



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Menokartoitus

Periaatteet ja käytännön toteutus

Menokarttoitus

Periaatteet ja käytännön toteutus

Julkaisija
VALTIONEUVOSTON KANSLIA

KUVAILULEHTI
27.6.2011

Tekijät
Jukka Pekkarinen, Pekka Sinko ja Saara Tamminen,
talousneuvoston sihteeristö

Julkaisun laji
Raportti

Toimeksiantaja
Valtioneuvoston kanslia

Toimielimen asettamispäivä

Julkaisun nimi
Menokartoitus. Periaatteet ja käytännön toteutus

Tiivistelmä

Muistiossa käydään läpi julkisen talouden menokartoitusten periaatteellista taustaa sekä Suomessa keväällä 2011 toteutetun hallinnonalakohtaisen kartoituksen laatimismenettelyä ja tulosten pääpiirteitä. Lisäksi esitellään muissa maissa tehtyjä menokartoituksia sekä eräitä julkisten menojen mitoittamiseen ja kohdentamiseen liittyviä taloustieteellisiä näkökulmia. Muistioon sisältyy myös kuvaus julkisten menojen tasosta ja kohdentumisesta Suomessa ja muissa OECD-maissa.

Avainsanat

Menokartoitus, julkiset menot, julkisen talouden tasapaino

Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 11/2011		ISSN	ISBN (painettu)
Kokonaissivumäärä 39	Kieli Fi	Luottamuksellisuus julkinen	ISBN (PDF)
Kustantaja ja jakelu Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Taitto Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö	
		Painopaikka Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 27.6.2011	
Författare Jukka Pekkarinen, Pekka Sinko och Saara Tamminen, Ekonomiska rådets sekretariat		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn Utgiftsinventering. Principer och praktiskt genomförande			
Sammandrag			
<p>I promemorian går man igenom den principiella bakgrunden till inventeringen av den offentliga ekonomins utgifter samt förfarandet vid utarbetandet av den inventering som genomförts förvaltningsområdesvis i Finland våren 2011 och resultaten av den i huvuddrag. Dessutom presenteras utgiftsinventeringar från andra länder och vissa ekonomiska perspektiv på dimensioneringen och fördelningen av offentliga utgifter. I promemorian ingår även en beskrivning av nivån på och fördelningen av de offentliga utgifterna i Finland och övriga OECD-länder.</p>			
Nyckelord Utgiftsinventering, offentliga utgifter, balans i den offentliga ekonomin			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis rapportserie 11/2011		ISSN	ISBN (tryck)
Sidantal 39	Språk Fi	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF)
Förläggare och distribution Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
		Tryckort Statsrådets kansli	

Sisällys

1	JOHDANTO	7
2	MENOKARTOITUKSEN LÄHTÖKOHDAT	8
	2.1 Yleiset periaatteet	8
	2.2 Julkisten menojen rakenne	9
3	MENOKARTOITUKSET MUISSA MAISSA	11
	3.1 Kanada	11
	3.2 Yhdysvallat	12
	3.3 Ranska	12
	3.4 Iso-Britannia	13
	3.5 Alankomaat	14
4	KEVÄÄN 2011 MENOKARTOITUS SUOMESSA	14
	4.1 Potentiaaliset säästökohteet	16
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	16
	LÄHTEET	19
	LIITE 1. Taloustieteen näkökulma menokartoitukseen	21
	L1.1 Julkisten menojen kohdentaminen ja laajuus	21
	L1.2 Julkisen toiminnan taloudellisuus	24
	L1.3 Menosupistusten makrovaikutukset ja ajoitus	25
	LIITE 2. Julkisten menojen yhteys talouskasvuun	26
	L2.1 Teoriapohja	26
	L2.2 Empiiriset tutkimukset	27
	LIITE 3. Julkisten menojen taso ja rakenne	30
	L3.1 Suomi	30
	L3.2 OECD-maat	35

1 JOHDANTO

Vuosien 2008–2009 finanssikriisi ja siihen liittyvä globaali reaalitalouden taantuma kärjivät julkisen talouden rahoitustasapainoon liittyviä ongelmia useissa kehittyneissä teollisuusmaissa, etenkin Euroopassa. Julkisten alijäämien ja velan nopea kasvu on nostanut valokeilaan talouspoliittiset toimet, joilla pyritään varmistamaan julkisen talouden tasapainoinen kehitys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Suhteellisen suotuisan lähtötilanteen ansiosta vuosien 2008–2009 taantuma ei aiheuttanut Suomessa akuuttia julkisen talouden rahoituskriisiä, vaikka alijäämät kasvoivatkin tuntuvasti. Suomen julkisen talouden pidemmän ajan haasteet ovat kuitenkin erityisesti väestön ikääntymiseen liittyen monia muita maita mittavimmat, joten keskustelu keinoista julkisen rahoitustasapainon vahvistamiseksi on meilläkin hyvin ajankohtainen.

Yhtenä keinona rahoitustasapainon vahvistamiseksi on nähty julkisen talouden menokurin lisääminen ja tarpeettomien menoerien karsiminen. Tähän liittyen pääministeri antoi 18.1.2011 talousneuvoston sihteeristölle tehtäväksi koordinoita ja toteuttaa julkisen talouden hallinnonalakohtaisen menokartoituksen. Työssä tuli arvioida mahdollisuuksia eri toimintojen tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi sekä eri meno-ohjelmien tavoitteiden ja toiminnan ajanmukaisuutta ja näin hankkia päätöksentekijöiden käyttöön tietopohjaa julkisten varojen käytön tehostamiseksi erityisesti kevään 2011 hallitusneuvotteluita silmällä pitäen. Keskeinen rooli menokartoituksen valmistelussa oli sektoriministeriöillä, joita pyydettiin valmistelemaan oman hallinnonalansa kokonaisvaltainen toiminnan ja menorakenteen pohjakartoitus. Työn oli määrä valmistua hallitusneuvotteluiden alkuun mennessä. Samoihin aikoihin myös valtiovarainministeriössä toteutettiin osin rinnakkainen, mutta itsenäinen, ja ministeriön sisäiseen valmisteluun pohjautuva menokartoitus¹.

Nyt käsillä oleva muistio on laadittu talousneuvoston sihteeristössä edellä mainitun menokartoitushankkeen taustamateriaaliksi. Muistiossa käydään läpi menokartoitusten taustaa sekä keväällä 2011 toteutetun hallinnonalakohtaisen menokartoituksen laatimisprosessia ja tulosten pääpiirteitä. Lisäksi raportissa esitellään lyhyesti muissa maissa tehtyjä menokartoituksia sekä eräitä julkisten menojen kohdentamiseen liittyviä taloustieteellisiä näkökulmia. Muistioon sisältyy myös kuvaus julkisten menojen tasosta ja kohdentumisesta Suomessa ja muissa OECD-maissa. Muistio ei pyri olemaan tyhjentävä kuvaus julkisten menojen mitoitukseen liittyvästä ongelmakentästä, mutta sen toivotaan tarjoavan hyödyllistä tietoa erityisesti mahdollisia myöhemmin toteutettavia laajamittaisempia menokartoitushankkeita silmällä pitäen.

Muistion rakenne on seuraava: Luku 2 esittelee menokartoituksen periaatetta ja lähtökohtia mukaan lukien julkisten menojen vallitseva rakenne. Luku 3 luo lyhyen katsauksen menokartoitushankkeisiin sekä niiden päätuloksiin viidessä muussa maassa. Neljännessä luvussa kuvataan Suomen keväällä 2011 toteutetun menokartoituksen toteutustapaa ja keskeisiä tuloksia. Johtopäätökset on esitetty luvussa 5. Johtopäätökset pohjaavat osin menokartoitusta varten tehtyihin taustaselvityksiin, joiden keskeisiä havaintoja on tiivistetty tämän muistion liitteissä. Liitteessä 1 luodaan lyhyt katsaus talusteorian näkemyksiin julkisten menojen mitoituksesta ja kohdentamisesta. Liitteessä 2 julkisia menoja tarkastellaan erityisesti uuden kasvuteorian ja menoleikkauksien vaikutuksia koskevien empiiristen tutkimusten valossa. Liite 3 kuvaa Suomen julkisten menojen tasoa ja rakennetta ja vertailee sitä muihin OECD maihin.

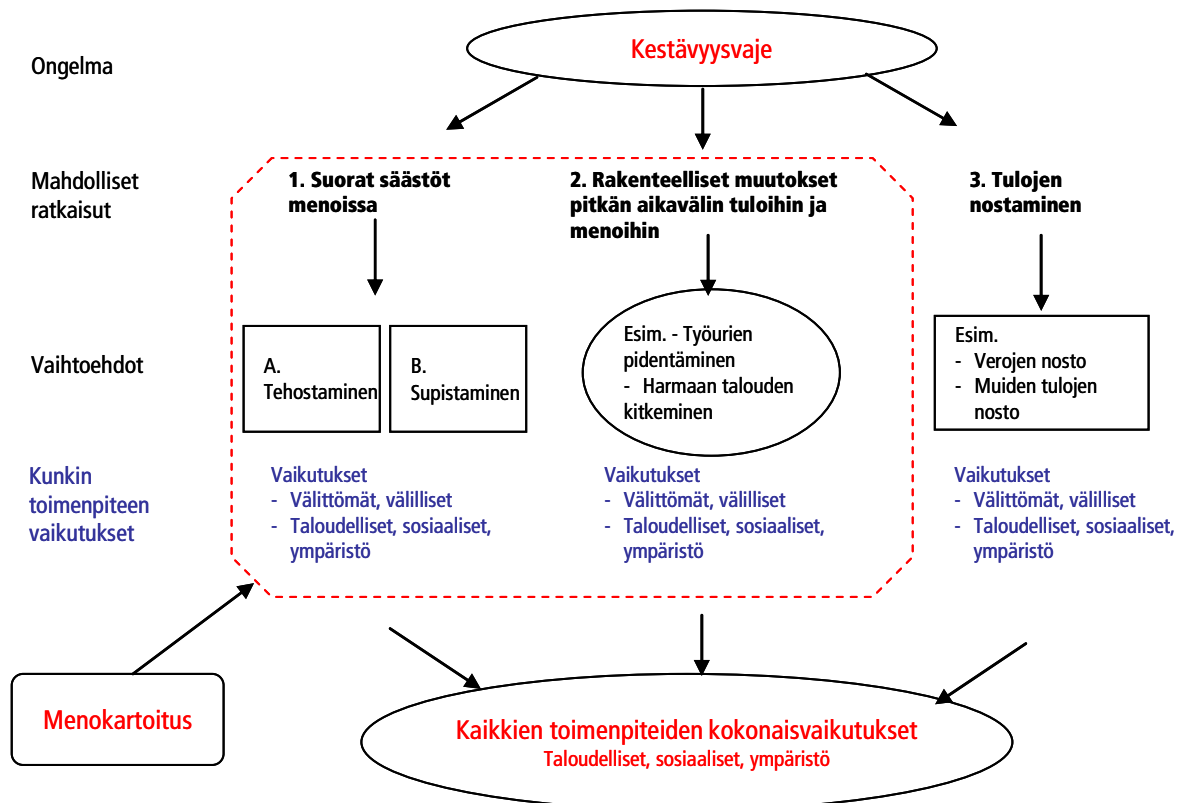
¹ VM:n hankkeessa hyödynnettiin osaksi hallinnonalakohtaisen kartoituksen tuottamaa materiaalia, mutta sen tulokset raportoitiin erikseen. Tässä muistiossa ei käsitellä VM:n hankkeen toteuttamista eikä tuloksia.

2 MENOKARTOITUKSEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Yleiset periaatteet

Suomessa toimeenpannun menokartoituksen taustalla on pyrkimys varmistaa julkisen talouden pitkän aikavälin rahoituksellinen kestävyys. Käytännössä tämä tarkoittaa ennakoitavissa olevien julkisten tulojen ja menojen mitoittamista siten, että julkinen velka ei kasva hallitsemattomasti vaan stabiloituu suhteessa kokonaistuotantoon. EU:n piirissä yleisesti käytetyn mittaustavan mukaan Suomen julkisessa taloudessa on valtiovarainministeriön arvion mukaan BKT:hen suhteutettuna noin 5 prosentin eli vuoden 2010 tasolla 9 miljardin euron suuruinen rakenteellinen kestävyysvaje (VM, 2010). Vajeen kurominen umpeen edellyttää joko: 1) rakenteellisia toimia ennakoitua suotuisamman yleisen talouskehityksen saavuttamiseksi erityisesti työllisyysasteen osalta, 2) verojen korottamista tai 3) julkisten menojen rakenteellista supistamista. Varsin yleisesti on lähdetty siitä, että haasteen mittavuuden vuoksi mikään näistä keinoista ei yksinään riitä, vaan ratkaisua on haettava ohjelmilla, jotka yhdistelevät eri keinoja sopivassa suhteessa². Kaavio 2.1 havainnollistaa julkisen talouden kestävyysvaje-ongelmaa tästä näkökulmasta. Kunkin toimenpidepääluokan (1–3) alla on mahdollisesti monia, yksittäisiä toimenpiteitä, joilla voidaan yrittää vaikuttaa ongelmaan. Yhdessä kaikki yksittäiset toimenpiteet muodostavat kokonaisratkaisun.

Kaavio 2.1 Kestävyysvaje-ongelman ratkaisukehikko.



² Esimerkiksi valtiovarainministeriön raportissa "Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle" hahmotellaan tavoiteohjelmaa, jossa arvioidusta 5 prosentin vajeesta 2/5 kurottaisiin umpeen "talouden rakenteita uudistamalla" – eli käytännössä kasvua ja työllisyyttä edistämällä – ja loput 3/5 menoja leikkaamalla ja veroja maltillisesti korottamalla.

Menokartoituksessa huomio kiinnittyy ensisijaisesti suorien menosäästöjen luomiseen. Periaatteessa menokartoituksessa voidaan erottaa kaksi vaihtoehtoista lähestymistapaa. Suppeammassa lähestymistavassa julkisesti rahoitetut toiminnot ja tulonsiirrot otetaan annettuina ja huomio keskitetään niiden mahdollisimman tehokkaaseen tuottamiseen ja rahoittamiseen (kaaviossa kohta 1A). Tämän tyyppiset tehostukset voivat olla esimerkiksi uusien tietoteknisten ratkaisujen avulla saavutettuja tehokkaampia tapoja organisoida julkisen sektorin toimintoja.

Laajemmassa lähestymistavassa myös julkisen sektorin toimien ja tulonsiirtojen tarpeellisuus ja laajuus pyritään arvioimaan kriittisesti uudelleen sekä mahdollisesti esittämään myös kokonaan uusia kustannustehokkuutta edistäviä toimintatapoja. Laajempi lähestymistapa kattaa kaavion osa-alueet 1A ja 1B. Kuten jäljempänä käy ilmi, esimerkiksi kevään 2011 kartoituksessa mukaan otettiin myös ehdotuksia, joiden voidaan katsoa kuuluvan lähinnä kaavion osa-alueelle 2 eli rakenteellisiin uudistuksiin.

On ilmeistä, että laajemmalla lähestymistavalla on mahdollista saavuttaa suurempia säästöjä julkisiin menoihin ja se on siten välttämätön, mikäli ennalta määritelty menojen supistamistarve on huomattava³. Laajempi lähestymistapa johtaa usein suurempiin yksittäisiin leikkauseriin, on vaativampi ja edellyttää lähtökohtaisesti aina myös poliittista harkintaa.

Vastaavissa, muissa maissa viime vuosina toteutetuissa menokartoituksissa on pääsääntöisesti valittu edellä mainittu laajempi lähestymistapa eli pyritty arvioimaan sekä julkisten menojen tarpeellisuutta sinänsä että rahan käytön tehokkuutta. Lisäksi muun muassa Kanadassa menokartoitukset ovat tarkastelleet valtion ja läänien välistä tehtäväjakoja (ks. lähemmin alla luku 3). Tällaisen lähestymistavan tarpeellisuutta myös Suomen kohdalla puoltaa arvioidun menojen supistamistarpeen mittavuus. Esimerkiksi valtiovarainministeriön hahmottelemassa ”menopainotteisessa sopeutuksessa” julkisen sektorin – käytännössä valtion – menojen supistamistarve olisi 4–5 miljardia euroa eli suurusluokaltaan jopa 10 prosenttia valtion kokonaismenoista (VM, 2010)⁴.

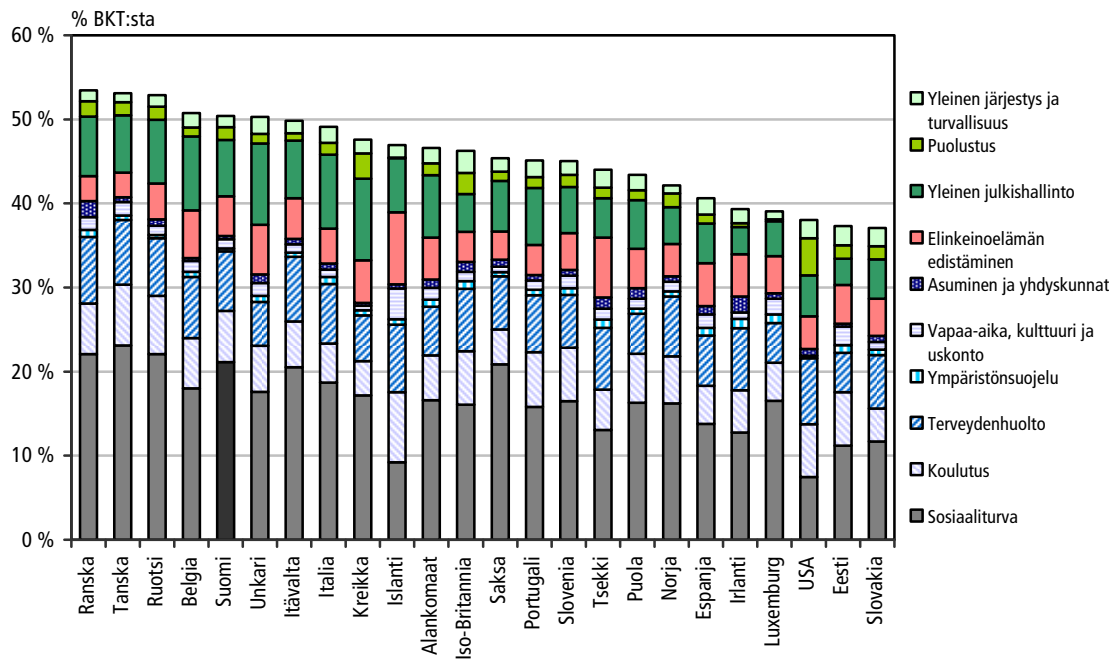
2.2 Julkisten menojen rakenne

Yksi menokartoitustyötä tukeva näkökulma on eri maiden julkisen menorakenteen vertailu ”parhaiden käytäntöjen” hengessä. Tähän liittyen keskeinen havainto on, että kehittyneiden maiden välillä sekä julkisten menojen rakenteessa että menojen tasossa on laajaa vaihtelua, kuten kaavio 2.2 osoittaa. Kaaviossa menot on jaoteltu kansainvälisen COFOG-tehtävuokittelun mukaisesti (ks. tarkemmin liite 3). Menojen päälajeittain tehty tarkastelu osoittaa, että Suomessa sosiaaliturvan osuus kaikista julkisista menoista on keskimääräistä suurempi ja koulutuksen jonkin verran keskimääräistä pienempi, mutta molempien menojen taso suhteessa BKT:hen on muiden OECD-maiden keskiarvoa korkeampi Suomen suhteellisen korkeiden julkisten kokonaismenojen johdosta (ks. lähemmin liite 3).

³ Tässä on oletettu, että menojen supistamistarpeesta tai sen suurusluokasta vallitsee yksimielisyys. Pitkälle vietynä laajan lähestymistavan voidaan myös katsoa tuottavan arvion julkisten menojen välttämättömästä laajuudesta, jolloin alkuperäistä arviota menoleikkaustarpeesta joudutaan muuttamaan.

⁴ Myös hankkeen toimeksianto tukee tulkintaa laajemmasta lähestymistavasta. Tiedotteen mukaan ”Menoinventaarissa selvitetään voidaanko menoillem asetetut tavoitteet saavuttaa alhaisemmin kustannuksin ja näin tehostaa verovarojen käyttöä. Työssä tulevat arvioitaviksi mahdollisuudet eri toimintojen tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi sekä eri meno-ohjelmien tavoitteiden ja toiminnan ajanmukaisuus (Menokartoitushanketta koskeva tiedote 18.2.2011)”.

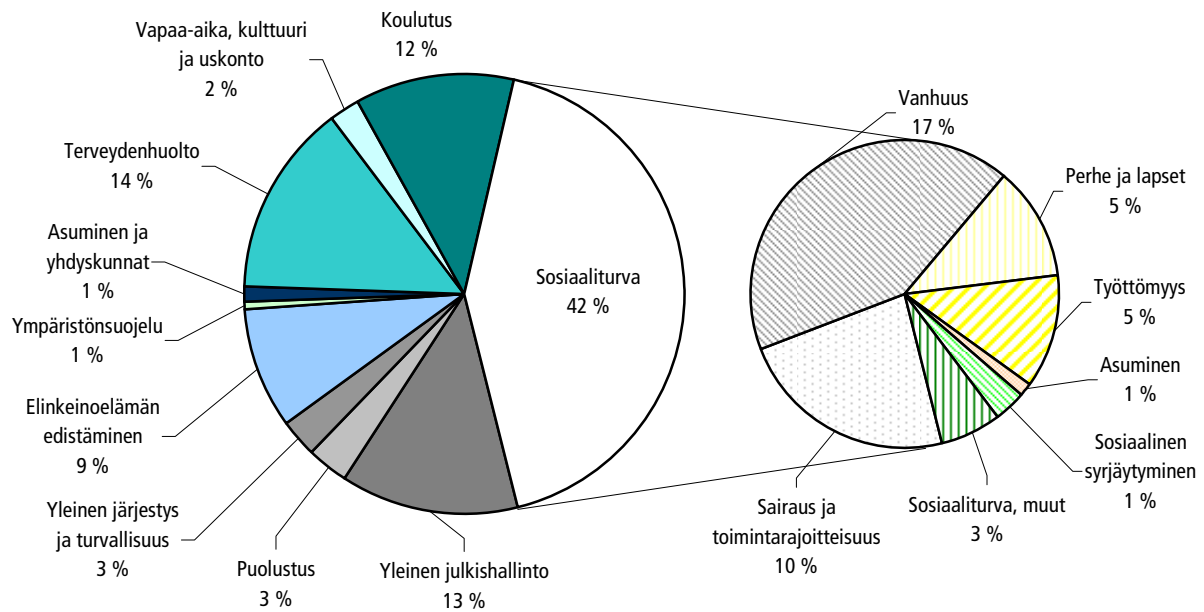
Kaavio 2.2 Julkiset menot tehtävittäin keskimäärin vuosina 2005–2009, prosenttia suhteessa BKT:een.



Lähde: OECD stats, Government expenditure by function 2009.

Kaavio 2.3 havainnollistaa Suomen julkisten menojen rakennetta yksityiskohtaisemmin. Sosiaaliturvamenojen sisäistä jakaumaa on siinä tarkasteltu lähemmin niiden suuren osuuden takia. Vaikka työttömyysaste oli vuonna 2009 suhteellisen korkea, olivat työttömyyteen välittömästi liittyvät menot vain noin 5 prosenttia kaikista julkisista menoista eli samalla tasolla esimerkiksi perheiden ja lasten tukiin käytettyihin varojen kanssa. Vanhuuteen liittyvät menot vastasivat sen sijaan 17 prosentista ja sairaiden ja toimintarajoitteisten tuet 10 prosentista kokonaismenoista. Terveystenhoitoon käytettiin kokonaisuudessaan noin 14 prosenttia julkisista menoista ja koulutukseen 12 prosenttia. Yleinen julkishallinto vastaa 13 prosentista kokonaismenoja ja elinkeinoelämän edistäminen 9 prosentista. Jälkimmäisessä menoryhmässä liikenteen tuet vastasivat lähes puolta, eli 4,3 prosenttia kokonaismenoista, ja maataloustuet 2 prosenttia kokonaismenoista.

Kaavio 2.3 Menot tehtävittäin 2009 – suhteelliset osuudet julkisista kokonaismenoista.



Lähde: Tilastokeskus, oma analyysi.

3 MENOKARTOITUKSET MUISSA MAISSA

Menokartoituksia on tehty viime vuosina muun muassa Kanadassa, Yhdysvalloissa, Ranskassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa julkisen talouden tehostamiseksi ja kestävyysongelmien ratkaisemiseksi. Seuraavassa kuvataan lyhyesti menokartoitusten toteuttamistapaa ja menoleikkausten kohdentamisen perusteita.

3.1 Kanada

Kanadassa 'strategic expenditure review':lla on pitkä historia, alkaen vuodesta 1994. 'Expenditure Management System' uudistettiin vuonna 2007 ja tällä hetkellä nelivuotisen prosessin aikana tarkastetaan vaiheittain 98 prosenttia suorista valtion menoista. Kaikki valtionhallinnon organisaatiot joutuvat arvioimaan menonsa uudelleen neljän vuoden välein ja joko leikkaamaan tai kohdentamaan uudelleen 5 prosenttia menoistaan⁵. Uudelleenkohdentavaksi valikoituvat vähiten tuottavat ja alhaisimmalla prioriteetillä omaavat menokohteet. Tavoitteena on, että jokainen valtion hallinnon alaisuudessa oleva dollari tuottaa niin paljon hyötyä Kanadan kansalaisille, kuin mahdollista.

Kanadassa vuosittaisissa menokartoituksissa arvioidaan: 1) ovatko julkiset hankkeet ja ohjelmat saavuttaneet tavoitellut tuloksensa, 2) onko niitä johdettu tehokkaasti ja onko menot kohdistettu hyvin eri julkissektoreiden välillä ja 3) ovatko julkiset menot suhteutettu hyvin Kanadalaisten kansalaisten prioriteetteihin ja julkisen hallinnon tehtäviin nähden. Täten menokartoitukset Kanadassa tarkastelevat menoleikkausmahdollisuuksia laajasta näkökulmasta.

⁵ Tätä 5 prosentin sääntöä ei ollut mukana edeltävissä versioissa Kanadan 'strategic expenditure review' -projekteista.

Vuosina 2007–2009 sovitut säästöt olivat keskimäärin noin 1–3 prosenttia suhteessa tarkastuksen kohteena oleviin budjettimäärärahoihin ja ne pyritään toteuttamaan tarkastusta seuraavien neljän vuoden aikana. Keskeiset säästökohteet on jaettu kolmeen pääluokkaan: 1) tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen, 2) ydintehtäviin keskittyminen ja 3) vastaaminen paremmin kansalaisten prioriteetteihin. Varsinaiset säästökohteet vaihtelevat eri viranomaisten välillä, mutta ne keskittyivät edellisen jaon perusteella esimerkiksi:

- eri viranomaisten välisten vastuiden selkeyttämiseen ja tehtävienjakoon
- prosessien tietokoneellistamiseen ja automatisointiin
- ei-keskeisistä menoista luopumiseen
- julkisten lainojen parempaan kohdistamiseen
- joidenkin valtion tukien ja avustuksien lopettamiseen (esim. suurille lentokentille).

3.2 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa Congressional Budget Office (CBO) on tuottanut raportteja, joissa pohditaan menoalueittain mahdollisia säästö- ja lisämenokohteita. CBO tuottaa 'Budget options' -nimisiä raporttejaan säännöllisesti, yleensä muutaman vuoden välein, Yhdysvaltojen senaatille. Niiden tarkoituksena on tuoda päätöksentekijöille tietoa eri politiikkatoimien budjettivaikutuksista. Viimeisin CBO:n tutkimus julkaistiin maaliskuussa 2011 ja se esittelee 105 vaihtoehtoista tapaa pienentää julkisen talouden alijäämää. Raportti rajautuu vain esittelemään vaihtoehtoja ja itse päätökset jätetään poliitikoille. Budjettivaikutuslaskelmat onkin tehty erikseen jokaiselle ehdotukselle ilman, että muiden ehdotusten vaikutuksia otetaan huomioon. Lisäksi CBO:n raportit on rajattu liittovaltion budjettiin, eikä siinä tarkastella mahdollisuuksia rajata menoja osa-valtioiden tasolla. CBO:n raportit tehdään satojen virkamiesten voimilla. Siihen kerätyt erilaiset politiikkavaihtoehdot pohjautuvat muun muassa lakiesityksiin, eri hallinnonalueiden budjettiesityksiin, kansanedustajien ja eduskunnan virkamiesten ideoihin ja yksityisten tahojen ehdotuksiin.

Kuten aikaisemmin mainittiin, Yhdysvalloissa CBO:n tekemät 'Budget options' -raportit eivät sisällä varsinaisia päätettyjä säästökohteita. Säästöehdotukset on jaettu julkisen hallinnon tehtävittäin ja kunkin hallinnonalan alla on mainittu muutamia ehdotuksia. Lisäksi ehdotukset on ryhmitelty kahteen päämenoluokkaan: säästöt pakollisista menoista (esim. sosiaaliturva ja terveysmenot) ja säästöt harkinnanvaraisista menoista (esim. puolustus). Viimeisimmässä CBO:n raportissa on käsitelty muun muassa seuraavia säästöehdotuksia:

- eläkkeiden indeksoinnin muuttaminen
- julkisten tukimuotojen saantiperusteiden muuttaminen
- liittovaltion tehtävien rajaaminen ja vastuun siirto osavaltioille
- maanviljelijöiden vahinkovakuutusmaksujen supistaminen
- puolustusmenojen karsiminen
- varakkaampien kuntien tukemisen rajaaminen
- joidenkin valtion tukien ja avustuksien lopettaminen.

3.3 Ranska

Ranskassa 'La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)' -menokartoitus aloitettiin vuonna 2007 ja siihen sisältyvien toimenpiteiden tulisi olla valmiita vuoteen 2012 mennessä. Ranskassa kyseinen hanke on työllistänyt satoja virkamiehiä ja asiantuntijoita ja sen tarkoituksena on aikaansaada suuri rakennemuutos koko Ranskan valtion organisoinnissa. RGPP:llä on kuusi päätavoitetta: 1) valtion tehtävien keskittäminen nykyajan haasteisiin, 2) kansalaisille ja yrityksille tarjottavien palveluiden parantaminen, 3) valtion organisaation ja prosessien

modernisointi ja yksinkertaistaminen, 4) valtion virkamiesten työn ja urien parantaminen, 5) vastuun nostaminen töiden tuloksista ja 6) valtion talouden tasapainon palauttaminen ja jokaisen (vero)euron hyödyn ja vaikuttavuuden nostaminen. Muutokset ja säästökohteet on luokiteltu ministeriöittäin ja niiden toteutusta voi seurata RGPP:n internetsivustolta. Hanke aloitettiin vuoden mittaisella tarkasteluosiolla, jonka loppuvaiheessa tehtiin päätökset varsinaisista toimenpiteistä. Yhteensä yli 300 toimenpidettä valittiin toteutettaviksi. Tarkkoja säästötavoitteita ei ole julkaistu yksittäisten toimenpiteiden eikä myöskään koko projektin osalta, mutta hankkeen budjettivaikutuksia seurataan ilmeisesti aktiivisesti.

Ranskassa RGPP on keskittynyt erityisesti valtion rakenteiden muuttamiseen ja säästöjen aikaansaamiseen tehostamisen ja vaikuttavuuden lisäämisen kautta. Varsinaisiin toimenpiteisiin kuuluu esimerkiksi uusia tietotekniikkaratkaisuja, organisaatioiden (osien) yhdistelyä, paremmat seurantajärjestelmät, prosessien uudistaminen ja joidenkin palveluiden ulkoistaminen. Lisäksi RGPP on: uudistanut Ranskan avustus- ja tukijärjestelmiä rajoittamalla niitä selkeämmin määräaikaikaisiksi ja rajaamalla tuensaantiperusteita, muuttanut oikeusjärjestelmiä, selkeyttänyt ja yksinkertaistanut maahanmuuttoprosesseja, uudistanut maataloustukijärjestelmiä, tehostanut harmaan talouden ja petoksien tarkastuksia ja muuttanut yliopistojen rahoitusperusteita.

3.4 Iso-Britannia

Vuonna 2007 Isossa-Britanniassa tehtiin koko julkisen talouden kattava 'Comprehensive spending review' -hanke, mutta siitä huolimatta Britannian julkiset menot kasvoivat vauhdikkaasti vuoteen 2010 asti varsinkin taloudellisen laman takia. Viimeisin 'spending review' -raportti julkaistiin vuonna 2010 ja se tarkastelee edellisestä poiketen mahdollisuuksia leikata tulonsiirtoja hallinnonalojen toimintakustannusten lisäksi. Spending review -hankkeiden päämääränä Isossa-Britanniassa on tehdä päätöksiä säästökohteista toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Yleisenä tavoitteena on kohdistaa julkisen talouden rahoitus kohteille, jotka avustavat pitkän aikavälin talouskasvua, hiilidioksidipäästöjen rajoittamista sekä sosiaalisia parannuksia ja köyhyyden vähentämistä. Tämän takia Iso-Britannia on painottanut leikkauksia menoissa julkisen talouden tasapainottamiseksi veronkorotuksien sijaan. Viimeisin Ison-Britannian menokartoitus pyrki myös korostamaan läpinäkyvyyttä, innovatiivisuutta ja laajaa osallistumista. Sen kokoamisessa avusti laaja joukko asiantuntijoita, yksityisiä henkilöitä ja virkamiehiä. Informaatiota prosessista jaettiin erityisellä internetsivulla ja keskusteluja järjestettiin ympäri Britanniaa. Mahdollisimman valistuneiden päätösten tekemiseksi viimeisessä raportissa on mukana myös arvio kaikkien säästö- ja verotoimenpiteiden vaikutuksesta kotitalouksiin.

Viimeisimmän raportin mukaisesti Isossa-Britanniassa tullaan leikkaamaan seuraavan neljän vuoden aikana kaikkien muiden hallinnonalojen budjetteja keskimäärin 19 prosentilla paitsi terveydenhoitokuluja ja ulkomaanapua. Suurimmat prosentuaaliset leikkaukset hallinnonala-kohtaisille toimintamenoille tehdään kuntien avustuksiin, maatalousmenoihin, yritys- ja innovaatiomenoihin, sisäasiain- ja oikeuslaitoksen kuluihin ja kulttuurin- ja liikunnan tukemiseen. Raportissa käsitellään myös lisämenotarpeet ja mahdolliset muutokset julkisen talouden menoprioriteeteissa. Juuri terveydenhoitopalveluille ja ulkomaanavulle allokoidaan tulevaisuudessa enemmän rahoitusta. Ehdotukset sisältävät esimerkiksi:

- lapsilisän poistamisen suurituloisimmilta perheiltä ja muutoksia opintotukijärjestelmään
- lisärahoituksen terveydenhuoltoon ennalta ehkäisevien terveyspalvelujen lisäämiseksi ja terveystenonjen pienentämiseksi

- lisäpanostuksen harmaan talouden ja veronkierron ehkäisemiseksi
- terveys- ja sosiaalipalveluiden yhteistyön lisääminen
- tuki- ja avustusjärjestelmien tarkastamisen näiden kustannusten hillitsemiseksi
- hallinnonkustannuksien pienentämisen budjettirajoituksilla.

3.5 Alankomaat

Alankomaissa julkisesti rahoitettu, mutta riippumaton asiantuntijaorganisaatio, 'Central Planning Bureau' (CPB), avustaa valtiovarainministeriötä kestävyysvajelaskelmien tekemisessä ja taloudellisissa vaikuttavuusanalyseissa. CPB:n laskemiensa mukaan Alankomaiden julkinen velka kasvaa noin 30 miljardia joka vuosi vuoteen 2015 asti ilman lisätoimenpiteitä. Tämän ongelman hoitamiseksi Alankomaiden hallitus muodosti vuoden 2009 lopulla 20 hallintoala-kohtaista työryhmää miettimään miten kullakin alalla saataisiin aikaan säästöjä. Ongelman laajuuden takia ainakin yhden ehdotuksen joka hallinnonalalta tuli johtaa jopa 20 prosentin menoleikkauksiin. Kukin työryhmä koostui kyseisen hallinnonalan asiantuntijoista, mutta ne toimivat jotain toista hallinnonala edustavan ryhmänvetäjän johdolla innovatiivisten ideoiden luomiseksi. Työryhmät käyttivät myös ulkopuolisia asiantuntijoita apuna. Jokaisesta vaihtoehdosta tehtiin säästövaikutuslaskelmat ja lyhyet analyysit niiden muista mahdollisista vaikutuksista (esim. sosiaaliset vaikutukset).

Alankomaissa itse valinnat menoleikkaustoimenpiteistä jätettiin poliittisille päättäjille ja kukin 20 hallinnonalakohtaisesta raportista sisältää hyvinkin erilaisia vaihtoehtoja säästöjen aikaansaamiseksi. Esimerkiksi kuntarakenteen osalta on tarkasteltu sekä kuntarakenteen pienentämisen vaikutuksia että kuntien määrän ja niiden tehtävien lisäämisen vaikutuksia koko julkiseen talouteen. Uuden hallituksen muodostuksen takia päätöksenteko säästökohteista on lykkääntynyt.

4 KEVÄÄN 2011 MENOKARTOITUS SUOMESSA

Suomessa toteutettiin keväällä 2011 valtioneuvoston kanslian talousneuvoston sihteeristön koordinoimana hallinnonalakohtainen menokartoitus. Keskeisen osan menokartoitusta muodostivat sektoriministeriöissä valmistellut hallinnonalakohtaiset toiminnan ja menorakenteen pohjakartoitukset, joita käsiteltiin tarkemmin kansliapäällikkökokouksissa. Kutakin sektoriministeriötä pyydettiin inventoimaan systemaattisesti kaikki hallinnonalan menot ja toimintamallit sekä tiivistämään arvioinnin perusteella 5–7 toiminnan aluetta, joilla katsotaan olevan merkittävimpiä toiminnan tehostamisen ja uudelleenjärjestelyn kohteita. Työssä tuli arvioida mahdollisuuksia eri toimintojen tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi sekä eri meno-ohjelmien tavoitteiden ja toiminnan ajanmukaisuutta. Näin luotiin päätöksentekijöiden käyttöön tietopohjaa julkisten varojen käytön tehostamiseen. Kansliapäällikkökokouksessa kommentoitiin ja keskusteltiin ehdotuksista, mikä oli omiaan edistämään hallinnonalojen välistä avoimuutta ja yhteistyötä.

Arvioita tehtiin eri sektoriministeriöissä erilaisilla tavoilla, mutta kaikissa enimmäkseen virkamiesten toimesta. Joissakin ministeriöissä arvioinnit kytkettiin hallitusneuvotteluita varten laadittuihin tulevaisuuskatseuksiin ja näkemyksiä ja apua arvioihin pyydettiin myös ulkopuolisilta asiantuntijoilta ja kansalaisilta (ks. esimerkiksi tietolaatikko 4.1).

Tietolaatikko 4.1 Esimerkki menokartoitusprosessista.

Tulevaisuuskatsaus- ja menokartoitusprosessi sisäministeriössä

Sisäministeriössä menojen kartoitus yhdistettiin laajaan tulevaisuuskatsaukseen, jossa korostettiin erityisesti prosessin avoimuutta ja innovatiivisuutta. Prosessia johti sisäministeriö, mutta kyseisen hallinnonalan virastopäälliköt olivat myös vastuussa. Sen avulla oli tarkoitus kerätä näkemyksiä tulevaisuuden trendeistä ja ideoita kyseisen hallinnonalan virastojen toimintojen tehostamiseen ja säästöjen luomiseen. Ideoita kerättiin, niistä tiedotettiin ja keskusteltiin muun muassa internet blogien, aamukahvitilaisuuksien ja sosiaalisen median avulla. Keskusteluihin osallistui niin virastojen henkilökuntaa kuin tavallisia kansalaisiakin ja prosessista koettiin saada mahdollisimman osallistava. Valmistelusihteeristö kirjasi kaikki keskustellut ideat ylös. Prosessista muodostui sekä "alhaalta-ylös"- että "ylhäältä-alas"-lähtöinen ja kokonaisuudessaan siihen käytettiin lähes vuosi. Sen perusteella sisäministeriö ehdotti säästötoimenpiteitä, joilla voitaisiin tehostaa kyseisen hallinnonalan budjettia lähes 4 prosenttia vuoden 2011 talusarvioon verrattuna.

Kansliapäällikkökokouksessa käsitellyn materiaalin pohjalta – sitä osittain edelleen täsmen-täen ja muista lähteistä täydentäen – talusneuvoston sihteeristö identifioi joukon potentiaa-lisia julkisen talouden lähivuosien säästökohteita. Eri ministeriöiden kansliapäällikkökokouk-selle toimittamasta aineistosta mukaan pyrittiin valikoimaan ja tarvittaessa edelleen muok-kaamaan riittävän konkreettisia ja selkeästi perusteltavissa olevia säästökohteita. Useampia hallinnonaloja koskevia hankkeita yhdisteltiin mahdollisuuksien mukaan laajemmiksi, enem-män tai vähemmän koko valtioneuvostoa koskeviksi horisontaaliseksi kohteiksi. Valintojen perustana käytettiin tutkimustietoa sekä ministeriöiltä pyydettyjä lisätietoja. Hallitustunnuste-lijan käyttöön toimitettiin tiivis kuvaus potentiaalisista säästökohteista sekä alustava arvio julkisen talouden kustannusvaikutuksista. Työn myötä kävi ilmi, että ennen mahdollista toteuttamista valituille kohteille tulisi tehdä vielä perusteellisempi, laaja-alainen vaikutusana-lyysi ja arvioida myös tarkemmat budjettivaikutukset (ks. tietolaatikko 4.2). Vastaisuudessa tulisi pohtia, onko huolellisempi vaikutus- ja kustannusarviointi syytä tehdä kaikille hankkeille jo kartoitusvaiheessa vai varata tähän aikaa ja resursseja vasta siinä vaiheessa, kun ensivai-heen poliittinen harkinta on tehty.

Tietolaatikko 4.2 Vaikutusarviointi.

Julkisten menojen vaikutusarviointi

Kaavioon 2.1 liittyen, Euroopan unionin 'Impact assessment guidelines 2009' -ohjeistuksen mukaan sekä kunkin kestävyysvajeen ratkaisemiseksi ehdotetun yksittäisen ratkaisuvaihtoehdon että kokonais-ratkaisupaketin taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset (välittömät ja välilliset) tulisi analysoida ennen varsinaista päätöksentekoa. Kyseiset kolme elementtiä vaikuttavat merkittävästi toisiinsa. Esi-merkiksi puutteellinen ympäristönsuojelu voi johtaa tärkeiden tuotantoresurssien loppumiseen tai saas-tumiseen ja näin taloudelliseen kehitykseen. Menoleikkaukset terveydenhuollosta taas voisivat johtaa lisääntyneisiin terveysongelmiin, työstä poissaolojen lisääntymiseen ja tuottavuuden laskuun.

Suomessa valtioneuvosto on hyväksynyt periaatepäätöksen säädösehdotusten vaikutusten arvioin-neista, jonka perusteella lakimuutosten kohdalta tulisi arvioida varsinkin taloudelliset, viranomais-, ympäris-tö- ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset (sisältää esimerkiksi työllisyysvaikutukset). (OM, 2007) Suo-messa pelkistä budjettiperusteisista, ei lakimuutoksia vaativista, toimenpiteistä ei ole usein tehty laajoja vaikutusanalyyssejä. Ottaen kuitenkin huomioon kaavailtujen menosupistusten laajuuden, olisi suositel-tavaa, että myös näistä toimenpiteistä tehtäisiin perusteelliset vaikutusanalyysit edellä mainittujen suo-situsten mukaisesti.

Mahdollisten suurempien menoleikkausten taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida esimerkiksi numee-risella yleisen tasapainon tai osittaistasapainon mallinnuksella. Yleisen tasapainon mallinnus ottaa huo-mioon sekä toimenpiteiden suorat vaikutukset että mahdolliset kerrannaisvaikutukset koko kansanta-loudelle. Yleisen tasapainon mallit soveltuvat parhaiten suurten, koko taloutta koskevien, muutosten vaikutusanalyysien tekoon. Pienempien toimenpiteiden talusarviointeihin sekä muiden yhteiskunnallisen ja ympäristövaikutusten arviointeihin tulisi käyttää muita metodeja, kuten osittaistasapainomallin-nusta, makro-/mikromalleja ja/tai kvalitatiivista tutkimusta. Vaikutusanalyysien teossa tulisi huomioida toimenpiteiden laajuuden lisäksi itse arvioinnin tavoitetaso ja resurssit.

4.1 Potentiaaliset säästökohteet

Kevään 2011 menokartoituksen tuottamat ehdotukset voidaan jakaa karkeasti neljään eri tyyppiin: Ensimmäinen osa ehdotuksista on kehityskohteita, joissa julkinen valta voi toiminnallaan edistää toivottua kehityssuuntaa, jonka seurauksena julkiset menot pidemmällä tähtäimellä laskevat. Tyypillinen esimerkki tällaisesta kohteesta on työurien pidentäminen. Sen säästöpotentiaali on pidemmällä tähtäimellä merkittävä, mutta julkinen sektori ei voi suoraan eikä välittömästi pidentää työuria. Lisäksi toivottua lopputulosta edistävät toimet voivat lyhyellä aikavälillä lisätä julkisia menoja. Edellä kaaviossa 2.1 nämä hankkeet asettuvat lähinnä pääluokkaan 2. Tämän tyyppiset hankkeet muodostavat noin puolet ehdotusten yhteenlasketusta euromääräisestä säästöpotentiaalista⁶, vaikka lukumääräisesti ne muodostivat vain 14 prosenttia kaikista säästöehdotuksista.

Toisen ryhmän muodostavat toiminnan supistukset, joissa ehdotetaan luopumista kokonaan tai volyymin vähentämistä määrätyn julkisen sektorin tehtävän osalta. Kolmannen ryhmän muodostavat toiminnan tehostamiseen tähtäävät hankkeet. Näissä ei varsinaisesti luovuta mistään tehtävästä vaan pyritään saavuttamaan kustannussäästöjä tekemällä asiat tehokkaammin tai järkevämmässä mittakaavassa. Osa tehostamishankkeista, esimerkiksi hallinnollisten yksiköiden lukumäärän vähentäminen, on toteutettavissa melko nopeasti ja pienin kustannuksin.

Kaikissa kolmessa edellä mainitussa ryhmässä lopputuloksena on parhaimmillaan säästöjä koko julkisen talouden menoihin. Näiden lisäksi mukana on kohteita, joissa ehdotetut toimet tuovat säästöjä yhdelle tai useammalle hallinnonalalle, mutta siirtävät periaatteessa saman menorasituksen jollekin toiselle julkisen sektorin toimijalle, esimerkiksi toiselle hallinnonalalle tai kunnille. Vaikka tällaisista menonsiirroiksi luokitelluista kohteista ei synny välitöntä kokonaissäästöä julkiseen talouteen, on näitäkin hankkeita otettu mukaan listalle. Perusteena tällöin on lähinnä se, että ne saattavat selkiyttää hallinnonalojen välistä työnjakoa ja keskittämällä samankaltaisia tehtäviä yhdelle viranomaiselle ne voivat pidemmällä aikavälillä tuottaa tehostamishyötyjä ja parantaa menojen koordinoitua julkisen talouden sisällä.

Yhteensä 43 ehdotuksesta 16 oli horisontaalisia ja 27 sektorikohtaisia toimenpide-ehdotuksia. Ehdotuksista noin 1/3 osa on pitkällä aikavälillä tapahtuvia tehostuksia, 1/3 supistuksia, 1/5 välittömiä tehostuksia ja 1/7 kehityskohteita (rakenteellisista muutoskohteista). Suurelle osalle esille tuoduista toimenpidevaihtoehdoista ei pystytty laskemaan arvioita budjettivaikutuksista. Arvioitavissa olevien ehdotusten toteuttaminen loisi suuruusluokaltaan noin 4 miljardin säästöt julkisissa menoissa pitkällä aikavälillä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Taloustiede ei tarjoa selkeää, käytäntöön sovellettavissa olevaa yleissääntöä julkisten menojen optimaaliseen mitoittamiseen ja sisäisen rakenteen suunnitteluun. Taloustieteen perinteinen lähtökohta on, että julkisen toiminnan tulisi kuitenkin rajoittua sellaisiin kohteisiin, joissa markkinat eivät syystä tai toisesta pysty saavuttamaan tehokkuuden tai tulonjaon kannalta

⁶ Ehdotuksiin sisältyvän kokonaissäästöpotentiaalain täsmällinen määrittäminen on ongelmallista, koska kustannusvaikutusarvioiden luotettavuus ja tarkkuus vaihtelevat kohteesta riippuen. Osassa kohteista säästöpotentiaali on lisäksi täysin riippuvainen toimenpiteen mitoittelusta, joka on poliittinen päätös. Tällöin säästöpotentiaalia voidaan luonnehtia vain esimerkiksi toteamalla tietyn toiminnan supistamisen x prosentilla tuottavan arviolta y euron suuruisen säästön julkiseen talouteen, ottamatta kantaa siihen, kuinka suuri x:n (ja y:n) tulisi olla.

tydyttävää lopputulosta. Tällaisia julkisen toiminnan ydinalueita ovat muun muassa jakamat-
tomat aidot julkishyödykkeet, yleishyödylliset ja positiivisia ulkoisvaikutuksia tuottavat ns.
meriittihyödykkeet (koulutus, terveydenhuolto) sekä pakollinen sosiaalivakuutus (ks. lähem-
min liite 1). Lisäksi julkisten menojen mitoittamisessa ja niiden mahdollisessa karsimisessa
tulisi ottaa huomioon talouskasvulle ja yleisen hyvinvoinnin edistämiseksi tärkeät tekijät, joi-
hin julkinen valta voi toimillaan vaikuttaa (liite 2).

Markkinoiden puutteita korostava periaate jättää käytännössä runsaasti tulkinnan varaa ja
sitä on mahdollista soveltaa monin eri tavoin. Julkisen toiminnan laajuus onkin viime kädessä
poliittisen päätöksenteon asia, mistä myös kehittyneiden maiden väliset huomattavat erot
julkisen sektorin koossa ja rakenteessa osaltaan todistavat. Menojen kansainvälinen vertailu
päälajeittain osoittaa, että Suomessa sosiaaliturvan osuus julkisista menoista on keskimää-
räistä suurempi ja koulutuksen osuus puolestaan jonkin verran keskimääräistä pienempi.
Suomen suhteellisen korkeiden julkisten kokonaismenojen johdosta molempien menoerien
taso suhteessa kokonaistuotantoon on kuitenkin OECD-maiden keskiarvoa korkeampi.

Puhtaasti taloudellisiin näkökohtiin (tehokkuus, tulonjako) pohjaava analyysi ei parhaimmil-
laankaan pysty ottamaan huomioon kaikkia julkisten menojen mitoittamiseen ja kohdistamiseen
vaikuttavia tekijöitä kuten menoerien ympäristö-, terveys- ja eräitä muita sosiaalisia vaikutuk-
sia. Nämä rajoitteet huomioon ottaen ehkä lupaavin toteuttamiskelpoinen lähestymistapa
julkisten menoerien tarpeellisuuden arviointiin on eri näkökohdat kattava, tapauskohtainen
vaikuttavuusarviointi. Vaikuttavuusarvioinnin tulosten arvottaminen suhteessa julkisiin me-
noihin ja johtopäätösten vetäminen on poliittisen päätöksenteon asia. Eri maissa viime vuosi-
na toteutetut menokartoitukset ovat pääpiirteissään noudattaneet tällaista lähestymistapaa
suhteessa eri menoerien tarpeellisuuteen, joskin muun muassa vaikutusarviointien perusteel-
lisuus on vaihdellut maittain.

Toinen, edellistä suppeampi, mutta sitä täydentävä ja potentiaalisesti tärkeä osa menokartoi-
tusta, on olemassa olevan julkisen toiminnan tehostaminen ja sen tuottavuuden kohottami-
nen. Tämä julkisen talouden sisäisen kustannustehokkuuden parantaminen on muodostanut
keskeisen osan menokartoituksen tuottamista toimenpide-ehdotuksista ainakin Kanadassa,
Ranskassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa. Keväällä 2011 laaditussa Suomea koskevas-
sa menokartoituksessa yli puolet potentiaalisista säästökohteista kohdistui toimintojen tehos-
tamiseen lyhyellä tai pitkällä aikavälillä. Mikäli julkisen vallan tehtäviä ei muuteta, tehostuksil-
la aikaansaavat säästöt ovat kuitenkin aina rajallisia. Lisäksi, esimerkiksi IT-laitteiden ja
-järjestelmien kehittämisellä luotavat säästöt edellyttävät yleensä alkuvaiheen investointeja ja
ne realisoituvat koko potentiaalissaan vasta pidemmällä aikavälillä.

Varsinaisten säästö- ja tehostamiskohteiden ohella Suomen menokartoitus tuotti joukon ra-
kenteellisia kehityskohteita, joihin lukeutuvat esimerkiksi toimenpiteet työurien pidentämisek-
si ja harmaan talouden vähentämiseksi. Näissä kohteissa säästöpotentiaali voi olla pidemmäl-
lä aikavälillä merkittävä, mutta julkisen vallan rooli on vain välillinen: julkinen valta ei voi
esimerkiksi suoraan pidentää työuria vaan ainoastaan pyrkiä edistämään toivottua loppu-
tulosta eri tavoin. Lisäksi toivottua lopputulosta edistävät toimet voivat lyhyellä aikavälillä
lisätä julkisia menoja.

Suomessa, keväällä 2011 toteutettu menokartoitus laadittiin hyvin tiukalla aikataululla ja pie-
nin resurssein. Ennen lopullista päätöksentekoa sen tuottamista ehdotuksista tulisi tehdä tar-
kemmat vaikutus- ja kustannusarviointit. Tulevaisuudessa menokartoitusten olisi hyvä olla
säännönmukaisia ja niitä voisi toteuttaa myös hallituskausien aikana, kuten joissakin muissa

maissa on tehty. Menokartoitusprosesseja olisi myös syytä pyrkiä yhtenäistämään ministeriöiden välillä. Hyvänä esimerkkinä avoimesta ja innovatiivisesta prosessista voidaan pitää sisäministeriön yhdistettyä tulevaisuuskatsaus- ja menokartoitushanketta. Kevään 2011 menokartoitusprosessin hyväksi koettuja elementtejä olivat yhteistyön tehostaminen hallinnonalojen välillä ja laajapohjainen lähestymistapa, jossa kaikkien hallinnonalojen edustajat pystyivät kommentoimaan ehdotuksia kansliapäällikkökokouksien kautta. Jatkossa ehdotusten yhteiseen käsittelyyn ja systemaattiseen vaikutusarviointiin olisi hyvä varata enemmän aikaa ja resursseja.

LÄHTEET

- Acemoglu, D. (2009): *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press.
- Aghion, P. & Howitt, P. (2009): *The Economics of Growth*, MIT Press.
- Auteri, M. & Constantini, M. (2010): *A panel cointegration approach to estimating substitution elasticities in consumption*, Economic Modelling 27 (2010) 782–787.
- Batra, G. & Mahmood, S. (2003): *Direct Support to Private Firms: Evidence on Effectiveness*, World Bank Policy Research Working Paper 3170, November 2003
- Berden, K. G., Francois, J., Thelle, M., Wymenga, P. & Tamminen, S. (2009): *Study on Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment*, European Commission, DG Trade.
- Blanchard, O. & Perotti, R. (2002): *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*, The Quarterly Journal of Economics, November 2002, p. 1329–1368.
- Canova, F. & Pappa, E. (2011): *Fiscal policy, pricing frictions and monetary accommodation*, Economics Working Papers 1268, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra.
- CBO (2011): *Reducing the Deficit: Spending and revenue options*, Congressional Budget Office, United States, March 2011.
- de Witte, K. & Moesen, W. (2010): *Sizing the government*, Public choice (2010) 145, s. 39–55.
- Euroopan komissio (2002): *Public Finances in EMU – 2002*, European Economy.
- Euroopan komissio (2009): *Impact assessment guidelines*, 15 January 2009, SEC(2009) 92.
- Eurostat, Government finance statistics:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics
- HM Treasury (2010): *Spending review 2010*, HM Treasury, United Kingdom, October 2010.
- Honkatukia, J., Kinnunen, J. & Marttila, K. (2009): *Väestön ikääntymisestä johtuvien julkisten kulutusmenojen kasvun rakenteelliset vaikutukset*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 147.
- Kuismanen, M. & Kämppi, V. (2009): *The effects of fiscal policy on economic activity in Finland*, Finnish Ministry of Finance, Discussion paper 1/2009.
- La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) (2008) : *Révision Générale des Politiques Publiques: Les Décisions*, Les Cahiers de la DGME, Octobre 2008.
- Ministerie van Financiën, Nederland (2010): *Brede heroverwegingen openbaar bestuur*, Ministerie van Financiën, April 2010.
- Ministerie van Financiën, Nederland, Brede heroverwegingen:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beleidsonderzoeken/brede-heroverwegingen>
- OECD (2011): OECD Economic Outlook Chapter 4, *Medium and Long Term Developments: Challenges & Risks*.
- OECD statistics: www.oecd.org/statsportal
- Oikeusministeriö (2007): *Säädösehdotusten vaikutusten analysointi: Ohjeet*, Oikeusministeriö julkaisu 2007:6.
- Persson, T. & Tabellini, G. (2002): *Political Economics and Public Finance*, Handbook of public economics 2002, Elsevier.
- Pylkkänen, E. & Sallila, S. (2011): *Hyvinvointipalveluista saatavan hyödyn määrä ja kohde*, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 10/2011.
- RGPP: www.rgpp.modernisation.gouv.fr
- Schuknecht, Ludger & Tanzi, Vito (2005): *Reforming public expenditure in industrialised countries: Are there trade-offs?*, European Central Bank Working Paper series 435 / February 2005.

Suoniemi, I., Tanninen, H. & Tuomala, M. (2010): *Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia*, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.

Tilastokeskus, Julkinen talous: <http://www.stat.fi/til/jul.html>

Tilastokeskus (2010): Valtion tuottavuustilasto 2009, Helsinki 26.8.2010.

Treasury Board of Canada Secretariat, Strategic expenditure reviews:

<http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011): *Suurten yritysten valtiontukia arvioiva työryhmä*, TEM raportteja 5/2011.

VNK (2009): *Näkökulmia sosiaaliseen kestävyYTEEN*, Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2009.

VNK (2010): *Finanssipolitiikan instituutiot*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.

VM (2010): *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle*, Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 49/2010.

LIITE 1. Taloustieteen näkökulma menokartoitukseen

Seuraavassa käydään lyhyesti läpi keskeiset taloustieteelliset argumentit julkisten menojen kohdentamiseen ja mitoittamiseen liittyen ja pohditaan näiden käyttökelpoisuutta menoinventaarin näkökulmasta (jakso 1). Tämän lisäksi keskustellaan edellä mainitun suppeamman lähestymistavan ytimen muodostavasta julkisen sektorin sisäisen toiminnan tehokkuuteen liittyvistä näkökohdista (jakso 2).

L1.1 Julkisten menojen kohdentaminen ja laajuus

Teoreettiset lähtökohdat

Taloustieteellinen näkökulma julkisten menojen kohdentamiseen ja laajuuteen markkinataloudessa pohjautuu *markkinoiden kyvyttömyyteen tuottaa kaikissa tapauksissa taloudellisesti tehokas tasapaino*. Julkisen vallan interventiolla voidaan tällaisissa tapauksissa parantaa tehokkuutta esimerkiksi lisäämällä jonkin sellaisen hyödykkeen tarjontaa, joka markkinaratkaisussa jäisi liian vähäiseksi.

Tehokkuuden ohella toinen tärkeä markkinaratkaisua korjaava peruste julkiselle puuttumiselle on *tulonjako*. Vaikka markkinat tuottaisivat periaatteessa tehokkaan ratkaisun, se ei tulonjaon näkökulmasta olisi välttämättä yleisesti hyväksyttävä. Erityisesti ihmisten, joilla on esimerkiksi ikään tai terveyteen liittyviä rajoituksia markkinoilla toimimiseen, elintaso saattaisi jäädä hyvin matalaksi ilman julkisen vallan toimia. Tulonjaon tasaamisen ensisijainen väline ovat sosiaaliset tulonsiirrot, mutta myös verotus ja julkiset palvelut sisältävät yleensä tulonjakoa tasaavia elementtejä⁷.

Teoriassa edellä mainitut tehokkuus- ja tulonjakonäkökulmat voidaan yhdistää määrittelemällä yhteiskunnan hyvinvointia kuvaava sosiaalinen hyöty(funktio). Tyypillisesti tällainen julkisen vallan tavoitteita kuvaava sosiaalinen hyöty kattaa kansalaisten kulutuksen ja vapaa-ajan tietyillä, tulonjakotavoitteita heijastavilla kertoimilla painotettuna. Julkisen vallan toivottu laajuus ja menorakenne saadaan mitoittamalla ja kohdentamalla menot siten, että sosiaalinen hyöty maksimoituu pitkällä aikavälillä ottaen huomioon julkisen talouden budjettirajoite eli tarve rahoittaa menot verotuloilla.

Tällaisen optimaalista julkista sektoria kuvaavan näin sanotun suunnittelijan ongelman ratkaisussa julkisia varoja käytetään tehokkaasti siten, että lisäeuron panostaminen mihin tahansa julkiseen menokohteeseen tuottaa yhtä suuren lisähyödyn. Toisaalta tuon lisähyödyn suuruus on yhtä suuri kuin yhden lisäeuron verottamisen aiheuttama haitta. Julkista sektoria ei siis kannata kasvattaa eikä pienentää eikä menorakennettakaan muuttaa, ellei taloudellisessa toimintaympäristössä tai tulonjakotavoitteessa tapahdu muutoksia.

Asetelma monimutkaistuu, kun otetaan huomioon, että julkinen talous voi velkaantua (tai olla ylijäämäinen) eli budjettirajoitteen ei tarvitse toteutua välittömästi. Menolisäyksen rahoittamiseksi ei välttämättä tarvitsekaan nostaa veroja heti vaan vasta tulevaisuudessa. Vastaavasti aiemmin kumuloitunut velka ja siihen liittyvät korkomenot voivat rajoittaa mahdollisuuksia mitoittaa ja kohdistaa menot optimaalisesti. Aikaulottuvuuden myötä joudutaan myös pohti-

⁷ Tehokkuuden ja tulonjaon ohella kolmas keskeinen julkisen vallan taloudellisen intervention peruste on markkinatalouteen liittyvien suhdanteiden tasaaminen eli *stabiilaatiotehtävä*. Stabiilaatiotehtävä on perinteisesti nähty tehokkuus- ja tulonjakotehtävistä erillisenä ja osin myös automaattisena toimintona, joka ei sinällään vaikuta julkisten menojen pysyvään kohdentamiseen ja laajuuteen. Toisaalta stabiilaatiopolitiikan seurauksena julkisen vallan budjettirajoite voi tiukentua siinä määrin, että se rajoittaa menojen kohdentamista.

maan erilaisten menoerien optimaalista aikauraa, jolloin ongelman ulottuvuudet moninkertaistuvat.

Vaikka tällainenkin dynaaminen optimointiongelma voidaan esittää ja ratkaista matemaattisesti, sen yksityiskohtainen soveltaminen käytäntöön politiikan ohjenuoraksi ei ole realistista johtuen ennen muuta keskeisiä muuttujia koskevan informaation puuttumisesta. Suunnittelijan ongelman ratkaisu edellyttäisi, että julkisella vallalla on täydellinen tietämys kansalaisten ansaintakyvystä, tarpeista ja mieltymyksistä sekä eri toimintoihin liittyvistä ulkoisvaikutuksista.

Julkisen toiminnan keskeiset osa-alueet

Vaikka edellä mainittu teoreettinen viitekehys ei käytännön syistä ole sellaisenaan sovellettavissa käytännön politiikan suunnitteluun, se tarjoaa joitakin hyödyllisiä lähtökohtia julkisten menojen tason ja rakenteen arvioimiseen. Koska verovarojen keräämiseen liittyy yleensä tehokkuustappioita, ei normaaleja markkinahyödykkeitä kannata rahoittaa tai tuottaa julkisen vallan toimesta. Julkinen toiminta on syytä keskittää kohteisiin, joissa markkinoiden kyky tuottaa tehokkaita ja oikeudenmukaisia ratkaisuja on puutteellinen. Tältä pohjalta voidaan tunnistaa erityisesti seuraavia potentiaalisia julkisten menojen osa-alueita:

Puhtaiden julkishyödykkeiden tapauksessa kuluttajien määrän lisääntyminen ei vähennä muiden kuluttajien saamaa hyötyä. Tällaisen hyödykkeen tarjonnan lisääminen yhdellä yksiköllä tuottaa sitä vastaavan hyödyn lisäyksen kaikille kuluttajille ja nostaa sosiaalista hyvinvointia huomattavasti enemmän kuin yksittäisen käyttäjän hyötyä. Toisaalta niiden käytöstä rahastaminen voi olla hankalaa ja kallista suhteessa käytön rajakustannuksiin. Klassisia esimerkkejä puhtaista tai lähes puhtaista julkishyödykkeistä ovat puolustusvoimat, tieverkko sekä yleisradiolähetykset. Myös julkisen vallan hallussa oleva tieto voidaan nähdä julkishyödykkeenä.

Meriittihyödykkeillä tarkoitetaan yksityishyödykkeen kaltaisia palveluita, joiden käytöllä katsotaan olevan positiivisia vaikutuksia yksilölle ja yhteiskunnalle, mutta joiden tuotanto jää ilman yhteiskunnan tukea liian vähäiseksi. Markkinaratkaisun puutteellisuuden taustalla voi tässä tapauksessa olla epätäydellinen informaatio (yksilöt eivät ymmärrä omaa parastaan tai ovat lyhytnäköisiä) tai meriittihyödykkeiden kulutukseen liittyvät positiiviset ulkoisvaikutukset, joiden vuoksi niiden sosiaalinen hyöty ylittää yksilön hyödyn. Tyypillisiä meriittihyödykkeitä ovat koulutus, tutkimus ja terveydenhuolto. Meriittihyödykkeiden ilmaisella tai voimakkaasti tuetulla tarjonnalla on myös merkittäviä tulonjakoa tasaavia vaikutuksia (esim. Pylkkänen & Sallila, 2011).

Kolmas hyödykeryhmä, jota perinteisesti pidetään perusteltuna julkisen toiminnan alueena, on näin kutsutut ***luonnolliset monopolit***. Näillä tarkoitetaan markkinoita, jotka toiminnan luonteen vuoksi johtavat sääntelemättöminä monopolituottajan syntymiseen ja sen mukaiseen tehoittomaan hinnoitteluun. Tällaisissa tapauksissa on perusteltua ottaa tuotanto suoraan julkiseen valvontaan. Tähän kategoriaan kuuluvat esimerkiksi rautatie- ja vesijohtoverkostot.

Tulonjakotehtävään liittyvä julkisen talouden keskeinen toiminta alue on ***sosiaaliturva***, jota toteutetaan pitkälti tulonsiirtojen avulla. Työttömyysturva, sairauspäiväraha ja erilaiset eläkkeet ovat esimerkkejä vakuutusperiaatteen mukaan toteutetusta sosiaaliturvasta. Monissa näissä järjestelmissä on kokonaistehokkuuden kannalta edullista, että osallistuminen niihin on kaikille pakollista ja ei-toivotusta valikoitumisesta aiheutuvat ongelmat pystytään näin välttää-

mään. Toisaalta tulee huomata, että äänestäjien heterogeenisuuden jakauman on löydetty vaikuttavan merkittävästi sosiaaliturvamaksujen tasoihin. Esimerkiksi eläkemaksujen taso on usein yhteiskunnallista optimitasoa suurempi, jos äänestäjien keski-ikä on korkea (Persson & Tabellini, 2002).

Ehkä kiistanalaisin perinteisistä julkisen talouden osa-alueista on ***elinkeinoihin suunnatut tuet***⁸. Elinkeino- ja hyödyketuet vääristävät markkinoilla syntyviä hintoja ja synnyttävät siten tehottomuutta muutoin toimivilla markkinoilla. Jos kuitenkin markkinat ovat syystä tai toisesta epätäydellisiä – ne eivät esimerkiksi hinnoittele oikein ulkoisvaikutuksia – tukien käyttö voi periaatteessa myös lisätä tehokkuutta (ks. lähemmin alla).

Yritys- ja elinkeinotuet

Yksi tukipolitiikan perinteisistä perusteluista on ollut omavaraisuuden säilyttäminen kansainvälisen kilpailun paineessa määrättyillä elintärkeiksi katsotuilla tuotannonaloilla, kuten maataloudessa ja kuljetuksissa. Toisaalta on saatettu katsoa tarpeelliseksi tukea julkisin panostuksin jonkin toimialan tuotannon kehittymistä, jotta siitä muodostuisi riittävän vahva menestymään kansainvälisesti.

Viime aikoina vallalla olleen käsityksen mukaan julkisten elinkeinotukien tulisi olla mahdollisimman neutraaleja siten, ettei ne pyrkisi hallinnollisesti valikoimaan toimintoja ja toimialoja ("picking the winners") vaan jättäisi tämän markkinoiden tehtäväksi. Tämän ajattelutavan mukaan julkinen tuki tulisi kohdistaa muun muassa yritystoiminnan edellytyksiä tukevaan infrastruktuuriin sekä tutkimus- ja kehitystyöhön.⁹

Yritystukia käytetäänkin nykyään Suomessa ja muissa kehittyneissä maissa kansainvälisten säännösten ja sopimusten¹⁰ puitteissa korjaamaan markkinavirheitä ja ohjaamaan yrityksiä enemmän yleishyödylliseen tuotantoon (esim. innovaatiotuet ympäristöystävällisempien tuotantoteknologioiden kehittelyyn). Varsinkin pk-yrityksille annetuista tuista on havaittu olevan laajempaaakin yhteiskunnallista hyötyä. Suurille yrityksille annetut tuet eivät puolestaan ole aina yhtä vaikuttavia, muun muassa siksi, että suuret yritykset pystyvät usein toteuttamaan tarvitsemansa investoinnit ilman julkisen vallan avustuksia¹¹.

Kansainväliset asiantuntijajärjestöt Maailmankauppajärjestö (WTO), OECD ja IMF ovat melko kategorisesti tuominneet elinkeinotukien käytön ja suosittellevat niiden karsimista. Kilpailua vääristäviä yritystukia on kansainvälisten sopimusten perusteella käsitelty usein Maailmankauppajärjestössä ja esimerkiksi sekä Yhdysvallat että EU saivat rangaistukset lentokonevalmistajien, Boeingin ja Airbusin, tukemisesta. Toisaalta monissa näin sanotuissa nousevissa talouksissa elinkeinojen tukemiseen on otettu vähemmän ortodoksinen kanta ja avoimesti yritystoimintaa tukevalla politiikalla on ainakin lyhyellä aikavälillä saavutettu hyviä tuloksia.

Yksi selitys ristiriitaisille havainnoille löytyy tukipolitiikan "vapaamatkustusluonteesta": se saattaa näyttäytyä yksittäisen maan kannalta edullisena niin kauan kuin muut maat eivät tee samoin ja tukien kustannukset saadaan siirrettyä ulkomaille. Kaikkien harrastaessa tukipolitiikkaa sen teho katoaa ja seurauksena on vain tehokkuustappioita.

⁸ Etenkin vähemmän kehittyneissä maissa erilaisia hintatukia kohdistetaan nimellisesti myös kuluttajille.

⁹ Tällä tavoin painotettuna elinkeinoihin suunnatut tuet itse asiassa vertautuvat pitkälti puhtaiden julkishyödykkeiden ja meriittihyödykkeiden rahoittamiseen.

¹⁰ Yritystukia sääntelee esimerkiksi Maailmankauppajärjestön laaja 'WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures' – sopimus, EU:n sisäiset määräykset ja kauppapoliittiset sopimukset.

¹¹ Katso esim. Batra & Mahmood (2003).

Elinkeinotoimintaan suunnatut tuet nähdään usein julkisina "investointeina", jotka maksavat itse itsensä takaisin ajan kuluessa. Tässä katsannossa julkinen tuki T&K-toimintaan tai yrityksen perustamiseen synnyttää kannattavaa yritystoimintaa ja verotuloja tulevaisuudessa. On kuitenkin kyseenalaista, missä määrin tällainen "riskisijoitustoiminta" on perusteltua kanavoitua julkisen sektorin kautta. Sikäli kuin toiminta on todellisuudessa kannattavaa, pääomia tulisi löytää tähän tarkoitukseen myös yksityiseltä sektorilta.

Edellä julkisten menojen kohdentamisen perusteita on tarkasteltu olettaen, että julkisen talouden toimintaympäristönä on – mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta – häiriöttä toimiva markkinatalous. Suhteellisen laajan julkisen talouden olemassa olo ja erityisesti sen rahoittaminen verotuksen avulla asettaa kuitenkin jo itsessään huomattavan haasteen oletuksen pätevyydelle. Tilanteessa, jossa esimerkiksi työtulojen verotus vähentää työllisyyttä, työssäkäyntiä tukevat sinänsä vääristävät tuet saattavat parantaa tehokkuutta. Kun lähtötilanne on jo sinänsä epäoptimaalinen, tukien ja muidenkaan julkisen politiikan instrumenttien tehokkuusvaikutuksia ei voi päätellä suoraan, vaan tarvitaan tapauskohtaista, toimintaympäristön rajoitukset huomioon ottavaa analyysia¹².

L1.2 Julkisen toiminnan taloudellisuus

Kun nykyaikaisissa markkinatalouksissa merkittävä osa taloudellisesta toiminnasta on edellä kuvatuilla perusteilla annettu julkisen sektorin hoidettavaksi, on tärkeää kiinnittää huomiota myös resurssien käytön tehokkuuteen julkisen talouden sisällä. Kun resurssien käyttöä julkisen talouden piirissä ei ohjaa markkina-kilpailu, on tehottomuuden riski lähtökohtaisesti suurempi kuin yksityisessä toiminnassa¹³. Huolta tukevat muun muassa havainnot, joiden mukaan mitattu tuottavuuskehitys on julkisella sektorilla ollut huomattavasti heikompaa kuin yksityisellä sektorilla ja ajoittain jopa negatiivista (ks. esim. Tilastokeskus, 2010).

Tuottavuus ja siihen läheisesti liittyvä kustannustehokkuus julkisessa toiminnassa voidaan kiteyttää pyrkimykseen suoriutua annetuista tehtävistä mahdollisimman pienillä menoilla eli viimekädessä vähäisellä verorasituksella¹⁴. Tässä katsannossa tehtävien laajuus ja niiltä edellytetty laatutaso on periaatteessa ennalta päätetty, poliittisen prosessin seurauksena. Jäljelle jää tavoite tuottaa julkiset palvelut, mukaan lukien hallinto, mahdollisimman tehokkaasti ja riittävän korkealla laatutasolla.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa julkisen sektorin sisäiseen resurssien hallintaan ja ohjaukseen viitataan termillä *public governance*. Edellä mainitusta asetelmasta johtuen ei ole yllättävää, että julkisen talouden tehokkuutta parantamaan pyrkivät keinot ovat saaneet runsaasti vaikutteita yksityisten yritysten taloudenpidosta. Esimerkkejä tällaisesta "markkinatalouden tuomisesta julkisen sektorin sisälle" ovat muun muassa tulosvastuulliset yksiköt, nettobudjetointi, suoriteperusteinen palkkaus, innovaatiokilpailut jne.

Julkisen sektorille suunnattuja, hyvää taloudenpitoa ja menojen kasvun hillintää edistäviä menettelyitä ovat muun muassa julkisen talouden tarkastus, erityiset budjettimenettelyt sekä meno- ja tasapainosäännöt. Näistä jälkimmäiset voitaneen tulkita sijoittuvan jossain määrin julkisen sektorin tehtäviä koskevien poliittisten päätösten ja julkisen sektorin sisäisen talou-

¹² Tämä käytännön politiikan kannalta tärkeää näkökulmaa, jonka mukaan julkisten menojen vaikutuksia ei voi arvioida erillään veroista ja muista menoeristä, korostaa taloustieteessä ns. toiseksi parhaan vaihtoehdon teoria (theory of the second best).

¹³ Vastakohtana markkinoiden toimimattomuudelle tietyissä erityistilanteissa (market failure) julkisen talouden tehokkuusongelmiin viitataan kirjallisuudessa termillä "public failure".

¹⁴ Tuottavuuden nousu ei sinällään takaa kustannussäästöjä, mutta on niiden potentiaalisesti tärkeä edellytys.

den välimaastoon. Taloustutkimus on identifioinut syitä joiden ansiosta julkisilla menoilla on taipumus kasvaa suuremmiksi kuin olisi kokonaistalouden kannalta toivottavaa. Tästä syystä voi olla tarpeen vaikeuttaa ja valvoa julkisten menojen liiallista kasvattamista – rajoittamatta kuitenkaan liiaksi poliittisten päätösten liikkumavaraa¹⁵.

Vastaavan tyyppisiä, yksittäisiä hankkeita koskevia erityismenettelyitä, joita on ehdotettu ja käytetty julkisten menojen liiallisen kasvun hillintään ovat muun muassa nollabudjetointi (zero-based budgeting) ja määräaikaiset meno-ohjelmat (sunset clauses). Nollabudjetoinnissa vuotuisen määrärahan pohjaksi ei oteta edellisen vuoden määrärahaa, kuten yleensä on tapana, vaan jokaisen menokohteen tarpeellisuus on perusteltava aina kokonaisuudessaan uudelleen. Määräaikaisten menovarausten tapauksessa menoja koskevat päätökset ovat voimassa vain ennalta määrätyn ajan, jonka jälkeen menoerän tarpeellisuus on perusteltava uudelleen.

Osana julkisen sektorin sisäistä tehokkuutta edistäviä keinoja on useissa maissa viime vuosina toteutettu säännöllisesti toistuvia *menokartoituksia*, joissa on eräiltä osin pyritty hyödyntämään muun muassa nollabudjetoinnin periaatetta. Useimmissa menokartoitushankkeissa sivutaan sisäisen tehokkuuden ohella myös poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvia kysymyksiä julkisen toiminnan laajuudesta ja laadusta, joskin niitä koskevat päätökset luonnollisesti jätetään demokraattisesti valituille elimille (ks. osio 3 edellä).

L1.3 Menosupistusten makrovaikutukset ja ajoitus

Koska julkiset menot ovat osa talouden kokonaiskysyntää ja niiden huomattavilla muutoksilla on potentiaalisesti vaikutusta taloudellisen aktiviteetin tasoon. Taloustieteilijät ovat kuitenkin jossain määrin erimielisiä siitä, kuinka suuria nämä vaikutukset ovat. Kokonaisvaikutuksen kannalta olennaista on, miten rahapolitiikka ja yksityisen sektorin toimijat reagoivat julkisten menojen muutoksiin: jos esimerkiksi julkisen terveydenhoitomenojen nosto pienentää vastaavasti yksityistä kysyntää (ja lisää säästämistä), vaikutus kokonaiskysyntää jää vähäiseksi (ks. esim. Canova & Pappa, 2011).

Varsin yleisesti ajatellaan, että julkisten menonlisäysten vaikutus kokonaiskysyntään on keskimääräistä suurempi talouden matalasuhdanteessa, jolloin yksityisen sektorin kyky sopeuttaa omia menojaan esimerkiksi lisäämällä säästämistä on rajoittunut. Positiivisten kerrannaisvaikutusten kautta julkisten menojen kokonaiskysyntää lisäävä vaikutus voi parhaimmillaan nousta alkuperäistä menonlisäystä suuremmaksi. Juuri tähän ajatteluun pohjautui julkisten menojen ja veronkevennyksen käyttö talouksien elvyttämiseen parin vuoden takaisessa taantumassa.

Se, mitä edellä on sanottu menojen lisäyksestä, pätee luonnollisesti myös kääntäen menojen supistuksiin. Jotta supistusten kokonaiskysyntää leikkaavat vaikutukset jäisivät mahdollisimman pieniksi, ne tulisi pyrkiä ajoittamaan talouden noususuhdanteeseen. Erityisesti menojen leikkaamista ei tulisi aloittaa vielä siinä vaiheessa, kun talouden elpyminen on kesken ja nautuu osittain juuri julkisen talouden elvyttäviin toimiin. Leikkausten negatiivisia vaikutuksia voi pienentää myös se, jos ne koetaan julkisen talouden tervehtyttämisen näkökulmasta välttämättömiksi ja näin ollen tulevia talouden kasvunäkymiä parantaviksi toimenpiteiksi (ks. esim. OECD, 2011).

¹⁵ Katso lähemmin menopaineista, menosäännöistä ja niiden toteutumisen valvonnasta esim. VNK (2010).

LIITE 2. Julkisten menojen yhteys talouskasvuun

Taloustutkimuksessa julkisten menojen tasoa ja rakennetta on viime aikoina tarkasteltu varsin yleisesti näin sanotun uuden kasvuteorian näkökulmasta. Kun talouden kasvuvauhti on endogeeninen, myös julkisen vallan toimilla on vaikutusta kokonaistuotantoon. Lähtökohtaisesti menot tulisi kohdentaa siten, että ne tukevat talouden ja hyvinvoinnin kasvua tai ainakin hidastavat kasvua mahdollisimman vähän. Seuraavassa luodaan tiivis katsaus tämän tutkimushaaran tuloksiin erityisesti menoleikkausten taloudellisten vaikutusten arviointia silmällä pitäen.

L2.1 Teoriapohja

Aghion & Howitt (2009) on kirjassaan 'The Economics of Growth' listannut pitkällä aikavälillä tärkeitä tekijöitä talouskasvulle. Näihin kuuluvat muun muassa:

- teknologinen kehitys (termin laajimmassa merkityksessä) ja innovaatiot
- tehokkaasti toimivat rahoitusmarkkinat
- markkinakilpailun tehostaminen erityisesti uusien yritysten sisäänpääsyn edistämällä¹⁶
- panostaminen korkeakoulutukseen ja mahdollisimman autonominen yliopistorakenne
- makrokansantaloudellinen tasapaino (korkotasot, inflaatio, yms.)
- ulkomaan kaupan avoimuus tariffeja ja muita kaupanesteitä (non-tariff measures, NTMs) poistamalla¹⁷
- ympäristön suojelu ja vihreiden teknologioiden edistäminen.

Kaikissa edellä mainituissa tekijöissä julkisen vallan toimilla on potentiaalisesti merkittävä rooli rahoittajana tai sääntelijänä. Teknologiseen kehitykseen liittyen on olennaista, että maan teknologisen kehitystason ollessa lähellä kansainvälistä eturintamaa (Suomi voidaan laskea tähän kategoriaan), uusia innovaatioita korostava politiikka tukee talouskasvua paremmin kuin olemassa olevien teknologioiden soveltamista tukeva politiikka.

Instituutioiden ja politiikkaratkaisujen laadulla on merkitystä talouskasvulle. Huonosti toimivat instituutiot¹⁸ voivat johtaa kasvuansoihin, jolloin talouskasvu ei vahvistu suhteessa muihin maihin yrityksistä huolimatta. Esimerkkejä tällaisista huonoista instituutiollisista rakenteista ovat muun muassa tukipolitiikat, jotka kattavat vain muutamia yrityksiä, ja markkinoiden kilpailun rajoittaminen. Nämä politiikat voivat johtaa yritysrakenteiden liialliseen monopolistumiseen ja suuryritysten ylivaltaan. Monopolistien kannalta optimaalista on pitää kilpailu ja investoinnit alhaisena voittojen optimoimiseksi ja lopulta maat, joissa on tällainen yritys rakenne, jäävät teknologisesta kehityksestä jälkeen. Tästä syystä julkisen sektorin tulisi pitää silmällä yritys rakenteiden kehitystä ja valvoa kilpailua. Julkisten instituutioiden laadulla viitataan täten myös korruption vähäisyyteen.

Acemoglu (2009) on luetellut hyvin samantapaisia tärkeitä tekijöitä talouskasvulle. Hän korostaa erityisesti instituutioiden ja julkisen vallan merkitystä kasvun pohjana ja yhteiskunnan yleisen hyödyn edistäjänä yksityisten kansalaisten ja yritysten yksilölähtöisen optimoinnin

¹⁶ Markkinakilpailun tasolla ja talouskasvulla on ylösalaisin olevan U:n muotoinen suhde. Tämä merkitsee, että liian vähäinen tai liiallinen kilpailu ei ole optimaalista ja heikentää talouskasvua (liiallisen tai liian vähäisen monopolitulon takia). Tarpeeksi korkean kilpailun merkitys on kuitenkin tärkeää varsinkin teknologisen kehityksen etulinjassa pysymiseen

¹⁷ Varsinkin NTM:n poistaminen on viime aikoina ollut laajan keskustelun aiheena, sillä niiden tasot ovat edelleen huomattavan korkeita tariffeihin verrattuna. (Esim. Berden et al (2009))

¹⁸ Instituutiot viittaa tässä sanan laajimmassa merkityksessä kaikkiin yhteiskunnan luomiin rakenteisiin ja sisältää niin varsinaiset julkiset organisaatiot kuin lait ja politiikat.

vastapainona. Muun muassa teknologian ja inhimillisen pääoman kehityksen takaamisen sekä kansainvälisten immateriaalioikeuksien ja kilpailun valvonnan lisäksi Acemoglu on painottanut instituutioiden joustavuuden tärkeyttä. Lisäksi hän korostaa eri sosiaaliekonomisten ryhmien vaikutusta päätöksentekoon ja erilaisten poliittisten mallien vaikutusta kasvuun. Demokratiasakin kasvun myötä päätöksentekijöiden niin kutsuttu ”lobbaus” vääristyy helposti kun varakaammat osapuolet voivat palkata parhaat lobbaajat. Näin päätöksenteko menokohteista, tukirakenteista ja veroista saattaa vinoutua entisestään tuloeroja kasvattavaksi. Julkisten menojen kohdentamisen optimointi koko yhteiskunnan kannalta tulisi pyrkiä säilyttämään.

L2.2 Empiiriset tutkimukset

Kuten aikaisemmin on mainittu, varsinkin suurempien finanssipoliittisten toimenpiteiden, eli menoleikkauksien tai lisäyksien ja veropoliittisten muutosten, vaikutukset kansantalouden kasvuun ja hyvinvointiin tulisi arvioida sekä *ex-ante* että *ex-post*¹⁹. Empiirisiä tutkimuksia *ex-post* finanssipoliittikan vaikutuksista on tehty eniten ekonometrisillä metodeilla, kun taas *ex-ante* tutkimukset pohjautuvat yleensä makro- ja/tai mikromalleihin (esim. yleisen tai osittaisen tasapainon malleihin). Suuri osa näistä tutkimuksista analysoi samaan aikaan sekä veromuutosten että julkisten menomuutoksien vaikutuksia.

Julkisten menojen supistuksista ei ole Suomessa tehty vielä *ex-ante* vaikutustutkimusta, mutta esimerkiksi Honkatukia, Kinnunen & Marttila (2009) laskivat VATT:n alueellisella yleisen tasapainomalli VERMin avulla Suomen ikärakenteen muutoksista johtuvien veronnostojen (toisin sanoen kestävyysvajeen kattamisen veronnostoilla) vaikutukset talouden rakenteisiin ja kasvuun. Tulosten mukaan nämä veronnostot vaikuttaisivat lyhyellä aikavälillä voimakkaasti negatiivisesti talouskasvuun ja työllisyyteen, mutta pitkällä aikavälillä (alle 10 vuotta) niiden vaikutus häviää.

Yleisesti ottaen, aiheeseen liittyvissä, empiirisissä *ex-post* tutkimuksissa on huomattavissa kaksi eri päänäkökulmaa: 1) kasvuteoriaan pohjautuvat julkisen sektorin tasoa ja menopainotuksien vaikutuksia käsittelevät tutkimukset ja 2) finanssipoliittisten (pienen) muutosten vaikutusten tutkiminen. Seuraavassa tarkastelemme joitakin *ex-post* tutkimuksia aiheeseen.

Kasvuteorioihin perustuvat ex-post tutkimukset julkisista menoista

Julkisten menojen optimaalista tasoa ja kohdennusta on koetettu tutkia talouskasvun ja hyvinvoinnin näkökulmista. Bruttokansantuotteen kasvuvauhdin maksimointiin pohjaava tuore arvio julkisen talouden laajuudesta, joka perustuu ns. Armey-käyrään, viittaa Suomessa julkisen talouden optimaaliseen tasoon kun se on noin 50 prosenttia BKT:sta (de Witte & Moesen, 2010)²⁰. Armey-käyrä perustuu oletukseen siitä, että julkisten menojen BKT-suhteen ja kasvun välillä on ylösalaisin olevan U:n muoto (eli niiden välinen funktio on konkaavi). Liian pienet, mutta myös liian suuret julkiset kokonaismenot heikentävät markkinoiden tehokkuutta. Eräät tutkijat ovat korostaneet talouskasvun sijaan laajemman, kokonaisvaltaisemman hyvinvoinnin merkitystä valinnassa suppean ja laajan hyvinvointivaltion välillä (VNK, 2009).

¹⁹ Empiirinen tutkimus voidaan jakaa karkeasti kahteen pääalaan: *ex-ante* -tutkimus arvioi jonkun toimenpiteen vaikutuksia ennen kuin kyseinen toimenpide tehdään tai joku muu epävarmuus selviää. *Ex-post* -tutkimus tutkii toimenpiteiden vaikutuksia tai syy-seuraus-suhteita sen jälkeen kun toimenpide on tehty tai syy-seuraus-suhde tapahtunut. Suurin osa ekonometrisestä tutkimuksesta, joka perustuu kerättyyn tilastotietoon, on *ex-post* tutkimusta.

²⁰ Kyseinen artikkeli eroaa edeltäjistään ottamalla huomioon keskimääräiseen perhekokoon vaikutukset julkisten menojen tarpeeseen. Oletuksena on, että julkisia panostuksia tarvitaan enemmän maissa, joissa perhekoot ovat pieniä. Muissa artikkeleissa, joissa Armey-käyrän muotoa on arvioita, Suomen julkisen sektorin optimaaliseksi kooksi on saatu yleensä 35–45 % verrattuna BKT:hen.

Suoniemi, Tanninen & Tuomala (2011) tarkastelevat valtion eri menoeriä niiden talouskasvuvaikutusten kannalta. He yhtyvät monien muiden tutkijoiden näkemykseen siitä, että keskeinen tekijä julkisen sektorin tasapainottamisessa pidemmällä aikavälillä on talouskasvuun vaikuttaminen. Eri julkisten menotyyppien kasvuvaikutuksista on kuitenkin hieman ristiriitaisia tutkimustuloksia. Taulukko L2.1 tiivistää Euroopan komission (2002) yhteenvedon julkisten menojen BKT:n verrattujen tasojen vaikutuksista talouskasvuun. Näistä menokategorioista toisella ja kolmannella kategoriolla on oletettu olevan konkaavisuhde talouskasvuun, kuten Armeijä-käyrää koskevassa teoriassakin, mutta näiden optimaaliset tasot ovat hieman eri kohdissa. Tämän jaottelun mukaan tulisi tarkastella varsinkin korkomenojen, eläkemaksujen, työntekijöille maksettujen korvauksien, kollektiivisen kulutuksen, työttömyysturvamenojen ja muiden sosiaaliturvamenojen tasoa BKT:hen verrattuna eikä ainoastaan niiden suhteellisia osuuksia kokonaismenoista.

Menoerien sisäiseen rakenteeseen viitaten tulisi huomata, että laajan, luontaismuotoisen julkisen palveluntarjonnan (esim. lastenhoito, koulutus, työterveydenhoito ja vanhustenhoito) on huomattu vaikuttavan positiivisemmin työn tarjontaan ja tuottavan paremman uudelleenjakovaikutuksen kuin esimerkiksi rahallisen hintatuen kyseisten palveluiden ostoon. (Suoniemi et al, 2010) Tämä ei kuitenkaan määritä, tulisiko julkisen sektorin tuottaa kyseiset palvelut vai tarjota yksityisten tuottamia palveluita kansalaisille. Tämän päätöksen tulisi perustua eri palveluntuottajien tuottavuuteen ja laatuun.

Taulukko L2.1 Eri julkisten menojen vaikutukset talouskasvuun ja työllisyyteen.

Menokategoria	Kasvuvaikutukset
(1) Korkomenot	Aina haitaksi
(2) Vanhuusmenot, työntekijöille maksetut korvaukset, kollektiivinen kulutus	Hyväksi, mikäli menoja on rajoitettu, muutoin haitaksi
(3) Työttömyysturvamenot, muut sosiaaliturvamenot	Hyväksi, mikäli eivät ole liian pienet tai liian suuret
(4) Koulutus, T&K, julkiset investoinnit, terveydenhuolto, aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet	Aina hyväksi, edellyttäen kuitenkin ettei käytetä erittäin suuria summia

Lähde: Euroopan komissio (2002, 85).

Ex-post tutkimukset finanssipoliittisista muutoksista

Schuknecht & Tanzi (2005) tutkivat ex-post finanssipoliittisten muutosten vaikutuksia analysoimalla 1980- ja 1990-lukujen julkisten menojen leikkauksia teollistuneissa maissa (mukaan lukien Suomen 1990-luvun alun leikkaukset). Menoja leikattiin silloin eniten tulonsiirroista ja tukimuodoista sekä korkomenoista, kun taas menoleikkauksia koulutukseen ja julkisiin investointeihin ei tehty paljoakaan. Leikkausten ei havaittu vaikuttaneen negatiivisesti pitkän aikavälin makrokansantaloudelliseen kehitykseen tai sosio-ekonomisiin indikaattoreihin.

Blanchard & Perotti (2002) tutkivat Yhdysvaltojen toisen maailman sodan jälkeisiä finanssipoliittisia toimia VAR mallilla ja päättelivät, että verojen nostamisella on ollut siellä negatiivinen vaikutus tuotantoon ja julkisten menojen lisäyksellä positiivinen (ja supistuksilla negatiivinen) vaikutus. Toisaalta molemmissa tapauksissa vaikutukset investointeihin olivat negatiivisia. Kuismasen & Kämpin (2009) mukaan Suomen, vuosien 1990–2007, julkisten menojen korotukset ovat taas syrjäyttäneet yksityisen sektorin kulutusta ja investointeja. Tästä tutkimuksesta ei kuitenkaan selvästi käy ilmi, miten julkisten menojen supistaminen vaikuttaisi Suo-

men kansantalouteen. Ruotsissa on samojen tutkijoiden mukaan saatu samantapaisia tuloksia. Myös tutkimuksessa 15 EU-maan julkisen kulutuksen ja yksityisen kulutuksen ristijoustoista tultiin siihen tulokseen, että kyseiset kysynät ovat olleet Euroopassa suurelta osin toisiaan korvaavia ja täten julkisten menojen supistukset voisivat nostaa yksityistä kulutusta ja investointeja pitkällä aikavälillä (Auteri & Constantini, 2010).

LIITE 3. Julkisten menojen taso ja rakenne

L3.1 Suomi

Julkisen sektorin kokonaismenot olivat 96,3 miljardia euroa vuonna 2009 ja vuosina 2005–2009 keskimäärin 50,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Seuraavassa tarkastellaan julkisten menojen rakennetta ja jakautumista kolmesta eri näkökulmasta: 1) tehtäväkokonaisuuksien mukaan 2) menolajien mukaan (suorat tulonsiirrot, palkkakustannukset, yms.) ja 3) julkisen hallinnon eri sektorien mukaan (valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot).

Menot tehtävien mukaan – sosiaaliturva selvästi suurin

Julkisen vallan tehtävät on luokiteltu kansainvälisen COFOG-luokituksen mukaan, jossa on 10 pääluokkaa:

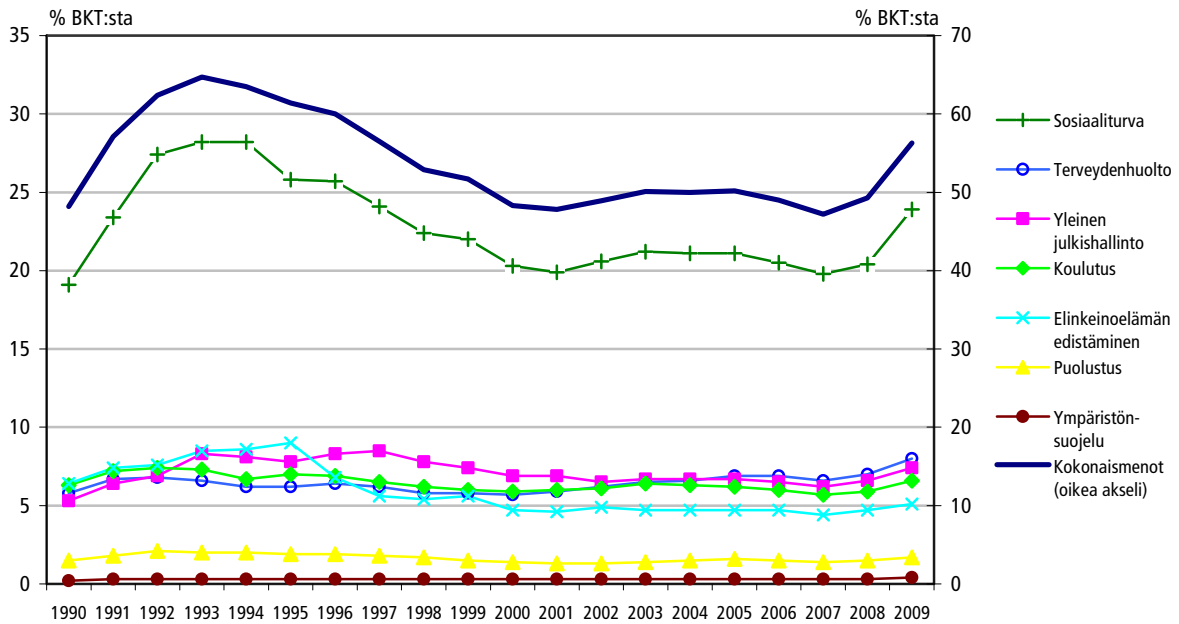
1. G01 – Yleinen julkishallinto
2. G02 – Puolustus
3. G03 – Yleinen järjestys ja turvallisuus (esim. poliisi)
4. G04 – Elinkeinoelämän edistäminen (mm. liikenne ja maataloustuet)
5. G05 – Ympäristönsuojelu
6. G06 – Asuminen ja yhdyskunnat
7. G07 – Terveystieteiden huolto
8. G08 – Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto
9. G09 – Koulutus
10. G10 – Sosiaaliturva.

Julkisten menojen jakautumista eri tehtävien välillä vuonna 2009 on esitetty edellä kaaviossa 2.3. Kaavio L3.1 puolestaan osoittaa, miten julkisen hallinnon eri tehtäviin käytetyt sulautetut kokonaismenot ovat kehittyneet suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1990–2009²¹. Sosiaaliturva, joka sisältää muun muassa työttömyysturvan ja eläkkeet, on hyvin suhdanneherkkä ja vastasyklinen erä. 1990-luvun laman aikaan ja vuoden 2009 lamassa näiden sosiaaliturvamenojen BKT-osuus kasvoi lähes kymmenellä prosenttiyksiköllä. Sosiaaliturvamenojen vaihtelut ovat myös pitkälti ohjanneet julkisten kokonaismenojen vaihtelua.

Puolustus-, koulutus- ja ympäristönsuojelumienot ovat pysyneet suunnilleen samalla tasolla BKT:hen verrattuna koko tarkasteluperiodin ajan. Yleisten julkishallinnon menojen, jotka sisältävät suorien palkkakustannusten lisäksi muun muassa velanhoitokustannukset ja talousavun ulkomaille, sekä terveydenhuollon menojen BKT-osuudet ovat kasvaneet muutaman prosenttiyksikön. Elinkeinotukien BKT-osuus on laskenut lähes 9 prosentista vuonna 1996 noin 5 prosenttiin vuonna 2009.

²¹ Sulautetuista kokonaismenoista on poistettu julkisyhteisöjen väliset omaisuusmenot, pääomansiirrot ja tulonsiirrot.

Kaavio L3.1 Julkisyhteisöjen (sulautettujen) kokonaismenojen osuus BKT:stä vuosina 1990–2009 tehtävittäin.



Lähde: Tilastokeskus.

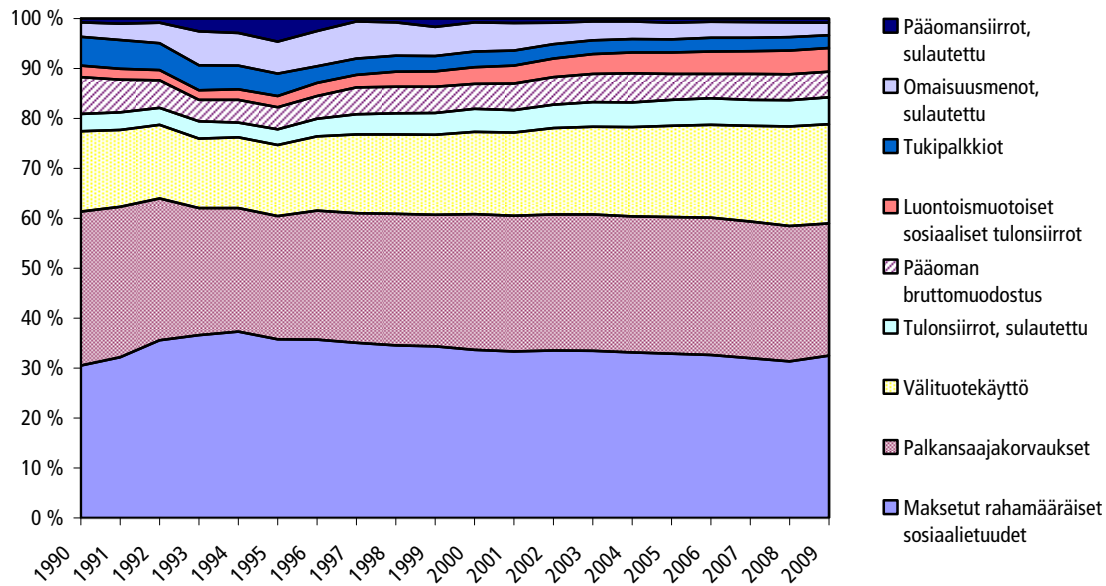
Menot lajeittain – tulonsiirrot ja palkat hallitsevia

Kunkin edellä mainitun julkisen tehtäväkokonaisuuden hoitaminen aiheuttaa monenlaisia menoja. Esimerkiksi julkisia palveluita voidaan tuottaa joko suoraan valtion tai kuntien työntekijöiden toimesta tai julkinen toimija voi ostaa kyseiset palvelut yksityiseltä sektorilta, jolloin kustannukset luokitellaan joko välituotekäyttöön tai luontaismuotoisiin sosiaalietuihin. Sosiaaliturvamenot puolestaan sisältävät suoria rahamääräisiä tulonsiirtoja kotitalouksille, luontaismuotoisia sosiaalietujen siirtoja (esimerkiksi palvelusetelit kotitalouksille) ja sosiaalityöntekijöiden palkkakustannuksia. Kaavio L3.2 näyttää julkisten menojen jakautumisen tulonsiirtoihin, palkkakustannuksiin, pääoma- ja omaisuusmenoihin sekä välituotekäyttöön. Menojen luokittelu seuraa kansantalouden tilinpidon käsitteistöä, jota on selkeytetty kaavion alla.

Vuonna 2009 rahamääräiset sosiaalietuudet vastasivat yli 32 prosenttia julkisista kokonaismenoista ja luontaismuotoiset sosiaalietuudet 5 prosenttia. Palkkakustannukset olivat noin 26 prosenttia kaikista menoista ja välituotekäyttö noin 20 prosenttia.

Sosiaalietuuksien ja tulonsiirtojen osuudet ovat nousseet viimeisten 20 vuoden aikana; suurimmat muutokset menoerissä tapahtuivat 1990-luvun kuluessa. Kun vuonna 1990 maksetut rahamääräiset ja luontaismuotoiset sosiaalietuudet olivat yhteensä noin 32 prosenttia kokonaismenoista, oli niiden osuus vuonna 2009 kasvanut yhteensä noin 37 prosenttiin. Samaan aikaan palkansaajakorvausten osuus kokonaismenoista on laskenut ja välituotekäytön osuus kasvanut. Pääomansiirrot, omaisuusmenot, tukipalkkiot ja pääomanmuodostus ovat laskeneet tasaisesti varsinkin viimeisten 10 vuoden aikana. Vuonna 2009 niiden yhteenlaskettu osuus oli vähän yli 10 prosenttia, kun vuonna 1990 se oli vielä yli 16 prosenttia.

Kaavio L3.2 Koko julkisen sektorin sulautetut kokonaismenot lajeittain vuosina 1990–2009, prosenttia julkisista kokonaismenoista.



Tulonsiirrot = Vahinkovakuutusmaksut, Vahinkovakuutuskorvaukset, Tulonsiirrot kansainväliseen yhteistyöhön
 Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot = Yksilöllisiä tavaroita ja palveluita, joita julkisyhteisöt ja kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt siirtävät luontoismuotoisina tulonsiirtoina yksittäisille kotitalouksille (esim. palvelusetelit).
 Tukipalkkiot = Tuet elinkeinoelämälle (mm. maataloustuet)
 Omaisuusmenot = Esim. maksetut korot ja maanvuokrat
 Pääomansiirrot = Pääomaverot, investointiavustukset

Lähde: Tilastokeskus.

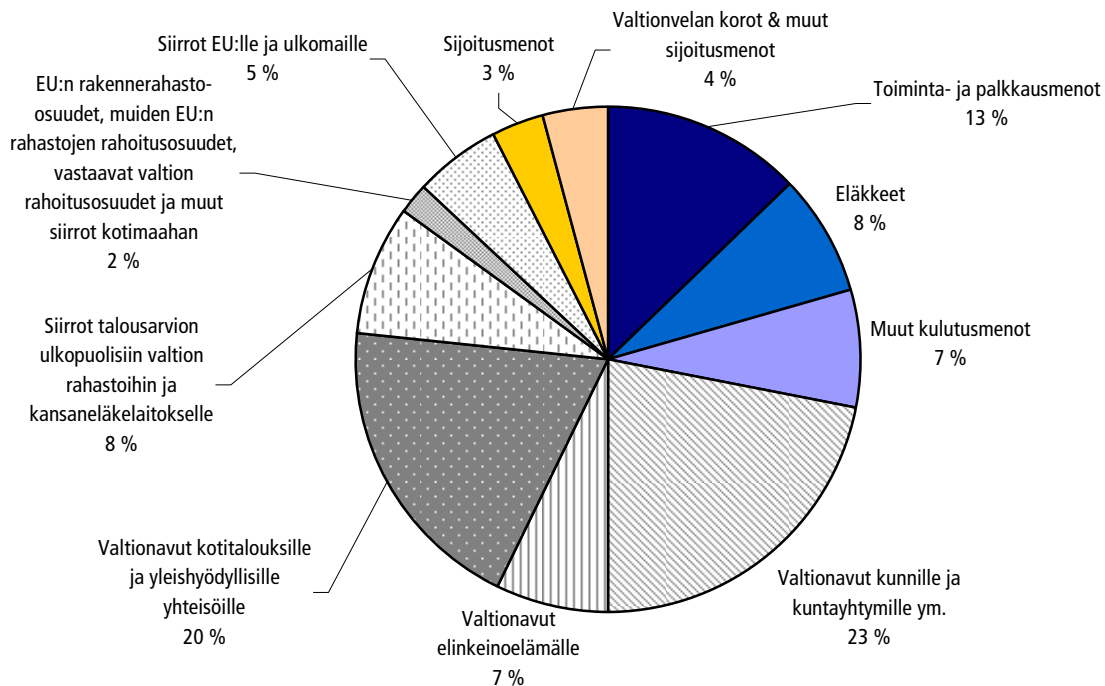
Pääosa menoista kanavoituu kuntien kautta

Valtion sulauttamattomat kokonaismenot olivat vuonna 2009 noin 48 miljardia euroa, kuntien noin 39 miljardia euroa ja sosiaalirahastojen noin 32 miljardia euroa. Valtio kuitenkin siirtää yli 2/3 näistä kokonaismenoistaan avustuksina ja tulonsiirtoina muille talouden toimijoille (katso kaavio L3.3). Nämä siirrot kohdistuvat esimerkiksi kunnille (23 % kaikista valtion menoista), kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille (20 %), sosiaaliturvarahastoille (8 %), elinkeinoelämälle (7 %) ja EU:lle sekä ulkomaille (5 %).

Kun otetaan huomioon nämä julkisten sektorien sisäiset siirrot, kunnat käyttävätkin lähes 40 prosenttia kaikista julkisista varoista, sosiaalirahastot 31 prosenttia ja valtio vain 29 prosenttia (viiden vuoden keskiarviot sulautettujen kokonaismenojen sektoriosuuksista).

Valtion varsinaiset toimintamenot, eli toiminta- ja palkkausmenot, muut kulutusmenot ja sijoitusmenot vastasivat yhteensä 23 prosentista valtion määrärahoja vuonna 2009. Valtionvelan korkomenot olivat 4 prosenttia koko budjetista vuonna 2009.

Kaavio L3.3 Valtion määrärahat taloudellisen laadun mukaan vuonna 2009.

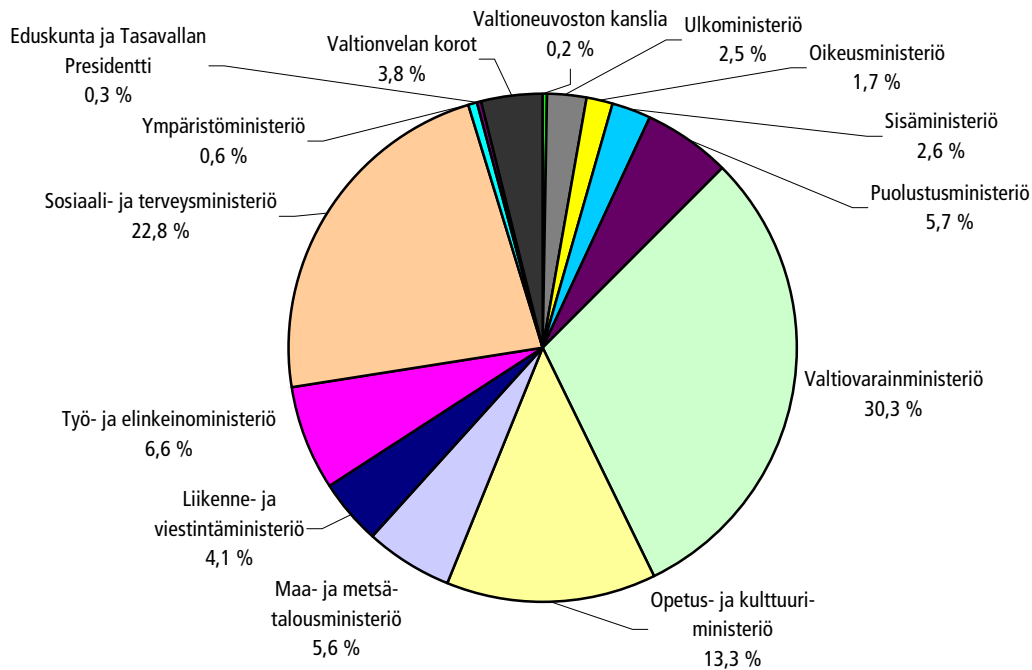


Lähde: Valtiovarainministeriö, Valtion talousarvioesitys 2011.

Valtion menojen jakautumista on perinteisesti tarkasteltu myös hallinnonaloittain (kaavio L3.4). Muun muassa kevään 2011 menokartoituksen ehdotukset rakentuivat pitkälti tämän luokittelun pohjalle²². Valtiovarainministeriö (VM) ja sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaavat yhdessä yli 50 prosentista valtion menoja. VM:n hallinnoimista menoista valtaosan muodostavat kuntien valtionavustukset (yli puolet VM:n määrärahoista) ja eläkkeet (yli ¼ VM:n määrärahoista). Myös muut ministeriöt ohjaavat avustuksia kunnille. STM:n hallinnonalan merkittäviä menoeriä ovat muun muassa työttömyysturva, erikoiseläkkeet, lapsilisät sekä tuet kuntien järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa on kolmanneksi suurin osa, noin 13 prosenttia valtion kokonaismenoista. Tämä sisältää muun muassa määrärahat korkeakouluopetukseen, aikuiskoulutukseen ja opintotukeen.

²² Hallinnonalaluokitus poikkeaa COFOG -luokituksen tehtäväkohtaisesta jaosta. Vain puolustusministeriön kohdalla luokitukset ovat jokseenkin yhtenevät.

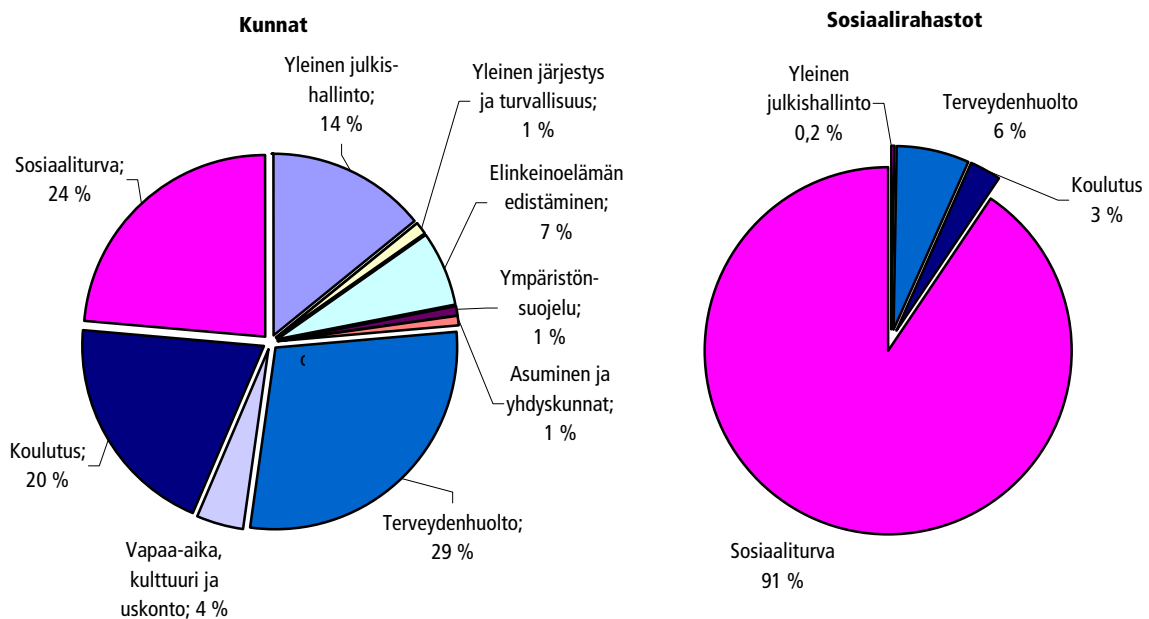
Kaavio L3.4 Valtion menot hallinnonaloittain, talousarvio 2011.



Lähde: Suomen säädoskokoelma, valtion talousarvio vuodelle 2011.

Kuntien ja sosiaalirahastojen sisäistä menorakennetta on tarkasteltu lähemmin COFOG-tehtäväluokittelun mukaisesti kaaviossa L3.5. Kuntien tehtäväkohtaisista menoeristä suurimmat ovat julkiset terveydenhuoltomenot, sosiaaliturva, koulutusmenot sekä yleinen julkishallinto. Kunnat tukevat suhteellisesti vähemmän elinkeinoelämää kuin valtio. Sosiaaliturvarahastojen menot taas muodostuvat maksetuista sosiaalietuuksista, terveydenhuolto- ja koulutusmenoista sekä osuudeltaan minimaalisista hallintokustannuksista.

Kaavio L3.5 Menorakenne vuosina 2005–2009 keskimäärin: kunnat ja sosiaalirahastot.



Lähde: Tilastokeskus, oma analyysi.

L3.2 OECD-maat

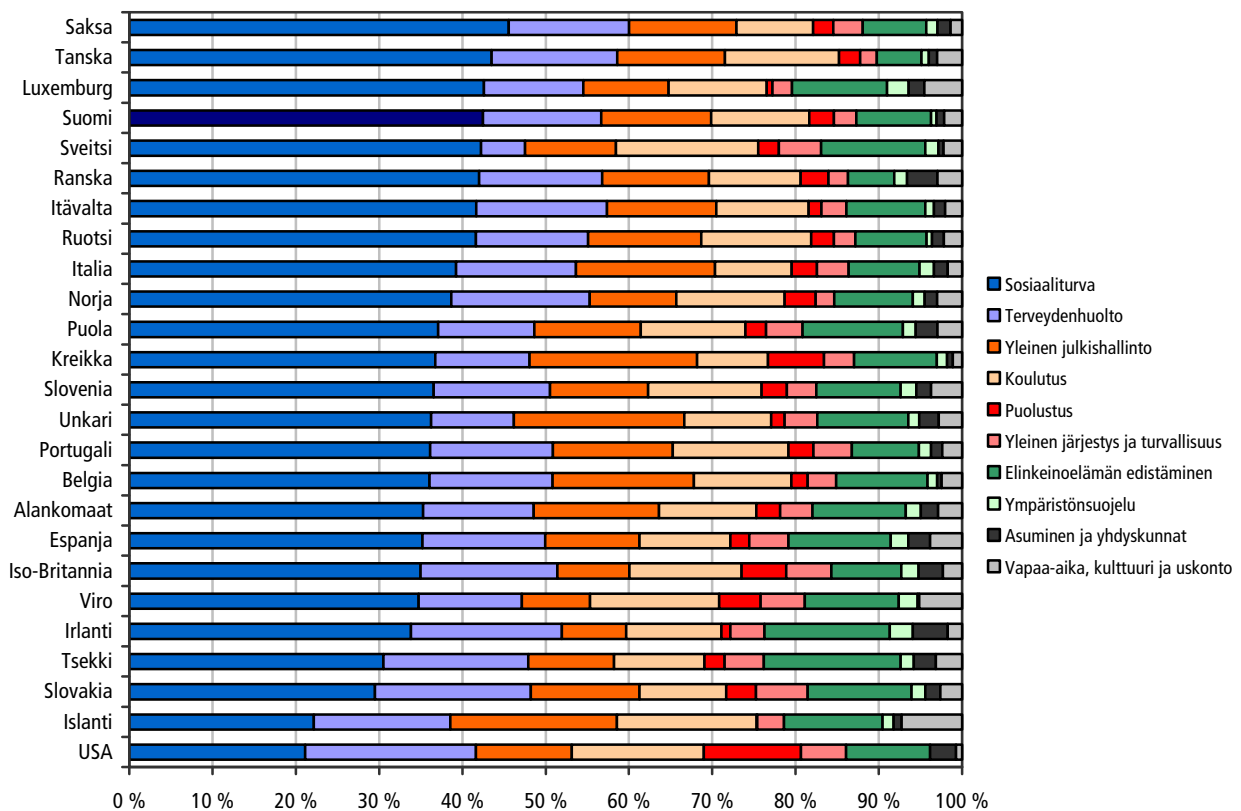
Julkisen sektorin kokonaismenot suhteessa BKT:hen ovat Suomessa kansainvälisesti vertailten suhteellisen korkealla tasolla. Vuosina 2005–2009 ne olivat keskimäärin viidenneksi korkeimmat 24 OECD-maan vertailussa (Kaavio L3.6).

Menot tehtävittäin

Julkisten menojen sisäinen rakenne on Suomessa melko samanlainen kuin muissa Pohjoismaissa ja Länsi-Euroopan²³ maissa. Tehtäväkohtaisten menojen suhteellisten, prosentuaalisten kokonaisosuuksien, tarkastelussa Suomessa terveydenhuollon-, yleisen julkishallinnon- ja puolustusmenojen osuudet kokonaismenoista olivat lähellä alla mainittujen 24 maan keskiarvoa vuonna 2009. Elinkeinoelämän tukemiseen, koulutukseen, yleisen järjestykseen, ympäristönsuojeluun ja asumiseen Suomessa käytetään hieman keskimääräistä pienempi osuus julkisista kokonaismenoista kaikkiin muihin maihin verrattuna. Sosiaaliturvan prosentuaalinen osuus kaikista julkisista menoista on Suomessa kaikista maista neljänneksi korkein, Saksan, Tanskan ja Luxemburgin jälkeen.

Koulutukseen käytetään suurin prosentuaalinen osuus kaikista julkisista menoista Sveitsissä ja Islannissa (noin 17 %), kun taas terveydenhuollon ja puolustusmenojen osuudet ovat suurimmat kansainvälisessä vertailussa Yhdysvalloissa (noin 20 % ja 12 % tässä järjestyksessä). Elinkeinoelämän edistämisen osuus kokonaismenoista on korkeimmillaan Tšekissä ja yleisen julkishallinnon osuus puolestaan Unkarissa ja Kreikassa.

Kaavio L3.6 Julkisten menojen keskiarvoiset osuudet vuosina 2005–2009 tehtävittäin.



Lähde: OECD stats, Government expenditure by function 2009.

²³ Länsi-Euroopan maihin on tässä luettu mukaan: Ranska, Saksa, Itävalta, Alankomaat, Belgia ja Luxemburg.

Suhteutettuna BKT:een, kuten aikaisempi kaavio 2.2 osoittaa, sosiaaliturva on tyypillisesti hallitseva menoerä ja muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (mm. Islanti, USA) suurin julkisen talouden menoerä Suomen ohella myös muissa OECD-maissa. Sosiaaliturvan taso on Suomessa neljänneksi korkein OECD-maista Ranskan, Ruotsin ja Tanskan jälkeen. Hyvin lähelle Suomen tasoa nousevat myös Saksa ja Itävalta. Suurinta hajontaa maiden välillä tehtäväkohtaisten menoerien tasossa on juuri sosiaaliturvassa, yleisissä julkishallinto- ja koulutusmenoissa sekä elinkeinotuissa.

Suomessa julkiset koulutusmenot suhteessa BKT:een ovat hieman pienemmät ja elinkeinoelämän tuet vastaavasti hieman korkeammat kuin muissa Pohjoismaissa (Islanti pois lukien). Molemmat näistä eristä ovat kuitenkin kaikkien maiden keskiarvoa korkeammalla. Kokonaistuotantoon suhteutettuna Pohjoismaissa käytetään muita vertailussa olevia maita enemmän julkisia varoja yleisen julkishallinnon menoihin, terveydenhuoltoon, koulutukseen ja sosiaaliturvaan. Ympäristönsuojeluun ja asumiseen Pohjoismaissa käytetään sen sijaan hieman keskimääräistä vähemmän.

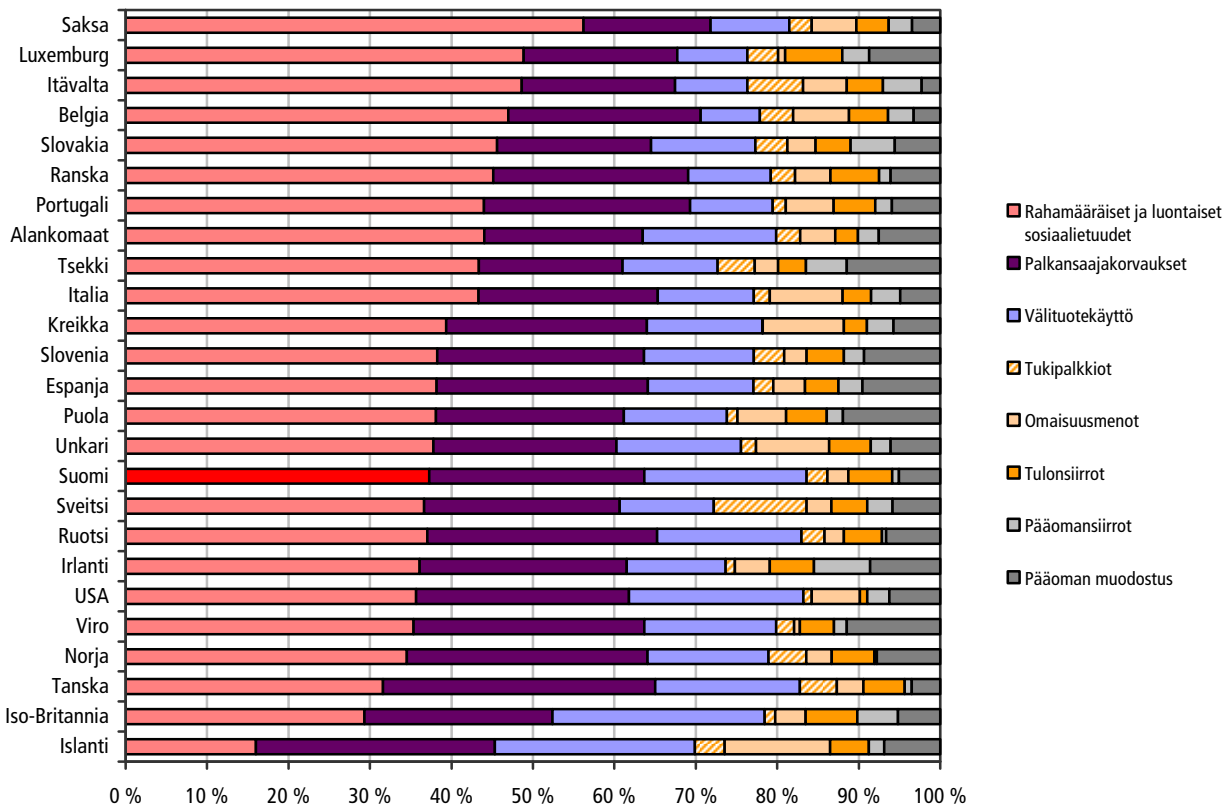
Menot menolajien mukaan

Kaavio L3.7 tarkastelee vertailuksi julkisen sektorin menoja lajeittain eri OECD maissa vuonna 2009. Vaikka tehtäväkohtaisesti menot sosiaaliturvaan ovat Suomessa korkealla tasolla (ks. edellä), ovat suorat rahamääräiset ja luontaismuotoiset sosiaalietuudet meillä kuitenkin vain OECD-maiden keskitasoa. Tämä johtuu siitä, että Suomessa julkisen sektorin itse tuottamien ilmaisten tai tuettujen palveluiden tarjonta on korkeammalla tasolla kuin monissa muissa OECD-maissa, mikä pienentää tarvetta rahamääräisiin ja luontaismuotoisiin tukimuotoihin esimerkiksi koulutuksessa ja terveydenhuollossa²⁴. Palkkakustannuksien ja välituotekäytön osuudet ovatkin Suomessa muiden maiden keskiarvoa korkeammalla. Muissa Pohjoismaissa (lukuun ottamatta Islantia) julkisten menojen rakenne on tästä näkökulmasta hyvin samanlainen, mutta Suomessa välituotekäytön meno-osuus on jonkin verran muita Pohjoismaita suurempi ja palkkakustannusten vastaavasti pienempi.

Huomionarvoista on myös, että muiden menojen (tukipalkkiot, omaisuusmenot, tulonsiirrot, pääomasiirrot ja pääomanmuodostus) osuus julkisista kokonaismenoista on Suomessa vain 16,4 prosenttia ja näin OECD-maiden matalin (Yhdysvalloissa ja Ruotsissa osuus oli lähes yhtä matala). Verrattuna BKT:n, kaikissa maissa kyseisten viiden menolajin taso oli hieman yli 10 prosenttia BKT:sta (Suomessa 9,2 %) ja näiden hajonta, variaatiokertoimella mitattuna, oli alhaisin muiden lajien ja tehtävien BKT-osuuksiin verrattuna. Yhdysvalloissa näiden menojen taso oli absoluuttisesti kaikista matalin, 7,2 prosenttia BKT:sta.

²⁴ Muun muassa Saksassa ja Alankomaissa terveydenhuolto katetaan vakuutusjärjestelmillä ja yksityisillä terveyspalveluilla. Valtio ostaa näitä palveluita yksityisiltä tuottajilta ja tukee vakuutusmaksujentasoa. Tämän takia suuri osa terveydenhuollon kustannuksista luetaan näissä maissa rahamääräisiin tai luontaisenmuotoisiin sosiaalietuuksiin.

Kaavio L3.7 Julkisen sektorin menot lajeittain OECD-maissa vuonna 2009.

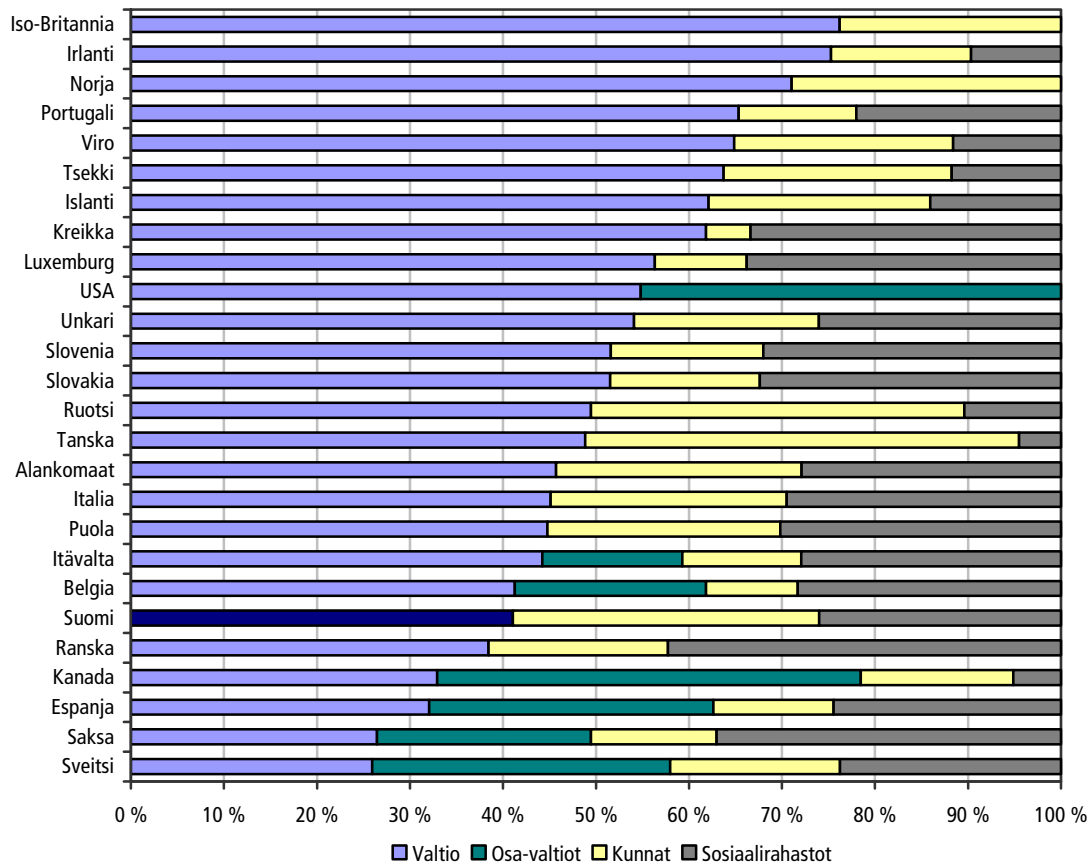


Lähde: OECD stats, Tilastokeskus, oma analyysi.

Menot sektorien mukaan

Julkisen sektorin vastuunjaossa ja menojen suhteellisissa tasoissa on huomattavia eroja OECD-maiden välillä. Kaavio L3.8 näyttää julkisten menojen suhteellisen rakenteen 26 OECD-maassa keskimääräisesti vuosina 2005–2010. Siinä, missä Suomessa julkiset menot jakautuvat suhteellisen tasaisesti valtion, kuntien ja sosiaalirahastojen kesken, on esimerkiksi Iso-Britanniassa, Irlannissa ja Norjassa valtiolla selkeästi johtava rooli julkisten menojen hallinnassa. Monissa suuremmissa maissa menoja kanavoitetaan myös osa-valtioiden budjettien kautta (mm. Yhdysvallat, Kanada ja Saksa). Sosiaalirahastojen osuus kaikista julkisista menoista on suurin Ranskassa ja Saksassa. Tanskassa sen sijaan kuntien osuus on suurin vertailuryhmässä.

Kaavio L3.8 Julkisten menojen jakauma eri hallinnon tasoille, keskiarvo vuosina 2005–2010.



Lähde: OECD stats, Government expenditures.

Suomen julkisen talouden menorakenne teorian valossa

Talusteorioiden pohjalta julkishyödykkeiden tuottaminen on selkeästi julkisen vallan tehtävä (ks. liite 1). Niiden tuottamisen tulisi olla mahdollisimman tehokasta, mutta samalla taata riittävä palvelutaso. Suomessa näiden tehtävien hoitoon käytetään suhteessa muihin julkisiin menoihin saman verran kuin muissa OECD-maissa keskimäärin, mutta julkisten menojen korkean BKT-osuuden vuoksi niiden tuottamiseen käytetään suhteessa BKT:hen hieman enemmän varoja kuin monissa muissa maissa. Tämän pohjalta julkishyödykkeiden tuottamista voidaan mahdollisesti koettaa vielä tehostaa²⁵. Julkishyödykkeisiin kuuluu osana yleistä julkishallintoa myös velkojen korkomenot. Suomen julkisen velan korkomenot ovat olleet hyvin matalat tähän asti ja tähän tulisi pyrkiä tulevaisuudessakin, jotta kyseiset menot saadaan minimoitua. Ne nähdään yleisesti lähinnä talouskasvua ja muiden julkisten tehtävien hoitamista haittaavina.

Meriittihyödykkeiden tuottamisella ja tukemisella on havaittu olevan positiivisia kerrannaisvaikutuksia talouskasvulle ja tulojaolle. Suomessa näiden hyödykkeiden tuottamiseen käytetään suunnilleen saman verran julkisia varoja kuin OECD-maissa keskimäärin suhteessa BKT:hen, mutta hieman vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa ympäristönsuojeluun ja asumiseen käytetään suhteellisesti vähemmän rahaa kuin muissa maissa²⁶, kun taas

²⁵ Monet meneillään olevat hankkeet ovat jo ajamassa tätä.

²⁶ Yhdysvaltojen ympäristönsuojelumenoista ei ole vertailutietoa.

esimerkiksi terveydenhuoltoon kuluu hieman keskiarvoa enemmän. Talouskasvuteorioiden mukaan juuri näitä kuluja ei olisi pitkän aikavälin hyvinvoinnin näkökulmasta suositeltavaa suuremmin leikata. Kyseisten palveluiden mahdollisimman tehokas tuottaminen on sen sijaan järkevää. Esimerkiksi Saksassa ja Alankomaissa, joissa terveydenhuoltopalvelut tuotetaan pääosin yksityisesti, julkiset kokonaismenot terveydenhuoltoon olivat huomattavasti alemmalla tasolla BKT:hen verrattuna kuin Pohjoismaissa, joissa näitä palveluja tuotetaan pääosin julkisen sektorin toimesta. Toisaalta Yhdysvaltojen yksityispainotteinen terveydenhuoltojärjestelmä on ollut erittäin kallis koko maalle.

Sosiaaliturvamenojen taso vaihtelee eri maiden välillä kaikista tehtäväluokista eniten. Suomessa sosiaaliturvan menotaso on verraten korkea, kuten myös useimmissa muissa Pohjoismaissa. Kasvuteorioiden mukaan näiden menojen ei tulisi olla liian alhaisella eikä liian korkealla tasolla. On kuitenkin vaikea määritellä, mikä on liian matala tai korkea taso suhteessa BKT:hen. Suomen huoltosuhteen meneillään olevan muutoksen ja julkisen talouden kestävyden kannalta nämä menot tulisi mitoittaa siten, että ne maksimoivat työllisten määrän ja tasoittavat tulonjakoa. Esimerkiksi julkisten palveluiden luontaismuotoisen tarjonnan on huomattu vaikuttavan positiivisemmin työllisyyteen kuin vastaavan rahamääräisen tuen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että nämä palvelut tulisi tuottaa vain julkisen sektorin toimesta, vaan tuottajan valinnan tulisi perustua tehokkuuteen ja laatuun. Suomessa julkinen sektori tuottaa itse suhteellisen paljon palveluita muihin OECD-maihin verrattuna.

Elinkeinotukien optimaalisesta tasosta on keskusteltu tutkijoiden keskuudessa ahkerasti (ks. liite 1). Suomen elinkeinotuet ovat suunnilleen OECD-maiden keskitasoa, mutta hieman muita Pohjoismaita korkeammalla tasolla suhteessa BKT:hen. Niiden kohdennusta ja tasoa voisi mahdollisesti parantaa.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 09 16001, 09 57811
f. 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut