoimeentulon kohottaminen edellyttää veroasteen kohottamista, mikä vaikuttaa tietyn pisteen jälkeen joko säästämisen tai tehokkuuden tappioiden tuleviin sukupolviin asti. Rawlsin mukaan molemmissa tapauksissa on saavutettu oikea vähimmäistaso ja eroperiaate on tyydytetty – sukupolvien välinen ongelma on tosin edessä. (Rawls 1988, 167.) Rawls myös tyrmää oikeudenmukaisuusperiaatteen turvin yliopistojen, taiteen ja kulttuurin rahoittamisen verorahoin niiden itseisarvon takia. Ainoa syy tukemiseen on se, että nämä instituutiot edistävät toiminnallaan suorasti tai epäsuorasti yhteiskunnallisia oloja (varmistuen yhtäläisiä vapauksia) ja huono-osaisimpien asemaa.

(Rawls 1988, 191.) Rawlsin ”jako-osaston” toinen osa koostuu, kuten jo edellä Oikeudenmukaisuusteoriasta puhuttaessa mainittua, verotusjärjestelmästä, jolla kootaan yhteiskunnalle varat oikeudenmukaisuutta varten eli tulonsiirtoihin ja julkishyödykkeisiin, joilla tyydytetään eroperiaate. Rawls on suhteellisen verotuksen kannalla puhuessaan tulo- ja kulutusveroista vaihtoehtoina. (Rawls 1988, 163-164.)

Hyvinvointivaltion valitsema verotuspolitiikka, jota se harjoittaa, voi olla monenlaista. Atkinson esittelee esimerkin, jossa eläköityneiden joukko kasvaa yhtäkkisesti (niin kuin Suomessa suuret ikäluokat, kun ne jäävät eläkkeelle). Tässä vaiheessa tulee suuri kysymys siitä, että valtion on pakostakin muutettava politiikkaansa. Se voi jättää verotuksen ennalleen tai korottaa sitä, mutta eri ongelmia seuraa väistämättä kustakin vaihtoehdosta. Jos kumpikin vaihtoehdoista yhdistetään, riippuvuuden kasvu voi johtaa hyvinvointivaltion laajentamiseen. Atkinson kritisoi Rawlsilaista ajatusta siitä, että huono-osaisimpien asemasta lähteminen ei ota huomioon koko kansalaisten painoarvoa. Poliitiikan muutos eläköitymisen suhteen on myös muuttunut arvoltaan: eläkeläiset elävät pidempään ja terveempinä, mikä vaikuttaa luotavaan ja harjoitettavaan politiikkaan. (Atkinson 2000, 16-17, 26.) Tehokkuus ja verotus jäävät usein taka-alalle varsinkin väestön demografian muuttuessa, sillä arvolautunut keskustelu on ollut hyvinvointivaltion agendalla tehokkuutta kovemmassa äänessä. Oikeudenmukaisuus jyrää tehokkuuden.

Verotuksen ohella ”budjettikakkua” voidaan kasvattaa esimerkiksi lainaa ottamalla. Valintaa velan ja veron välillä on Tuomalan (Tuomala 1997, 274) mukaan pidetty julkisen sektorin rahoituksen yhtenä perustavimmista kysymyksistä. Eräs tulonlähde ovat myös organisaatiot, kuten Suomelle EU, joilta saadaan tukia. Julkinen velka, joka koostuu aikaisemmista budjettialijäämistä (menoja on enemmän kuin tuloja), vaikuttaa investointien kautta tuleviin palkkoihin, tuottavuuteen ja näiden kautta myös tulonsiirtoihin (Tuomala 1997, 273). Budjetti Suomessa pyrkii tietysti olemaan tasapainoinen. Tarkemmin budjetin koostumusta ja sen jakautumista eri hallinnonaloille tarkastellaan seuraavassa luvussa (luku 4), joten tyydyttäköön tässä yhteydessä toteamaan, että kerätyt varat jaetaan edelleen ministeriöiden kautta eri hallinnonaloille.

### 3.3 Oikeudenmukaisuus ja tehokkuus

Tässä yhteydessä otan vielä nopeasti kiteytettynä käsittelyyn tärkeän suhteen, jota joudutaan pohtimaan aina resursseja jaettaessa budjetoinnin keinoin. Kyseessä on oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden mutkikas suhde, jota olen edellä käynyt jo läpi. Näiden kahden välille pyritään hyvinvointivaltiossa löytämään oikea tasapaino, jonka kanssa oltaisiin oikeudenmukaisia ja tasa-arvoisia yhteiskunnan kaikkia jäseniä kohtaan. Suhteen tulisi myös säilyttää resurssien edelleen jako tehokkaana ja kannattavana prosessina, jotta sitä olisi ylipäätän suotavaa harjoittaa.

Oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden sovittaminen samaan resursseja jakavaan systeemiin on haasteellista. Jos otamme lähtökohdaksi tutun pareto-tehokkaan tilanteen resurssien jaossa, on oikeudenmukaisuus (hyvinvointivaltiossa, Esping-Andersenlaisittain) vaikeaa ellei mahdotonta saavuttaa. Siksi päädytään ”second best” -vaihtoehtoon.

Pareto-tehokkuuden kuvaamiseksi ei tarvita kuin hyvin heikkoja oletuksia kotitalouksien hyödyistä ja oletuksista, siksi se ei anna tarkkoja tuloksia, vaan kertoo pelkästään, olisiko tilanne  $x$  vai tilanne  $y$  parempi (tehokkaampi) (Boadway & Bruce 1984, 62). Siksi tältä kannalta katsottuna oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden saaminen pareto-tehokkuuden tutkimiseen ei suoralta kädeltä onnistu teorian itsensä pohjalta: tarvitaan jokin muu teoria analysoimaan ns. eettistä puolta. Tehokkuusajattelu paretolaisittain ei anna vastauksia sille, miten resurssit tulisi jakaa oikeudenmukaisesti.

Oikeudenmukaisuuden analysointiin tarjoaa vastauksen esimerkiksi Rawls. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa hän onkin ehkä eniten siteerattu ajattelija, kun puhutaan resurssien jaosta. Maxmin-sääntö nostetaan lähes poikkeuksetta esiin, kun puhutaan tulojen oikeudenmukaisesta jakautumisesta.

Jos katsotaan hyvinvoinnin talouden perusteoreemoja eli niin sanottua näkymättömän käden teoreemaa sekä desentralisaatioteoreemaa tehokkuusehtoina, voidaan todeta niiden olevan voimassa vain hyvin harvoin, sillä niiden oletamat olosuhteet eivät ole voimassa kovinkaan useassa tilanteessa. Kuitenkin, pareto-tehokkuudesta hyvinvointivaltiossa puhuttaessa, teoreemat ovat tärkeääkin tärkeämpiä. Siksi voikin ehkä kysyä, onko

relevanttia pohjata talouden suunnittelua ja ohjausta sellaisten ehtojen pohjalle, jotka eivät ole voimassa/toteudu kuin ani harvoin?

Mielestäni voi. Boadway ja Bruce ovatkin erinomaisesti tuoneet esiin teoreemojen soveltamisen ja valtion (instituutioiden) korjaavan politiikan voiman (ks. luku 3.2.1, 56-57). Tässä juuri kiteytyykin olennaisin tehokkuusajattelun ja oikeudenmukaisuuden yhteensovittamisessa: soveltaminen. Pareto-ehtojen tiukka noudattaminen vaatii (lähes) mahdottomat olosuhteet ja taustaoletukset, mutta ”second best” -tilanteessa instituutioiden harjoittamien korjaavien toimenpiteiden kautta voidaan saada kuitenkin suuri osa pareto-ehtoista toteutumaan ja tätä kautta myös oikeudenmukaisuutta kasvatettua kasvaneilla resursseilla.

Rawlsin oikeudenmukaisuutta ohjaavat kaksi periaatetta (jokaisella ihmisellä tulisi olla samat oikeudet laajimpaan mahdolliseen perusvapauteen, joka on sovitettavissa yhteen muiden samanlaisten vapauden kanssa sekä yhteiskunnalliset ja taloudelliset periaatteet tulisi järjestää sellaisiksi, että on järkeenkäypää odottaa niistä etu jokaiselle ja toiseksi, että ne liittyvät kaikille avoimiin asemiin ja virkoihin, Rawls 1988, 46) ja etenkin toisen periaatteen ensimmäinen osa, joka voidaan liittää eniten resurssien allokointiin ja talouteen, kiteyttää hyvin oikeudenmukaisuuden perusideat. Tehokkuusajatteluunkin voidaan liittää se, että asioita tulisi aina tarkastella huonoimmassa asemassa olevan näkökulmasta – ei kuitenkaan kirjaimellisesti. Jos talouspolitiikkaa ja budjetointia harjoitettaisiin aina huonoimmassa asemassa olevan mukaan, niin demokratia ei toteutuisi. Kuitenkin, jos jokaisen on järkeenkäypää olettaa etua yhteiskunnallisista ja taloudellisista periaatteista, itsekkyyks vähenee. Jokaisen saadessa osan kakusta ”me-henki” voi nousta ”minä-hengen” yläpuolelle. Yhteiskunnan huolehtiessa jäseniensä primitiivitarpeiden tyydytyksestä (kaikilla on ruokaa ja asunto), kansalaiset eivät taistele toisiaan vastaan olemassaolostaan vaan pystyvät ajattelemaan toistensaakin etuja.

Väitän, että pareto-ehdot (yleisemmin tehokkuus) resurssien allokointiossa ja niiden keräämisessä (verotus) ovat välttämättömiä oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi. Ne rakentavat sen pohjan, jolla saadaan talous pyörimään ja kerättyä resursseja yhteiseen pottiin jaettavaksi kaikille kansalaisille eri tavoin. Esittäisin eräänlaista symbioottista suhdetta oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden välille – en niinkään ristiriitaa. Talouden tarvitsee olla tehokas, jotta saadaan resursseja jaettavaksi. Toisaalta, järjestelmän (valtion

ja instituutioiden) tulee olla oikeudenmukainen, että ihmisillä on kannustimia tehdä tehokkaasti töitä ja maksaa veroja, jotta saadaan resursseja. Jos kansalaiset kokisivat järjestelmän epäreiluksi, miksi he haluaisivat ruokkia sitä? Päätökset resurssien käytöstä tehdään hyvinvointivaltiossa kuitenkin aina yhteistuumin (edustuksellisen demokratian toteutumisen kautta), joten ainakin voisi olettaa resurssien käytön olevan oikeudenmukaista. Ja kuten jo aiemmin sanottua, päätösten oikeudenmukaisuus tulee esille siinä oikeudenmukaisuuden puolella, että vaikka 51 % päättäjistä voisi riistää loppua 49 % enemmistö päätös säännön mukaan, he eivät sitä tee.

## **4 BUDJETOINNIN KOMPLEKSIUS POLITIIKASSA – MITÄ, KENELLE JA MITEN?**

Tässä luvussa tarkoitukseni on paneutua budjetoinnin analysointiin empirian kautta eli käymällä läpi muutaman eri vuoden talousarvion (löytyvät valtiovarainministeriön Internet-sivuilla) sekä haastattelemalla budjetointiprosessissa kiinteästi mukana olevia henkilöitä. Haastattelut suoritettiin Helsingissä 6.4.2009 sekä 15.4.2009 nauhoittaen ja jälkeinpäin litteroiden. Yksi haastattelu suoritettiin 28.3.2009 sähköpostitse. Haastateltavat saivat kysymykset alustavasti ryhmiteltyinä teemoihin sähköpostitse etukäteen muutamaa viikkoa ennen varsinaisia haastatteluja. Haastateltavana olivat valtiovarainministeriön (VM) finanssineuvos, finanssisihteeri ja kaksi ministeriön erityisavustajaa. Viittaan haastateltaviin anonyymisti heidän omien toiveidensa mukaisesti eli en siteeraa ketään nimeltä mainiten. Lyhenteinä tekstissä käytän seuraavia kuvaamaan kutakin haastateltua henkilöä: finanssisihteeri FS, finanssineuvos FN, ministeriön erityisavustaja 1 EA 1 sekä ministeriön erityisavustaja 2 EA2. Viittaan haastatteluihin käyttämällä kyseisiä lyhenteitä sekä päivämääriä enkä koe tarpeelliseksi lisätä jokaisen viittauksen perään ”henkilökohtainen tiedonanto”, sillä oletan lukijan ymmärtävän kyseessä olevan henkilökohtaisen tiedonannon, kun kyseessä ovat haastatteluista saadut tiedot.

Pyrin tutkimaan varsinaisten talousarvioiden ohella myös näkökulmia oikeudenmukaisuudesta ja tehokkuudesta sekä Suomen valtion budjettien ja niiden ympärillä käytävää poliittista peliä ja tämä luku tarjoaa vastauksia siihen, onko budjetointi hyvinvointivaltiossamme (Suomi) oikeudenmukaista ja/tai tehokasta periaatteiltaan tai toiminnaltaan (prosessina).

Tässä luvussa paneudun budjetointiin politiikan välineenä ja itse budjetointiprosessiin. Käyn läpi muutaman vuoden talousarvion (vuodet 2002 ja 2008) ja vertaan niitä ”suurilta linjoiltaan” eli pääryhmittelynsä mukaan toisiinsa ja pohdin eroavaisuuksia ja ristiriitoja. On miltei mahdotonta (ainakin gradun kokoiseen työhön) käydä läpi talousarvioita kattavasti ja joka sektorilta, joten keskityn kuvaamaan suurimpia eroavaisuuksia ja pohtimaan niitä. Arvioin budjetointia prosessina ja sen oikeudenmukaisuutta lyhyesti myös John Rawlsin ja Robert Nozickin teorioiden pohjalta. Tekemieni haastattelujen pohjalta analysoin budjetointiprosessia ja siihen vaikuttamista yleisellä tasolla, sekä budjetointia



poliittisena välineenä. Musgravelaisen (1959) luokittelun julkisen sektorin klassiset tehtävät (resurssien allokaatio, uudelleenjako ja stabilisaatio) toteutuvat hyvin budjetoinnin ja budjettipolitiikan harjoittamisen myötä ja tähän kytkeytyvät budjetointia harjoittavat instituutiot vahvasti. Budjetointi sekä valtion harjoittama talouspolitiikka pyrkivät resurssien kohdentamisen kautta kokonaisuudessaan vastaamaan edellä mainittuihin kolmeen tehtävään melko kattavasti.

Olen valinnut analysoitavakseni vuoden 2002 sekä vuoden 2008 valtiovarainministeriön ehdotukset budjeteiksi. Valintani olen tehnyt sen perusteella, että tuolloin hallituksessa istuivat eri puolueet (vuonna 2002 Lipposen 2. hallitus ja vuonna 2008 Vanhasen 2. hallitus) ja kuuden vuoden väli tarkastelussa tuo esiin suurempia muutoksia, kuin vain vuoden budjettien välisen eron. Lisäksi, nykymuotoinen kehysbudjetointi otettiin käyttöön varsinaisesti vuonna 2003 (valtiovarainministeriön työryhmäraportin ehdotukset vuodelta 2003 ja 2007), joten vuoden 2008 budjetointiprosessikin on itsessään erilainen kuin vuoden 2002.

Budjetoinnin monikäyttöisyys politiikassa on suuri kokonaisuus ja se vaikuttaa moneen politiikanalaan sekä poliittiseen agendaan. Budjetoinnin välinearvoa (Saviahon ym. 1981, 16 mukaan budjetti väline, työkalu tietyn asiantilan saavuttamiseksi – budjettipolitiikka jakaantuu julkisten palveluiden tuotannon ohjaukseen, tulonjakoon vaikuttamiseen, maan taloudellisen sekä yhteiskunnallisen kehityksen ja taloudellisen kasvun edistäminen ja taloudellisen kehityksen tasapainoisuuden ylläpitoon) käyn lyhyesti läpi luvussa 4.4 kolmen eri teeman kautta: nostan esiin budjetoinnin (resurssien jaon) mahdollisena konfliktien aiheuttajana, tarkastelen yritysten ja muiden tahojen rooleja ja vaikutusmahdollisuuksia resurssien jaossa sekä pohdin budjetointia vaalien yhteydessä. Näihin kokonaisuuksiin olen saanut huomattavaa lisäsyvyyttä haastatteluistani ja ne pohjautuvatkin pitkälti haastatteluiden materiaaliin sekä omaan pohdintaan.

Aloitan seuraavassa pohtimalla talousarvioita ja arvioimalla niitä, tarkastelen kahden vuoden budjetteja (2002 ja 2008). Tämän jälkeen siirryn tehokkuuden ja tuottavuuden tarkasteluun sekä pyrin arvioimaan oikeudenmukaisuutta Rawlsin ja Nozickin kautta sekä budjetointiprosessia. Lopuksi syvennyn budjetointiin ns. työkaluna tutkimalla budjetointipolitiikkaa välineenä poliittisella areenalla.

## 4.1 Mitä kakku sisältää?

Tarkasteltaessa valtion talousarviota yleisellä tasolla, voidaan todeta sen sisältävän menot seuraaviksi vuosiksi eteenpäin kehysbudjetoinnin periaatteiden mukaisesti, sekä vuosispesifit suunnitellut menot. Tämän lisäksi on aina ns. budjetoimatonta rahaa, joka sisältyy talousarvioon, mutta jota ei ole osoitettu tiettyyn paikkaan. ”Jos hyväksytyyn talousarvioon välttämättä tarvitaan muutoksia, eduskunnalle voidaan antaa lisätalousarvioesitys. Lisätalousarvioesitysten laadinnassa noudatetaan pääosin samoja menettelytapoja kuin varsinaisten talousarvioiden laadinnassa. Kokonaisehdyksestä varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioesityksiä varten ja 200 milj. euroa jaettavaksi hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä tai myöhemmin.” (www.vm.fi.) Tämä mahdollistaa lisätalousarvioiden tekemisen esimerkiksi yllättävän tapahtuman seurauksena (hyvänä esimerkkinä voisi mainita tukirahojen ohjaamisen nopealla aikataululla vaikkapa paperitehtaan sulkemisesta lamaantuneen pienen kaupungin elvyttämiseksi). Käytännössä lisätalousarvioita tehdään jokaiseen budjettiin.

”Valtiovarainministeriö valmistelee vuosittain ehdotuksen valtion talousarvioksi (sekä tarvittaessa lisätalousarviot) sekä ehdotuksen valtiontalouden kehyksiksi tuleville vuosille. Tämän ohella se neuvoo ja antaa määräyksiä muille ministeriöille esimerkiksi talousarvioehdotuksen laadinnasta ja talousarvion soveltamisesta.” Valtiontaloutta puolestaan valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto. (www.vm.fi.)

Valtion talousarviossa ovat mukana arviot vuotuisista tuloista ja arvioidut määrärahat vuotuisiin menoihin, mutta se sisältää myös määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Talousarvioesitys koostuu yleisperusteluista (talouden näkymät, talousarvion talouspoliittiset lähtökohdat ja tavoitteet), numerotaulusta (taulukkona arvio valtion tuloista sekä eri hallinnonalojen määrärahoista) sekä yksityiskohtaisista perusteluista eli tiedoista esimerkiksi tulostavoitteista. (www.vm.fi.) Koska talousarvioesitys on moniosainen, käsittelen sen toista ja kolmatta osaa (numerotaulu ja yksityiskohtaiset perustelut) seuraavassa luvussa (4.2), sillä ne liittyvät oikeudenmukaisuuteen ja tehokkuuteen kiinteästi. Tulostavoitteet kietoutuvat tehokkuuteen ja numerotaulua sekä niitä (tulostavoitteita) voidaan arvioida oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Tässä luvussa esittelen aluksi suppeat numerotaulut

(en siis koko numerotaulua, pelkästään määrärahat pääryhmittelynsä mukaan) vuosilta 2002 ja 2008 sekä niiden eroavaisuuksia, jotta tehokkuusnäkökulman mukaan otto olisi luontevaa. Luvussa 4.3 paneudun talousarvioesityksen ensimmäiseen osaan eli yleisperusteluihin, sillä siinä tulevat mukaan vaikuttamismahdollisuudet prosessissa ja virkamiesten rooli erityisen hyvin – tavoitteet ja lähtökohdat talousarvioille ovat usein poliittisen debatin kohteena.

Jos tarkastellaan suppeasti vuoden 2002 talousarviota (seuraavalla sivulla valtiovarainministeriön ehdotus vuoden 2002 talousarvioksi), niin huomataan sen olevan hyvin pelkistetyin näköinen ennen lähempää tarkastelua. Toinen huomio on, että menot ja tulot täsmäävät miljoonalleen. Tarkastelemalla yhteenvetoja voidaan kuitenkin todeta, että talousarviot lisätalousarvioineen ovat saaneet aikaan sen, että sovituisissa kehyksissä ei ole ollut aiemmin kovin helppoa pysyä (tai valvonta ontui niin, ettei niissä edes haluttu pysyä), vaan menot lipsuivat yli systemaattisesti (ks. esimerkiksi valtiovarainministeriön työryhmäraportti vuodelta 2003: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, 38). Uudistukset kehysohjauksessa ovat kuitenkin saaneet aikaan tiukemman kurin ja ”kehyksissä on uudistusten jälkeen pysytty” (FS, 6.4.2009).

Menot talousarviossa on jaettu hallinnonaloittain ja tarkempaa jaottelua ei ole tehty – raha ei ole paperilla ns. korvamerkittyä muuten kuin hallinnonalan mukaan. Jos tarkastellaan varsinaista numerotaulua (valtiovarainministeriön Internet-sivut, [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/vm\\_2002.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/vm_2002.html)), siihen on jaoteltu huomattavasti tarkemmin menot osastoittain – ei vain karkein linjoin. Lisäksi perustelut ovat mukana arviossa. Vaikkapa Tasavallan presidentin määrärahoja esitettäessä talousarviossa, määrärahat on eroteltu esimerkiksi presidentin palkkaan, käyttövaroihin, presidentin kanslian määrärahoihin ja niin edelleen. Nämäkin jaot ovat edelleen melko karkeita, mutta tarjoavat kuitenkin huomattavasti tarkemman mahdollisuuden analysoida talousarviota. Omassa tarkastelussani pitäydyn kuitenkin karkeissa jaotteluissa.

## Tuloarviot

	milj. euroa
11. Verot ja veronluonteiset tulot	31 049
12. Sekalaiset tulot	4 015
13. Korkotulot ja voiton tuloutukset	807
15. Lainat	134
<b>Yhteensä</b>	<b>36 015</b>

## Määrärahat

		milj. euroa
21. Tasavallan Presidentti		6
22. Eduskunta		102
23. Valtioneuvosto		37
24. Ulkoasiainministeriön hallinnonala	694	
25. Oikeusministeriön hallinnonala		563
26. Sisäasiainministeriön hallinnonala		1 296
27. Puolustusministeriön hallinnonala		1 716
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala		5 678
29. Opetusministeriön hallinnonala		5 457
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala		2 466
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala		1 347
32. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala		874
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala		8 174
34. Työministeriön hallinnonala		1 971
35. Ympäristöministeriön hallinnonala		619
36. Valtionvelan korot		3
	743	
<b>Yhteensä ilman valtionvelan vähentämistä</b>		<b>34 743</b>
37. Valtionvelan vähentäminen		1 272
<b>Yhteensä</b>		<b>36 015</b>

Lähde: Valtiovarainministeriö, [www.vm.fi](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/aiemmat_talousarviot/frame_aiemmat.html)  
([http://budjetti.vm.fi/indox/tae/aiemmat\\_talousarviot/frame\\_aiemmat.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/aiemmat_talousarviot/frame_aiemmat.html))

Eri hallinnonalojen määrärahat vaihtelevat edellisen sivun taulukossa (vuodelta 2002) kovasti. Määrärahoihin vaikuttavat tietysti hallinnonalan toiminnan skaala ja toiminnan laatu (esimerkiksi ulkoministeriön toiminnan vaatimat varat eivät kosketa suurinta osaa kansalaisista välittömästi, mutta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminta on nähtävissä ja koettavissa jokapäiväisessä elämässä, välittömiä käyttäjiä on ”enemmän”). Sosiaali- ja terveysministeriölle esitetyt budjetoidut määrärahat ovatkin suurimmat yksittäiset hallinnonalan määrärahat (vuonna 2002 määrärahaesitys 8 174 miljoonaa euroa) ja seuraavaksi suurimmat määrärahat menevät valtiovarainministeriölle (vuonna 2002 määrärahaesitys 5 678 miljoonaa euroa) ja opetusministeriölle (vuonna 2002 määrärahaesitys 5 457 miljoonaa euroa). Muille hallinnonaloille budjetoidut määrärahat vaihtelevat vuoden 2002 talousarvioesityksessä Tasavallan presidentin 6 miljoonasta eurosta maa- ja metsätalousministeriön 2 466 miljoonan euron välillä.

Valtiontalouden tulopuolella voidaan todeta, että ”kakun” 36 015 miljoonasta eurosta suurin osa eli 31 049 miljoonaa euroa on verovaroin rahoitettua tuloa. Muita tuloja valtio saa esimerkiksi omistamistaan yrityksistään voittoina tai lainoista.

Talousarvioissa ei oteta huomioon esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen vaikutusta (siirtomenoja KELA:lle), joten tulonsiirrot, jotka ovat sidottuja suhdanteisiin, eivät kuulu sen piiriin. Lisäksi esimerkiksi valtionvelan korkomenot, eläkerahasto ja veikkausvoittovarot jäävät budjettikehyksen ulkopuolelle. ([www.vm.fi](http://www.vm.fi).) Kehyksenkin ulkopuolelle jääviä eriä on kuitenkin lueteltu talousarviossa. Tämän vuoksi tiettyjen hallinnonalojen, esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön, määrärahojen tarkastelu ei kerro koko totuutta todellisista varoista, jotka käytetään ministeriön alan toimintaan.

Valtiovarainministeriön ehdotus talousarvioksi voi tietysti aina muuttua, mutta suuntaantava se on – ehdotuksen alussa lukeekin, että se on vain suurpiirteinen. Ministeriöissä se hioutuu syksyn aikana siihen muotoonsa, jossa hallitus sen eduskunnalle hyväksyttäväksi esittää. Yleisesti ottaen muutokset eivät ole kovin suuria: tarkasteltaessa esimerkiksi vuoden 2002 hallituksen lopullista esitystä talousarvioksi, niin voidaan todeta, että kolmen suurimman hallinnonalan määrärahoiksi lopulta esitetyt summat olivat sosiaali- ja terveysministeriölle 8 003 miljoonaa euroa (VM:n ehdotus 8 174 miljoonaa euroa), valtiovarainministeriölle 5 682 miljoonaa euroa (VM:n ehdotus 5 678 miljoonaa euroa) ja opetusministeriölle 5 466 miljoonaa euroa (VM:n esitys 5 457 miljoonaa euroa)

([http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he\\_2002.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he_2002.html)). Pieniä muutoksia siis on, mutta linjaukset ovat samankaltaisia. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lopullinen määräraha tosin oli melkein kaksi sataa miljoonaa VM:n alkuperäistä esitystä pienempi, joten muutos oli euromääräisesti suurin. Samoin valtion kokonaisbudjetti hieman pieneni lopullisessa esityksessä: tulot ja menot täsmäsivät edelleen, mutta luku oli VM:n esityksen 36 015 miljoonaa euroa sijasta noin 35 260 miljoonaa euroa ([http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he\\_2002.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he_2002.html)). Näitä eroja selittävät prosessin aikana syntyneet muutokset määrärahojen tarpeissa, toiminta-alan muutokset sekä rakenteelliset muutokset. Osaltaan selittävä tekijä voi olla budjetointiprosessissa ministeriöissä ja niiden alaisuudessa olevien tahojen työ, jonka tuloksena muotoutuu lopullinen hallituksen esitys budjetiksi.

Tarkasteltaessa vuoden 2008 VM:n ehdotusta talousarvioksi (seuraavalla sivulla, [www.vm.fi](http://www.vm.fi)), on se noin 10 miljardia euroa suurempi kuin vuoden 2002 esitys. Prosentuaalinen kasvu kuudessa vuodessa on siis melko suurta (noin 25 %), kun esityksen yhteissummaksi nousee 45 046 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2002 esityksen 36 015 miljoonaan euroon. Merkittävimmät erot tulopuolella ovat verojen osuuden kasvu 31 049 miljoonasta eurosta 38 030 miljoonaan euroon, mutta suhteellisesti suurin ero tulopuolella ovat korkotulot ja voiton tuloutukset, joiden osuus kasvoi vuoden 2008 budjettiesitykseen 1 983 miljoonaan euroon 1 176 miljoonan euron lisäyksellä verrattuna vuoteen 2002 (korkotulot ja voiton tuloutukset vuonna 2002 olivat 807 miljoonaa euroa). Tämä kertoo siitä, että valtion harjoittama omistuspoliittikkakin vaikuttaa merkittävästä budjettiin. Lainan määrä vuoden 2008 budjettiesityksessä oli myös melko paljon (108 miljoonaa euroa) suurempi, kuin vuoden 2002 budjettiesityksessä.

## Tuloarviot

	milj. euroa
11. Verot ja veronluonteiset tulot	38 030
12. Sekalaiset tulot	4 790
13. Korkotulot ja voiton tuloutukset	1 983
15. Lainat	242
<b>Yhteensä</b>	<b>45 046</b>

## Määrärahat

	milj. euroa
21. Eduskunta	122
22. Tasavallan presidentti	9
23. Valtioneuvosto	60
24. Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1 095
25. Oikeusministeriön hallinnonala	717
26. Sisäasiainministeriön hallinnonala	1 025
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 419
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	6 822
29. Opetusministeriön hallinnonala	6 821
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 794
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2 075
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2 364
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	13 773
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	319
36. Valtionvelan korot	2 422
<b>Yhteensä (pl. valtionvelan vähentäminen)</b>	<b>42 837</b>
37. Valtionvelan vähentäminen	2 209
<b>Yhteensä</b>	<b>45 046</b>

Lähde: Valtiovarainministeriö,  
([http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/frame\\_2008.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/frame_2008.html))

[www.vm.fi](http://www.vm.fi).

Kauttaaltaan, kaikki menot ovat lisääntyneet kuuden vuoden aikana melko dramaattisesti. Yksi suuri ero on myös siinä, että vuonna 2002 työministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö olivat oma hallinnonalansa, kun taas vuonna 2008 hallinnonalan toimenkuvajaottelu oli muuttunut siten, että nämä kaksi ovat (nykyisinkin edelleen) työ- ja elinkeinoministeriö. Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä työministeriö lakkasivat olemasta 1.1.2008, jolloin työ- ja elinkeinoministeriö otti haltuunsa näiden kahden tehtävät ”lukuun ottamatta lähinnä maahanmuutto- ja kotoutusasioita sekä sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä” (työ- ja elinkeinoministeriö, [www.tem.fi](http://www.tem.fi)).

Suurimmat hallinnonalat näyttävät VM:n vuoden 2008 budjettiesityksessä olevan määrärahoja katsoessa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala (13 773 miljoonaa euroa), valtiovarainministeriön hallinnonala (6 822 miljoonaa euroa) sekä opetusministeriön hallinnonala (6 821 miljoonaa euroa). Toteutuneet määrärahat hallituksen talousarvioesityksessä olivat sosiaali- ja terveysministeriölle 13 935 miljoonaa euroa (+ 162 miljoonaa euroa verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen), valtiovarainministeriölle noin 6 749 miljoonaa euroa (- 73 miljoonaa euroa) sekä opetusministeriölle noin 6 889 miljoonaa euroa (+ 68 miljoonaa euroa) ([http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he\\_2008.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he_2008.html)). Luvut on pyöristetty kokonaisiin miljooniin euroihin. Valtiovarainministeriön ehdotuksen ja hallituksen esityksen välillä on siis edelleen pieniä eroavaisuuksia, joihin ministeriöllä ja muilla toimijoilla on vain kuukausi tai pari aikaa vaikuttaa loppukesästä ja syksystä (valtionvarainministeriön esityksen antamisesta hallituksen varsinaisen esityksen eduskunnalle antamiseen asti). Seuraaviin taulukoihin olen koonnut prosentuaalisesti erot vuonna 2002 ja 2008 valtionvarainministeriön ja hallituksen esitysten välillä jaettavien määrärahojen osalta. Tulopuolen muutokset eivät ole työni kannalta niin merkittäviä, että ne kannattaisi ottaa tarkasteluun mukaan.



Taulukko 1. Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen ja hallituksen talousarvioesityksen väliset prosentuaaliset erot vuonna 2002. Summat pyöristetty kokonaisuun miljooniin euroihin ja prosentit kahden desimaalin tarkkuudelle. Koottu valtiovarainministeriön tiedotteista koskien valtion talousarvioita (www.vm.fi).

Vuosi 2002

Hallinnonala	VM esitys (miljoonaa euroa)	Hallituksen esitys (miljoonaa euroa)	Muutos %
Tasavallan presidentti	6	6	0
Eduskunta	102	102	0
Valtioneuvosto	37	37	0
Ulkoasiainministeriö	694	709	2,2
Oikeusministeriö	563	564	0,18
Sisäasiainministeriö	1 296	1 304	0,6
Puolustusministeriö	1 716	1 716	0
Valtiovarainministeriö	5 678	5 682	0,07
Opetusministeriö	5 457	5 466	0,16
Maa- ja metsätalousministeriö	2 466	2 466	0
Liikenne- ja viestintäministeriö	1 347	1 312	-2,6
Kauppa- ja teollisuusministeriö	847	875	3,3
Sosiaali- ja terveysministeriö	8 174	8 003	-2,09
Työministeriö	1 971	1 975	0,2
Ympäristöministeriö	619	620	0,16
Valtionvelan korot	3 743	3 743	0
Valtionvelan vähentäminen	1 272	678	-46,7

Kuten taulukosta nähdään, valtiovarainministeriön ja hallituksen esitysten väliset erot ovat hyvin pieniä. Prosentuaalisesti suurin yksittäinen ero koskee valtionvelan vähentämistä, jota hallitus päätti esittää lyhennettäväksi melkein puolet vähemmän kuin valtiovarainministeriön alkuperäisessä esityksessä oli. Eri hallinnonalojen määrärahoissa eniten määrärahoja prosentuaalisesti ”menetti” liikenne- ja viestintäministeriö ja euromääräisesti sosiaali- ja terveysministeriö. Suurimman prosentuaalisen ja euromääräisen lisäyksen määrärahaan sai kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala. Vain kahden hallinnonalan ja valtionvelan vähentämisen osuutta vähennettiin hallituksen

esityksessä verrattuna valtiovarainministeriön esitykseen. Peräti kahdeksan hallinnonala sai lisää määrärahoja ja lopun kuuden hallinnonalan määrärahat säilyivät hallituksen esityksessä samana kuin valtiovarainministeriön.

Taulukko 2. Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen ja hallituksen talousarvioesityksen väliset prosentuaaliset erot vuonna 2008. Summat pyöristetty kokonaisuun miljooniin euroihin ja prosentit kahden desimaalin tarkkuudelle. Koottu valtiovarainministeriön tiedotteista koskien valtion talousarvioita ([www.vm.fi](http://www.vm.fi)).

Vuosi 2008

Hallinnonala	VM esitys (miljoonaa euroa)	Hallituksen esitys (miljoonaa euroa)	Muutos %
Tasavallan presidentti	9	9	0
Eduskunta	122	122	0
Valtioneuvosto	60	61	1,66
Ulkoasiainministeriö	1 095	1 096	0,09
Oikeusministeriö	717	725	1,11
Sisäasiainministeriö	1 025	1 074	4,78
Puolustusministeriö	2 419	2 426	0,28
Valtiovarainministeriö	6 822	6 749	-1,07
Opetusministeriö	6 821	6 889	0,99
Maa- ja metsätalousministeriö	2 794	2 796	0,07
Liikenne- ja viestintäministeriö	2 075	2 090	0,72
Sosiaali- ja terveysministeriö	13	13	
Työ- ja elinkeinoministeriö	773	935	1,17
Ympäristöministeriö	2 364	2 413	2,07
Valtionvelan korot	319	320	0,31
Valtionvelan vähentäminen	2 422	2 422	0
	2 209	1 953	-11,58

Vuoden 2002 budjettiesitysten välillä eroja on enemmän kuin vuoden 2008 esityksissä sen suhteen, että vain kolmen hallinnonalan (vuoden 2002 kuuden hallinnonalan sijaan) määrärahoihin ei ole tullut ollenkaan muutoksia esitysten välillä. Täytyy tosin todeta, että esimerkiksi valtioneuvoston määrärahoiksi (määrärahat muuttumattomat vuoden 2002 esitysten välillä) oli valtiovarainministeriön esityksessä 60 miljoonaa euroa ja hallituksen

esityksessä 60,652 miljoonaa euroa, jolloin se on taulukossani pyöristetty 61 miljoonaan euroon, sillä kaikki luvut tuli pyöristää samalla tarkkuudella vertailukelpoisuuden takaamiseksi. Tämän vuoksi esimerkiksi yhden miljoonan euron heitot esitysten välillä voivat olla todellisuudessa vajaan miljoonan euron erojakin.

Vain kahden alan määrärahoja supistettiin hallituksen esityksessä: valtiovarainministeriön ja valtionvelan vähentämisen. Jälkimmäistä supistettiin rajusti vuoden 2002 talousarvioesityksessä myös, mutta vaikka vuoden 2008 esityksessä määrärahan väheneminen olikin prosentuaalisesti sekä euromääräisesti myös suurin leikkaus, niin ei se kuitenkaan ollut mitään verrattuna vuoden 2002 leikkausprosenttiin (vuonna 2002 -47,6 % ja vuonna 2008 -11,58 %) tai euromääräiseen leikkaukseen. Loput 11 hallinnonalaa saivat hallituksen talousarvioesityksessä lisää määrärahoja verrattuna valtiovarainministeriön talousarvioesitykseen.

”Hallituksen kehyspäättösneuvotteluja varten valtiovarainministeriö laatii vertailun, josta käyvät ilmi merkittävimmät erot valtiovarainministeriön uuden kehys ehdotuksen ja edellisen kehyspäättöksen välillä. Talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisällytetään vertailu, josta käyvät ilmi keskeiset erot esityksen ja edellisen kehyspäättöksen ja sen taustalla olleiden oletusten välillä.” (Valtiovarainministeriön työryhmäraportti 2003, 46-47). Taloutta ja suhdanteita on vaikeaa ennustaa etukäteen (esimerkiksi vuonna 2007 vuoden 2008 budjetista päätettäessä talousnäkyviä kuvattiin vielä hyviksi vuonna 2008, [www.vm.fi](http://www.vm.fi)), joten on luonnollista että muutoksia tulee. Kehysjärjestelmä antaa onneksi vapauden korjata ehdotuksia sopeuttaen ne vallitsevaan tilanteeseen – tämä selittää osaltaan eroja VM:n ja hallituksen esitysten välillä.

Yleisellä tasolla arvioituna voidaan todeta, että määrärahojen jakaminen on suurilta linjoiltaan helposti tarkasteltavissa ja muutokset valtiovarainministeriön ja hallituksen talousarvioesitysten välillä ovat selkeitä havaita numeerisesti. Erot ovat helposti hahmotettavissa, mutta syyt niihin muodostavatkin aivan oman kokonaisuutensa, samoin budjettimuutosten seuraukset ovat ihan oma kokonaisuutensa. Seuraavassa luvussa analysoin syvemmin muutoksia tarkastelemalla eroja vuoden 2002 ja 2008 talousarvioesitysten välillä ja miettien niiden suhdetta tehokkuuteen.

## 4.2 Miten kakku jaetaan?

Numeroita tarkastelemalla on melko selkeää vain todeta, miten paljon resursseja menee millekin hallinnonalalle ja kuinka paljon määrärahat kasvavat vuosittain. Kysymykset siitä, onko jako oikeudenmukaista tai tehokasta, ovatkin asioita erikseen.

Talousarvion yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään se pohja, jonka mukaan ja jonka periaatteita noudattaen määrärahoja jaetaan talousarviossa. Yksityiskohtaisten perusteluiden alussa on esitetty budjetoinnin yleiset määräykset eli perusteet bruttobudjetoinnille, selitetty menomomentteja koskevat yleiset määräykset (menojen laadun mukaiset momentit: kulutusmenot, eläkkeet, puolustusmateriaalin hankkiminen, ..., muut ja erittelemättömät menot) ja seuraavassa osiossa on avattu sitä, mistä arvioidaan tulojen saapuvan valtion kassaan edelleen jaettavaksi ([www.vm.fi](http://www.vm.fi)).

Tuloarviot muodostuvat veroista ja veronluonteisista tuloista, sekalaisista tuloista, korkotuloista ja voiton tuloutuksista ja lainoista. Yksityiskohtaisiin perusteluihin on eroteltu arviot esimerkiksi tupakka-, alkoholi- ja tuloveroista saatavista tuloista ja se sisältää myös perusteet, joilla verotetaan ja mahdolliset muutosehdotukset veroihin (esimerkiksi vuoden 2002 talousarvioesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotetaan lakia tuloverolain muuttamisesta sekä lakia arvonlisäverolain muuttamiseksi) sekä perustelut tätä varten. Lisäksi yksityiskohtaiset perustelut selventävät yleistä tilannetta esimerkiksi tupakkaveron osalta taustoittamalla: ”Selvitysosa: Vero perustuu tupakkaverolakiin (1470/1994). Veron määrä on 50 % savukkeiden, 22 % sikareiden, 48 % piippu- ja savuketupakan ja 50 % savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan sekä 60 % savukepaperin vähittäismyyntihinnasta. Lisäksi savukkeista kannetaan veroa 15,13 euroa/1 000 kappaleelta ja piippu- ja savuketupakasta sekä savukkeiksi käärittävästä tupakasta 3,62 euroa/kg. Savukkeiden verollisen kulutuksen on arvioitu laskevan 2,5 % verrattuna vuoden 2000 verolliseen kulutukseen. Sikarien kulutuksen on arvioitu kasvavan 1 % sekä piippu- ja savuketupakan kulutuksen 3,5 % verrattuna vuoden 2000 tasoon. Vähittäismyyntihintojen arvioidaan nousevan yleisen kustannustason mukaisesti.” (Vuoden 2002 talousarvio, valtiovarainministeriö, [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he\\_2002.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he_2002.html))

Tuloarviot ovat oma osionsa ja niistä on helppo löytää yksityisistä perusteluista se, mistä kaikista valtion edelleen jaettava potti koostuu. Määrärahat on myös esitetty yksityisten perusteluiden kohdalla, jokainen oman hallinnonalansa mukaisesti. Perusteluista on melko helppoa ja selkeää löytää perustelut jokaiselle tehdyille toimille ja ratkaisulle, joten sen informatiivinen kontribuutio talousarviossa on suuri.

Monivuotisen toiminta- ja taloussuunnittelun lähtökohtana on varmistaa hallituksen valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevien linjauksien huomioon ottaminen kunkin ministeriön toimialalla. Toiminta- ja taloussuunnittelussa huomioidaan asetettujen tavoitteiden lisäksi toteutumatiiedot ja niistä tehdyt analyysit sekä määräajoin tehdyt arvioinnit toteutuneesta kehityksestä. Ministeriö laatii vuosittain hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman ottaen huomioon alaiensa virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnitelmat ja toimittaa sen valtionvarainministeriöön valtiontalouden kehyspäätöksen valmistelun perustaksi. Pääsääntöisesti nelivuotiskaudeksi tehtävä hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää mm. yleiset toimintalinjaukset ja painopisteet sekä tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehitykselle. Toiminta- ja taloussuunnitelma sisältää myös peruslaskelman, joka kertoo jo päätettyjen määrärahojen tason. Lisäksi ministeriö esittää suunnitelmassa kehittämisehdotukset sisältävän kehys ehdotuksensa sekä arviot kehysten ulkopuolelle jäävistä määrärahoista ja hallinnonalan tuloista. (www.vm.fi; ks. myös Puoskari, Pentti: Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Luku 3.7, Valtiontalous. Helsingin Yliopisto 2008.)

Toiminta- ja taloussuunnitelmien osalta tehokkuus on tärkeässä osassa (ainakin retorisesti) määrärahoja jaettaessa eli hallinnonaloille. Kuitenkin, tehokkuus perusteluna näyttäisi ontuvan melko pahasti, jos tarkastellaan esimerkiksi vuoden 2002 ja 2008 budjettien eri hallinnonalojen määrärahalisäyksiä kuuden vuoden aikana. Näistä yhteenvedon olen koonnut seuraavan sivun taulukkoon (taulukossa otetaan huomioon hallituksen toteutuneet esitykset eikä alkuperäisiä, VM:n esittämiä määrärahoja).

Taulukko 3. Määrärahojen erot vuosina 2002 ja 2008 hallinnonaloittain euromääräisesti sekä prosentuaalisesti. Summat pyöristetty kokonaisuun miljooniin euroihin ja prosentit kahden desimaalin tarkkuudelle. Koottu valtiovarainministeriön tiedotteista koskien valtion talousarvioita (www.vm.fi).

Määrärahojen erot vuosina 2002 ja 2008

Hallinnonala	Vuosi 2002	Vuosi 2008	Muutos miljoona euroa	Muutos %
Tasavallan presidentti	6	9	3	50
Eduskunta	102	122	20	19,6
Valtioneuvosto	37	61	24	64,86
Ulkoasiainministeriö	709	1 096	387	54,58
Oikeusministeriö	564	725	161	28,54
Sisäasiainministeriö	1 304	1 074	-230	-17,63
Puolustusministeriö	1 716	2 426	710	41,37
Valtiovarainministeriö	5 682	6 749	1 067	18,77
Opetusministeriö	5 466	6 889	1 443	26,21
Maa- ja metsätalousministeriö	2 466	2 796	350	14,19
Liikenne- ja viestintäministeriö	1 312	2 090	778	59,29
Sosiaali- ja terveysministeriö	8 003	13	5 932	74,12
Työ- ja elinkeinoministeriö*	2 850	2 413		
Ympäristöministeriö	620	320	-300	-48,38
Valtionvelan korot	3 743	2 422	-1	-35,29
Valtionvelan vähentäminen	678	1 953	1 275	188,05

\*vuoden 2002 budjetissa Työministeriö ja Kauppa- ja teollisuusministeriö omina hallinnonaloinaan, 1.1.2008 alkaen Työ- ja Elinkeinoministeriö.

Taulukon budjettivertailuun vuoden 2002 osalta laskettu yhteen työministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön määrärahat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Analyysi ei keskity ko. hallinnonalaan, joten muutos ei kovin relevantti tutkimuksen kannalta - tämän vuoksi taulukosta jätetty myös kokonaan laskematta muutokset kyseisellä hallinnonalalla.

Kuten taulukon luvuista huomaa, määrärahojen kasvukehitys on ollut melko huimaa. Määrärahojen muutokseen vaikuttavat tietysti osaltaan myös hallinnolliset muutokset (kuten työ- ja elinkeinoministeriön tapauksessa) sekä toimenkuvalliset muutokset (hallinnonalan työnkuvan muutos ja sen sektorin koon muutos). Lisäystä on tapahtunut joka sektorilla lukuun ottamatta sisäasiainministeriötä ja ympäristöministeriötä. Valtiovelan korkojen osuus riippuu velan määrästä, joten siihen käytettävien määrärahojen arviointi kunkin budjetin osalta ei onnistu tutkimatta valtion velan määrää ja -laatua. Valtionvelan vähentäminen riippuu suhdanteista ja valtion taloudellisesta tilanteesta, joten senkin määrän arviointi ei ole kovin yksinkertaista. Kehysehdoista tarkistetaan aina kunkin suhdannetilanteen mukaan ennen varsinaisia talousarvioehdotuksia. Kuitenkin, budjettien välillä voidaan todeta ainakin se, että vuonna 2008 valtiotalouden voisi yleisesti ottaen olettaa olevan paremmalla tolalla kuin vuonna 2002, sillä valtionvelan korkomenoja on huomattavasti vähemmän ja valtionvelkaa lyhennetään lähes 190 % enemmän kuin vuonna 2008. Velan määrä tosin on myös poliittinen päätös, sillä ei voida olettaa että velkaa lyhennetään pelkästään hyvinä taloudellisina aikoina – voidaan päättää sen lyhentämisestä reilusti myös, vaikka valtiontalous olisikin huonolla tolalla.

Prosentuaalisesti ja euromääräisesti huikein lisäys kuudessa vuodessa on tapahtunut sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (lisäystä vuodelle 2008 verrattuna vuoteen 2002 yli 74 % eli 5 932 miljoonaa euroa). Toisia ”suuria voittajia” määrärahoissa ovat valtioneuvosto (lähes 65 % plussaa vuodesta 2002 eli 24 miljoonaa euroa), liikenne- ja viestintäministeriö (yli 59 %, 778 miljoonaa euroa) sekä ulkoasiainministeriö (lähes 55 %, 387 miljoonaa euroa).

Rakenteelliset ja tehtävänälojen muutokset näkyvät budjeteissa ja selittäisivät muutoksia, mutta niiden mukaan ottaminen graduni kokoiseen työhön ei ole mahdollista niiden laajuuden ja monimuotoisuuden takia, joten määrärahojen analyysini tapahtuu vain pintapuolisesti lukuja analysoimalla. Vaikka tutkisikin perin pohjin hallinnonalojen rakenteellisia ja tehtäväkenttään vaikuttavia muutoksia määrärahojen kasvun perusteena, olisi tietojen esiin saaminen hyvin vaikeaa ja työlästä. Talousarvioesitysten yleisperusteluista löytyy hallinnonalojen määrärahojen muutoksiin selvennyksiä, mutta sielläkin ne on ilmaistu melko arbitraarisesti, esimerkiksi valtiovarainministeriön määrärahojen perustelu talousarvioesityksen yleisperusteluissa vuodelta 2002: ”Hallinnonalalle ehdotetaan määrärahoja yhteensä 5 682 milj. euroa, missä on lisäystä 412

milj. euroa vuoden 2001 talousarvioon verrattuna”. Seuraavassa kappaleessa kerrotaan melkein puolen VM:n menoista olevan eläkkeitä ja että niihin ja valtion maksamiin korvauksiin ehdotetaan 4,9 % korotusta summan nousten 2 724 miljoonaan euroon. Kuitenkin, tuo 4,9 % korotus olisi euromääräisesti noin 133 miljoonaa euroa, joten 412 miljoonan euron lisäys määrärahoihin ei sen avulla selity. (vuoden 2002 talousarvioesitys, valtiovarainministeriö: [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he\\_2002.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he_2002.html)). ”Pelkkinä euromäärinä ilmaistujen kehyksien perusteella on mahdotonta muodostaa kuvaa siitä, mitä budjettipoliittisia ratkaisuja kehyksiin sisältyy, mistä tehtävistä aiotaan vähentää ja mihin lisätä ja mitä vaikutuksia näillä ratkaisuilla on” (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 2003, 33). Tämän vuoksi perusteluiden selkeyttäminen ja suuremman tulosvastuun perääminen voisi olla paikallaan. Vuoden 2003 raportin kehitysehdotusten jälkeen perustelut tosin ovat huomattavasti selkeämmin jäsenneilyt kuin ennen sitä.

Joillain hallinnonaloilla määrärahojen suhteellinen lisäys on niin suurta, etteivät rakenteelliset muutokset tai tehtävänälojen uudelleenmäärittely selitä muutoksia. Resurssien jakaminen on tietysti poliittisen neuvottelun ja väännön tulos sekä yleiskehityksen ja –tilanteen puitteissa tapahtuvaa – esimerkiksi taloudellisen matalasuhdanteen aikana työttömyys kasvaa, jolloin sosiaalipalveluiden käyttökin oletettavasti kasvaa ja luonnollisesti tämän sektorin määrärahojen suhteellinen kasvu voi hetkeksi nousta prosentuaalisesti korkeaksi. Kuitenkin, lähtökohtaisesti määrärahoja kasvatetaan joka budjetissa (muutamia poikkeuksia löytyy) ja tämä herättää esiin mielenkiintoisen kysymyksen tehokkuudesta tai sen puutteesta talousarvioita laadittaessa. Onko periaatteena ainainen määrärahojen kasvatus ja kasvatus joka budjettiin, vai voitaisiinko ajatella, että tehokkuuden parantamisella voitaisiin välttää ainainen kakun paisuttaminen? Toki inflaatiokin syö rahan arvoa, mutta edellisen taulukon prosenttiosuuksia ja lukuja tarkastelemalla väitän, että hallinnonalojen toiminnassa on todella huomattavan paljon tehottomuutta, jos määrärahoja täytyy monella hallinnonalalla yli tuplata kuuden vuoden aikana. Esimerkiksi Tasavallan Presidentin määrärahojen 50 % kasvu kuuden vuoden aikana (ks. taulukko 3 sivulla 20) ei juuri selity inflaatiolla tai Tasavallan Presidentin toimenkuvan muutoksella. Tätä menoa Suomen valtion budjetti kasvaa mammuttimaiseksi lyhyen ajan sisällä. Ei ole mahdollista, että lähes jokaisen hallinnonalan tehtäväkenttä olisi kasvanut niin paljon, että määrärahoja on lisätty vähintään hieman yli 14 % (toki muutaman hallinnonalan määrärahoja supistettu rakenteellisista



muutoksista johtuen). Tehottomuuden täytyy myös olla melkoisen suurta, jos tällä tahdilla on tehty lisäyksiä.

Nollapohjabudjetointi (zero-base budgeting) budjetointitekniikkana edellyttää budjetin menojen perustelua aina kaikilta osin uudelleen joka kerta (Saviaho ym. 1981, 31). Periaatteena on juurikin se, että saataville resursseille pitää olla tarve – ne eivät saa olla vain tapa. Tämä ennen kehysbudjetointia syntynyt suuntaus edellyttää tehokkuuden osalta parempaa kontrollia kuin nykyinen kehysjärjestelmä. Toki se on huomattavasti joustamattomampi, mutta elementtien mukaan otto siitä voisi saada aikaiseksi tehokkuuden kasvua.

Sekä vuoden 2003 että vuoden 2007 valtiovarainministeriön työryhmien raportit ehdottavat, että uusia määrärahoja jaettaessa tai talousarvion muuttuessa, perustelut tälle on esitettävä. Kumpikin raportti arvostelee kehyspäättöksen läpinäkyvyyden huonoutta ja sitä, että on vaikeaa arvioida todellista määrärahaa ja sen käyttöä. Läpinäkyvyyden puutos voi johtaa tehottomuuteen siksi, että tarkkojen määrärahojen kohteiden ja käyttötarkoitusten ollessa hämärät, resurssien jakokin vääristyy väistämättä. Kokonaiskehys on melko sitova, mutta sen sisäinen läpinäkyvyys huonoa.

”Menojen kasvuna näkyvä lipsuminen on johtanut siihen, että muodollisesti useampivuotiset menokehykset ovat asiallisesti ottaen surkastuneet seuraavan vuoden budjetin esinäytökseksi. Määrärahatavoitteiden toteutumista voidaan arvioida vain pääpiirteittäin, koska tavoitteet on määritelty reaalisesti eikä määrärahojen reaalista lisäystä eksplisiittisesti arvioida talousarvioissa”. Vuoden 2003 raportissa mainitussa ministerityöryhmän muistiossa vuodelta 2002 mainitaan tehokkuuden ja tuloksellisuuden paremmaksi seuraamiseksi raja-aitojen madaltaminen eri hallinnonalojen välillä sekä kehyksien tarkastelu pitkäjänteisemmin. Tämä toteutettaisiin siten, että olisi yhdistetty strategia- ja kehystarkastelu, jossa arvioitaisiin saavutettuja tuloksia ja vertailtaisiin erilaisten toimintamallien kustannustehokkuutta. Tämän tarkastelun perusteella voitaisiin sekä toimintaa että resursseja suunnata uudelleen, jos sille nähtäisiin tarvetta. Vuoden 2003 työryhmä ei kuitenkaan näe poikkihallinnollista yhteistyötä ongelmana, vaan pitää kehysjärjestelmää melko joustavana sen osalta. (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 2003, 33, 36, 43)

Oli miten oli, ongelmat ovat tiedossa: kehysjärjestelmä antaa mahdollisuudet sopeuttaa budjettia nopeasti lisätalousarvioiden kautta ja sen pitäisi toimia työkaluna pitkäjänteiselle

suunnittelulle, mutta raporttien esiin nostamat ongelmat kumpuavat juuri samoista systeemin eduista. Tiukat rajaukset hallinnonalojen välillä korostavat blokkiutumista ja reviirijattelua osaltaan, mutta yhteistyö on kuitenkin mahdollista. Kehysbudjetointia järjestelmänä sinänsä ei moitita suuriltakaan osilta, vaan sen käyttöä: kehykset eivät juuri vaikuta, vaan joka talousarvio aloitetaan tavallaan alusta eikä hyödynnetä edellisiä kehyksiä suunnittelussa niin kuin pitäisi. Järjestelmän dynaamisuus antaa varaa myös lepsuiluun siinä mielessä, että kehyksiin voidaan sisällyttää päätettäessä vaikka mitä ja ottaa sieltä pois, mutta kokonaistilinpäätös vasta näyttää sen, paljonko valtion kassasta todellisuudessa menee rahaa. Vuoden 2003 uudistuksen myötä tulleet kokonaiskehykset ovat pitäneet melko hyvin kuitenkin, sanoo finanssisihteeri valtiovarainministeriöstä (FS, 6.4.2009). Ennen vuotta 2003, kun kehyksissä ei ollut ”pakko” pitäytyä, ne ylittyivät lähes poikkeuksetta.

Yksityiskohtaisista perusteluista löytyy kunkin hallinnonalan alta kyseisen hallinnonalan tulostavoitteet, mutta ne eivät ole kovinkaan konkreettisia, vaan melko lailla sanahelinää. Numeeriseen muotoon niitä ei ole konkreettisesti puettu, joten tavoitteiden toteutuminen ja sen seuraaminen voi olla melko lailla hankalaa. Edellisen vuoden taloudelliset tiedot on esitetty sekä talousarvioesityksen uusi määräraha, mutta sen kummempin asiaa ei ole selitetty. Jos katsoo esimerkiksi valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahaesitystä vuodelle 2002 ([http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he\\_2002.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he_2002.html)), niin yksityiskohtaisissa perusteluissa on kerrottu, että esimerkiksi kohdan 99. ”muut valtiovarainministeriön hallinnonalan menot” kasvu prosentuaalisesti verrattuna edelliseen vuoteen on 1 333 % (4 255 tuhannesta eurosta peräti 60 965 tuhanteen euroon), mutta sen kummempaa erittelyä ei ole tarjolla. Tiedon varmasti saisi halutessaan, mutta yksityiskohtaisten perusteluiden tulostavoitteissa olisi ehkä hyvä kertoa, minkälaiseen tulokselliseen toimintaan noinkin suuri prosentuaalinen lisäys määrärahoitusta menee, eikä tarjota vain ympäröivä lauseita. Valtiovarainministeriön edustajalta (FS) kysyttäessä asiasta totesi hän saman: määrärahojen suureen lisäykseen täytyy olla hyvä syy (rakenteellinen muutos esimerkiksi tehtäväkentässä), mutta hänkään ei osannut sanoa mistä määrärahojen dramaattinen lisäys johtui ja mistä sen saisi helpoiten selville. Ainoa tapa olisi ehkäpä käydä momentti kerrallaan talousarviota läpi, tarkistaa kehitysehdotukset kehyspäätökseen ja selata asiakirjat läpi, mikä olisi suhteettoman suuri työmäärä tämänkaltaiseen tutkimukseen. Asioiden monimutkaisuutta tehokkuuden kannalta lisäävät järjestelmän viat: ”syy ei ole aina siinä, etteikö olisi tarpeeksi rahaa, vaan siinä, että järjestelmä ei välttämättä toimi”

(FS, 6.4.2009). Järjestelmän rakenteelliset viat saattavat aiheuttaa suurta tehottomuutta ja sitä ei poisteta lisärahoituksella, vaan itse rakenteiden remontilla. ”Ongelma on siinä, ettei olemassa olevaa kyseenalaisteta, vaan mietitään aina, mihin niitä (määrärahoja/resursseja) laitetaan lisää. Pitäisi aika ajoin käydä pohja läpi ja katsoa mistä voisi ottaa pois ja mihin laittaa lisää, johonkin hyödyllisempään, tehokkaampaan.” (FS, 6.4.2009).

Alla on valtiovarainministeriön sivuilta otettu pyramidikaavio siitä, mitä tuloksellisuus merkitsee valtion taloudessa ja toiminnallisuudessa. Tuloksellisuuden kriteereiksi on määritelty yhteiskunnallinen vaikuttavuus (yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ilmaistuna yhteiskunnan tilan tai sen jäsenten olosuhteiden muutoksina ja se, missä suhteessa asetetut tavoitteet on saavutettu), kustannusvaikuttavuus (edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisen kustannukset) sekä valtionhallinnon ja julkisen palvelutuotannon toiminnan tuloksellisuus (tuotokset ja laadunhallinta, toiminnallinen tehokkuus sekä henkilöstö) ([http://www.vm.fi/vm/fi/09\\_valtiontalous/045\\_tuloksellisuus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/045_tuloksellisuus/index.jsp)).



Lähde: valtiovarainministeriön sivut, [www.vm.fi](http://www.vm.fi).

Kuten kaaviosta nähdään, niin perinteiset kilpailutalouden kriteerit (vapaa kilpailu, valtion puuttumattomuus markkinoihin) eivät ole pyramidissa, vaan tuloksellisuus liittyy yhteiskuntaan ja siihen vaikuttamiseen. Toiminnallinen tehokkuus on osioista ehkä ainut, jota voisi pitää tehokkuuden arvioinnissa pareto-tehokkuuden kannalta relevanttina.

Pareto-optimaalisuuden tila on siitä mielenkiintoinen, että siinä ei ole mahdollista parantaa tilannetta huonontamatta sitä toisaalla. Jos katsotaan kehyspäätöstä ja budjetointia Suomen valtiossa, niin se ei ole lähelläkään pareto-tehokkuuden tilaa. Pareto-tehokkuuden kolme ehtoa (vaihdon tai kulutuksen tehokkuus, tuotannon tehokkuus ja tuotos/valinta-tehokkuus, Tuomala 1997 22, 26, 29) eivät toteudu resurssien jaossa budjetoinnin myötä, jos joka vuosi määrärahat kasvavat lähes kaikilla sektoreilla, väitän. Vaihdon tai kulutuksen tehokkuus –ehto vaatii siis, ettei ole olemassa tapaa, jolla yhteisön hyödykkeiden ja palveluiden kokonaiskulutus voitaisiin uudelleenorganisoida siten, ettei kukaan kärsisi ja jotkin hyötyisivät uudelleenorganisoinnista. Väitän että tämä ei pidä paikkaansa Suomessa kehysbudjetoinnin saralla. Edellä esittämäni taulukot ja niistä selkeästi näkyvät suuret määrärahojen kasvut jo kuuden vuoden aikana kertovat omaa kieltään siitä, että rakenteissa ja prosesseissa täytyy olla jotain pielessä, jos ainoa keino on ainainen resurssien lisääminen. Kehysbudjetin raamien sisällä voidaan eri toimin (esimerkiksi lisätalousarviot) lisätä resursseja mikä kertoo suoraan siitä, että kaikki resurssit eivät ole (pareto-tehokkaassa) käytössä. Toki poikkihallinnolliset siirrot kesken budjettikauden hallinnonalalta toiselle ovat mahdollisia (ja pareto-tehokkaassa tilanteessa tämän pitäisi mennä juuri niin), mutta kuten valtiovarainministeriön työryhmäraportissa vuodelta 2003 siis todettiin, niin kehykset ylittyivät melkein säännöllisesti ennen vuotta 2003 eli kakkua kasvatettiin sen sijaan, että sen jakoa muutettaisiin. Tämä ”korjaantui” vuoden 2003 raportin jälkeen sillä, että kehyksissä kyllä pysytään melko hyvin, mutta jakamattoman varauksen osuus (300 miljoonaa euroa) on niin suuri, että se mahdollistaa tämän. Lisäksi, jos määrärahoja kasvatetaan melkein säännönmukaisesti, niin on helppoa sanoa, että budjetissa on pysytty – tosiasiallisesti siitä on vain tehty niin suuri, ettei ylitysvaaraa ole.

Kaksi muuta ehtoa eli tuotannon tehokkuus (ei ole tapaa uudelleenkohdentaa yhteiskunnan tuotantoresursseja siten, että joidenkin tuotteiden tai palvelusten tuotanto kasvaisi muun tuotteen tai palvelun tuotannon vähenemättä) sekä tuotos/valinta- tehokkuus (talouden tulisi tuottaa hyödykkeitä yhdistelminä, jotka vastaavat kuluttajien maksuhalukkuutta)

liittyvät kiinteästi edelliseen vaihdon ja kulutuksen tehokkuuteen, mutta niiden analysoiminen onkin jo vaikeampaa. On hankalaa tutkia, miten voitaisiin tuottaa lisää esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita (julkisesti tuotettu palvelu) lisäämättä resursseja, mutta esimerkiksi koulutus ja uudelleenjärjestelyt varmasti tuottaisivat tässäkin tulosta. Täytyy kuitenkin muistaa, että pareto-tehokkuus kuvaa melko pitkälti ideaalista kilpailutaloutta ja hyvinvointivaltiossa valtion suuri rooli ja interventio markkinoille tuottavat myös suurta tehottomuutta verotuksen ja erilaisten kannustinloukkujen myötä. Itse näkisin tehokkuuden kasvattamiseksi ensisijaisen tärkeänä julkisten palveluiden rakenteiden uudelleenorganisointia ja hallinnonalojen toimenkuvien uudelleenorganisointia, jotta tehokkuus kasvaisi. Täysin pareto-tehokkaaseen tilaan ei skandinaavis-sosiaalidemokraattisessa hyvinvointivaltiossa päästä, mutta ei ole tarkoituskaan, sillä pareto-tehokkuus ei huomio oikeudenmukaisuusaspektia, mikä kuitenkin on hyvinvointivaltion kantavista tekijöistä yksi. Seuraavassa luvussa pohdin oikeudenmukaisuuden yhdistämistä budjetointiin.

### **4.3 Budjetointiprosessi**

Haastatellessani finanssisihteerä kävi ilmi, että vaikka valtionvarainministeriön työryhmäraportit vuosina 2003 ja 2007 eivät ehkä näkyneet paljoakaan hallitusohjelmissa, niin käytännössä raporttien ehdottamat muutokset ovat suurilta osin toteutuneet työryhmän haluamalla tavalla, hän sanoi (FS, 6.4.2009). Hallitusohjelmiin (Jäätteenmäen hallitus, Vanhasen ensimmäinen ja toinen hallitus, [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi)) uudet tavoitteet ja toimintamallit vain oli kirjattu niin ympäröivästä, että niistä oli melko mahdotonta päätellä asioiden todellista tilaa valtiovarainministeriön kehysmenettely- ja budjetointikäytännöistä, mutta onneksi ”sisäpiiriläinen” osasi kertoa, että prosessia on kehitetty jatkuvasti ja uusi raportti saataneen tehtyä taas ensi hallituksen astuessa toimiin. ”2003 raportti aloitettiin tavallaan puhtaalta pöydältä, mutta 2007 raportin teko oli helpompaa, tavallaan päivitys vanhaan raporttiin” (FS, 6.4.2009). Järjestelmän pitkäjänteinen kehittäminen ja prosessin jatkuva parantaminen on siis tärkeää etenkin virkamiehille, jotka valmistelutyön tekevät ja ovat mukana prosessissa kiinteästi, vaikka suurimman huomion vievät yleensä mediaan päätyvät uutiset yksittäistapauksista budjetissa tai poliitikot, jotka sinetöivät budjetin ja kehysten raamit. Elokuun budjettiriihi on yleensä medialle se uutisoitava tapahtuma ja kiinnostavin alue koko kehysprosessissa.

Taloustarvion yleisperusteluiden yhteenvedossa on kerrottu talouden näkymistä, ennusteista koskien tulevaa kehitystä ja siitä, mihin talouspolitiikalla pyritään budjettikaudella. Yleisperustelut sisältävät yleisesti ottaen tuloarviot, määrärahat jne. numerotaulun sisällön tiivistetyssä muodossa. Yleisperusteluiden ehkä tärkein anti on perustella lähtökohdat ja tavoitteet, jonka pohjalle talousarviot on tehty eli esimerkiksi finanssipoliittiset, veropoliittiset sekä työvoimapoliittiset lähtökohdat ja tavoitteet. Jos vertaa vuosien 2002 ja 2008 talousarvioiden yleisperusteluita, niin jälkimmäisessä yleisperustelussa on esitetty asiat selkeämmin ja jäsenellymmmin kuin aiemmassa. Toinen suuri ero on siinä, että vuoden 2008 talousarvioesityksen yleisperusteluissa puhutaan huomattavasti enemmän sitoutumisesta ja pitkän aikajänteen talouspolitiikasta eli retoriikkakin on melko erilaista vuoteen 2002 verrattuna. Jos vertaa esimerkiksi yleisperusteluiden kohtaa ”Talouspoliittiset lähtökohdat ja tavoitteet”, niin julkisen talouden kestävyys on vuoden 2002 talousarvioesityksessä kuitattu melko lyhyellä ja yleispätevällä tekstinpätkällä, kun taas vuoden 2008 yleisperusteluissa on oma kohtansa ”Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä”. Finanssipoliitiikan pidemmän aikavälin tavoite on toki omana osanaan vuoden 2002 yleisperusteluissa, mutta kauttaaltaan katsoen vuoden 2008 yleisperustelut ovat huomattavasti laajemmat ja tarkemmat koskien pitkän aikavälin suunnittelua. Samoin tuottavuus ja tehokkuus on listattu vuoden 2008 yleisperusteluihin omaksi kohdakseen (kohta 3.3, Julkisen palvelutuotannon ja hallinnon kehittäminen). (Yleisperustelut valtiovarainministeriön sivuilla talousarvioesitysten yhteydessä: vuosi 2008 [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he\\_2008.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he_2008.html) sekä vuosi 2002 [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he\\_2002.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he_2002.html))

Yleisperusteluiden tarkoituksena on selventää talousarviota sekä talouden näkymien kannalta että sen kannalta, millä perustellaan määrärahojen lisääminen tai muuttaminen eri hallinnonaloilla. Se tekee sen, muttei mielestäni silti riittävällä tarkkuudella. Suuret rakenteelliset muutokset on mainittu hallinnonaloittain määrärahojen jakautumista selventävässä osiossa, sekä selitetty menojen kasvua joiltain osin. Esimerkiksi vuoden 2008 talousarvioesityksessä valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahojen kasvua on selvennetty: ”Suomen maksuosuuksiin Euroopan unionille ehdotetaan 1 601 milj. euroa, missä on kasvua 73 milj. euroa vuoden 2007 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Kasvu aiheutuu bruttokansantuloon perustuvien maksujen, Yhdistyneelle kuningaskunnalle

myönnettävän maksuhelpotuksen osuuden ja arvonlisäveropohjaan perustuvien maksujen noususta” ([http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he\\_2008.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he_2008.html)). Määrärahoja on yritetty perustella ja selventää, mutta edelleen läpinäkyvyys on heikonlaista. Yli 70 miljoonan euron lisäystä selitetään muutamalla lauseella, joiden taustojen tarkistaminen olisi suuri työ. Väitän kuitenkin että vuoden 2008 yleisperustelut ovat huomattavasti kattavammat ja selittävämmät kuin vuoden 2002, joten edistystä on tapahtunut.

Tällä hetkellä finanssisihteeri ja finanssineuvos näkevät järjestelmän melko toimivaksi, mutta parannettavaa aina toki löytyy. Samoin erityisavustaja, ”hyvinhän tämä meidän kehysmenettely on toiminut, oikeasti” (EA 1, 15.4.2009). ”Eräs ongelma voisi olla se, että verotus ei ole mukana kehysjärjestelmässä, esimerkiksi kaikki verotuet joita maksetaan (kotitalousvähennyksen korot jne.) heikentävät valtiontalouden tasapainoa mutta kehysjärjestelmä ei rajoita niitä millään tavalla. Tullaan kuitenkin käytännön ongelmiin – esimerkiksi verotukia on erittäin vaikea arvioida, määrärahoja helppo.” (FS, 6.4.2009) Ongelmat osoittautuvat monimutkaisiksi, koska kaikki vaikuttaa kaikkeen. Verojen arvioiminen etukäteen on melko hankalaa yleisesti ottaen. Prosessin osasen muokkaaminen muokkaa myös muitakin osasia, joten kovin dramaattisia muutoksia tuskin ollaan tekemässä järjestelmään.

Erityisavustajista toinen näkee kehyspäättöksen raskaana verrattuna budjettien laatimiseen. ”Kehyksessä on ihan kaikki auki, ihan kaikki. Joka momentti. Ministeriöillä on paitsi yhdelle vuodelle, niin neljälle vuodelle esityksiä. Että koska otettaisiin mitä, mitenkä jaksotettaisiin määrärahoja ja niin edelleen” (EA 1, 15.4.2009). Hänen mukaansa prosessi on siis työmäärältään raskas valtiovarainministeriön päässä, mutta toisaalta vie työmäärää pois budjetin puolelta. Eli asiat ovat melko suhteellisia. ”Edelleen on kritiikkiä, että miksi kehyksissä mennään ihan lillukanvarsiin, ettei kannattaisi päättää mitään sadantuhannen euron juttuja, vaan pikemminkin suuria linjoja, siis sellaisia allokointijuttuja. Miten ministeriö oman kehyksensä sisällä jakaa, on sitten enemmän budjettiprosessin juttuja.” (EA 1, 15.4.2009.) Virkamiestasolla ja erityisavustajien piirissä haasteet itse prosessissa nähdään siis hieman eri kanteilta, mikä on tietysti ihan luonnollista.

Valtiontalouden stabilisaatiotehtävään kuuluu kokonaisuutenaan mitoittaminen ja julkisen talouden tasapainon säätely sekä kansantalouden kehitykseen ja suhdanteisiin

vaikuttaminen (Harrinvirta & Puoskari 2001, 2). Budjetin yleisperustelut sisältävät talouden näkymät, lähtökodat ja tavoitteet. Valtion budjetti pyrkii aina olemaan tasapainoinen, tosin tässä on mahdoton aina onnistua – esimerkiksi taloudellisen taantuman aikana voidaan joutua tekemään muutoksia, jotka suistavat sen tasapainosta. Kehysbudjetointi järjestelmänä ja prosessina antaa kuitenkin pelivaraa muutoksia varten ja tässä tuleekin esiin järjestelmän vahvuus ja samalla heikkous: muutoksia on helppo tehdä ja tilanteisiin sopeutua, mutta poliittiselle pelille ja eri eturyhmien painostukselle ja kikkailulle jää enemmän tilaa. ”Joskus väitetään, että kehykset estävät allokaatiovaihdokset. Tämä ei kuitenkaan ole totta sillä kehys asettaa kokonaisuudelle katon, ei muuta. Jos hallitus haluaa jakaa rahat toisin, se voi niin tehdä” (FN, 28.3.2009). Toisaalta, politiikkaan kuuluukin eri tahojen intressien ajaminen ja niiden yhteensovittaminen. Budjetointiprosessi antaa tilaa juuri tämänlaiselle toiminnalle. ”Sitovaa on vain kokonaiskehys” (FS 6.4.2009). Eli budjetin kehysten mentyä läpi, poliittinen peli ei lakkaa vaan jatkuu edelleen, sillä siihen on ainakin järjestelmän puolesta mahdollisuus.

Kehysbudjetointi eroaa prosessuaalisesti aiemmista budjetointimalleista Suomessa esimerkiksi aikataulutuksen ja toimintatapojen suhteen. Asetelma on ”ylhäältä-alas” (Harrinvirta & Puoskari 2001, 3,4) ja budjettiin vaikuttaminen on aikataulullisten seikkojen takia vaikeampaa kuin ennen kehysbudjetointia (ennen budjettipoliittisten ratkaisujen tekeminen oli loppukesästä, nyt keväällä – enää ei ole kesää välissä, jonka aikana eri hallituspuolueet ja toimijat voivat vaikuttaa linjauksiin tekemällä sopimuksia ”kesäloman” aikana). Finanssineuvoksen mukaan ”aikaisemmin elokuun budjettiriihi oli hankala, pitkä ja myös riitainen tapahtuma; nyt asioista (päälinoista) voidaan sopia kevään kehysriihessä” (FN, 28.3.2009). ”Aikaisemmin budjettiriihi kesti päiväkausia, viikon, nyt asiat saadaan sovittua muutamassa päivässä” (FS, 6.4.2009). Mutta vaikkakin kesä saattaa vaikuttaa hiljaisemmalta ajalta, niin ”virkamiestasolla tehdään töitä ihan koko kesä” (FS, 6.4.2009). Finanssisihteerin mukaan kuitenkin melko paljon auttaa se, että asioista puhutaan jo pitkälti etukäteen, esimerkiksi vuoden 2010–2013 kehyksen raameista on jo sovittu kehysriihessä – asioilla on selkeät suuntaviivat, joita pitkin edetä. Suurta dramatiikkaa ei siis budjettiriihessä yleensä esiinny enää samaan tapaan kuin ennen kehysbudjetointia, mutta toki erimielisyyksiä on aina. ”Isommat riidat sektoriministerien ja VM:n välillä pyritään ratkomaan kahdenvälisissä neuvotteluissa. Hallituspuolueiden puheenjohtajat pyrkivät myös ratkomaan etukäteen isommat riidat” (FN, 28.3.2009).



Konsensuskseen pyritään neuvottelemalla asianosaisten kanssa eikä tappelemalla julkisesti jaettavista määrärahoista. Budjetointi prosessina tukee siis muutenkin Suomessa vallalla olevaa konsensuspolitiikkaa melko tehokkaasti.

Valtiontalouden kehykset hyväksytään maaliskuussa valtiovarainministeriössä ministeriöiden alkuvuodesta antamien ehdotusten ja toimintasuunnitelmien pohjalta. Ministeriöt jatkavat valmistelua ohjeistaen alaisuudessaan toimivia virastoja ja laitoksia, joista kootaan kunkin ministeriön hallinnonalan talousarvioehdotus valtiovarainministeriölle toukokuussa. Kevään ja kesän kuluessa ehdotukset käsitellään ja elokuun ns. budjettiriihessä hallitus hyväksyy talousarvioesityksen sisällön. (www.vm.fi.) Olisi tietysti sinisilmäistä olettaa, ettei ministeriöiden välillä tai opposition sekä muiden toimijoiden (lobbaajat, poliittiset tahot) kanssa tulisi erimielisyyksiä ja ristiriitoja, joita jouduttaisiin selvittämään. Ministeriöt neuvottelevat nämä selviksi keskenään ja virallisesti ministeriöt sopivat keskenään budjetista. Todellisuudessa poliittinen peli on varmasti mukana kulissien takana, vaikka ns. paperilla budjettien laadintaan eivät osallistu kuin ministeriöt hallinnonaloinaan.

”Kehysvalmistelun prosessin ja päätöksen painoarvon osalta uhkana on aleneva kierre: kun kehyspäättökselle ei anneta kovinkaan suurta painoarvoa, ei siihen liittyvään prosessiin panostamista nähdä hallinnonaloilla tarpeelliseksi seuraavanakaan vuonna, mikä edelleen heikentää päätöksen painoarvoa jne. Tämänkaltaisen vesittymisen välttäminen edellyttää kehysvalmisteluun liittyvien menettelyjen ja toimintakulttuurin uudistamista samalla, kun valmisteluun liittyviä tavoitteita arvioidaan uudelleen”. (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 2003, 45.) Budjettiosaston haastateltavien mukaan tämä on eräs ongelma prosessissa, muttei enää vuoden 2003 ja 2007 uudistusten jälkeen niin vakava. Hallitus on sitoutunut asettamiinsa raameihin, mutta esimerkiksi lisätalousarvioiden kiinteä, kehykseen sisältyvä määräraha, joka voidaan siirtää seuraavaan vuoteen, antaa edelleen lisää liikkumavaraa eikä tule ns. pakkobudjetointia, jossa kaikki annettu määräraha käytettäisiin puoliväkisin turhiinkin kohteisiin (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 2007, 56-57). ”2003 vaalikausi oli tiukka, koska jakamaton varaus (määrärahat lisätalousarvioihin) sovittiin liian pieneksi ja näiden kokemusten perusteella vuonna 2007 Vanhasen toisen hallituksen aluksi jakamaton varaus sovittiin suuremmaksi ja sovittiin erinäisistä muistakin joustoa lisäävistä tekijöistä, esimerkiksi käyttämättömän jakamattoman varauksen siirto seuraaville

vuosille” (FS, 6.4.2009). Joustavuus ja dynaamisuus järjestelmässä ja prosessissa on siis lisääntynyt, mutta läpinäkyvyys ja tehokkuus ovat edelleen melkoisia kysymysmerkkejä.

Onko oikeudenmukaista, että budjetointi suoritetaan pienen joukon toimesta? Onko oikeudenmukaista, että valtiovarainministerinä (suurimmassa ministerin roolissa budjetoinnissa) voi olla henkilö, jolla ei ole juuri kokemusta resurssien jaosta ja jolle on vain jaettu ministerinsalkku? Valtiovarainministeriön edustajan mukaan valtiovarainministeri pystyy periaatteellisesti hylkäämään vaikkapa kaikki valmistellut esitykset, sillä hän on viimeinen taho, joka niiden eteenpäin viemisestä päättää (käytännössä hän ei kuitenkaan näin tee, vaikka voisi) (FS, 6.4.2009). Edellä esitettyihin kysymyksiin voi vastata, että oikeudenmukaisuus toteutuu. Ensinnäkin, Rawlslaisesti ajateltuna ministeri on päätenyt virkaansa oikeudenmukaisin keinoin Suomessa (”ministeri on aina kansan edustaja”, EA 1, 15.4.2009). Toiseksi, korostettua on instituutioiden rooli ja oikeudenmukaisuus niiden kautta – edustuksellisen demokratian harjoittamisen lopputuloksena on hioutunut instituutio, josta löytyy asiantuntemusta budjettipolitiikasta ja –prosessista yllin kyllin: valtiovarainministeriö. Virkamiehet tekevät valmistelutyön, hoitavat byrokratian ja pitävät budjetointiprosessin käynnissä. Rawlslaisittain oikeudenmukaisuus kytkeytyy vahvasti instituutioihin ja virkoihin, joihin kaikilla on periaatteessa samat mahdollisuudet hakea (oikeudenmukaisuuden toinen periaate: yhteiskunnalliset ja taloudelliset periaatteet tulisi järjestää sellaisiksi, että on järkeenkäypää odottaa niistä etu jokaiselle ja toiseksi, että ne liittyvät kaikille avoimiin asemiin ja virkoihin) (Rawls 1988, 46). Instituutiot ja niiden työntekijät on valittu oikeudenmukaisesti, joten asetelma sopii Oikeudenmukaisuusteorian ehtoihin sisälle. Rawls ei kuitenkaan ota kantaa itse prosessiin, jonka seurauksena saadaan taattua kaikille esimerkiksi vähimmäistoimeentulo, joka on oikeudenmukaisuuden edellytyksenä. Nozick taas fokusoi nimenomaisesti prosessiin, jolla oikeudenmukaisuus saavutetaan.

Robert Nozick on, toisin kuin Rawls, tavallaan taloustieteellisemmällä linjalla, mitä tulee kysymyksiin resurssien jaosta (Anarchy, State and Utopia, 1974). Nozick vastustaa valtion interventiota resurssien uudelleenjaon muodossa, sillä se on epäoikeudenmukaista (Tuomala 1997, 50 sekä Boadway & Bruce 1984, 176). Valtion puuttuminen toteutuu suojelemalla markkinoita ja yksityistä omaisuutta, joten on kuitenkin perusteltua kerätä varoja näiden toimien hoitamiseen. Nozick unohtaa oikeudenmukaisuusaspektin vähimmäistoimeentulon näkökulmasta ja tältä osin hylkää Rawlslaisen ajatuksen

oikeudenmukaisuuden kahdesta kantavasta periaatteesta, sillä jälkimmäinen niistä vaatii, että yhteiskunnalliset ja taloudelliset periaatteet tulisi järjestää sellaisiksi, että on järkeenkäypää odottaa niistä etua jokaiselle. Tällöin mukaan astuvat instituutiot talouspolitiikan(kin) ohjaajina ja niin vahva institutionaalinen rooli ei käy yksiin Nozickin ajatusten kanssa. Rawlsin ja Nozickin yhtymäkohdat perustuvat siihen, että instituutioita tarvitaan ja niiden tulee menetellä oikeudenmukaisesti, mutta heidän mielipiteensä instituutioiden vahvuudesta ja vastuusta eroavat ratkaisevasti. Rawlsille instituutiot ovat oikeudenmukaisuuden edellytys ja ne tuovat oikeudenmukaisuutta, Nozick tarvitsee niitä vain ”välttämättömänä pakkona” takaamaan markkinoiden toiminnan ja valvomaan sopimusten noudattamista.

Nozick on tiukasti veroja vastaan, mutta hänen mukaansa esimerkiksi rikas voisi siirtää varojaan köyhälle, jos siitä seuraisi pareto-parannus eli kumpikin hyötyisi siitä (riippuvuussuhde olisi olemassa). Toiseksi, siirron tulisi perustua vapaaehtoisuuteen. Nozick kuitenkin vastustaa tiukasti sitä, että olisi tietty instanssi, jolle on keskitetty kaikki resurssit jaettavaksi. (Nozick 1974, 149-150.) Tämä Nozickin ”myönnytys” on mielestäni melko vaarallinen, sillä siitä voidaan johtaa ajatus siitä, että ihmiset ovat nimenomaan vapaaehtoisesti luopuneet joistain oikeuksistaan tullessaan yhteiskunnan jäseniksi ja esimerkiksi antaneet yhteiskunnan instituutioille verotusoikeuden. Pareto-parannus tulee esille vaikkapa vähentyneinä sairaanhoidon kokonaiskustannuksina, kun köyhille siirretään varoja, jolloin nämä voivat esimerkiksi ostaa lämpimiä vaatteita eivätkä sairastele niin usein. Vapaaehtoisuuden ja pareto-parannuksen mukaan voitaisiin periaatteessa halutessa perustella Nozickin näkökulmasta hänen omat pääideansa nurin (minimivaltio, vapaa markkinatalous). Nozicklaisessa maailmassa tuloerojen tasoittaminen tapahtuisi yksityisten henkilöiden vapaasta tahdosta (jos se johtaisi pareto-parannukseen), mutta eikö järjestelmä, jossa kenellekään ei olisi keskitetty tätä resurssien uudelleen jakoa, olisi melko tehoton?

Skandinaavis-sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltioon Nozickin ajatukset oikeudenmukaisuudesta eivät oikein sovi, sillä ylivoimaisesti suurin osa jaettavasta kakusta on koottu verottamalla eli pakotusvoimaa käyttäen. Verotuksen itsessään ollessa epäoikeudenmukaista (muuta kuin talouden ja omistussuhteiden turvaamiseksi), sitä harjoittavien instituutioiden ja niiden prosessien luulisi tämän seurauksena myös olevan toiminnaltaan ja ehkä jopa olemassaololtaan – ainakin skaalansa puolesta – epäoikeudenmukaisia. ”Minimivaltio (yövärtijavaltio) on laajin valtio, joka voidaan

oikeuttaa – mikä tahansa laajempi valtio loukkaa ihmisten oikeuksia” (Nozick 1974, 149). Jo tästä lähtökohdasta huomataan Nozickin ja Rawlsin suuret erot oikeudenmukaisuutta koskien, sillä Rawls edellyttää vahvoja ja oikeudenmukaisia instituutioita oikeudenmukaisuuden takaamiseksi.

Nozickin ajatus oikeudenmukaisuudesta nojaa siis itse prosessiin eikä lopputulokseen. Kuten jo aiemmin mainittua, Nozickin mukaan on kolme periaatetta, jotka ovat ohjeina oikeudenmukaisuudelle. Oikeudenmukaisuuden tulee toteutua alkuvarannoissa, niiden (alkuvarantojen) vaihtaminen tulee tapahtua vapaaehtoisesti ja oikeudenmukaisesti ja aiemmin tapahtuneet epäoikeudenmukaisuudet pitää korjata (Tuomala 1997, 50). Toisin sanoen, näiden ohjeiden avulla tulee mahdolliseksi se, että prosessi on oikeudenmukainen. Oikeudenmukainen prosessi tuottaa oikeudenmukaisen lopputilan, vaikka se ei ole Nozickin fokuksena.

Haasteellista on sovittaa Nozickin teoria yhteen budjetoinnin kanssa, sillä Nozicklaisesti ajateltuna useimmat valtion budjetin menot olisivat ”turhia”, koska ne eivät ole välttämättömiä markkinoiden ja yksityisomaisuuden suojelemiseksi. Esimerkiksi tulonsiirtojen perustelu Nozicklaisesta lähtökohdasta on melko hankalaa – täytyy fokusoida vain prosessin oikeudenmukaisuuden arviointiin. ”Allokaatio on oikeudenmukainen, jos se seuraa toista oikeudenmukaista allokaatiota legitimein keinoin” (Nozick 1974, 151). Valtion rooli rajoittuu allokaatioiden oikeudenmukaisuuden takaamiseen valvonnan keinoin.

Nozickin näkökulmasta oikeudenmukaisuus määrittyy niiden prosessien mukaan, jotka *hallitsevat taloudellisia suhteita* (Tuomala 1997, 49). Hyvinvointiteorian teoreemoista ensimmäinen (markkinoiden tehokkuus) liittyy toki kiinteästi Nozickin perusteluihin oikeudenmukaisuudesta, sillä valtion mahdollisimman vähäinen interventio tuottaa tehokkaan kilpailun – rajoitukset, säännökset ja verot rajoittavat merkittävästi vapaan markkinatalouden tehokkuutta ja vääristävät kilpailua. Tuomala kuitenkin huomauttaa, että Nozickin perustelu myös poikkeaa rakenteeltaan ratkaisevasti hyvinvointiteorian ensimmäisestä teoreemasta, sillä ensinnäkin alkuvarannot määräävät alkutilan. Prosessi itsessään on täydellinen kilpailu vaihdossa ja tämä saa aikaan lopputuloksen, joka on pareto-tehokas allokaatio. Nozickin mukaan ensimmäisten kahden ehtojen ollessa oikeudenmukaisia, kolmas tulee merkityksettömäksi ja valtion ei tarvitse toimillaan

puuttua talouteen – hyvinvointiteorian ensimmäinen teoreema ottaa lopputuloksen tärkeäksi huomion kohteeksi ja Nozick juurikin hylkää tämän lopputilan (end-state). (Tuomala 1997, 51.) Täten Nozickin ero hyvinvointiteoriaan on ratkaiseva lopputilan osalta, joka on hänelle merkityksetön ja hyvinvointiteoreettisessa ajattelussa taas tärkeä. Prosessin tehokkuus ja oikeudenmukaisuus (toinen teoreema) kytkeytyvät lopputilaan ja – tulokseen niin kiinteästi, että niitä on melko mahdotonta erottaa.

Kehysbudjetointia on moitittu prosessuaalisesti läpinäkymättömäksi valtiovarainministeriön työryhmäraporteissa vuosilta 2003 ja 2007. Nozicklaisesti ajateltuna prosessin luovan oikeudenmukaisuuden, tällainen prosessi ei takaa sitä. ”Läpinäkyvyyttä on yritetty parantaa rakenne- ja hintakorjauksien avulla. Nämä ovat näkyvissä kehyspäätöksissä nykyään (jo muutaman vuoden). Vaatisi kuitenkin aika paljon paneutumista niihin, että niistä ymmärtäisi”. (FS, 6.4.2009) Läpinäkyvyys toteutuu siis ehkä niille, jotka ovat alan asiantuntijoita, mutta muille se ei juurikaan aukene. Prosessi, joka hallitsee taloudellisia suhteita (kehyspäätös ja budjetointi), ei ole oikeudenmukainen *kaikille*, jos näin haluaa ajatella. Nozicklainen oikeudenmukaisuus toteutuu legitiiminä talouden ja resurssien hallintaprosessina, mutta prosessi itsessään on jo melko eksklusiivinen ja edellyttää paljon asiantuntemusta, että sen ymmärtäisi. Prosessin sisällä, sen toimijoiden kesken, prosessi voidaan katsoa oikeudenmukaiseksi. ”Se nyt on sellainen neuvotteluprosessi. Toinen antaa esityksen, toinen vastaesityksen, toinen taas vastaesityksen” (FS, 6.4.2009). Jos kehyspäätös ja budjetointi olisivat näin yksinkertaisia, niin niiden epäkohdat olisivat helpot huomata ja resurssien allokaatioita muokata.

Rawlslaisesti ajateltuna prosessin oikeudenmukaisuus toteutuu. Tätä perustelen sillä, että oikeudenmukaisuuden kaksi periaatetta (jokaisella ihmisellä tulisi olla samat oikeudet laajimpaan mahdolliseen perusvapauteen, joka on sovitettavissa yhteen muiden samanlaisten vapauden kanssa sekä yhteiskunnalliset ja taloudelliset periaatteet tulisi järjestää ensinnäkin sellaisiksi, että on järkeenkäypää odottaa niistä etu jokaiselle ja toiseksi, että ne liittyvät kaikille avoimiin asemiin ja virkoihin, Rawls 1988, 46) toteutuvat skandinaavis-sosiaalidemokraattisessa hyvinvointivaltiossa prosessin *myötä*. Toisin sanoen, itse prosessin oikeudenmukaisuutta ei Rawlsaisen ajattelun mukaan ole helppoa analysoida. Oikeudenmukaisuuden kaksi periaatetta toteutuvat resurssin allokaation mukana, sillä ensinnäkin joka kansalaisella on samat oikeudet samoihin asioihin (lähtökohtaisesti) eli järjestelmä kohtelee samalla tasolla olevia samalla lailla (Rawlsin

oikeudenmukaisuuden ensimmäinen periaate). Samassa tilanteessa olevat saavat esimerkiksi samalla lailla tukia valtiolta. Kolmilapsiset perheet saavat kaikki lapsilisiä samoin tavoin. Kuitenkaan, oikeudenmukaisuuden arviointi eri tilanteiden välillä ei ole niin helppoa. Tästä voidaan päästä taas kysymyksiin prioriteeteista – onko ylipäätään oikein, että kolmilapsinen ökyrikas perhe saa saman verran lapsilisiä kuin kolmilapsinen köyhä perhe? Rawlsin mukaan pitäisi aina katsoa tilannetta heikoimman asemasta, joten jos huono-osaisimman tulot ja tilanne ovat oikeudenmukaiset suhteessa muihin, niin tilanne on oikeudenmukainen. Kaikilla on samat mahdollisuudet ja lähtökohdat, jotka on määritelty huono-osaisimmasta lähtien (oikeudenmukaisuuden toinen periaate).

Rawlsin ja Nozickin suurin ero tulee esiin siinä, että Nozickin mukaan oikeudenmukaisuus syntyy prosessissa itsessään ja Rawlsin mukaan oikeudenmukaisuus on prosessin tulos (lopputilan (end-state) merkitys Nozickille olematon, Rawlsille eräänlainen lähtökohta). Instituutioiden rooli ja merkitys eroaakin näiden kahden välillä merkittävästi. Nozick kannattaa minimaalista valtion interventioita ja Rawlsin mukaan oikeudenmukaiset instituutiot takaavat oikeudenmukaisuutta. Väittäisin, että Rawlsilainen oikeudenmukaisuus toteutuu kehysbudjetoinnissa, sillä sen lopputulosta voidaan pitää (Rawlsilaisesti) oikeudenmukaisena. Nozickin oikeudenmukaisuus prosessissa on vaikeaselkoinen määrittää ja läpinäkyvyys- ym. ongelmat valtion resurssien jaossa eivät sovi oikeudenmukaisen prosessin kanssa yksin. Lisäksi valtion suuri rooli ja tulonsiirrot (tärkeä budjetin osa) ovat Nozickin hylkäämiä. Rawlsin määritelmä oikeudenmukaisuudesta on suhteellisen ympäröivää, siksi se toteutuu. Voidaan ajatella oikeudenmukaisuuden kahden periaatteen olevan tavallaan itsestäänselvyksiä ja hyvinvointivaltion politiikkaan kuuluvia tavoitteita. Diktatuurissa tai totalitaarisessa valtiossa Rawlsin oikeudenmukaisuus ei välttämättä toteudu, vaikka budjetointia hoidettaisiin siellä samankaltaisesti kuin Suomessa, koska instituutiot eivät olisi oikeudenmukaisia (oikeudenmukaisesti valittuja, oikeudenmukainen alkuasema).

Oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden periaatteet ovat osittain myös vastakkain budjetoinnissa. Hyvinvointivaltion tausta-aikeiden mukaan (oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ym.) oikeudenmukaisuus ajaa tehokkuuden ohi. Talousarvioita tarkastellessa vaikuttaa vahvasti siltä, että mieluummin jaetaan enemmän resursseja joka budjetissa, kuin että puututtaisiin toimintaa tehostamalla ns. turhiin rahareikiin. Määrärahojen leikkaaminen tietyiltä hallinnonaloilta tai lisääminen toisaalle kuohuttaa aina poliittisella kentällä ja

median kautta myös kansalaisten piirissä, joten aihealue on arka. Seuraavassa luvussa pohdinkin budjetointia politiikassa.

#### **4.4 Budjetoinnin käyttö politiikassa**

”Kun valtion menoja, veroja ja muita tuloja sekä valtiontalouden tasapainoa säädellään erityisesti talouspoliittisista tavoitteista käsin, poliittista päätöksentekoa nimitetään finanssipolitiikaksi. Finanssipolitiikan teoriassa on erotettu toisistaan stabilisaatio ja allokaatio. Stabilisaatiolla viitataan suhdannepolitiikkaan eli valtion menojen ja verotuksen tason ja valtiontalouden tasapainon säätelyyn ottaen huomioon taloudellisten suhdanteiden muutokset. Allokaatiossa on taas kysymys siitä, että hallitus ja eduskunta ohjaavat menoja ja veroja kohdentamalla eri tulonsaajaryhmien välistä tulojakoa sekä julkisten palvelujen tuotantoa ja yritysten toimintaedellytyksiä”. (Puoskari 2008, luku 3.7.) Suhdannepolitiikka voi olla esimerkiksi verojen laskua tai nostoa, mutta se kytkeytyy resurssien allokaatioon politiikassa siinä mielessä, että esimerkiksi huonona taloudellisena aikana suhdannepoliittiset toimet liittyvät usein esimerkiksi lisärahoituksen tarjoamiseen tietyille kohteille tai hallinnonalojen alaisuudessa toimiville instansseille, toki myös esimerkiksi yksittäiset kunnat tai hankkeet voivat olla suhdannepoliittisten toimien kohteena. Talouspolitiikka omana politiikanlohkonaan tavoitteineen ja toimijoineen on poliittisen toiminnan ja vallan tavoittelun areena, mutta itse budjettia ja kehysneuvotteluita voidaan myös käyttää politiikassa.

Budjetoinnin välinearvoa (Saviahon ym. 1981, 16 mukaan budjetti väline, työkalu tietyn asiantilan saavuttamiseksi – budjettipolitiikka jakaantuu julkisten palveluiden tuotannon ohjaukseen, tulonjakoon vaikuttamiseen, maan taloudellisen sekä yhteiskunnallisen kehityksen ja taloudellisen kasvun edistäminen ja taloudellisen kehityksen tasapainoisuuden ylläpitoon) voi katsoa monelta kannalta, mutta budjetin käyttöä nimenomaisesti politiikassa muiden motiivien kuin sen itsensä takia on huomioitu melko vähän. Budjettipolitiikalla voidaan ohjata edellä mainittuja neljää kokonaisuutta, joihin se jakaantuu, mutta budjetointi itsessään on myös politiikkaa. ”Valtion talousarviota laadittaessa toteutetaan yhteiskuntapolitiikkaa yhtäältä muuttamalla ja kehittämällä lainsäädäntöä talousarvion yhteydessä (ns. budjettilait) ja toisaalta mitoittamalla sellaisia valtiontalouden tuloperusteita ja määrärahoja, joita ei sidota lainsäädännöllä. Tätä

talousarvion laadinnassa käytettävää harkintaa tarkoittaen voidaan puhua budjetin poliittisesta tehtävästä.” (Puoskari 2008, luku 3.7.) Tässä luvussa nostankin esiin muutaman eri tavan, jolla budjetointia voidaan käyttää politiikassa. Haastattelemani kaksi ministeriön erityisavustajaa ovat päässet aitiopaikalta seuraamaan budjetointia politikoinnin välineenä, joten heidän asiantuntemuksensa on eduksi.

Budjetin poliittinen tehtävä on sitä politiikkaa, joka muodostuu, kun budjetin tulo- ja menopuolen eriä käytetään välineenä kulloinkin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (Saviaho 1970, 12). Budjettipolitiikan tehtävien painotus (julkisten palveluiden tuotannon ohjaus, tulonjakoon vaikutus, maan taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen sekä taloudellisen kasvun edistäminen, taloudellisen kehityksen tasapainoisuuden ylläpito) muuttuu ajan mukana ja voi vaihdella suuresti riippuen esimerkiksi taloudellisesta suhdanteesta. Budjettipolitiikan vaikutuksia taloudelliseen kasvuun on niin ikään vaikea arvioida, sillä myös muilla talouspolitiikan keinoilla ajetaan samoja asioita. Saviaho ym. (1981, 22) esittävät, että taloudellisen kasvun perusedellytyksiä, joihin budjettipolitiikalla on merkittävä vaikutus Suomessa, on neljä: perusedellytys- eli infrastruktuuri-investoinnit (liikenne-, tietoliikenne-, energia-investoinnit, sairaalat, koulut jne.), elinkeinorakenteen rationaalinen muuttaminen (työvoiman liikkuvuuden edistäminen, tukien kohdentaminen, sijoitukset), ”henkisestä pääomasta” huolehtiminen (koulutus, tutkimus ja sivistys) ja (julkinen) säästäminen (pääomanmuodostus, taloudellinen kasvu).

Kehysohjauksella edellisistä neljästä voidaan todeta vaikutettavan kaikkiin omien hallinnonalojensa kautta. Budjettipolitiikan vaikutus taloudelliseen kasvuun on silti kovin vaikea kokonaisuus arvioida, sillä siihen (taloudelliseen kasvuun) liittyy niin moni muukin asia: taloudelliset suhdanteet maassa ja maailmassa, yleinen talouspolitiikka, aiemmat investoinnit jne. Tähän lukuun olen haastatellut 15.4.2009 kahta valtiovarainministeriön erityisavustajaa finanssisihteerin ja finanssineuvoksen ohella. Haastateltavien kommentit ja näkemykset avartavat budjetointiprosessia ja sen eri puolia ja tuovat esiin sen erityisluonnetta poliittisena työkaluna muutaman erillisen tilanteen kohdalta. Haastattelut tarjoavat lisäsyvyyttä budjetin poliittisen roolin tarkasteluun, mutta tietenkin ne ovat vain nopea ja pinnallinen katsaus aiheeseen.

Finanssisihteerin ja finanssineuvoksen edustajat virkamiestasoa, joten he kokivat, etteivät juuri osaa sanoa budjetoinnin käytöstä varsinaisesti politiikassa, mutta virkamiestasolla



”vaikuttaminen” tapahtuu virkamieskannan muodostamisen myötä, jonka pohjalta ”ministeri muodostaa VM:n ehdotuksen. Virkamiesten rooli on siinä, että yritetään tuottaa ministerille tietoa.” (FS, 6.4.2009.) Ministeri päättää viimekädessä, mutta ”muutakin kautta tulee ehdotuksia, joita ei ole välttämättä sisältynyt virkamiesten valmisteluun”, joten tässä kohdin muiden tahojen vaikutus nousee esiin: ”esimerkiksi puolueen sisältä voi tulla joitain tavoitteita, jotka eivät kuitenkaan sisälly VM:n virkamieskantaan” (FS, 6.4.2009). Kysyessäni, voisiko ministeri käytännössä ohittaa kaiken virkamieskannan työn ja hylätä kaikki esitykset, niin vastaus oli selkeä: ”kyllä voisi” (FS, 6.4.2009). Erityisavustaja toteaa kuitenkin virkamiehistön Suomessa olevan erittäin pätevää ja luoton heihin kovaa – joka asia kuitenkin pyritään tarkistamaan heiltä ja saamaan heiltä lausunto, asian poliittisesta tärkeydestä huolimatta.”He perkaavat sen kaiken esityksen ja sanovat, että tämä on pakko tehdä. Silloin se on pakko tehdä. Heihin (virkamiehiin) on kyllä oppinut luottamaan täysin.” (EA 1, 15.4.2009.)

Poliittisista päätöksistä suurimmat liittyvät esimerkiksi niin sanottuihin kehitysehdotuksiin, joihin voidaan käyttää jakamattoman varauksen määrärahoja. Näihin virkamiestasolla on myös vaikutusta, sillä virkamiehet ”käyvät läpi ehdotukset, tarkastavat niiden perusteet ja antavat niihin kommenttinsa. Katsotaan niitä tehokkuusnäkökulmasta ja ovatko ne ylipäättään järkeviä. Arvovalintoja me emme tee.” (FS, 6.4.2009.) Toisin sanoen, virkamiestason vaikuttaminen on mahdollista, sillä he asiantuntijoina antavat lausuntonsa, joiden pohjalta valtiovarainministeri tekee päätökset. Olisi kohtuutonta olettaa, että ministeri ehtisi perehtymään asioiden taustoihin itse kovinkaan tarkasti, joten hän tekee päätöksensä saamiensa tietojen pohjalta. Tiedon tuottajalla on täten melko paljon valtaa käsissään.

#### **4.4.1 Konfliktitilanteita?**

Politiikassa, etenkin resurssien jaossa, nousee aina esiin eri tahojen intressejä ja preferenssit ovat vastakkain. ”Politiikka on 90-prosenttisesti rahan jakamista” (EA 2, 15.4.2009). Kun on resursseja jaossa ja eri tahoja tavoittelemassa niitä, niin väkisinkin syntyy törmäyksiä. ”Keskustelu julkisuudessa on usein tietyllä tavalla melko väritynyttä” (FS, 6.4.2009). Suuret päätökset ja keskustelunaiheet nousevat (yleensä budjettiriihen aikaan) esiin poliittisella agendalla ja ovat myös median kiinnostuksen kohteena. Pitkästä,

monimutkaisesta ja vaativasta prosessista nousee usein esiin vain yksittäisiä tapauksia ja asioita, joiden taustat saattavat olla hyvinkin kompleksit ja niiden käyttö politiikassa voi kuitenkin olla hyvin ratkaisevaa ja aiheuttaa suuria muutoksia.

Finanssisihteeri mainitsi, että yksi hänen mielestään melko turha vaihe budjetointiprosessissa alkaa olla ministeriöiden ja valtiovarainministeriön kahdenkeskiset neuvottelut VM:n budjettiesityksen ja hallituksen budjettiesityksen välillä loppukesäisin, sillä kuten huomaa luvun 4.1 taulukoista (taulukko 1 sivulla 80 ja taulukko 2 sivulla 81), niin muutokset esitysten välillä ovat hyvin pieniä. Lisäksi finanssisihteeri kertoi, että suurimmilta osin hallinnonalat toistavat vanhan vaatimuksensa määrärahoja koskien, ”jos VM:n ehdotus on heidän omaansa huonompi”. (FS, 6.4.2009.) Tämä johtaa siihen, että jos hallituksessa ei kinastella budjettiratkaisuista sen suuremmin, niin eduskunnassa kyllä akselilla oppositio-hallitus. Jos hallitus tuo yksimielisenä budjettiesityksen eduskuntaan, niin heidän omista riveistään tuskin sataa soraääniä. Hallituksen yksimielisyys jättää kritiikin opposition varaan.

Eduskunnan rooli budjetoinnissa on hyvin pieni. Toinen erityisavustajista on seurannut sitä eduskunnan näkökulmasta ennen ministeriössä työskentelyään: ”aivan erilainen foorumi, se nyt oli sellainen pintaraapaisu, kun sieltä käsin seurasi. Päätöksenteko tapahtuu kuitenkin käytännössä valtioneuvostossa.” Eduskunnan rooli on myös muuttunut siltä kannalta katsottuna, miten kehykset viedään sinne vai viedäänkö ylipäätään – vuosien välillä on eroja. Pääministerin ilmoitusmenettely alkaa käytäntönä selkeästi vakiintua tällä hetkellä. (EA 1, 15.4.2009.) Eduskunta ei voi mennä kehyksiin momenttitasolla, joten sen rooli on edelleen ”pintaraapaisu” erityisavustajan mielestä.

Tämä tukee sitä, että käytännössä hallitus sanelee kehykset ja opposition roolina on vain arvostelevien puheenvuorojen pitäminen, jotka voivat päätyä mediaan, mutteivät itse budjettia juuri hetkauta. Kehysprosessi itsessään on niin kompleksinen, että kun kehykset on kerran ”lyöty lukkoon” neljäksi vuodeksi, niin niiden purkamista ja muuttamista ei harkita. Se vaatisi aivan koko kehyksen avaamista uudelleen ja olisi tolkuton työmäärä – ehdotuksia ja vaatimuksia satelisi jälleen joka paikasta ja työmäärä olisi siis valtava.

”Budjetointiprosessi on avainasemassa hallituksen poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa”. (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 2003, 35) Hallitus-oppositio –vastakkainasettelu tuleekin usein kärkkäimmin ilmi juuri siinä, kun pitäisi päättää mitä jaetaan, kenelle ja kuinka

paljon. Poliittinen keskustelu käy aina kuumimmillaan, kun on kyse erilaisten prioriteettien arvottamisesta. Kakkua ei kuitenkaan riitä kaikille sitä haluaville niin paljon kuin he sitä tahtoisivat – kuka saa ja mitä?

”Poliittisesti katsottuna ei ole kyse vain siitä, että kehys määrittää vaalikauden politiikkaa, vaan siitä että hallitusohjelma yhdessä kehyksen kanssa määrittää vaalikauden politiikkaa” (EA 1, 15.4.2009). Hallitusohjelmissa on erityisavustajan mukaan siirrytty koko ajan yksityiskohtaisempaan, mikä mielestäni on aivan totta, kun vertaa aiempia hallitusohjelmia viimeisen hallituksen ohjelmaan. Kuitenkin, nykyisen hallituksen on mahdollista vaikuttaa seuraavan hallituksen politiikkaan melko rajustikin, jos niin haluaa. (EA 2, 15.4.2009). Tällaisista budjeteista voidaan puhua myös ns. vaalibudjetteina.

”Oletus on, että uusi hallitus järjestää kehykset mieleisikseen tullessaan valtaan” (EA 1, 15.4.2009). Esimerkiksi isoja hankkeita ei siis mielellään aloiteta seuraavalle hallituskaudelle (yli kehyskauden meneviä hankkeita), sillä ajatellaan niiden asioiden olevan ensi hallituksen päätettävissä. Näennäisesti kehysprosessi antaa lisää pelivaraa, mutta ehkä se antaa sitä vain neljäksi vuodeksi? ”Kehys on kurin takia hyvä, pysytään linjassa. Ainoa paikka, missä on poliittisesti mahdollista niin sanotusti purkaa paineita, on hallitusohjelma hallituksen vaihtuessa. Ei kehystä pysty avaamaan kesken kauden, sillä silloin kaikki on levällään. Kehyksen on pidettävä aina se neljä vuotta ja sitten voidaan taas miettiä, että mitä tehdään seuraavat neljä vuotta.” (EA 1, 15.4.2009). Prosessuaalisesti kehys siis antaa pelivaraa ja ennustettavuutta pitkäksi aikaa, mutta poliittiselta näkökannalta katsottuna tilanne on aivan toinen. Ajattelu tapahtuu melkein kokonaan neljän vuoden aikajänteellä ja kaikki harjoitettava resurssienjakopolitiikka sitoutuu hallitusohjelmaan, jonka tärkeyttä korostetaan erittäin paljon tässä yhteydessä. Ei voida puhua kovinkaan pitkäjänteisestä politiikasta, jos aikajana on aina neljä vuotta eteenpäin.

Resurssien kohdennukset ja painotukset ovat aina poliittisia päätöksiä ja hallitusohjelmassa on saneltu eri painopistealueita kyseiselle hallituskaudelle. ”Tämä hallitus (nykyinen) on pyrkinyt tavallaan teemoittelemaan eri budjetoinnin vaiheitaan niin että on ollut tiettyjä isoja teemoja, joita on pyritty tiedottamisessa tuomaan esille. Ei ole yritettykään sitä että pyrittäisiin ratkaisemaan ns. kaikki vaalikauden asiat kerralla, vaan kokonaisuudet erikseen (esimerkiksi energia-asiat).” (EA 1, 15.4.2009.) Eri hallitukset painottavat ja priorisoivat eri osa-alueita ja tuntuu tavallaan omituiselta, että voidaan ajatella seuraavan hallituksen

voivan jopa sabotoida edellisen työtä kohdentamalla resurssit aivan uudelleen. Jos ajatellaan hallituksen aloittavan jonkin pitkän tähtäimen (yli 4 vuotta kestävä) hankkeen tai ohjelman, josta seuraava hallitus leikkaakin määrärahoja (priorisoi muualle – poliittisia ja arvolutautuneita päätöksiä!), niin hanke tai ohjelma voi kaatua. Ja tehokasta ei ainakaan ole se, että tehdään puoliksi ja sitten jätetään kesken. ”Kehysprosessi on tavallaan haasteellinen hallita poliittisesta päästä, koska asioiden kirjo on erittäin laaja ja pitäisi kyetä auttamaan päätöksenteossa” (EA 1, 15.4.2009). Siksi teemoittelu voikin toimia erittäin hyvänä apuna kokonaisuuden hallinnassa. Fokusoimalla tiettyyn asiaan ei tarvitse hoitaa kaikkia asioita kerralla kuntoon.

Tehokkuutta käsiteltäessä tullaan melko helposti myös priorisoinnin äärelle. Hallitusohjelmien painotukset ja teemoittelut luovat pohjan sille, missä järjestyksessä eri prioriteetit hallituskaudella ovat ja mihin panostetaan juuri sillä hetkellä. ”Tämä on näkynyt eniten budjettiriihissä, joissa on ollut aina muutama suurempi kokonaisuus”, linjaa erityisavustaja todeten samaan hengenvetoon, että hänen mielestään teemoittelu on ollut kyseisellä hallituskaudella onnistunut ratkaisu (EA 1, 15.4.2009). Tietenkin on aivan toinen asia, miten eri teemat priorisoidaan keskenään verrattuna toisiinsa.

”Poliittinen koneisto on oppinut kehyksen ohjaavuuteen”, prosessin joustavuus on siis toisaalta hyvin selkeärajaista. ”Poliittinen koneisto on oppinut elämään kehysten mukaan, mutta samalla muokannut kehyksiä siihen suuntaan, kun on toivomuksia tullut ja kun on hyväksi koettu sekä eduskunnan että hallituksen taholta. Kehys sekä ohjaa ja sitä ohjataan”. (EA 1, 15.4.2009). Muutoksia ovat olleet esimerkiksi momentit tai jakamaton varaus, jotka ovat olleet tai eivät ole olleet kehyksien sisällä. Poliittiset päätökset ovat aina muokanneet myös itse kehysprosessia ja -järjestelmää. Systemi on siis tavallaan kaksisuuntainen, jopa symbioottinen.

”Kehysjärjestelmä on ottanut oman paikkansa meidän poliittisessa kulttuurissamme hyvin vahvasti. Se on se, minkä kautta monesti ajatellaan ja käytännössäkin puhutaan vaikkapa että kehysten puitteissa saadaan tehdä jotain.” (EA 1, 15.4.2009.) Myös uudelleenkohdennukset ovat tulleet voimakkaasti esille ja välineiksi priorisoinnin myötä. Kehysjärjestelmä kun antaa mahdollisuuden allokoida uudelleen resursseja kehyksen sisällä, jos prioriteetit muuttuvat. ”Voidaan siivota nurkkia, katsoa onko sellaista josta voidaan ottaa pois ja laittaa sitten johonkin ihan uuteen tarkoitukseen. Prosessi on vaikea,

sillä ministerit alkavat (aivan inhimillisesti) samaistua omaan hallinnonalaansa, jolloin ehdotusten saaminen sektoriministeriöistä ns. nipistyskohteista on erittäin vaikeaa. Vaikeaa, mutta ei kukaan voi väittää että kun puhutaan parista sadasta miljoonasta, niin se olisi jotenkin vaikeaa löytää kasaan, kun vertaa kokonaiskakun kokoa.” (EA 1, 15.4.2009). Asenne haastatelluilla on siis se, että tehottomuutta löytyy, mutta se ei ole niinkään järjestelmällinen ongelma, vaan pikemminkin poliittinen: kukaan ei halua leikata, sillä se on poliittisesti ongelmallista. Määrärahojen pois ottaminen on vaikea päätös.

”Ehdottomasti – ja niitä pitää löytyä” sanoo erityisavustaja, kun kysyn, onko hän sitä mieltä että kakun aineisen kasvatuksen vaihtoehtona olisi olemassa kohteita, jotka voisi uudelleen järjestellä resurssien allokaation kannalta (EA 1, 15.4.2009). ”Eihän voi olla niin, että ministeriöllä on jotkut asetetut tehtävät ja ne ovat samat ajan alusta aina. Kyllähän yhteiskuntakin muuttuu. Jotain putoaa pois, jotain tulee tilalle. Sehän on aivan selvä asia. On vain joskus vaikeaa sektoriministeriössä nähdä se”, hän jatkaa. ”Esimerkiksi siirtyvät erät ovat yksi indikaatio siitä, että mistä sitten rykäistään niitä uudelleenkohdennettavia eriä. Siellä on momentilla ollut silloin ylimääräistä. Säännöllisin väliajoin koitetaan vähän niin sanotusti putsata nurkkia ja katsoa, missä olisi sitä tavallaan ylimääräistä, mutta kyllä se aina varmasti tuskien tie on joka hallitukselle.” (EA 1, 16.4.2009.) Sen sijaan, että syytettäisiin järjestelmää tehottomuudesta ja resurssien ”väärästä” allokaatiosta, voidaan syyttää järjestelmässä toimivia poliitikkoja ainakin jossain määrin. Ministereillä on oman hallinnonalansa sisällä kuitenkin melko suuri valta jakaa resursseja.

”Kehysprosessi on talouspolitiikan suunnittelun kannalta hyvä väline. Talouskriisin aikana varsinkin tämän huomaa esimerkiksi menojen painotuksen osalta, voidaan ihan eri tavalla käyttää kehysbudjetoinnin instrumentteja.” (EA 2, 15.4.2009.) Talouspolitiikassa prosessi nähdään toimivana. Vaikkakin jakamaton varaus on kokonaisbudjettiin nähden todella pieni, niin jo sen olemassaolo lisää dynaamisuutta. ”Poliittisen realismin (esimerkiksi menokatot kaikille hyvälle asioille) tuominen hallituksen suunnitteluun ja eduskunnan budjettikuriin on hyvä. Järjestelmää moititaan usein kankeaksi, mutta moittijoita harmittaa vain se, etteivät he saa omiin hyviin tarkoituksiinsa rahaa”, erityisavustaja naurahtaa (EA 2, 15.4.2009.)

Suomalaisessa kehysprosessissa sekä itse prosessin osalta että poliittiselta puolelta, ristiriitoja ei juuri näyttäisi olevan. Ainoat kiistat syntyvät median paisuttelemina ja yleensä akselilla oppositio-hallitus, vaikka opposition vaikutus budjettiin on olematon. Konflikteja ei siis juuri ole ja erimielisyydet ratkaistaan ministeriöiden kesken neuvotteluissa, ei ainakaan julkisilla areenoilla. Konsensuspolitiikka näyttäisi pätevän myös budjetointipolitiikkaan, ei voida sanoa että kehysjärjestelmään sisältyisi suurta draamaa. Erimielisyydet ministeriöiden välillä ratkaistaan jo hyvissä ajoin ja budjettiriihi ei ole riitaisa tapahtuma enää verrattuna aikaan ennen kehysjärjestelmää.

#### **4.4.2 Lobbaaminen**

Kun on resursseja jaossa, on myös luonnollista että on niitä tahoja, jotka yrittävät kyseisiä resursseja itselleen saada. Erityisavustajien haastatteluista löytyi muutama ajatus siitä, miten kehysprosessissa on tilaa lobbaamiselle yritysten, yhdistysten, yksittäisten instanssien jne. toimesta. Tietenkään erityisavustajat eivät suuria salaisuuksia kanssani jakaneet, mutta kertoivat joitain ideoita liittyen lobbaamisen mahdollisuuteen budjetoinnissa.

”Jos puhutaan menopuolen selkeästi tiukemmasta kurista kuin tulopuolen – kysehän on tällä hetkellä tästä – niin kyllä tämä on ihan selkeästi myös aiheuttanut aika paljon meille (VM) tulevia toiveita ja vaateita erinäköisistä verotuksen puolella tapahtuvista tukitoimista. Tiedetään, että kehys rajoittaa varsinaisia suoria tukia mitä annetaan... -- ... niin hyvin paljon saadaan tänä päivänä kaikenmaailman esityksiä että pystyttäisiinkö antamaan verotuen kautta sitten.” (EA 1, 15.4.2009.) Erityisavustaja jatkaa, että verotuet ovat kuitenkin suoria tukia paljon problemaattisempia, sillä suorissa tuissa joku tekee harkinnan ja katsoo, mihin resursseja jaetaan ja mihin niitä kannattaa laittaa. Verotus ei koskaan voi olla samanlaista, sillä se on melko pitkälti automatisoitua ”massamenettelyä”. Toisaalta, ei voida olettaakaan verottajalla olevan asiantuntemusta siitä, mihin voidaan jakaa, mitä ja miten paljon. (EA 1, 15.4.2009.) Yritystä (vero)tukien saamiseksi kuitenkin riittää, ja miksi ei saisi riittää? Resursseja saavat eniten ne, jotka niitä osaavat vaatia eri keinoin.

”Mitä pienempi summa on, sen konkreettisempi se on ja sen helpompi se on ymmärtää”, vastaa erityisavustaja (EA 1), kun kysyn häneltä syytä siihen, miksi esimerkiksi

hallinnonalojen määrärahojen todella runsas kasvu ei nouse poliittisella agendalla tapetille, mutta esimerkiksi vaikka ns. TEHY-kiista palkankorotuksista tai hallituksen veronkevennykset, joissa oli kyse kuitenkin suhteellisen pienistä summista verrattuna hallinnonalojen määrärahoihin, nousivat todella suuriksi poliittiseksi kiistakapulaksi mm. hallituksen ja opposition välille. Kyse on siitä, mikä taho saa asiansa esille yhteiskunnassa ja saa sitä kautta tukevan otteen poliittisessa agendassa. Kukaan ei kyseenalaista määrärahojen kasvua hallinnonaloilla, mutta ”mielenkiintoisemmat” pienet erät nousevat esille mediassa ja voivat saada kannatusta asialleen. Ihmisten on helpompi hahmottaa yksittäiset, pienemmät erät.

”Ideologiset taustat vaikuttavat, voidaan mitata miljoonissa ja unohtaa tehokkuus. Kakkua kasvatetaan, vaikka sen voisi jakaa eri lailla.” (EA 2, 15.4.2009). Erityisavustaja jatkaa, että ”kehysbudjetointi on muuttanut vähän ajattelua. Ministeri saa hallinnonalallaan tehdä kehysten sisällä arvovalintoja halutessaan: hän voi ottaa toisesta paikasta pois ja laittaa rahaa muualle. Näitä toimenpiteitä tehdään melko harvoin, koska se on poliittisesti vaikeaa. Priorisointi on poliittisesti hankalaa, leikkausten teko on aina vaikeaa. Vaikka siirrettäisiin mitättömästä asiasta tärkeään, niin se on silti vaikeaa. Poliitikkojen on joskus hirveän hankalaa lähteä tekemään sitä työtä mitä heidän pitäisi tehdä: pistää asiat arvojärjestykseen.”

Edellisessä kiteytyy juurikin sama ongelma, minkä otin jo aiemmin esiin: järjestelmä antaisi mahdollisuudet tehokkaampaan toimintaan, mutta poliittiset ratkaisut, joita tämä edellyttäisi, ovat hankalia saada toteutumaan. Vallitseva poliittinen kulttuuri ei katso hyvällä ”leikkaajia”. Hallinnonalan sisällä ministerillä on valtaa, sillä hän voi siirtää hallinnonalansa määrärahoja momentilta toiselle, kunhan perustelee siirron (EA 1, 15.4.2009). ”Yhteydenottoja tulee monilta eri tahoilta koko ajan, sehän on ihan luonnollista ja näin sen pitääkin toimia. Ei olla missään norsunluutornissa tavoittamattomissa. On ihan suotavaa, että tulee ulkopuolistakin näkemystä asiaan.” (EA 1, 15.4.2009.)

”Vaikutetaan ja pitääkin vaikuttaa. Poliittiset tavoitteet tulevat kansalaisyhteiskunnasta, ei tämä ole byrokraattinen norsunluutorni. Poliitiikkaa on se, mitä valitaan tehtäväksi – pyynnöt ovat usein perusteltuja ja hyviä. Jos suoraviivaisesti haluaisi katsoa, että tuo ja tuo eturyhmä vaati tätä ja tätä asiaa ja nyt hallitus sen otti niin nyt se toteuttaa niitten agendaa,

niin se on hyvin yksisilmäinen näkemys siitä kokonaisuudesta. Poliittisilla puolueilla on arvot ja kokonaisnäkemys yhteiskunnasta ja sitä kautta se kuuntelee sellaisia ajatuksia ja esityksiä, jotka sopivat siihen arvomaailmaan. Ja tämä ei missään nimessä tarkoita sitä, että puolueilla olisi jotkut vakiot eturyhmät, joiden ajatuksia kuunneltaisiin ja kaikki niiden sanoma olisi viisasta, vaan otetaan sieltä täältä ideoita omia arvoja kuunnellen.” (EA 2, 15.4.2009.) On siis täysin mahdollista kenelle tahansa hakea rahoitusta hyvien perusteluiden kautta mille tahansa hankkeelle tai kohteelle. Erityisavustajien puheenvuoroista tule selkeästi esille se, että on suotavaa saada muidenkin kuin vain ministeriöiden ehdotuksia resurssien jaosta, ettei homma mene ”norsunluutornimaiseksi”. ”Jos tulee esityksiä, jotka voisivat sopia politiikan agendalle (hallitusohjelmaan), niin ne laitetaan virkakoneiston läpi (virkamiehistö) ja katsotaan myös se, ovatko edellytykset kunnossa” (EA 2, 15.4.2009). Eturyhmien, yritysten ja henkilöiden vaikutus on siis olemassa ja henkilötasollakin on varmasti vaikutusta. Tällä tarkoitan sitä, että itse oletan olevan olemassa tiettyjä suhteita henkilöiden välillä, jotka myös vaikuttavat resurssien jakoon. Tällaisia niin sanottuja hyvä veli –porukoita löytyy aivan varmasti joka maasta, yrityksestä ja organisaatiosta ja pienten eksklusiivisten ryhmittymien muodostuminen on jopa ihan luonnollisen kehityksen seurausta.

”Työryhmän näkemyksen mukaan kehysjärjestelmä on väline, joka ei sellaisenaan estä poikkihallinnollisen keskustelun tai arvokeskustelun käymistä. Mainittu keskustelu on tarvittavassa laajuudessa käytävissä esimerkiksi hallituksen kehysneuvottelun yhteydessä. Onkin tarpeen erottaa tosiasiallisesti vallalla olleeseen toimintakulttuuriin kohdistuva kritiikki kehysmenettelyä järjestelmänä koskevasta kritiikistä. Toisaalta korostuneesti hallinnonaloittaiseen jakoon perustuva kehysvalmistelu ei myöskään erityisesti edistä resurssien allokointiin liittyvää pohdintaa ja päätöksentekoa”. (valtiovarainministeriön työryhmäraportti 2003, 43.) Edellisessä lainauksessa erotetaan toisistaan itse kehysjärjestelmä ja siinä toimivat tahot, mikä on mielestäni erinomaisen selkeä indikaattori siitä, että järjestelmä itsessään ei estä politikointia ja politiikkaa, vaan toimijat (poliitikot) omalla toiminnallaan voivat käydä keskustelua ja tehdä toimenpiteitä, jos kokevat tarpeelliseksi. Jos arvokeskustelua ei käydä (esimerkiksi priorisoinnista tai uudelleenallokoinnista) tai väitetään kehysmenettelyn estävän sen, niin ollaan väärillä jäljillä. Kehysmenettely ei estä politiikkaa, vaikka vaikuttaakin sen sisältöön rajoittamalla resurssien jakoa järjestelmän mukaiseksi.



”Poliittisesti niin sanottuihin pakollisiin asioihin menee usein jakamaton varaus. Ne ovat asioita, jotka on vain pakko hoitaa” (EA 2, 15.4.2009). Tällä viitataan juuri esimerkiksi paperitehtaan sulkemiseen ym. kaltaiseen äkilliseen tilanteeseen, johon ei voitu varautua. Tämän takia jakamattomasta varauksesta ei kovin usein jää käytettäväksi ainakaan mittavia resursseja jaettavaksi edelleen. Tämä rajoittaa osaltaan lobbaamisen mahdollisuutta, kun ei ole mitään jakaa.

Lobbaamista siis esiintyy, etenkin kehitysehdotusten muodossa, joita tulee ministeriöön. Tämä tietysti kuormittaa virkamiehistöä, sillä he joutuvat käymään kaikki ehdotukset läpi perusteluineen ja tarkistamaan faktat, mutta lisää muita kuin hallituksen näkökulmia päätöksenteossa. On varmasti monia resursseja saaneita hankkeita tai kohteita, jotka ovat olleet erittäin menestyksekkäitä, ja joita hallituksella ei olisi tullut mieleenkään rahoittaa ilman tahon omaa aktiivisuutta.

Lobbaaminenkin kytkeytyy haastatteluiden perusteella puolueisiin ja eri arvomaailmoihin. Vaikkakin tuetaan useita eri instansseja, niin täysin vastakkaisen arvomaailman omaavia ehdotuksia tuskin otetaan edes virkamiehistön käsittelyyn. Poliittinen peli on läsnä ja sen kuuluukin olla – politiikka on resurssien jakoa.

#### **4.4.3 Vaalibudjetit**

Budjeteilla ja rahan jaolla yleisemmin voidaan vaikuttaa monilla tavoin ja yksi tapa on käyttää niitä vaalien yhteydessä. Voidaan puhua niin sanotuista vaalibudjeteista, joilla yritetään toisaalta vakuuttaa äänestäjiä siitä, mitä jaetaan ja kenelle jaetaan, toisaalta myös saada oman puolueen harjoittama politiikka tuetuksi. Vaalien yhteydessä talouspolitiikan rooli on korostunut viime vuosina ja etenkin nyt taloudellisen matalasuhdanteen aikana resurssien jako on näkyvämmän esillä kuin ehkä aiemmin.

”Itse poliittikkakin on muuttunut osittain kehysprosessin myötä. Jos ajatellaan vaikka eduskuntavaaleja, niin kyllähän meillä aivan eri tavalla nyt kuin aikaisemmin (kolmet, neljät vaalit sitten) vaaditaan jo vaaliohjelmilta talouspoliittista vastuuta ja samoin se näkyy vaalikeskusteluissa hyvin selkeästi että milläs sinä tuon rahoitat, voidaan kysyä.” (EA 1, 15.4.2009.) Resurssien jaon merkitys on kasvanut huikeasti. On vaikeaa kuvitella

puoluetta, joka pärjäisi hyvin ja olisi uskottava, ilman uskottavaa talouspoliittista linjaa. ”Kokoomus oli viime vaalien voittaja sillä, että se lupasi jakaa kaikkien vähiten, kakku oli pienin” (EA 2, 15.4.2009). Siinä mielessä valitun talouspoliittisen linjan merkitys on ratkaiseva, muttei enää samalla tavalla kuin aiemmin: vaaleja ei voiteta lupaamalla kaikkein eniten, vaan lupaamalla kaikkein uskottavimmin. Pitää olla vastaus myös siihen, millä lupaukset rahoitetaan. Voidaan siis spekuloida, josko ”taloudellisen populismin” aika olisi ohi? Enää ei lupailta jaettavaksi suuria rahasummia eri puolelle, sillä on osattava perustella myös se, mistä rahat saadaan.

”Tietyllä tavalla talouspoliittinen vastuunalaisuus on tullut myös osaksi poliittista retoriikkaa” (EA 1, 15.4.2009). Opposition erilainen asema korostuu ja sen kuuluukin – räväkämät puheenvuorot ja vähempi virkamiesmäisyys (verrattuna hallituspuolueisiin) kuuluu asiaan. ”Taloudellista realismia vaaditaan. Korostetaan sitä ymmärrystä että kaikkeen ei ole varaa ja on osattava tehdä valintoja” (EA 1, 15.4.2009). Erityisavustaja mainitsee Lipposen toisen hallituksen jälkeen Ville Itälän kanssa kirjoitetun kuuden kohdan hallitusohjelman, joka oli hänen mielestään ”ensimmäinen inhorealistinen vaaliohjelma”. Sen onnistumiseen hän ei ota kantaa, mutta hänen käsityksensä mukaan se, että yksi puolue lupasi vain hyvin vähän ja vain sellaista, minkä pystyy varmasti takaamaan, aiheutti vaalikeskusteluissakin sen, että alettiin puhua vaaliohjelmien tavoitteiden rahoittamisesta toden teolla; miten tavoitteita rahoitettaisiin, kuinka paljon ne voisivat resursseja ja mistä resurssit saataisiin. Eli resurssien jako näkyy vaaleissa ja osoittaa sen, miten ”kehysprosessi on raivannut tilan itselleen myös ihan poliittisessa ajattelussa”. (EA 1, 15.4.2009.)

Nykyvaaleissa ”jää kiinni aika nopeasti”, jos ei ole talouspoliittista näkemystä siitä, millä vaalilupaukset rahoitetaan. (EA 1, 15.4.2009). Uskottavan politiikan harjoittamiseksi pitää talouspolitiikankin olla uskottavaa. Enää ei riitä, että se on ”oikeudenmukaista” – että luvataan kaikille kaikkea – vaan sen on myös oltava tehokasta siinä mielessä, että resurssit on saatava jostain kautta. Pitkäjänteisyys on toinen asia, mitä voi pohtia. Jos hallitusohjelma ja kehys ovat sidotut toisiinsa tiukasti ja oikeastaan kehysbudjetoinnilla mennään ”hallitusykleissä”, niin onko kehysprosessilla mitään annettavaa poliittisen pelin ja taktikoinnin kannalta? On.

”Monessa asiassa edellinen hallitus pystyy sitomaan seuraavan hallituksen käsiä tekemällä sellaiset kehykset, joista on vaikeaa lipsua” (EA 2, 15.4.2009). Esimerkiksi nostetaan esiin kehitysyhteistyövarat, joita edellinen hallitus kasvatti melko maltillisesti, mutta loppuvaiheen kehysbudjeteissa (kahdessa viimeisessä) varat lähtivät jyrkkään nousuun seuraavan hallituskauden puolelle. ”Vaikka uudella hallituksella on täysin suvereeni oikeus budjetoida oman nelivuotiskautensa niin kuin haluaa, niin poliittisessa keskustelussa se voidaan vääntää siihen, että hallitus leikkaa, jos se tekisi paljon poikkeavan päätöksen uusista määrärahoista”. Ja kun ennenkuulumattomaan suureen kehitysyhteistyövaran määrärahaan lisättiin vielä rahaa päälle, niin sitä pidettiin ”vähäisenä” edellisten määrärahojen kasvatusten jälkeen. Tämä itsessään hämärtää hieman poliittisia ratkaisuja, mitä tehdään. Nykyinen hallitus on linjannut hieman eri lailla kehyksensä koskien ensi vaalikautta ja ensi hallitusneuvotteluihin jätetään enemmän poliittista pelivaraa. (EA 2, 15.4.2009.) Kehysprosessi mahdollistaa seuraavan hallituksen politiikkaan puuttumisen ja tämä tuo lisäarvoa sen käyttömahdollisuuksille. Järjestelmä antaa mahdollisuuden seuraavalle hallitukselle kumota edellisen päätöksiä määrärahojen suhteen, mutta kuten jo on käynyt ilmi, poliittisesti leikkaaminen on aina erittäin vaikeaa – järjestelmä siihen kyllä antaisi mahdollisuudet.

”Edellinen hallitus voi siis laittaa omia tavoitteitaan seuraavalle kehyksen kautta” (EA 2, 15.4.2009). Tämä kertoo siitä, että poliittisten päätösten syyt ja seuraukset hämärtyvät melko lailla, kun on vaikeaa sanoa, mikä on minkä hallituksen aloittamaa politiikkaa tai mistä muutokset määrärahoissa johtuvat. Taktikointia voidaan suorittaa monella tapaa. Tietysti ei ole millekään puolueelle hyvä asia ”sabotoida” seuraavan hallituksen kehystä ja budjettia, sillä lähtökohtaisesti kaikki puolueet pyrkivät pääsemään hallitukseen.

## 5 POHDINTA

Olen pro gradu-työssäni tutkinut budjetointia hyvinvointivaltiossa prosessina sekä poliittisena välineenä. Oikeudenmukaisuuden kannalta katsottuna kehysprosessia on ollut mahdollista tarkastella Rawlsin ja Nozickin kautta. Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus kietoutuvat väistämättä toisiinsa, sekä prosessia tarkasteltaessa että talousarvioita analysoitaessa. Budjetoinnin käyttö politiikassa ja poliittisena välineenä on kasvanut kehysprosessin vakiinnutettua itsensä järjestelmänä ja talouspoliittinen vastuunalaisuus on korostunut, kun puhutaan resurssien jaosta.

Onko budjetointi hyvinvointivaltiossa (Suomessa) oikeudenmukaista, voidaanko sitä edes arvioida oikeudenmukaisuuden näkökulmasta pelkkien kylmien numeroiden sijaan? Tutkimukseni perusteella väitän, että kyllä. Rawlsilainen oikeudenmukaisuus on vain yksi tapa lähestyä asiaa ja tietysti siinä on omat puutteensa ja vaikeutensa, mutta pääasia on se, että hyvinvointivaltion resurssien allokointiin saadaan tavallaan ”moraalinen” ulottuvuus mukaan.

Oikeudenmukaisuus resurssien allokointiossa kytkeytyy Rawlsilaisen ajatuksen mukaan vahvasti instituutioihin ja niiden rooleihin allokointijoina. Se, miten instituutiot on valittu ja millaisessa järjestelmässä toimitaan, ei niinkään ole relevanttia nimenomaan taloudellisten resurssien jakamisen ollessa kyseessä, vaikka Rawls rakentaakin koko teoriansa ”kerroksittain” sille periaatteelle, että alkutila on oikeudenmukainen, jolloin solmitut sopimukset ovat oikeudenmukaisia jne. ja päädytään siihen, että resursseja allokointi(t) instituutio(t)kin ovat oikeudenmukaisia toiminnassaan.

Budjetin kolmesta tehtävästä (Saviaho ym. 1981, 16) budjetin poliittinen tehtävä eli budjettipolitiikka neljänä osa-alueenaan voidaan myös nivoa Rawlsin teorian yhteyteen. Julkisten palveluiden tuotannon ohjaus, tulonjakoon vaikuttaminen, maan taloudellisen sekä yhteiskunnallisen kehityksen ja taloudellisen kasvun edistäminen ja taloudellisen

kehityksen tasapainaisuuden ylläpitäminen voidaan kaikki ottaa käsittelyyn oikeudenmukaisuuden kautta. Rawlslaisittain ajateltuna budjetin poliittisen tehtävän pohjana olisi rationaalisten yksilöiden kollektiivinen sopimus siitä, miten asiat hoidettaisiin. Tällöin alkutilan tulisi olla oikeudenmukainen eli demokraattisessa hyvinvointivaltiossa kaikkien tulisi saada olla mukana päättämässä siitä, mitkä instituutiot olisivat ne, jotka hoitaisivat budjetin poliittisia tehtäviä. Tämä toteutuu edustuksellisen demokratian keinoin.

Budjettipolitiikan tasolla ajateltuna julkisten palveluiden tuotannon ohjaus toteutuu ennen kaikkea juuri instituutioiden kautta. Oikeudenmukaisuusteorian pohjalta tärkeiksi kysymyksiksi muodostuisivat kysymykset siitä, mitä palveluita tuotetaan (priorisointi kaikkien – etenkin vähempiosaisten – kannalta), kuinka paljon (mikä on ”oikeudenmukainen” määrä) ja millä varoin? Nämä kaikki jäisivät ohjauksesta vastaavan instituution päätettäväksi kansan antaman mandaatin kautta (eduskunta yleisillä vaaleilla -> lait -> instituutiot). Tällöin tämän osa budjettipolitiikkaa voidaan katsoa olevan Rawlslaisesti oikeudenmukaisesti järjestetty edustuksellisessa demokratiassa. Tämä väite pohjautuu siihen, että jos alkutilanne on ollut oikeudenmukainen ja sen jälkeen seurattu oikeudenmukaisuusperiaatteita, niin vallitseva tilakin on oikeudenmukainen. Kuten jo todettua, kaikki rakentuu ”kerroksittain” alkutilanteen päälle oikeudenmukaisuusperiaatteiden mukaan.

Tulonjakoon vaikuttaminen on budjettipolitiikan olennaisin osa myös oikeudenmukaisuutta ajatellen. Rawlsin eroperiaatteen mukaan paras vaihtoehto on resurssien tasajako, ellei ole sellaista jakoa, joka kohentaisi kaikkien asemaa. Kuitenkin, tulonjakoon vaikuttaminen on perustaltaan eriarvostavaa: koska erituloisia verotetaan eri tavoin ja parempituloisten verorahoista voidaan ajatella menevän resursseja huonompituloisille erilaisten tulonsiirtojen kautta, niin miten tämä parantaa parempituloisten asemaa? Tällöinhän tilanne on epäoikeudenmukainen, sillä resurssit eivät jakaannu tasan ja hyötyä ei koidu kaikille, vaan huonompituloisille. Resurssien voidaan kuitenkin katsoa budjetointiprosessin seurauksena jakaantuneen oikeudenmukaisesti Rawlsaisesti ajateltuna, sillä johtavana periaatteena on vähimmäistoimeentulon takaaminen kaikille yhteiskunnan jäsenille ja Rawls ”myöntyy” verottamiseen ja muihin keinoihin tämän toteuttamiseksi. Jos huonompiosaisten asema kohenee harjoitetun budjettipolitiikan tuloksena, se on oikeudenmukaista. Eli huonompiosaista hyödyttääkseen

(vähimmäistoimeentulon takaaminen) instituutioiden tulee tehdä tarvittavia tulonsiirtoja ym., jotta oikeudenmukaisuus toteutuisi. Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria katsoo siis eroperiaatteen mukaisesti tulonjaot hyväksyttäväiksi, kun niitä toteuttavat oikeudenmukaiset instituutiot ja niillä saavutetaan oikeudenmukaisuutta vähempiosaisten aseman ja odotusten paranemisen myötä. Eräänä ongelmana pidän kuitenkin sitä, miten voidaan esimerkiksi meriittihyödykkeiden kohdalla katsoa niiden jakaantumista huonompi- ja parempiosaisten kesken. Rawlsilainen tulonjako käsittelee vain tulojen jakoa yleensä, eikä ota kantaa valtion rooliin ”tuottajana” – pelkästään rahoittajana ja tahona, joka uudelleen allokoii resursseja.

Maan taloudellisen sekä yhteiskunnallisen kehityksen ja taloudellisen kasvun edistäminen ja taloudellisen kehityksen tasapainoisuuden ylläpitäminen kytkeytyy – jälleen kerran – instituutioiden vahvaan rooliin Rawlsin teoriassa. Taloudellinen ja yhteiskunnallinen kasvu on tärkeää paitsi vähimmäistulon turvaamiseksi, myös tulevia sukupolvia ajatellen. Stabilisaatio ja vahva kehitys instituutioiden toimesta takaavat oikeudenmukaisuuden.

Kaiken kaikkiaan, budjetointia prosessina ja budjetointipolitiikkaa on mahdollista ajatella oikeudenmukaisuuden ulottuvuudella, mutta se kytkeytyy vahvasti budjettipolitiikkaa harjoittavien instituutioiden oikeudenmukaisuuteen. Itse budjetointiprosessin *yksittäisten osien* oikeudenmukaisuuden arviointi on hyvin vaikeaa ja mielipiteet ovat varmasti hyvin jakautuneet. Rawlsin kontribuutio on kuitenkin se, että budjetointiin liittyy nyt oikeudenmukaisuuden puoli arviointikriteerinä.

Esping-Andersenin hyvinvointivaltion määritelmä lähtee siitä, että hyvinvointivaltion tulee tarjota sosiaalisia oikeuksia, jotka perustuvat kansalaisuuteen eikä suorituskykyyn – hän asettaa määritelmässään markkinat vastakkain yksilöiden aseman kanssa. Kuitenkin, pystyäkseen tarjoamaan kansalaisilleen edellä kuvatun kaltaisen systeemin, valtiolla on suuri taakka tuottaa tarpeeksi rahaa sen ylläpitoon – minimoida sosiaaliset ongelmat ja maksimoida tulot valtion kassaan (Esping-Andersen 1990, 28). Hyvinvointivaltiomenoja voidaan ajatella olevan kahta lajia: hyvinvointipalvelujen tuottamiseen, kuten terveydenhuolto ja koulutus, sekä toimeentulon turvaamiseen (Allén 1986, 17). Täytyisi siis toimia mahdollisimman tehokkaasti ja minimoida tehottomuus. Jotta valtio voisi tarjota kansalaisilleen hyvinvointia (hyvinvointivaltion periaatteiden mukaan!), institutionaalisen pohjan täytyy sen toteuttamiseksi olla erittäin vahva. Hyvinvointivaltiomenot ovat suuret ja niiden rahoittamiseksi (oikeudenmukaisuuden luomiseksi) tarvitaan vahva valtio. Väitän

siis, että instituutiot takaavat oikeudenmukaisuuden ja ilman niitä ei oikeudenmukaisuus toteudu: ei sen luominen, ylläpito eikä valvonta. Hyvinvointivaltio tarvitsee vahvassa roolissa olevat instituutiot, jotka luovat oikeudenmukaisuuden tilan. Oikeudenmukaisten instituutioiden voidaan ajatella jakavan resursseja oikeudenmukaisesti.

Määrärahojen jakaminen ei ole hyvinvointivaltiossa prosessista kiinni – sillä se on instituutioineen oikeudenmukainen – vaan poliittisesta tahdosta ja ratkaisuista poliittisella kentällä. Periaatteet resurssien jakoon ovat Suomessa oikeudenmukaiset sekä Rawlslaisittain, skandinaavis-sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion periaatteiden mukaan että prosessiltaan, joka on oikeudenmukainen. Hyvinvointivaltiossa (Suomi) harjoitetaan ”Rawlslaista politiikkaa”, mitä tulee kysymyksiin oikeudenmukaisuudesta, instituutioiden roolista ja jopa verotuksesta tietyssä mielessä.

Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus nähdään usein vastakkaisina toisilleen ja ne voidaan edelleen nähdä toisiansa poissulkevinä ainakin osittain, mutta väitän tutkimukseni perusteella, että ne tarvitsevat toisiaan toimiakseen hyvinvointivaltiossa. Ne muodostavat eräänlaisen symbioosin, jossa kumpikin tarvitsee toista, sillä tehokkuusajattelu pareto-laisittain ei anna vastauksia sille, miten resurssit tulisi jakaa oikeudenmukaisesti – siksi oikeudenmukaisuus tulee instituutioiden kautta ja toimesta. Tehokkuus resurssien allokointiossa ja niiden keräämisessä (verotus) on välttämätöntä oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi. Ilman tehokasta systeemiä, joka kokoaa kakun, ei ole mitään jaettavaa. Talouden täytyy olla tehokas, jotta saadaan resursseja jaettavaksi. Toisaalta, järjestelmän (valtion ja instituutioiden) tulee olla oikeudenmukainen, että ihmisillä on kannustimia tehdä tehokkaasti töitä ja maksaa veroja, jotta saadaan resursseja edelleen allokoitaviksi. Pareto-ehdot eivät kuitenkaan toteudu resursseja jaettaessa, joten ”second best” –tilanne on vallitseva. ”Second best” –vaihtoehto takaa paremman oikeudenmukaisuuden kuin puhtaasti pareto-tehokas tila, sillä instituutioiden (valtion) asettamat rajoitukset tähtäävät mm. tuloerojen kaventamiseen, yleiseen hyvinvointiin ja politiikkaan, joka kohtelisi kansalaisia tasavertaisesti. Oikeudenmukaisuus *tarvitsee* tehokkuutta yhteyteensä, jotta pystyttäisiin saamaan resursseja, joita sitten edelleenjakaa. Täysin eri asia onkin taas se, onko tuo kyseinen jako tehokasta prosessuaalisesti.

Tehokkuus ontuu melko pahasti kokoamani aineiston perusteella (esimerkiksi taulukko määrärahamuutoksista vuosien 2002 ja 2008 välillä), kun puhutaan resurssien jaosta

valtion toimesta, kehysmenettelyn ja budjetoinnin kautta. Retoriikassa tehokkuus on roolissa, mutta käytännössä ei. Hallitusohjelmissa ja talousarvioissa tehokkuus ja tavoitteellisuus ovat esillä, mutta tutkimieni lukujen perusteella väitän, että tehottomuus on erittäin suurta. Haastattelut ja luvut kertovat omaa karua kieltään siitä, että valtion budjetti paisuu vuosi vuodelta isommaksi ja muutosta tälle trendille ei näy. Valtiovarainministeriön haastateltavatkin olivat asiantuntijoina sitä mieltä, että resurssit olisi mahdollista allokoida tehokkaammin – ottaa jostain pois ja priorisoida muualle. Tässä tulevat esiin poliittiset ongelmat ja kysymykset määrärahojen tai resurssien leikkaamisesta, mitä poliitikot eivät halua tehdä. Järjestelmä antaisi kyllä täydet mahdollisuudet niin sanotusti siivota nurkkia ja tukkia turhat rahareitit, mutta poliittisesti kysymykset ovat niin arkoja, ettei niihin uskalleta mennä.

Budjetoinnin ympärillä käytävä poliittinen debatti on fokusoitunut yksittäisten kohtien esiintuomiseen, eivätkä suuret määrärahat ole useinkaan tapetilla. Pienemmät, yksittäiset muutokset (ja etenkin leikkaukset) saavat aikaan suurtakin hälyä, mutta juuri esimerkiksi tehottomuus tuntuu olevan pinnan alla muhiva ja tiedostettu ongelma, josta ei kuitenkaan puhuta. Määrärahojen räjähdysmäinen kasvu esimerkiksi vuoden 2002 ja 2008 välillä ei näytä kiinnostavan poliittisella agendalla, sitä ei tuoda sinne esille. Poliitikot eivät uskalla haastaa olemassa olevaa tai yrittää muuttaa sitä, vaan tyytyvät tilanteeseen.

Kehysbudjetointi prosessina on Suomessa melko toimiva ja joustava, vaikka puutteitakin löytyy esimerkiksi läpinäkyvyyden suhteen. Järjestelmää kuitenkin kehitetään kokoajan, mikä on hyvä. Kehysmenettelyn merkitys on erittäin suuri, sillä se antaa mahdollisuuksia ”hyvässä ja pahassa”. Tällä tarkoitan sitä, että hyvää on kohtuullisen suuri dynaamisuus, vain kehykset ovat tavallaan rajana. Pystytään tekemään poikkihallinnollisia resurssisiirtoja, painottaa menoja kehyksen sisällä eri tavoin ja reagoimaan melko nopeasti ympäristön ja tarpeiden muutoksiin. Pahaa taas on se, että kehys sanelee politiikan hallituskaudeksi ja jopa seuraavaksikin melko tarkkaan. Kehykseen kiinnitettyjä määrärahoja on vaikeaa (poliittisesti) lähteä leikkaamaan, vaikka prosessi antaisikin siihen mahdollisuuden. Pidän myös melko haasteellisena sitä, että kehysjärjestelmän tulisi lähtökohtaisesti tarjota työkaluja pidemmän aikavälin suunnittelulle resurssien jaossa, mutta on huolestuttavaa, jos tämä pidempi aikaväli tarkoittaa vain neljää vuotta eli hallituskautta. Pidemmän aikavälin suunnittelu olisi tarpeellista, varsinkin esimerkiksi demografisten tekijöiden saralta tai muilta osa-alueilta, joita *pystytään* ennustamaan pitkiä



aikoja etukäteen. Esimerkiksi väestön ikääntyminen tiedetään jo nyt, joten neljän vuoden aikajänne on poliittisesti kestämaton.

Kehyksen merkityksen tärkeys korostuu myös siinä, miten pienet erot ovat VM:n ja hallituksen esitysten välillä, minkä osoitan taulukoissa tekemissäni vertailuissa. Asioista sovitaan hyvissä ajoin ja erimielisyydet ratkotaan kulisseyksissä, harvemmin julkisesti. Budjetointi prosessina sekä budjetointipolitiikka tukevat siis muutenkin Suomessa vallalla olevaa konsensuspolitiikkaa melko tehokkaasti. Ainoat ristiriidat tulevat yleensä hallitus-oppositio –välillä ja nekin ovat hyvin pieniä kokonaisuudessa. Konflikteja itse prosessin puitteissa ei juuri ole, yksittäiset määrärahat voivat nousta median kautta esille, mutta keskustelu pyörii hyvin värittyneesti ja eksklusiivisesti niiden ympärillä ja on kausittaista.

Budjetointia käytetään politiikassa välineenä lähinnä vaalien yhteydessä, voitaisiin sanoa. Lobbaaminen on erittäin pienessä mittakaavassa tapahtuvaa haastattelujeni perusteella, sillä kehitysehdotukset muodostavat kuitenkin pienen osan prosessia jo sillä perusteella, että jakamaton varaus on hyvin pieni suhteutettuna koko budjetin kokoon (300 miljoonaa euroa). Suurin välinearvo budjetoinnilla ja resurssien jaolla ylipäätään tuntuu todella olevan esimerkiksi vaalikeskusteluissa ja vaaliohjelmissa, joissa talouspolitiikan rooli on korostunut merkittävästi vastuullisuuden muodossa. Budjettiosaaminen ja resurssien allokaation hallinta on noussut suureksi kriteeriksi puolueiden menestykselle. Kehysprosessin myötä budjetoinnin (ja yleisemmin talouspolitiikan) rooli on korostunut politiikassa, resurssien jaon odotetaan olevan yhä perustellumpaa ja puolueelle ei vaaliohjelmassa enää riitä se, mitä aikoo jakaa ja minne. Pitää myös tietää, mistä jaettavat varat aiotaan saada ja millä keinoin. Etenkin huonossa taloustilanteessa resurssien jaon hallinnan merkitys korostuu.

Itse prosessissa voi vaikuttaa monella tapaa, mutta kuten todettua, ulkopuolisten tahojen merkitys (lobbaamalla) on tutkimukseni perusteella vähäistä. Suurimmat vaikutusmahdollisuudet ovat henkilöillä, jotka ovat prosessissa kiinteästi mukana – virkamiehistöillä (vaikutukset itse prosessiin) ja hallituspuolueiden ministereillä. Ministerien valta on suurinta, mutta poliittisesti hyvin vähän käytettyä uudelleenallokoinneissa ja priorisoinneissa. Kun hallitusohjelma on lyöty lukkoon, muutoksia ei juuri tehdä. Olemassa olevaan ei kajota ja muutokset ovat vähäisiä.

Kehysprosessi ja vallitseva poliittinen kulttuuri ovat kietoutuneet toisiinsa ja muokkaavat toinen toisiaan jatkuvasti. Poliittikka tapahtuu kehyksen puitteissa ja myös muokkaa itse kehyksiä ja prosessia. Virkamiehistön vaikutusmahdollisuudet koskien prosessia ja käytännön toteutusta ovat hyvät ja heitä kuunnellaan – järjestelmä kehittyy jatkuvasti (esimerkiksi vuosien 2003 ja 2007 valtiovarainministeriön työryhmien raportit vaikuttivat prosessiin). He (virkamiehet) käyttävät vaikutusmahdollisuutensa hyväksi ja todella tekevät merkityksellisiä eroja prosessiin, kehittäen sitä jatkuvasti. Poliitikot taas eivät hyödynnä prosessin tarjoamia mahdollisuuksia mielestäni tarpeeksi. Ei uskalleta leikata ja kitkeä tehottomuutta priorisointien ja uudelleenallokaatioiden kautta, sillä se muodostuu poliittisesti ongelmalliseksi. Väitän, että konsensuspyrkimys ja eräänlainen hyssyttely, ettei ”suututettaisi” mediaa ja aiheutettaisi yhteiskunnassa hälyä, syö tehokkuutta ehkä eniten. Rohkealla politiikalla ja ns. nurkkien kunnollisella siivouksella saataisiin varmasti tehokkaampaa toimintaa ja sitä kautta resurssien säästöjä, mutta neljän vuoden aikajänne on lyhyt ja riskaabeli siinä mielessä, että seuraavat vaalit ovat aina lähellä. Ei uskalleta tehdä radikaaleja linjauksia.

Olen valmis ehdottamaan poliittisesti erillistä ja sitoutumatonta työryhmää tai vastaavaa selvittämään objektiivisesti resurssien käyttöä ja suurimpia tehottomuuden aiheuttajia. Tämä ryhmä saisi tehtäväkseen perata läpi hallinnonalat asiantuntijoiden kanssa ja tehdä tarvittavat rakenteelliset muutokset, uudelleenallokoinnit ja leikkaukset/lisäykset, jotta tulosvastuullisuutta saataisiin kasvatettua ja olemassa olevat resurssit saataisiin ohjattua tehokkaampaan käyttöön resurssien kokonaisuutensa aineisen kasvattamisen sijaan. Työ veisi varmasti vuosia, mutta joskus se olisi aloitettava – miksei nyt? Poliittisesti sitoutumattomalla työryhmällä ei olisi taakkanaan arvoja ja ideologiaa, jonka mukaan toimia, vaan he voisivat analyttisesti katsoa rakenteita ja menoja sekä tuloja ja tehdä päätelmänsä. Puolueidenkaan ei tarvitsisi hallituksessa pelätä, että leikkaukset ja toimenpiteet olisivat heille huonoa mainosta, sillä he eivät voisi vaikuttaa työryhmään. En kuitenkaan usko, että olisi mahdollista toteuttaa kuvatus kaltainen toimenpide täydessä muodossaan, sillä oikeudenmukaisuus astuu jälleen kuvaan. Ei voida vain leikata ”turhia rahareikiä” pois, sillä tehokkuuden tuijottaminen ei takaa oikeudenmukaista lopputulosta ja voisi jopa huonontaa hyvinvointia, vaikka se ei ole tarkoitus. Kuitenkin, jos tällainen selvitysoperaatio olisi mahdollista tehdä edes ”second best” –mentaliteetilla, niin hyvinvointi varmasti kasvaisi nousseen tehokkuuden myötä.

Hyvä budjetointi on sellaista, joka on sekä tehokasta että oikeudenmukaista. Näitä kahta ei saisi erottaa toisistaan. Näiden kahden ollessa ehtoina, päädytään automaattisesti ”second best” –tulokseen, sillä pareto-tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät sovi yhteen hyvinvointivaltiossa. Pareto-tehokkuus ei takaa oikeudenmukaista lopputulosta – pelkästään tehokkaan – ja hyvinvointivaltiossa oikeudenmukaisuus on tärkeää. Oikeudenmukaisuus tarvitsee kuitenkin tehokkuuden rinnalleen luomaan resursseja jaettavaksi. Jos toiminta olisi täysin tehotonta, hyvinvointivaltion ylläpito ei onnistuisi. Oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden lisäksi hyvinvointivaltio tarvitsee instituutiot, jotka huolehtivat oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden toteuttamisesta ja valvonnasta. Näiden kolmen myötä syntyy prosessi, jolla kootaan varat, päätetään mihin ja miten ne jaetaan ja lopulta jaetaan kerätyt varat. Prosessi on Suomessa kehysohjaus ja toimii mielestäni hyvin. Budjetointi ja budjettipolitiikka Suomessa ovat siis oikeasti hyvinvointivaltion politiikkaa ja toteutuvat oikeudenmukaisesti. Järjestelmässä on omat puutteensa (suurimpana tehottomuus), mutta prioriteettilistalla tehokkuus on alisteinen oikeudenmukaisuudelle. Niin kauan kuin voidaan katsoa, että prosessi on *itsessään* oikeudenmukainen ja myös *toteuttaa* oikeudenmukaisuutta uudelleen jakamalla varoja ja resursseja kansalaisille suoraan tai välillisesti, sen voidaan katsoa olevan toimiva ja paikallaan. Suuria muutoksia tuskin tapahtuu, ellei oikeudenmukaisuus vaarannu. Tämä voisi toimia ainoana katalyyttinä prosessin ja vallitsevan politiikan radikaalille muuttumiselle.

## LÄHTEET

Internet-lähteet:

CEPA History of economic thought site,

<http://cepa.newschool.edu/het/essays/paretian/paretosocial.htm#swf>, luettu 15.11.2008.

Harrinvirta, Markku ja Puoskari, Pentti: Kehysbudjetointi poliittisena

päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 97. vsk. – 3/2001.

<http://www.ktyhdistys.net/Aikakauskirja/sisallys/PDFtiedostot/KAK32001/KAK32001Harrinvirta.pdf>, luettu 15.8.2008

Harsanyi, John: Cardinal welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility. Journal of political economy 1955. Volume 63, pages 309-321.

([http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Harsanyi\\_\(JPoIE\\_55\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Harsanyi_(JPoIE_55).pdf)), luettu 21.11.2008

Puoskari, Pentti: Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Luku 3.7, Valtiontalous.

Helsingin Yliopisto 2008. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionalous/valtionalous-suomen-pol-jarj/>, luettu 11.4.2009.

Suomen perustuslaki, [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>), luettu 15.8.2008

Tilastokeskus, [www.stat.fi](http://www.stat.fi), luettu 15.8.2008, 30.12.2008

Työ- ja elinkeinoministeriö, [www.tem.fi](http://www.tem.fi), luettu 24.4.2009

Valtioneuvoston kotisivut, [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi), luettu 1.4.2009, 6.4.2009

Valtiovarainministeriön kotisivut, [www.vm.fi](http://www.vm.fi), luettu 15.8.2008, 30.12.2008, 2.3.2009, 18.3.2009, 20.3.2009, 24.3.2009, 6.4.2009

Verohallinnon verotilastot (”taskutilastot) vuosilta 2001-2008, [www.vero.fi](http://www.vero.fi), luettu 29.12.2008

Kirjat ja artikkelit:

Allén, Tuovi: EMU ja julkinen sektori. Palkansaajien tutkimuslaitos. Tutkimuksia 67. Helsinki 1997.

Allén, Tuovi: Hyvinvointivaltio ja julkisen sektorin kasvu Pohjoismaissa. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki 1986.

Allén, Tuovi: Tulonjako ja tulojen uudelleenjako Suomessa vuosina 1976-1981. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki 1986.

Atkinson, Anthony B.: Increased income inequality in OECD countries and the redistributive impact of the Government Budget. The United Nations University. Working paper 202. Helsinki 2000.

Atkinson, A.B & Stiglitz, J.E: Lectures on public economics. McGraw-Hill. UK 1980.

Barr, Nicholas: Economics of the welfare state. Neljäs painos. Oxford University press 2004.

Barry, Brian: Theories of justice. Harvester-Wheatseaf 1989.

Boadway, Robin W. ja Bruce, Neil: Welfare economics. Cambridge University press 1984.

Esping-Andersen, Gøsta: The Three worlds of welfare capitalism. Princeton University press 1990.

Hobbes, Thomas, suom. Tuomo Aho: Leviathan. Vastapaino. Tampere 1999.

Häyry, Matti: Mahdollisimman monen onnellisuus. Utilitarismin historia, teoria ja sovellukset. Matti Häyry & WSOY 2000.

Kuznets, Simon : Economic growth and income in equality. American economic revue, vol. 45, s.1-28. 1955.

Lindroos, Kia ja Soininen, Suvi (toim.): Poliitiikan nykyteoreetikkoja. Gaudeamus. Helsinki 2008.

Mill, John Stuart, suom. Kari Saastamoinen: Utilitarismi. Gaudeamus, Helsinki 2000.

Mills, Charles W.: The racial contract. Cornell University press 1997.

Musgrave, Richard: The theory of public finance: a study in political economy. McGraw-Hill, New York 1959.

Nozick, Robert: Anarchy, state and utopia. Basic Books, New York 1974.

Pateman, Carole: The sexual contract. Polity press 1988.

Rawls, John, suom. Terho Pursiainen: Oikeudenmukaisuusteoria. WSOY 1988.

Samuelson, Paul: The pure theory of public expenditure. Review of Economics and statistics, vol. 36, no. 4. The MIT Press 1954.

Saviaho, Asko: Julkisen talouden budjettijärjestelmät. Kyrrii, Helsinki 1970.

Saviaho, Asko, Sailas, Raimo, Siivonen, Erkki ja Ylinen, Tauno: Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi. 3. painos. Gaudeamus, Helsinki 1981.

Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa. Puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

Tuomala, Matti: *Julkistalous*. Gaudeamus, Tampere. 1997.

Valtiovarainministeriön työryhmäraportti: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriö, helmikuu 2003.

Valtiovarainministeriön työryhmäraportti: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriö, helmikuu 2007.