

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön lisärahoituksen perustelut vuosina 1968–1992

Ilkka Saarihahti & Petri Uusikylä

JUSTIFICATIONS PRESENTED BY THE MINISTRIES OF SOCIAL AFFAIRS AND EDUCATION OF FINLAND FOR EXCEEDING THEIR ALLOCATED RESOURCES

This article analyses the causes referred to by the administration when asking for more resources from Parliament and from the ministries during the budgetary year. The article concentrates on the supplementary budget proposals and the exceedings of a estimated appropriations of the two largest Finnish ministries, i.e. the Ministry of Social Affairs (Sosiaali- ja terveysministeriö, STM) and the Ministry of Education (Opetusministeriö, OPM).

The justifications presented by the two ministries are grouped into eight classes as follows: A) unexpectedly high rise in costs, B) unexpectedly high growth in volume of activity, C) revision of the evaluation criteria or revision of terms, D) start of a new activity or entry into force of a new law or decree, E) expansion of activity, F) organizational change or transfer of personnel, G) urgent unexpected expenditure or investment, H) appraisal error or calculation error or other reason.

During the time span under study (1968–1992), both Ministries referred to an unexpectedly high rise in costs during the fiscal year as the main single reason for exceeding allocated resources: more than one fourth (27.2%) of the extra appropriations of the Ministry of Social Affairs' and nearly one fifth (18.9%) of the extra appropriations of the Ministry of Education's recorded in the supplementary budget proposals were justified by a rise in costs (cause group A). Furthermore, 39% of the exceedings of estimated appropriations of the former were explained by the same reason. The rise in costs was especially important in explaining the growth in government expenditure from 1974 to 1977 (we call this the "period of incrementalism" in Finnish state budgeting).

An unexpectedly high growth in volume of activity (cause B) explained 15.2% of the extra appropriations and 15.3% of the exceedings of estimated appropriations of the Ministry of Social Affairs. Furthermore, 13.2% (in the case of the former) and 14.7% (in the case of the latter) of the extra appropriations and from 13.8 (in the case of the former) to 8.4% (in the case of the latter) of the exceedings of estimated appropriations by the Ministry of Social Affairs were explained by an urgent unexpected expenditure or investment (cause

G) or by an appraisal or calculation error, or by "another reason" (cause H).

In the case of the Ministry of Education, different causes related to the heterogenous cause group H explained as much as 35.4% of the extra appropriations applied for in the supplementary budgets. At the same time, an expansion in activity (cause E) accounted for around 11.8% and a revision of the evaluation criteria or revision of terms (cause C) and an unexpectedly high growth in volume of activity (cause B) for a little more than 10% of the extra appropriations each.

Other Ministry explanations for the extra appropriations accounted for from around 3% to under 10%.

The results indicate – as expected – that, in particular, changes related to the financial environment of the budgetary system explain most of the need to exceed allocated resources during the fiscal year, i.e., to resort to the means of the so-called 'external flexibility' of the Finnish State budget.

Keywords:

Financial Management, Budgetary Flexibility in Finland, Supplementary Budgets, Arviomäärärahan ylitys

1 JOHDANTO

Artikkelissa tarkastellaan tulo- ja menoarvio- (eli talousarvio-) -osuudeltaan kahden suurimman hallinnon eli sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä opetusministeriön (OPM) pääluokkien *lisärahoituksen perusteluja* vuosina 1968–1992. Tarkastelu liittyy jo aikaisemmin *Hallinnon tutkimuksessa* esiteltyyn *budjetin jousto* -ajatteluun (ks. Saarihahti & Uusikylä 1992, 24–46); tarkoituksena on hieman tarkemmin paneutua toimintaympäristön muutos- ja hallinnon lisärahoitustarveproblematiikkaan. Samalla on tarkoitus saattaa budjetointikausitematiikka ulottumaan vuoteen 1992 asti (ks. luku 3).

Edellisessä artikkelissamme (mts. 24–26) totesimme, että Suomessa on budjetin vuotuista joustavuutta pyritty lisäämään kahdella hyvinkin erilaisella tavalla, so. vastaamalla *budjettivuoden aikana* tapahtuneisiin *toimintaympäristön muutoksiin* joko (lähinnä *lisäbudjettien ja arviomäärärahojen ylitysten* kautta allokoitavan) *lisärahoituksen* (tai varsinkin säästöpäätösten tapauksessa menosupistusten) avulla (kutsuimme tätä *ulkoiseksi joustoksi*, sillä siinä poiketaan eduskunnan hyväksymästä tulo- ja menoarviosta) tai nk. *sisäisen jouston* keinoin (eli budjetin menokehysten *sisällä* tapahtuvan jouston avulla) (sisäisestä joustosta ks. tarkemmin Saarilahti & Uusikylä 1991, 136–157).

Em. artikkelissa (Saarilahti & Uusikylä 1992, 25) totesimme myös, että ympäristön eriytyminen *useaan* samanaikaisesti toimivaan ja toisiinsa kytkeytyvään *osajärjestelmään* (vrt. Lawrence & Lorsch 1975) on yksi keskeinen budjettitalouden piiriin kuuluvan toimintayksikön toimintaympäristön epävarmuustekijä. Sen sijaan varsin vähälle huomiolle jäi tuolloin sinänsä mielenkiintoinen (ja vaikea) kysymys, *mitkä* ympäristölohkon muutokset ovat olleet kaikkein keskeisimpiä eri joustomuotoihin Suomessa turvauduttaessa eri budjettointikausina.

Tässä artikkelissa keskitymme selvittämään, mitkä ympäristömuutokset ovat ajaneet STM:n ja OPM:n turvautumaan ulkoiseen joustoon (ja nimenomaan *lisäbudjettirahoitukseen* ja *arviomäärärahojen ylityksiin*). Tarkastelu tapahtuu *teknisten lisärahoitustarveperusteluiden avulla*, ts. selvittämällä, *mihin syihin vetoamalla* em. ministeriöiden pääluokissa on haettu *lisärahoitusta* *lisäbudjeteissa* tai *ylitetty arviomäärärahoja*. Perustelut on koottu tarkastelun helpottamiseksi *kahdeksan* tekijän ryhmään (ks. luku 3). Ajatuksena on, että tarkastelemalla eri ryhmien perustelujen frekvenssejä eri vuosina voidaan ainakin karkeasti päästä käsiksi määrärahamuutosten taustalla vaikuttaneisiin toimintaympäristön muutoksiin, ts. operationalisoida toimintaympäristön muutos toimintaympäristön muutoksen hallintaan käytetyn *lisärahoituksen perustelujen avulla*.

On ilman muuta selvää, että em. kahdeksan tekijän luettelo on suhteellisen karkea ottaen huomioon esitettyjen perustelujen suuren määrän ja kirjon, mutta jaottelussa on yhtä kaikki pyritty ottamaan huomioon kaikki keskeiset perustelusyypyt.

Toinen ongelma on siirtä em. teknisistä *lisärahoitustarveperusteluista* laajempaan hallinnon toimintaympäristön ja sen muutosten arviointiin, semminkin kun aineistoa on kerätty vain kahden

(vaikkakin budjetin suurimman) pääluokan osalta. Tästä syystä artikkelissa onkin tyydytty vain *hyvin yleisellä tasolla* ja *viittauksenomaisesti* tulkitsemaan budjettijärjestelmän kanssa vaihdantasuhteessa olevien keskeisten ympäristöjen (ks. luku 2) vaikutusta budjettien pitävyyteen STM:n ja OPM:n hallinnonaloilla ja siten pääsemään käsiksi niihin *keskeisiin ympäristötekijöihin*, jotka ovat vaikeuttaneet eri budjettointikausilla¹ budjettien laatimista ja pitämistä (ks. luku 4).

Kolmantena ylityssyyden tarkasteluun liittyvänä ongelmana voidaan pitää sitä, että artikkelissa jokainen momentin ylitys saa frekvenssitaulukoissa *yhtä suuren* painoarvon. Tosiasiassa muutammat ns. suuret momentit² selittävät etenkin *lisämenoarvioissa* markkamääräisesti yli kaksi kolmasosaa eri ministeriöiden *lisärahoitustarpeesta* (ks. Penttilä 1987, 3–4). Sosiaali- ja terveysministeriön alalla tällaisia momenteja ovat mm. sairausvakuutuksia, lapsilisiä, eläkkeitä sekä kuntien valtionosuuksia koskevat momentit, opetusministeriön hallinnonalalla puolestaan valtionosuuksien lisäksi mm. opintotukeen ja opintosiaalisiiin etuihin liittyvät menomomentit.

2 SUOMALAISEN BUDJETTI-JÄRJESTELMÄN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Järjestelmän ympäristöllä (*system environment*) tarkoitetaan sitä osaa järjestelmän kokonaisympäristöstä, jonka kanssa se on vaihdantasuhteessa (ks. esim. Katz & Kahn 1971). Avoimessa järjestelmässä, jollaisena myös budjettijärjestelmää on pidettävä, sen eri osaset, kuten ministeriöt ja niiden alaiset virastot ja laitokset, ovat enemmän tai vähemmän tiiviissä vuorovaikutus- ja vaihdantasuhteessa niin toistensa kuin ympäristönsä kanssa.

Myös yksittäinen ministeriö pyrkii vaikuttamaan ympäristöönsä ja ohjaamaan sitä (vrt. Ahlstedt ym. 1974, 14). Esimerkiksi määrärahasuunnittelussaan ministeriö yrittää ennustaa ympäristön tarpeita seuraavan budjettivuoden (seuraavien budjettivuosien) aikana ja mm. resurssiohjauksella myös vaikuttaa toimintaympäristöönsä.

Budjetin laadinta tapahtuu varsin pitkälle karkeiden arvioiden varassa siitä, miten toimintaympäristö tulee muuttumaan. Tällaisia budjettia koskevia ennusteita ovat mm. inflaatiovahti, työttömyysaste ja bruttokansantuotteen kehitys, jotka kuitenkin saattavat suurestikin poiketa ennustetusta ja siten aiheuttaa merkittäväkin *lisärahoitustarvetta* varainhoitovuoden aikana. Toisaalta erilaisilla ennusteilla ja arvioinneilla voidaan myös

harjoittaa informaatio-ohjausta, ts. pyrkii niiden avulla ohjaamaan ministeriöitä sekä virastoja ja laitoksia laatimaan halutunkaltaisia budjetteja (vrt. Pohjola 1976, 40–49).

Tarkasteltaessa suomalaisen budjettijärjestelmän ja sen eri osasten (ks. Saarihahti & Uusikylä 1991, 49) toimintaympäristöä olemme katsoneet tarkoituksenmukaisimmaksi jakaa se neljään osaan, so.: 1) poliittiseen, 2) taloudelliseen, 3) hallinnolliseen ja 4) sosiaaliseen ympäristöön sekä näiden muodostamiin »sekaympäristöihin»³.

Poliittiseen ympäristöön luemme kuuluviksi mm. puolue- ja painostusryhmätoiminnan, valtioneuvoston ja eduskunnan päätökset (ml. uudet lait ja asetukset) sekä lehdistön toiminnan. *Taloudelliseen ympäristöön* katsomme kuuluvan ne kansantaloudelliset muutokset, jotka konkreettisesti vaikuttavat budjetin laadintaan ja toteuttamiseen. Tällaisia ovat esim. bruttokansantuotteen kasvu, verokertymä, inflaatioaste jne.

Hallinnolliseen ympäristöön luemme kuuluviksi yhtäältä ne valtionhallinnon päätökset, jotka ohjaavat budjettia laativien virkamiesten toimintaa. Näitä ovat mm. valtiovarainministeriön (VM) antamat budjetin laadintaohjeet ja muut budjetin laadintaa koskevat määräykset, ohjeet ja suositukset. Toisaalta hallinnolliseen ympäristöön kuuluu myös sellaisia tekijöitä kuin uusien virastojen ja laitosten perustaminen tai virkamiesten siirrot. *Sosiaalinen ympäristö* käsittää puolestaan yhtäältä sellaisia objektiivisia tekijöitä kuin väestön demografiset tekijät (vrt. alle-kouluikäisten lasten määrä) ja toisaalta sellaisia subjektiivisia tekijöitä kuin kansalaisten vaatteet (vrt. sosiaali- tai koulutuspalvelujen kysyntä) ym.

Esimerkkinä *sekaympäristöistä*, jotka vaikuttavat budjetin toteutumiseen (ja joita emme tässä artikkelissa sen tarkemmin käsittele yksinkertaisuuden vuoksi, ks. luku 4), voidaan mm. mainita muuttunut lainsäädäntö, jota on pidettävä paremminkin *poliittis-hallinnolliseen* (tai miksei hallinnollis-poliittiseen) *ympäristöön* kuin puhtaasti poliittiseen ympäristöön (vrt. yllä) kuuluvana tekijänä. Työmarkkinapoliittiset ratkaisut ovat puolestaan ennen kaikkea *taloudellis-poliittiseen ympäristöön* kuuluvia tekijöitä. *Hallinnollis-sosiaalisena* tekijänä voidaan taas pitää valtion palvelutoiminnassa tapahtuvia muutoksia, kuten esim. uusien terveydenhuolto- tai koulutuspalvelujen aloittamista. Näiden rahoittaminen puolestaan on tyypillisesti *sosiaalis-taloudellinen* kysymys. Näistä päättäminen on taas *sosiaalis-poliittinen* päätös.

Edellä esitelty toimintaympäristötyypologia ei tietenkään ole ongelmaton (kuten eivät ole monet muutkaan kirjallisuudessa esitetyt ympäristöjaot-

telut, vrt. Saarihahti & Uusikylä 1991, 51–56), mutta sillä on eittämättömiä etuja: se on ensinnäkin kehitelty nimenomaan budjettijärjestelmän tarkasteluun (toisin kuin suurin osa muista organisaatioiden toimintaympäristöä käsittelevistä malleista). Toisaalta se on varsin sovelias tämän artikkelin tarkoituksiin, sillä sen muodostamaan viitekehukseen on suhteellisen helppoa sijoittaa lisärahoituksen perustelut (ks. luku 4).

3 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SEKÄ OPETUSMINISTERIÖN LISÄRAHOITUKSEN PERUSTELUT VUOSINA 1968–1992

3.1 Lisämenoarvioiden perustelut

Taulukoissa 1 ja 2 esitetyt STM:n ja OPM:n lisämenoarvioiden (LMA) (vuodesta 1992 lähtien lisätalousarvioiden) määrärahojen perustelut vuosina 1968–1992⁴ (tarkastelu ulottuu vuoden 1992 II lisätalousarvioon saakka) on kerätty ao. vuosien Hallituksen esityksistä Eduskunnalle lisäyksistä ja muutoksista tulo- ja menoarvion (*Hallituksen...*). Perustelut on ryhmitelty seuraavanlaiseen kahdeksan yleisintä ylitäytystä kuvaavaan syyluetteloon: A) *ennakoitua suurempi kustannusten nousu*, B) *ennakoitua suurempi toiminnan volyymin kasvu*, C) *arviointikriteerien tarkistaminen tai ehtojen tarkistus*, D) *uuden toiminnan aloittaminen tai uuden lain/asetuksen voimaantulo*, E) *toiminnan laajentaminen*, F) *organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto*, G) *yllättävä odotamaton menoera tai investointi*, H) *virhearvio, laskuvirhe tai muu syy*.

Teknisesti hallinnon ilmaisemat lisärahoitusperustelut on suhteellisen yksinkertaista sijoittaa em. syyluetteloon tiettyjä yksittäisiä rajatapauksia lukuunottamatta. Esim. joissain tapauksissa jokin yksittäinen perustelu olisi voitu sijoittaa kahden tai useammankin eri syyntä alle. Tällöin on kuitenkin omaksuttu periaate, jonka mukaan perustelut on systemaattisesti kirjattu tärkeimmäksi katsottuun syyryhmään.

Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että perustelukäytäntö on vuodesta 1968 lähtien muuttunut yleisestä entistä yksityiskohtaisemmaksi⁵, jolloin tarkasteluajanjakson alkuvuosien perustelut on ollut hieman vaikeampaa sijoittaa syyluetteloon kuin loppukauden perustelut⁶. Taulukoissa esitetyt yksittäiset luvut (kuten myös yksittäisten vuosienkin luvut) on kuitenkin syytä ottaa vain *karkeasti suuntaa-antavina*, sillä niin perustelujen poimiminen lisämenoarvioasiakirjoista kuin niiden

Taulukko 1. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan (PI 33) lisämeno- ja lisätalousarvioissa olleiden määrärahojen (momentit ja alamomentit) keskeiset perustelut vuosina 1968–1992.

Table 1. Justifications presented in the supplementary budgets of the Ministry of Social Affairs, 1968–1992.

Vuosi Year	Syy – Cause*							
	A	B	C	D	E	F	G	H**
1968	20	16	10	4	10	4	15	8
1969	23	22	8	7	7	3	22	6
1970	26	13	6	12	5	6	9	6
1971	15	15	9	10	7	2	27	21
1972	9	10	5	7	6	4	19	13
1973	24	15	9	3	7	9	9	9
1974	28	11	10	4	6	1	6	7
1975	30	8	20	17	3	3	11	14
1976	33	8	11	7	1	4	5	9
1977	20	5	10	7	6	3	5	9
1978	14	5	4	1	3	3	5	11
1979	13	6	3	9	1	7	5	4
1980	10	4		8	2	5	6	7
1981	17	6	3	3	5	6	6	3
1982	11	9		3	1	6	12	7
1983	27	9	3	6		9	9	8
1984	21	7	3	3	4		11	20
1985	23	5	3	3	3	6	10	17
1986	19	7	2	2	6	4	11	8
1987	12	6	6	1	5	5	8	18
1988	9	9	14		5	7	5	16
1989	10	5	1	2	1		3	2
1990	11	4		3	2		5	2
1991	5	10	2	2	1			5
1992***		3	2	1	2			1
Yht.								
All	430	218	144	125	99	97	224	231
%	27,2	15,2	8,7	8,1	6,8	6,1	13,2	14,7

A: ennakoitua suurempi kustannusten nousu

B: ennakoitua suurempi toiminnan volyymin kasvu

C: arviointikriteerien tarkistaminen tai ehtojen tarkistus

D: uuden toiminnan aloittaminen tai uuden lain/asetuksen voimaantulo

E: toiminnan laajentaminen

F: organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto

G: yllättävä odottamaton menoerä tai investointi

H: virhearvio, laskuvirhe tai muu syy

* English translations in Abstract.

** Vuosien 1982–1988 luvut sisältävät myös säästöpäätökset.

1982–1988 figures include also budget cuts.

*** Luvut koskevat vain vuoden II ensimmäistä lisätalousarviota.

First two supplementary budgets of the fiscal year.

ryhmittelykin taulukon eri luokkiin sisältää (ennen kaikkea tarkastelun korostetusta subjektiivisuudesta johtuen) varsin suuren virhemarginaalin (ml. suhteellisen suuren virhetulkintojen mahdollisuuden), semminkin kun perusaineistosta laskettuja luokkafrekvenssejä on artikkeleita varten (ennen kaikkea tarkastelun helpottamiseksi) vielä jouduttu muuttumaan – alkuperäinen tarkastelu sisälsi peräti 15 erilaista luokkaa.

Suunnitteluoptimismin kauden (1968–1973) sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan 532 luetteloidusta lisämenoarviomäärärahaperusteesta 22 % (eli 117 perustelua) liittyi *ennakoitua suurempaan kustannusten nousuun* (ks. Taulukko 1). Suunnitteluoptimismin kauden kustannusten nousu johtui yhtäältä kiihtyvistä inflaatiosta ja toisaalta 1970-luvun alun ennakoitua suuremmista palkkaratkaisuista ja palkkaliukumista, jot-

ka vaikuttivat suuresti työvoimavaltaisen sosiaali- ja terveydenhuollon budjettiin (vrt. Saarihahti & Uusikylä 1991, 178). Suhteessa eniten kustannusten nousuun vedoten myönnettiin STM:n lisämenoarvioissa määrärahoja vuosina 1970 ja 1972, jolloin hieman yli 30 % perusteluista kuului tähän syyryhmään.

Yllättävällä menoerällä tai investoinnilla perusteltiin 101 lisämäärärahaa – tämä on 19 % kaikista perusteluista. Lähes yhtä suuri selitysvoima lisäbudjettien kautta tapahtuneesta ulkoisesta joustosta (n. 17 %) oli kuitenkin STM:n hallinnonalalla myös *ennakoitua suuremmalla volyymin kasvulla*, mikä olikin tyypillinen hyvinvointipalvelujen laajentumisesta johtuva selitys vuosina 1968–1973.

Virhearvio selitti 11,8 %, *arviointikriteerien tarkistus* 8,8 % ja loput syyt kahdeksasta viiteen prosenttiin suunnitteluoptimismin kauden lisämenoarvioiden STM:n pääluokan määräraha-perusteluista.

Inkrementalismien kaudella (1974–1977) kustannusten nousun osuus STM:n lisämenoarvioissa olleiden määrärahojen perusteluista nousi jo 34,5 %:iin. Suhteessa eniten kustannusten nousuun vedottiin vuosina 1974 (n. 38 % kaikista perusteluista) ja 1976 (n. 42 % perusteluista). Juuri inkrementalismien kaudella inflaatiiovauhti oli Suomessa kaikkein korkein (vrt. esim. *Tulopoliittiset... 1985*, liite 4 a), mikä suurelta osin selittää kustannusten nousun.

Toinen merkittävä lisämenoarvioiden selittäjä vuosina 1974–1977 STM:n hallinnonalalla oli *arviointikriteerien tai ehtojen tarkistus* (15,8 %), joka indeksisidonnaisten sosiaalietuuksien kautta on niin ikään pitkälti sidoksissa inflatoriseen kehitykseen. *Virhearvioinneilla* selitettiin 12,1 % menolisäyksistä ja *uuden toiminnan aloittamisella* 10,9 %. Muiden perustelujen osuus vaihteli runsaasta kolmesta prosentista (*organisaatiomuutos, henkilöstön siirto*) vajaan kymmeneen prosenttiin (*volyymin kasvu*).

Dekrementalismien kaudella (1978–1984) kustannusten nousu selitti vielä 30,2 % STM:n lisämenoarvioiden määrärahoista, joskin sekä lisämenoarvioiden markkamäärät että lisämäärärahojen kappalemäärät olivat kaudella kääntyneet jo selvään laskuun (vrt. Saarihahti & Uusikylä 1992, 39). Toiseksi suurin selittäjä vuosina 1978–1984 oli *virhearvio, laskuvirhe tai muu syy* (16 % LMA:n määrärahoista). *Yllättävä menoerä* sekä *volyymin kasvu* selittivät molemmat alle 14,5 %, *organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto* 9,6 % ja *uuden toiminnan aloittaminen* 8,8 %.

Deregulaation kaudella (1985–1990) kustan-

nusten nousun osuus STM:n lisämenoarvioissa olleiden määrärahojen selittäjänä oli pudonnut 27,5 %:iin, kun taas *virhearvion, laskuvirheen tai muun syyn* osuus oli noussut 20,6 %:iin. Kustannusten nousun osuus oli erityisen pieni jakson loppupuolella vuosina 1988–1990 (9–11 kappaletta), jolloin taas *virhearvion osuus* oli selvästi suurin. Viimeksi mainitun osuuden kasvu voi johtua paitsi yhteiskunnan »turbulenssin» kasvusta, ja sitä kautta ennustettavuuden vaikeutumisesta, myös säästöpäätöskien määrän kasvusta vuosina 1985–1988 (vrt. Saarihahti & Uusikylä 1991, 179–182). Säästöpäätökset on nimittäin Taulukossa 1 (Taulukosta 2 poiketen) laskettu vuosina 1982–1988 kuuluvan kohtaan »*muu perustelu*». *Yllättävä menoerä* puolestaan selitti vuosien 1985–1990 STM:n lisäbudjettien määrärahoista n. 13,7 % ja *volyymin kasvu* n. 11,8 %.

Depression kaudella vuodesta 1991 vuoteen 1992 *volyymin kasvu* lisärahoituksen perusteena kasvoi kaikkein eniten: se selitti näiden kahden vuoden aikana peräti 38,2 % lisärahoituksesta, kun samanaikaisesti *kustannusten nousun* osuus oli pudonnut 14,7 %:iin. Tämä kehitys johtui pitkälti ennätysellisen suuresta työttömyyden kasvusta ja sitä kautta lisääntyvistä toimeentuloturva ym. menoista ja samanaikaisesti melko vakaasta inflaatiokasvusta. Toisaalta *muiden syyden* osuuden putoaminen johtui pitkälti kirjaimkäytännön muutoksesta, jonka mukaan säästöpäätöksiä ei enää ole kirjattu kohtaan H. Muutos johtuu ennen kaikkea siksi, että vertailu opetusministeriön lukujen kanssa olisi paremmin toteutettavissa (ks. luku 3.3).

Opetusministeriön pääluokan lisärahoituksen keskeisten perustelujen esiintymisfrekvenssit vuosina 1968–1992 on puolestaan koottu Taulukkoon 2.

Suunnitteluoptimismin kaudella (1968–1973) suurin osa opetusministeriön pääluokan tarkastelluista lisämenoarviomääräraha-perusteluista (262 perustelua 904:stä eli lähes kolmannes (29 %) liittyi *virhearvioon, laskuvirheeseen tai muuhun syyhyyn* (ks. Taulukko 2). Kohdan H perustelujen suuri määrä johtuu mm. kauden vilkkaasta koulurakentamisesta ja -korjaamisesta sekä erilaisten opetustilojen ja kiinteistöjen sekä opetusmateriaalin ja tutkimusvälineiden hankkimisesta valtiolle, kunnille ja yliopistoille (kirjattu ao. kohtaan). Suhteessa eniten kohdan H perusteluihin vedottiin vuosina 1971 ja 1972, jolloin yli 35 % perusteluista (36,9 ja 35,9 %) kuului tähän syyryhmään.

Ennakoitua suuremmalla kustannusten nousulla perusteltiin ensisijaisesti 144 OPM:n menomo-

Taulukko 2. Opetusministeriön pääluokan (PI 29) lisämeno- ja lisätalousarvioissa olleiden määrärahojen (momentit ja alamomentit) keskeiset perustelut vuosina 1968–1992.

Table 2. Justifications presented in the supplementary budgets of the Ministry of Education, 1968–1992.

Vuosi Year	Syy – Cause*						G	H ²
	A	B	C	D	E ¹	F		
1968	22	16	11	5	12	7	5	28
1969	19	22	15	7	25	6	7	35
1970	6	25	19	7	22	5	6	39
1971	21	18	20	13	29	6	9	65
1972	23	27	10	12	15	10	2	58
1973	53	25	11	13	31	13	12	37
1974	75	16	11	8	28	15	4	66
1975	69	14	25	11	15	8	3	67
1976	33	7	11	22	8	2	1	42
1977	28	9	10	11	8	6	1	36
1978	9	5	7	4	21	2	2	36
1979	9	3	7		9	3	1	54
1980	19	7	15	9	5	5	4	45
1981	13	2	11	5	8	4	1	23
1982	19	4	12	3	7	1		36
1983	15	2	11	13	10	5	2	29
1984	9	3	11	1	6	5		31
1985	14	6	8	1	9	7	4	36
1986	12	7	6	3	9	3	2	30
1987	3	8	7	5	9		3	24
1988	7	13	11	1	5	5	1	31
1989		7	5	1	2			16
1990	3	8	4	3	2			16
1991		3	4		2	1		17
1992**					3	1		7
Yht.								
All	481	257	262	158	300	120	70	904
%	18,8	10,1	10,3	6,2	11,8	4,7	2,7	35,4

A: ennakoitua suurempi kustannusten nousu

B: ennakoitua suurempi toiminnan volyymin kasvu

C: arviointikriteerien tarkistaminen tai ehtojen tarkistus

D: uuden toiminnan aloittaminen tai uuden lain/asetuksen voimaantulo

E: toiminnan laajentaminen

F: organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto

G: yllättävä odottamaton menoera tai investointi

H: virhearvio, laskuvirhe tai muu syy

* English translations in Abstract.

** Ks. Taulukon 1 huomautus.

See remark in Table 1.

¹ Ml. uudet virat ja toimet sekä uudet tehtävät.

Incl. new duties.

² Ml. uusien kiinteistöjen hankinnat ja kiinteistöjen korjaukset.

Incl. acquisitions and renovations of buildings.

mentin tai alamomentin määrärahaa (15,9 %), toiminnan laajentamisella ja ennakoitua suuremmalla toiminnan volyymin kasvulla 134 ja 133 määrärahaa (n. 14,8 %) sekä uuden toiminnan aloittamisella tai uuden lain (asetuksen) voimaantulolla 57 määrärahaa (6,3 %). Kolmen viimeksi mainitun kohdan perustelujen suuri määrä (kuten myös kohdan H perustelujen suuri määrä) johtuu ennen kaikkea koulutus- (ja vähemmässä

määrin kulttuuri-) -palvelujen määrän huomattavasta kasvusta maassamme suunnitteluoptimismin kaudella – mm. Laki koulujärjestelmän perusteista ja peruskouluasetus tulivat voimaan vuonna 1970.

Ennakoitua suurempi kustannusten nousu johtuu taas ennen kaikkea jo STM:n määräraha-perusteluiden tarkastelun yhteydessä mainitusta aikakaudella kiihtyneestä inflaatiosta

sekä 1970-luvun alun ennakoitua suuremmista palkkaratkaisuista ja palkkaliikumista (vrt. kohdan C (*arviointikriteerien tarkistaminen tai ehtojen tarkistus*) perustelujen suhteellisen suuri määrä (86 kpl; 9,5 % OPM:n pääluokan perusteluista)).

Organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto (syy F) puolestaan selitti 5,2 % ja *yllättävä odottamaton menoerä tai investoinnit* (G) loput 4,5 % suunnitteluoptimismin kauden lisämenoarvioiden OPM:n pääluokan määräraha-perusteluista. Kohdan F perustelujen suhteellisen pieni määrä kertoo mm. siitä, että 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa Suomessa aloitettu koulujärjestelmän uudistus merkitsi ennen kaikkea koulutuspalvelujen *määrällistä* kasvattamista, ts. uudistusta ei pelkästään toteutettu esim. sisäisillä henkilöstö- ja resurssisiirroilla sekä aikaisempaa toimintaa vain tehostamalla; kohdan G perustelujen pieni määrä taas kertoo mm. omaksutusta *tiukasta* tulkinnasta: ao. kohtaan on kirjattu perustelu vain siinä tapauksessa, että lisämenoarvioasiakirjassa on *nimenomaisesti* todettu menon tai investoinnin johtuneen *yllättävästä, odottamatomasta* menoerästä.

Inkrementalismien kaudella (1974–1977) *kustannusten nousun* osuus OPM:n pääluokan lisämenoarvioiden määrärahojen perusteluista yli kaksinkertaistui edelliseen kauteen verrattuna nousien jo 30,6 %:iin (205 perustelua tarkastellusta 670:stä). Suhteessa eniten kustannusten nousuun vedottiin vuonna 1974 (33,6 % eli yli kolmannes kaikista perusteluista – luku on korkein koko tarkasteluajanjaksolla 1974–1977. Vuoden 1974 luku (75 perustelua) on samalla myös suurin yksittäinen kohdan A perustelujen määrä OPM:n hallinnonalalla koko tarkasteluajanjaksolla 1968–1992). Vuosi 1974 olikin varsin voimakkaan inflaation vuosi (lähes 17 %).

Heterogeeninen perustelujen ryhmä »*virhearviot, laskuvirheet ja muut syyt*» säilyi kuitenkin niukasti edelleenkin suurimpana syyryhmänä (211 perustelua; 31,5 %). Tähän on syynä mm. inflaatiosta johtuvien virhearvioiden määrän kasvu sekä esim. rakennuskustannusten ylittymisen suunnitellusta runsailla koulurakentamisen siirtomäärärahamomenteilla – vuosina 1974–1975 rakennuskustannukset ylittivät vuoden 1972 kustannusindeksin jopa 15–20 %:lla⁷ (ks. esim. Kiiras 1983, 44–50). Toisaalta esim. vuonna 1977 OPM sai luvan aloittaa jo ko. vuonna vuoden 1978 määrärahoilla rahoitettavien kuntien ja kuntainliittojen rakennusinvestoinnit.

Arviointikriteerien tai ehtojen tarkistuksella ja *toiminnan laajentamisella* selitettiin vajaan 9 %

menolisäyksistä (8,5 ja 8,8 %). Iso osa ensiksi mainituista perusteluista on kesken budjettivuotta tehtyjen palkkaratkaisujen kautta niin ikään sidoksissa inflatoriseen kehitykseen.

Suoranaisesti *yllättävällä, odottamattomalla menoerällä* perusteltiin kaudella ensisijaisesti vain 9 OPM:n lisämenoarvion määrärahamomenttia (1,3 %). Muiden perustelujen osuus vaihteli runsaasta neljästä prosentista (*organisaatiomuutos, henkilöstön siirto*) vajaan kahdeksaan prosenttiin (*uuden toiminnan aloittaminen, uuden lain/asetuksen voimaantulo*⁸).

Dekrementalismien kaudella (1978–1984) *virhearviolla, laskuvirheellä* tai etenkin *muulla syyllä* perusteltiin ensisijaisesti jo lähes 44 % OPM:n pääluokan lisärahoitustarpeesta. *Kustannusten nousun* osuus perusteluista laski sen sijaan keskimäärin suunnitteluoptimismin kauden tasolle (n. 16 % kaikista perusteluista).

Arviointikriteerien tai ehtojen tarkistuksella perusteltiin 12,7 % määrärahoista (selityksenä mm. opettajien palkkojen tarkistukset kesken budjettivuoden) sekä *toiminnan laajentumisella* (ml. uudet virat) 11,3 % (selityksenä mm. vaikea työllisyysilanne etenkin vuonna 1978 sekä uusien koulutuslinjojen aloittaminen).

Uuden toiminnan aloittamisella tai uuden lain/asetuksen voimaantulolla selitettiin 6 % (vuoden 1983 suhteessa korkea luku johtuu mm. opintotukilain muutoksesta (23/80) sekä valtionosuuksien ja -avustusten muutoksista) sekä muilla syyllä 1,7 %:sta 4,5 %:iin dekrementalismien kauden lisämenoarvioiden OPM:n pääluokan määräraha-perusteluista.

Deregulaation kaudella (1985–1990) *kustannusten nousulla* perusteltiin suoranaisesti enää runsasta kymmenesosaa (10,9 %) OPM:n pääluokan lisäbudjettien lisämäärärahoista. Tämä ei ole sinänsä yllättävää aikakaudella, joka oli suurimmaksi osaksi tasaisen taloudellisen kasvun kautta, ja jolla siten pitkälti vältyttiin suurilta taloudellisilta ennustevirheiltä mm. budjetteja laadittaessa. Siten ei esim. vuonna 1989 *yhtään* OPM:n lisämäärärahaa (momentin tarkkuudella) perusteltu lisäbudjeteissa ensisijaisesti ennakoitua suuremmalla kustannusten nousulla.

Toisaalta aikakaudella kasvoivat voimakkaasti niin koulutus- ja kulttuuripalvelujen tarjontaa kuin kysyntäkin, seikka, joka osaltaan selittää niin kohdan B (*ennakoitua suurempi toiminnan volyymin kasvu*) kuin kohdan E (*toiminnan laajentaminen*) perustelujen suhteellisen suuren määrän (13,7 % ja 10,1 % kaikista perusteluista. Luvut lähentelevät suunnitteluoptimismin kauden vastaavia lukuja (14,7 ja 14,8 %)).

Varsinkin opettajien ja tutkijoiden (ja miksei muidenkin virkamiesten) palkkojen ja palkkioiden tarkistukset selittävät puolestaan suuren osan kohdan C (*arviointikriteerien tai ehtojen tarkistaminen*) perusteluista (36 perustelua; 10,1 % kaikista perusteluista).

Virhearvioilla, laskuvirheillä tai (etenkin) muilla syillä perusteltiin OPM:n pääluokassa suhteessa suurin piirtein yhtä paljon momenttien määrärahalisäyksiä kuin edelliselläkin kaudella (lähes 43 %). Varsin suuri os. kohdan perustelujen osuus oli kauden kahtena viimeisenä vuonna, 51,6 (eli yli puolet) ja 44,4 % kaikista perusteluista.

Muiden syiden osuus vaihteli puolestaan 4,2 %:sta (*organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto*) 2,8 %:iin (*yllättävä odottamaton menoerä tai investointi*).

Depression kaudella ovat hallituksen lisämenoarvio- ja lisätalousarvioesitykset sisältäneet enää harvoja momentteja (vuonna 1991 27 kpl ja vuonna 1992 enää 11 kpl), joilla OPM:n hallinnonalalle on eduskunnalta haettu lisärahoitusta. Esimerkiksi vuoden 1992 II lisätalousarviossa vain yhdelle OPM:n menomomentille esitettiin lisäystä (vähennysten perusteluja (kuten myöskään niiden momenttien perusteluja joiden loppusumma ei muutu) ei ole sisällytetty Taulukon 2 OPM:n lukiin⁹).

Lisärahoituksen hakemisen syynä ovat yleensä olleet valtionosuusmomenteille myönnetty lisämäärärahat (perusteluina ennen kaikkea arviointikriteerien tarkistukset, hakijamäärien ennakoitua suurempi kasvu tai maksatusten nopeuttaminen), avustukset vieraskielisille tai ulkomaille toimiville kouluille tai (etenkin vuonna 1992) väliaikaisen (työllisyys)koulutuksen laajentaminen. Edellä mainittu on sopusoinnussa jo aikaisemmin esitetyn havainnon kanssa (ks. Saarilahti & Uusikylä 1991, 257), jonka mukaan taloudellinen tilanne vaikuttaa tuntuvasti OPM:n hallinnonalan budjettien pitävyyteen paitsi erilaisten valtionosuuksien ja työllisyyskoulutusmäärärahojen (vrt. väliaikainen ammatillinen koulutus) loppusummien kasvun kautta myös esim. oppilasmäärien muutosten kautta opintotuen ja opintososiaalisten etujen määriin ja suuruuksiin, jotka voivat lamavuonna poiketa huomattavastikin suunnittelusta.

3.2 Arviomäärärahojen ylitysten perustelut

Arviomäärärahojen ylitysten perusteluja tarkastellaan lisäbudjettien tarkastelusta poiketen vain

STM:n hallinnonalalla vuodesta 1968 vuoteen 1988 asti, sillä uudempaa aineistoa (saati sitten aineistoa muilta hallinnonaloilta) ei valitettavasti ole saatavilla. Perustelut on poimittu kirjelmistä, joilla STM on myöntänyt eri tilivirastoille luvan ko. vuoden arviomäärärahojen ylityksiin. Ylitysten perustelut on koottu samanlaiseen kahdeksan kohtaa käsittävään luetteloon kuin lisämenoarvioiden perustelut (ks. Taulukot 1 ja 2).

STM:n pääluokan arviomäärärahojen ylitysten perustelut vuosina 1968–1988 muodostuivat seuraavanlaisiksi (Taulukko 3):

Suunnitteluoptimismin kaudella (1968–1973) (ja etenkin vuosina 1968 ja 1969) arviomäärärahojen ylityksiä perusteltiin STM:n hallinnonalalla aivan kuten lisämenoarvioidenkin kohdalla pääasiassa *ennakoitua suuremmalla kustannusten nousulla* (41,5 % kaikista perusteluista) sekä *volyymien kasvulla* (16,6 % kaikista perusteluista). Muita kauden arviomäärärahojen ylitysten keskeisiä perusteluja olivat *yllättävä menoerä* sekä *arviointikriteerien tai ehtojen tarkistus* (12,0 %).

Inkrementalismen kaudella (1974–1977) STM:n hallinnonalan arviomäärärahojen ylitysten keskeisiä perusteluja olivat edelleenkin *ennakoitua suurempi kustannusten nousu* (peräti 51,5 % eli yli puolet kaikista perusteluista), *arviointikriteerien tai ehtojen tarkistus* (13,6 %) sekä *toiminnan volyymin kasvu* (12,1 %). Muiden perustelujen osuus jäi alle kymmeneen prosenttiin.

Dekrementalismen kaudella (1978–1984) ylityksiä perusteltiin edellisten kausien tapaan pääasiassa *kustannusten nousulla* (102 ylityslupaa; 38,2 % kaikista perusteluista). Muita dekrementalismen kauden keskeisiä perusteluja olivat *yllättävä menoerä* (18,4 %), *volyymien kasvu* (15,0 %) ja *arviointikriteerien tai ehtojen tarkistus* (9,4 %).

Deregulaation kaudella vuodesta 1985 vuoteen 1988 STM:n arviomäärärahojen ylitysten perustelut noudattelevat niin ikään pitkälle samaa peruslogiikkaa kuin lisämenoarvioiden kohdalla (ks. luku 3.1): *kustannusten nousun* osuus ylitysten selittäjänä putosi 28 %:iin ja *virhearvion, laskuvirheen tai muun syyn* osuus nousi 20,5 %:iin. Lisämenoarvioiden kohdalla todettiin, että osaseilityksenä kohdan H kasvuun Taulukossa 1 on pidettävä säästöpäätösten sijoittamista STM:n tapauksessa os. luokkaan. Koska arviomäärärahojen ylitysten kohdalla tämä selitys ei ole mahdollinen, virhearvioiden määrän kasvun ensisijaisena syynä on pidettävä lähinnä yhteiskunnan ennustettavuuden vaikeutumista ja muutoksen turbulenssin kasvua ainakin STM:n hallinnonalalla.

Muita keskeisiä ylitysten perusteluja deregulaa-

Taulukko 3. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan arviomäärärahojen ylitysten keskeiset perustelut vuosina 1968–1988.

Table 3. Justifications of the exceedings of the estimated appropriations of the Ministry of Social Affairs, 1968–1988.

Vuosi Year	Syy – Cause*							
	A	B	C	D	E	F	G	H
1968	24	5	3	1	1	1	3	1
1969	25	9	3	3	1	1	2	
1970	8	4	1	3		2	2	1
1971	15	5	4	4			10	6
1972	12	11	9	3		2	4	3
1973	6	2	5	1		4	5	2
1974	8	2	1				1	1
1975	12	1	5		1		1	
1976	8	2	1		1	1	2	
1977	6	3	2	3		1	2	1
1978	4	2	2	1	4		7	
1979	13	4	6	5		1	7	3
1980	14	9	5	1		2	9	6
1981	23	5	3	4		1	6	1
1982	21	8	2	2	2	1	9	2
1983	16	5	5	1	2	2	5	
1984	11	7	2	2	2		6	5
1985	9	6	1	1	1	2	3	6
1986	8	4	1			2	1	4
1987	6	2	10				2	5
1988	3	3	8				2	7
Yht.								
All	252	99	79	35	15	23	89	54
%	39,0	15,3	12,2	5,4	2,3	3,6	13,8	8,4

A: ennakoitua suurempi kustannusten nousu

B: ennakoitua suurempi toiminnan volyymin kasvu

C: arviointikriteerien tarkistaminen tai ehtojen tarkistus

D: uuden toiminnan aloittaminen tai uuden lain/asetuksen voimaantulo

E: toiminnan laajentaminen

F: organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto

G: yllättävä odottamaton menoerä tai investointi

H: virhearvio, laskuvirhe tai muu syy

* English names in Abstract.

tion kaudella olivat volyymin kasvu ja arviointikriteerien tarkistus (molemmat 16,7 % kaikista perusteluista) sekä yllättävä menoerä, jonka osuus oli 10,6 % kaikista perusteluista.

3.3 Yhteenveto

Taulukoissa 1–3 esitettyjen lukujen tulkintaa ja vertailua niin eri kausien kuin eri ministeriöiden kesken vaikeuttaa mm. se, että yhtäältä eri aikoina jokin tietty syy on saatettu ilmoittaa tai kirjata eri tavalla (vrt. luku 3.1) ja toisaalta kahdella eri hallinnonalalla eri syiden kirjaus on voinut poiketa hyvinkin paljon toisistaan. Aineiston suhteellinen laajuus ja aikajänteiden pituus

(21 ja 25 vuotta) huomioon ottaen kirjauskäytäntöjen muutosten merkitys on kuitenkin todennäköisesti suhteellisen pieni – eri hallinnonalojen vertailuun on kuitenkin syytä koko ajan suhtautua varovaisesti, semminkin kun tulokset on laskettu hieman eri periaatteella ja tarkkuudella (ks. viite 5).

Taulukoista 1 ja 2 näkyy kuitenkin hyvin ensinnäkin se, että OPM:n hallinnonalalla (vrt. erityisesti opetustoimi) on ollut vuosina 1968–1992 selvästi enemmän momenteja ja alamamenteja kuin STM:n hallinnonalalla (vrt. P. Tiihonen 1989, 118–120).

Toisaalta Taulukoista 1 ja 2 käy selvästi myöskin ilmi, että suurin yksittäinen lisäbudjettirahoitukseen (ja sen kautta budjetin ulkoiseen joustoon)

turvautumisen syy vuosina 1968–1992 niin sosiaali- ja terveysministeriön kuin opetusministeriönkin hallinnonalalla oli *ennakoitua suurempi kustannusten nousu*. Yli neljännestä (27,2 %) STM:n ja n. viidennestä (18,9 %) OPM:n lisäbudjettien määrärahoista perusteltiin vuosina 1968–1992 *ensisijaisesti* kustannusten nousulla.

Lisäksi *ennakoitua suuremmalla toiminnan volyymin kasvulla* sekä *arviointikriteerien tai ehtojen tarkistamisella* selitettiin molemmilla hallinnonaloilla keskimäärin n. 9 %:sta runsaaseen 15 %:iin lisämenoarvion määrärahoista.

Runsaasta 13 % STM:n määrärahoista perusteltiin *yllättävällä menoerällä tai investoinnilla*. OPM:n hallinnonalalla vastaava luku on huomattavasti pienempi, vain n. 3 %. Ero johtuu osittain siitä, että STM:n kohdalla mm. *yllättävistä ja edullisista hankintatilanteista* johtuvat lisämäärärahat on kirjattu ao. kohtaan, kun taas OPM:n kohdalla ne on erittelemättöminä kirjattu kohtaan H. Edellä mainittu syy selittää – yhdessä säästö- ja päätöksirjauskäytäntöjen eron kanssa (ks. luku 3.1) – myös osittain sen, että OPM:n hallinnonalan ehdottomasti suurimmalla perusteluryhmällä, heterogeenisella »*virhearvio, laskuvirhe tai muu syy*» (osuus perusteluista yli 35 %) perusteltiin vain n. 15 % STM:n hallinnonalan määrärahoista.

Toiminnan laajentamisella perusteltiin puolestaan lähes 12 % OPM:n määrärahoista (STM:n hallinnonalalla vastaava luku on n. 7 %). Loput molempien pääluokkien lisämäärärahaperusteluista vaihteli runsaasta neljästä ja puolesta prosentista (OPM:n hallinnonalalla *organisaatiomuutos tai henkilöstön siirto*) runsaaseen kahdeksaan prosenttiin (STM:n hallinnonalalla *uuden toiminnan aloittaminen tai uuden lain tai asetuksen voimaantulo*).

Kausittain tarkasteltuna STM:n ja OPM:n pääluokkien lisäbudjettien perustelukäytännöt näyttävät noudattavan suurin piirtein samanlaista kaavaa.

Suunnitteluoptimismin kaudella, jolloin Suomessa pyrittiin voimallisesti laajentamaan mm. hyvinvointipalveluja (kuten sosiaali- ja terveys- sekä koulutus- ja kulttuuripalveluja, vrt. esim. Alestalo & Uusitalo 1986; Kosonen 1987), lukuisia lisämäärärahoja perusteltiin yleisesti mm. *ennakoitua suuremmalla toiminnan volyymin kasvulla* sekä (erityisesti OPM:n hallinnonalalla) *toiminnan laajentamisella* ja »*muilla syillä*» (johon on sisällytetty mm. vilkkaaseen koulurakentamiseen ja kiinteistöjen hankintaan liittyneitä runsaita lisämenoja).

Toisaalta kaudella kiihtyneen inflaation (vrt.

Leppänen 1980, 84–99) ja 1970-luvun alun ennakoitua suurempien palkkaratkaisujen (*Tulopoliittiset...* 1985; vrt. myös Tyrväinen 1988, 89–113) ja -liukumien (jotka vaikuttavat suuresti työvoimavaltaitten ministeriöiden kuten STM:n ja OPM:n budjetteihin) takia *ennakoitua suurempaan kustannusten nousuun, arviointikriteerien tarkistamiseen ja virhearvioon* (sekä STM:n hallinnonalalla *yllättävään menoerään tai investointiin*) liittyvät perustelut olivat myös varsin yleisiä.

Inkrementalismien kaudella vuoden 1973 öljykriisiä seuranneessa aivan uudeltaisessa taloudellisessa tilanteessa *ennakoitua suuremman kustannusten nousun* osuus niin sosiaali- ja terveysministeriön kuin opetusministeriökin pääluokan lisämenoarvioiden määrärahojen perusteluista kasvoi tuntuvasti edelliseen kauteen verrattuna saavuttaen STM:n hallinnonalalla 34,5 %:n ja OPM:n hallinnonalalla 30,6 %:n osuuden kaikista perusteluista. Samaan aikaan niin ikään inflaatiosta pitkälti johtuvien *virhearvioiden ja arviointikriteerien tai ehtojen tarkistusten* (vrt. esim. indekssidonnaisten sosiaalietuuksien kasvu tai rakennuskustannusten nousu) osuus perusteluista muodostui molemmilla hallinnonaloilla korkeaksi.

Dekrementalismien kaudella – ehkä hieman yllättäenkin – *ennakoitua suuremmalla kustannusten nousulla* perusteltiin edelleenkin ensisijaisesti keskimäärin n. 30 % STM:n ja n. 16 % OPM:n lisäbudjettien lisämäärärahoista. Toisaalta *virhearvioiden* osuus kasvoi tuntuvasti molemmilla hallinnonaloilla edelliseen kauteen verrattuna (ylitettyjen määrärahamomenttien ja alamomenttien *kappalemäärät* (ja markkamäärät, ks. esim. Saarilahti & Uusikylä 1992, 39–40) sen sijaan laskivat selvästi edellisiin kausiin verrattuna). Tämä selittyy muun muassa (yhdessä kohdan G (*yllättävä menoerä*) ja kohdan B (*toiminnan volyymin kasvu*) perustelujen kasvun kanssa STM:n tapauksessa ja kohdan E (*toiminnan laajentaminen*) perustelujen kasvun kanssa OPM:n tapauksessa) kauden vaikealla työllisyystilanteella, joka johti esim. STM:n hallinnonalalla toimeentulotukeen oikeutettujen määrän kasvuun ja OPM:n hallinnonalalla mm. uusien koulutuslinjojen perustamiseen (ks. luku 3.1).

Deregulaation kaudella kustannusten nousulla perusteltiin suoranaisesti enää n. kymmenesosaa OPM:n pääluokan lisäbudjettien määrärahoista. Vaikka STM:n hallinnonalalla luku säilyi tuntuvasti korkeampana (keskimäärin n. 27 %:ssa), molemmilla hallinnonaloilla kustannusten nousun osuus perusteluista pieneni jakson loppupuolella. Muutoinkin perustelujen kappalemäärät laskivat sel-

västi kauden loppupuolella, syynä mm. alamomenteista luopuminen, momenttien yhdisteleminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi (vrt. tulosbudjetoinnin asettamat vaatimukset), säästöpäätösten määrän kasvu (momenteja, joilta on supistettu määrärahoja ei ole otettu lainkaan huomioon Taulukossa 2 eikä Taulukossa 1 vuodesta 1989 lähtien) sekä kaudella vallinnut suhteellisen tasainen taloudellinen kasvu.

Virhearvion, laskuvirheen tai muun syyn osuus säilyi OPM:n hallinnonalalla suurin piirtein yhtä suurena kuin edellisenä kautena; STM:n hallinnonalalla osuus taas kasvoi, lähinnä säästöpäätösten lukumäärän kasvun takia. Jos säästöpäätösten olisi jätetty Taulukon 1 luvuista pois, kohdan H perustelujen osuus olisi ollut huomattavasti pienempi STM:n hallinnonalalla vuosina 1985–1988. *Ennakoitua suuremman kustannusten nousun* suhteellinen osuus olisi näin ollen ollut vieläkin suurempi.

Ennakoitua suuremmalla toiminnan volyymin kasvulla (ja STM:n hallinnonalalla *yllättävällä menoerällä* sekä OPM:n hallinnonalalla *arviointikriteerien muutoksella*) perusteltiin vajaasta 12 %:sta runsaaseen 14 %:iin hallinnonalojen momenttien ja alamomenttien lisärahoitustarpeesta. Muiden syiden osuus vaihteli runsaasta 10 %:sta (*toiminnan laajentaminen* OPM:n hallinnonalalla) vajaaseen 3 %:iin.

Depression kaudella oloissa, joita on kutsuttu mm. »pahimmaksi taloudelliseksi lamaksi sitten toisen maailmansodan», on niin sosiaali- ja terveysministeriön kuin opetusministeriönkin hallinnonalalla lähdetty hakemaan eduskunnalta lisärahoitusta enää vain harvoille menomomenteille. Jos rahoitusta on kuitenkin haettu, on perusteena yleensä käytetty OPM:n kohdalla kohtaan H (*»muu syy»*) liittyviä perusteluja (käytetyistä perusteluista ks. tarkemmin luku 3.1) ja STM:n kohdalla *ennakoitua suurempaa volyymin kasvua* (syynä mm. työttömyyden kasvun seurauksena lisääntyneet toimeentulotukien määrät).

Sama kausittainen peruskaavio näyttää toteutuneen myös STM:n arviomäärärahaylytysten perusteluissa (ks. Taulukko 3). *Suunnitteluoptimisin kaudella* ylityksiä perusteltiin ennen kaikkea *ennakoitua suuremmalla kustannusten nousulla* ja *ennakoitua suuremmalla toiminnan volyymin kasvulla*, *inkrementalismin kaudella* lähinnä *ennakoitua suuremmalla kustannusten nousulla* (yli puolet kaikista perusteluista), *dekrementalismin kaudella* pääasiassa *kustannusten nousulla* sekä *yllättävällä menoerällä*, *toiminnan volyymin kasvulla* ja *arviointikriteerien tai ehtojen tarkistuksella* sekä *deregulaation kaudella* (vuod-

teen 1988 asti) *kustannusten nousulla* ja *virhearviolla, laskuvirheellä tai muulla syillä*.

4 LISÄRAHOITUKSEN PERUSTELUT JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

Kuten luvussa 1 totesimme, artikkelissa esitetyt STM:n ja OPM:n hallinnonalojen lisärahoitusperustelut on koottu lisämenoarvioihin (tai arviomäärärahojen tapauksessa STM:n hallinnonalalla määrärahojen ylityksiin oikeuttaviin kirjelmiin) kirjatuista perusteluista. Tällöin jää pohdittavaksi mm. kysymys siitä, kuinka tarkkoja tai objektiivisiä kirjatut perustelut alun perinkään ovat olleet. Onhan aina mahdollista, että esim. vetoaminen taloudellisiin syihin eduskunnalta lisärahoitusta anottaessa on (ainakin poliittisesti ja taloudellisesti) »hyväksyttävämpää» kuin vetoaminen esim. toiminnan laajentamiseen tai laskuvirheeseen, jolloin uusien määrärahojen tarvetta perustellaan mieluummin ministeriössä ja virastoissa esim. kustannusten nousulla kuin muilla syillä¹⁰. Muun muassa tiukasta budjettisalaisuudesta ja suuresta työmäärästä johtuen on kysymys tulosten yleisestä »reliabiliteetista» kuitenkin valitettavasti jätettävä tällaisen suppean artikkelin ulkopuolelle.

Mitä sitten em. perustelut kertovat ministeriöiden toimintaympäristöstä ja sen muutoksesta?

Yksinkertaisinta lienee lähteä ajatuksesta, että tietyt perustelut selvästi *viittaavat* tietyn ympäristölohkon muutokseen.

Siten selvästi ensisijaisesti *taloudelliseen ympäristöön* liittyvä muutos on esim. *kustannusten nousu* (syy A) vaikka on muistettava, että taloudellisista tekijöistä johtuvia ovat myös esim. osa STM:n ja OPM:n *yllättävistä menoeristä* ja *investoinneista* (G) tai *toiminnan laajentamisista* (E), kun näitä on perusteltu esim. talous- tai suhdanepoliittisilla syillä, tai *väärin arvioinneista* (H), kun näitä on perusteltu esim. väärin ennustetulla inflaatiokehityksellä.

Sellaiset perustelut kuin *organisaatiomuutokset ja henkilöstön siirrot* (F) (mutta myös esim. osa *toiminnan laajentumisesta* (E) (vrt. uudet virat)) on puolestaan helpointa liittää ennen kaikkea *hallinnollisen ympäristön* muutoksiin.

Sosiaalisen ympäristön muutoksesta kertoo parhaiten *ennakoitua suurempi volyymin kasvu* (B). Siten esim. sosiaaliavustusten, sairausvakuutuskorvausten tai eläkemenojen kasvu STM:n hallinnonalalla (tai esim. opiskelijoiden ennakoitua suurempi määrän kasvu OPM:n hallinnonalalla siihen liittyvine opintososiaalisten ym. meno-

jen kasvun kanssa) budjettivuoden aikana ker-
tooo ennen kaikkea yhteiskunnan *sosiaalisista*
muutoksista.

Poliittisen ympäristön muutokset on kenties
kaikkein vaikeinta konkretisoida. Kuitenkin sellai-
set perustelut kuin *arviointikriteerien tarkistus* (C)
(osa perusteluista liittyy selvästi myös esim. ta-
loudellisen ympäristön muutoksiin, vrt. palkkojen
»inflaatiotarkistukset») tai *uuden toiminnan aloit-*
taminen ja lainmuutos tai uuden lain voimaanas-
tuminen (D) kertovat usein yllättävistä *poliittisista*
päätöksistä kesken budjettivuoden ja liittyvät
sitien ennen kaikkea poliittisen ympäristön muu-
toksiin budjettivuoden aikana.

Kohdan H perustelut voivat puolestaan viitata
(vrt. erityisesti »muu syy») niin taloudellisen,
hallinnollisen, sosiaalisen kuin poliittisenkin ym-
päristön muutoksiin¹¹. Suurin osa esim. ei-talou-
dellista väärinarvioinneista (ts. väärinarvioinneis-
ta, joita ei ole perusteltu esim. väärin arvioidulla
inflaatiolla, vrt. yllä) näyttää liittyvän ennen kaik-
kea *hallinnollisen ympäristön* muutokseen (vrt.
valtionosuuksien loppuerien ym. maksatuksessa
tapahtuneet muutokset budjettivuoden aikana).

Jos ajatellaan, että suuri osa lisämenoarvioi-
den ja arviomäärärahojen ylitysten kautta tapah-
tuneesta ulkoisesta joustosta niin sosiaali- ja ter-
veysministeriön kuin opetusministeriönkin hallin-
nonalalla vuosina 1968–1992 selittyi *ennakoitua*
suuremmalla kustannusten nousulla (27,2 %
STM:n ja 18,8 % OPM:n lisämenoarvioiden tar-
kastelluista menolisäyksistä ja peräti 39 % STM:n
tarkastelluista arviomäärärahojen ylityksistä (vuo-
teen 1988 asti) perusteltiin ennen kaikkea enna-
koitua suuremmalla kustannusten nousulla, ks.
luku 3) ja kun lisäksi iso osa *virhearvioinneista*
(vrt. liian alhaiseksi ennustettu inflaatioaste), *toi-*
minnan laajentumisesta (vrt. työllisyystyöt), *odot-*
tamattomista menoeristä ja investoinneista (vrt.
budjettivuoden aikana kiihtynyt inflaatio) ja ainak-
kin osa »*muista syistä*» (vrt. yllä) voidaan suo-
raan laskea niin ikään taloudellisen ympäristön
muutoksista johtuviksi on ilmeistä, että *ulkoisella*
joustolla on ainakin STM:n ja OPM:n hallinnon-
aloilla vuosina 1968–1992 ennen kaikkea vastattu
taloudellisen ympäristön muutoksiin. Lisäksi ta-
loudellisilla syillä perustellut lisämäärärahat (vrt.
»suuret momentit») ovat *markkamääräisesti* ol-
leet usein varsin suuria. Näin nimenomaan talou-
dellisen ympäristön muutokset selittäisivät – ehkä
odotetustikin – suurimman osan molempien hal-
linnonalojen ulkoisesta joustosta. Suurinta talou-
dellisen ympäristön muutoksen merkitys budje-
tin ulkoisen jouston kannalta (lisäbudjettien ja
arviomäärärahojen ylitysten osalta) oli nk. inkre-

mentalismien kaudella eli vuodesta 1974 vuoteen
1977¹².

Poliittisen ympäristön muutoksen merkitys
STM:n ja OPM:n hallinnonaloilla on myös pysy-
tellyt varsin suurena, jos arvioinnin pohjana käy-
tetään kohdan C (*arviointikriteerien tarkistus*) ja
D (*uuden toiminnan aloittaminen ja lainmuutos*
tai uuden lain voimaastuminen) perustelujen
määrää (perustelujen osuus kaikista perusteluista
keskimäärin n. 17 %). Suurinta poliittisen ympä-
ristön muutoksen merkitys oli odotetusti ns. hy-
vinvointivaltion laajentamisen kautena, 1960-lu-
vun lopulta 1970-luvun lopulle (tässä tarkastelun-
sa suunnitteluoptimismien kaudelta dekrementa-
lismien kauden alkuun), jolloin Suomessa vallitsi
voimakas poliittinen yksimielisyys mm. sosiaali-
ja terveydenhuolto- sekä koulutuspalveluiden laa-
jentamisesta ja kehittämisestä.

Niin ikään *hallinnollisen ympäristön* muutoksen
merkitys näyttäisi nousevan yllättävänkin suureksi
ulkoisen jouston selittäjäksi OPM:n ja STM:n
hallinnonaloilla vuosina 1968–1992, sillä esim.
organisaatiomuutosten tai henkilöstön siirron ja
toiminnan laajentamisen osuus perusteluista py-
syi keskimäärin yhteensä n. 15 %:ssa molemmis-
sa ministeriöissä (OPM:n hallinnonalalla n. 17
%:ssa ja STM:n hallinnonalalla n. 13 %:ssa lisä-
budjettien osalta ja n. 6 %:ssa arviomäärärahojen
ylitysten osalta¹³). Hallinnollisen ympäristön
muutoksen näinkin suurta suhteellista merkitys-
tä lisämenoarviorahoituksen perusteluna voidaan
myös arvostella semminkin kun esim. valtion ti-
lintarkastajien tulkinnan mukaan (VttK 1983, 241–
242) esim. hallinnon tavanomaiset organisaatio-
muutokset, uusien organisaatioiden perustamiset,
normaalit kalustohankinnat ja vakanssilisäykset
ovat kaikki luonteeltaan sellaisia syitä, ettei ni-
den voida katsoa täyttävän hallitusmuodon (69,2
§) lisäbudjeteilta edellyttämiä *välttämättömien*
muutosten edellytyksiä¹⁴.

Toisaalta on myönnettävä, että varsinkin hal-
linnollisen ympäristön muutokseen liittyvillä syil-
lä perustellut menomomentit ovat olleet markka-
määräisesti suhteellisen pieniä verrattuna esim.
taloudellisilla syillä perusteltuihin momentteihin.
Suhteessa suurinta oli hallinnollisen ympäristön
muutoksen merkitys nk. suunnitteluoptimismien
kaudella eli vuodesta 1968 vuoteen 1973.

Sosiaalisen ympäristön muutokset kesken bud-
jettivuoden näyttäisivät sen sijaan muodostuvan
pienemmäksi menolisäysten selittäjäksi kuin
muiden ympäristöjen muutokset, jos sen muutok-
sen kriteerinä käytetään ennen kaikkea *ennakoitua*
suurempaa volyymin kasvua. STM:n lisäbud-
jettien menolisäysperusteluista 15,2 % ja arvio-

määrärahojen ylityksistä 15,3 % sekä OPM:n lisäbudjettien perusteluista 10,1 % perusteltiin tarkasteluajanjaksolla ennen kaikkea ennakoitua suuremmalla volyymillä kasvulla. Suhteessa eniten volyymien kasvuun käytettiin perusteluna suunnitteluoptimismin ja deregulaation kausilla.

Sosiaalisen ympäristön suhteessa pienin osuus ulkoisen jouston selittäjänä selittyy ehkä parhaiten sillä, että sosiaalinen ympäristö on budjetoinnin ympäristölohkoista kenties se, jonka muutos on helpoiten ennustettavissa (vrt. ikärakenteen muutokset). Toisaalta molempien hallinnonalojen keskipitkän aikavälin suunnittelussa sekä sektorisuunnitelmassa on perinteisesti keskitytty nimenomaan tämän ympäristölohkon muutosten ennakointiin ja vaikutusten arviointiin (vrt. STM:n hallinnonalalla valtakunnalliset suunnitelmat (VALSU) ja OPM:n hallinnonalalla ennen kaikkea määrällispainotteiset valtakunnalliset koulutus-suunnitelmat)¹⁵.

LÄHTEET

VAPK Valtion painatuskeskus

* Julkaisematon

Ahlfstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha: *Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Ekonomia-sarja 33. Weilin+Göös. Helsinki 1974.

Alestalo, Matti & Uusitalo, Hannu: Section »Finland». 197–192. In Peter Flora (Ed.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Volume 1. Sweden, Norway, Finland, Denmark*. European University Institute. Political and Social Sciences Series C-6.1. Walter de Gruyter. Berlin 1986.

Hallituksen...: Hallituksen esitys Eduskunnalle (lisäyksistä ja muutoksista) vuoden (...) tulo- ja menoarvioon (valtion tulo- ja menoarvioon vuodelle (...)). [Vuodesta 1992 lähtien *Hallituksen Esitys Eduskunnalle vuoden (...) lisätalousarvioksi.*] (1968–1992).

Katz, Daniel & Kahn, Robert: *The Social Psychology of Organizations*. Second Edition (First Edition in 1966). John Wiley & Sons. New York 1978. (Reprinted partly in John G. Maurer (Ed.): *Readings in Organization Theory. Open-System Approaches*. Random House. Kingsport, Tennessee 1971. 13–29).

Kertomus... 1983: *Kertomus Eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin Eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1983 ovat antaneet aiheita*. VAPK. Helsinki 1986.

Kiiras, Juhani: Tuleeko ohjausta tehostaa vai valtion-apua vain alentaa? – Ovatko koulujen rakennuskustannukset riistäytyneet? *Suomen kunnallislehti* 68 (1983): 16. 44–50.

Kosonen, Pekka: *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 48. Vastapaino. Mänttä 1987.

Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W.: *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Twelfth Printing (First Published in 1967). Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois 1975.

Leppänen, Seppo: *Inflaation syyt ja torjunta*. Taloudellinen suunnittelukeskus. VAPK. Helsinki 1980.

Penttilä, Paula: *Lisämenoarvioiden suhde valtion tulo- ja menoarvioon – suurten momenttien selitysarvo*. Valtionhallinnon toimistotutkinto 1/1987. *

Pohjola, Immo: Valtion budjettilukujen ennustearvo. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 72 (1976): 1. 40–49.

Saarilahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: *Ulkoisen ja sisäisen jousto suomalaisessa budjetoinnissa. Tapauksittain tutkimus sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetusministeriöstä vuosina 1968–1988*. Yleisen valtio-opin hallinto-opin suuntautumisvaihtoehdon pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1991. *

Saarilahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: Vuotuinen joustavuus suomalaisessa budjetoinnissa. *Hallinnon tutkimus* 11 (1992): 1. 24–46.

Tiihonen, Paula: Lisäbudjetti ja eduskunnan aloiteoikeus budjetin tehtävien ja luonteen muutoksen kannalta. *Lakimies* 86 (1988): 2. 105–132.

Tiihonen, Paula: *Budjettivalta. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö*. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 1989.

Tiihonen, Seppo: *Talouden ylivalt*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia No 2. Hallintohistoriakomitea. VAPK. Helsinki 1990.

Tulopoliittiset...: Tulopoliittiset ratkaisut vuosina 1950–1984. Tulopoliittinen selvitystoimikunta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1985/3. VAPK. Helsinki 1985.

Tyrväinen, Timo: *Palkat ja työllisyys järjestäytyneillä työmarkkinoilla*. »Ammattiliittojen talousteoriaan» perustuva tutkimus yksityisen sektorin palkkoihin ja työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä Suomessa. Suomen Pankin julkaisuja. Sarja D: 68. Helsinki 1988.

VTK 1983: *Valtioniointitarkastajain kertomus vuodelta 1983*. VAPK. Helsinki 1984.

VIITTEET

1 Artikkelissa on pitäydtytty suomalaisen budjetoinnin jakamiseen vuosien 1968–1990 välillä neljään toisistaan poikkeavaan kauteen, so. 1) *suunnitteluoptimismin kausi* (vuodesta 1968 vuoteen 1973), 2) *inkrementalismin kausi* (vuodesta 1974 vuoteen 1977), 3) *dekrementalismin kausi* (vuodesta 1978 vuoteen 1984) sekä 4) *deregulaation kausi* (vuodesta 1985 vuoteen 1990) (ks. Saarilahti & Uusikylä 1992, 33–42). Vuodesta 1990 lähtien Suomen talous ajautui kuitenkin ennennäkemättömään taantumaaan korkeine korotasoineen ja suurine työttömyyslukuineen sekä kroonisine budjettivajeineen, joita on ollut pakko paikata mm. verojen korotuksilla ja tuntuvalle lainanotolla. Myös budjetoinnissa voidaan hyvällä syöllä katsoa Suomessa siirtyneen viimeistään vuodesta 1991 lähtien uuteen kauteen, jolle on ominaista mm. suuret menojen leikkaukset ja erilaisten etuuskien kavennukset. Tästä syystä olemmekin katsoeet aiheelliseksi kutsua vuonna 1991 alkanutta budjettointikautta »*depression kaudeksi*».

2 Penttilän (1987, 3–4) laskujen mukaan vuosina 1984–1988 valtion tulo- ja menoarvion markkamääräisesti 20 suurinta momenttia kattoi keskimäärin n. 71 ja 59 suurinta momenttia n. 77 % lisämenoarvioiden kaikista menoista.

- 3 Jaon taustasta ks. Saarilahti & Uusikylä (1991, 48-56).
- 4 Tarkastelun aloitusvuodeksi on valittu vuosi 1968, sillä ao. vuonna toteutettu budjettiuudistus tarjoaa yhtenäisen tarkastelupohjan koko vuoden 1968 jälkeisen ajan budjetointitutkimukselle (vrt. Saarilahti & Uusikylä 1992, 43. Vuoden 1968 budjetinuudistuksesta ks. esim. S. Tiihonen 1990, 103-107).
- 5 Varsinkin 1970-luvun alkupuolelta lähtien on syiden kirjaamisessa havaittavissa selvää tarkentumista, mikä johtunee ennakkollisen finanssivalvonnan tarkentumisesta (vrt. esim. Saarilahti & Uusikylä 1992, 38. Ennakollisen finanssivalvonnan kehityksestä yleensä ks. esim. P. Tiihonen 1989, 76-127).
- 6 Taulukoiden 1 ja 2 tarkastelu noudattaa momentti- jaottelun (ja vuoteen 1988 asti alamomenttijaottelun) tarkkuutta. Aivan pieniä määrärahojen lisäyksiä ei kuitenkaan ole laskettu mukaan (momentin (alamomentin) markkamäärän muutos nimellisesti alle tuhat markkaa). Jos momentilla (alamomentilla) on esitetty *useita* perusteluja, on poimittu pääsääntöisesti vain *suurinta markkamäärää* vastaava perustelu. Taulukoiden luvut kuvaavatkin siten ennen kaikkea »*keskeisimpiä*» STM:n ja OPM:n lisärahoitusperusteluja, ts. niitä syitä, joihin on *ennen kaikkea* turvaututtu lisärahoitusta anottaessa. Taulukoiden lukuihin ei ole myöskään sisällytetty sellaisten momenttien (alamomenttien) perusteluja, joiden *loppusumma ei muutu*. Luvut eivät myöskään sisällä veikkaus- ja raha-arpajaisvoittovarojen ja raha-automaattiyhdistyksen voittovarojen käyttömotteja niiden erityisluonteen vuoksi. Taulukoiden 1 ja 2 keskeinen ero on siinä, että OPM:n perusteluihin ei ole sisällytetty niiden momenttien (alamomenttien) perusteluja, joilla on *supistettu määrärahoja*, kun taas STM:n kohdalla säästöpäätökset on laskettu mukaan vuosina 1982-1988. Ero johtuu lähinnä siitä, että perustelufrekvenssit on laskettu eri aikoina hieman eri tarkoituksia varten.
- 7 Sama peruskaavio toteutui myös vuonna 1982 (vrt. Taulukko 2).
- 8 Vuoden 1976 syyryhmän D (*uuden toiminnan aloittaminen tai uuden lain/asetuksen voimaantulo*) suhteessa suuri määrä johtuu ennen kaikkea kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämistä annetusta laista (641/75).
- 9 Pelkästään menojen vähennyksiä ehdotettiin vuonna 1991 yhdelleloista ja vuonna 1992 (I ja II lisätalousarvio) kolmelletoista OPM:n momentille.
- 10 Mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde olisi mm. se, miten eri budjetointikausilla perustelujen *kieli* on selvästi muuttunut. Siten esim. taloudellisiin syihin liittyvät perustelut selvästi korostuivat kausilla, jolloin yhteiskunnassa muutenkin poliittisia ja hallinnollisia päätöksiä pyrittiin legitimoimaan taloudellisin perustein (vrt. tehokkuus, tuottavuus, kansainvälinen kilpailukyky) verrattuna esim. oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa korostaviin kausiin (vrt. erityisesti suunnitteluoptimismin kausi).
- 11 Em. on vielä erotettava ne kohdan »*muu syy*» perustelut, jotka viittaavat samaan aikaan *useamman* ympäristölohkon muutokseen samaan aikaan. Tällöin törmätään etenkin nk. *sekaympäristöjen* (ks. luku 2) hahmottamisen vaikeuteen.
- 12 Myös vuodesta 1990 lähtien on taloudellisen ympäristön muutoksen merkitys ulkoisen jouston selittäjänä jälleen ollut kasvussa. Tällöin on kuitenkin ollut kyse lähinnä *menosupistuksista* (vrt. säästöpäätökset) eikä niinkään *lisärahoituksesta*.
- 13 Lisäksi tulevat vielä kohdan H perustelut (vrt. virhearviot), jotka selittyvät puhtaasti hallinnollisista muutoksista.
- 14 Vähemmän kriittisen kannan »*välttämättömien muutosten*» käsitteeseen ottivat mm. eduskunnan perustuslakivaliokunta (lausunto n:o 7/21.5.1985) sekä hallitus vuotta 1983 koskeneessa kertomuksessaan (*Kertomus...* 1983, 65-73), vrt. P. Tiihonen (1988, 105-132).
- 15 Keskeiseksi *sekaympäristöksi* varsinkin STM:n hallinnonalalla näyttäisi nousevan *taloudellis-poliittinen* ympäristö (johon liittyvät esim. sellaiset tekijät kuin devalvaatio ja korkomuutokset), jonka muutos vaikuttaa esim. indeksisidonnaisten sosiaalietuuksien rahoitukseen. On lisäksi muistettava, että sosiaalietuudet ja -vakuutukset ovat markkamääräisesti STM:n suurimpia menoryhmiä, jolloin pientenkin muutosten kokonaisvaikutus saattaa olla huomattava. Toinen merkittävä sekaympäristö olisi *taloudellis-sosiaalinen* (ja etenkin sen työmarkkinapoliittinen osa-alue), sillä työvoimavalttaisten sosiaali- ja terveyssektorien (sekä OPM:n hallinnonalalla opetussektorin) palkkamenojen rahoitus on hyvin pitkälle sidoksissa budjettivuoden aikana tehtäviin palkkaratkaisuihin, joiden ennustaminen budjettia laadittaessa on usein varsin vaikeaa.