

Kasimir Kiuru

# **TALOUEDELLISTA VARMUUTTA EPÄVARMOISSA KRIISIOLOISSA?**

Rajoittunut rationaalisuus osana Suomen valtion korona-  
ajan budjetointia vuosina 2020–2022

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Maaliskuu 2024

# TIIVISTELMÄ

Kasimir Kiuru: Taloudellista varmuutta epävarmoissa kriisioloissa? Rajoittunut rationaalisuus osana Suomen valtion korona-ajan budjetointia vuosina 2020–2022

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Maaliskuu 2024

SARS-CoV-2-viruksen aiheuttama tauti, COVID-19, eteni vauhdilla pandemiaksi keväällä 2020 synnyttäen sen asettaman kansanterveydellisen uhan ohella yhden aikamme vakavimmista talouskriiseistä. Äkillisesti epänormalisoitunut tilanne vaati valtiolta nopeita, täsmällisiä ja merkittäviä kansalaisille, yrityksille ja kunnille suunnattuja tukitoimenpiteitä. Terveyttä ja taloutta uhannut kriisi järjesti valtion rahankäytön prioriteetit uuteen järjestykseen. Tarpeet olivat rajattomat, mutta niitä täyttämään tarkoitetut resurssit puolestaan miltei olemattomat. Suomi oli hädässä.

Tutkimukseni tarkoituksena on valottaa koronapandemian luoman epävarmuuden varjossa toteutettua valtion budjetointia ja sen yhteyttä rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleihin. Laadulliseksi tapaustutkimukseksi profiloituvassa tutkimuksessani hyödynnän pääosin vuosina 2020–2022 tuotettua valtion budjetointiprosesseihin liittyvää aineistoa, joka koostuu valtion talous- ja lisätalousarvioista sekä niiden sisältöä täydentävistä hallituksen esityksistä ja valiokuntien mietinnöistä. Tuon toteuttamassani teoriaohjaavassa sisällönanalyyssissä esiin talousarvioidokumenttien sisällöstä keskeiset ja euromääräisesti merkittävät koronaan kytköksissä olevat budjetointitoimenpiteet vastatakseni asettamiini tutkimuskysymyksiin. Tutkimukseni kulkua ohjaa yhteensä kolme tutkimuskysymystä: 1) Millaisia muutoksia koronapandemia toi Suomen valtion budjettiin? 1.1.) Miten pandemianaikaiset lisätalousarviot ilmentävät kriisistä juontunutta epävarmuutta hallinnonalatasolla? 2) Millainen yhteys rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleilla on Suomen valtion korona-ajan budjettiin? Epävarmuuden tematiikan ympärille ryhmittyy tutkimukseni teoreettinen viitekehys koostuu puolestaan tutkimuksen keskeisten käsitteiden määrittelystä, aikaisemman budjetointia koskevan tutkimuskirjallisuuden avaamisesta sekä rajoittuneen rationaalisuuden perustavanlaatuisen ajattelumallien esittelemisestä. Rajoittunut rationaalisuus edustaa tutkimuksessani osin empiirisen kontekstin ulkopuolelta tuotua metoditeoriaa, joka tarjoaa tutkimukseni empiiriselle aineistolle kattavan, tunnustetun ja kontekstiin soveltuvan teoreettisen linssin.

Aineistosta esiin nousseiden havaintojen perusteella totean, että koronan Suomen valtion budjettiin tuomat muutokset olivat luonteeltaan negatiivisia ja laajuudeltaan ennennäkemättömiä. Korona kasvatti lisätalousarvioiden lukumäärää ja euromääräistä volyyymiä, korosti budjetoinnin roolia kriisinvastaisena välineenä sekä vaikutti voimakkaasti niin tehtyjen talousarvioiden sisältöön kuin rahoitukseenkin hallinnonalarajat ylittävänä kansanterveydellisenä ja taloudellisenä katastrofina. Pandemianaikainen hallinnonalatasoinen epävarmuus ilmenee puolestaan voimakkaimmin lisätalousarvioissa nähdyissä yhteensä miljardien eurojen yli- ja alimitoituksissa. Näiden teemojen lisäksi aineisto ilmentää, että rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleilla on vahva yhteys Suomen valtion korona-ajan budjettiin. Tätä yhteyttä havainnollistaa aineistosta esiin noussut tyytymiseen, päätöksentekoympäristön kompleksisuuteen sekä ihmisen rajallisuuteen liittyvä sisältö. Muun muassa näiden rajoittunutta rationaalisuutta edustavien ajattelumallien sekä muiden aineistosta ilmenneiden asianhaarojen pohjalta totean, että koronan luoma laaja ja pitkäkestoinen epävarmuus vaikutti jo ennestään rajoittuneen rationaaliseen budjetointiprosessiin ja sen myötä myös tehtyihin allokaatioihin. Koronakriisistä juontunut budjetoinnin jyrkkä epänormalisoituminen ja epävarmuudentäyteen tilanteen korostama budjetointiprosessin rajoittunut rationaalisuus olivat kaikessa negatiivisuudessaan merkittäviä julkistaloudellisia muutosvoimia, jotka kyseenalaistivat Suomen julkisen talouden tilan ja kestävyuden. Vaikka kriisi sai lopulta päätöksensä, sen aikana toteutetun finanssipolitiikan vaikutukset heijastuvat kuitenkin pitkälle tulevaisuuteen.

Avainsanat: julkinen talous, julkinen budjetointi, rajoittunut rationaalisuus, koronapandemia

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO JA TUTKIMUSASETELMA.....	1
1.1 Tutkittavasta ilmiöstä tutkimusongelmaan.....	3
1.2 Tutkimuksen menetelmät ja aineisto .....	4
1.2.1 Laadullinen tutkimus.....	4
1.2.2 Tapaustutkimus .....	5
1.2.3 Tutkimuksen aineisto ja analyysimenetelmät .....	8
1.3 Tutkimuksen muut keskeiset valinnat ja rajaukset.....	11
1.3.1 Tutkimuksen menetelmiä ja rakennetta koskevat valinnat .....	12
1.3.2 Teoriaa koskevat valinnat .....	12
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	14
2.1 Tutkimuksen keskeisten käsitteiden määrittely.....	14
2.1.1 Julkinen talous.....	15
2.1.2 Julkinen budjetointi.....	17
2.1.3 Rajoittunut rationaalisuus.....	18
2.1.4 Koronapandemia .....	18
2.2 Budjetointi aikaisemmassa tutkimuksessa.....	19
2.2.1 Budjetoinnin teoriaa .....	19
2.2.3 Budjetoinnin ulottuvuudet koronapandemian aikana.....	22
2.3 Rajoittuneen rationaalisuuden ulottuvuudet .....	27
2.3.1 Rationaalinen valinta.....	27
2.3.2 Ihmisen rajallisuus .....	29
2.3.3 Rajoittunut rationaalisuus budjetointiprosesseissa.....	30
3 SUOMEN VALTION BUDJETOINTI KORONAPANDEMIAN AIKANA .....	32
3.1 Koronapandemia aikamme merkittävänä kriisinä .....	32
3.1.1 Koronapandemia eksistentiaalisena kriisinä .....	32
3.1.2 Koronapandemia Mustana Joutsenena .....	33
3.1.3 Merkittävän kriisin merkitys .....	35
3.2 Suomen julkinen talous ja valtion budjetointi .....	35
3.2.1 Suomen julkisen talouden ja budjetoinnin juridiset lähtökohdat .....	36
3.3 Budjetointi vuonna 2020 .....	37
3.3.1 Tyyntä ennen myrskyä .....	38
3.3.2 Poikkeuksellinen hätä.....	39
3.3.3 Talousarviovuoden ensimmäinen puolisko.....	39
3.3.4 Talousarviovuoden toinen puolisko .....	45
3.4 Budjetointi vuonna 2021 .....	48

3.4.1 Koronan vaikutus ja ilmeneminen vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa .....	48
3.4.2 Vuoden 2021 lisätalousarviot.....	49
3.5 Budjetointi vuonna 2022 .....	53
3.5.1 Vuoden 2022 varsinainen talousarvio koronan kontekstissa .....	54
3.5.2 Vuoden 2022 lisätalousarviot.....	54
3.5.3 Kohti vuotta 2023.....	57
3.6 Korona-ajan budjetointi pähkinänkuoressa .....	57
4 RAJOITTUNUT RATIONAALISUUS SUOMEN VALTION PANDEMIANAIKAISISSA BUDJETOINTIPROSESSEISSA .....	60
4.1 Korona-ajan lisätalousarvioesitysten ja hyväksytyjen lisätalousarvioiden erot .....	60
4.2 Korona-ajan lisätalousarvioiden ajallinen etäisyys toisistaan .....	62
4.3 Korona-ajan lisätalousarvioissa myönnettyjen määrärahojen myöhempi lisääminen.....	64
4.3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lisäykset .....	64
4.3.2 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lisäykset .....	65
4.3.3 Valtiovarainministeriön hallinnonalan lisäykset.....	66
4.3.4 Koronan aliarvioimisen vaara .....	67
4.4 Korona-ajan lisätalousarvioissa myönnettyjen määrärahojen myöhempi vähentäminen.....	69
4.4.1 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vähennykset .....	69
4.4.2 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vähennykset .....	70
4.4.3 Valtiovarainministeriön hallinnonalan vähennykset.....	71
4.5 Korona-ajan budjetoinnin inkrementaalisuuden poikkeuksellisuus .....	72
5 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	74
5.1 Koronapandemian mullistama budjetointi.....	74
5.1.2 Hallinnonalatasoinen epävarmuus .....	78
5.2 Rajoittuneen rationaalisuuden pandemianaikainen läsnäolo .....	80
5.3 Tulokset aiemman tutkimuksen valossa .....	83
6 POHDINTA .....	86
6.1 Korona-ajan budjetointi ja julkisen talouden kestävyys.....	86
6.2 Tutkimus osana akateemista vuoropuhelua.....	87
6.2.1 Jatkotutkimusehdotukset .....	88
6.2.2 Tutkimuksen rajoitukset.....	89
6.3 Valtion budjetoinnin menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus .....	89
LÄHTEET .....	91

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Epävarmuus tutkimuksen läpäisevänä teemana .....	14
Kuvio 2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet .....	15
Kuvio 3. Julkinen talous alakäsitteineen.....	16
Kuvio 4. Koronan alkutahdit ja lisäbudjetointi vuonna 2020 (VM 2023c; THL 2022, 6) .....	38
Kuvio 5. Lisäbudjetointi vuonna 2021 (VM 2023c).....	48
Kuvio 6. Lisäbudjetointi vuonna 2022 (VM 2023c; Eduskunta 2023k, 2023l, 2023m, 2024) .....	54
Kuvio 7. Läpileikkaus valtion viime vuosien budjetointiin (VM 2023c).....	58
Kuvio 8. Rajoittunutta rationaalisuutta ilmentävät teemat. ....	60
Kuvio 9. Pandemianaikaisen lisäbudjetoinnin kokonaiskuva.....	75
Kuvio 10. Korona-allokaatiot hallinnonaloittain .....	76
Kuvio 11. Valtionvelan kehitys tutkimuksen tarkasteluvälillä (Valtiokonttori 2024).....	78
Kuvio 12. Lisäbudjetoitujen korona-allokaatioiden myöhemmät lisäykset hallinnonaloittain .....	79
Kuvio 13. Lisäbudjetoitujen korona-allokaatioiden myöhemmät vähennykset hallinnonaloittain ...	80
Kuvio 14. Rajoittunut rationaalisuus tutkimuksen teoriassa ja empiriassa .....	81

# 1 JOHDANTO JA TUTKIMUSASETELMA

Kriisit jättävät jälkensä, leimansa ja varjonsa vuosiin, vuosikymmeniin ja jopa vuosisatoihin. Muistamme eri ajanjaksot sen perusteella, mitä silloin on tapahtunut. Muistamme ja tiedämme sen, mikä jää unohtumattomalla tavalla historiaan. Kriisit jäävät mieleemme. Noottikriisi, Kuuban kriisi, öljykriisi, finanssikriisi, eurokriisi, velkakriisi, ilmastokriisi, energiakriisi; mikä ihmeen kriisi? Oxfordin yliopiston (2023a) sanakirjan mukaan kriisillä on alun perin tarkoitettu käännekohtaa, jossa ratkaiseva muutos kohti parempaa tai huonompaa on vääjäämätön. Tänä päivänä kriisi selittyy tilanteena tai ajanjaksona, jota leimaa voimakas vaikeus, epävarmuus tai vaara joko kollektiivisesti tai yksilöllisesti. Kriisi on siis äkillinen hätätila. (Oxfordin yliopisto 2023a; katso Tietjen 2023, 3–6.) 1300-luvun musta surma, ensimmäisen maailmansodan jälkeinen espanjantauti, kylmän sodan aikaiset sotilaalliset kriisit, vuosien 2007–2009 finanssikriisi sekä ihmishistorian lukemattomat sodat ovat vain jäävuoren huippu, kun etsitään konkreettista esimerkkiä termille kriisi.

Koronapandemia jatkaa tätä surullista ihmiskunnan kokemien uhkakuvien listaa. Pandemia jätti jälkensä historiaan yhtenä aikamme vakavimmista maailmanlaajuisista kriiseistä, joka ulotti vaikutuksensa keskeisimpiin ihmiselämän osa-alueisiin; hengestä ja terveydestä talouteen ja toimeentuloon. Sosiaalinen eristäytyminen, laaja-alainen etätyö, lomautukset, terveydenhuollon kuormitus sekä yleinen paniikki ja epätietoisuus ovat vain muutamia mieleeni juolahtaneita muistoja alkuvuoden 2020 poikkeuksellisesta tilanteesta. Anessi-Pessina ym. (2020, 957) linjaavat, että koronapandemia on kriisinä ennennäkemätön tapahtuma. Se alkoi uuden terveydenhuollon asiantuntijoille tuntemattoman taudin aiheuttamana terveyshätätilana, joka johti suuriin määriin kuolemia. Se laukaisi lähes välittömästi maailmanlaajuisen sosiaalisen ja taloudellisen kriisin. Valtiot olivat nopeaa reagointia vaativan tilanteen edessä pandemiasta johtuvien ongelmien kasaantuessa. (Anessi-Pessina ym. 2020, 957.) Agrawal & Bütikofer (2022, 1368) ovat menneet jopa niin pitkälle, että heidän mukaansa koronapandemia on muuttanut tuntemamme maailman. Koronaa koskevien keskeisten tunnuslukujen valossa näin onkin. Maailman terveysjärjestö WHO:n (2024) mukaan varmistettuja koronavirustartuntoja on todettu maailmanlaajuisesti helmikuuhun 2024 mennessä noin 775 miljoonaa, joista hieman yli 7 miljoonaa on johtanut kuolemaan. 5.5.2023 WHO (2023) julisti kolmen koronantäyteen vuoden jälkeen, että koronapandemia ei ole enää kansainvälinen terveyshätätila. Mitä korona jätti lopulta jälkeensä?

Tietjen (2023, 10) toteaa, että kriisit ovat hätätilanteita, jotka uhkaavat yhteiskuntamme keskeisten sektorien, kuten esimerkiksi talouden toimintaa. Pandemian massiivisen inhimillisen iskun lisäksi

myös julkinen talous kärsi viruksen aiheuttamasta taakasta. Maher, Hoang & Hindery (2020, 644) huomauttavatkin, että esimerkiksi Yhdysvalloissa koronapandemia, terveydenhuollon heikkouksien paljastamisen lisäksi, uhkasi juuri julkisen ja kolmannen sektorin talouden kantokykyä (katso Čajková, Šindleryová & Garaj 2021, 1). Čajková ym. (2021, 2) jatkavat, että ensimmäisenä koronavuotena pandemian talousvaikutukset sysäsivät niin kehittyneet kuin kehittyvätkin markkinataloudet laskusuhdanteeseen, ensimmäisen kerran sitten 1930-luvun laman. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF (2020, 5) ennusti huhtikuussa 2020 globaalin talouskasvun pienenevän 3 % samaisena vuonna. Maailman bruttokansantuote pienenikin IMF:n (2021, 6) mukaan vuoden 2020 aikana 3,1 %. Luku on merkittävä, sillä samaisesta IMF:n (2021, 6) tilastosta selviää, että maailman bruttokansantuote kasvoi 2,8 % vuonna 2019. Näin ollen pudotus oli massiivinen. Suomenkaan julkinen talous ei onnistunut välttämään pandemian tuomaa taloudellista taakkaa. Suomen bruttokansantuote laski 2,3 % vuonna 2020 (Tilastokeskus 2022). Varanka ym. (2022, 18) kuvailevat koronakriisin ajaneen Suomen julkisen talouden syvään sukellukseen, josta valtiontalous otti suurimman iskun. Suomen valtion koronaan kytköksissä oleva budjetointi mitattiinkin miljardeissa euroissa jo vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla (Argento, Kaarbøe & Vakkuri 2020, 881). Valtiot suojelivat kansalaisiaan sekä pyrkivät rajoittamaan kriisin sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia poikkeuksellisin toimenpitein (Anessi-Pessina ym. 2020, 962). Koronakriisi osoitti budjetoinnin olevan voimakas väline modernissa yhteiskunnassa (Argento ym. 2020, 876), jonka demokraattiset järjestelmät ovat kärsineet budjettivajeista sekä alati lisääntyvästä julkisesta velasta jo kauan ennen pandemiaa (Wagner 2012, 261).

Koronapandemian ohella myös muiden kriisien ja shokkien, kuten maahanmuuton, luonnonkatastrofien sekä talous-, rahoitus- ja terveyskriisien yleistyminen korostaa budjetoinnin roolia kriisien ennakoinnissa ja niistä selviytymisessä (Anessi-Pessina ym. 2020, 960). Epävarmuus on kriisien ja budjetoinnin yhteinen nimittäjä. Kriisit sisältävät luonnostaan epävarmuuden elementin. Litton (2023, 96) toteaa, että myös budjetointiprosessi sisältää luonnollisesti tuntemattomia muuttujia, vaikka prosessiin liittyvät säännöt ovat selkeät. Budjetointi voidaan nähdä eräänlaisena epätäydellisenä yrityksenä ennakoida tulevaisuutta, minkä lisäksi jokainen organisatorinen ohjelma pitää sisällään siihen mahdollisesti vaikuttavia riskitekijöitä (Litton 2023, 96). Tulevaisuutta ei voi koskaan ennustaa täydellisesti. Argenton ym. (2020, 876) mukaan budjetoinnin avulla valtio kykenee kuitenkin lievittämään itse kriisistä aiheutuvaa epävarmuutta. Julkinen budjetointi voidaan siis nähdä yhtäältä varmuutta rakentavana instrumenttina, joka toisaalta sisältää kuitenkin itsessään runsaasti monitulkintaisuutta (Argento ym. 2020, 876). Kriisiolojen budjetointia voidaan siis lähestyä monesta eri tulokulmasta. Miten kriisi vaikuttaa budjetointiin ja budjetointi kriisistä selviytymiseen? Entä

mikä on tämän yhtälön suhde koko julkiseen talouteen, johon sekä itse kriisi että kriisinaikainen budjetointi olennaisesti vaikuttavat. Nämä ovat ne lähtökohdat, joista lähdän tutkimuksessani liikkeelle tavoitteenani tuottaa sekä tieteellisesti että yhteiskunnallisesti relevanttia tutkimustietoa aiheesta, joka on koskettanut vastikään lähes koko kansakuntaamme.

## **1.1 Tutkittavasta ilmiöstä tutkimusongelmaan**

Ilmiö, jota pyrin tutkimuksellani avaamaan, on julkinen talous kriisioloissa. Tutkimukseni kohteena on puolestaan Suomen valtion harjoittama budjetointi koronapandemian aikana. Tutkimuksen aihepiiri toimii osittaisena jatkumona kandidaatintutkielmalleni, jossa käsittelin seikkaperäisesti Suomen kuntataloutta koronapandemian aikana. Nyt kuitenkin laajennan näkökulmani kuntataloudesta valtiontalouteen tähdätessäni kohti kokonaisvaltaista julkistaloudellista näkökulmaa ja kontekstia koskevan ymmärryksen laaja-alaista lisäämistä. Käsillä olevan tutkimuksen yhteiskunnallista merkitystä ei voi korostaa liikaa. Tutkimuksen kohteena oleva valtion budjetointi on kuitenkin viime kädessä yksi merkittävimmistä julkisen talouden instrumenteista, minkä lisäksi koronapandemia on tutkimuksen tapauksena mitä ajankohtaisin. Pandemian varjo on viimein väistynyt yltämme, mikä luo mahdollisuuden tutkia sen moninaisia vaikutuksia monesta eri näkökulmasta.

Tutkimuksen perustana oleva ilmiö, julkinen talous kriisioloissa, on luonnollisesti ennestään runsaasti tutkittu ilmiö. Kriisit ovat loppujen lopuksi toistuvia ilmiöitä, joita ilmaantuu tasaisin väliajoin eri muodoissa. Valitsin tutkimuksen tapauskriisiksi koronapandemian sen ajankohtaisuuden vuoksi. Julkisen talouden kriisejä, kuten esimerkiksi 1990-luvun lamaa ja vuosien 2007–2009 finanssikriisiä on tutkittu hyvin paljon monista eri näkökulmista, mutta pandemia on ilmiönä vielä niin tuore, että sen tutkiminen on erityisen hyödyllistä, merkittävää ja ennen kaikkea mielenkiintoista. Koronakriisi on tällä hetkellä siinä vaiheessa, että sitä voi jo kokonaisvaltaisesti tutkia ja sen seurauksia tarkastella ilman viime vuosia leimannutta jatkuvaa epävarmuutta. En kuitenkaan väitä kaikkien pandemian pitkän aikavälin seurausten ja vaikutusten olevan tiedossa, taudin katoamisesta puhumattakaan. Koronan nykytilan huomioiden totean tämänhetkisen tutkimusasetelman tosin pahimpia koronavuosia hedelmällisemmäksi. Tutkimukseni kulkua ohjaa yhteensä kolme tutkimuskysymystä:

### **1) Millaisia muutoksia koronapandemia toi Suomen valtion budjetointiin?**

#### **1.1) Miten pandemianaikaiset lisätalousarviot ilmentävät kriisistä juontunutta epävarmuutta hallinnonalatasolla?**

### **2) Millainen yhteys rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleilla on Suomen valtion korona-ajan budjetointiin?**



Päädyin valitsemaan tutkimuksen kohteeksi valtion budjetoinnin korona-aikana syystä, että sitä ei ole oikeastaan tutkittu valitsemassani kontekstissa ja valitsemani teorian valossa aikaisemmin. Tutkimuksen tieteellistä tarpeellisuutta perustelen siis tutkimusaukolla. Analyysini tukena hyödynnän rajoittuneen rationaalisuuden teoriaa. Budjetointia ja rajoittunutta rationaalisuutta on toki tutkittu paljon sekä yhdessä että erikseen, mutta niitä ei ole liialti yhdistetty viimeisimmän kansainvälisen talouskriisin, koronapandemian, kanssa valitsemillani menetelmillä. Tiedetään siis vain vähän siitä, miten pandemian aiheuttama laaja ja pitkäkestoinen epävarmuus on vaikuttanut valtioneuvoston budjetointiin. Osoittamani tutkimusaukko johtaa nähdäkseni tilanteeseen, jossa tuotettu tutkimustieto on alkuperäistä ja sille on paikkansa hallintotieteen ja etenkin julkisen talousjohtamisen tutkimuksessa.

## **1.2 Tutkimuksen menetelmät ja aineisto**

Tutkimukseni on laadullinen tapaustutkimus, jonka aineiston analysoin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin.

### **1.2.1 Laadullinen tutkimus**

Saldañan (2011, 4) mukaan laadullinen tutkimus on yleisnimitys monenlaisille todellisen elämän tutkimiseen liittyville lähestymistavoille ja menetelmille. Saldaña (2011, 4–18) jatkaa, että laadullisen tutkimuksen suuntauksia edustavat esimerkiksi etnografia, narratiivinen tutkimus, sisällönanalyysi, arviointitutkimus, toimintatutkimus sekä tämän tutkimuksen tutkimusstrategiaksi valittu *tapaustutkimus*. Laadullisessa tutkimuksessa kerätty ja analysoitu tieto koostuu tekstimateriaalista, kuten esimerkiksi haastatteluaineistosta ja dokumenteista, tai visuaalisesta materiaalista, kuten esimerkiksi valokuvista, videoista ja verkkosivuista. Laadullisen tutkimuksen aineisto on siis pääosin luonteeltaan ei-kvantitatiivista. (Saldaña 2011, 4.) Tämä laadullisen tutkimuksen fundamentaalinen ominaispiirre näkyy tutkimuksessani siten, että nojaan empiirisen aineiston osalta tekstimateriaaliin, jota analysoin sanallisilla menetelmillä. Sandelowskin (2004, 3) mukaan laadullinen tutkimus pyrkii tuottamaan yksityiskohtaisia kuvauksia ja tarkkoja tulkintoja ihmisistä ja niistä sosiaalisista, kielellisistä sekä materiaalisista käytännöistä ja tapahtumista, joita ihmiset ovat yhtäältä muovanneet ja jotka toisaalta muovaavat ihmisiä. Ihminen on siis laadullisen tutkimuksen ydin. Hammersley (2013, 13) toteaaakin, että useimmat laadulliset tutkimukset tutkivat tavallista ja todellista elämää; sitä, mitä tapahtuu tavallisessa ympäristössä, jossa ihmiset elävät ja työskentelevät. Nämä laadullisen tutkimuksen piirteet näkyvät tarkoituksessani tarkastella yksityiskohtaisesti Suomen valtion korona-ajan budjetointia kiinnittäen erityistä huomiota budjetoinnin inhimillisiin aspekteihin.

Laadullinen tutkimus on kiteytettynä empiirisen tutkimuksen muoto, joka sisältää tarkoituksenmukaisen näytteenoton, kuten esimerkiksi haastattelun tai dokumenttianalyysin jostakin informatiivisesta tapauksesta. Sillä pyritään tuottamaan ideografista, eli TTP:n (2015) mukaan todellisuuden koettuja piirteitä kuvailevaa tietoa nomoteettisen, eli TTP:n (2019) mukaan yleisesti päteviä lainalaisuuksia tuottavan tiedon sijaan, koska laadullisen tutkimuksen painopiste on tiettyjen ilmiöiden, tapahtumien ja tapausten syvässä ymmärtämisessä. (Sandelowski 2004, 3.) Laadullisen tutkimuksen tuloksissa esitetään useimmiten datan analyttisen synteessin pohjalta tehdyt keskeiset löydökset. Tulokset voivat sisältää esimerkiksi uusia oivalluksia ja ymmärryksiä yksilöllisistä ja sosiaalisista ongelmista, tietyn toimintaperiaatteen tai ohjelman vaikuttavuuden arviointia sekä kritiikkiä olemassa olevaa yhteiskuntajärjestystä kohtaan. (Saldaña 2011, 4.) Syvällinen ymmärrys on tämänkin tutkimuksen tavoitteena. Tarkastelen kriisinaikaisen budjetoinnin ulottuvuuksien, rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumallien, pandemian pyörteessä olevan julkisen talouden ja osin myös sen kestävyysnäkökulman muodostamaa monitulkintaista kokonaisuutta, jonka ymmärtäminen vaatii syvällistä ja seikkaperäistä tutkimusotetta.

Laadullisen tutkimuksen idea on siis ennemminkin kuvausten ja selitysten luomisessa ja kehittämisessä, ei ennalta määriteltyjen hypoteesien testaamisessa. Tämä lähtökohta antaa laadulliselle tutkimukselle tietynlaista joustavuutta ja suuntaa läpi prosessin. Laadulliselle tutkimukselle on myös luonteenomaista, ja siitä on oikeastaan mahdotonta eliminoida, että tutkijan henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat tutkittavaan aineistoon ja siitä tehtyihin päätelmiin. Laadullisessa tutkimuksessa ei ole myöskään tapana tehdä sijoituksia, laskentoja tai mittauksia, eli tutkimuksessa käytetty data on melko strukturoimatonta. Näiden lisäksi laadullinen tutkimus perehtyy usein muutamaan, tai jopa vain yhteen tapaukseen, jonka analysoimisessa nojataan sanalliseen kuvaukseen ja tulkintaan. (Hammersley 2013, 12–14.) Hammersley (2013, 12) määrittelee koko laadullisen tutkimuksen käsitteen osin näiden piirteiden perusteella. Näistä piirteistä nostan esiin erityisesti laadullisen tutkimuksen sisältämän luonnollisen subjektiivisuuden, tai vaihtoehtoisesti täydellisen objektiivisuuden puutteen, joka tulee tiedostaa myös tässä tutkimuksessa, joka muutenkin pitää sisällään suurimman osan tässä luvussa esitellyistä laadullista tutkimusta määrittelevistä ominaispiirteistä.

### **1.2.2 Tapaustutkimus**

Tapaustutkimuksessa tutkitaan tietyn projektin, politiikan, instituution, ohjelman tai järjestelmän kompleksisuutta ja ainutlaatuisuutta syvällisesti useista näkökulmista todellisen elämän kontekstissa. Tapaustutkimus perustuu näyttöön, sisältää erilaisia menetelmiä ja sen ensisijaisena tarkoituksena on

luoda syvällistä ymmärrystä tietystä valikoidusta tapauksesta tiedon tuottamiseksi sekä esimerkiksi menettelytapojen kehittämisen informoimiseksi. (Simons 2009, 21; katso Yin 2014, 16.) Thomasin & Myersin (2015, 121) mukaan tapaustutkimus on nimensä mukaisesti tutkimus; ei kuvaus tai tallenne jostakin tapauksesta. Sen täytyy tutkimuksena antaa selitys laajemmalle teemalle ja auttaa jonkin teoreettisen ongelman ymmärtämisessä. Tapaustutkimuksessa ei voi kuitenkaan tutkia mitä tahansa. Tutkittavan tapauksen tulee olla tapaus jostakin ilmiöstä. Tapaustutkimuksessa tutkittava ilmiö toimii tutkimusobjektina, kun taas itse tapaus tutkimuksen subjektina. Tapaustutkimuksen subjekti voi olla henkilö, ajanjakso, paikka, tapahtuma, instituutio, tai muu ilmiö. Subjektin tulee kuitenkin olla jossain määrin eheä, kompleksisuutta sisältävä kokonaisuus tullakseen valituksi tapaustutkimuksen keskiöön. (Thomas & Myers 2015, 121–122.) Tutkimuksessani koronapandemia on yksittäinen tapaus, tosielämän esimerkki julkisen talouden kriisitilasta, minkä johdosta voidaan todeta julkisen talouden kriisitilan edustavan tutkimuksessani tutkimusobjektia ja koronapandemian puolestaan tutkimussubjektia.

Simons (2014, 457) näkee, että tutkimuksessa käytetyt menetelmät eivät määrittele tapaustutkimusta tapaustutkimukseksi. Sen sijaan tapaustutkimukselle ominainen erityisyys sekä itse tapaus kaikkine piirteineen toimivat tapaustutkimuksen määrittäjinä. Tapaustutkimus voi siis olla menetelmiltään niin laadullinen kuin määrällinenkin. Laadullinen tapaustutkimus, jota juuri tämä tutkimus edustaa, kuvailee tiettyä tapahtumaa, projektia tai ohjelmaa laaja-alaisesti. Pyrkimyksenä voi olla esimerkiksi tietyssä sosiopoliittisessa kontekstissa toteutetun ohjelman tai politiikan laadun ja kompleksisuuden syvälinen kuvaaminen. (Simons 2014, 457–458.) Tämä laadullisen tapaustutkimuksen ominaispiirre näkyy tutkimuksessani pyrkimyksenä kuvata tarkasti koronakriisin luoman epävarmuuden varjossa toteutettua valtion budjetointia ja sen yhteyttä rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleihin. Simonsin (2014, 458) mukaan laadullisen tapaustutkimuksen laadullisuus piilee subjektiivisen, erityisesti kokemuksellisen, käytännöllisen sekä selittävän, tiedon korostamisena propositionaalisen tiedon sijaan. Täten kyetään ensinnäkin ymmärtämään tapauksesta havaittu sekä myös kertomaan siitä (Simons 2014, 458).

Esimerkiksi Simons (2014, 465) tunnistaa, että yleensä tapaustutkimuksen rajoitteena pidetään sen yleistämiseen liittyvää problematiikkaa. Tapaustutkimuksella tuotetun tiedon yleistäminen tapahtuukin eri lailla verrattuna muihin tutkimusstrategioihin; tapaustutkimusta ei ole siis kuitenkaan mahdotonta yleistää. Tapaustutkimuksen mahdollisuudet yleistämiseen ovat hyödyllisiä tilanteessa, jossa pyritään esittämään tutkimuksellisia perusteluja tapaustutkimuksen tekemiselle. (Simons 2014, 465–466). Tämä lähtökohta on merkityksellinen tässäkin tutkimuksessa. Pyrin tapaukseen liittyvällä yksityiskohtaisella tarkastelulla ja raportoinnilla sekä lopulta tutkimuskysymyksiini vastaamalla

tuottamaan syvällisen näkökulman, joka ei rajoitu pelkästään tapauksen kontekstin sisäpuolelle. Seuraavat tapaustutkimuksen yleistämiseen ja seikkaperäisyyteen liittyvät huomiot toimivatkin osaltaan tämän tapaustutkimuksen Simonsin (2014, 466) tarkoittamina tutkimuksellisina perusteluina.

Saldaña (2011, 9) toteaa, että tapaustutkimuksen yleistettävyyttä riippuu tutkijan loogisesta ja tulkinnallisesta suostuttelukyvystä ja lukijan kyvystä tehdä johtopäätöksiä tapauksen pohjalta. Tapaustutkimuksen yleistettävyyttä on siis tosiaan tässä mallissa monen muuttujan summa. Simonsin (2014, 465) mukaan laadullisesta tapaustutkimuksesta johdettujen päätelmien tekeminen syntyy kontekstinsisäisen tulkintaprosessin kautta. Johtopäätösten tekeminen on siten mahdollista tapauksen kontekstin ja itse tapauksen runsasluontoisen kuvauksen kautta, jotta lukija kykenee tunnistamaan tapauksen sisällön ja kytkeytymään siihen. Yleistäminen voidaan tehdä siis joko peilaamalla käsillä olevaa tapausta muihin tapauksiin tai vaihtoehtoisesti tarkastelemalla yksittäistä tapausta sen kaikessa ainutlaatuisuudessa. (Simons 2014, 465.) Stake (1995, 8) huomauttaa kuitenkin, että tapaustutkimuksen ydin on sen seikkaperäisyys, ei yleistäminen. Simonsin (2014, 466) mukaan Stake (1995, 8) viittaa tällä siihen, että yksittäisen tapauksen ainutlaatuisuuden ymmärtäminen on tapaustutkimuksen lähtökohtainen idea. Muiden tapausten ymmärtämisen sijaan yhden tietyn tapauksen tutkiminen tähtää juuri tämän käsillä olevan tapauksen ymmärtämiseen (Stake 1995, 4). Jos asia kerran on näin, niin mikä funktio yleistämisellä lopulta on tapaustutkimuksessa?

Simons (2014, 466) jatkaa, että tapaustutkimuksen tarjoamat oivallukset voivat saada onnistuessaan yleismaailmallista merkitystä, mikä puolestaan edellyttää tapauksen sisällön, erityispiirteiden ja ainutlaatuisuuden seikkaperäistä raportointia ja esittämistä tavalla, jonka kaikki voivat tunnistaa. Pysin noudattamaan tätä lähestymistapaa läpi tutkimuksen tapausosion kartoittaessani valtion korona-ajan budjetointia mahdollisimman syvällisesti tarkoitukseni tuottaa seikkaperäistä, monia tahoja hyödyttävää tietoa. Huomio tapauksen ainutlaatuisuudesta korostuu tutkimuksessani erityisen paljon koronapandemian ollessa tapauksena mitä uniikkein. Ainutlaatuisuuden lisäksi pandemia on tapauksena lukijaa lähellä. Väitän pandemiolla olleen edes jotakin vaikutusta lähes jokaisen tutkimustani lukevan tahon elämään. Nämä lähtökohdat luovat siis antoisat lähtökohdat yleismaailmallisesti merkittävän tiedon tuottamiseen. Koska kyseessä on tutkimus merkittävän valtiontalouden instrumentin, budjetoinnin, kriisinaikaisesta toteuttamisesta ja sen tulkitsemisesta hyödyntäen rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleja, on ajateltava myös tapaustutkimuksella tuotetun tiedon mahdollista merkitystä sitä hyödyntäville päättäjille. Simons (2014, 467) huomauttaakin, että tapaustutkimuksen seikkaperäisyys ei todellakaan tee siitä hyödyttömiä poliittisia päättäjiä silmällä pitäen, sillä seikkaperäiset kertomukset vastaavat usein siihen, että miksi aiemmat

menettelytavat joko ovat tai eivät ole toimineet. Uuden tieteellistä relevanssia omaavan tiedon tuottamisen lisäksi koen, että tutkimukseni tarjoaa tarkan ja kokonaisvaltaisen kertomuksen pandemianaikaisesta valtion talousarviotalouden hoidosta. Toisin sanoen tutkimukseni tapausosio, tutkimuskysymyksiin vastaamisen ohella, kuvaa suurta osaa Suomen valtion taloudellisesta toiminnasta koronapandemian aikana. Koen, että tämä huomio antaa tutkimukselleni relevanssia sekä päättäjien että jokaisen julkisen talouden viime vuosien kehityksestä kiinnostuneen tahon keskuudessa.

### **1.2.3 Tutkimuksen aineisto ja analyysimenetelmät**

Tutkimukseni empiirinen aineisto rajoittuu yksinomaan valtionalouden dokumenttiaineistoon. Rajaan tätä aineistoa kuitenkin siten, että analyysin keskiössä ovat lähinnä valtion pandemianaikaiset talous- ja lisätalousarviot perusteluineen. Nämä muodostavat tutkimukseni aineiston kulmakiven, johon koko tutkimuksen empiirinen konteksti nojaa. Empiirinen aineisto on rajattu kuvatuksi muutamaan eri syyhyn perustuen. Ensinnäkin valtion talous- ja lisätalousarviot ovat eittämättä keskeisimmät budjetointiin liittyvät asiakirjat; ne ovat budjetoitiprosessien lopputuote. Näiden juridisten lopputuotteiden ohella huomioni kiinnittyy luonnollisesti myös kyseisten dokumenttien taustalla vahvasti vaikuttaviin, lainsäätäjän tahtoa ilmentäviin talousarvioesityksiin ja valiokuntamietintöihin, mistä selviää esimerkiksi tietyn määrärahaehdotuksen taustalla vaikuttavat syyt. Toiseksi koen, että erityisesti kriisin myllerryksessä nopeasti laaditut lisätalousarviot kuvastavat pandemia-aikaa ja sitä laajamittaisen epävarmuuden ja eräänlaisen hädänalaisuuden todellisuutta, joka silloin oli valloillaan. Aineisto luo toisin sanoen hedelmällisen tutkimusasetelman. Näiden seikkojen lisäksi aineiston rajaamisen taustalla vaikuttavat myös yksinkertaiset tutkimuksen laajuuteen ja aikatauluun perustuvat syyt.

Empiria yhdistyy teoriaan aineiston analyysissä, jossa hyödynnän empiirisen kontekstin ulkopuolelta tuotua rajoittuneen rationaalisuuden teoriaa pyrkiessäni löytämään vastauksia tutkimuskysymyksiini. Pyrin rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleja hyödyntämällä tunnistamaan budjettiasiakirjoista koronapandemian vaikutuksia budjetointiin ja eteenpäin koko julkiseen talouteen sekä osin myös sen kestävyys samalla peilaten pandemianaikaista budjetointia ja rajoittuneen rationaalisuuden teoriaa toisiinsa. Tiedostan, että primäärilähteenä hyödyntämäni dokumenttiaineisto on luonteeltaan juridisen mustavalkoista, mikä tekee osaltaan henkilösidonnan ja subjektiivisuutta korostavan teorian hyödyntämisestä metodinomaisena linssinä haastavaa, mutta sitäkin mielenkiintoisempaa. Muun muassa rajoittunutta rationaalisuutta avaavan teoreettisen viitekehyksen osalta aineisto koostuu lähinnä kansainvälisestä vertaisarvioidusta artikkeliaineistosta sekä muusta tutkimuskirjallisuudesta.

Suomen valtiontalouden kokonaisuutta taustoittaessani hyödynnän myös muuta kotimaista dokumenttiaineistoa sekä juridista aineistoa.

Yin (2014, 17) mieltää, että tapaustutkimus nojaa lukuisiin eri tiedonlähteisiin ja hyötyy aiemmista aiheita koskevista teoreettisista esityksistä tiedon keräämisessä ja sen analysoimisessa. Nämä tapaustutkimusta ja sen aineistoa kuvaavat piirteet antavat leimansa myös tälle tutkimukselle. Tutkimukseni ensinnäkin nojaa erilaisiin tiedonlähteisiin ja toiseksi hyötyy merkittävästi aiheita koskevista teoreettisista esityksistä. Tämä on nähtävillä sekä tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä että itse tapausosiossa. Dokumenttiaineisto, juridinen aineisto, tutkimuskirjallisuus sekä muu aiheita koskeva kirjallisuus edustavat tutkimuksen laadullista, pääasiallista aineistoa. Näiden lisäksi erityisesti valtiontalouden budjettiasiakirjojen sisältämä numeerinen aineisto ja sitä havainnollistamaan laatimani diagrammit tuovat tutkimukseen myös jonkin verran määrällistä sisältöä, vaikka tutkimus laadulliseksi profiloituukin. Aiemmat teoreettiset esitykset ovat merkittävä osa tutkimustani; ovathan ne suuressa roolissa niin teoreettisessa viitekehyksessä kuin aineiston analyysissäkin. Aikaisempi aiheita koskeva tutkimus ja rajoittunut rationaalisuus asettavat tutkimuksen sen teoreettiseen kontekstiin, minkä lisäksi rajoittunut rationaalisuus säilyy tutkimuksen kulmakivenä siirryttäessä aineiston analyysiin sekä eteenpäin aina johtopäätöksiin ja pohdintaan asti.

Analysoin tutkimukseni tapausosion empiirisen aineiston käyttäen teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Mikä lopulta on aineiston ja sen analyysin välinen suhde? Tuomen ja Sarajärven (2018, 122) mukaan tutkimuksen aineisto on katsaus tutkittavaan ilmiöön ja sitä analysoimalla saavutetaan selkeä kuvaus tästä ilmiöstä. Corbin ja Strauss (2008, 64) luonnehtivat analyysin antavan datalle merkityksen. Analyysin ollessa kuvatus lailla mitä keskeisin osa tutkimusprosessia, on syytä kuvata analyysia koskevia valintoja ja ulottuvuuksia tutkimukseni kontekstissa. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 122) kuvaavat sisällönanalyysia analyysin muotona, jonka avulla tutkimuksen aineistoa muovataan ja pilkotaan selkeäksi ja johdonmukaiseksi sen informaatioarvoa kuitenkin vähentämättä. Tämän tietyn analyysimenetelmän valinta oli tutkimukseni tapauksessa monien tekijöiden summa. Ensinnäkin sisällönanalyysi itsessään on analyysimenetelmänä soveltuva erityisesti dokumenttien analysoimiseen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117). Valtiontalouden dokumentit ovat tutkimukseni empiirisen osan, tapausosion, ydinsisältöä, minkä vuoksi sisällönanalyysin valinta on kohdallani varsin intuitiivinen. Toiseksi laadullisen aineiston analyysia yleensä kuvaa hyvin sen pyrkimys saattaa alkujaan hajanainen aineisto yhtenäiseksi ja mielekkääksi kokonaisuudeksi (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122). Koska analysointini kohteena olevien toisistaan eroavien dokumenttien kokonaissivumäärä mitataan tuhansissa, toimii edellä mainittu sisällönanalyysin ominaispiirre suhteellisen ymmärrettävänä perusteena kyseisen analyysimenetelmän valinnalle. Aineistoa pitää siis

lyhyesti sanottuna tiivistää, selkeyttää ja yhdistää, mikä edellyttää tarkoituksenmukaista sisällönanalyysia.

Tutkimukseni ollessa perustavanlaatuisella tavalla laadullinen, on syytä mainita Tuomen ja Sarajärven (2018, 119) huomio siitä, että sisällönanalyysiin kuuluu olennaisesti dokumenttien sisällön sanallinen kuvaaminen määrällisen sijaan. Vaikka tutkimukseni perusluonteen ja analyysimenetelmän välillä vallitsee edellä kuvattu toimiva yhteys, tuottaa sisällönanalyysin valinta analyysimenetelmäksi tutkimuksen edetessä pienimuotoisen ongelman. Tuomen ja Sarajärven (2018, 117) mukaan sisällönanalyysin tavoitteena on kuvata tutkittavaa ilmiötä tiivistetysti, mikä on huomio, joka on aika lailla ristiriidassa Simonsin (2014, 457–458) tapaustutkimuksen ominaispiirteinä näkemien syvällisyyden ja laaja-alaisuuden kanssa. Tässä vaiheessa koenkin tarpeelliseksi huomauttaa, että vastatakseni tutkimuskysymyksiini ja tuottaakseni tietoa, on empiiristä dokumenttiaineistoa käsiteltävä sen kompleksisuuden vaatimassa laajuudessa, mutta kuitenkin samanaikaisesti tiivistetysti tutkimuksen liiallisen paisumisen ehkäisemiseksi. Kultainen keskitie lienee varsin osuva ilmaus tässäkin asiayhteydessä.

Grönfors (2011, 94) näkee, että sisällönanalyysi ei ole itsessään keino johtopäätösten tekemiseen, vaan pikemminkin väline johtopäätösten mahdollistamiseen; kerätty aineisto saatetaan muotoon, josta päätelmiä voi ylipäätään johtaa. Tässä yhteydessä sisällönanalyysin teoriaohjautuvuus nousee omaksi puheenaiheekseen. Teoriaohjaavalla sisällönanalyysilla tarkoitetaan Tuomen ja Sarajärven (2018, 133) mukaan muuten aineiston ehdoilla etenevää analyysia, jossa empiria kuitenkin kohtaa teorian aineiston ulkopuolelta tuotujen, tutkittavasta ilmiöstä ikään kuin annettuina otettujen teoreettisten käsitteiden muodossa. Tämä aineiston abstrahoinnissa ilmenevä teorian ja empirian kohtaaminen erottaakin teoriaohjaavan sisällönanalyysin aineistolähtöisestä sisällönanalyysista, jossa teoreettiset käsitteet ammennetaan itse aineistosta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 133). Grönfors (2011, 85) näkee abstrahoinnin tarkoittavan aineiston järjestämistä muotoon, joka mahdollistaa datasta johdettujen päätelmien siirtämisen yksittäiseltä tasolta yleiselle tasolle.

Tutkimukseni kontekstissa nämä teoriaohjaavan sisällönanalyysin lähtökohdat ja ominaispiirteet näkyvät siten, että tuon aineiston rinnalle varsin laajan rajoittuneen rationaalisuuden käsitteistön. Tiedetään siis jo valmiiksi, että tutkimukseni tapausosion kohteena oleva budjetointi on luonteeltaan rajoittuneen rationaalista (Wildavsky 1975, 5). Tämä lähtökohta otetaan annettuna; käsitteet ovat jo valmiiksi yhteydessä keskenään. Siksi analyysissa ei olekaan kysymys käsitteiden mahdollisesta yhteydestä, vaan valmiiksi tiedetyn yhteyden luonteesta tietyssä kontekstissa. Teoreettinen käsitteistö nousee käsiteltäväksi kuitenkin vasta abstrahointivaiheessa. Tutkimuskysymykseni ja tutkimuksen empiirisen osion päälukujen otsikot ilmentävätkin aineiston roolia; vain toinen sekä kysymyksistä

että pääluvuista on valtaosin kytköksissä rajoittuneen rationaalisuuden teoriaan. Aineiston vetovastuu sisällönanalyysissäni on siis suuri. Teorialla on kuitenkin merkityksensä. Implementoimassani teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä teoria nimenmukaisesti ohjaa aineiston analyysia sen hallitsemisen sijaan. Tarkoitukseni ei siis ole todellakaan testata rajoittuneen rationaalisuuden malleja uudessa kontekstissa, vaan pikemminkin antaa aineistosta nousseiden havaintojen puhua puolestaan teorian asettamassa kehyksessä. Teorian hyöty ilmenee tutkimuksessani lähinnä johtopäätöksien tekemisessä. Näen, että Grönforsin (2011, 94) huomio sisällönanalyysin ja johtopäätösten tekemisen välisestä suhteesta on tässä yhteydessä keskeinen. Kun olen järjestänyt aineiston tarkoituksenmukaiseen muotoon sisällönanalyysin avulla, voin tuoda teorian empirian rinnalle ohjaamaan päätelmieni tekemistä ja yhdistämään havaintoni osaksi aiempaa aihetta koskevaa teoreettista ajattelua.

### **1.3 Tutkimuksen muut keskeiset valinnat ja rajaukset**

Tutkimukseni aihepiirin globaaliudesta huolimatta tutkimuksen tapausosio rajoittuu yksinomaan Suomen kontekstiin. Valinnan taustalla vaikuttaa muun muassa Suomen vahva julkinen sektori. On hedelmällistä tutkia kriisinaikaista julkista budjetointia valtiossa, jonka julkinen kulutus on normaalioloissakin merkittävän suurta. Myös aineiston saatavuuteen ja tulkitsemiseen liittyvät seikat puolsivat empiirisen tarkastelun rajaamista ainakin näennäisesti Suomen rajojen sisäpuolelle. Tutkimuksen aihepiirin kansainvälinen ulottuvuus käykin ilmi ensin tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä, minkä jälkeen siihen palataan myös tutkimusten tuloksia refleктоitaessa. Koska tutkimukseni koskee korona-ajan budjetointia ja julkista taloutta juuri koronakriisin aikana, otetaan tutkimuksen ajallinen rajausta oikeastaan annettuna. Kriisillä on tässä tapauksessa sekä alku että loppu, mikä määrittää tutkimuksen ajallisen kontekstin. Budjetointia tarkastellaan koronakriisin puhkeamisesta sen laantumiseen asti. Koronakriisi puhkesi Kiinassa joulukuussa 2019 ja levisi pandemiaksi alkuvuonna 2020 (Anttila 2023, 1). Koronakriisin laantumisen viitataan tässä yhteydessä pääosin toukokuussa 2023 annettuun WHO:n (2023) julistukseen siitä, että koronapandemia ei ole enää kansainvälinen terveyshätätila. Tutkimuksessa tarkastellaan budjetointia pitkälti tällä aikavälillä tuotettujen talous- ja lisätalousarvioiden kautta erityisen huomion ollessa luonnollisesti vuosissa 2020, 2021 ja 2022.

On kuitenkin huomionarvoista, että korona itsessään ei ole kadonnut mihinkään, päinvastoin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2023) mukaan koronavirustapauksia oli Suomessa nimittäin lukumäärällisesti enemmän lokakuussa 2023 kuin huhtikuussa 2020. Huomio on keskeinen, sillä huhtikuussa 2020 Suomessa vallitsivat koronavirustilanteen johdosta asetetut poikkeusolot ja



hallituksen linjaamat toimenpiteet rajoittivat ihmisten elämää ja toimintaa merkittävästi (VN 2020a, 2020b). Esimerkkinä tilanteen poikkeuksellisuudesta mainittakoon 28.3.2020 alkanut Uudenmaan sulku (VNK 2020). Syksyllä 2023 koronavirustautia ei enää luokiteltu yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi, eikä rajoitustoimia ollut lainkaan käytössä (VN 2023). Sanamuoto on siis tässä yhteydessä mitä keskeisin; kriisi on päättynyt, korona ei. Kiteytettynä kriisi erityispiirteinen on tutkimuksen kiinnostuksen kohteena itse taudin sijaan.

### **1.3.1 Tutkimuksen menetelmiä ja rakennetta koskevat valinnat**

Tutkimukseni rakenne on raportoinnin osalta lineaarinen. Lineaarinen raportointi on tutkimuksen raportoinnin muodosta ilmeisin; se alkaa tiivistelmästä, jonka jälkeen edetään johdannon ja menetelmäosion kautta tapausosioon tai analyysiin ja lopuksi tutkimuksen tuloksiin ja johtopäätöksiin (Simons 2014, 465). Tutkimukseni koostuu kuudesta pääluvusta alalukuineen. Näiden lisäksi tutkimukseni sisältää luonnollisesti myös sisällys-, kuvio- ja lähdeluettelon. Johdannossa ja tutkimusasetelmassa esittelen tutkimuksen lähtökohdat sekä kontekstin että menetelmien osalta. Teoreettisessa viitekehyksessä kytken tutkimukseni aiempaan tutkimusperinteeseen ja esittelen tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Luvut kolme ja neljä edustavat tutkimuksen tapausosiota. Näissä luvuissa esittelen tutkimukseni empiirisen kontekstin ja aineiston, jonka analysoin valitsemillani menetelmillä. Luvussa viisi tuon ensin esiin tutkimukseni tapausosion tulokset, minkä jälkeen esitän johtopäätökseni ja pohdintani niiden pohjalta.

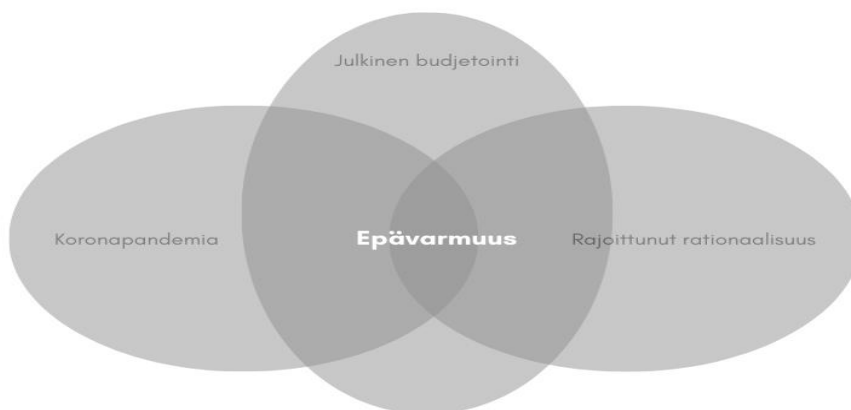
Saldañan (2011, 9) mukaan tapaustutkimuksen tapauksen valinnan taustalla voi olla monia syitä, joista monet ovat kytköksissä tutkijaan. Esimerkiksi tapauksen ainutlaatuisuus voi johtaa tapauksen tarkoitukselliseen valitsemiseen. Tapaus voidaan toisaalta valita myös strategisesti tapauksen tyypillisyyteen liittyvistä syistä. (Saldaña 2011, 9.) Kuten jo lyhyesti tutkimuksen tieteellistä ja yhteiskunnallista relevanssia ja ilmiön ja kohteen valintaa luvussa 1.1 käsittelin, piilee tutkimukseni perustavanlaatuisen valintojen taustalla monia tekijöitä, joista monet ovat subjektiivisia. Havaitsemani tutkimusaukon ja tutkimuksen toteutusajankohdan luoma hedelmällinen tutkimusasetelma, budjetoinnin julkistaloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys sekä koronapandemian ainutlaatuisuuden kiehtovuus ovat kaikki perusteluja sille, miksi tutkimukseni on relevantti ja tarpeellinen. Nämä samat perustelut vaikuttavat myös tapaukseni valinnan taustalla. Valitsin koronapandemian tutkimukseni tapauskriisiksi siis tarkoituksellisesti.

### **1.3.2 Teoriaa koskevat valinnat**

Teoriavalintani taustalla on muutamia eri syitä. Ensiksi mainittakoon, että rajoittuneen rationaalisuuden teoria on tunnustettu teoria, jolla on pitkä perinne aiemmassa budjetointia koskevassa tutkimuksessa (The Nobel Prize 1978; Schwarz, Christensen & Zhu 2022, 902). Teoriavalintani luo jatkuvuutta jo valmiiksi pitkään jatkuneeseen aihetta koskevaan tutkimusperinteeseen ja asettaa siten juuri tämän tutkimuksen osaksi laajempaa kokonaisuutta. Teoria yhdistää tutkimukseni kohteen eli Suomen valtion korona-ajan budjetoinnin sekä lukuisat aikaisemmat ja merkittävät rajoittunutta rationaalisuutta koskevat ajatukset keskenään. Toiseksi teen laadulliselle tutkimukselle epätyypilliseen tapaan (katso Hammersley 2013, 12; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 160) alustavan oletuksen, että pandemian luoma laaja ja pitkäkestoinen epävarmuus vaikutti jo valmiiksi rajoittuneen rationaaliseen budjetointiprosessiin ja sitä kautta tehtyihin budjetointipäätöksiin Suomen kontekstissa. Tutkimuksen seuraava luku, teoreettinen viitekehys, alustaa tapausosioon sijoittuvan kotimaata koskevan analyysin kytkien tutkimuksen samalla osaksi aihetta koskevaa akateemista keskustelua.

## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tapaustutkimuksen teoriaosasta puhuttaessa viitataan yhteyksiä etsivään analyysiin, jolla pyritään yhdistämään ajatuksia ja löytämään selityksiä. Ilman teoretisointia tapaustutkimus ei ole tutkimus, vaan pikemminkin kuvaus. Analyysi, tässä yhteydessä teoretisointi, toimii osaltaan siis myös tutkimusobjektina. (Thomas & Myers 2015, 123.) Tutkimukseni teoreettinen viitekehys koostuu tutkimuksen keskeisten käsitteiden määrittelystä, aikaisemman budjetointia koskevan tutkimuskirjallisuuden avaamisesta sekä rajoittuneen rationaalisuuden käsitteenmäärittelyä syvällisemmästä tarkastelusta. Viitekeh്യkseni rakentuu pitkälti epävarmuuden ympärille, ihan tarkoituksella. Epävarmuus yhdistää nimittäin tutkimukseni kohdetta; budjetointia, tapauskriisiä; koronapandemiaa sekä keskeistä teoriaa; rajoittunutta rationaalisuutta. Epävarmuutta voisi täten nimittää, kontekstin huomioiden, myös koko tutkimukseni läpäiseväksi teemaksi, sillä se on läsnä tutkimuksen pääotsikosta pohdintaan saakka. Siksi en myöskään näe epävarmuutta tutkimukseni keskeisenä käsitteenä, vaan pikemminkin keskeiset käsitteet yhteen nivovana, käsitteitä abstraktimmalla tasolla vaikuttavana voimana.



*Kuvio 1. Epävarmuus tutkimuksen läpäisevänä teemana.*

### 2.1 Tutkimuksen keskeisten käsitteiden määrittely

Tutkimukseni keskeiset käsitteet eli avainsanat ovat julkinen talous siihen sisältyvine alakäsitteineen, julkinen budjetointi, koronapandemia ja rajoittunut rationaalisuus. Käsitteiden välillä vallitsee merkittävä yhteys, jota voitaisiin kuvailla yleisessä kontekstissa näin: Luonteeltaan rajoittuneen

rationaalinen budjetointi on merkittävä julkisen talouden instrumentti, jonka toimintaympäristöön koronapandemia olennaisella tavalla vaikutti.

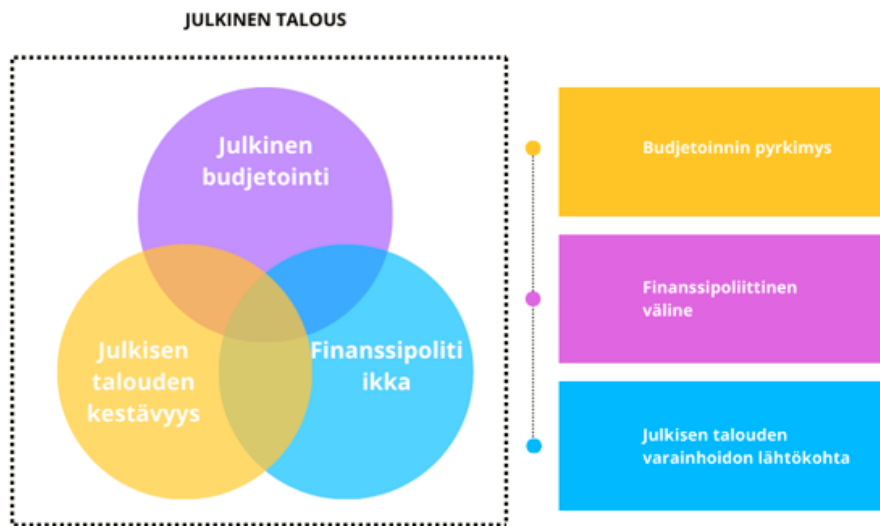


Kuvio 2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet

### 2.1.1 Julkinen talous

Oxfordin yliopiston (2023b) lyhyen määritelmän mukaan julkisella taloudella tarkoitetaan valtion- ja paikallishallinnon tuottamien tavaroiden ja palvelujen rahoittamista verovaroin tai muin keinoin. Samaa nimeä kantava tutkimusala tutkii yhteiseen hyvään kerättäviin ja käytettäviin varoihin liittyviä kysymyksiä (Oxfordin yliopisto 2023b). Gruber (2019, 45) näkee, että julkisessa taloudessa tutkimuksen kohteena on valtion taloudellinen rooli, jonka yhteydessä korostuvat kysymykset valtion taloudellisten interventioiden tavoista, ajankohdista, tarpeellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Julkisen talouden määritelmä on hyvin monitulkintainen ja pitkälti poliittisesta kontekstista riippuvainen. Musgraven (1985, 7) mukaan jo esimerkiksi Adam Smith näki markkinat sääntönä ja julkisen sektorin poikkeuksena sääntöön; julkisen sektorin talouteen puuttuva rooli tulee voimaan vasta markkinoiden epäonnistuessa. Tämäntyyppinen perinteinen brittiläinen talousajattelu pohjautuu jo John Locken mielenmaisemaan yksilön oikeuksiin ja vapaaseen vaihtoon perustuvasta yhteiskunnasta, jota puolestaan ohjaa Smithin (2000/1776, 593) esittelemä näkymätön käsi (Musgrave 1985, 7). Kuvatun lainen klassisen liberalistinen ajattelu ei välttämättä ole soveltuva vahvan julkisen sektorin omaaviin valtioihin, kuten Suomeen, mutta kuvastaa julkisen talouden määritelmän kontekstisidonnaisuutta. Selvyyden vuoksi tässä tutkimuksessa julkisella taloudella tarkoitetaan yhden valtion julkisten organisaatioiden muodostamaa talouskokonaisuutta. Julkisen talouden kestävyys sekä finanssipolitiikka sijoittuvat käsillä olevassa käsitteiden hierarkiassa julkisen talouden sateenvarjon

alle. Molemmat alakäsitteistä ovat olennaisia tutkimukseni kannalta. Kyseiset alakäsitteet ovat ensinnäkin keskeisessä yhteydessä toisiinsa ja toiseksi yhteydessä luonnollisesti sekä julkiseen talouteen että julkiseen budjettiin.



Kuvio 3. Julkinen talous alakäsitteineen

Lyhyesti määriteltynä finanssipolitiikka on julkisen talouden varojen keräämistä ja käyttämistä koskevaa politiikkaa budjetin ollessa puolestaan keskeinen väline tämän politiikan toteuttamisessa (VM 2023a). On intuitiivista, että finanssipolitiikan luonne ja keinot ovat merkittävässä roolissa punnittaessa julkisen talouden kestävyysnäkökulmaa. Julkisen talouden kestävyys on kuitenkin käsitteenä finanssipolitiikkaa monitulkintaisempi. Burnsiden (2005, 11) mukaan adjektiivin *kestävä* avulla voidaan kuvata jotakin, jota voi pitää yllä tai pitkittää. Esimerkkinä voidaan mainita resurssin kerääminen tavalla, joka ei kuluta resurssia loppuun tai vaurioita sitä pysyvästi (Burnside 2005, 11). Kestävyydellä voidaan siis lähtökohtaisesti viitata lähes mihin tahansa. Yhdistyneiden kansakuntien silloinen ympäristön ja kehityksen maailmankomissio (1987, 16) määritteli kestävyuden seuraavasti: ”Ihmiskunnalla on kyky tehdä kehityksestä kestävä sen varmistamiseksi, että se tyydyttää nykyhetken tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien kykyä tyydyttää omia tarpeitaan.” Komissio (1987, 16–18) tunnisti ekologisen kestävyuden lisäksi myös kestävyuden taloudellisen, kulttuurisen ja sosiaalisen ulottuvuuden (katso Suomen YK-liitto; Ympäristöministeriö 2023).

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n (2013, 50) määritelmän mukaan julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan valtion kykyä pitää julkinen talous uskottavassa ja käyttökelpoisessa asemassa pitkällä aikavälillä. Burnsiden (2005, 11) mukaan taloustieteilijät viittaavat tyypillisesti valtion finanssipolitiikkaan puhuessaan julkisen talouden kestävyydestä. Burnside (2005, 11) jatkaa, että julkisen talouden kestävyys liittyy pitkälti vakavaraisuuteen.

Vakavaraisuudella puolestaan tarkoitetaan valtion kykyä hoitaa sille kuuluvat velkavelvoitteet. Kestävällä julkisella taloudella varustetun valtion tulisi siis pystyä harjoittamaan loputtomiin samaa politiikkaa pysyen samalla maksukykyisenä. Jos taas tietty, toistaisesti jatkettu finanssi- ja rahapolitiikan yhdistelmä johtaisi lopulta maksukyvyttömyyteen, olisi tämä yhdistelmä samalla logiikalla siten taloudellisesti kestävä. (Burnside 2005, 11.)

### **2.1.2 Julkinen budjetointi**

Argento ym. (2020, 876) kiteyttävät, että budjetin tehtävät ovat poliittisia, verotuksellisia, taloudellisia sekä tulonjakoa, johtamista ja tilivelvollisuutta koskevia; budjetti on suunnitelma, jonka avulla johdetaan ja kontrolloidaan valtion toimia. Anessi-Pessina, Barbera, Sicilia & Steccolini (2016, 493) luonnehtivat budjetoinnin olevan samanaikaisesti väline neuvotteluun, vallan ja resurssien jakamiseen, suunnitteluun ja valvontaan sekä läpinäkyvyyden ja sidosryhmien osallistumisen varmistamiseen. Neuvottelu sekä vallan ja resurssien jakaminen edustavat budjetoinnin poliittista ulottuvuutta, suunnittelu ja valvonta hallintoon ja hallintaan liittyvää ulottuvuutta ja läpinäkyvyys- ja osallisuusnäkökulma puolestaan tilivelvollisuuteen liittyvää ulottuvuutta (Anessi-Pessina ym. 2016, 502). Budjetoinnin moninaisista ulottuvuuksista huolimatta sen voi käsitteellä yksinkertaistaa hyvinkin lähelle rautalankamallia palaamalla sen fundamentaalisin piirteisiin. Keyn (1940, 1138) mukaan budjetoinnin perusongelmassa on kyse siitä, että millä perusteella päätetään tietyn rahasumman allokoinnista kohteeseen A kohteen B sijaan. Litton (2023, 96) tulkitsee edellä mainitun Keyn (1940, 1138) huomion siten, että yksinkertaistettuna budjetoinnilla tarkoitetaan päätöksentekotoimenpidettä, jossa budjetoijat päättävät rahoituksen allokoinnista eri kohteiden välillä. Valmis talousarvio edustaa puolestaan päätöstä siitä, kuinka niukat varat tulisi allokoida, jotta saavutetaan yhteiskunnallisesti paras vastine rahalle (Key 1940, 1138).

Lisäbudjetointi on budjetointiin olennaisesti liittyvä ja erityisesti tutkimukseni kontekstissa keskeinen käsite. Sillä tarkoitetaan Anessi-Pessinan, Sicilian ja Steccolinin (2012, 875) mukaan olemassa olevan talousarvion tilikaudenaikaista muuttamista esimerkiksi sitä päivittämällä (katso myös Anessi-Pessina ym. 2020, 958). Tuloennusteet liittyvät luonnollisesti sekä budjetointiin että lisäbudjetointiin. Cornian, Nelsonin ja Wilkon (2004, 164) mukaan tuloennusteiden rooli on budjetointiprosessissa merkittävä. Nämä ennusteet sisältävät kuitenkin runsaasti epävarmuutta, sillä todellisten tulojen suhdetta suunniteltuihin menoihin ei voida tietää ennalta varmuudella. Kun edellisvuonna ennakoitujen tulot eivät kohtaakaan todellisten tulojen kanssa, tulee talousarvioon tehdä muutoksia. (Cornia ym. 2004, 164.) Yksi lisätalousarvioiden ominaispiirteistä on, että ne laaditaan kiireellisesti, minkä vuoksi lisäbudjetointia koskien herää kysymys julkisen talouden vakauden ja

tehokkuuden huomioon ottamisesta, tai ehkä pikemminkin niiden mahdollisesta sivuuttamisesta (Kim 2020, 946). Lisäbudjetointi, kiire ja epävarmuus ovat tutkimuksessani toistuvia teemoja niiden ollessa kytköksissä sekä koronapandemiaan että osin tutkimuksen pääasialliseen teoriaan, rajoittuneeseen rationaalisuuteen.

### 2.1.3 Rajoittunut rationaalisuus

Rajoittuneen rationaalisuuden teoria on Herbert A. Simonin käsialaa 1950-luvulta (esimerkiksi Schwarz ym. 2022, 902). Rajoittunut rationaalisuus on keskeinen teema behavioraalisessa taloustieteessä, joka tarkastelee tapoja, joilla itse päätöksentekoprosessi vaikuttaa tehtyihin päätöksiin (Simon 1997, 291). Simonin konseptit rajoittuneesta rationaalisuudesta ovat vaikuttaneet vahvasti klassiseen hallintotieteiden kirjallisuuteen koskien esimerkiksi budjetointiprosessia (Schwarz ym. 2022, 902). Rajoittunut rationaalisuus on keskeisesti yhteydessä rationaaliseen valintaan. Rajoittuneessa rationaalisuudessa tässä valinnassa huomioidaan kuitenkin päätöksentekijän kognitiiviset rajoitteet sekä tiedon että laskennallisen kapasiteetin osalta. (Simon 1997, 291.) Simonin (1957, 198) rajoittuneen rationaalisuuden periaatteeksi nimittämän mukaan:

*Ihmisen mielen kyky muotoilla ja ratkaista monimutkaisia ongelmia on hyvin pieni verrattuna niiden ongelmien kokoon, joiden ratkaisemista vaaditaan todellisen maailman objektiivisesti rationaalista käyttäytymistä varten – tai edes tällaisen objektiivisen rationaalisuuden kohtuullista lähestymistä varten.*

Bendor (2003, 435) tulkitsee, että rajoittuneen rationaalisuuden periaatteessa ”rajoittunut rationaalisuus on päätöksentekijän henkisten ominaisuuksien ja hänen kohtaamansa ongelman monimutkaisuuden välinen suhde”. Se ei siis viittaa ihmisen älykkyyteen ympäristöstä irrallisena asiana (Bendor 2003, 435).

### 2.1.4 Koronapandemia

Ensimmäiset, tuolloin vielä tunnistamattomat, epätyypilliset keuhkokuumeetapaukset raportoitiin Kiinan Wuhanissa joulukuun 2019 lopussa. Vakavaa hengitystieinfektiota aiheuttava SARS-CoV-2-virus tunnistettiin nopeasti vuoden vaihduttua itse taudin saadessa nimen COVID-19, joka eteni vauhdilla pandemiaksi ulottaen vaikutuksensa ympäri maailmaa. (Cevik, Bamford & Ho 2020, 842.) Epidemiologian sanakirjan (2014, 209) mukaan pandemialla tarkoitetaan laajalla alueella esiintyvää, kansainväliset rajat ylittävää ja suureen määrään ihmisiä vaikuttavaa epidemiaa. Epidemiasta puhuttaessa tarkoitetaan normaalin odotuksen selkeästi ylittävien terveyteen kytköksissä olevien tapahtumien, kuten esimerkiksi sairaustapauksien tai erityisen terveyteen liittyvän käyttäytymisen

esiintymistä tietyssä yhteisössä tai tietyllä alueella (Epidemiologian sanakirja 2014, 93). Pandemiaa leimaaviin ominaispiirteisiin voivat lukeutua esimerkiksi taudin laaja maantieteellinen levinneisyys, taudin jäljitettävissä oleva leviämistapa, taudin korkea ilmaantumisosuus ja sen räjähdysmäinen leviäminen, väestön minimaalinen immuniteetti sekä taudin uutuus, tarttuvuus ja vakavuus. Termin käyttäminen soveltuu hyvin tartuntataudeille, jotka omaavat monia edellä mainituista epidemiologisista piirteistä. Yksinkertaistettuna pandemia on kuin suuri epidemia. (Morens, Folkers & Fauci 2009, 1019–1020.)

## **2.2 Budjetointi aikaisemmassa tutkimuksessa**

Tässä osiossa esitelty budjetointia koskeva aikaisempi tutkimusaineisto on jaoteltu budjetoinnin yleismaailmallista teoriaa koskevaan tutkimuskirjallisuuteen ja korona-ajan budjetoinnin ulottuvuuksia käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen. Jako on siis tehty erottamaan budjetoinnin perinteiset ulottuvuudet ja ominaispiirteet kriisiolojen, tutkimukseni kohdalla koronapandemian, vastaavista. Lähes jokainen osiossa esitellyistä yksittäisistä tutkimusartikkeleista edustaa kansainvälistä vertaisarvioitua aineistoa. Nostan myös budjetoinnin saralla tunnustetusti vaikuttaneiden asiantuntijoiden, kuten esimerkiksi Aaron Wildavskyn (Jones 1995) keskeisiä ajatuksia, tässä yhteydessä alan klassikoita, uudemman kirjallisuuden rinnalle tarjotakseni kokonaisvaltaisen teoreettisen näkökulman.

### **2.2.1 Budjetoinnin teoriaa**

Budjetointia koskevaa teoriaa on rakennettu vuosien varrella monien eri tekijöiden toimesta lukuisista eri näkökulmista. Rakentajina, eräänlaisina alan pioneereina, ovat toimineet muun muassa Valdimer O. Key, Aaron Wildavsky, Verne B. Lewis ja Allen Schick (Rubin 2015, 25). Vaikka Rubin (2015) ei itseään, luonnollisesti, edellä mainittujen joukkoon sijoita, voidaan Irene Rubinin varsin turvallisesti katsoa budjetoinnin asiantuntijoiden aatelia edustavan ja täten kyseistä listaa jatkavan. Tutkimukseni käsillä oleva budjetoinnin perinteisiä ulottuvuuksia koskeva teoriaosuus koostuu pitkälti näiden kirjoittajien keskeisistä ajatuksista. Tutkimukseni palaa täten budjetoinnin saralla juurilleen; budjetoinnin perusteisiin ja sen käsitteelliseen ytimeen. Budjetoinnin ymmärtäminen vaatiikin Schickin (1988, 62) mukaan budjetoinnin omaleimaisuutta korostavaa teoriaa. Schick (1988, 63) kiteyttää, että yleisen budjetoinnin teorian koostaminen vaatii budjetoinnin pelkistämistä muotoon, jossa vaikuttavat vain jokaisen budjettijärjestelmän sisältämät peruselementit. On intuitiivista, että teoria on yleistettävissä, jos samat peruselementit ovat tunnistettavissa budjetoinnin ajasta tai paikasta riippumatta. Schick (1988, 63) huomauttaa, että tietyn valtion budjetoinnin tutkiminen vaatii kuitenkin yleistä teoriaa rakennettaessa sivuutettavien kontekstisidonnaisten



ominaispiirteiden huomioimista. Tämä näkökulma on tärkeä, sillä tutkimukseni tapausosiossa keskityn juuri yhden valtion budjetointiin, mikä ei jätä varaa kuvatuslaiselle budjetoinnin käsitteelliselle työstämiselle. Teoriaosassa fokukseni on siis pitkälti yleisessä ja tapausosiossa puolestaan lähes kokonaan erityisessä.

Schickin (1988, 63) mukaan budjetointi rakentuu aina kahden erottamattoman peruselementin varaan. Nämä peruselementit ovat resurssien pyytäminen ja niiden kohdentaminen. Budjetointia ei ole ilman näitä toimintoja. Peruselementit toteutuvat niin suuressa organisaatiossa monimutkaisine budjettijärjestelmineen kuin myös pienessä yksinkertaiset järjestelmät omaavassa organisaatiossa, hyvässä ja huonossa taloustilanteessa, rikkaissa ja köyhissä valtioissa sekä demokraattisissa ja vähemmän demokraattisissa hallinnoissa. (Schick 1988, 63.) Nämä yleismaailmalliset peruselementit sekä lähentävät että erottavat budjetointia muihin toimintoihin nähden. Schickin (1988, 64) mukaan budjetointi kuitenkin eroaa muista resursseja allokoivista toiminnoista, kuten esimerkiksi markkinoista siten, että resurssiallokaatio toteutetaan juuri tätä tarkoitusta varten laadittujen sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti. Budjetointi voidaan nähdä siis sinä prosessina, joka määrää edellä mainitut säännöt koskien esimerkiksi resurssien vaatimisen ja kohdentamisen menettelytapaa, ajankohtaa ja subjektia. Budjettivaateet ovat puolestaan eräänlainen elinehto koko budjetin olemassaololle, sillä vaateiden puuttuessa ei ole syytä raottaa lompakkoa budjetointiprosessin kautta. (Schick 1988, 64.) Tässä yhteydessä herääkin kysymys budjetointiprosessin perustavanlaatuisesta roolista, jos sitä voidaan kerran tarkastella niin budjetoinnin kontekstina ja toteuttamisen välineenä kuin sen käsitteellisenä määrittäjänäkin. Schick (1988, 64) jatkaa, että budjetoinnin jo mainitut peruselementit pätevät myös ilman budjetointiprosessia, mikä tekee yhtenäisen budjettiteorian muodostamisesta lähes mahdotonta. Väite prosessista budjetointia määrittävänä tekijänä on siis tavallaan perusteeton. Lähestulkoon samalla logiikalla budjetoinnin voidaan väittää olevan mitä tahansa. (Schick 1988, 64.) Kuvattu käsitteellinen kompleksisuus siirtääkin huomion kohti budjetoinnin, budjetin ja budjetointiprosessin välisiä monitulkintaisia suhteita.

Wildavsky (1961, 1964, 1975) on tarkastellut budjetointia laaja-alaisesti ruohonjuuritasolta alkaen. Wildavsky (1964, 1) tiivistää, että budjetilla tarkoitetaan dokumenttia, jossa esitetään tiettyjä asioita ja tarkoituksia koskevat kulut, kuten esimerkiksi palkkojen, tarvikkeiden ja asumisen tukemisen kustannukset. Oletus on, että budjetoijat näkevät yhteyden budjetin sisällön ja tulevaisuuden tapahtumien välillä, minkä vuoksi budjetti voidaan nähdä ennusteena, jonka onnistuminen selviää ainoastaan sitä havainnoimalla. Budjetti on ennusteenakin merkityksellinen. Budjettivaateiden hyväksyntä ja vaateisiin kohdennettujen resurssien tarkoituksenmukainen ja vaikuttava käyttö kiilaa budjetin eräänlaiseksi rahan ja ihmisyyden välikappaleeksi, jolla tuetaan itse dokumentissakin

listattujen poliittisten tavoitteiden ja tarkoitusperien saavuttamista. (Wildavsky 1964, 1.) Pelkästään näissä huomioissa korostuu budjetoinnin olennaisesti sisältämä epävarmuusaspekti. Poliittisten päämäärien saavuttaminen vaatii monen asian onnistumista alkaen budjettivaateen hyväksymisestä (Wildavsky 1964, 1). Budjetoinnissa onkin pitkälti kyse ennustamisesta ja olettamisesta; omalaatuisesta konditionaalista ja futuurin yhdistelmästä.

Wildavsky (1975) edisti budjetoinnin teoriaa lisäämällä ymmärrystä budjetointiprosessista ja määrittelemällä budjetoinnin kaikkine ulottuvuuksineen kattavalla tavalla. Esittelen seuraavaksi Wildavskyn (1975, 3–5) ajatuksia siitä, mitä kaikkea budjetti lopulta edustaa; Wildavskyn käsitystä budjetoinnin ulottuvuudesta. Nämä varhaiset ajatukset ovat samansuuntaisia luvussa 2.1.2 esiteltyjen Argenton ym. (2020, 876) ja Anessi-Pessinan ym. (2016, 493) budjetointia määrittävien luonnehdintojen kanssa. Wildavsky (1975, 5; katso Wildavsky 1964, 1–2) näkee budjetin poliittistaloudellisena resurssiallokaation pyrkimyksenä, jolla palvellaan toisistaan eroavia inhimillisiä tarkoitusperiä. Budjetoinnissa on ensinnäkin kyse rajallisten resurssien kohdentamisesta rajattomiin tarpeisiin (Wildavsky 1975, 3). Tämä paradoksaaliselta kuulostava yhtälö on kuitenkin budjetoinnin elinehto; miksi budjetoida resurssien ollessa rajattomat (Schick 1988, 64). Palaan tähän tematiikkaan rajoittuneen rationaalisuuden kautta tutkimuksen luvussa 2.3.3. Wildavsky (1975, 3) jatkaa, että budjetti reflektoi mennyttä aikaa aiempien allokaatioiden vaikuttaessa ajankohtaisiin budjettipäätöksiin. Tällä viitataan budjetoinnin perustavanlaatuisen inkrementaalisuuteen; ajankohtainen budjetti perustuu pitkälti edellisvuoden budjettiin, mikä luo omat rajansa radikaaleille muutoksille (Wildavsky 1975, 6). Menneisyyden lisäksi budjetti edustaa myös tulevaisuutta sen ollessa samanaikaisesti sekä suunnitelma että ennuste. Budjetilla pyritään siis vaikuttamaan tulevaisuuden muovautumiseen tietämättä kuitenkaan, mitä tulevaisuus todella tuo tullessaan. (Wildavsky 1975, 3–4.)

Kaikessa konkretiassaan budjetti on myös keskeinen väline yhteiskunnan taloudellisen tehokkuuden ja talouskasvun kannalta. Tämä näkökulma nousee esiin, jos budjettia tarkastellaan kustannustehokkaan ja vaikuttavan yhteiskunnallisen rahankäytön sekä eräänlaisen julkisen investoinnin välineenä. (Wildavsky 1975, 4.) Myös Schick (1966, 244) tunnisti jo tuolloin budjettijärjestelmän moninaiset, toisistaan eroavat ulottuvuudet. Schickin ja Wildavskyn ajattelussa on yhtymäkohtia. Schickin (1966, 244) mukaan suunnittelu ei ole budjettijärjestelmän ainoa funktio. Katse tulee olla tulevaisuuden ohella myös nykyhetkessä. Budjettijärjestelmän ydinfunktioihin kuuluu suunnittelun lisäksi täten myös julkisen toiminnan hallinta ja kulutuksen kontrolloiminen (Schick 1966, 244). Nämä piirteet tekevät budjetista vallankäytön välineen (Wildavsky 1975, 4.)

Osion lopuksi, yhteenvedon omaisesti on mainittava, että budjettijärjestelmän, budjetointiprosessin ja itse budjetin konteksti on luonnollisesti merkittäväällä tavalla politisoitunut. Budjetoinnista ei voida puhua ilman sen poliittista ulottuvuutta, sillä julkista budjetointia ei ole olemassa tuntemassamme muodossa ilman sen taustalla vaikuttavia poliittisia tarkoitusperiä. Asiaa voidaan havainnollistaa jo tämänkin tutkimuksen luvussa 2.1.2 referoidun Keyn (1940, 1138) lausuman sittemmin maailmankuulun budjetoinnin peruskysymyksen kautta: ”Millä perusteella päätetään kohdentaa  $x$  dollaria toimintaan A toiminnan B sijasta?” Esimerkiksi Lewis (1952, 42–43) vastasi, että päätökset tulee tehdä niiden lopputulosten suhteellisten arvojen perusteella siten, että huolellisesti valittuun kohteeseen allokoitu raha saa yhteiskunnallisesti mahdollisimman parhaan ja hyväksytyyn vastineen (katso Rubin 2015, 25). Normatiivisuuden sijaan Schick (1988, 60) puolestaan mieltää, että budjetoinnilla ei edes voida vastata edellä esitettyyn kysymykseen sen ollessa perustavanlaatuisesti liitännäinen poliittisiin arvoihin. Wildavsky (1961, 185) toteaa, että budjetti onkin loppujen lopuksi vain eräänlainen sen aikaisen politiikan tahdonilmaus. Täten tilanteessa, jossa budjetointiprosessi koetaan jollain tapaa huonoksi, on kiinnitettävä huomiota itse budjetin taustalla olevaan poliittiseen järjestelmään. Budjetointia ei voida siis muuttaa merkittävästi koskematta sen poliittiseen ulottuvuuteen. (Wildavsky 1961, 185.) Lopuksi koen vielä tarpeelliseksi painottaa budjetoinnin subjektiivista monitulkintaisuutta. Rubin (1988, 1) kiteyttää, että poliitikot näkevät budjetoinnin poliittisen vallan lähteenä ja sen käytön välineenä kansalaisten katsoessa budjetointia puolestaan varsin pragmaattisesti; mihin verorahamme käytetään? Näiden ääripäiden välille jää budjetoinnin kanssa tosiasiallisesti työskentelevät virkahenkilöt, joiden kiinnostus budjetointia kohtaan kumpuaa heidän omasta roolistaan budjetointiprosessissa esimerkiksi budjetin valmistelijoina (Rubin 1988, 1). Näin ollen on turvallista sanoa, että budjetoinnin määritelmä, merkitys ja teoreettinen ulottuvuus riippuu siitä, keneltä asiaa kysytään. En väitä, että edellä mainittu tematiikka olisi mielipideasia, päinvastoin. Korostan pikemminkin sitä, että budjetointi todellakin on ulottuvuuksiltaan ja kytköksiltään laaja-alainen sekä yhteiskunnalliselta merkittävyydeltään massiivinen poliittistaloudellinen käsite.

### **2.2.3 Budjetoinnin ulottuvuudet koronapandemian aikana**

Jotta kykenemme ymmärtämään pandemian ja budjetoinnin keskinäistä vaikutussuhdetta ja siihen liittyvää kompleksisuutta, on ensinnä sisäistettävä pandemian kokonaisvaltaiset julkistaloudelliset vaikutukset sekä kriisinaikaisen finanssipolitiikan perusteet. Cantó ym. (2022, 294) huomauttavat, että koronapandemian aiheuttama maailmanlaajuinen laskusuhdanne oli vakavampi vuosien 2007–2009 finanssikriisin vastaavaan nähden. Monet Euroopan valtioista kokivat ennennäkemättömiä kysyntä- ja tarjontashokkeja, mikä oli seurausta mittavista ei-välttämättömiä taloudellisia toimintoja

koskevista rajoitus- ja lakkautustoimista. Nämä viruksen leviämisen hillitsemiseksi tehdyt toimet vaativat kuitenkin veronsa. Osa Euroopan valtioista sai nimittäin osakseen rajun iskun bruttokansantuotteeseensa. Esimerkkinä tästä kehityksestä mainittakoon, että vuoden 2020 ensimmäisen ja toisen neljänneksen välillä bruttokansantuote laski Belgiassa 11,8 %, Espanjassa 17,9 %, Italiassa 13 % ja Isossa-Britanniassa 18,8 %. (Cantó ym. 2022, 294.) On selvää, että pandemian taloudellisten vaikutusten mittakaavan ollessa kuvatuslainen, myös budjetoinnin rooli nousee puheenaiheeksi. Onhan budjetoinnilla kuitenkin mitä merkittävin rooli julkisessa toiminnassa.

Finanssipolitiikka on keskeinen tekijä taloudellisen kriisin kustannuksien lieventämisessä (Andersson 2022, 664). Koronapandemian kaltaiseen finanssipoliittiseen shokkiin vastaaminen normaalein budjetoinnin keinoin on kuitenkin lähes mahdotonta (Redburn 2021, 5). Pandemianaikainen finanssipolitiikka onkin ollut kaukana normaalista; ainakin, jos viime vuosien kehitys määrittää normaalin. Heimberger (2023) on tarkastellut tutkimuksessaan kehittyneiden maiden finanssipolitiikan suhdanteisiin liittyvää syklisyyttä erityisesti koronapandemian aikana. Lähtökohtaisesti taloustieteilijät ovat yhtä mieltä siitä, että finanssipolitiikassa tulisi välttää myötäsyyklisyyttä. Esimerkiksi keynesiläisen talousteorian mukaan laskusuhdanteessa tulisi harjoittaa ekspansiivista finanssipolitiikkaa ja noususuhdanteessa puolestaan supistavaa finanssipolitiikkaa, mikä vakauttaa taloutta toisin sanoen vastasyklisesti. (Heimberger 2023, 2.) Heimberger (2023, 5–8) tuli tulokseen, että kehittyneiden maiden finanssipolitiikan vastasyklisyys oli koronapandemian aikana keskimäärin runsaasti voimakkaampaa aiempiin vuosiin ja esimerkiksi finanssi- ja eurokriisiin verrattuna. Finanssipolitiikassa palattiin korona-aikana siis ikään kuin juurilleen, eräänlaiseen taloustieteelliseen ideaaliin. Heimbergerin (2023) tulos korostaa yhtäältä koronapandemian ainutlaatuisuutta aikamme kriisien joukossa herättäen samalla kuitenkin enemmän kysymyksiä kuin vastauksia koskien koronapandemian budjetoinnillisia vaikutuksia, sillä finanssipolitiikkaahan toteutetaan juuri talousarvion avulla.

Pandemianaikaista budjetointia on tutkittu valtiokohtaisesti paljon monesta eri näkökulmasta. Monet tutkimuksista, joiden sisältöä ja tuloksia seuraavissa kappaleissa esittelen, tarkastelevat tietyn valtion koronanvastaisia budjettitoimia ja budjetoinnin yleisiä lähtökohtia lähes heti kriisiin iskettyä. Anessi-Pessina ym. (2020) ovat kuitenkin tutkineet koronaa koskevia valtiontasoisia budjetoinnin ulottuvuuksia suhteellisen kokonaisvaltaisesti kiinnittäen huomiota samalla myös budjetoinnin tulevaisuudennäkymiin. Kiteytettynä koronapandemia teki valtioiden budjetoinnista haastavaa (Anessi-Pessina ym. 2020, 963). Kriisi vaikutti budjetointiin monella eri tasolla. Anessi-Pessin ym. (2020, 957–958) mukaan koronapandemia kaikkine vaikutuksineen nosti budjetoinnin eräänlaiseen valokeilaan (katso Pavlatos & Kostakis 2023, 24). Tälle oli monia syitä, joista valtion budjetointia

vaativien koronavastaisten toimien lisäksi keskeisenä mainittakoon, että artikkelin julkaisuajankohtana, ensimmäisenä koronavuotena, useimman taudista kärsineen valtion julkisen talouden alijäämän ja velan arvioitiin väistämättä lisääntyvän. Budjetoinnin merkityksen korostamisen lisäksi pandemia vaikutti itse budjetointiin myös konkreettisesti. Budjetoointiprosessin kannalta vaikutuksista välittömin koski lisäbudjetointia, jonka merkitys kohosi pandemian myötä ennennäkemättömään mittakaavaan. Ennalta arvaamattomien terveydenhuoltoa koskevien toimien ja koronasta kärsineiden yhteiskunnan keskeisten osa-alueiden tukemisen tuli tapahtua valtion puolesta nimittäin nopeasti. Pandemiasta johtuneen laajamittaisen epävarmuuden vuoksi lisäbudjetoinnin keskeisen roolin arveltiin tuolloin säilyvän myös lähitulevaisuudessa. (Anessi-Pessina ym. 2020, 957–958.) Koronakriisi toi luomiensa yllättävien menopaineiden vuoksi tullessaan uudenlaisen kiireen ja epävarmuuden osaksi niitä jo valmiiksi sisältävää tilikaudenaikaista budjetointia, minkä takia lisätalousarvioilla on tärkeä rooli myös oman tutkimuksen kannalta. Vaikka edellä kuvatut pandemianaikaisen budjetoinnin yleiset asianhaarat ovat mitä keskeisimpiä kokonaiskuvan sisäistämiseksi, korona-aikaisen budjetoinnin valtiokohtaisen tarkastelun avulla saadaan yksityiskohtaisemmin selville se todellisuus, joka valtioilla oli uuden ja vakavan tilanteen yllättäessä edessään.

Argento ym. (2020) vertailevat tutkimuksessaan Suomen, Norjan ja Ruotsin budjetointia pandemian iskemisen jälkeen. Suomen ja Norjan välittömät koronatoimet esimerkiksi kansalaisten suojelemiseksi olivat Ruotsin vastaavia radikaalimpia ja pandemiaan suhtautuminen oli muutenkin yleisesti ottaen Ruotsia vakavampaa (Argento ym. 2020, 877–878, 884). Tämä lähtökohta heijastui myös budjetointiin. Suomessa ja Norjassa kriisiin reagoiminen budjetoinnin keinoin oli pandemian iskettyä nimittäin nopeampaa Ruotsiin verrattuna. Ajatuksena oli, että koronavastaisista toimista kärsineitä yhteiskunnan osa-alueita, kuten esimerkiksi yrityssektoria, tulee välittömästi tukea lisäbudjetoinnin avulla. (Argento ym. 2020, 884.) Tutkittujen valtioiden kriisinaikaisista budjetoointiprosesseista nostan esiin erityisesti Suomen reaktion, sillä nimenomaan Suomen valtion budjetointi on tutkimukseni tapausosion kohteena. Argenton ym. (2020, 879) mukaan Suomessa valtion keskushallinnon voimaa lisättiin merkittävästi pandemian aikana. Tämä on huomionarvoista siksi, että Suomen hallinto on normaalioloissa laajasti desentralisoitu (Argento ym. 2020, 879). Valtiotasoinen budjetointikin lisääntyi sekä lisätalousarvioiden luku- että euromäärissä mitattuna. Argenton ym. (2020) tutkimuksen ajankohtana Suomessa oli laadittu jo neljä koronapandemiaan kytköksissä olevaa lisätalousarviota, joiden yhteissumma oli 9,6 miljardia euroa. Tämä kokonaisuus sisälsi muun muassa yrityksiä, hätäkeskuslaitosta, kuntia ja kuntayhtymiä, työttömyyttä sekä yksityishenkilöitä, kotitalouksia, kulttuuria, urheilua ja nuorisoa koskevia tukitoimenpiteitä. (Argento

ym. 2020, 881.) Suomen budjetointiin palaan tarkemmin ja kokonaisvaltaisemmin tutkimuksen luvuissa kolme ja neljä.

Andrew, Baker, Guthrie ja Martin-Sardesai (2020) ovat tarkastelleet Australian koronaan kytköksissä olevaa budjetointia kriisin alkuvaiheessa. Alkuvuonna 2020 australialaiset kääntyivät valtion puoleen tuen, ohjauksen ja resurssien toivossa selvitäkseen pandemian luomista uhkakuvista. Julkisen sektorin rooli toisin sanoen kasvoi Australiassa pandemian myötä markkinaehtoisten ratkaisujen jäädessä puolestaan taka-alalle. Julkinen kulutus tunnistettiin merkittävimmäksi kriisinvastaiseksi suojakeinoksi. (Andrew ym. 2020, 762.) Kriisien sosioekonomisia vaikutuksia ei yleisesti ottaenkaan pystytä hallitsemaan lyhyen aikavälin julkisen kulutuksen ollessa joko riittämätöntä tai tehotonta, taikka molempia samanaikaisesti (Cepiku, Marchese & Mastrodascio 2021, 53). Budjetointi on luonnollisesti merkittävä osa julkista kulutusta, koska oikeastaan kaikki julkiset menot allokoidaan budjetointiprosessin kautta. Myös Kim (2020, 945), joka on puolestaan tutkinut Etelä-Korean pandemianaikaista budjetointia, toteaa, että tehokas budjetointi on pandemianvastaisena keinona merkittävä. Kim (2020, 945) jatkaa, että pandemian leviämistä hillitsevä karanteeni voidaan toimeenpanna julkisia menoja lisäämällä ja pandemian aiheuttama taloudellinen shokki puolestaan paikata ajoittamalla julkinen kulutus oikein. On siis keskeistä ymmärtää, että koronapandemia vaikutti yhtäältä merkittävästi budjetointiin, mutta toisaalta budjetoinnilla vaikutettiin vastavuoroisesti pandemiaan ja sen haittavaikutuksiin. Dzigbede, Pathak ja Muzata (2023) ovat tarkastelleet aihetta vastikään tarkemmin.

Dzigbede ym. (2023) ovat tutkineet kansallisten budjettijärjestelmien tehokkuuden vaikutusta talouden elpymisen ja sietokyvyn edistämiseen koronapandemian kontekstissa. Tutkimus on toteutettu tarkastelemalla valittuja budjetointia koskevia reformeja Afrikan valtioissa. Välihuomiona mainittakoon, että talouteen liittyvän elpymisen ollessa käsitteenä varsin intuitiivinen, taloudellinen sietokyky ei sitä välttämättä ole; taloudellisella sietokyvyllä tarkoitetaan Barberan, Jonesin, Koracin, Salitererin ja Steccolinin (2017, 670–671) mukaan ensinnäkin organisaation kykyä ennakoida talouteensa vaikuttavia shokkeja, ja toiseksi kykyä reagoida niihin. Dzigbede ym. (2023, 334) huomauttavat, että tutkimuksensa aihetta koskevaa ja kontekstin huomioivaa empiiristä tutkimusta ei ole juurikaan olemassa; tiedetään siis vain vähän kansallisen budjettijärjestelmän tehokkuuden yhteydestä koronanaikaisen elvyttävän finanssipolitiikan vaikuttavuuteen. Budjettijärjestelmien ja varainhoitokäytäntöjen ohjaavan roolin tiedostaminen on kuitenkin keskeistä kriisinvastaisen finanssipolitiikan kannalta. Jos päätöksentekijät ymmärtävät edellä mainitun, kykenevät he mahdollisesti hyödyntämään näitä järjestelmiä ja käytäntöjä sekä kriisistä palautumiseen että tulevaisuuden kriiseihin varautumiseen. (Dzigbede ym. 2023, 334.) Koronapandemia on vain

korostanut tätä näkökulmaa entisestään pandemiaa seuranneiden taloudellisten tappioiden käännettyä katseet kohti tulevaisuutta. Seurauksena taloudellisten shokkien suunnittelullisen ennakoinnin lisäksi myös mukautuvien ja kriisinkestävien budjettijärjestelmien rakentamisen merkitys on koronan myötä kasvanut. (Dzigbede ym. 2023, 346.) Dzigbede ym. (2023, 349) tulivat lopulta tulokseen, että budjettijärjestelmän tehokkuudesta kertovien tekijöiden, kuten tilivelvollisuuden, avoimuuden ja talousarvion luotettavuuden, sekä talouden elpymistä ja sietokykyä koskevien ennusteiden välillä vallitsee merkittävä korrelaatio. Tulos toisin sanottuna kertoo, että budjettijärjestelmän tehokkuudella, tai vaihtoehtoisesti tehottomuudella, on yhteys valtion kriisistä selviytymiseen.

Korona-ajan budjetointiin ja pandemian budjetointia koskeviin vaikutuksiin liittyy myös runsaasti kompleksisuutta, joka ei ole kytköksissä itse kriisiin. Ashfaqin ja Bashirin (2021, 70) mukaan finanssipolitiikka ei ole ympäristöstään irrallinen kokonaisuus sen ottaessa vaikutteita lukuisista erilaisista taloudellisista, poliittisista ja sosiaalisista tekijöistä. Ashfaq ja Bashir (2021, 70) jatkavat, että koronan kontekstissa kriisiä edeltänyt makrotaloudellinen tilanne rajoitti pandemianaikaista budjetointia. Tästä voidaan johtaa päätelmä, että kehittyvät valtiot olivat budjetoinnillisesta näkökulmasta tarkasteltuna täysin eri asemassa kehittyneisiin valtioihin nähden koronan ja sen haittavaikutusten iskiessä. On myös otettava huomioon, että pandemia itsessään vaikutti valtioihin ja organisaatioihin eri tavoin (Anessi-Pessina ym. 2020, 960). Koronan vaikutukset budjetointiin olivat siis pitkälti valtiokohtaisia. Kehittyneistä valtioista nostan esiin Uuden-Seelannin ja vähemmän kehittyneistä puolestaan Pakistanin. Ennen tätä esittelen vielä aiheeseen keskeisesti liittyvän yleisen huomion, joka kumpuaa Benmelechin ja Tzur-Ilanin (2020) selvityksestä. Korkean tulotason valtioiden pandemianaikainen finanssipolitiikka oli yleisesti ottaen laajempaa alemman tulotason valtioihin verrattuna, mikä johtui pitkälti luottoluokituksen keskeisyydestä tietyn valtion julkisen kulutuksen tasoa määrittävänä tekijänä. Toisin sanoen alemman tulotason ja huonon luottoluokituksen omaavat valtiot eivät yksinkertaisesti, tahdosta riippumatta, kyenneet lisäämään julkista kulutustaan tarpeeksi. (Benmelech & Tzur-Ilan 2020, 19.) Tämä huomio luo jo lähtökohtaisesti merkittävän eron kehittyneiden ja vähemmän kehittyneiden valtioiden korona-ajan budjetoinnin välille.

Ball (2021) on tutkinut Uuden-Seelannin budjetoinnin ulottuvuuksia korona-aikana ja Ashfaq ja Bashir (2021) ovat tehneet lähes saman Pakistanin kontekstissa. Tulokset ovat luonnollisesti täysin erilaiset. Korona vaikutti toki molempien valtioiden budjetointiin, mutta vaikutukset, tai ainakin vaikutusten lopputulokset, erosivat toisistaan merkittäväällä tavalla. Ashfaq ja Bashir (2021, 74) toteavat, että Pakistanin taloudellinen tilanne oli heikko jo ennen koronakriisiä. Korkea velkasuhde yhdistettynä jatkuvasti heikkeneviin julkisen talouden alijäämiin loi haastavat lähtökohdat

koronanvastaiselle budjetoinnille ja tosiasiallisesti rajoittikin sitä merkittävästi. Koronan luomat menopaineet rahoitettiin pitkälti vähentämällä kehitykseen kytköksissä olevia menoja, mikä ei ole pitkällä tähtäimellä ideaali ratkaisu. (Ashfaq & Bashir 2021, 74.) Uusi-Seelanti oli puolestaan kyennyt vahvistamaan tasettaan merkittävästi koronaa edeltäneinä vuosina. Saarivaltio omasi toisin sanoen vahvan taloudellisen puskurin kriisin yllättäessä. Tämän seurauksena koronan taloudellinen isku pysähtyi osittain tähän puskuriin jättäen Uuden-Seelannin julkisen talouden verrattain vahvaan asemaan muihin valtioihin nähden. Uudella-Seelannilla oli siis jo olemassa olevaa varallisuutta, joka mahdollisti sekä nopean että laajamittaisen budjetoinnin koronaa vastaan. (Ball 2021, 95–96, 103.) Pakistanin tilanteessa kriisiä edeltänyt heikko talous- ja rakennepolitiikka tehosti pandemian negatiivisia vaikutuksia entisestään. Valtiolla ei ollut käytössään kuvatus laista taloudellista puskuria koronan kaltaisen ulkoisen shokin varalle. (Ashfaq & Bashir 2021, 74.) Nämä eräänlaiset pandemianaikaisen budjetoinnin ääripäät toimivat hyvinä esimerkkeinä koronan budjetointia koskevista vaikutuksista. Pandemia, uusia menopaineita luovana äkillisenä shokkina, vaikutti luonnollisesti budjetointiin merkittävällä tavalla kummassakin esiteltyistä valtioista, mutta kunkin valtion oma kriisiä edeltänyt taloudellinen tilanne määritteli rajat näille vaikutuksille.

### **2.3 Rajoittuneen rationaalisuuden ulottuvuudet**

Rajoittuneen rationaalisuuden teoriat ovat päätöksentekoa ja valintaa koskevia teorioita. Niissä oletetaan päätöksentekijän olevan rationaalinen siinä suhteessa, että hän pyrkii saavuttamaan päämääränsä käyttämällä kognitiivisia kykyjään mahdollisimman hyvin. Ne ovat kuitenkin realistisia huomioidessaan ihmismielen todelliset kyvyt kuvatessaan tätä päätöksentekoprosessia. Niiden eräänä pyrkimyksenä on ihmisten päätöksenteossa havaittujen epäjohdonmukaisuuksien selittäminen. (Simon 1997, 292–293.) Budjetointiprosessissa on läsnä lukuisia erilaisia päätöksentekostrategioita. Vaikka budjetoijat ovat tietoisia näihin strategioihin perustuvien päätösten mahdollisesta epäoptimaalisuudesta, he silti tunnustavat niiden hyödyllisyyden tavoitteiden saavuttamisen kannalta, mikä tekee päätöksentekostrategioista rajoittuneen rationaalisia. Budjetointiprosessissa tehdään siis tietoisesti riittäväksi todettuja päätöksiä täydellisyydenhakuisten sijaan. (Ibrahim 2016, 755.) Wildavskyn (1975, 5) mukaan rajoittuneen rationaalinen budjetoija katsoo asioita vertauskuvallisesti ilmaistuna sumean lasin läpi. Simon (1997, 295) kiteyttää, että päätöksentekijä optimoi valitessaan kriteerien valossa parhaan vaihtoehdon ja tyytyy valitessaan riittävän hyvän vaihtoehdon.

#### **2.3.1 Rationaalinen valinta**

Rationaalisuus on eri muodoissaan ollut aina taloustieteen ytimessä (Sent 2018, 1371). Marchin (1994, 11) mukaan adjektiivi *rationaalinen* kääntyy useasti tarkoittamaan älykäästä tai



menestyksestä, ja se yhdistetään toimintaan, jolla on toivottu lopputulos. March (1994, 11) itse mieltää rationaalisuuden olevan kuitenkin yhteydessä valintaa koskeviin prosesseihin. Rationaalisuus tarkoittaa tässä yhteydessä tiettyä valinnan tekemiseen johtavan menettelyn kategoriaa. Näin ollen rationaalisen menettelyn lopputulos ei ole aina välttämättä toivottu. (March 1994, 11.) Sent (2018, 1372) puolestaan näkee, että rationaalisuuden oletetaan luonnehtivan ihmisten todellisessa elämässä harjoittamaa päättelyä. Rationaalisuuden merkitys toisin sanoen muuttuu termiä tulkitessa. Simon (1957, 245–246) näkee, että klassiset rationaalisuuden konseptit eivät ota huomioon odottamattomia seurauksia. Näissä klassisissa konsepteissa ihminen tietää suhteellisella tarkkuudella kustakin lopputuloksesta saatavan hyödyn, tai ainakin valinnan lopputuloksen perusluonne on täsmällisesti tiedossa jo ennalta. (Simon 1957, 245–246.) Klassinen rationaalisuus on siten kovin mustavalkoista. Simon (1957, 246) toteaaakin, että valintatilanteet eivät aina, tai pikemminkin edes usein, ole kuvattun kaltaisia todellisessa elämässä. Toisin sanoen edellä kuvattu ihmisen rationaalinen laskelmointi ei toteudu kompleksisen valinnan hetkellä (Simon 1957, 246).

Marchin (1978, 587) mukaan rationaalinen valinta sisältää kaksi arvausta, joista ensimmäinen koskee epävarmoja tulevaisuuden seurauksia ja toinen taas epävarmoja tulevaisuuden preferenssejä. Voi olla vaikeaa kuvitella tämänhetkisten tekojemme seurauksia tai sitä, minkälainen tulevaisuuden suhtautumisemme näihin seuraksiin on. Teemme myös usein virheitä ennakoidessamme päätöstemme seurauksia, joita koskevien preferenssien ennustamisen koemme puolestaan hämmentäväksi. Rationaalisen valinnan teoriat ryhmittyvät lähinnä näiden arvausten ja niihin liittyvän kompleksisuuden ympärille. Nämä teoriat jakautuvat kuitenkin niin, että tulevaisuuden seurausten ennakoinnin kompleksisuus korostuu epävarmuutta ja valintaa yhdistelevissä teorioissa, kun taas konfliktia ja valintaa yhdistelevät teoriat painottavat näitä seurauksia koskevien preferenssien ennakoinnin kompleksisuutta. (March 1978, 589.) Simon (1957, 196) totesi, että rationaalisen valinnan teoria on elinehto kaikelle hallintoa tai organisaatiota koskevalle teorialle. Klassista rationaalisuutta on kuitenkin vaikea soveltaa suoraan epävarmuutta sisältäviin valintatilanteisiin. On huomionarvoista, että rationaalisuus ei ole yhtä kuin kaikkietävyys tilanteessa, jossa myönnetään rationaalisen ihmisen epätietoisuus tulevaisuudesta. Täten herää kysymys siitä, että mikä muu rationaalista ihmistä voi rajoittaa. Lisäksi, jos rationaalisuuden ei siis katsota edustavan objektiivista suuntautumista todelliseen maailmaan, edustaa se pikemminkin subjektiivista suuntautumista ihmisen epätäydelliseen käsitykseen tästä maailmasta. (Simon 1957, 198.) Viimeisen huomion voi näin ollen tulkita siten, että rationaalisuus on luonteeltaan objektiivisen sijaan subjektiivista ja kaikin puolin kytköksissä ihmisen itsensä rajallisuuteen. Rationaalinen ihminen on tarinansa minäkertoja, ei kaikkietävä kertoja.

### 2.3.2 Ihmisen rajallisuus

Klassisen talousteorian tavoitteena on ennustaa rationaalisen ihmisen käyttäytymistä tekemättä empiiristä tutkimusta tämän ihmisen psykologisista ominaisuuksista (Simon 1957, 199). Simon (1957, 199) esitti, että rajoittuneen rationaalisuuden periaatteen pitäessä paikkansa tätä klassisen talousteorian tavoitetta ei voida saavuttaa. Perinteisessä talousteoriassa esitetyn homo economicuksen, taloudellisen ihmisen, oletetaan olevan itse termissäkin piilevän taloudellisuuden lisäksi myös rationaalinen toimija. Oletus siis on, että taloudellinen ihminen on tietoinen omasta ympäristöstään. Taloudellinen ihminen on preferensseiltään järjestelmällinen toimija, joka omaa taidon laskelmoida vaihtoehtojaan maksimaalisen hyödyn saavuttamiseksi. (Simon 1957, 241.) Simon (1957, 204–205) linjasi, että päätöksenteon tavoite tulee muuttua maksimoinnista tyytymiseksi, jolla hän viittasi riittävän hyvän menettelytavan löytämiseen. Simon (1957, 241) pyrki siis korvaamaan taloudellisen ihmisen kaiken kattavan rationaalisuuden todelliseen maailmaan soveltuvalla rationaalilla käyttäytymisellä, jossa otetaan huomioon elinympäristön lisäksi ihmisen todellinen kyky saada tietoa ja laskelmoida. Ihmisen todettiin toisin sanoen olevan pikemminkin rajallinen kuin rationaalinen.

Yksilön tarkoituksellinen pyrkimys rationaalisuuteen on rajoittuneen rationaalisuuden keskeinen näkemys. Tarkoituksesta ja yrityksistä huolimatta päätöksentekijän toiminta ei ole kuitenkaan aina täysin rationaalista. Tämä johtuu siitä, että päätöksentekijällä ei ole käytössään kaikkea mahdollista tietoa ja hänen kognitiiviset kykynsä ovat rajalliset. (March 1994, 16; katso Simon 1957, 243; 1997, 292.) Ibrahimin (2016, 756) mukaan rajoittunut rationaalisuus selittyy ihmisen rajallisena kykynä käsitellä uutta tietoa, luoda vaihtoehtoja ja ennakoita seurauksia. Ihmisen rajallisuus rajoittaa ihmisen rationaalisuutta. Simon (1957, 243) toteaaakin, että ihmisen todellinen rationaalisuus on parhaimmillaankin vain varjo esimerkiksi peliteoreettisten mallien sisältämästä kaiken kattavasta rationaalisuudesta. Ihmiseen itseensä liittyvät rajoitteet eivät kuitenkaan ole ainoita rationaaliseen valintaan vaikuttavia tekijöitä. Simon (1957, 242) nimeää muun muassa valinnan kohteena olevien vaihtoehtojen kirjon, valitun vaihtoehdon ja siitä saatavan hyödyn välisen suhteen sekä hyötyä koskevat preferenssit rationaalista valintaa yleisesti rajoittaviksi tekijöiksi. Simon (1957, 242) jatkaa, että edellä mainitut tekijät luovat siis ympäristön, jossa rationaalinen mukautuminen tapahtuu; ne eivät ole itsessään rationaalisen laskelmoinnin kohteena, vaan otetaan annettuna. Käyttäytymisen muuttajat ovat puolestaan ne tekijät, jotka liittyvät ympäristön sijasta ihmiseen itseensä. On kuitenkin keskeistä ymmärtää, että ihminen itse voi monissa tapauksissa olla tässä kontekstissa tarkoitettu rationaalisen valinnan ympäristö. Tällä retoriikalla viitataan siihen, että ihminen on fysiologisiltaan ja psykologisiltaan ominaisuuksiltaan rajallinen, mikä tekee edellä mainituista rationaalista valintaa

rajoittavia tekijöitä, jotka tulee ottaa valintatilanteessa annettuina. Esimerkkeinä mainittakoon ihmisen fyysinen maksiminopeus tai laskennallisen kyvykkyyden rajallisuus. (Simon 1957, 243.) Ihminen ei voi myöskään tietää varmuudella sitä, mitä tulevaisuudessa tapahtuu ja perustamaan päätöksentekoaan tällaisen tiedon varaan.

### **2.3.3 Rajoittunut rationaalisuus budjetointiprosesseissa**

Rajoittuneen rationaalisuuden teorit ovat kiinnostuneita sekä lopullisen päätöksen sisällöstä että siihen johtaneesta päätöksentekoprosessista (Simon 1997, 293). Tutkimukseni kontekstissa tämä tarkoittaa kiinnostusta sekä budjetointiprosessia että itse valmista talousarviota kohtaan. Epävarmuus on yksi tutkimukseni toistuvista teemoista, joka liittyy vahvasti niin koronapandemiaan kuin budjetoinnin ominaispiirteisiinkin. Marchin (1994, 14) mukaan epävarmuus leimaa päätöksentekoa. Päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta voi esiintyä joko joidenkin prosessien sisältämän luonnollisen epävarmuuden takia tai vaihtoehtoisesti päätöksentekijän itse prosessiin ja sen mekanismeihin liittyvän tiedon puutteesta, eräänlaisesta kyvyttömyydestä, johtuen (March 1994, 14). Budjetointiprosessissa esiintyvä epävarmuus voi kummuta niin sen epävarmuudentäyteisestä luonteesta kuin prosessissa toimivien henkilöiden tiedon puutteestakin. Näen, että nämä tekijät ovat kuitenkin osin risteäviä. Budjetoinnin luonnollinen epävarmuus vaikuttaa päätöksentekijän kyvykkyyteen ja päinvastoin. March (1994, 14) lisää, että epävarmuuden vuoksi päätöksenteolle on ominaista sekä päätöksenjälkeiset yllätykset että päätöksenjälkeiset katumukset. Yllätykset voivat olla, tai vaihtoehtoisesti olla olematta mieluisia ja päätöksen seurausten paljastuessa tehty ratkaisu voi puolestaan alkaa kaduttamaan (March 1994, 14). Budjetoinnin maailmassa edellisvuonna ennakoitujen menot voivat paljastua odotettua suuremmiksi tai tulot vastaavasti pienemmiksi. Jälkiviisaus ei auta tässäkään yhteydessä.

Ibrahimin (2016, 760) mukaan budjetointi perustuu tyytymiseen maksimoinnin ollessa mahdotonta. Tämän näkemyksen taustat juontuvat osin jo Keyn (1940, 1138) ja myöhemmin Schickin (1988, 64) huomioista koskien budjetoinnin ominaispiirteitä. Schickin (1988, 64) mukaan budjetointia koskee lainalaisuus vaadittavista resursseista ja resurssien todellisesta määrästä. Tällä tarkoitetaan sitä, että vaateita on enemmän kuin vaateiden kohteina olevia resursseja. Budjetoinnille ei olisi lainkaan tarvetta, jos jokainen saisi haluamansa määrän allokoitavista resursseista. (Schick 1988, 64; katso Keyn 1940, 1138.) Edellä kuvattu hypoteettinen tilanne ei yksinkertaisesti ole realistinen mainituista syistä johtuen. Schick (1988, 64) kuitenkin jatkaa, että budjetointiprosessia ei myöskään olisi olemassa, jos millekään vaateelle ei allokoitaisi riittäviä resursseja. Näin ollen voidaan todeta, että budjetointi tapahtuu mainittujen ääripäiden välisellä alueella, jossa osa vaateista toteutetaan, mutta

osa jää ilman vaadittuja resursseja (Schick 1988, 64; katso Key 1940, 1138). Täten Ibrahimin (2016, 760) huomio tyytymisestä budjetoinnin ominaispiirteenä on perusteltu.

Julkisessa organisaatiossa ja sen budjetointiprosessissa on nähtävissä eri lailla rationaalisuutta rajoittavia tekijöitä. Ensinnäkin kognitiiviset rajoitteet johtavat tilanteeseen, jossa budjetoinnissa hyödynnetään lähinnä edellisvuoden dataa, jonka perusteella seuraavan vuoden arvioita laaditaan. Budjetointi on nimittäin asteittainen prosessi edellisen vuoden talousarvion vaikuttaessa merkittävästi kuluvan vuoden talousarvioon. (Ibrahim 2016, 760.) Talousarvio ei siis synny tyhjiössä. Ihminen ei ole kyvykäs ennustamaan tulevaisuutta täydellisesti, minkä vuoksi tukeutuminen edellisen vuoden talousarvioon ei ole pelkästään keskeistä, vaan pikemminkin välttämätöntä. Ibrahim (2016, 760) jatkaa, että kognitiivisten rajoitteiden lisäksi budjetointiprosessiin liittyvää rationaalisuutta rajoittavat myös päätöksentekijöihin kytköksissä olevat sosiaaliset seikat. Budjettipäätökset tehdään monien eri toimijoiden yhteistyönä, minkä vuoksi päätöksiin varojen allokoinnista vaikuttavat institutionaalisen ympäristön lisäksi esimerkiksi päätöksentekijöiden arvot, ajatukset ja kokemukset (Ibrahim 2016, 760). Talousarvion laatiminen ei tässäkään yhteydessä tapahdu kontekstista irrallisena, ikään kuin objektiivisena prosessina. Schick (1988, 65) kiteyttää, että budjetointi on prosessina alttiina kaikille poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen käyttäytymisen vaikutuksille. Viimeiseksi budjetointiprosessin rationaalisuutta rajoittavaksi tekijäksi Ibrahim (2016, 760) nimeää jo mainitun epävarmuusaspektin. Ympäristön kompleksisuudesta johtuva päätöksentekijöiden epävarmuus vaikuttaa osaltaan budjetointipäätöksiin ja rationaalinen päätöksentekijä ei välttämättä kykene ymmärtämään tätä kompleksisuutta (Ibrahim 2016, 758). Tutkimukseni läpäiseväksi teemaksi nimeämäni epävarmuuden (kuvio 1) voidaan sanoa olevan rajoittuneen rationaalisuuden keskeinen osa-alue, jonka merkitys ei rajoitu vain budjetointiprosessiin. Tätä kuviossakin (kuvio 1) hahmoteltua käsitteellistä suhdetta havainnollistaa Ibrahimin (2016, 758) lisäksi jo esitellyt Marchin (1978, 587–589) ja Simonin (1957, 198) huomiot epävarmuuden roolista rationaalisessa valinnassa. Nyt kysymys kuuluukin, että millä tavoin edellä esitellyt rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumallit, tekijät sekä muut ominaispiirteet näkyvät Suomen valtion pandemianaikaisissa budjettiasiakirjoissa.

### **3 SUOMEN VALTION BUDJETOINTI KORONAPANDEMIAN AIKANA**

Tässä tutkimukseni tapausosion ensimmäisessä luvussa esittelen tutkimukseni empiirisen kontekstin, minkä jälkeen teen kattavan läpileikkauksen Suomen pandemianaikaiseen budjetointiin keskittyen juuri koronaan kytkeytyviin allokaatioihin.

#### **3.1 Koronapandemia aikamme merkittävänä kriisinä**

Koen, että koronapandemian luonnetta ja erityispiirteitä avaavaa tutkimuskirjallisuutta esittelemällä kykenen asettamaan ja taustoittamaan sen empiirisen kontekstin, jonka valossa tutkin budjetointia ja rajoittunutta rationaalisuutta. Tutkimuksen käsillä olevassa tapausosiossa myöhemmin eriteltyt korona-ajan budjettiasiakirjat ja niissä esiintyvä rajoittunut rationaalisuus ovat täten helpommin ymmärrettävissä. Näistä syistä koronapandemian ulottuvuudet on sijoitettu tutkimuksen rakenteessa juuri tutkimuksen empiiriseen tapausosioon teoreettisen viitekehyksen sijaan. Koronapandemian ainutlaatuisuuden kuvaaminen luo myös yhteyden tämän tutkimuksen ja aiemman koronaan koskevan tutkimuksen välille. Ainutlaatuisuus onkin pandemiaa osuvasti kuvaileva ilmaus.

Koronapandemia eroaa historian muista, etenkin taloudellisista kriiseistä monin eri tavoin. Yhtäläisyyksiäkin toki on. Ensinnäkin on huomionarvoista, että monissa kriisinaikaisissa tutkimuksissa koronapandemian poikkeuksellisuutta tarkastellaan osin vertaamalla sitä sen taloudellisten vaikutusten osalta vuosien 2007–2009 finanssikriisiin (Redburn 2021, 7; Joyce & Prabowo 2020, 745; Cepiku ym. 2021, 47). Edellä mainittu kertonee pandemian taloudellisen mittakaavan lisäksi myös finanssikriisin merkityksestä aikamme talouskriisinä. Koronapandemia on talouskriisinä kuitenkin omassa luokassaan (Joyce & Prabowo 2020, 745). Koronapandemian ominaispiirteitä ja ainutlaatuisuutta kuvatakseni käytän esimerkkipäiväkirjana Yhdysvaltoja, jonka korona-ajan taloudellista todellisuutta ovat kuvanneet esimerkiksi jo mainitut Redburn (2021) sekä Joyce ja Prabowo (2020). Yhdysvalloissa koronakriisin laajuus ilmeni finanssikriisiin verrattuna lähes ennennäkemättömänä jälkimmäisen ollessa aikanaan vain lähinnä asumis- ja rahoitusalan hallitsema kriisi. Koronan vuoksi lentokoneet pysyivät kiitoradoillaan ja kuluttajat kotonaan, minkä lisäksi yritysmaailmassa nähty massiivinen irtisanomisien aalto nosti Yhdysvaltojen työttömyysasteet historialliselle tasolle. Kriisi ei tällä kertaa koskenut vain osaa yhteiskunnasta; korona sulki maan talouden kokonaan. (Joyce & Prabowo 2020, 745.)

##### **3.1.1 Koronapandemia eksistentiaalisena kriisinä**

Redburn (2021, 7) asettaa koronapandemian Yhdysvaltojen kontekstissa kriisinä sisällissodan, 1930-luvun laman ja toisen maailmansodan rinnalle. Vertaus näinkin merkittäviin historiallisiin tapahtumiin ja ajanjaksoihin on rohkea. Redburn (2021, 7) kuitenkin perustelee, että edellä mainitut, koronapandemia mukaan lukien, eivät ole vain kriisejä, vaan pikemminkin eksistentiaalisia kriisejä. Eksistentiaalinen kriisi tarkoittaa kriisiä, joka tuo esiin piileviä rakenteellisia heikkouksia ja uhkaa vakiintuneita käytäntöjä. Eksistentiaalista kriisiä voitaisiin kuvailla harvinaisena, poikkeuksellisena ja syväleikkävänä tapahtumana. (Redburn 2021, 7.) Modernin maailman eksistentiaalisena kriisinä koronapandemia on siis sekä historiallinen että omalla tavallaan ainutlaatuinen; eräänlainen sukupolvikokemus. Redburn (2021, 7) jatkaa, että mainitun kaltaiset kriisit eivät ole vaikutuksiltaan yksiselitteisiä, sillä niiden voima ulottuu välittömän shokin tuottamisen ohella myös vavisuttamaan vakiintunutta yhteiskuntajärjestystä. Ne siis tavallaan kyseenalaistavat senhetkisen yhteiskunnallisen elinkelpoisuuden (Redburn 2021, 7). Koronapandemia on tästä erinomainen esimerkki sen pysäytettyä hetkellisesti lähes koko maailman, minkä lisäksi se muutti, osin pysyvästi, ihmisten, organisaatioiden ja valtioiden toimintaa.

### **3.1.2 Koronapandemia Mustana Joutsenena**

Eksistentiaalinen kriisi ei ole kuitenkaan ainoa mahdollinen termi pandemian erityisyyden kuvailemiseen. Koska julkisen sektorin organisaatiot toimivat rajoittuneen rationaalisuuden vallitessa, on niillä edessään epävarmuuden ja tuntemattoman täyttämä todellisuus (Schwarz ym. 2022, 903). Schwarz ym. (2022, 903) jatkavat, että rajoittuneen rationaaliset organisaatiot kohtaavat Mustia Joutsenia, joilla tarkoitetaan lyhyesti määriteltynä termin tunnetuksi saattaneen Talebin (2010, 16) mukaan ennalta-arvaamattomia shokkeja. Termin etymologia piilee historiassa pitkään vallalla olleessa käsityksessä, jonka mukaan joutsenet olivat väriltään yksinomaan valkoisia. Tämän väitteen kumoamiseen tarvittiin kuitenkin vain yksi havainto mustasta joutsenesta; kaikki joutsenet olivat valkoisia, kunnes eivät enää olleetkaan. Havainto symboloi tässä asiayhteydessä ihmisen kognitiivista rajoittuneisuutta ja tiedon haurautta. Musta Joutsen on tarkemmin määriteltynä ennalta-arvaamaton ja mullistava tapahtuma, jota ihminen pyrkii selittämään sen jo tapahduttua. Harvinaisuus ja äärimmäisyys ovat Mustaan Joutseneen vahvasti liittyviä piirteitä. (Taleb 2010, 16–17.) Musta Joutsen terminä, sen sisältämine epävarmuustekijöineen ja yllätyksineen, sijoittuu siis olennaisesti rajoittuneen rationaalisuuden maailmaan. Termin voi yhdistää varsin luontevasti myös tutkimukseni tapauskriisiin, koronapandemiaan. Maailma oli normaali, kunnes ei enää ollutkaan. Koronapandemia vaikutuksineen on aikamme Musta Joutsen (vertaa Taleb 2020).

Koronapandemian Mustana Joutsenena näkemisen tematiikka ei ole kuitenkaan yksinkertaisimmasta päästä. Väite on toisen sanottuna kiistanalainen ja käsitykset ovat polarisoituneet. Esimerkiksi Van der Wal (2020, 760) puhuu koronapandemiasta Mustana Joutsenena, minkä lisäksi esimerkiksi Maherin ym. (2020, 649) ja Anessi-Pessinan ym. (2020, 957) mukaan koronapandemia ja sitä seurannut sosioekonominen shokki on tapahtumana ennenkuulumaton. Kolikolla on kuitenkin toinen puoli. Taleb (2010, 374) itse ennakoி jo kymmenisen vuotta ennen koronapandemiaa näkevänsä riskin, että ”erittäin outo äkillinen virus leviää koko planeetalle”. Taleb ei ole ainoa, joka on tätä mieltä. Esimerkiksi Bill Gates on varoitellut maailmaa uhkaavasta pandemiasta moneen otteeseen vuosien varrella (Hoffower 2020). Phillips, Roehrich ja Kapletia (2023, 176) toteavatkin, että koronapandemia on tiedettävissä oleva tuntematon Talebin (2010, 331) puolestaan linjatessa, että Mustassa Joutsenessa on nimenomaan kyse tuntemattomasta tuntemattomasta. Näin ollen esimerkiksi Talebin (2010, 374; 2020) huomioista voidaan johtaa päätelmä, että koronapandemia oli tapahtumana paitsi ennalta arvattava myös estettävissä oleva; ei siis Musta Joutsen. Koen tämän edustavan sekä the-simpsons-predicted-it -tyyppistä arvailua että jälkiviisauden riemuvoittoa. Väitän siis, että kukaan ei voinut varmuudella tietää koronapandemian aiheuttaman shokin erityispiirteitä ja sen tuhoisuutta etukäteen. Emme yksinkertaisesti ole kokeneet vastaavaa aikaisemmin tässä mittakaavassa modernissa yhteiskunnassa.

Koska uusia pandemioita on ilmaantunut läpi historian, on perusteltua olla nimittämättä koronapandemiaa Mustaksi Joutseneksi pelkästään ilmiön epidemiologisten piirteiden perusteella. Historia osoittaa, että koronapandemia ei ole Talebin (2010, 331) tarkoittama tuntematon tuntematon. Koronapandemia täyttää silti suurimman osan Musta Joutsen -tapahtuman kriteeristöstä. Koronapandemia on harvinaislaatuinen ja äärimmäinen tapahtuma, jota ihminen pyrkii selittämään jälkikäteen. Ihmisen koronapandemiaan liittyvästä selityspyrkimyksistä kertonee lähes kaikki tässä ja edellisessä luvussa esitelty koronaan tavalla tai toisella liittyvä tutkimuskirjallisuus. Vaikka koronapandemia ei välttämättä ole pandemiana ennalta-arvaamaton, ovat sen vaikutukset kuitenkin ennenkuulumattomia. Tämä on argumentti, jonka perusteella nimitän koronapandemiaa aikamme Mustaksi Joutseneksi. Keskeistä on siis koronaa seurannut maailmanlaajuinen ja mullistava kriisi, ei ympäri planeettaa levinnyt tauti. Mustaan Joutseneen liittyvä keskustelu on muutenkin suhteellisen tulkinnanvaraista. Esimerkiksi Taleb (2010, 18) sekä Feduzi, Runde ja Schwarz (2022, 961) näkevät syyskuun 11. päivän terrori-iskut Mustana Joutsenena, kun taas Bazerman ja Watkins (2003, 2, 9–10) kuvailevat kyseistä tapahtumasarjaa ennustettavissa olevaksi yllätykseksi; siis ei Mustaksi Joutseneksi. Termin subjektiivisuudesta huolimatta, objektiivisesti tarkasteltuna, koronapandemia oli

äärimmäinen tapahtuma, joka yllätti vaikutuksillaan lähes koko maailman. Jos joutsenen väri ei ole pandemian ja sitä seuranneen shokin tapauksessa pikimusta, niin tummanharmaa se on ainakin.

### **3.1.3 Merkittävän kriisin merkitys**

Eksistentiaalinen kriisi, katastrofi, shokki ja Musta Joutsen ovat kaikki termejä, joilla voidaan kuvailla koronapandemiaa ja sitä seurannutta kriisitilaa. Termejä on paljon, mutta mikä kriisin merkitys lopulta on? Andrews (2011, 348) mukaan teoria viittaa kriisien olennaisuuteen institutionaalisen muutoksen kannalta. Tällä tarkoitetaan kriisien taipumusta paljastaa instituutioiden taustalla piileviä ongelmia, mikä puolestaan konstruoi lähtökohdan mahdolliselle muutokselle. Muutoksen mahdollistavan kriisin luonnetta, ajankohtaa tai itse muutoksen laatua ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida tietää varmuudella ennalta. (Andrews 2011, 348.) Näin jälkeen päin tarkasteltuna koronapandemia todella oli institutionaalisine vaikutuksineen mullistava, mutta tuskin kukaan silti osasi ennalta ennakoida kokemamme kriisin erityispiirteitä ja ajankohtaa. Myös Cepiku ym. (2021, 53) näkevät yhteyden kriisien ja muutoksen välillä; uudistuminen mahdollistuu kriisin luodessa hedelmälliset olosuhteet julkisen toiminnan kehittämiseksi. Muutos onkin ollut vahvasti keskuudessamme koronapandemian aikana. Hyvänä esimerkkinä koronan muutosvoimasta Suomen kontekstissa voidaan mainita esimerkiksi Lyly-Yrjänäisen (2022, 46) toteama ihmisten laajamittainen siirtyminen etätyöhön korona-aikana, ja erityisesti se, että Leskisen (2023) mukaan etätyön suosio ei ole juurikaan hellittänyt, vaikka koronalle niin kävikin. Muutokset koskevat myös tutkimukseni keskeistä teemaa, budjetointia. Redburnin (2021, 7) mukaan eksistentiaalinen kriisi, jota pandemia edustaa, ensinnäkin epänormalisoi normaalin budjetointiprosessin ja toiseksi korosti valtion roolia taloudellisen järjestyksen ylläpitäjänä. Tämäntyyppinen korona-ajan budjetointiin liittyvä tematiikka on tutkimukseni käsillä olevan luvun ydinsisältöä. Korona muutti Suomessakin paljon, mutta mitä ja miten?

### **3.2 Suomen julkinen talous ja valtion budjetointi**

Suomen julkinen talous koostuu julkisyhteisöistä, Ahvenanmaan maakunnasta sekä lakisääteisistä työeläkeyhtiöistä, -laitoksista ja muista sosiaaliturvarahastoista. Suomen julkisen talouden määrittämisen kannalta merkityksellinen julkisyhteisön käsite ulottuu tänä päivänä koskemaan esimerkiksi valtiota, kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita. Suomessa julkinen talous tarkoittaa siis yksinkertaisesti koko julkisen sektorin taloutta valtiontalouden koskiessa lähinnä vain talousarvionaloutta ja sen ulkopuolisia valtion rahastoja. Suomessa valtion taloudenhoidosta vastaa valtiovarainministeriö, joka valmistelee valtion talousarvion ja mahdollisen lisätalousarvion lisäksi myös julkisen talouden suunnitelman, johon sisältyvän valtiontalouden kehyspäätöksen asettamisissa



raameissa budjetointi tapahtuu. (VM 2023b.) Tässä yhteydessä on huomioitava, että valtiontalous, johon valtion budjetointi olennaisesti liittyy, on merkittävä osa julkisen talouden kokonaisuutta, mikä tekee budjetoinnista merkityksellisen julkistaloudellisen instrumentin.

### **3.2.1 Suomen julkisen talouden ja budjetoinnin juridiset lähtökohdat**

Suomessa valtiontaloutta koskevat päätökset tekee eduskunta (PL 3.1 §). Eduskunnan budjettivalta on Suomen julkisen talouden keskeinen lähtökohta. Suomen julkista taloutta säännellään sen laajuuden takia Suomen perustuslain (731/1999, jatkossa perustuslaki) lisäksi monin eri säädöksin. Perustuslain ohella esimerkiksi laki valtion talousarviosta (423/1988, jatkossa talousarviolaki), kuntalaki (410/2015), laki hyvinvointialueesta (611/2021) ja Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) muodostavat julkisen talouden säädöspohjaa. Koska tutkimukseni kohde on käsitteellisesti Suomen valtiontalouden alle sijoittuva budjetointi, operoidaan tutkimuksessani lähinnä perustuslain ja talousarviolain asettamassa kontekstissa. Perustuslain seitsemäs luku käsittelee kokonaisuudessaan Suomen valtiontaloutta. Luvussa toisin sanoen määritetään Suomen valtion taloudelliset lähtökohdat eduskunnan budjettivallasta valtion omistuksiin. Perustuslain 83.1 §:n mukaan eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen valtion talousarvioksi varainhoitovuodeksi kerrallaan, minkä jälkeen talousarvio julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Varainhoitovuodella tarkoitetaan talousarviolain 1 §:n mukaan kalenterivuotta. Talousarvio on siis julkinen ja juridinen dokumentti.

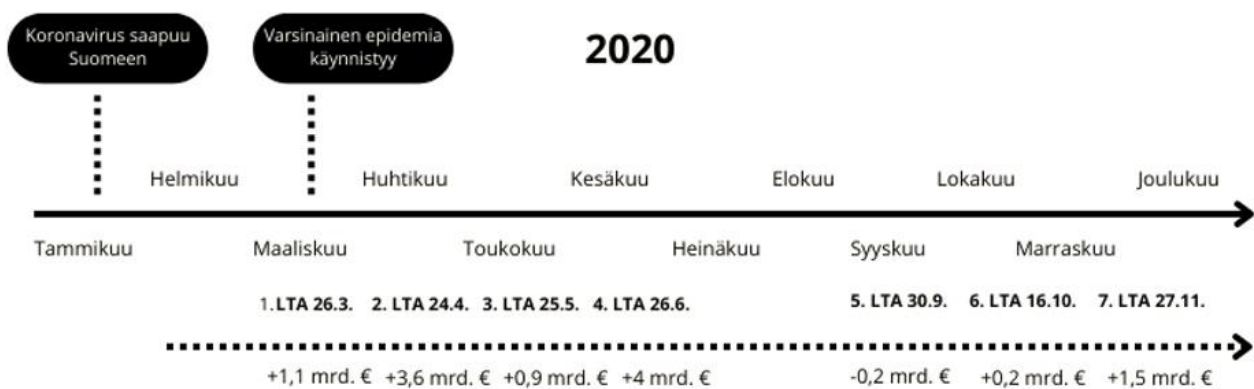
Tässä yhteydessä koen tarpeelliseksi eritellä Suomen valtion budjetointiin olennaisella tavalla liittyviä juridisia erityispiirteitä, jotka osaltaan määrittävät tutkimuksen tapahtumaympäristöä. Toisin sanoen kerron talousarvion keskeisestä sisällöstä ja budjetoinnin perusteista Suomen kontekstissa. Valtion talousarvio on kokonaisvaltainen dokumentti, joka sisältää varainhoitovuotta koskevat tulo- ja menoarviot, vuotuisiin menoihin kohdennettujen määrärahojen käyttötarkoitukset sekä muut talousarviota koskevat perustelut (PL 84.1 §). Kokonaisvaltaisuuden lisäksi talousarvion on oltava tasapainossa, sillä sen sisältämien tuloarvioiden tulee kattaa menoihin tarkoitetut määrärahat (PL 84.2 §). Talousarvio sisältää kiinteitä määrärahoja, arviomäärärahoja ja siirtomäärärahoja. Määrärahojen nimet kertovat pitkälti niiden luonteesta. Arviomääräraha on nimenomaisesti arvio, jonka saa ylittää. Siirtomäärärahaa saa puolestaan siirtää lain sallimissa puitteissa käytettäväksi myös varainhoitovuoden jälkeiselle ajalle alkuperäistä summaa kuitenkin ylittämättä. Kiinteä määräraha ei juurikaan jousta; sitä ei saa ylittää eikä lähtökohtaisesti siirtääkään, jos laki ei erityisesti siirtoa salli. (PL 85.1 §; katso talousarviolaki 7 §.)

Tulo- ja menoarviot on tehtävä talousarvioon tietyin menettelyin. Talousarviolain 3.1 §:n mukaan valtion talousarvio muodostetaan lähtökohtaisesti bruttobudjetoimalla vähentämättä menoja tuloista ja tuloja menoista, mihin samaisen lain nettobudjetoinnin edellytyksiä koskeva 3 a § tekee kuitenkin poikkeuksen. Nettobudjetointi on bruttobudjetoinnin vastakohta, jossa tietyt tarkasti määritellyt tulot ja menot voidaan kirjata talousarvioon vähentämällä ne toisistaan (Talousarviolaki 3 a §). Valtion budjetoinnissa bruttobudjetointi on siis oletus, johon nettobudjetointi tekee poikkeuksen. Perustuslain 86.1 § luo puolestaan juridisen oikeutuksen lisäbudjetoinnille: ”Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta”. Lisäbudjetoinnin ollessa keskeinen osa korona-ajan budjetointia koen, että sen perustuslaillinen perusteleminen on tarpeellista. Lopuksi on syytä huomauttaa talousarviotalouden laajuudesta tai pikemminkin siitä, mikä jää tämän laajuuden ulkopuolelle. Valtion talousarvio ei nimittäin kata kaikkea valtioon kytköksissä olevaa taloudellista toimintaa. Ensinnäkin asukkaidensa palveluista vastaavilla kunnilla on itsehallinto ja verotusoikeus (Kuntalaki 1 §; PL 121 §). Tämä autonomia siirtää kunnat ainakin lähtökohtaisesti valtion talousarvion ulkopuolelle, mikä on tematiikka, joka nousee kuitenkin esille hieman eri valossa tutkimukseni seuraavissa luvuissa. Kuntien lisäksi valtion talousarvion ulkopuolelle jää esimerkiksi valtion rahastot ja liikelaitokset sekä rahoituksensa osalta myös rahalliselta volyymiltaan merkittävä Kansaneläkelaitos (Eduskunta 2023a). Tiivistettynä voidaan todeta, että budjetti pitää sisällään leijonanosan tasavallan taloudellisesta toiminnasta, mutta saadakseen kattavan kuvan julkisesta taloudesta, on katsottava talousarvion lukuja syvemälle julkisen sektorin rakenteisiin, mikä osaltaan havainnollistaa valtion talousarviotalouden ja julkisen talouden kokonaisuuden käsitteellistä eroa.

### **3.3 Budjetointi vuonna 2020**

On turvallista sanoa, että koronapandemia oli Suomen valtion vuoden 2020 budjetointiin merkittävimmällä tavalla vaikuttanut muutosvoima. Tässä vaiheessa huomautettakoon, että vuoden 2020 varsinainen talousarvio otetaan tutkimuksessani annettuna eikä siihen siten kiinnitetä erityistä huomiota, koska se on laadittu koronaa ja sen vaikutuksia edeltäneenä aikana. Huhtikuussa 2020 Suomen taloudelliset näkymät olivat koronan johdosta varsin synkät; julkisen talouden ennustettiin heikkenevän voimakkaasti tulojen ja menojen epätasapainon kasvaessa. Miljardeissa euroissa mitattavien ja alijäämää luonnollisesti kasvattavien koronan lievennys- ja elvytystoimien katsottiin rasittavan valtiontaloutta julkisen talouden sektoreista eniten. (VM 2020, 8, 11.) Korrelaatio pandemian vaikutusten ja valtion budjettitoimien välillä näkyikin erityisesti lähinnä koronan vuoksi laadittujen lisätalousarvioiden määrässä ja euromääräisessä laajuudessa. Valtiovarainministeriön (2023c) mukaan eduskunta hyväksyi pelkästään vuoden 2020 aikana seitsemän lisätalousarviota,

joiden yhteissumma kipusi noin 11 miljardiin euroon. Ensimmäisen koronavuoden lisätalousarvioiden lukumäärä on kuriositeettina huomionarvoinen, sillä edellisen vuosikymmenen lisätalousarvioiden määrien vuotuinen keskiarvo on 3,5 (VM 2023c; Finlex 2023). Koronan myötä lisäbudjetoinnin voidaan siis katsoa lukumäärällisesti tuplaantuneen. Vuoden 2020 lisätalousarvioiden euromääräinen yhteissumma ilmentää myös osaltaan kyseisen vuoden poikkeuksellisuutta edeltäviin vuosiin verrattuna; koronaa edeltäneiden viiden vuoden lisätalousarviot yhteenlaskemalla saavutetaan noin 2,5 miljardin euron summa, joka on vain murto-osa mainitusta yhden vuoden muodostamasta noin 11 miljardista eurosta (VM 2023c). Ensimmäinen koronavuosi oli budjetoinnillisesta näkökulmasta tarkasteltuna toisin sanoen ainutlaatuinen.



Kuvio 4. Koronan alkutahdit ja lisäbudjetointi vuonna 2020 (VM 2023c; THL 2022, 6)

### 3.3.1 Tyyntä ennen myrskyä

Koronapandemiaa edeltäneinä vuosina Suomen julkinen talous oli kohentunut pitempiaikaisen myönteisen suhdanteen myötä (VM 2019, 57). Tästä huolimatta Suomen taloudellinen tila ei ollut pandemian kynnyksellä mitä mairittelevin. Talouskasvun ennakoitiin jatkuvan lähivuosina myönteisenä, mutta kasvun hidastuminen oli jo näkyvissä. Tämän varoitusmerkin lisäksi edellisvuosina muodostuneen julkisen talouden rakenteellisen alijäämän ennustettiin vain kasvavan kasvamistaan. (VM 2019, 14.) On luonnollista, että hidastuvan talouskasvun ja julkisen talouden rakenteellisen alijäämäisyyden yhdistelmä ei ollut tuolloin eikä ole tänä päivänäkin kestävä julkisen talouden kasvualusta. Näiden seikkojen lisäksi teemat, kuten ennakoitu maailmankaupan hidastuminen sekä väestön ikääntymisestä johtuva julkisen talouden kestävyysvaje tummensivat kotimaan taloudellisia näkymiä (VM 2019, 14, 57). Myös edellisvuosina hienoisesti laskeneen julkisen velkasuhteen ennakoitiin kääntyvän jälleen kasvuun vuosikymmenen vaihtuessa. Koronaa edeltänyt myönteinen suhdanne ei ollut korjannut Suomen julkisen talouden orastavaa

velkaongelmaa; positiivisen suhdannekehityksen aikana velkasuhde laski vain neljällä prosenttiyksiköllä. Kontrastina velkasuhde kasvoi finanssikriisin jälkeisinä vuosina drastisesti yli 30 prosenttiyksiköllä. Velkasuhteeseen liittyvästä problematiikasta johtuen Suomen taloudelliset valmiudet tulevaisuuden taantumiin olivat heikot. (VM 2019, 57.) Näin jälkiviisaana, pandemian tuottaman shokin erityispiirteet ja sitä edeltävän taloudellisen tilanteen tuntevana voisi todeta, että Suomessa vallitsivat pandemian iskiessä katastrofin ainekset.

### 3.3.2 Poikkeuksellinen hätä

Suomen jouduttua koronan kouriin yhteiskuntamme tila oli kaoottinen ja täynnä epävarmuutta. Valtiovarainministeriön (2020, 8) mukaan sekä itse tauti että etenkin sen leviämisen estävät toimenpiteet mullistivat yhteiskunnan osa-alueiden normaalia toimintaa; kansalaisten arki sekoittui, yritykset kärsivät ja talous sakkasi. Hätä oli todellinen:

*Kaikki kysyntäerät supistuvat, voimakkaimmin vienti, yksityiset investoinnit ja yksityinen kulutus. Julkiset investoinnit ja kulutus kasvavat. Työllisyys heikkenee merkittävästi. (HE 43/2020 vp, 5)*

Tilanteen ei myöskään odotettu kirkastuvan lähiaikoina talousennusteiden käännyttyä pakkasen puolelle ympäri maailmaa. Koronan kotimaata koskeva kokonaistaloudellinen isku arvioitiin mittavaksi vientimarkkinoiden kysynnän kärsiessä ja taudin leviämisen estävien rajoitustoimien kurittaessa taloudellista toimintaa. Huhtikuussa 2020 laadittujen arvioiden mukaan Suomen talous supistuisi edellä mainittujen tekijöiden vuoksi merkittävät 5,5 %. Yksityisellä sektorilla kriisi iski voimakkaimmin palveluihin, teollisuuteen ja rakentamiseen sulkutoimien vuoksi merkittäväällä tavalla kärsineistä majoitus-, ravitsemus- ja matkailualoista puhumattakaan. Yksityisen sektorin ohella myös julkinen talous oli luonnollisesti tulilinjalla kriisin iskiessä. Suomen tuotanto, työllisyys ja kulutus laskivat koronan vaikutuksesta vähentäen verotuloja ja samanaikaisesti lisäten menoja tulonsiirtojen muodossa. Tämän lisäksi taudista aiheutui julkiselle taloudelle myös konkreettinen hintalappu pandemian suorien kustannusten, kuten jo mainittujen lievennys- ja elvytystoimien realisoituessa. Valtion taloudellinen rooli vahvistui kriisin myötä merkittävästi sen otettua vastuun Suomen talouden tulevaisuudesta. (VM 2020, 8–9.) Jotain oli tehtävä. Poikkeuksellinen tilanne vaati poikkeuksellisia keinoja.

### 3.3.3 Talousarviovuoden ensimmäinen puolisko

20.3.2020 pääministeri Sanna Marinin hallitus teki vuoden 2020 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen (HE 24/2020 vp), joka hyväksyttiin eduskunnassa muutettuna 26.3.2020 (Eduskunta 2023b). Lisätalousarvion (152/2020) määrärahojen summaksi muodostui lopulta noin 1,1 miljardia euroa, mikä katettiin valtaosin velkarahalla. Lisätalousarvion sisältämät määrärahat kohdennettiin pitkälti koronavastaiseen taisteluun yhteiskunnan eri osa-alueilla (HE 24/2020 vp). Tässä vaiheessa koen vielä tarpeelliseksi huomauttaa, että lisäbudjetointi on normaali osa valtion vuotuista budjetointia, eikä se rajoitu siten pelkästään kriisioloihin. Tarkoiton tällä sitä, että lisäbudjetointia harjoitetaan myös kriisiaikojen ulkopuolella, vaikkakaan ei välttämättä samalla volyyymilla. Kriisi tai hätä ei siis ole todellakaan ainoa syy muuttaa talousarviota. Näin ollen myös korona-ajan lisätalousarviot, varsinaisista talousarvioista puhumattakaan, sisältävät runsain määrin kriisistä riippumatonta, ikään kuin normaalia sisältöä. Tämä sisältö jää tutkimuksessani huomiotta, koska fokukseni on tiiviisti koronaan välittömästi ja välillisesti liittyvissä budjetointitoimenpiteissä. Näitä toimenpiteitä tehtiin ensimmäisenä koronavuotena luonnollisesti valtavasti. Täten, tutkimuksen laajuuteen liittyvistä syistä, en koe tarkoituksenmukaiseksi käsitellä jokaista koronaan liittyvää budjetoinnillista muutosta yksilöllisesti ja yksityiskohtaisesti omana asiakokonaisuutenaan. Painotan siis sitä, että moni varmasti merkityksellinenkin koronan vuoksi tehty budjetoinnillinen toimenpide jää tutkimuksessani huomiotta. Huomioni kiinnittyy pikemminkin koronakriisin muuttamaan budjetoinnilliseen kokonaiskuvaan; budjetoinnin isoihin linjoihin ja suunnanmuutoksiin pandemian seurauksena.

Koronan kaltaisen yleisvaarallisen tartuntataudin iskiessä on intuitiivista, että valtio myöntää lisärahoitusta sosiaali- ja terveydenhuollolle, ja näin kävikin; sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle allokoitiin ensimmäisellä lisätalousarviolla 77,8 miljoonaa euroa. Kokonaissummasta kohdennettiin 12,8 miljoonaa euroa THL:n toimintamenoihin siirtomäärärahana, jolla taisteltiin koronaa vastaan laaja-alaisesti esimerkiksi kansalaisten tiedottamisen ja tutkimustyön kautta, minkä lisäksi koronarokotetta koskevaan kansainväliseen tutkimus- ja kehittämistyöhön sijoitettiin THL:n määrärahasta erilliset viisi miljoonaa euroa siirtomäärärahana. Loput summasta, 60 miljoonaa euroa, allokoitiin käytettäväksi tartuntatautien valvontaan. Summalla mahdollistettiin sairaanhoitopiirien ja Huoltovarmuuskeskuksen tekemät hankinnat koskien sairaanhoitopiirien osalta esimerkiksi uuden tilanteen vaatimia taudin testaamiseen tarkoitettuja lääkinnällisiä laitteita. (LTA 152/2020, 3; HE 24/2020 vp, 5.)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohella myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala sai ensimmäisen tukipaketin siivittämänä merkittävää lisärahoitusta. Erona on kuitenkin mainittava se, että määrärahojen kokonaissumma oli työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tapauksessa noin

kymmenkertainen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan verrattuna; 795,5 miljoonaa euroa. Business Finlandin toteuttama tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sai potista osakseen 595 miljoonan euron arviomäärärahan, jonka tarkoituksena oli korjata viruksesta aiheutuneita häiriöitä tuotantoketjuissa, kehittää luovia aloja ja tukea matkailua. Toisena merkittävänä lisärahoitusta saaneena tahona on mainittava pk-yritysten kehittämishankkeet, jotka saivat koronatukea 200 miljoonan euron arviomäärärahan muodossa. (LTA 152/2020, 3; HE 24/2020 vp, 5.) Koronakriisin taloudellisesta poikkeuksellisuudesta ja vaikuttavuudesta kertonee se, että kansalaisten terveydelle todellisen uhan asettaneen viruksen johdosta Suomen taloudellisten toimintojen turvaamiseen kohdennettiin ensimmäisellä koronaan liittyvällä lisätalousarviolla moninkertainen summa rahaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon verrattuna.

Ensimmäisessä lisätalousarviossa (152/2020, 2) oli edellä mainittujen lisäksi kaksi hallinnonala, joiden saama lisärahoitus mitattiin miljoonissa euroissa; sisäministeriön hallinnonala sekä valtiovarainministeriön hallinnonala. Sisäministeriön hallinnonalalle allokoiduksi kokonaissummaksi muodostui hieman yli yhdeksän miljoonaa euroa, josta poliisitoimi sai osakseen noin 5,5 miljoonaa euroa, rajavartiolaitos 3 miljoonaa euroa ja pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta puolestaan 0,6 miljoonaa euroa. Siirtomäärärahoina toteutettujen rahoituspäätösten tarkoituksina oli paikata vallitsevasta tilanteesta aiheutuvia lisäkustannuksia sisäministeriön hallinnonalalla. Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdennettu noin 200 miljoonan euron lisärahoitus ei ollut sisäministeriön tapaan tarkasti yksilöity. Satunnaisiin säädösperusteisiin menoihin varauduttiin 200 miljoonan euron arviomäärärahalla, joka oli tarkoitettu käytettäväksi ”poikkeusoloihin liittyviin ennalta määrältään yksilöimättömiin menoihin”. (LTA 152, 2; HE 24/2020 vp, 5–6.) Ensimmäiset koronan vuoksi toteutetut budjetoitimenpiteet olivat tiivistettynä välttämättömiä:

*Valiokunta pitää esitettyjä lisäyksiä välttämättöminä, jotta yhteiskunnalle ja yrityksille koronaviruksesta aiheutuvia vaikutuksia voidaan lieventää. Koronaviruksesta ja sen leviämisen rajoittamisesta aiheutuvat vaikutukset ovat olleet etenkin yrityskentälle erittäin voimakkaita, ja useilla toimialoilla toiminta ja tulovirta ovat lyhyellä aikavälillä pysähtyneet jopa kokonaan. Myös terveyspalveluiden järjestäminen on lisännyt tuntuvasti palvelu- ja resurssitarpeita. (VaVM 3/2020 vp, 1.)*

Ensimmäinen lisätalousarvio oli kuitenkin vain alkusoittoa mitä poikkeuksellisimman kalenterivuoden budjetoitinnillisle toimenpiteille. Vain hetki ensimmäisen lisätalousarvion hyväksymisen jälkeen, 9.4.2020, hallitus antoi jo vuoden toisen lisätalousarvioesityksensä (HE 43/2020 vp), joka hyväksyttiin eduskunnassa 24.4.2020 (Eduskunta 2021a). Vuoden 2020 toinen

lisätalousarvio oli euromäärällisesti edeltäjäänsä massiivisempi sen sisällettyä määrärahoja eri tarkoituksiin yhteensä noin 3,6 miljardilla eurolla. Koronan vuoksi merkittävästi alentuneiden vero- ja omaisuustuloarvioiden siivittämänä uudet määrärahojen lisäykset katettiin jälleen velkarahalla, minkä lisäksi velkarahalla paikattiin luonnollisesti myös edellä mainitut tulonmenetykset. (LTA 286/2020, 1–2; HE 43/2020 vp, 5–6.) Sekä nykyisyys että tulevaisuus näyttivät koko yhteiskunnan kannalta synkältä ja epätoivoiselta:

*Koronavirusepidemian seurauksena yleinen taloudellinen aktiviteetti heikkenee tuntuvasti. -- Verotuloja alentaa yleisen taloudellisen tilanteen heikkenemisen lisäksi virusepidemian hillitsemiseen liittyvät toimenpiteet sekä tukitoimet, joilla verotuksellisin keinoin helpotetaan vaikeuksiin ajautuvien yritysten asemaa. -- Epävarmuuden lisääntyminen, rajoitustoimet ja kotitalouksien tulojen supistuminen heijastuvat kulutuskäyttäytymiseen -- (HE 43/2020 vp, 5.)*

Lisäbudjetoinnin rooli kriisinvastaisena keinona olikin merkittävä. Toisella lisätalousarviolla allokoitiin rahoitusta hyvin monelle koronasta kärsineelle taholle. Niistä rahallisesti merkittävimpinä mainittakoon jälleen sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtionvarainministeriön hallinnonalat, sillä näille hallinnoille allokoitujen määrärahojen kattoivat noin 96 % lisätalousarvion kokonaissummasta. Toisin kuin edeltäjässään, toisessa lisätalousarviossa suurin osa budjetista hupeni sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan menoihin. Kyseiselle hallinnonalalle kohdennetusta noin 2,2 miljardista eurosta puolet, noin 1,1 miljardia allokoitiin arviomäärärahoina työttömyysturvan lisäämiseen koronan kasvatettua kotimaan työttömyyttä ja lomautuksia räjähdysmäisesti. Muutkin etuusmenot saivat koronaan vahvasti kytköksissä olevaa lisärahoitusta arviomäärärahoina; sairausvakuutusmenot 94 miljoonaa euroa, asumistuki 177 miljoonaa euroa ja toimeentulotuki noin 169 miljoonaa euroa. Kyseisen hallinnonalan viimeisen merkittävän määrärahaerän muodosti tartuntatautien valvonta, jonka siirtomääräraha kymmenkertaistettiin edellisestä lisätalousarviosta sen noustessa 600 miljoonaan euroon. (LTA 286/2020, 6–7; HE 43/2020 vp, 9.)

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toinen lisätalousarvio paikkasi jälleen erityisesti yritysten taloudellista ahdinkoa. Jo olemassa olevaa rahoitusta lisättiin pk-yritysten kehittämishankkeiden osalta 75 miljoonan euron arviomäärärahalla. Tämän lisäksi lisätalousarviolla mahdollistettiin Business Finlandin entistä laajamittaisempi toiminta arviomäärärahojen korottamisen kautta. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan arviomäärärahaa korotettiin 85 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi valtiokonsernin tutkimus- ja innovaatiotoiminnan lainojen

myöntämisvaltuutta lisättiin 150 miljoonan euron arviomäärärahalta. Edellä mainituista summista kumpikin tarkoitettiin käytettäväksi koronan taloudellisen iskun kukistamiseen; ensimmäinen jo mainittuun tuotantoketjun häiriöiden korjaamiseen ja valtaosa jälkimmäisestä puolestaan taudista aiheutuneen markkinahäiriötilanteen normalisoimiseen. Jatkona yrityssektorin kriisin elvyttämiseen valtion omistama pääomasijoitusyhtiö Suomen Teollisuussijoitus Oy sai 150 miljoonan euron siirtomäärärahan, jolla oli tarkoitus perustaa uusi vakautusohjelma vallinneen koronasta johtuvan likviditeettiongelman ratkaisemiseen. Yritysten ohella myös Suomen kunnat saivat osansa lisärahoituksesta. Valtiovarainministeriön hallinnonalaan sijoittuvien kuntien verotulojen menetyksiä paikattiin 547 miljoonan euron kiinteällä määrärahalta. Tämän kuntien saaman ensimmäisen koronatukipaketin lisäksi kunnille myönnettiin myös paikallisten yritysten avustamiseen tarkoitettua rahoitusta. Tämä yksinyrittäjien tukemiseen tarkoitettu valtionavustus toteutettiin 250 miljoonan euron siirtomäärärahana, joka allokoitiin kuntien kautta koronan kanssa painivien yksinyrittäjien maksuvalmiuden turvaamiseen siten liittäen summan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. (LTA 286/2020, 4–6; HE 43/2020 vp, 6, 9.)

Vuoden 2020 kolmas lisätalousarvio (LTA 381/2020) oli puolestaan edeltäjiään pienempi noin 0,9 miljardin euron suuruinen. Hallitus antoi eduskunnalle esityksen vuoden 2020 kolmanneksi lisätalousarvioksi (HE 66/2020 vp) 8.5.2020 ja se hyväksyttiin muutettuna 25.5.2020 (Eduskunta 2021b). Edellisten lisätalousarvioiden tapaan tämänkin lisätalousarvion määrärahat katettiin velkarahalla. Kolmas lisätalousarvio sisälsi suoraan koronaan kytköksissä olevia budjetointitoimenpiteitä huomattavasti edeltäjiään vähemmän. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle, tarkemmin työllisyyteen ja yrittäjyyteen, myönnettiin 171 miljoonan euron arviomääräraha koronarajoituksista kärsineiden ravitsemusyrittäjien tukemiseen. Tämän lisäksi ainoat välittömästi koronan vuoksi tehdyt budjettipäätökset sisältyivät opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen määrärahoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön alla toimivan Suomen Akatemian rahoitukseen tehtiin kolmen miljoonan euron lisäys arviomäärärahana koronavirusrokotteen ja -lääkkeen tutkimusta varten. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle allokoitiin puolestaan kuuden miljoonan euron siirtomääräraha, jolla oli tarkoitus toimeenpanna koronavirustartuntojen jäljityssovellus. Summan oli tarkoitus kattaa sovelluksen valmistelemisen, hankinnan, käyttöönoton ja ylläpidon synnyttämät kustannukset. (LTA 381/2020, 1–2; HE 66/2020 vp, 5.) Muutoin kolmannessa lisätalousarviossa ei tehty koronaa koskevia budjetoinnillisia muutoksia.

Vuoden 2020 neljäs lisätalousarvio (LTA 511/2020) kasvatti siihenastista valtion rahankäyttöä noin neljällä miljardilla eurolla ollen samalla ensimmäisen koronavuoden rahallisesti suurin



lisätalousarvio. Sitä ehdotettiin eduskunnalle hallituksen esityksellä (HE 88/2020 vp) 5.6.2020, mitä seurasi sen muutettuna hyväksyminen eduskunnan toimesta 26.6.2020 (Eduskunta 2023c). Jälleen suurimmaksi osaksi velkarahalla rahoitettujen budjetointitoimenpiteiden punaisena lankana oli talouden elvyttäminen koronavirustilanteen akuutin vaiheen päätyttyä. Talouden elvytyskokonaisuudella tavoiteltiin muun muassa julkisen kysynnän lisäämistä, tuotantokyvyn tukemista sekä koko Suomen voimavarojen ja omavaraisuuden vahvistamista koronakriisin vaikutettua negatiivisesti kaikkiin edellä mainittuihin. (LTA 511/2020, 1–2; HE 88/2020 vp, 5.) Rahoituksen allokoimisen kohteissa säilyi edellisten lisätalousarvioiden luoma trendi sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnalojen saatua jälleen suurimman osan lisärahoituksesta; noin 75 %. Näiden jo tuttujen kohteiden ohella, muista hallinnaloista erottuvana kokonaisuutena nousi esiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala, jonka rahoitusta lisättiin noin 430 miljoonalla eurolla. (LTA 511/2020, 5–12.)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle allokoiduista koronaan liittyvistä määrärahoista erottui muutamia suurempia kokonaisuuksia. Koko hallinnonalalle kohdennetusta noin 980 miljoonasta eurosta hieman yli 800 miljoonalla eurolla lisättiin jälleen työttömyysturvaa koskevia arviomäärärahoja, jotka saivat suurimman lisäyksensä vuoden 2020 toisessa lisätalousarviossa. Tämän koronaan välillisesti kytköksissä olevan kokonaisuuden ohella neljännessä lisätalousarviossa huomioitiin myös hallinnonalaan koskevat koronan välittömät kustannukset, joihin sisältyi koronavirusrokotteiden hankintaan varautuminen 110 miljoonan euron siirtomäärärahalla sekä THL:n toimintamenojen kasvattaminen viiden miljoonan euron siirtomäärärahalla, jonka summasta suurin osa aiheutui koronatestauskapasiteetin nostamisesta ja pandemiasta johtuvasta lisätyöstä. (LTA 511/2020, 11–12; HE 88/2020 vp, 14.) Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla koronavirustilanteeseen liittyvää rahoitusta kohdennettiin erityisesti yleissivistävään koulutukseen ja varhaiskasvatukseen. Näiden käyttökustannuksiin varattiin noin 115 miljoonan euron arviomääräraha, jonka tarkoituksena oli tukea poikkeusoloista kärsineiden lasten oppimista ja hyvinvointia. (LTA 511/2020, 7; HE 88/2020 vp, 7.)

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdennettiin neljännellä lisätalousarviolla hieman yli miljardin euron summa, josta valtaosa oli tarkoitettu yritysten tukemiseen. Tämänkertainen yrityksille suunnattu tukipaketti täydensi edellisten lisätalousarvioiden rakentamaa yritystukien kokonaisuutta. Tukipaketilla lisättiin esimerkiksi Business Finlandin koronaan liittyvän avustusvaltuuden arviomäärärahaa 135 miljoonalla eurolla sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy:n koronasta kärsineiden yritysten rahoittamiseen tarkoitettua siirtomäärärahaa 250 miljoonalla eurolla. Jo tuttujen allokoimisen kohteiden lisäksi lisätalousarviolla perustettiin kokonaan uusi yritysten kustannustuki,

joka toimeenpantiin 300 miljoonan euron arviomäärärahalta. Tuki koski koronan vuoksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden yritysten kiinteitä kuluja ja palkkakustannuksia. (LTA 511/2020, 10; HE 88/2020 vp, 6, 108–115.)

Taloudellisen elvyttämisen kokonaisuuden lisäksi neljännessä lisätalousarviossa painotettiin myös valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvaa kuntataloutta, jonka tukeminen ilmeni noin miljardin euron laaja-alaisena kokonaisuutena. Tämä edeltävää tukipakettia suurempi kokonaisuus sisälsi ensinnäkin noin 830 miljoonan euron korotuksen kuntien valtionosuuteen peruspalvelujen järjestämistä varten. Arviomäärärahana toteutettu summa jaettiin erinäisten laskukaavojen mukaan kunnille muun muassa lasten, nuorten, perheiden ja iäkkäiden tukemiseen. Kuntien tukemisen sarakkeen alle ja siten tuohon miljardiin euroon sisältyväksi luettiin myös sairaanhoitopiirien avustus 200 miljoonalla eurolla. Tällä siirtomäärärahana allokoitulla valtionavustuksella kompensoitiin koronaviruksesta aiheutuneita kustannuksia. Suorista avustuksista erillisenä, mutta ei yhtään vähäisempänä kuntataloutta koskevana asianhaarana on syytä mainita myös kuntien tukeminen veropoliittisin keinoin. Koronatukikeinona kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta lisättiin kymmenellä prosenttiyksiköllä. Tämä muutos tarkoitti vastavuoroisesti valtion veropotin pienenemistä kuntien kustannuksella. Muutos toi kuntatalouteen 368 miljoonan euron lisätulot. (LTA 511/2020, 1–6; HE 88/2020 vp, 8.) Neljännen lisätalousarvion hyväksymisen jälkeen lisäbudjetoinnin saralla nähtiin pandemia-ajan mittapuulla ennennäkemätön noin kolmen kuukauden mittainen tauko, joka mukaili hetkellisesti tapausmäärissä hiljentynyttä koronavirustilannetta (THL 2023).

### **3.3.4 Talousarviovuoden toinen puolisko**

Koronan osalta rauhallisen kesän käännyttyä syksyyn Suomen koronatilanne sukelsi jälleen uuteen syöksyyn tapausmäärien kasvamisen seurauksena (THL 2023). Hallitus esitti vuoden 2020 viidettä lisätalousarviota (HE 119/2020 vp) 3.9.2020 ja eduskunta hyväksyi sen muutettuna 30.9.2020 (Eduskunta 2023d). Kyseinen talousarvio (LTA 676/2020) oli edeltäjiinsä verrattuna poikkeuksellinen sen oltua kokonaisuutena summaltaan miinusmerkkinen, mikä tarkoitti toisin sanoen valtion hienoista säästöä jatkuvien menojen sijaan. Tämä oli seurausta pitkälti verotulojen tuottoarvioiden korotuksesta sekä jo kohdennettujen määrärahojen vähennyksistä. Edellä mainittu myönteinen yhdistelmä vähensi luonnollisesti myös valtion nettolainanoton tarvetta tehden viidennestä lisätalousarviosta kalenterivuoden ensimmäisen lisätalousarvion, jota ei ollut budjetoitu katettavaksi pääosin velkarahalla. Viidennen lisätalousarvion pienen koon takana oli myös se, että sen tarkoituksena oli vastata vain välttämättömiin määrärahatarpeisiin, joihin jo suunnitteilla ollut kuudes lisätalousarvio ei ehtisi vaikuttaa. Tuo mainittu määrärahojen vähennys koski kunnille vuoden

2020 toisessa lisätalousarviossa myönnettyä 547 miljoonan euron kiinteää määrärahaa, jota vähennettiin viidennessä lisätalousarviossa 433 miljoonalla eurolla. Vähennyksen taustalla vaikutti uusi, edeltäjäänsä merkittävästi pienempi arvio kuntien todellisesta verotulojen menetyksestä, mikä ei vastannut alkuunkaan kunnille keväällä myönnettyä määrärahaa. (LTA 676/2020, 1–4; HE 119/2020 vp, 5–6.) Koronaan suoraan kytköksissä olevia määrärahoja tai rahoituksen muutoksia viidennessä lisätalousarviossa oli edellisiin lisätalousarvioihin verrattuna vähän. Oikeastaan ainoana merkittävänä koronan vuoksi tehtynä määrärahojen lisäyksenä on mainittava 60 miljoonan euron siirtomäärärahana toteutettu määräaikainen epidemiakorvaus, jolla tuettiin koronarajoituksista kärsinyttä taloudellisesti heikointa kansanosaa. Tämän lisäksi neljännessä lisätalousarviossa esiteltyä yritysten kustannustukea vähennettiin 30 miljoonalla eurolla menoarvion pienenemisen takia. (LTA 676/2020, 4; HE 119/2020 vp, 6, 24.)

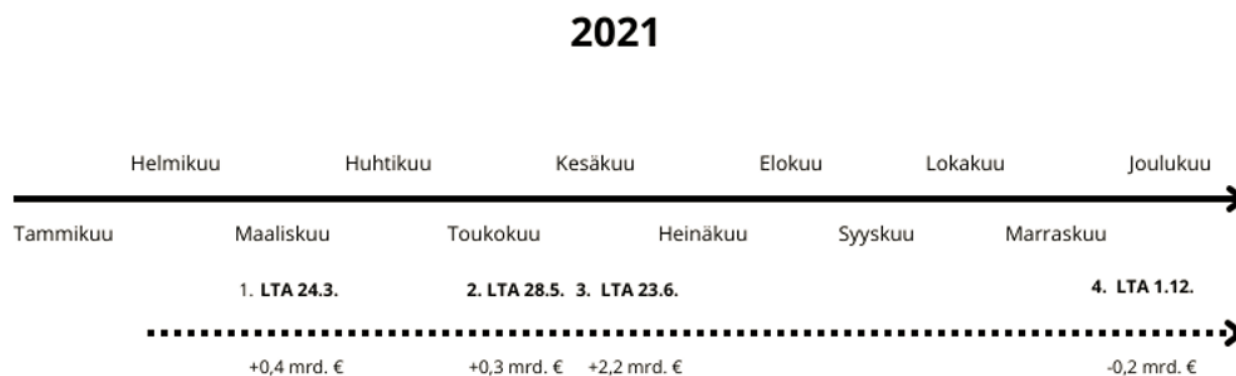
Jo viidennessä lisätalousarviossa vihjailtu vuoden 2020 kuudes lisätalousarvio valkeni melko suoraviivaisena. 24.9.2020 hallituksen esittämä ja eduskunnan 16.10.2020 hyväksymä lisätalousarvio takasi julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle 200 miljoonan euron koronakustannuksia kompensoivan siirtomäärärahan, joka oli tarkoitettu katettavaksi samansuuruisella määrällä velkaa (Eduskunta 2022; LTA 703/2020, 1–2). Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille rajatun korvauksen taustalla oli Suomessa aloitetun koronanvastaisen hybridistrategian edellyttämä testauskapasiteetin nosto ja siihen liittyvä analyysitoiminta (HE 131/2020 vp, 5). Monella tapaa historiallisen vuoden seitsemättä ja samalla viimeistä lisätalousarviota ehdotettiin eduskunnalle hallituksen toimesta 29.10.2020, mitä seurasi sen muutettuna hyväksyminen 27.11.2020 (Eduskunta 2023e). Noin 1,5 miljardilla eurolla määrärahoja lisäävän talousarviokumentin (LTA 885/2020) tulopuolta dominoi jälleen lisääntynyt valtionvelka. Seitsemäs lisätalousarvio sisälsi runsaasti koronaan liittyviä budjetoinnillisia toimenpiteitä, joista mainitsen jälleen merkittävimmät. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kunnat ja sairaanhoitopiirit saivat suurimman osan hallinnonalan rahoituksesta niille allokoitujen määrärahojen muodostettua 950 miljoonaan euron summan, josta sairaanhoitopiireille kohdennettiin 200 miljoonaa euroa koronasta aiheutuneiden taloudellisten haittojen kompensoimiseksi siirtomäärärahana. Osa kuntien arviomäärärahana saamasta 750 miljoonan euron kertaluonteisesta lisäyksestä peruspalvelujen järjestämistä koskevaan valtionosuuteen korvasi koronan johdosta toteutettua ja kustannuksia luonnollisesti lisännyttä taudin testaamista ja jäljittämistä. Arviomäärärahan toinen osa koski sairaanhoitopiireille allokoitua siirtomäärärahan tapaan koronasta johtuneita yleisiä kustannuksia ja tulojen menetyksiä. (LTA 885/2020, 6; HE 192/2020 vp, 5.)

Määrärahojen lisäykset eivät rajoittuneet valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Seitsemännessä lisätalousarviossa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdennettiin yhteensä noin 130 miljoonaa euroa, mikä oli kyseiselle hallinnonalalle poikkeuksellisen suuri summa edeltäviä lisätalousarvioita silmällä pitäen. Tästä summasta valtaosa, 111 miljoonaa euroa oli yhteydessä vallitsevaan koronatilanteeseen. Kyseisen julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostoon ja kehittämiseen allokoitun siirtomäärärahan ideana oli turvata julkisen henkilöliikenteen palvelutaso koronatilanteen pitkittyessä. Korona-aikana jo runsaasti lisärahoitusta saaneelle työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdennettiin lisää koronatukea yritysten kustannustuen siirtomäärärahan 410 miljoonan euron korotuksella. Seitsemännen lisätalousarvion viimeisenä koronan vuoksi tehtynä määrärahojen lisäyksenä mainitsen koronarokotteiden hankintabudjetin kasvattamisen noin 103 miljoonan euron siirtomäärärahan turvin. (LTA 885/2020, 9–12; HE 192/2020 vp, 6–7.)

Määrärahojen lisäämisen ohella seitsemännessä lisätalousarviossa tehtiin paljon aikaisemmin myönnettyjen koronaa koskevien määrärahojen tarvearvioiden tarkistuksia, jotka ilmenivät tiettyjen määrärahojen euromääräisesti merkittävinä vähennyksinä. Edellä mainittujen tarkistusten seurauksena sekä asumis- että toimeentulotuen arviomäärärahoja vähennettiin ensimmäisen osalta 80 miljoonalla ja jälkimmäisen osalta puolestaan 85 miljoonalla eurolla. Vähennyksistä suurin koski kuitenkin korona-aikana runsaasti lisättyä työttömyysturvaa, jonka rahoitusta vähennettiin tällä kertaa noin 500 miljoonalla eurolla perustuen pitkälti uusien lomautettujen ja työttömien aikaisempia arvioita vähäisempään määrään. (LTA 885/2020, 11; HE 192/2020 vp, 10.) Näiden vähennysten lisäksi esimerkiksi kolmannessa lisätalousarviossa päätettyä ravitsemusyritysten tukemista vähennettiin 41 miljoonalla eurolla tuen arvioitua alhaisemman käytön vuoksi, minkä ohella myös yritysten kehittämishankkeiden tukemisen arviomääräraha koki 10 miljoonan euron vähennyksen korona-avustusten arvioitua vähäisemmän myöntämisen takia (LTA 885/2020, 10; HE 192/2020 vp, 91). Näiden vähennysten myötä ensimmäinen koronavuosi saatiin talousarviolukujen osalta päätökseensä. Mullistavalla vuodella oli mullistavat vaikutuksensa. Korona ei ollut kuitenkaan poistunut keskuudestamme, päinvastoin. Vuoden 2020 seitsemännen lisätalousarvion hyväksymisen aikoihin vuoden 2021 varsinainen talousarvio olikin jo eduskunnan käsiteltävänä. Tämä ensimmäinen korona-aikana laadittu varsinainen valtion talousarvio saapui hallitukselta eduskuntaan 5.10.2020 ja se hyväksyttiin muutettuna 21.12.2020 (Eduskunta 2023f). Talousarviovuosi 2021 oli alkamaisillaan.

### 3.4 Budjetointi vuonna 2021

Lisätalousarviotäyteen ja muutoinkin poikkeuksellisen koronavuoden jälkeen valtio oli budjetoinnin näkökulmasta tarkasteltuna uuden tilanteen edessä, koska korona ei ollut keskuudessamme edellisen valtion talousarvion laatimisen aikoihin. Koronan budjetoinnillinen läsnäolo oli kuitenkin tällä kertaa käsinkosketeltavissa. 65,2 miljardin euron edestä määrärahoja sisältänyt talousarvio vuodelle 2021 oli määrärahojensa osalta hieman yli 10 % edeltäjäänsä suurempi kokonaisuus, mikä oli seurausta muun muassa koronan sosiaali- ja terveyssektorille kohdistamista menoista, vuoden 2020 lisätalousarvioiden heijastevaikutuksista ja kuntien tukemisesta (TA 1113/2020, 23; HE 146/2020 vp, 9). Koronan huomioiminen varsinaisessa talousarviossa ei kuitenkaan poistanut lisäbudjetoinnin tarvetta kokonaan. Lisäbudjetoinnin volyymi oli kuitenkin edellisvuotta runsaasti alhaisempi lisätalousarvioiden lukumäärän ollessa vuoden 2021 osalta neljä ja niiden yhteenlasketun rahamäärän muodostettua 2,6 miljardin euron summan (VM 2023c). Jo varsinaisen talousarvion laatimisen aikoihin tunnistettiin, että pandemia oli iskenyt Suomen talouteen alkuvuonna 2020 lievemmin kuin valtaosaan Euroopan maista. Talousnäkömät olivat hieman kirkkaammat alkuvuoteen verrattuna ja talouden ennakoitiin lähtevän jälleen kasvuun vuonna 2021, vaikkakin hitaasti johtuen muun muassa taloudenpitäjien epävarmuuden kasvusta. (HE 146/2020 vp, 13.)



Kuvio 5. Lisäbudjetointi vuonna 2021 (VM 2023c)

#### 3.4.1 Koronan vaikutus ja ilmeneminen vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa

On jokseenkin yllättävää, että uusien koronaa koskevien päätösperäisten määrärahalisäysten euromääräinen merkittävyys oli vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa suhteellisen vähäinen ottaen huomioon vuoden 2020 budjetoinnillisen panostuksen laajuuden ja pitkittyneen koronatilanteen yhteiskunnallisen vakavuuden. Uudet koronaan välittömästi kytkeytyvät määrärahat muodostivat korkeintaan kolmen miljardin euron summan, joka on edellisvuonna nähtyjen

lisätalousarvioiden valossa varsin maltillinen (TA 1113/2020; HE 146/2020 vp, 33). On kuitenkin syytä huomauttaa, että koronaan löyhemmin kytkeytyvien määrärahojen lisäysten määrää ja vaikutusta on hankalaa ilmaista numeroina. Koronan vaikutukset olivat toisin sanoen niin laaja-alaiset. En siis todellakaan väitä, että koronan lopullinen hintalappu vuodelle 2021 olisi vain tuo korkeintaan kolmen miljardin euron summa.

Uusista yksittäisistä koronaan liittyvistä määrärahojen lisäyksistä merkittävin kohdistui sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Tämä noin 1,6 miljardin euron siirtomääräraha kohdennettiin julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle korvaamaan esimerkiksi taudin testaamisesta ja jäljittämisestä aiheutuvia kustannuksia (TA 1113/2020, 178). Toinen vuoden merkittävistä korona-allokaatioista kohdistui puolestaan kunnille, joiden peruspalvelujen valtionosuuden arviomäärärahaa lisättiin muun muassa koronan tuomien verotulomenetysten vuoksi kertaluonteisesti 300 miljoonalla eurolla. Tämän suoran tuen lisäksi vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa päätettyä kuntien taloudellista tilannetta helpottavaa yhteisöveron jako-osuuden kymmenen prosenttiyksikön korotusta jatkettiin myös vuodelle 2021, mikä näkyi lopulta kuntataloudessa noin 650 miljoonan euron lisätulona (HE 146/2020 vp, 12; VaVM 36/2020 vp, 37; STM 2023). Tässä vaiheessa, viitaten kappaleessa käyttämäni ilmaukseen, mainitsen, että tarkoitan korona-allokaatiolla koronaan kytköksissä olevaa päätösperäistä määrärahojen lisäämistä; koronan johdosta toteutettua resurssien jakamista.

Koronan vaikutusta talousarvioon ei voida kuitenkaan ilmaista vain uusien määrärahojen perusteella. Lokakuun 2020 alussa annetussa talousarvioesityksessä (HE 146/2020 vp, 9) vuoden mittaan laadittujen lisätalousarvioiden vuoteen 2021 kohdistamat heijastevaikutukset yltivät jo miljardiin euron summaan, jota etenkin vuoden viimeinen lisätalousarvio vain kasvatti. Tämän seikan lisäksi koronan heikentämän taloustilanteen kasvattamien suhdanneluonteisten menojen, kuten esimerkiksi työttömyysturvan, asumistuen ja perustoimeentulotuen taso säilyi edelleen korkeana (TA 1113/2020, 20; HE 146/2020 vp, 33). Koronan vaikutus talousarvioon oli siis suuri, vaikka se ei suoraan itse talousarvion luvuista välittynytäkään. Vuoden 2020 budjetoinnillinen panostus ja senhetkinen koronatilanne voidaan nähdä myös varsin luonnollisena syynä sille, miksi vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa ei nähty rahoitusta drastisille pandemianvastaisille toimenpiteille. Korona ei ollut enää vuoden vaihtuessa uusi ilmiö ja taudinvastaiseen taisteluun ja talouden elvyttämiseen oli käytetty menneenä vuotena jo runsaasti taloudellisia resursseja.

### **3.4.2 Vuoden 2021 lisätalousarviot**

Vuoden 2021 ensimmäinen lisätalousarvioesitys (HE 17/2021 vp) saapui hallitukselta eduskuntaan 25.2.2021. Noin 0,4 miljardin euron määrärahat allokoiva dokumentti hyväksyttiin eduskunnassa muutettuna noin kuukautta myöhemmin, 24.3.2021 (LTA 255/2021; Eduskunta 2023g). Edellisvuoden suuriin tukipaketteihin nähden verrattain pieni lisätalousarvio sisälsi kuitenkin runsaasti koronan vuoksi tehtyjä muutoksia, joiden rahoituksen takana oli velan sijaan korottuneet verotuloarviot. Suurin muutoksista kohdistui sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, ja se sisälsi 70 miljoonan euron siirtomäärärahan lisäyksen koronarokotteiden hankintaa varten. Koronatilanteen jatkumisen vuoksi lisärahoitusta kohdistettiin hallinnonalan sisällä myös työttömyysturvaan lisäämiseen 66 miljoonalla eurolla ja lasten, nuorten ja perheiden tukemiseen 17,5 miljoonalla eurolla. (LTA 255/2021, 4; HE 17/2021 vp, 5–6.)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohella myös liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä oikeusministeriön hallinnonalat saivat koronatilanteeseen liittyvää miljoonien eurojen lisätukea. Liikenne- ja viestintäministeriön osalta lisätuki ilmeni noin 23 miljoonan euron pääosin välttämättömien meriliikenneyhteyksien, huoltovarmuuden ja ulkomaankaupan laivakuljetusten turvaamiseen tarkoitettuna siirtomäärärahana. Peruste tälle oli pitkittynyt ja edelleen jatkuva koronatilanne. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla koronataukea kohdistettiin puolestaan ammatilliseen koulutukseen sekä taiteeseen ja kulttuuriin. Edellä mainituista ensimmäiseen allokoitiin 17,5 miljoonaa euroa ja jälkimmäiseen 20 miljoonaa euroa pandemian negatiivisten vaikutusten vuoksi. Viimeisenä ensimmäisen lisätalousarvion merkittävänä korona-allokaationa mainittakoon oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden pandemian lisäämiin toimintamenoihin siirtomäärärahoina kohdistettu noin 17,5 miljoonan euron tukikokonaisuus. (LTA 255/2021, 2–4; HE 17/2021 vp, 5–6.)

Vuoden 2021 toinen lisätalousarvio (LTA 445/2021) hyväksyttiin eduskunnassa 28.5.2021 kuukautta aiemmin annetun hallituksen esityksen (HE 68/2021 vp) mukaisena (Eduskunta 2023h). Edeltäjästäan eroten jälleen velkarahalla katettavaksi tarkoitettu lisätalousarvio sisälsi määrärahoja noin 0,3 miljardin euron edestä. Valtaosa määrärahoista sisältyi kulttuuri-, liikunta- ja tapahtuma-alan koronatukipakettiin, jonka yhteissumma ylsi noin 226 miljoonaan euroon. Summa jakautui siten, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala sai lisärahoituksesta 146 miljoonaa euroa työ- ja elinkeinoministeriön osuuden jäätyä 80 miljoonaan euroon. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tukipaketin johdosta koronataukea saivat siirtomäärärahojen muodossa muun muassa taiteen ja kulttuurin alan toimijat, taidelaitokset ja kulttuuritapahtumat sekä liikunta- ja urheiluseurat. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle allokoidun 80 miljoonan euron suuruisen arviomäärärahan avulla käyttöön otettiin uutena tukimuotona tapahtumatakuu yleisötilaisuuksien

järjestämisen turvaamiseksi. Edellä kuvatun tukikokonaisuuden ohella työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla lisättiin yritysten kustannustukea 40 miljoonan euron siirtomäärärahalta koronan takia toteutetun ravintolasulun kustannusten hyvittämiseksi, minkä lisäksi ravitsemusyrittäjien tueksi kohdennettiin ylimääräinen kolmen miljoonan euron arviomääräraha. Tapahtumatakuu ja yritysten kustannustuki heijastuivat myös valtiokonttoriin, joka sai 8,3 miljoonan euron siirtomäärärahan muun muassa kyseisten tukien hakemus-, päätöksenteko- ja maksatusmenettelyä varten. (LTA 445/2021, 1–3; HE 68/2021 vp, 5.)

Vuoden kolmas ja samalla suurin lisätalousarvio (LTA 591/2021) hyväksyttiin hallituksen esityksestä (HE 95/2021 vp) eduskunnassa muutettuna 23.6.2021 (Eduskunta 2023i). Lähes 2,4 miljardilla eurolla valtion nettolainanottoa lisänneen lisätalousarvion avulla allokoitiin lisärahoitusta lukuisiin kohteisiin eri hallinnonaloille noin 2,2 miljardilla eurolla (LTA 591/2021, 1–13). Määrärahojensa euromääräisestä suuruudesta huolimatta kolmas lisätalousarvio ei pitänyt sisällään juurikaan koronaan välittömästi kytköksissä olevia allokaatioita ainakaan suhteessa edeltäjiinsä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan suurin yksittäinen toimenpide kohdistui koronarokotteiden hankintaan, jonka budjettia kasvatettiin noin 224 miljoonan euron siirtomäärärahalta. THL:n toimintamenoihin kohdistettiin puolestaan noin 11 miljoonan euron siirtomääräraha laaja-alaiseen pandemianvastaiseen taisteluun. Muita hallinnonalan merkittäviä koronaan välittömästi tai välillisesti liittyviä allokaatioita olivat kuntien järjestämien lasten ja nuorten koronatuen lisääminen 39 miljoonan euron siirtomäärärahalta sekä työttömyysturvan kasvattaminen 61 miljoonan euron arviomäärärahoilla. (LTA 591/2021, 11–12; HE 95/2021 vp, 123–127.)

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lisäksi kolmannesta lisätalousarviosta ei löytynyt hallinnonaloja, joiden rahoituksesta valtaosa, tai edes murto-osa, olisi ollut liitännäinen pandemianvastaiseen kamppailuun. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle myönnettyistä allokaatioista koronan kontekstissa mainitsemisen arvoinen on oikeastaan vain yritysten kustannustuen siirtomääräraha, jota lisättiin 200 miljoonalla eurolla (LTA 591/2021, 11). Lisätalousarvion viimeisenä korona-allokaationa mainitsen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kohdennetun tukipaketin, jolla avustettiin koronasta kärsineitä lapsia ja nuoria. Paketti sisälsi 40 miljoonan arviomäärärahan esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen, noin 15 miljoonan euron siirtomäärärahan lukiokoulutukseen, viiden miljoonan euron arviomäärärahan ammatilliseen koulutukseen ja noin 6 miljoonan euron siirtomäärärahan korkeakoulutukseen. Kaikkien paketin määrärahojen perusteena oli koronavirustilanteesta johtuva lasten, oppilaiden tai opiskelijoiden tuen tarve. (LTA 591/2021, 7–8; HE 95/2021, 8, 76–80.)



Hallitus antoi eduskunnalle vuoden 2021 neljännen ja samalla viimeisen lisätalousarvioesityksen (HE 209/2021 vp) 4.11.2021, mitä seurasi sen hyväksyminen 1.12.2021 (Eduskunta 2023j). Vaikka vuoden 2021 neljännellä lisätalousarviolla (LTA 1053/2021) tehtiin runsaasti uusia allokaatioita, oli määrärahojen muodostama loppusumma kuitenkin miinusmerkkinen. Määrärahoja toisin sanoen vähennettiin enemmän kuin lisättiin. Neljäs lisätalousarvio oli tuloarvioidenkin osalta poikkeuksellinen talouskasvun ennakoitua voimakkaamman elpymisen vuoksi. Koronasta toipuminen oli alkanut ennakoitua myönteisemmin. Tämän johdosta verotuloarviota korotettiin lisätalousarviolla noin 1,5 miljardia euroa. Kokonaistulojen noin 1,9 miljardin euron lisäys ja määrärahojen noin 0,25 miljardin euron vähennys toi positiivisen muutoksen korona-aikaiseen velkakehitykseen valtion nettolainanoton tarpeen alennuttua edellä mainittujen tekijöiden toimesta noin 2,2 miljardilla eurolla. (LTA 1053/2021, 1–13; HE 209/2021 vp, 5, 12.) Talouden kriisitila näytti viimeinkin joitakin hiipumisen merkkejä:

*Talouden toipuminen koronapandemiasta on ollut nopeaa kuluvan vuoden keväästä alkaen. Kasvupyrahdyks liittyy patoutuneen kysynnän purkautumiseen tilanteessa, jossa rokottaminen on edennyt ripeästi, liiketoiminnalle asetettuja rajoituksia on purettu ja kotitalouksien ja yritysten luottamus tulevaisuuteen on vahva. (HE 209/2021 vp, 5.)*

Neljäs lisätalousarvio toi mukanaan monia koronavirustilanteeseen liittyviä muutoksia lähes jokaisella hallinnonalalla. Koronaan kytköksissä olevien määrärahojen lisäyksistä euromääräisesti merkittävimpinä mainittakoon ensinnäkin yritysten kustannustuen korottaminen 100 miljoonan euron siirtomäärärahalla tuen viidennen hakukierroksen toteuttamiseksi (LTA 1053/2021, 10; HE 209/2021 vp, 90). Toisena suurempana kokonaisuutena voidaan mainita liikenteen ja viestinnän palveluiden koronatukipaketti, joka sisälsi noin 23 miljoonan euron siirtomäärärahan lasti- ja matkustajalusvarustamoiden liikennöinnin tukemiseksi ja 13,8 miljoonan euron siirtomäärärahan maakuntien lentoyhteyksien turvaamiseksi (LTA 1053/2021, 9; HE 209/2021 vp, 82). Näiden lisäksi lisätalousarvio sisälsi runsaasti koronan vuoksi toteutettuja yksittäisiä ja euromääriltään vähäisempiä allokaatioita, joista voidaan esimerkkinä mainita THL:n toimintamenojen lisäys noin 3,7 miljoonan euron siirtomäärärahalla (LTA 1053/2021, 10; HE 209/2021 vp, 7).

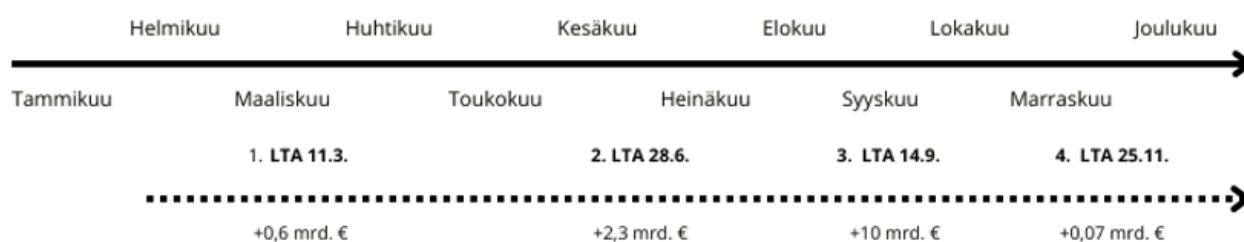
Määrärahojen vähennykset olivat puolestaan neljännen lisätalousarvioidokumentin dominoivana osapuolena. Koronaan kytkeytyvät vähennykset olivat myös euromääräiseltä suuruudeltaan merkittäviä. Vähennyksistä suurimmat kohdistuivat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan lainojen arviomäärärahaa vähennettiin 80 miljoonalla eurolla, yritysten kehittämishankkeiden tukemisen arviomäärärahaa 30 miljoonalla eurolla ja Finnvera Oy:n

vuoden 2021 varsinaisessa talousarviossa päätettyä tappiokorvausten arviomäärärahaa 130 miljoonalla eurolla. Vähennykset johtuivat ensimmäisen kahden osalta koronaan liittyvien lainojen ja avustusten ennakoitua vähäisemmästä kysynnästä ja Finnvera Oy:n osalta tappiokorvausten ennakoitua maltillisemmasta toteutumisesta. (LTA 1053/2021, 9–10; HE 209/2021 vp, 7, 91.) Myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla vähennettiin runsaasti, vaikkakaan ei suoraan koronasta johtuen, vaan pikemminkin välillisesti tautitilanteeseen ja shokista palautumiseen liittyen. Muun muassa perustoimeentulotuen arviomäärärahaa vähennettiin 30 miljoonalla eurolla, työttömyysturvaa noin 200 miljoonalla eurolla ja sairausvakuutusten koronaan liittyviä menoja 25 miljoonalla eurolla. Perusteina vähennyksille olivat taloustilanteen koheneminen ja työllisyysasteen nousu sekä sairausvakuutusmenojen osalta koronatestien arvioitua pienempi määrä. (LTA 1053/2021, 10; HE 209/2021 vp, 94–95.) Vuodenvaihteessa korona oli ollut keskuudessamme jo lähes kaksi vuotta ja siitä elpymisen alkoi näkymään myös talousarvioluvuissa. Tilanne ei ollut kuitenkaan vielä ohi. Pandemia jatkui talouden elpymisen merkeistä huolimatta.

### **3.5 Budjetointi vuonna 2022**

Vuosi 2022 oli budjetoinnillisesta näkökulmasta tarkasteltuna vähintäänkin erilainen edeltävään kahteen koronavuoteen verrattuna. Varsinaista talousarviota täydennettiin lopulta neljään otteeseen ja laaditut lisätalousarviot muodostivat poikkeuksellisen, noin 13 miljardin euron suuruisen, yhteissumman (VM 2023c). Vuoden 2022 varsinainen talousarvio (TA 1208/2021) oli puolestaan määrärahoiltaan edeltäjäänsä 0,3 miljardia euroa pienempi. Noin 64,9 miljardin euron määrärahat allokoineen talousarvion edeltäjäänsä pienempi koko selittyi pitkälti edellisessä talousarviossa merkittävästi lisättyjen koronavirustilanteen terveysturvallisuuden menojen laskemisella. Edellisessä talousarviossa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon koronakustannuksiin kohdenneet merkittävät avustukset loistivat nyt poissaolollaan. (TA 1208/2021, 21; HE 146/2021 vp, 8.) Vuoden 2021 talousarviossa näihin kustannuksiin oli varattu esimerkiksi jo edellisessä luvussa käsitelty noin 1,6 miljardin euron siirtomääräraha. Näistä seikoista huolimatta vallitseva tilanne oli loppuvuonna 2021 kuitenkin edelleen epävarma. Talouden odotettiin yhtäältä jatkavan toipumistaan koronatilanteen heikentymisestä huolimatta. BKT:n ennustettiin kasvavan ja jo kohonneen työllisyyden jatkavan positiivista kehitystään. Toisaalta tuolloisen ennusteen näkymiä sumensivat epävarmuutta lisänneet kysymykset taudinkehityksestä, virusmuunnoksista ja rokote kattavuudesta. Julkisen talouden koronan aikana merkittävästi lisääntyneen alijäämäisyyden arvioitiin pysyvän talouskasvusta ja koronatukitoimien vähenemisestä huolimatta suurena. (HE 146/2021 vp, 13–14.) Suomen palautuminen pandemiasta oli alkanut, mutta pandemian lopullinen inhimillinen ja taloudellinen hintalappu oli edelleen esiripun takana.

## 2022



Kuvio 6. Lisäbudjetointi vuonna 2022 (VM 2023c; Eduskunta 2023k, 2023l, 2023m, 2024)

### 3.5.1 Vuoden 2022 varsinainen talousarvio koronan kontekstissa

Talousarvion määrärahojen edellisvuodesta pienentyneen summan ja budjetoinnin luonteenomaisen inkrementaalisuuden perusteella voidaan jo päätellä, ettei massiivisia korona-allokaatioita kyseisessä dokumentissa juurikaan esiintynyt. Näin asia olikin. Korona ilmeni vuoden 2022 talousarviossa ennemmin tautiin kytkeytyvien määrärahojen vähennyksinä kuin niiden uusina lisäyksinä. Koronaan liittyvän rahoituksen talousarviosta puuttuminen näkyi erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla. Tämä ei ole yllätyksellistä huomioiden kyseisille hallinnonaloille menneinä kahtena vuotena kohdennetun koronarahoituksen laajuuden. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan määrärahatason alhaisuuden juurisyy oli tuo edellisissä luvuissa ilmi käynyt vuoden 2021 talousarvion sisältämä sosiaali- ja terveydenhuollon merkittävä koronakorvaus, joka ei vuoden 2022 talousarviolukuihin enää vaikuttanut. Tämän lisäksi esimerkiksi työttömyysturvan määrärahoja vähennettiin jälleen työttömien ja lomautettujen määrän arvioidun laskun vuoksi. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla budjettia pienensivät yritysten koronatukien selvä lasku edellisvuodesta. (TA 1208/2021, 17–21; HE 146/2021 vp, 32, 53–54; TA 1113/2020, 17–21.)

### 3.5.2 Vuoden 2022 lisätalousarviot

Vuoden ensimmäinen lisätalousarvio hyväksyttiin hallituksen esityksestä (HE 2/2022 vp) ja tätä täydentävästä esityksestä (HE 26/2022 vp) eduskunnassa 11.3.2022 (Eduskunta 2023k). Noin 0,6 miljardilla eurolla määrärahoja kasvattanut lisätalousarvio (LTA 161/2022) oli tarkoitettu katettavaksi kokonaan velkarahalla. Lisätalousarvion tarpeen taustalla oli jälleen kerran korona. Koronatilanne ei ollutkaan ohi, vaikka vuosi 2021 oli sen osalta hyvää luvannutkin:

*Koronavirustilanne on heikentynyt merkittävästi herkästi tarttuvan omikron-variantin myötä. Hallitus otti joulukuussa 2021 käyttöön ns. hätäjarrumekanismin ja uusia rajoitustoimia. (HE 2/2022 vp, 5.)*

Hallituksen joulukuussa 2021 pohjaan painama hätäjarru heijastui suoraan lisätalousarvioon. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla budjetoinnilliset muutokset kohdistuivat jälleen yrityksiin, joiden kustannustukea lisättiin 200 miljoonan euron siirtomäärärahalta tarkoituksena paikata yrityksille sulku- ja rajoitustoimista aiheutunutta välitöntä ja välillistä haittaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla korona-allokaatiot kohdistuivat puolestaan taiteen, kulttuurin ja liikunnan pariin. Koronan negatiivisia vaikutuksia vähentävää lisärahoitusta allokoitiin taiteen edistämiskeskukselle noin 34 miljoonan euron siirtomäärärahalta, kulttuuri- ja taidelaitoksille ja kulttuurialan yhteisöille noin 28 miljoonan euron siirtomäärärahalta sekä liikuntatoimelle 5,5 miljoonan euron arviomäärärahalta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla merkittävät muutokset kohdistuivat lähinnä työttömyysturvaan, jota lisättiin koronavirustilanteen vuoksi 30 miljoonan euron arviomäärärahoilla sekä koronarokotteiden hankintaan, johon varauduttiin noin 70 miljoonan euron siirtomäärärahalta. Näiden lisäksi tartuntatautien valvontaan kohdistettiin 24 miljoonan euron siirtomääräraha, joka oli tarkoitettu käytettäväksi koronan kotitesteihin ja covid-19-lääkkeiden hankintaan. (LTA 161/2022, 2–4; HE 2/2022 vp, 5–6.) Alkuperäisessä hallituksen esityksessä esitettyjä heikentyneeseen koronatilanteeseen liittyviä määrärahoja lisättiin entisestään sitä täydentävällä esityksellä (HE 26/2022 vp), jonka turvin lisätalousarvio täydentyi 47 miljoonan euron liikenteen ja viestinnän palveluihin kohdennetulla siirtomäärärahalta. Tästä summasta 30 miljoonaa euroa oli tarkoitettu suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tukemiseen koronatilanteessa. (LTA 161/2022, 3; HE 26/2022 vp, 5–8.) Lisätalousarvion sisältämät korona-allokaatiot ilmensivät sitä faktaa, että koronavirus oli vakiinnuttanut jälleen asemansa merkittävänä budjetoinnillisena muutosvoimana sen oltua hetkellisesti piilossa vuoden varsinaisen talousarvion osalta.

Hallituksen esitys vuoden 2022 toisesta lisätalousarviosta (HE 81/2022 vp) näki päivänvalonsa 25.5., jota seurasi sen muutettuna hyväksyminen eduskunnassa 28.6.2022 (Eduskunta 2024). Venäjän hyökkäys Ukrainaan keuhkälavalla 2022 laitto budjetoinnin prioriteetit jälleen uuteen järjestykseen. Sota sysäsi koronaviruksen ainakin budjetoinnin saralla osittain syrjään uutena vallitsevana maailmanlaajuisena kriisinä. Suomi siirtyi kriisistä toiseen. Sodan moninaiset vaikutukset olivatkin vahvasti läsnä vuoden 2022 toisen lisätalousarvion budjetoinnillisissa toimenpiteissä. Suomen puolustusvalmiutta varmistettiin, kyberturvallisuutta kehitettiin, huoltovarmuutta turvattiin, sotaa pakeneviin varauduttiin, Ukrainaa autettiin ja venäjänvastaisia pakotteita toimeenpantiin. (HE

81/2022 vp, 5–9.) Edellä luetelluilla toimenpiteillä oli luonnollisesti hintansa, vaikka ne eivät koko lisätalousarvion summaa muodostaneetkaan. Vuoden 2022 toinen lisätalousarvio sisälsi määrärahojen lisäystä noin 2,3 miljardin euron summalla, josta hieman yli puolet oli tarkoitettu katettavaksi velkarahalla verotuloarvion korotuttua noin yhdellä miljardilla eurolla (LTA 511/2022, 1–14; HE 81/2022 vp, 5).

Korona ei ollut kuitenkaan täysin unholassa. Talousarvioesityksessä vain alemmille sarakkeille liikkunut pandemia omasi edelleen budjetoinnillista relevanssia. Ylivoimaisesti suurin toisessa lisätalousarviossa nähdystä korona-allokaatioista oli lapsille ja nuorille kohdennettu noin 120 miljoonan euron tukipaketti, jolla vähennettiin koronarajoitustoimien vaikutusta kyseiseen kansanosaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle allokoitu, mutta kuntatalouteen pääosin kohdistunut jälkihoitokokonaisuus sisälsi muun muassa 58 miljoonan euron osuuden esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatusten käyttökustannusten arviomäärärahasta, 26 miljoonan euron arviomäärärahan ammatilliseen koulutukseen ja 17 miljoonan euron arviomäärärahan lukiokoulutukseen. Tämän suuremman tukipaketin ohella myös monet muut tahot saivat edelleen koronaan liittyvää euromäärissä vähäisempää rahoitusta, jonka hallinnonalojen yhteenlaskettu kokonaissumma sijoittui noin 30 miljoonan euron tuntumaan. (LTA 511/2022, 32–33; HE 81/2022 vp, 10–11.) Sodan varjossa jatkunut pandemia vaati edelleen miljoonissa euroissa mitattavia taloudellisia resursseja.

Vuoden 2022 kolmas lisätalousarvio oli lyhyt, mutta ytimekäs. 14.9.2022 muutettuna hyväksytyyn talousarvion avulla sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville yhteiskunnan kannalta kriittisille yhtiöille allokoitiin 10 miljardin euron lainojen ja takausten myöntämiseen tarkoitettu siirtomääräraha, joka lisäsi valtion nettolainanoton tarvetta samalla summalla (Eduskunta 2023l; LTA 824/2022; HE 121/2022 vp, 5). Radikaalin toimenpiteen taustalla oli Venäjän hyökkäyssodan aiheuttama energiakriisi (HE 121/2022 vp, 9; EU 2024). Kolmannen talousarvion massiivisuus selitti koko vuoden yhteenlasketun lisäbudjetoinnin poikkeuksellisen suurta summaa. Tästä syystä koen, että edellä mainitun esiin tuominen on keskeistä, vaikka kolmas lisätalousarvio ei koronaa koskenutkaan.

Eduskunta hyväksyi vuoden neljännen lisätalousarvioesityksen (HE 242/2022 vp) muutettuna 25.11.2022 (Eduskunta 2023m). Talousarviovuoden ja samalla tutkimuksen tapausosion viimeinen lisätalousarvio sisälsi määrärahojen lisäyksiä noin 70 miljoonalla eurolla tehden siitä määrärahoiltaan ylivoimaisesti korona-ajan pienimmän lisätalousarvion (LTA 951/2022, 11). Ukrainan sodan jatkuminen hidasti talouskasvua, nosti hintoja ja kustannuksia sekä lisäsi epävarmuutta. Tilanne oli

edelleen siis poikkeuksellinen, muttei välttämättä enää koronan takia. Yleisesti ottaen määrärahoja runsaasti vähentänyt lisätalousarvio sisälsi vielä kaksi koronaan liittyvää merkittävää muutosta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon koronasta johtuviin kustannuksiin kohdennettiin yhteensä 110 miljoonan euron siirtomääräraha, josta 60 miljoonaa euroa oli täysin uutta budjetointia. Tämän lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalaan sijoittuvalle Ahvenanmaan maakunnalle allokoitiin 12,6 miljoonan euron siirtomääräraha koronapandemiaan liittyvänä erityisenä avustuksena, joka jääköön viimeiseksi tutkimuksen tapausosiossa mainittavaksi koronaa koskevaksi budjetoinnilliseksi toimenpiteeksi. (LTA 951/2022, 6, 10; HE 242/2022 vp, 5–6.)

### 3.5.3 Kohti vuotta 2023

Koska kalenterivuosi 2023 on tutkimuksen kannalta sivuroolissa, ei sitä käsitellä omana lukunaan. Tutkimuksen ajallisen rajauksen kohdistuessa kuitenkin pääosin aikavälille 2020–2022, on vuonna 2022 päätettyä talousarviota vuodelle 2023 sivuttava kuitenkin pintapuolisesti. Vuoden 2023 talousarvio sisälsi määrärahoja noin 81 miljardin euron edestä, mikä oli noin 16 miljardia euroa enemmän kuin edellisvuonna (TA 1253/2022). Merkittävän eron taustalla oli pääosin vuonna 2023 toimeenpannun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena nousseet budjettitalouden menot, minkä lisäksi kuluneena vuonna alkaneella Ukrainan sodalla oli myös oma, joskin pienempi, vaikutuksensa vuoden 2023 budjettiin. Edellä mainitut tekijät poissulkien menojen kasvu ei ollut läheskään niin suuri kuin pelkkä talousarviodokumentti antaa ymmärtää. (HE 154/2022 vp, 7–8.) Tutkimukseni kannalta merkittävää oli kuitenkin erityisesti se, että koronapandemian läsnäolo oli vuoden 2023 talousarviossa edellisvuosien budjetointiin verrattuna lähes olematon:

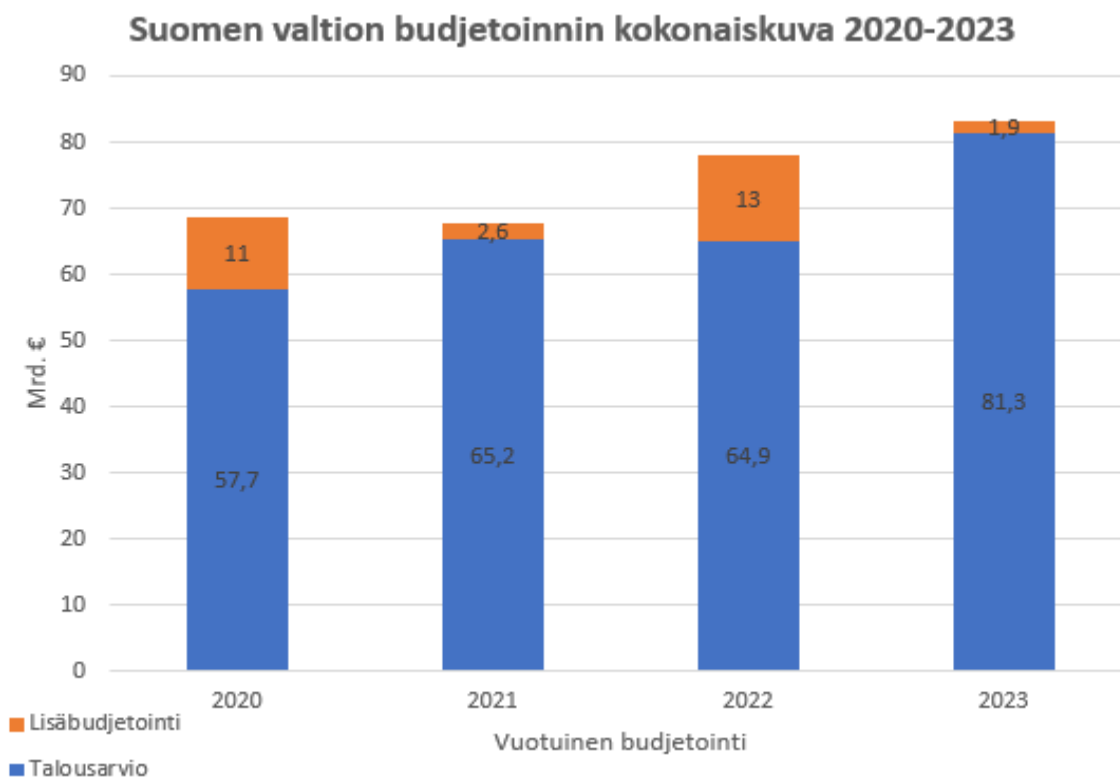
*Vahva talous- ja työllisyyskehitys on pienentänyt koronapandemian julkiseen talouteen synnyttämää mittavaa epätasapainoa. Alijäämän pienenemistä on edesauttanut myös koronapandemian vuoksi päätettyjen tukitoimien väheneminen. (HE 154/2022 vp, 7)*

Suomi oli ainakin talousarviolukujen valossa toipunut koronasta. Uudet kriisit ja muutokset olivat korvanneet koronapandemian talousarviota hallinneena voimana. Koronakriisi siirtyi pala palalta osaksi historiaa. Kriisi oli saanut päätöksensä.

### 3.6 Korona-ajan budjetointi pähkinänkuoressa

Pandemianaikainen budjetointi oli tiivistettynä ilmaistuna ekstensiivistä, radikaalia ja yleisesti ottaen poikkeuksellista. Oheisessa kuviossa (kuvio 7) havainnollistan kuluvaan vuosikymmenen alkutaipaleen budjetointia esittämällä pintapuolisen läpileikkauksen viime vuosien

talousarviotalouden kehitykseen. Kuvioista 7 ilmenee, että budjetoinnin euromääräinen volyymi on lisääntynyt korona-aikana pääosin vuosi vuodelta tultaessa kohti nykyhetkeä. Kasvu on ollut historiankin valossa voimakasta. Osa tästä on luonnollisesti seurausta aiemmissa alaluvuissa esitellyistä pandemianvastaisista budjetoinnin keinoista. Koronan rooli on tässä asiayhteydessä kuitenkin rajallinen vuosikymmenen alun oltua suurien muutosten aikaa muiltakin osin. Viitataan tällä Ukrainan sotaan ja sote-uudistukseen. Kasvun volyymin poikkeuksellisuus havainnollistuu vertaamalla sitä edeltävään vuosikymmeneen. Kaikki edellisen vuosikymmenen varsinaiset talousarviot ovat nimittäin pysyneet määrärahoiltaan 50 ja 56 miljardin euron sisällä äkillisten nousujen ja laskujen ollessa suhteellisen maltillisia (VM 2023c; TA 1382/2009; TA 1186/2010; TA 1488/2011; TA 959/2012). Inkrementaalisuuden perinteiset ulottuvuudet olivat edellisellä vuosikymmenellä vahvasti läsnä.



*Kuvio 7. Läpileikkaus valtion viime vuosien budjetointiin (VM 2023c)*

Korona-aikana nähty massiivinen sekä taudista johtunut että siitä riippumaton lisäbudjetointi, toki varsinaisten talousarviotoimenpiteiden ohella, on nostanut varsinaisen talousarvion kokoa asteittain suuremmaksi. Peilaamalla kuviossa 7 nähtävää kehitystä budjetoinnin luonteenomaiseen inkrementaalisuuteen päädyimme uusien kysymysten äärelle. Yhtäältä inkrementaalisuuden pitäisi olla esteenä radikaaleille budjetoinnillisille muutoksille, mutta toisaalta inkrementaalisuus sitoo talousarviota edellisvuoden päätöksiin. Korona ja sitä seurannut Ukrainan sota vaativat budjetoinnilta

radikaaleja muutoksia ja tehdyillä toimenpiteillä vastattiin huutoon. Poikkeukselliset, esimerkiksi koronan vuoksi lisätalousarvioilla toteutetut suuret tukitoimenpiteet vaikuttivat eittämättä merkittävästi niitä seuranneisiin talousarvioihin kuvastaen budjetoinnin riippuvuussuhdetta edeltävään talousarviovuoteen. Inkrementaalisuudella voidaan sanoa siis olleen korona-aikana poikkeuksellinen rooli. Budjetointi muuttui koronapandemian myötä normaalista epänormaaliksi, tutusta tuntemattomaksi, harkitusta kiireiseksi; budjetoinnin peruselementit kääntyivät pääläelleen. Tässä vaiheessa herääkin kysymys budjetoinnille luonteenomaisen rajoittuneen rationaalisuuden roolista edellä kuvatussa koronan täyttämässä kontekstissa; millä tavalla Herbert Simonin tieteellinen kontribuutio ilmenee pohjoismaisen hyvinvointivaltion koronapandemian myllertämissä budjetointiprosesseissa?



## 4 RAJOITTUNUT RATIONAALISUUS SUOMEN VALTION PANDEMIANAIKAISISSA BUDJETOINTIPROSESSEISSA

Tein tutkimuksen luvussa 1.3.2 alustavan oletuksen, että pandemian yhteiskunnan ylle langettama epävarmuuden verho vaikutti valmiiksi rajoittuneen rationaaliseen budjetointiprosessiin ja siten luonnollisesti myös tehtyihin korona-allokaatioihin. Oletuksen mukaan budjetoijan ja päätöksenteon välissä valmiiksi ollut lasi olisi sumentunut koronan johdosta entisestään. Käsittelen tätä problematiikkaa vuosikohtaisuuden sijaan teemakohtaisesti. Huomioni kohdistuu kuitenkin tällä kertaa lukuja syvemmälle korona-ajan budjetoinnin rakenteisiin, muutoksiin ja eräänlaiseen sekavuuteen. Tein seuraavan jaottelun edellisessä luvussa havaitsemieni rajoittuneeseen rationaalisuuteen kytkeytyvien toistuvien teemojen ja erityistä huomiota herättäneiden seikkojen pohjalta.



*Kuvio 8. Rajoittunutta rationaalisuutta ilmentävät teemat.*

### 4.1 Korona-ajan lisätalousarvioesitysten ja hyväksytyjen lisätalousarvioiden erot

Tässä alaluvussa esittelen havaitsemiani merkittäviä poikkeamia lisätalousarvioesitysten ja varsinaisten lisätalousarvioiden välillä. Poikkeamat kertovat siitä, mitä hallituksen esityksen ja eduskunnan hyväksymispäätöksen välillä on tapahtunut. Suuri poikkeama kieli muun muassa siitä, että hallituksen esitys on ollut jostakin syystä joko rankasti ylimitoitettu tai vastaavasti alimitoitettu. Poikkeamista monikossa puhuminen on kuitenkin hieman harhaanjohtavaa, koska vain korona-ajan ensimmäinen, vuoden 2020 lisätalousarvio (LTA 152/2020), poikkesi merkittävästi sitä koskevasta

hallituksen esityksestä (HE 24/2020 vp). Muiden käsiteltyjen lisätalousarvioiden kohdalla ei ollut nähtävillä läheskään saman kokoluokan poikkeamaa. Kyseinen lisätalousarvio paisui nimittäin noin viikon kuluessa sitä koskevan esityksen antamisesta noin 700 miljoonalla eurolla; lähes 0,4 miljardista eurosta noin 1,1 miljardiin euroon (LTA 152/2020; HE 24/2020 vp; VaVM 3/2020 vp). Näin suuri muutos on poikkeuksellinen, mutta poikkeuksellinen oli vallitseva tilannekin. Poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta herää kuitenkin kysymys, kuinka määräraha-arviot voivat epäonnistua kuvatussa mittakaavassa; määrärahatarvehan lähes kolminkertaistui ennakoituun nähden muutamassa päivässä. Vastaus löytyykin tuolloisten olosuhteiden elävyydestä ja eräänlaisesta yhteiskunnallisesta hädänalaisuudesta:

*Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tilanne on viime päivien aikana muuttunut nopeasti ja määrärahatarve kasvanut merkittävästi lisätalousarvioesityksen antamisen jälkeen. -- Lisätalousarvioesitys vastaa tässä vaiheessa vain aivan akuutteihin kipupisteisiin. On siten selvää, että hallituksen tulee reagoida jatkossakin nopealla aikataululla välttämättömiin määrärahatarpeisiin. (VaVM 3/2020 vp, 2.)*

Alati muuttuva budjetoinnin ympäristö ja sen kompleksisuus toimivat siten prosessin epävarmuutta lisäävinä tekijöinä (katso Ibrahim 2016, 758). On vaikeaa ennakoida tulevaisuutta tilanteessa, joka muuttuu päivittäin. Sekä edeltävästä yleisluontoisesta että seuraavasta juuri yritysten koronatukea koskevasta sitaatista käy epävarmuuden ja hädän lisäksi ilmi, että tuolloin osattiin arvioida pahempaa olevan luvassa:

*Hallitus esittää momentin myöntämisvaltuuden korotusta 150 milj. eurolla, mutta saadun selvityksen mukaan määrärahan tarve on jo nyt osoittautunut paljon ennakoitua suuremmaksi. Muutamassa päivässä (25.3.2020 mennessä) rahoitusta on haettu jo n. 368 milj. euroa, ja tuen tarpeen arvioidaan edelleen kasvavan, kun koronaviruksen aiheuttamat häiriöt koskevat yhä laajemmin eri aloja. (VaVM 3/2020 vp, 3.)*

On intuitiivista, että täysin rationaalinen toiminta on edellä kuvatussa skenaariossa utopistista. Tätä tukee jo tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esitelty Simonin (1957, 198, 246) huomiot klassisen rationaalisuuden ja siihen kuuluvan laskelmoinnin rajoittuneisuudesta epävarmuutta ja kompleksisuutta sisältävässä valintatilanteessa. Kuvattua kompleksisempaa päätöksentekoympäristöä on hankalaa edes kuvitella. Kun tähän yhtälöön tuodaan myös jo esitelty Simonin (1957, 243) huomio ihmisen laskennallisen kyvyn rajallisuudesta, on helppo todeta, miksi

tehtyjä määräraha-arvioita jouduttiin päivittämään. Päätöksenteossa oli toisin sanoen läsnä monia sen rationaalisuuden mahdollisuuksia rajoittaneita tekijöitä.

#### **4.2 Korona-ajan lisätalousarvioiden ajallinen etäisyys toisistaan**

Rajoittuneen rationaalisuuden maailmaan kytkeytyy erityisesti sen sisältämän epävarmuusaspektin osalta myös käsillä oleva teema, joka keskittyy korona-ajan lisätalousarvioiden esittämisen ja hyväksymisajankohtiin. Tutkimuksen kolmannen luvun kuvioita (kuvio 4, kuvio 5, kuvio 6) tarkastelemalla voidaan havaita, että vuosi 2020 oli lisätalousarvioidensa perusteella poikkeuksellinen. Ensimmäisen koronavuoden lisätalousarvioiden kahta seurannutta vuotta suurempi lukumäärä on helppo tunnistaa erottavaksi tekijäksi, mutta rajoittunutta rationaalisuutta silmällä pitäen huomioni kiinnittyy lisätalousarvioiden lukumäärän sijaan pikemminkin niiden keskinäiseen tiheyteen. Vuoden aikana laaditut seitsemän talousarviota esiintyvät kuvion (kuvio 4) aikajanalla kahdessa ryppäessä, joiden sisällä ne ilmaantuivat noin yhden lisätalousarvion kuukausivauhdilla. Tahti oli poikkeuksellinen. Koronatilanteen muutoksien kanssa varsin luonnollisesti resonoivat lisätalousarviot heijastavatkin kuviossa (kuvio 4) ensimmäisen koronavuoden tautitilannetta, jonka tartuntapiikit nähtiin lisätalousarvioiden ryppäiden aikaan keväällä ja syksyllä (THL 2023). Vaikka korona jatkui vuosina 2021 ja 2022 uusien tartuntapiikkien saattelemana ja lisäbudjetointi oli vahvasti sen aiheuttamaan kriisiin painottunutta, ei lisätalousarvioita laadittu lukumäärällisesti samalla intensiteetillä, saati yhtä tiheään tahtiin. Ensimmäinen koronavuosi oli siinä suhteessa poikkeus. On varsin intuitiivista, että vuoden 2020 lisätalousarvioiden suureen lukumäärään vaikutti vahvasti se, että kyseisen vuoden varsinaisessa lisätalousarviossa ei sattuneesta syystä ollut mainintaakaan koronasta toisin kuin seuraavina vuosina, joiden varsinaisissa talousarvioissa kyettiin varautumaan taudin vaikutuksiin etukäteen. Vuoden 2020 lisätalousarvioryppäitä tämä ei kuitenkaan kokonaan selitä.

Miksi lisätalousarvioita sitten laadittiin vuonna 2020 koronan jyllätessä peräjälkeen esimerkiksi yhden suuremman kokonaisuuden sijaan? Vastaus löytyy jälleen tuolloisten budjetointiprosessien haastavista olosuhteista, jotka kumpusivat koronan aiheuttamasta prosessin ulkopuolelta tulevasta epävarmuudesta. Jatkuva muutostila teki koronan vaatimien uusien tulo- ja menoarvioiden ennakoimisesta ja toteuttamisesta vaikeaa. Korona oli koko yhteiskunnalle uusi ja yllätysmomentin omannut ilmiö. Tuolloin ei yksinkertaisesti ollut tietoa siitä, mitä pandemia tuo tulevaisuudessa tullessaan. Miten tällaisessa tilanteessa voitaisiin laatia yksi kaikenkattava budjettiasiakirja? On huomionarvoista, että eri hallinnonalojen määrärahatarpeiden tarkkailun keskeisyys ja uusien lisätalousarvioiden vääjäämättömyys olivat kyllä pitkälti ennalta tiedossa olevia asioita. Kuntien

tukemisen osalta aiheeseen liittyen linjattiin valtiovarainvaliokunnan vuoden toiseen lisätalousarvioesitykseen (HE 43/2020 vp) liittyvässä mietinnössä (VaVM 5/2020 vp, 3) seuraavaa:

*Kyse on ensivaiheen järjestelystä, sillä hallitus on -- linjannut, että se valmistelee seuraavaan lisätalousarvioesitykseen vähintään miljardin euron tukipaketin kunnille. Tarvittaessa hallitus täydentää tätä toimenpidekokonaisuutta elokuun 2020 budjettiriihessä ja ottaa myös huomioon koronakriisin vaikutukset kriisikuntamenettelyyn ja kuntien alijäämän kattamisvelvollisuuteen.*

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaa koskien todettiin samaisessa mietinnössä (VaVM 5/2020 vp, 4) samansuuntaisia ajatuksia koskien taidetta ja kulttuuria (ennen ajatusviivoja) sekä liikuntatoimea (ajatusviivojen jälkeen):

*Jatkossa on tärkeää seurata tuen tarvetta ja varautua osoittamaan lisäresursseja esim. tilanteessa, jossa kesätapahtumat joudutaan epidemian vuoksi perumaan. -- Valiokunta pitää tärkeänä, että resurssien tarvetta ja riittävyttä seurataan ja että asiaan palataan tarvittaessa seuraavassa lisätalousarvioesityksessä.*

Vuoden 2020 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen (HE 66/2020 vp) liittyvässä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 6/2020 vp, 2) puolestaan esitettiin, että:

*Hallitus arvioi vuoden 2020 myöhemmissä lisätalousarvioesityksissä tarvetta muihin koronaviruksesta aiheutuviin määrärahalisäyksiin sekä laajemmin taloutta tukeviin toimenpiteisiin. Seuraavaan, kesäkuun alussa annettavaan lisätalousarvioesitykseen on tarkoitus sisältyä myös taloutta elvyttäviä toimia.*

Näiden vuoden ensimmäiseen lisätalousarviosumaan liittyvien sitaattien lisäksi myös syksyn lisätalousarvioiden kokonaisuudessa oli nähtävissä edellä kuvatun kaltaista epätietoisuutta ja kiireellisyyttä:

*Vuoden 2020 viides lisätalousarvioesitys keskittyy vain välttämättömiin määrärahatarpeisiin, joiden käsittely on pakollista jo ennen vuoden 2020 kuudetta lisätalousarvioesitystä, joka on suunniteltu annettavan eduskunnalle 29.10.2020 (HE 119/2020 vp, 1).*

Koronan aiheuttamaa lisärahoituksen tarvetta tai ainakin tarpeen suurta todennäköisyyttä oli vuoden mittaan siis pystytty suurilta osin ennakoimaan. Varovainen ennakointi ei kuitenkaan todellakaan

tarkoittanut tulevaisuuden täydellistä ennustamista, mitä lisätalousarvioiden suuri lukumäärä ilmentää. Edellä esiteltyjen sitaattien perusteella vaikuttaa siltä, että uusiin määrärahatarpeisiin tai niiden ennakoituihin toteutumisiin ei useinkaan juuri käsillä olevan lisätalousarvion laatimishetkellä joko ehditty tai vaihtoehtoisesti vielä ennalta kyetty vaikuttamaan. Seuraavan lisätalousarvion ajankohta olikin muutamaan otteeseen jo tiedossa käsillä olevaa talousarviota esitettäessä (VaVM 6/2020 vp; HE 119/2020 vp), mikä kielii tilanteen jatkuvasta ja nopeasta muuttumisesta. Alati taudin mukana muuttuva budjetointiympäristö yhdistettynä ihmisen kognitiiviseen rajallisuuteen selittää osaltaan sekä vuoden 2020 lisätalousarvioiden suurta lukumäärää että niiden lyhyttä ilmaantumisväliä.

### **4.3 Korona-ajan lisätalousarvioissa myönnettyjen määrärahojen myöhempi lisääminen**

Korona-ajan budjetoinnin rationaalisuuden rajoittuneisuutta kuvastaa myös osaltaan jo allokoitujen koronaan liittyvien määrärahojen lisääminen myöhemmissä lisätalousarvioissa esimerkiksi selkeän alimitoituksen tai uusien nopeasti heränneiden tarpeiden takia. Tämä muuttuvaan ja epävarmaan budjetointiympäristöön liittyvä kokonaisuus jatkaa siten edellisten teemojen jalanjäljissä ollen niihin vahvasti kytköksissä. Tässä alaluvussa tiivistän jo tutkimuksen kolmannessa luvussa luonnollisesti ilmi käyneet lisäykset selkeään muotoon tulkintojen tekemistä varten.

#### **4.3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lisäykset**

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle koronan vuoksi allokoituja määrärahoja lisättiin moneen otteeseen, mikä on varsin luonnollista, kun otetaan huomioon pandemian leimautuminen ensisijaisesti kansanterveydellisenä katastrofina. Euromääräisesti merkittävistä lisäyksistä ensimmäisenä mainittakoon tartuntatautien valvontaan vuoden 2020 ensimmäisessä lisätalousarviossa kohdennetun siirtomäärärahan kymmenkertaistaminen tätä seuranneessa lisätalousarviossa. 60 miljoonan euron tarve muuttui muutamassa viikossa 600 miljoonan euron tarpeeksi. (LTA 152/2020, 3; LTA 286/2020, 7.) Näin massiivinen lisäys kertonee ensinnäkin koronakevään tautitilanteen äkillisestä heikkenemisestä, minkä lisäksi lisäyksen volyyymi heijastaa tuolloin vallinnutta epävarmuutta. Tilanne valkeni budjetoijille paljon odotettua vakavampana:

*Momentille esitetään 600 milj. euron lisäystä, joka on tarkoitettu pandemiatilanteen edellyttämien suojarusteiden ja -laitteiden, terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden sekä lääkkeiden hankintaan. -- Lisäpanostus on merkittävä ja myös välttämätön, jotta suojarusteiden hankintaan voidaan panostaa riittävästi. (VaVM 5/2020 vp, 5.)*

Koronarokotteiden hankinta oli luonnollisesti toinen merkittävää ja jatkuvaa lisärahoitusta saanut kohde. Vaikka rokotteiden hankintaan kohdennettuja määrärahoja lisättiin korona-aikana moneen otteeseen, en näe näiden korotusten edustavan budjetoinnin rajoittunutta rationaalisuutta. Tämä johtuu siitä, että Suomi hankki rokotteensa EU:n kautta, minkä vuoksi rokotteiden lisähankintapäätökset tehtiin komission asettamassa joustamattomassa aikataulussa (HE 17/2021 vp, 34). Työttömyysturvan suhteen tilanne oli kuitenkin erilainen. Vuoden 2020 toisessa lisätalousarviossa (LTA 286/2020, 7) koronan aiheuttaman työttömyyden vuoksi noin 1,1 miljardilla eurolla lisättyä työttömyysturvaa korotettiin uudestaan heti vuoden neljännessä lisätalousarviossa (LTA 511/2020, 11), mitä seurasi sen lisääminen vielä vuonna 2021 ja 2022 yhteensä kolmen lisätalousarvion voimin (LTA 255/2021, 4; LTA 591/2021, 12; LTA 161/2022, 3). Työttömyys ja erityisesti lomautukset leimasivat korona-aikaa. Työttömyysturvan lisäämisen voidaan itsessään katsoa olevan täten varsin normaali ja luonnollinen käytäntö. Turvaa lisättiin kuitenkin ensimmäisen allokaation jälkeen neljästi, mikä herättää enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. Kyseiset lisäykset nousevat kuitenkin merkittäviksi rajoittuneesta rationaalisuudesta kertoviksi tekijöiksi vasta, kun ne yhdistetään tutkimuksen luvussa 4.4.1 esiteltäviin työttömyysturvan määrärahojen vähennyksiin.

#### **4.3.2 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan lisäykset**

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tapaan myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla nähtiin korona-aikana merkittäviä aiemmissa lisätalousarvioissa päätettyjen määrärahojen lisäyksiä. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, kun otetaan huomioon koronan juuri näitä hallinnonaloja koskevat negatiiviset vaikutukset ja niiden myötä aloille myönnetyn kokonaisrahoituksen valtava mittakaava. Lisäykset olivat välttämättömiä ja niillä oli kiire:

*Yrityksille suunnattuja tukia lisättiin jo vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa noin miljardilla eurolla ja myös nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä yritystukia lisätään merkittävästi; myöntövaltuuksia korotetaan 500 milj. eurolla ja määrärahoja noin 750 milj. eurolla. Kun otetaan huomioon ensimmäinen ja toinen lisätalousarvio, yrityksille osoitettu lisärahoitus nousee yhteensä 1,9 mrd. euroon. -- Tukien myöntämistä on edelleen syytä kiirehtiä, jotta tuet ehtivät helpottamaan jo vallitsevaa yritysten akuuttia maksuvalmiusongelmaa. (VaVM 5/2020 vp, 5–6.)*

Valtiovarainvaliokunnan toive yritystukien myöntämisen kiirehtimisestä toteutui. Yrityksille jo aikaisemmin allokoituja koronatukia korotettiin merkittävilta osin vuonna 2020 kolmella lisätalousarviolla, vuonna 2021 kahdella lisätalousarviolla ja vuonna 2022 yhdellä lisätalousarviolla. Näiden eri muodoissa allokoitujen tukitoimenpiteiden korotusten yhteissumma ylittää reilusti yli

miljardiin euroon. Tähän summaan on laskettu siis ainoastaan tutkimuksen kolmannessa luvussa mainitut yritystukien myöhemmät korotukset, mikä jättää monissa eri muodoissa kohdennettujen tukien alkuperäiset ja paikka paikoin merkittävät, mutta perustellusti riittämättömät rahamäärät pois laskuista. Pelkästään vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa esitellyn yritysten kustannustuen myöhemmät korotukset yhteen laskemalla saavutetaan lähes miljardin euron lopputulos. (LTA 286/2020, 6; LTA 511/2020, 10; LTA 885/2020, 10; LTA 591/2021, 11; LTA 1053/2021, 10; LTA 161/2022, 3). Koko kriisin ajalle levittynyt yritysten ahdingon lievittäminen muodostaa epävarmuudentäyteisen ja omalla tavallaan melko sekavan kokonaisuuden. Tukien kolmelle talousarviovuodelle jakautunut jatkuva korottaminen kertoo hallituksen ylireagoinnin sijaan koronan kerta toisensa jälkeen mullistamasta budjetointiympäristöstä. Tuen tarve jatkui jatkumistaan:

*Covid-19-pandemiaan liittyvien sulkemismääräysten, yleisötilaisuuksien kieltämisen sekä muiden lievempien rajoitusten aiheuttamien vahinkojen kompensointi yritystoiminnalle on edelleen tarkoituksenmukaista. Yrityksille avataan siksi jo kuudennen kerran mahdollisuus hakea kustannustukea, jonka kattamiseen momentille esitetään 200 milj. euroa. (VaVM 4/2022 vp, 5–6.)*

Muuttuva budjetointiympäristö ei kuitenkaan poista sitä tosiseikkaa, että edellä esitetyn kaltainen budjetointi jatkuvine massiivisine lisäyksineen on kaukana sen näennäisen rationaalisesta ideaalista. Muuttuva tautitilanne ja siitä johtuvat valtiovallan asettamat rajoitustoimet vaikuttivat suoraan yrityssektorin talouteen, jonka hätäelvytyksen valtio otti vastuulleen. Tilanteesta huomionarvoisen tekee myös se, että koronakriisi kaikkine vaikutuksineen ei todellakaan ollut mikään lyhyen ajan ilmiö. On siis tiedostettava, että budjetoijat olivat vallitsevassa tilanteessa puun ja kuoren välissä; eivät jatkuvat määrärahalisäykset yksinomaan heidän aiemmasta toiminnastaan aiheutuneet. Viitataan tällä määrärahojen alimitoitukseen. Kyseisen hallinnonalan kontekstissa yritykset tarvitsivat kerta toisensa jälkeen lisää tukea, mikä oli hätähuuto, johon budjetoinnilla vastattiin. Kiire, muuttuvat olosuhteet, uudenlaiset tarpeet ja yleinen hätä muuttivat budjetointiympäristön epänormaaliksi ja ennen kaikkea epävarmuudentäyteiseksi. Tällaisissa olosuhteissa kukoistavan rajoittuneen rationaalisuuden voidaan sanoa olleen budjetointiin olennaisella tavalla vaikuttanut voima.

#### **4.3.3 Valtiovarainministeriön hallinnonalan lisäykset**

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kohdennetuista jo allokoitujen määrärahojen lisäyksistä merkittävin nähtiin vuoden 2020 seitsemännessä lisätalousarviossa. Kunnille samaisen vuoden neljännessä lisätalousarviossa allokoitua korotusta peruspalvelujen valtionosuuteen lisättiin uudelleen merkittävästi, minkä ohella myös sairaanhoitopiireille allokoitu koronakustannusten

valtionavustus näki tuntuva korotuksen. Neljännessä lisätalousarviossa summat olivat peruspalvelujen valtionosuuden osalta noin 830 miljoonaa ja sairaanhoitopiirien osalta 200 miljoonaa euroa. Seitsemännen lisätalousarvioiden lisäykset samoihin kohteisiin olivat puolestaan 750 ja 200 miljoonaa euroa. (LTA 511/2020, 6; LTA 885/2020, 6.) Toisin sanoen kuntatalouteen allokoitua hieman yli miljardin euron summaa korotettiin melkein samansuuruisella summalla. Valtiovarainvaliokunta (VaVM 26/2020 vp, 3) korosti mietinnössään, että korona vaikutti yksittäisiin kuntiin eri tavoin, minkä johdosta laskennallisen valtionosuusmenettelyn voitiin katsoa johtavan joitakin kuntia hyödyttävään epäsuhtaan koronaa koskevien korvausten ja todellisten kustannusten välillä. Edellä kuvattuun, riittävän hyvään muttei läheskään optimaaliseen menettelyyn päädyttiin sen helppouden ja nopeuden takia paremmaksi ja vaikuttavammaksi tiedostetun valtioavustusmenettelyn ollessa siihen verrattuna hidas ja hallinnollisesti raskas (VaVM 26/2020 vp, 3). Tämä on rajoittuneen rationaalisuuden ydinsisältöä. Koronatilanteen vaatima nopea toiminta korvasi optimoinnin tyytymisellä:

*Valiokunta pitää menettelyä tässä tilanteessa tarkoituksenmukaisena, mutta korostaa, että jatkossa on perusteltua siirtyä todellisiin kustannuksiin perustuvaan kompensatioon (VaVM 26/2020 vp, 3).*

Tutkimuksen luvussa 2.3 esitettyjen Simonin (1997, 295) ja Ibrahimin (2016, 755) päätöksentekijän tyytymistä koskevien huomioiden valossa edellä kuvattua skenaariota voisi kutsua rajoittuneen rationaalisen budjetointiprosessin malliesimerkiksi. Näin jälkiviisaana on yksinkertaista todeta, että edellä esiteltyjen huomioiden lisäksi valiokunnan toteamus joitakin kuntia hyödyttävästä myönnettyjen korvausten ja koronan todellisten kustannusten epäsuhdasta osui lopulta oikeaan korostaen päätöksentekoprosessin rajoittunutta rationaalisuutta tehdyn päätöksen eräänlaisen epäoptimaalisuuden kautta. Valtion vuonna 2020 kunnille myöntämä taloudellinen tuki oli nimittäin selkeästi koronasta aiheutuneita taloudellisia menetyksiä suurempaa. Sama kehitys jatkui myös seuraavana vuonna tukipakettien katettua koronan kuntatalouteen kohdistamat suorat talousvaikutukset kokonaan. Tukien ansiosta kuntatalous vahvistui koronan aikana (VM 2021, 7; VM 2022, 17.) Kunnille allokoitu koronatuki osoittautui sen lisäysten johdosta selvästi ylimitoitetuksi kuvastaen jälleen korona-ajan epävarmuutta ja päätöksenteon rationaalisuuden rajoitteita. Koronan ennakoitu taloudellinen vaikutus toisin sanoen virheellisesti yliarvioitiin ainakin kuntien kohdalla.

#### **4.3.4 Koronan aliarvioimisen vaara**

Koronan vaikutuksen yliarvioimisesta päästäänkin luonnollisesti myös niiden aliarvioimiseen, jota valtion budjetointi myös joiltain osin ilmentää. Tätä havainnollistaakseni käytän esimerkkinä vuoden



2022 varsinaista talousarviota (1208/2021) ja saman vuoden ensimmäistä lisätalousarviota (161/2022). Kuvion 7 valossa tarkasteltuna vuoden 2022 talousarvio näyttäytyy määrärahojensa osalta edeltäjäänsä pienempänä, toisin kuin esimerkiksi vuoden 2021 talousarvio edeltäjäänsä verrattuna. Kuten tutkimuksen luvussa 3.5.2 jo esitin, ei vuoden 2022 varsinainen talousarvio sisältänyt juurikaan uusia koronaan koskevia määrärahojen lisäyksiä. Näiden määrärahojen vähennyksillä, tai pikemminkin talousarviosta pois jättämisellä oli talousarviodokumentissa tuolloin suurempi rooli. Seurauksena talousarvio oli niiltä osin edeltäjäänsä pienempi. Tästä huolimatta kevättalvella 2022 laadittu vuoden ensimmäinen lisätalousarvio sisälsi pitkälti vain koronaan kytköksissä olevia määrärahoja. Korona selvästi aliarvioitiin varsinaista talousarviota laadittaessa eikä sen vakavuutta otettu vaaditulla tavalla huomioon. Tätä todellisuutta havainnollistaa hyvin tutkimuksen luvussa 3.5.2 sivuttu hallituksen hätäjarrumekanismi loppuvuonna 2021. Tautitilanteen äkillisesti huononnutta uudet rajoitukset tulivat voimaan, mikä vaati jälleen kerran ekstensiivistä budjetointia. Tätä budjetointia ei ollut kuitenkaan tehty varsinaisessa talousarviossa, mitä vuoden 2022 ensimmäisen lisätalousarvion sisältö selkeästi ilmentää.

Koronatilanteen heikkenemiseen varautuminen ei ollut budjetoinnillisista lähtökohdista katsottuna onnistunutta. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita tartuntatautien valvonnan siirtomääräraha, johon oli varsinaisessa talousarviossa (1208/2021, 21) varattu noin 0,5 miljoonaa euroa. Heti vuoden alussa samaa siirtomäärärahaa kasvatettiin kuitenkin 24 miljoonalla eurolla (LTA 161/2022, 4). Lisätalousarvio sisälsi toki muitakin koronaan liittyviä määrärahojen korotuksia, joista merkittävimmät olen maininnut tutkimuksen luvussa 3.5.2. Eräänlaisesta budjetoinnillisesta sekavuudesta kertoo myös se, että vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa nähtiin työttömyysturvaa ja yritysten koronatukia koskevien määrärahojen tuntuviakin vähennyksiä edellisvuodesta, mutta vuoden 2022 ensimmäisessä lisätalousarviossa molempiin edellä mainituista kohdennettiin merkittävää lisärahoitusta koronatilanteeseen perustuen (TA 1208/2022, 17-21; HE 146/2021 vp, 32, 53-54; TA 1113/2020, 17-21; LTA 161/2022, 3). Väitänkin edellä kuvaamani perusteella, että tällä kerralla positiiviseen suuntaan muuttunut budjetointiympäristö rajoitti budjetoijien rationaalisuutta siten, että koronatilanteen äkilliseen heikkenemiseen ei osattu, kyetty tai viitsitty enää varautua budjetin avulla. Rajoitetun rationaalinen budjetointi johti tällä kerralla aiemmin nähtyjen epävarmuudentäyteisten ja lopulta rankastikin ylimitoitettujen menoarvioiden sijaan selvään määrärahojen alimitoitukseen.

#### **4.4 Korona-ajan lisätalousarvioissa myönnettyjen määrärahojen myöhempi vähentäminen**

Koen, että Suomen pandemianaikaisen budjetoinnin sisältämästä rajoittuneesta rationaalisuudesta kertoo määrärahojen jatkuvien lisäämisten ohella myös niiden jatkuva vähentäminen. Oikeastaan väitän näiden kahden ääripään muodostavan yhdessä sen yhtälön, joka korona-ajan budjetoinnin rajoittunutta rationaalisuutta parhaiten ilmentää. Intuitiokin sanoo, että määrärahojen jatkuva lisääminen ja sitä seuraava niiden massiivinen vähentäminen ei ainakaan kerro varmasta ja luottamusta herättävästä budjetoinnista. Päätöksenteon rationaalisuus oli monilta osin rajoittunut. Tämäkin teema perustuu edellisessä alaluvussa käsitellyn vastakohtansa tavoin luonnollisesti pandemian luomaan budjetoinnilliseen epävarmuuteen. Näin jälkikäteen on suhteellisen yksinkertaista poimia lisätalousarvioista ne määrärahat, jotka ovat osoittautuneet raskaasti yli- tai alimitoitetuiksi, mutta tuon hetkessä jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa tarkkojen menoarvioiden tekeminen oli varmasti lähes mahdotonta, mitä määrärahojen lisäämiset sekä vähentämiset toisaalta hyvin ilmentävät. Uusi katastrofinomainen tilanne, muuttuva budjetointiympäristö ja sen luoma epävarmuus, ihmisen kognitiivinen rajallisuus sekä jatkuva kiire eivät ainakaan luoneet lähtökohtia onnistumiselle. Tässä alaluvussa tiivistän jo tutkimuksen kolmannessa luvussa luonnollisesti ilmi käyneet vähennykset selkeään muotoon tulkintojen tekemistä varten.

##### **4.4.1 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vähennykset**

Ensimmäiset sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan koronan johdosta myönnettyjen määrärahojen vähennykset nähtiin jo vuoden 2020 seitsemännessä lisätalousarviossa (885/2020). Vähennykset kohdistuivat lähinnä koronan vuoksi korotettuun työttömyysturvaan ja muihin etuusmenoihin, mikä edusti kehitystä, joka jatkuisi myös vuonna 2021. Tuossa seitsemännessä lisätalousarviossa suurimman leikkauksen sai osakseen aiemmissa lisätalousarvioissa massiivisesti korotettu työttömyysturva, jonka määrärahoja vähennettiin nyt noin 500 miljoonalla eurolla koronan työttömyys- ja lomautusvaikutuksia koskevien arvioiden epäonnistuttua (LTA 885/2020, 11; HE 192/2020 vp, 10). Tilanne oli menoarvioiden epäonnistumisesta huolimatta kansantaloudellisesta näkökulmasta positiivinen; korona ei iskenyt suomalaiseen työhön yhtä voimakkaasti kuin odotettiin. Vuoden 2021 neljäs lisätalousarvio (1053/2021) oli vähennyksiensä osalta hyvin samankaltainen edellisvuoden viimeisen lisätalousarvion kanssa. Työttömyysturvaa vähennettiin jälleen noin 200 miljoonalla eurolla työllisyystilanteen paranemisen vuoksi. Molemmissa lisätalousarviossa nähtiin lisänä esimerkiksi vähennyksiä perustoimeentulotuen määrärahaissa, mikä luonnollisesti heijastelee parantunutta työllisyystilannetta. (LTA 1053/2021, 10; LTA 885/2020, 11; HE 209/2021 vp, 12.)

Kuten tutkimuksen luvussa 4.3.1 vihjailin, nousevat työttömyysturvan määrärahojen lisäykset budjetoinnin rajoittuneesta rationaalisuudesta kertoviksi tekijöiksi vasta, kun ne yhdistetään korona-aikana nähtyihin samaisten momenttien vähennyksiin. Muutosten muodostama kokonaisuus on vähintäänkin sekava. Työttömyysturvaa lisättiin koronasta johtuen alun perin vuoden 2020 toisessa lisätalousarviossa, mitä seurasi sen korottaminen heti vuoden neljännessä lisätalousarviossa. Vielä samana vuonna, vuoden viimeisessä lisätalousarviossa, työttömyysturvan määrärahoja vähennettiin niiden ylimitoituksen takia. Vuoden 2021 ensimmäisessä lisätalousarviossa työttömyysturvaa lisättiin kuitenkin jälleen. Tätä kehitystä seurasi taas uusi korotus vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa. Vuoden neljäs ja viimeinen lisätalousarvio puolestaan vähensi työttömyysturvaa uudelleen, minkä jälkeen vuoden 2022 ensimmäinen lisätalousarvio toi kuitenkin taas kerran uuden lisäyksen sen määrärahoihin. (LTA 286/2020, 7; LTA 511/2020, 11; LTA 885/2020, 11; LTA 255/2021, 4; LTA 591/2021, 12; LTA 1053/2021, 10; LTA 161/2022, 3.) Tämänkaltainen budjetoinnin vuoristoratamaisuus on äärimmilleen viety esimerkki siitä, mikä vaikutus alati muuttuvalla budjetointiympäristöllä ja siitä osin johtuvalla laaja-alaisella epävarmuudella on päätöksentekoon. Edellä esitetty sekava ja näennäisen irrationaalinen kiteytys työttömyysturvaa koskevasta budjetoinnista kertoo, että Wildavskyn (1975, 5) kuvailema päätöksentekijän ja päätöksenteon kohteen välissä oleva lasi oli pandemian aikana normaalia sumeampi.

#### **4.4.2 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vähennykset**

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla nähtiin enemmän määrärahojen lisäyksiä kuin vähennyksiä eivätkä vähennykset muodostaneet työttömyysturvan kaltaista kaavaa. Niiden euromäärät tekevät niistä kuitenkin mainitsemisen arvoisia. Hallinnonalan ensimmäinen vähennys nähtiin jo vuoden 2020 viidennessä lisätalousarviossa, jossa juuri neljännessä lisätalousarviossa esiteltyä kustannustukea vähennettiin sen menoarvion pienenemisen vuoksi 30 miljoonalla eurolla (LTA 676/2020, 4, HE 119/2020 vp, 24). Seuraavaa vähennystä ei tarvinnut odottaa kauaa, kun vuoden seitsemäs lisätalousarvio toi tullessaan vähennystä sekä ravitsemusyrittäjien että yritysten kehittämishankkeiden tukemiseen. Tuen arvioitua alhaisemman käytön vuoksi tehdyt vähennykset olivat suuruudeltaan ravitsemusyrittäjien osalta 41 miljoonaa ja yritysten kehittämishankkeiden osalta 10 miljoonaa euroa. (LTA 885/2020, 10; HE 192/2020 vp, 91.) Seuraavat merkittävät hallinnonalan vähennykset tehtiin vasta vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa. Tällä kertaa vähennykset olivat kuitenkin massiivisia. Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan lainojen määrärahaa vähennettiin 80 miljoonalla eurolla, yritysten kehittämishankkeiden tukemista jälleen 30 miljoonalla eurolla sekä Finnvera Oy:n tappiokorvauksia 130 miljoonalla eurolla. Kaikkien vähennysten

perusteena oli tavalla tai toisella koronan ennakoitua heikompi taloudellinen isku. (LTA 1053/2021, 9–10; HE 209/2021 vp, 88–91.)

Nämäkin vähennykset saavat suuremman merkityksen vasta, kun niitä peilataan luvussa 4.3.2 esiteltyyn hallinnonalan lisäysten mittakaavaan. Näitä tarkastelemalla huomataan, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla nähtiin lyhyen ajan sisällä sekä määrärahojen selkeitä yli- että alimitoituksia, mikä koronan aiheuttaman epävarmuuden, kiireen ja muutoksen tuntien ilmentää tuolloisen päätöksenteon rajoittunutta rationaalisuutta. Koronan yrityssectorille kohdistama negatiivinen vaikutus ja siihen vastaaminen budjetoinnillisin keinoin muodostivat siis suhteellisen kaksijakoisen kokonaisuuden. Hallinnonalan määrärahojen lisäyksiä ja vähennyksiä vertailemalla voidaan kuitenkin todeta, että niiden alimitoitus oli korona-aikana ylimitoitusta laaja-alaisempaa. Vähennyksiin verrattuna tiheämmin ja euromääriltään suuremmin lisätyt määrärahat kertovat siitä, että uudet ja muuttuvat tarpeet vaativat jatkuvasti uutta rahoitusta kuvastaen jo tehtyjen allokatioiden riittämättömyyttä. En lähde arvioimaan määrärahojen yli- ja alimitoituksen yhteiskunnallisia vaikutuksia tai sitä, kumpi edellä mainituista on toimintana epäonnistuneempaa. Totean tämän problematiikan pohjalta kuitenkin, että kumpikin näistä rajoittuneen rationaalisuuden lopputuloksista havainnollistaa koronan luomaa epävarmuudentäyteistä todellisuutta, jossa budjetoitua koskevat päätökset oli välttämättä tehtävä.

#### **4.4.3 Valtiovarainministeriön hallinnonalan vähennykset**

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla nähtiin pandemian aikana yksi, mutta sitäkin merkittävämpi vähennys aikaisemmin päätettyyn korona-allokaatioon. Kyseessä on vuoden 2020 toisessa lisätalousarviossa (286/2020, 4) kunnille kohdennetun 547 miljoonan euron verotulojen menetyksen johdosta myönnetyn valtion korvauksen vähentäminen vuoden viidennessä lisätalousarviossa (676/2020, 3) 433 miljoonalla eurolla. Perusteena vähennykselle oli jo ilmi käynyt keväällä tehdyn verotuloarvion muuttuminen, joka pienensi arviota kuntien verotulojen menetyksestä huomattavasti (HE 119/2020 vp, 21). Keväällä ennakoitu kuntien verotulojen menetys oli lopulta arvioitu merkittäväällä tavalla yläkanttiin ja allokoitu määräraha oli sen mukainen. Vähennyksen euromääräinen suuruus kertoo jälleen kerran koronan mullistaman budjetointiympäristön epävarmuudesta ja muutosalttiudesta, mikä teki sekä lyhyen että pitkän tähtäimen taloussuunnittelusta vaikeaa. Näkökenttä oli sumea ja päätöksenteon rationaalisuus toisin sanoen merkittäväällä tavalla rajoittunut ulkoisten tekijöiden toimesta. Koronan taloudellinen isku näytti keväällä vasta myöhemmin valjennutta todellisuutta pahemmalta.

Jos tätä edellä käsiteltyä verotulojen menetystä korvanneen määrärahan vähennystä tarkastellaan tutkimuksen luvussa 4.3.3 esiteltyjen kuntatalouden tukitoimien valossa, herää jälleen uusia kysymyksiä. Keväällä 2020 tehtyjen massiivisten tukitoimien oltua tulonmenetyksen osalta kuvattun lailla ylimitoitettuja, nähtiin niitä koskeva vähennys, mikä ei ole sekavaa, vaan päinvastoin varsin luonnollista. Asianhaara, mikä kokonaisuudesta tekee sekavan, on se, että kuntien koronatukea kiihdytettiin vielä vuoden lopussa ja seuraavana vuonna tavalla, joka ylitti kuntien todelliset tarpeet ja pumppasi täten kuntatalouteen ylimääräistä rahaa, kuten tutkimuksen luvusta 4.3.3 selviää. Tiivistettynä vuoden 2020 viidennessä lisätalousarviossa nähtiin todellinen tarve vähentää tulojen menetyksen johdosta allokoitua rahoitusta, mutta sitä seuranneiden lisätalousarvioiden sisältämiä lukuisia kuntien todelliset tarpeet sittemmin ylittäneitä ja velkarahalla katettavaksi tarkoitettuja massiivisia tukipaketteja ei tuolloin nähty ongelmaksi. Tämä, jos joku, on tyytymisen siivittämänä vähintäänkin rajoittuneen rationaalista, jollei yksinomaan irratoriaalista, mikä kuvastaa koronan budjetointiin kohdistamaa vaikutusta ja voimaa.

#### **4.5 Korona-ajan budjetoinnin inkrementaalisuuden poikkeuksellisuus**

Inkrementaalisuuden poikkeuksellisuus on yksi ja samalla viimeinen aineistosta johtamistani Suomen valtion pandemian aikaisen budjetoinnin rajoittunutta rationaalisuutta ilmentävistä teemoista, jota lyhyesti tutkimuksen luvussa 3.7 jo sivusinkin. Inkrementaalisuuden voidaan samalla sanoa olevan muihin esiteltyihin teemoihin nähden varsin ilmiselvä. Viitataan tällä siihen, että inkrementaalisuus on budjetoinnille luontainen piirre (Wildavsky 1975, 6), minkä lisäksi se voidaan nähdä yhtenä keskeisenä budjetointiprosessissa vaikuttavana rajoittuneen rationaalisuuden tekijänä (Ibrahim 2016, 760). Inkrementaalisuushan on lopulta seurausta juuri ihmisen kognitiivisesta rajoittuneisuudesta, joka vaikuttaa ihmisen kykyyn, tai pikemminkin kyvyttömyyteen ennustaa tulevaisuutta, minkä vuoksi hän joutuu budjetointipäätöksiä tehdessään tukeutumaan pitkälti edellisvuoden talousarviolukuihin (Ibrahim 2016, 760). Tämä ei ole kuitenkaan kokonaan se syy, miksi nostan inkrementaalisuuden jalustalle yhdeksi keskeiseksi tutkimissani budjetointiprosesseissa näkyväksi rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalliksi. Syy piilee pikemminkin rajoittunutta rationaalisuutta ilmentävän inkrementaalisuuden pandemian aikaisessa poikkeuksellisuudessa. Kertauksena mainittakoon, että inkrementaalisuuden pitäisi lähtökohtaisesti olla esteenä radikaaleille budjetoinnin muutoksille (Wildavsky 1975, 6). Kuten aineisto asian havainnollistaa, ei korona-aikana oikeastaan muita kuin radikaaleja muutoksia tehtykään. Inkrementaalisuus ei enää pätenykään näitä muutoksia rajoittavana tekijänä poikkeusolojen vaadittua ennennäkemättömän nopeaa ja vaikuttavaa budjetointia.

On kuitenkin virheellistä väittää, että budjetoinnille luonteenomainen inkrementaalisuus olisi kadonnut kokonaan. Se vaikutti samaan tapaan kuin ennenkin, mutta vain eri mittakaavassa. Kuviota 7 tarkasteltaessa huomataan, että vuoden 2020 lisäbudjetointi vaikutti olennaisesti vuoden 2021 varsinaisen talousarvion suuruuteen sen oltua määrärahoiltaan edeltäjäänsä noin 7,5 miljardia euroa kookkaampi (kuvio 7). Vuonna 2020 päätetyt koronaa koskevat allokaatiot kaikkine siirtomäärärahoineen sitoivat vuoden 2021 talousarvion laatimismahdollisuuksia merkittävästi poikkeuksellisen tilanteen jatkuessa. Näin ollen normaalisti radikaaleja muutoksia ehkäisevä inkrementaalisuus säilytti jo tehdyt radikaalit muutokset osaksi vuoden 2021 varsinaista talousarviota. Aineistosta käy myös ilmi, että vuoden 2022 varsinaista talousarviota laadittaessa näistä vuoden 2020 ja vuoden 2021 heijastevaikutuksista pyrittiin pääsemään eroon, mutta vuoden 2022 ensimmäisen lisätalousarvion sisältö kielii tämän pyrkimyksen epäonnistumisesta. Tätä näkökulmaa havainnollistaa vuoden 2022 varsinaisen talousarvion edeltäjäänsä pienempi koko (kuvio 7) ja tutkimuksen luvussa 4.3.4 esitetyt seikat. Kiteytettynä päätöksentekijän kognitiivinen rajallisuus vaikutti tämänkin kokonaisuuden taustalla rationaalisuutta monilta osin rajoittavana tekijänä. Poikkeuksellinen tilanne vain lisäsi tästä rajoittuneisuudesta juontuvan inkrementaalisuuden vaikutusta ja siten rajoittuneen rationaalisuuden budjetoinnillista voimaa. Tämän sekä budjetoinnin että rajoittuneen rationaalisuuden juurille vieneen teeman kautta tutkimukseni tapausosiota edustavat luvut kolme ja neljä saavuttavat päätöksensä. Seuraavaksi esitän näissä luvuissa analysoimastani aineistosta johdetut tutkimuksen tulokset sekä niistä tehdyt johtopäätökset.

## 5 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni tarkoituksena on valottaa koronapandemian luoman epävarmuuden varjossa toteutettua valtion budjetointia ja sen yhteyttä rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleihin. Tutkimuksen luvussa 1.1 asetin yhteensä kolme tutkimuskysymystä ohjaamaan tutkimukseni kulkua:

### 1) Millaisia muutoksia koronapandemia toi Suomen valtion budjetointiin?

#### 1.1) Miten pandemianaikaiset lisätalousarviot ilmentävät kriisistä juontunutta epävarmuutta hallinnonalatasolla?

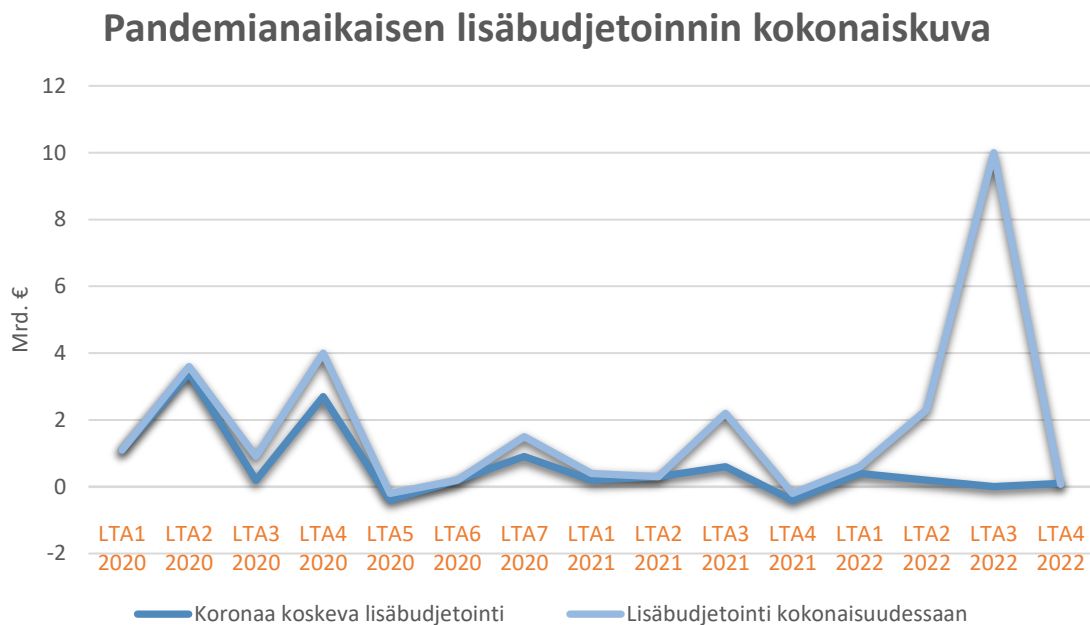
### 2) Millainen yhteys rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleilla on Suomen valtion korona-ajan budjetointiin?

## 5.1 Koronapandemian mullistama budjetointi

Korona vaikutti Suomen valtion budjetointiin poikkeuksellisena hallinnonalarajat ylittävänä ilmiönä sen muutettua budjetoinnin roolin, sisällön, volyymin ja aikataulun normaalista epänormaaliksi. Taudin aiheuttama kriisi mullisti tuntemamme budjetoinnin hetkellisesti kokonaan. Budjetoinnista tuli merkittävä väline kiireellistä toimintaa vaatineessa pandemianvastaisessa taistelussa, mitä aineistosta esiin nousseet lukuisat euromääräisesti valtavat koronaa koskevat määrärahat ilmentävät. Kansanterveydelliseksi katastrofiksi profiloituneesta koronasta tuli valtion talous- ja lisätalousarvioita hallinnut kriisi. Korona näkyi talousarviokumenttien määrärahamomenteissa, hallituksen esitysten yleisperusteluissa sekä valiokuntamietintöjen tarkennuksissa. Taudin läsnäololta ei voinut dokumenttianalyyseissä yksinkertaisesti välttyä, mikä kuvastaakin sen aiheuttaman kriisin laajuutta, vakavuutta ja yhteiskunnallista relevanssia.

Lisäbudjetoinnin pandemianaikainen kehitys ilmentää pandemian budjetointia koskevaa muutosvoimaa. Korona nosti lisäbudjetoinnin valtakunnalliseen valokeilaan sekä lisätalousarvioiden lukumäärän että euromäärän osalta. Tutkimuksen tarkasteluvälillä laadittiin yhteensä 15 lisätalousarviota, joiden yhteissumma oli noin 26,8 miljardia euroa. Näistä 15 lisätalousarviosta 14 sisälsi koronaa koskevia allokaatioita. Poikkeusolojen lisäbudjetointi oli nimensä mukaisesti kaikin puolin poikkeuksellista. Tutkimuksen luvussa 3 esitellyn koronaa koskevan lisäbudjetoinnin osuus koko tarkasteluvälin lisäbudjetoinnista on noin 35 %. Tämä luku on saatu vertaamalla koronan johdosta toteutettujen määrärahojen lisäysten sekä määrärahojen vähennysten muodostamaa summaa lisätalousarvioiden kokonaissummaan. Jos lisätalousarvioiden kokonaissummasta vähennetään vuoden 2022 kolmannessa talousarviossa (LTA 824/2022) allokoitu 10 miljardin euron

sähköyhtiötuki, nousee koronabudjetoinnin osuus määrärahojen kokonaissummasta noin 57 prosenttiin. Ensimmäinen koronavuosi oli tässäkin suhteessa jälleen kerran poikkeuksellinen. Pelkästään vuoden 2020 lukuja vertaamalla koronabudjetoinnin osuus kyseisen vuoden lisäbudjetoinnista kohoaa nimittäin merkittävään noin 73 prosenttiin. Luku ilmentää koronan synnyttämää massiivista taloudellista iskuja ja sitä seurannutta budjetoinnillisten muutosten tekemisen välttämättömyyttä. Tästä eräänlaisesta hädänalaisuudesta kertoo myös vuoden 2020 koronabudjetoinnin osuus koko tarkasteluvälin koronabudjetoinnista. Vuoden 2020 koronabudjetoinnin muodostaman noin 8,1 miljardin euron yhteissumman osuus koko tarkasteluvälin koronabudjetoinnin muodostamasta noin 9,5 miljardista eurosta on pyöristettynä 85 %. Vuosi 2020 oli tämän luvun perusteella vuosi, jonka aikana toteutettuun budjetointiin korona vaikutti ylivoimaisesti eniten. Pandemianaikaisen lisäbudjetoinnin kehitystä havainnollistaa kuvio 9.



*Kuvio 9. Pandemianaikaisen lisäbudjetoinnin kokonaiskuva*

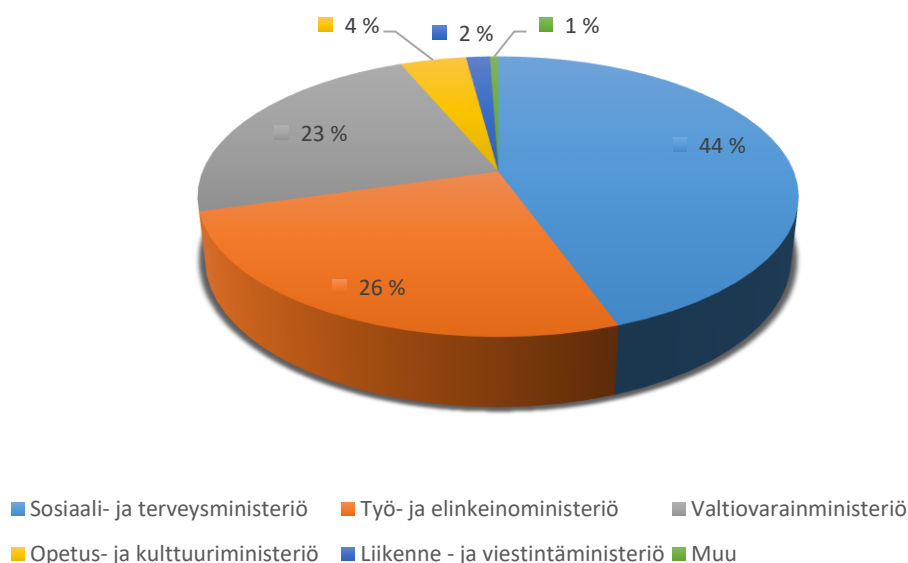
Oheinen kuvio (kuvio 9) ilmentää edellä mainittuja prosenttiosuuksia. Koronaa koskeva budjetointi mukaillee lisäbudjetoinnin kokonaismäärää pitkälti vuoteen 2022 asti. Koronan budjetoinnillinen relevanssi kuitenkin haihtui ajan myötä uusien kriisien otettua jalansijaa lisätalousarvioiden suunnannäyttäjinä. Kuvio siis toisin sanoen havainnollistaa koronan priorisointia kussakin lisätalousarviossa. Tämä priorisointi saavutti huippunsa jo vuonna 2020, minkä jälkeinen kehitys edustaa koronan asteittaista siirtymistä pois päiväjärjestyksestä. Toisaalta kuvio kertoo myös koronan mullistamasta budjetointiympäristöstä sen sisältämän epävarmuuden kautta. Kuviossa esitetty voimakas heilahtelu indikoi varsin merkittävästä koronan aiheuttamasta budjetoinnillisesta



turbulenssista. Tätä turbulenssia heijastava kuvaaja rauhoittuu kuviossa vasta vuoden 2022 puolella taltioiden samalla kriisin budjetoinnin ylle langettaman alati muuttuvan ympäristön todellisuuden. (kuvio 9.) Kuvion 9 koronabudjetoinnin kuvaajan koostamisessa käytetyt luvut on johdettu suoraan tutkimuksen luvusta 3. Tämä seikka huomioden on tärkeää panna merkille, että niin luku kuin kuviokaan ei sisällä jokaista koronaan liittyvää budjetointitoimenpidettä. Jokaisen tarkasteluvälillä esiintyneen koronaan jollakin tavalla liittyvän allokation tutkimukseen sisällyttäminen ei olisi tutkimuksen laajuuteen perustuvista syistä tarkoituksenmukaista, saati yleisesti ottaen edes mahdollista koronan vaikutusten laaja-alaisuuteen perustuen. Luvussa 3 on listattu euromääräisesti merkittävimmät korona-alkaatiot ja niiden myöhemmät vähennykset, minkä perusteella saadaan kattava, muttei kuitenkaan täydellinen kokonaiskuva korona-ajan budjetoinnista. Kuvio 9, kuten eivät muutkaan luvun kuvioista, ei siis kata jokaista välittömästi koronan johdosta toteutettua allokatiota, välillisistä puhumattakaan. Silti painotan, että mainitsemiä toimenpiteiden avulla korona-ajan budjetointia voidaan ymmärtää vähintäänkin riittävän hyvin tavalla, joka mahdollistaa perusteltujen johtopäätöksiä tekemisen aineiston pohjalta.

Lisäbudjetoinnin roolin korostamisen ja volyymin lisäämisen ohella korona oli aiheuttamansa budjetoinnin osalta hallinnonalarajat ylittävä ilmiö. Kaikki tutkimuksen luvussa 3 mainitut talous- ja lisätalousarvioiden sisältämät korona-alkaatiot, niiden myöhemmät vähennykset poissulkien, muodostavat noin 13,1 miljardin euron summan. Tutkimuksen kuvio 10 havainnollistaa tämän summan jakautumista hallinnonaloittain.

### Korona-alkaatiot hallinnonaloittain



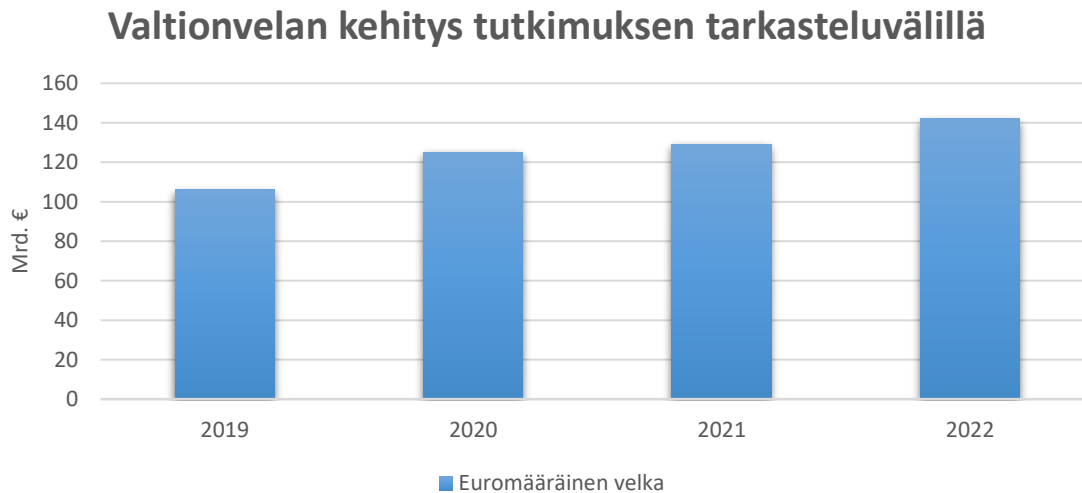
Kuvio 10. Korona-alkaatiot hallinnonaloittain

Kuvion 10 perusteella on siis turvallista sanoa, että korona vaikutti koko yhteiskuntaamme merkittäväällä tavalla. On intuitiivista, että ennen kaikkea kansanterveyttä uhannut kriisi aiheuttaa suuren sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa koskevan lisärahoituspaineen. Kyseisen hallinnonalan ohella työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonalat olivat kaksi eniten koronaan liittyvää lisärahoitusta saanutta tahoa. Nopeasti laskettuna näiden kolmen hallinnonalan osuus kaikesta luvussa 3 mainitusta määrärahoihin toteutetusta koronarahoituksesta oli 93 %. Selvytykseksi ja osin kertauksena mainitsen, että tarkoitan, ja olen läpi tutkimuksen tarkoittanut korona-allokaatiolla koronaan välittömästi tai välillisesti kytköksissä olevaa määrärahan lisäystä. Näin ollen esimerkiksi tuohon valtiovarainministeriön hallinnonalan prosenttiosuuteen ei ole laskettu kuntatalouden tukemista veropoliittisin keinoin, minkä merkitys oli euromäärissä mitattuna lopulta varsin merkittävä. Tämä summa vaikutti kuitenkin talousarvion tulopuoleen sitä vähentäen, ei menopuoleen määrärahoja lisäten, mikä ei tee siitä tutkimuksessa tarkoitettua korona-allokaatiota.

Kuvio 10 kertoo myös, että korona muutti budjetoinnin painopisteitä. Vertailukohtana esitän juuri ennen koronan iskua laaditun talousarvion vuodelle 2020 (1546/2019), missä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan osuus kaikesta rahoituksesta oli noin 26 %, valtiovarainministeriön hallinnonalan noin 32 % ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan noin 5 %. Korona-allokaatiot osoittavat, että kriisin vuoksi budjetoinnin prioriteetit vaihtuivat drastisesti etenkin työ- ja elinkeinoministeriön rahoituksen osalta. Kun kuvion 10 lukuja peilataan edellä esitettyyn vertailukohtaan, voidaan todeta, että budjetoinnin suunnanmuutos kertoo koronapandemian olleen ennen kaikkea kansanterveydellinen hätätila, mutta myös varteenotettava ja vakava talouskriisi.

Koronan vuoksi tehdyillä välttämättömillä ja radikaaleilla toimenpiteillä oli luonnollisesti myös varjopuolensa. Tutkimuksen luvussa 3 esiteltyjä lisätalousarvioita leimaa vahvasti niiden tulopuolen luonne, joka kuvastaa tuolloisen synkkyuden ohella vielä synkempää tulevaisuutta. Tutkimuksen tarkasteluvälin lisätalousarviot olivat nimittäin lähes poikkeuksetta suunniteltu rahoitettaviksi valtionvelkaa lisäämällä. Koronabudjetointi toisin sanoen kasvatti Suomen valtionvelkaa merkittävästi. Koronan aiheuttama kriisi oli kestäväen budjetoinnin kannalta katastrofaalinen tilanne. Korona pakotti valtiota tekemään suuria ja kalliita toimenpiteitä, joihin ei kuitenkaan ollut riittäviä varoja taloudellisen puskurin puuttumisen vuoksi (katso VM 2019, 57). Velan lisääminen oli pakon saneleman tilanteen ainoa ratkaisu. Korona siis muutti budjetoinnin sisällön ohella myös budjetoinnin rahoitusperustaa. En kuitenkaan väitä, että korona yksin lisäsi tarkasteluvälin valtionvelkaa. Suomen taloutta hallitsi orastava velkaongelma jo ennen koronaa (VM 2019, 57). Tämän ongelmallisen ja edellisellä vuosikymmenellä jollain tapaa jopa normalisoituneen kehityksen ohella tarkasteluvälillä esiintyi myös muita velkakehitykseen negatiivisesti vaikuttaneita tapahtumia, kuten esimerkiksi

Ukrainan sota. On kuitenkin turvallista todeta, että koronalla oli merkittävä vaikutus erityisesti vuoden 2020 velkakehitykseen; koronabudjetointiinhan silloin kuitenkin lähes yksinomaan velkarahalla noin 8,1 miljardin euron edestä. Valtionvelan pandemianaikaista kehitystä havainnollistaa tutkimuksen kuvio 11.



*Kuvio 11. Valtionvelan kehitys tutkimuksen tarkasteluvälillä (Valtiokonttori 2024)*

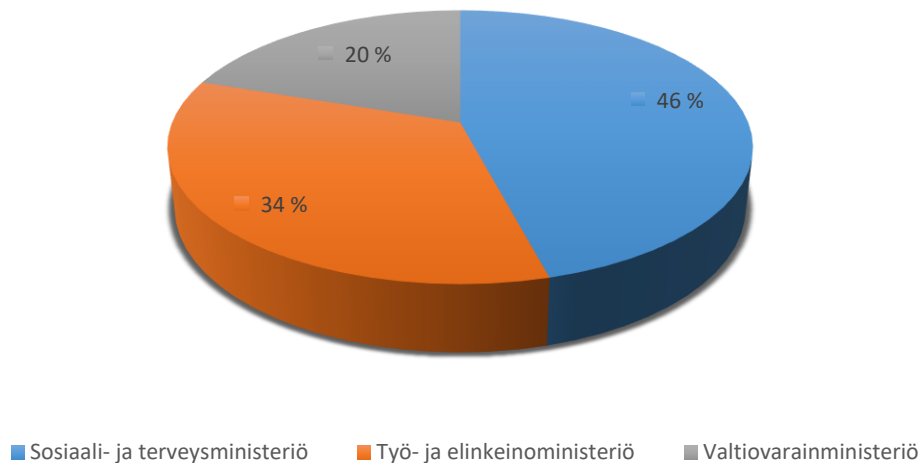
Ensimmäiseen tutkimusta ohjanneeseen tutkimuskysymykseen voidaan yhteenvedonomaaisesti vastata, että koronan Suomen valtion budjetointiin tuomat muutokset olivat luonteeltaan negatiivisia ja laajuudeltaan ennennäkemättömiä. Korona kasvatti lisätalousarvioiden lukumäärää ja euromääräistä volyymia, korosti budjetoinnin roolia kriisinvastaisena välineenä sekä vaikutti voimakkaasti niin tehtyjen talousarvioiden sisältöön kuin rahoitukseenkin hallinnonalarajat ylittävänä kansanterveydellisenä ja taloudellisena katastrofina.

### **5.1.2 Hallinnonalatasoinen epävarmuus**

Ensimmäisen tutkimusta ohjanneen tutkimuskysymyksen alakysymyksessä kiinnitin mielenkiinnon kohteeni lisätalousarvioiden ilmentämään epävarmuuteen hallinnonalatasolla. Koronan ja sen myötä laadittujen lisätalousarvioiden muodostama epävarmuuden konteksti on kuitenkin suhteellisen monitulkintainen. Lisätalousarviot toimivat sekä epävarmuuden ilmentäjinä että epävarmuuden vähentäjinä. Ensinnäkin lisätalousarvioiden avulla taisteltiin koronan yhteiskunnan ylle langettamaa epävarmuutta vastaan eri hallinnonalojen saatua merkittäviä tukia ja avustuksia laaja-alaiseen pandemianvastaiseen kamppailuun. Lisätalousarvioiden lukumäärä ja ilmaantumisväli kielivät kuitenkin itsessään tuolloin vallinneesta epävarmuuden todellisuudesta. Erityisesti jo allokoitujen koronamäärärahojen myöhemmät lisäykset ja vähennykset puhuvat poikkeuksellisen

budjetoinnillisen epävarmuuden puolesta. Tämä määrärahojen lisäyksistä ja vähennyksistä kumpuava epävarmuus jakautui hallinnonalakohtaisesti. Tarkasteltaviksi hallinnonaloiksi valikoituivat tutkimuksen luvun kolme sisällön perusteella sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalat. Edellä mainitut olivat sekä koronaa koskevan kokonaisrahoituksensa että tämän rahoituksen myöhempien epävarmuudesta kertovien muutostensa osalta tutkimuskysymyksen kannalta keskeisimmät hallinnonalat. Näille hallinnonaloille jo laadittujen korona-allokaatioiden myöhemmät lisäykset muodostivat noin 4,8 miljardin euron kokonaissumman, jonka hallinnonalakohtaista jakautumista tutkimuksen kuvio 12 havainnollistaa.

### Lisäbudjetoitujen korona-allokaatioiden myöhemmät lisäykset hallinnonaloittain

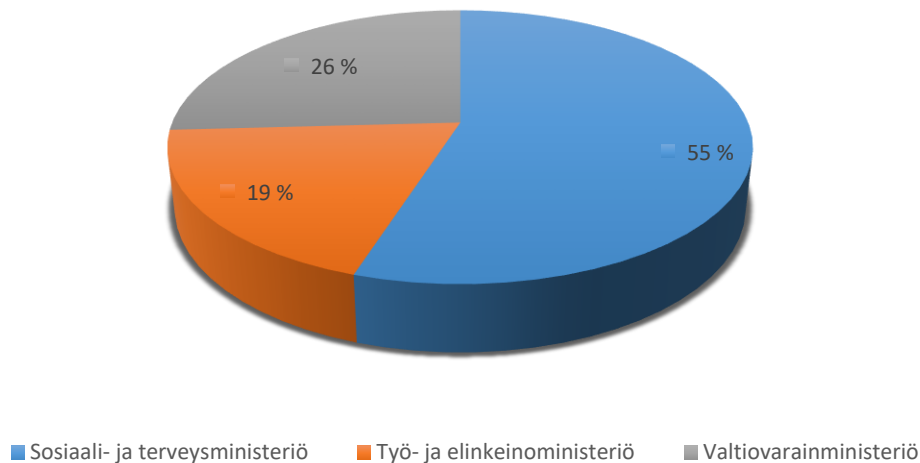


*Kuvio 12. Lisäbudjetoitujen korona-allokaatioiden myöhemmät lisäykset hallinnonaloittain*

Hallinnonalakohtainen määrärahojen lisääminen oli merkittävää. Alati muuttuva epävarmuuden täyteinen tilanne määräsi sekä lisäbudjetoinnin ajan että paikan. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala korostuu jälleen kahdesta muusta erottuvana kokonaisuutena. Kun kuviota 12 verrataan kuvioon 10, huomataan, että työ- ja elinkeinoministeriön prosenttiosuus myöhemmistä määrärahalisäyksistä on kyseisen hallinnonalan korona-allokaatioiden kokonaisprosenttiosuutta suurempi. Hallinnonalalle kohdistettu koronatuki oli toisin ilmaistuna kerta toisensa jälkeen alimitoitettua kuvastaen yrityssektorin tuolloista hätätilaa ja menoarvioiden epävarmuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön kokema alimitoitus oli määrärahojen myöhempien lisäysten perusteella myös suurempaa suhteutettuna kahteen muuhun hallinnonalaan (kuvio 10, kuvio 12). Tätä seikkaa ilmentävät myös hallinnonalojen kokemat määrärahojen vähennykset. Kyseisten hallinnonalojen

kohtaamat myöhemmät vähennykset muodostivat noin 1,7 miljardin euron summan, jonka hallinnonalakohtaista jakautumista tutkimuksen kuvio 13 havainnollistaa.

### Lisäbudjetoitujen korona-allokaatioiden myöhemmät vähennykset hallinnonaloittain



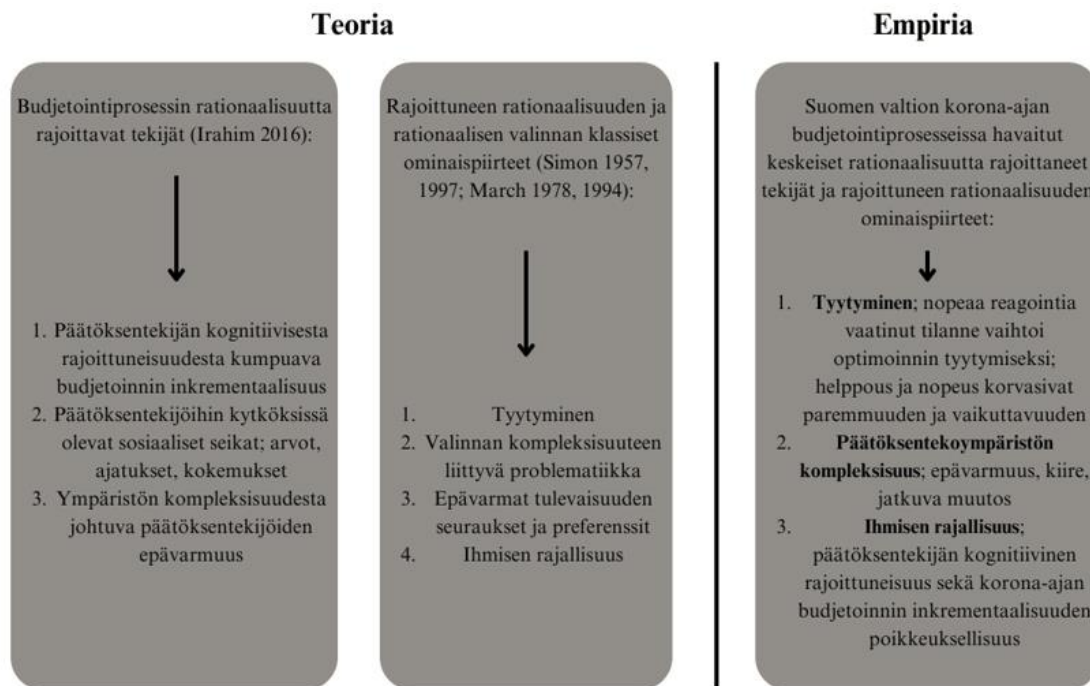
*Kuvio 13. Lisäbudjetoitujen korona-allokaatioiden myöhemmät vähennykset hallinnonaloittain*

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala koki lähinnä ylimitoituksen vuoksi tehdyistä määrärahavähennyksistä prosentuaalisesti pienimmän osuuden, kun taas sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla jo allokoituja määrärahoja vähennettiin lähes miljardilla eurolla kuvastaen menoarvioiden epäonnistumisen tuloksena nähtyä radikaalia ylimitoitusta (kuvio 13). On kuitenkin huomioitava, että summaltaan massiivista määrärahojen yli- ja alimitoitusta nähtiin jokaisella kolmella hallinnonalalla. Määrärahojen alimitoitus oli kuitenkin ylimitoitusta euromääräisesti merkittävämpää lisäysten muodostaman summan oltua lähes kolme kertaa vähennysten summaa suurempi. Hallinnonalojen kohtaamat jatkuvat määrärahojen yli- ja alimitoitukset kertovat loppujen lopuksi koronakriisin aiheuttamasta laaja-alaisesta ja pitkäkestoisesta epävarmuudesta, joka vaikeutti tarkkojen menoarvioiden laatimista. Pandemianaikainen hallinnonalatasoinen epävarmuus ilmeneekin parhaiten lisätalousarvioissa nähdyissä yhteensä miljardien eurojen yli- ja alimitoituksissa.

## 5.2 Rajoittuneen rationaalisuuden pandemianaikainen läsnäolo

Hyvin yleisen tason vastauksena tutkimukseni toiseen tutkimuskysymykseen esitän, että rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleilla on vahva yhteys Suomen valtion korona-ajan budjetointiin. Tätä

yhteyttä havainnollistaakseni esitän tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen ja luvussa 4 tekemiäni löydösten pohjalta koostetun teorian ja empirian välistä suhdetta kuvaavan kehikon (kuvio 14).



Kuvio 14. Rajoittunut rationaalisuus tutkimuksen teoriassa ja empiriassa

Kuviota 14 havainnoimalla selviää, että varsin monet tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esitellyistä rajoittuneen rationaalisuuden klassisista ajattelumalleista ja niiden sovelluksista olivat läsnä Suomen pandemianaikaisissa budjetointiprosesseissa. Rajoittuneen rationaalisuuden ytimessä oleva tyytyminen ilmeni kirkkaimmin tutkimuksen luvun 4.3.3 valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahojen myöhempiä lisäyksiä koskevassa sisällössä. Tyytymisen selkeä ilmeneminen kuvatussa budjetointiprosessissa on tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta jo itsessään merkittävä löydös, sillä tyytymistä voidaan katsoa yhtenä Simonin (1957) keskeisimmistä rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleista. Olisi kuitenkin harhaanjohtavaa väittää, että jokainen kuviossa 14 esitetyistä teoreettisen viitekehyksen ajattelumalleista olisi ollut läsnä tutkimissani budjettiasiakirjoissa. Esimerkiksi Ibrahimin (2016) avaamat yksilöön vahvasti liittyvät sosiaaliset seikat budjetointiprosessin rationaalisuutta rajoittavina tekijöinä sekä Marchin (1978) tarkoittamat päätöksentekijän epävarmat tulevaisuuden seuraukset ja preferenssit eivät näkyneet korostuneen objektiiviseen muotoon laaditussa juridistaloudellisessa dokumenttiaineistossa. Näiden vahvasti individuaalisuutta korostavien ajattelumallien tunnistaminen vaatisi henkilökohtaisempaa tutkimusotetta esimerkiksi syvällisten teemahaastatteluiden kautta. Sijoitin kuitenkin sekä Ibrahimin (2016) että Simonin (1957) havainnoiman ihmisen rajallisuuden tutkimuksen keskeiseksi

löydökseksi, vaikka sekin on omalla tavallaan vahvasti henkilösidonainen rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalli. Ensinnäkin voidaan perustellusti olettaa, että ihminen, tässä yhteydessä budjetoija, on kognitiivisesti esimerkiksi laskennallisilta kyvyiltään rajoittunut. Budjetoijan voidaan katsoa jo luonnostaan olevan kyvytön ennustamaan tulevaisuutta täydellisesti. Toiseksi ihmisen rajallisuus saa tutkimuksen löydöksenä kuitenkin suurempaa merkitystä vasta, kun se yhdistetään viimeiseen kuviossa 14 esittämäni löydökseen; päätöksentekoympäristön kompleksisuuteen.

Päätöksentekoympäristön kompleksisuus toisin sanoen korosti ihmisen luontaista rajallisuutta. Koronan vuoksi epävarmaksi, kiireiseksi ja volatiiliksi muuttunut budjetointiympäristö yhdistettynä budjetoijan luontaiseen kognitiiviseen rajoittuneisuuteen kasvattivat budjetointiprosessin jo valmiiksi sisältämää rajoittunutta rationaalisuutta, mikä ilmeni kuviossa 8 esittelemissäni teemakokonaisuuksissa. Vuoden 2020 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen ja valmiin lisätalousarvion välinen ero, lisätalousarvioiden ajallinen etäisyys toisistaan, korona-allokaatioiden myöhemmät lisäykset ja vähennykset sekä viime kädessä päätöksentekijän kognitiivisesta rajoittuneisuudesta voimansa saava budjetoinnin inkrementaalisuuden pandemianaikainen poikkeuksellisuus olivat Suomen korona-ajan budjetoinnin rajoittuneen rationaalisuuden ilmentymiä; rajoittuneen rationaalisen budjetoinnin lopputuloksia. Tämä päätöksentekoympäristön kompleksisuudesta johtuvasta budjetoijien epävarmuudesta (Ibrahim 2016), rajallisen ihmisen kohtaaman valintatilanteen kompleksisuudesta (Simon 1957) sekä epävarmuuden yleisesti leimaamasta päätöksenteosta (March 1994) juontuva laaja kokonaisuus on kaikessa kompleksisuudessaan lopulta yksinkertaistettavissa.

Ensinnäkin Marchin (1994, 14) huomiot päätöksentekoa leimaavasta prosessinsisäisestä luonnollisesta epävarmuudesta, päätöksentekijän kyvyttömyydestä kumpuavasta epävarmuudesta sekä näiden epävarmuustekijöiden aiheuttamista päätöksenteonjälkeisistä yllätyksistä ja katumuksista ovat tämän yksinkertaistamisen lähtökohta. Budjetointi on prosessina jo itsessään ääriään myöten täynnä epävarmuutta. Koko valtion seuraavaa vuotta koskeva taloudellinen aktiviteetti pyritään ennakoimaan yhteen asiakirjaan jo ennen uuden vuoden vaihtumista. Epävarmuuden uudelle tasolle vienyt korona muutti tämän jo entuudestaan epävarmuudentäyteen prosessin toimintaympäristön ennennäkemättömän kompleksiseksi. Kun ymmärrämme Ibrahimin (2016, 758–760) huomiot ympäristön kompleksisuuden, budjetoijan epävarmuuden ja tehtyjen budjettipäätösten välisistä suhteista, pääsemme rajoittuneen rationaalisuuden ytimeen. Ei ole hankalaa huomata yhteyttä koronan epävarmaksi mullistaman budjetointiympäristön ja jälkeen päin epäjohtonmukaisina näyttäytyvien budjetointia koskevien valintojen välillä. Tässä vaiheessa

huomautettakoon, että rajoittuneen rationaalisuuden teorioiden eräinä pyrkimyksinä on selittää päätöksenteossa havaittuja epäjohdonmukaisuuksia (Simon 1997, 292–293). Esimerkkeinä näistä epäjohdonmukaisuuksista voidaan mainita muun muassa lisätalousarvioiden jatkuva lisääminen ja tehtyjen korona-allokaatioiden myöhempi muuttuminen. Näiden voidaan katsoa myös edustavan malliesimerkkiä Marchin (1994, 14) tarkoittamista päätöksenteon jälkeisistä yllätyksistä ja katumuksista. Wildavskyn (1975, 5) metafora rajoittuneen rationaalisen päätöksentekijän sumeasta näkökentästä pitää korona-ajan budjetoinnin kohdalla paikkansa; budjetoija näki vain metrin eteensä, ja senkin huonosti.

Kaiken tämän taustalla vaikuttaa viime kädessä Simonin (1957, 198, 245–246) esittämät näkemykset klassisesta rationaalisuudesta. Klassisen rationaalisuuden soveltamisvaikeus epävarmuutta sisältäviin valintatilanteisiin, rationaalisen ihmisen epätietoisuuden kumoama rationaalisuuteen assosioitava kaikkietävyys, klassisen rationaalisuuden ja odottamattomien seurausten välinen epäsuhta sekä rationaalisen laskelmoinnin toteutumatta jääminen kompleksisessa valintatilanteessa toimivat tuolloin argumentteina rajoittuneen rationaalisuuden olemassaololle (Simon 1957, 198, 245–246). Nyt, näin lähes 70 vuotta myöhemmin hyödynnän edellä esiteltyjä ajatuksia vastatakseni omaan tutkimuskysymykseeni. Korona, ennenkuulumattomana ja odottamattomana katastrofina teki budjetointia koskevista valintatilanteista epävarmoja lisäten päätöksentekijöiden epätietoisuutta sekä tehtyjen valintojen odottamattomia seurauksia. Näin ollen voidaan todeta, että ajatus klassisen rationaalisuuden toteutumisesta korona-ajan budjetoinnissa on utopistinen. Simonin (1957, 241) pyrkimys korvata kaiken kattava rationaalisuus realistisemmalla elinympäristön ja ihmisen rajallisuuden huomioivalla näkökulmalla näkyy yhä. Tuolloinen pyrkimys edustaa nykyhetken todellisuutta. Rajoittunut rationaalisuus on ollut, ja on yhä budjetoinnin ytimessä.

### **5.3 Tulokset aiemman tutkimuksen valossa**

Tutkimukseni tulokset ovat monilta osin yhteydessä aiempaan aihetta koskevaan tutkimukseen. Koska tarkastelin jo edellisessä alaluvussa varsin laaja-alaisesti rajoittuneen rationaalisuuden aiemman kirjallisuuden suhdetta siitä johdettuun tutkimuskysymykseen, keskityn tässä osiossa ainoastaan ensimmäistä tutkimuskysymystäni koskevien tulosten ja tutkimuksen luvun 2.2.3 väliseen suhteeseen. Peilaan toisin sanoen Suomen koronan vuoksi muuttunutta budjetointia aiemmassa kansainvälisessä tutkimuksessa esitettyihin tuloksiin ja johtopäätöksiin. Ensinnäkin on syytä mainita, että tutkimukseni toimii osaltaan jatkumona Argenton ym. (2020) muun muassa Suomen koronabudjetoinnin ensiaskelia kartoittaneelle tutkimukselle. Tutkimukseni on implementoitu kuitenkin noin neljä vuotta edellä mainittua tutkimusta myöhemmin, mikä mahdollisti ajallisesti



pidemmän tarkasteluvälin sekä sen myötä laajemman Suomen budjetointia koskevan aineiston. Omat löydökseni mukailevat Argenton ym. (2020) tutkimustuloksia Suomen koronanvastaisen strategian osalta. Argenton ym. (2020, 875, 885) mukaan Suomi näki pandemian vakavana yhteiskunnallisena uhkana, jota vastaan budjetoinnin avulla taisteltiin. Löydökseni ilmentävät, että tämä korona-allokaatioin suoritettu taistelu jatkui koko tutkimuksen tarkasteluvälin ajan ilmentäen Suomen vakavaa suhtautumista tähän kansanterveyttä uhanneeseen hätätilaan.

Löydökseni myötäilevät myös Heimbergerin (2023, 5–8) tuloksia kehittyneiden valtioiden pandemianaikaisen finanssipolitiikan vastasyklisyyden aiempia kriisejä suuremmasta voimakkuudesta. Ensinnäkin Suomi on kehittynyt valtio ja toiseksi Suomi harjoitti koronan synnyttämän laskusuhdanteen aikana merkittävän voimakasta ekspansiiivista finanssipolitiikkaa vakauttaen talouttaan vastasyklisesti (katso Heimberger 2023, 2). Näin ollen löydökseni tukevat Heimbergerin (2023) tuloksia ja päinvastoin. Suomen kehittyneen valtion status yhdistettynä pandemian aikana havaittuun laajaan ja vaikuttavaan finanssipolitiikkaan sekä valtionvelan lisääntymiseen yhdistävät löydökseni myös Ashfaqin ja Bashirin (2021), Ballin (2021) sekä Benmelechin ja Tzur-Ilanin (2020) tutkimusteemoihin. Eri valtioiden korona-ajan julkisen kulutuksen taso juontui nimittäin pitkälti valtion luottoluokituksesta, mistä voidaan johtaa periaate; mitä parempi luottoluokitus, sitä laajempi finanssipolitiikka. Täten korkean tulotason valtioiden pandemianaikainen finanssipolitiikka oli yleisesti ottaen vaikuttavampaa alemman tulotason valtioihin verrattuna (Benmelech & Tzur-Ilan 2020, 19). Tähän näkemykseen yhtyvät löydökseni osoittavat, että Suomi, korkean tulotason valtiona, kykeni lisäämään julkista kulutustaan pandemian aikana merkittävästi, mitä nähdyt miljardien eurojen suuruiset korona-allokaatiot ilmentävät. Tähän liittyen on myös perusteltua olettaa, että Suomen luottoluokitus oli tutkimuksen tarkasteluvälillä riittävä ottaen huomioon, että suurin osa korona-allokaatioista rahoitettiin velkaa lisäämällä.

Jos Ashfaqin ja Bashirin (2021) tutkima vähemmän kehittynyt Pakistan ja Ballin (2021) tutkima vauras Uusi-Seelanti edustavat koronan taloudelliseen iskuun vastaamisen ääripäitä, sijoittuu Suomi tällä akselilla johonkin näiden valtioiden välimaastoon. Pakistan omasi todella heikon taloudellisen tilanteen jo ennen pandemiaa eikä sen siivittämänä kyennyt riittävään koronanvastaiseen budjetointiin (Ashfaq & Bashir 2021, 74). Uuden-Seelannin koronaa edeltäneinä vuosina rakentama taloudellinen puskuri puolestaan mahdollisti nopean ja vaikuttavan vasteen kriisin iskuun budjetoinnin keinoin (Ball 2021, 95–96, 103). Näiden syiden vuoksi Uusi-Seelanti selvisi koronasta paljon Pakistania paremmin. Vaikka Suomen pandemiaa edeltänyt taloudellinen tilanne ei ole heikkoudeltaan edes verrattavissa Pakistanin vastaavaan, ei Suomen julkinen talous pandemian kynnyksellä Uuden-Seelannin kaltaisen yltäkylläisyyden vallitessa operoinut. Talouskasvun ja

maailmankaupan ennakoitu hidastuminen, julkisen talouden kestävyysvaje sekä sen orastava velkaongelma ja siitä juontunut taloudellisen puskurin puuttuminen (VM 2019, 14, 57) eivät luoneet hyviä lähtökohtia tuolloin vielä tuntemattomaan lähes kolmen vuoden mittaiseen pandemianvastaiseen taisteluun. Siitä huolimatta Suomi kykeni vastaamaan kriisiin laajamittaisella ja vaikuttavalla julkisella budjetoinnilla, vaikkakin pääosin valtionvelalla rahoitettuna. Merkittävää on kuitenkin se, että Suomi selvisi pandemian iskusta. Koronaan sopeutuneen budjetoinnin avulla valtio tuki ja suojeli kansalaisiaan, yrityksiään ja kuntiaan ennennäkemättömän ja poikkeuksellisen tilanteen asetettua vakavan uhan kansakuntamme tulevaisuudelle.

## 6 POHDINTA

Tutkimuksen viimeisessä luvussa esitän tiiviin reflektioni tutkimukseni tuloksista, niiden tieteellisestä kontribuutiosta sekä niitä koskevista rajoituksista ja jatkotutkimusmahdollisuuksista yhdistettynä näkemykseeni valtion budjetoinnin menneisyydestä, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta. Reflektoin tutkimuksen tuloksia tutkimuksen käsitteistöä vähimmälle huomiolle jääneen julkisen talouden kestävyuden valossa.

### 6.1 Korona-ajan budjetointi ja julkisen talouden kestävyys

Koronan aikana nähty valtion budjetointi oli kaikilta osin poikkeuksellista. Suomi oli hädässä, josta oikea-aikaisella, vaikuttavalla ja laaja-alaisella budjetoinnilla pyrittiin pelastautumaan. Poikkeuksellisen tilanteen vaatimat poikkeuksellisen suuret toimet kasvattivat myös valtionvelan määrää merkittävästi. Pohdittavaksi jääkin, oliko valtion jatkuva kriisinaikainen velanotto kestävämmän taloudenhoidon malliesimerkki vai kestävä tulevaisuuden viimeinen oljenkorsi. Oliko korona-ajan korostuneen rajoittuneen rationaalinen budjetointi kestävyuden turvaaja vai surmaaja? Emme tiedä, mikä Suomen tilanne olisi tänä päivänä ilman korona-ajan velanotolla mahdollistettuja tukitoimenpiteitä. On ainakin turvallista olettaa, että sosiaali- ja terveydenhuollolle, yrityssectorille sekä kuntataloudelle kohdistuneiden koronatukien poissaolo olisi johtanut koettua merkittävästi suurempaan määrään inhimillistä ja taloudellista kärsimystä. Valtion koronastrategia selvisikin jo aikaisessa vaiheessa:

*On erittäin tärkeää, että hallitus on sitoutunut turvaamaan suomalaisten hyvinvoinnin ja yritysten selviytymisen koronaviruksen aiheuttaman kriisin yli mahdollisimman vähäisin inhimillisin ja taloudellisin vahingoin sekä kattamaan täysimääräisesti koronakriisin terveydenhuollolle ja viranomaisille aiheuttamat kustannukset. (VaVM 5/2020 vp, 2)*

Näin hallitus tekikin. Rahamääriltään merkittävät korona-allokaatiot siivittivät yhteiskunnan eri osa-alueet poikkeuksellisen tilanteen läpi suhteellisen kuivin jaloin. Asia nousee ongelmaksi vasta, kun näiden allokaatioiden lopullista hintalappua aletaan muodostamaan. Koronan yhteiskunnallemme kohdistamaa kokonaiskustannusta on miltei mahdotonta määrittää. Kyse on kuitenkin miljardeista euroista. Koronan ja julkisen talouden kestävyuden problematiikka nousi puheenaiheeksi jo vuoden 2020 neljännessä lisätalousarvioesityksessä:

*Koronaviruksen aiheuttama kriisi vauhdittaa valtion velkaantumista ja luo tarpeen täsmentää hallitusohjelman tavoitteita julkisen talouden pidemmän aikavälin vakauttamisesta. Kriisin jälkeisen elvytyksen ja jälleenrakentamisen rinnalle on haettava toimet, joilla julkinen talous pysyy vakaalla ja tasapainoisella uralla. Tämä on välttämätöntä ottaen huomioon hallituksen lupaus sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta. Valtion velan kasvun pitäminen hallinnassa mahdollistaa myös sen, että tuleviin kriiseihin voidaan reagoida niiden edellyttämällä tavalla. (HE 88/2020 vp, 8.)*

Hallituksen suuri lupaus sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta oli korona-aikana koetuksella. Vuonna 2023 valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen läheni 60 prosenttia, mikä tarkoitti asukasta kohden lähes 28 000 euron suuruista velkataakkaa (Valtiokonttori 2024). Korona-aikana merkittävästi osin lisääntynyt valtionvelka jää pitkälti tulevien sukupolvien maksettavaksi pitäen kestävyyskonseptia pilkkanaan. Koronapandemia oli hallituksen tekemän lupauksen väliaikaisesti rikkonut ylivoimainen este – aikansa *force majeure*. Nyt, jos koskaan, on kuitenkin korkea aika ajatella tulevaisuutta. Koronapandemia on taakse jäänyttä aikaa ja uudet kriisit ovat ottaneet asemansa yhteiskunnassamme. Julkisen talouden kestävyyskonseptin turvaaminen on haaste, joka tämänhetkisten ja tulevien päättäjien on tavalla tai toisella ratkaistava.

## **6.2 Tutkimus osana akateemista vuoropuhelua**

Perustelin tutkimukseni tieteellistä ja yhteiskunnallista merkitystä tutkimuksen luvuissa 1.1 ja 1.2. Nähdäkseni luvussa 5 esittelemäni tutkimustulokset täyttävät sen tutkimusaukon, jolla tutkimuksen tieteellistä tarvetta alkujaan perustelin. Tietomme pandemian aiheuttaman laajan ja pitkäkestoisen epävarmuuden vaikutuksesta valtion budjetointiin on lisääntynyt. Ymmärrämme nyt enemmän valtion kriisinaikaisen budjetoinnin toteuttamisesta ja koronapandemian erityispiirteistä sekä niiden välisistä suhteista. Totean myös, että tutkimuksen luvussa 1.3.2 esittämäni alustava oletus, laadulliselle tutkimukselle epätyypillinen hypoteesi piti lopulta paikkansa; pandemian luoma laaja ja pitkäkestoinen epävarmuus vaikutti jo valmiiksi rajoittuneen rationaaliseen budjetointiprosessiin ja sitä kautta tehtyihin budjetointipäätöksiin. Tämän vaikutuksen ilmenemisen johdosta Herbert Simonin aikanaan historiaa tehneiden ajattelumallien voidaan sanoa olevan edelleen relevantti osa yhteiskunnallista päätöksentekoa ainakin pandemianaikaisessa Suomessa. Yhteys teorian ja empirian välille on luotu. Tutkimukseni on nyt pieni puro kriisejä, budjetointia ja rajoittunutta rationaalisuutta koskevan tutkimusperinteen vuolaassa virrassa. Koen, että kuvatussa yhteiskunnallista merkitystä omaavan ilmiön, teorian, kohteen ja kontekstin muodostaman tutkimusaukon täytyminen tekee

tutkimuksestani relevantin osan sekä akateemista että yhteiskunnallista dialogia. Tutkimusaukon täyttyminen ei kuitenkaan tee tutkimuksesta aukotonta, päinvastoin. Aihetta koskeva jatkotutkimus ei ole pelkästään tarpeellista, vaan pikemminkin välttämätöntä.

### **6.2.1 Jatkotutkimusehdotukset**

Vaikka analysoimani aineisto vastasi pitkälti tutkimuskysymykseeni rajoittuneen rationaalisuuden ajattelumalleista, ei vastaus ollut kuitenkaan täydellinen. Otin tutkimuksen aineistoa valikoidessani tietoisien riskien koskien sen mahdollisuuksia ja rajoituksia syvällisen yksilön sidoksissa olevan tiedon tuottamisessa. On selvää, että implementoimani kaltaisella dokumenttianalyysillä ei voida tutkia vahvasti subjektiivisia ja henkilösidonnaisia asianhaaroja ainakaan niiden vaatimalla omaleimaisella syvällisyydellä. Näin ollen osa tutkimuksen kuviossa 14 esitetystä rajoittuneen rationaalisuuden ja rationaalisen valinnan ominaispiirteistä jäi analyysissä huomiotta ja siten luonnollisesti myös tuloksitta. Näitä piirteitä olivat muun muassa päätöksentekijään kytköksissä olevat sosiaaliset seikat, kuten arvot ja kokemukset sekä rationaaliseen valintaan olennaisesti liittyvät päätöksentekijälle epävarmat tulevaisuuden seuraukset ja preferenssit. Näiden piirteiden rooli budjetointiprosessissa vaatii jatkotutkimusta. Tutkimukseni kontekstissa tämä tarkoittaisi esimerkiksi tuolloisen tilanteen ja epävarmojen olosuhteiden todellisuutta yksilön kokemana ja tämän problematiikan vaikutusta toteutettuun budjetointiin. Yksilön epävarmuuden merkitys kriisiolojen budjetoinnissa, rajoittunut rationaalisuus sosiaalisena konstruktiona ja budjetoijien näkemys omasta rationaalisuudestaan ovat mahdollisia sekä näkemykseni mukaan tärkeitä ja tarpeellisia tutkimustani sivuavia jatkotutkimusteemoja, joita voitaisiin valottaa esimerkiksi haastatteluiden avulla.

Tämän edellä esitellyn laajemman jatkotutkimuskokonaisuuden ohella esittelen myös yhden teoreettisessa viitekehäyksessä mainitsemistani tutkimuksista, johon oma tutkimukseni ei tuonut juurikaan lisäarvoa. Dzigbeden ym. (2023) tutkimustulokset kansallisen budjettijärjestelmän tehokkuuden vaikutuksesta talouden elpymisen ja sietokyvyn edistämiseen koronapandemian kontekstissa on teema, jota ehdotan tutkittavaksi Suomen kontekstissa. Vaikka tutkimukseni voidaan nähdä syvällisenä katsauksena Suomen pandemianaikaiseen budjetointiin, ei sillä silti saavuteta yksityiskohtaista tietoa Suomen budjettijärjestelmän tuon aikaisesta tehokkuudesta tai tehottomuudesta fokukseni oltua pikemminkin budjetoinnin kokonaiskuvassa ja sitä koskevassa päätöksenteossa. Tutkimukseni perusteella voidaan vain sanoa, että budjetoinnilla oli eittämättä vaikutusta Suomen talouden pandemiasta palautumiseen, mutta itse budjettijärjestelmää koskevien vaikutuksen luonne ja erityispiirteet jäävät kokonaan pimentoon.

## 6.2.2 Tutkimuksen rajoitukset

Tiedostan, että tutkimukseni profiloituminen laadullisena tapaustutkimuksena tekee siitä lähtökohtaisesti rajoittuneen joidenkin tahojen keskuudessa. On fakta, että tutkimuksellani ei voida saavuttaa aukotonta yleistystä; tutkimukseni laadullisuus tekee siitä osaltaan subjektiivisen ja tapausorientoituminen puolestaan pitkälti kontekstisidonnaisen. Näistä itsestäänselvyyksistä huolimatta koen kuitenkin, että tutkimukseni laadulliset ominaispiirteet sekä Staken (1995, 8) tarkoittama ja nähdäkseni tutkimukseni saavuttama tapaustutkimukselle ominainen syvällisyys ja seikkaperäisyys toimivat pikemminkin tutkimukseni vahvuuksina sen rajoittamisen sijaan. Olen laatinut kokonaisvaltaisen katsauksen Suomen pandemianaikaiseen budjetointiin hyödyntäen kontekstisidonnaisten budjettiasiakirjojen lisäksi runsaasti aiempaa empiiristä tutkimusta ja teoreettista ajattelua. Näiltä osin toteankin Saldañan (2011, 9) ja Simonsin (2014, 465) inspiroimana, että tutkimukseni yleistettävyyttä jää tällä haavaa lukijan selvitettäväksi.

Tämän tutkimustani näennäisesti rajoittavan kokonaisuuden ohella tutkimustani rajoittaa hienoisesti sen teoriasidonnaiset tutkimustulokset. Viittaan tällä jatkotutkimusehdotukseksi nimeämäni rajoittuneen rationaalisuuden henkilösidonnaiseen näkökulmaan. Tätä näkökulmaa koskevien tutkimustulosten puute, aineiston rajaamisen tietoisena tuotteena, tekee rajoittunutta rationaalisuutta koskevasta näkökulmastani osittain itsessään rajoittuneen, mikä on teemaa silmällä pitäen varsin huvittavaa, mutta osin myös oivaltavan havainnollistavaa. Tein tietoisesti riittäväksi todetun päätöksen täydellisyydenhakuisen sijaan (katso Ibrahim 2016, 755). Tyydyin valikoimani aineiston osalta tutkimuksen laajuuteen ja kontekstiin perustuvista syistä omat tavoitteeni osin vaarantavan optimoinnin sijaan. Tutkimuksen luvussa 1.2.3 perustelemani aineistoa koskevat valinnat palvelivat tavoitteitani tarkoituksenmukaisesti. Vaikka olin tietoinen strategiaani perustuvien päätösten mahdollisesta epäoptimaalisuudesta, tunnustin niiden hyödyllisyyden tavoitteideni saavuttamisen kannalta (katso Ibrahim 2016, 755). Kriitikko voisi nimittää tutkimustani tältä osin itsessään rajoittuneen rationaaliseksi, minkä näen tutkimukseni aiheeseen sopivaksi ja teemaa havainnollistavaksi huomioksi; eräänlaiseksi oivaltavaksi kohteliaisuudeksi.

## 6.3 Valtion budjetoinnin menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus

Valtion budjetointi on lähivuosina ollut ja tulee jatkossakin olemaan suurien muutosten vaikutusalusta. Yhteiskuntaan vaikuttavat ilmiöt heijastuvat suoraan budjetointiin sekä hyvässä että pahassa. Budjetointi on näiden ilmiöiden ja suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan välinen suodatin. Budjetointi on samanaikaisesti sekä yhteistä hyvää rahamääräisesti välittävä että kulloinkin tavoiteltavia tarkoituksiperiä havainnollistava instrumentti; yhteiskunnan toiminnan moraalinen ja

monetaarinen kompassi. Budjetoinnin avulla yhteiskunnan uhkakuville annetaan rahallinen arvo. Talousarvio kertoo kansalle, ovatko asiat viime kädessä hyvin vai huonosti. Budjetoinnilla on väliä. Maailma muuttuu, budjetointi muuttuu, mutta kriisit säilyvät eri muodoissa osana yhteiskuntaamme. Koronapandemia todisti, että budjetoinnilla kyetään todella vaikuttamaan henkeä, terveyttä, taloutta ja yleisesti ottaen koko yhteiskunnan normaaliksi koettua tilaa yhtäkkiä uhkaavaan katastrofiin. Budjetointi on tämän myötä myös tulevaisuudessa keskeinen osa kriisien ennaltaehkäisyä, niistä selviytymistä sekä niistä palautumista. Budjetoinnin vaikuttavuuden, tehokkuuden ja kestävyuden varmistaminen on kirjaimellisesti elintärkeää mistä tahansa näkökulmasta tarkasteltuna. Ratkaisu tähän löytyy lopulta meistä itsestämme. Ihmiset budjetoivat viime kädessä ihmisille. Faktaa on joka tapauksessa se, että rahaa ei ole ikinä riittävästi, ihmiset eivät pääse yhteisymmärrykseen sen käyttämisestä eivätkä he myöskään ymmärrä täysin tekojensa seurauksia (Wildavsky 1975, 5). Tämä on se todellisuus, jossa entiset, nykyiset ja tulevat budjetoijat operoivat; budjetoinnin peruselementit ovat ja pysyvät. Menoleikkausten, veronkorotusten ja lainanlisäysten muodostama budjetoinnin paha kolminaisuus on pitänyt, ja pitää jatkossakin julkisen talouden pyörät pyörimässä hädän hetkellä, oli siitä henkilökohtaisesti mitä mieltä tahansa. Kun rajalliset ihmiset allokoivat rajallisia resursseja rajallisessa maailmassa, ei jokaista tahoja voida yksinkertaisesti pitää tyytyväisenä. Tämä on budjetoinnin menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus.

## LÄHTEET

- A Dictionary of Epidemiology*. (2014). Porta, M. (toim.) Oxford University Press.
- Agrawal, D. & Bütikofer, A. (2022). Public finance in the era of the COVID-19 crisis. *International Tax and Public Finance*. Vol. 29 No. 6, 1349–1372. <https://doi.org/10.1007/s10797-022-09769-3>
- Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991
- Andersson, F. (2022). Macroeconomic equilibriums, crises and fiscal policy. *Global discourse*. Vol. 12 No. 3-4, 664–688. <https://doi.org/10.1332/204378921X16330096286109>
- Andrew, J., Baker, M., Guthrie, J. & Martin-Sardesai, A. (2020). Australia’s COVID-19 public budgeting response: the straitjacket of neoliberalism. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 32 No. 5, 759–770. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0096>
- Andrews, M. (2011). The (Il)logics of Federal Budgeting, and Why Crisis Must Come. *Public Administration Review*. Vol. 71 No. 3, 345–348. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02352.x>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Langella, C., Manes-Rossi, F., Sancino, A., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2020). Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: key lessons and future challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 32 No. 5, 957–965. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. *ACCOUNTING AUDITING & ACCOUNTABILITY JOURNAL*. Vol. 29 No. 3, 491–519. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>
- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese Twins? *Public Administration Review*. Vol. 72 No. 6, 875–884. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02590.x>
- Anttila, V-J. (2023). *Koronavirus (SARS-CoV-2, COVID-19)*. Lääkärikirja Duodecim. Haettu osoitteesta <https://www.terveyskirjasto.fi/dlk01257> , 6.11.2023.
- Argento, D., Kaarbøe, K & Vakkuri, J. (2020). Constructing certainty through public budgeting: budgetary responses to the COVID-19 pandemic in Finland, Norway and Sweden. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 32 No. 5, 875–887. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0093>
- Ashfaq, M. & Bashir, M. (2021). Pakistan: making a “COVID budget” in a struggling economy. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 33 No.1, 69–77. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0118>
- Ball, I. (2021). Burning the buffer: New Zealand’s budgetary response to COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 33 No. 1, 95–105. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-09-2020-0162>



- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I. & Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? *Public Administration* (London), Vol. 95 No. 3, 670–697. <https://doi.org/10.1111/padm.12350>
- Bazerman, M. & Watkins, M. (2003). *Predictable Surprises: The Disasters You Should Have Seen Coming*. Harvard Business Review. Boston: Harvard.
- Bendor, J. (2003). Herbert A. Simon: Political Scientist. *Annual Review of Political Science*, 6, 433–471. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085659>
- Benmelech, E. & Tzur-Ilan, N. (2020). *THE DETERMINANTS OF FISCAL AND MONETARY POLICIES DURING THE COVID-19 CRISIS*. National Bureau of Economic Research. Cambridge MA, NBER Working Paper Series. Haettu osoitteesta <http://www.nber.org/papers/w27461> , 5.10.2023.
- Burnside, C. (2005). Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis. Teoksessa Burnside, C., (toim.) *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook* (s.11–33). Washington D.C: World Bank Publications.
- Čajková, A., Šindleryová, I. & Garaj, M. (2021). The covid-19 pandemic and budget shortfalls in the local governments in Slovakia. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*. Vol. 29 No. 1, 1–15 <https://doi.org/10.46585/sp29011243>
- Cantó, O., Figari, F., Fiorio, C., Kuypers, S., Marchal, S., Romaguera-de-la-Cruz, M., Tasseva, I. & Verbist, G. (2022). Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries: Impact on Public Finance and Household Incomes. *The Review of Income and Wealth*. Vol. 68 No. 2, 293–322. <https://doi.org/10.1111/roiw.12530>
- Cepiku, D., Marchese, B. & Mastrodascio, M. (2021). The Italian response to the economic and health crises: a budgetary comparison. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 33 No. 1, 47–55. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0134>
- Cevik, M., Bamford, C. & Ho, A. (2020). COVID-19 pandemic—a focused review for clinicians. *Clinical Microbiology and Infection*. Vol. 26 No. 7, 842–847. <https://doi.org/10.1016/j.cmi.2020.04.023>
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. (3rd ed.). SAGE Publications Inc.
- Cornia, G., Nelson, R. & Wilko, A. (2004). Fiscal Planning, Budgeting, and Rebudgeting Using Revenue Semaphores. *Public Administration Review*. Vol. 64 No. 2, 164–179. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00358.x>
- Dzigbede, K., Pathak, R. & Muzata, S. (2023). Budget systems and post-pandemic economic resilience in developing countries. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 35 No. 3, 333–353. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2021-0036>
- Eduskunta (2021a). *Asian käsittelytiedot HE 43/2020 vp*. Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_43+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_43+2020.aspx) , 12.1.2024.

- Eduskunta (2021b). *Asian käsittelytiedot HE 66/2020 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_66+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_66+2020.aspx) , 12.1.2024.
- Eduskunta (2022). *Asian käsittelytiedot HE 131/2020 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_131+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_131+2020.aspx) , 16.1.2024.
- Eduskunta (2023a). *Valtion talousarvio.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan\\_tehtavat/talousarvio/Sivut/default.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/talousarvio/Sivut/default.aspx) , 18.12.2023.
- Eduskunta (2023b). *Asian käsittelytiedot HE 24/2020 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_24+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_24+2020.aspx) , 9.1.2024.
- Eduskunta (2023c). *Asian käsittelytiedot HE 88/2020 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_88+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_88+2020.aspx) , 15.1.2024.
- Eduskunta (2023d). *Asian käsittelytiedot HE 119/2020 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_119+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_119+2020.aspx) , 16.1.2024.
- Eduskunta (2023e). *Asian käsittelytiedot HE 192/2020 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_192+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_192+2020.aspx) , 17.1.2024.
- Eduskunta (2023f). *Asian käsittelytiedot HE 146/2020 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_146+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_146+2020.aspx) , 17.1.2024.
- Eduskunta (2023g). *Asian käsittelytiedot HE 17/2021 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_17+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_17+2021.aspx) , 19.1.2024.
- Eduskunta (2023h). *Asian käsittelytiedot HE 68/2021 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_68+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_68+2021.aspx) , 19.1.2024.
- Eduskunta (2023i). *Asian käsittelytiedot HE 95/2021 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_95+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_95+2021.aspx) , 19.1.2024.
- Eduskunta (2023j). *Asian käsittelytiedot HE 209/2021 vp.* Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_209+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_209+2021.aspx) , 22.1.2024.

- Eduskunta (2023k). *Asian käsittelytiedot HE 26/2022 vp*. Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_26+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_26+2022.aspx), 23.1.2024.
- Eduskunta (2023l). *Asian käsittelytiedot HE 121/2022 vp*. Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_121+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_121+2022.aspx), 23.1.2024.
- Eduskunta (2023m). *Asian käsittelytiedot HE 242/2022 vp*. Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_242+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_242+2022.aspx), 23.1.2024.
- Eduskunta (2024). *Asian käsittelytiedot HE 81/2022 vp*. Haettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_81+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_81+2022.aspx), 23.1.2024.
- Euroopan unioni, EU (2024). *Infografiikka – Energiakriisi: kolme EU:n koordinoimaa toimea laskujen pienentämiseksi*. Haettu osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/infographics/eu-measures-to-cut-down-energy-bills/>, 23.1.2024.
- Feduzi, A., Runde, J. & Schwarz, G. (2022). Unknowns, Black Swans, and Bounded Rationality in Public Organizations. *Public Administration Review*. Vol 82 No. 5, 958–963. <https://doi.org/10.1111/puar.13522>
- Finlex (2023). *Säädökset alkuperäisinä*. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/uusimmat/>, 27.12.2023.
- Gruber, J. (2019). *Public Finance and Public Policy*. New York, NY: Worth Publishers.
- Grönfors, M. & Vilkka, H. (toim.) (2011). *Laadullisen tutkimuksen kenttätömenetelmät*. Hämeenlinna: SoFia-Sosiologi-Filosofiapu Vilkka. Haettu osoitteesta [http://vilkka.fi/books/Laadullisen\\_tutkimuksen.pdf](http://vilkka.fi/books/Laadullisen_tutkimuksen.pdf), 11.12.2023.
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 lisätalousarvioksi, HE 24/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 toiseksi lisätalousarvioksi, HE 43/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 kolmanneksi lisätalousarvioksi, HE 66/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 neljänneksi lisätalousarvioksi, HE 88/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 viidenneksi lisätalousarvioksi, HE 119/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 kuudenneksi lisätalousarvioksi, HE 131/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021, HE 146/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 seitsemänneksi lisätalousarvioksi, HE 192/2020 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 lisätalousarvioksi, HE 17/2021 vp

- Hallituksen esitys eduskunnalla vuoden 2021 toiseksi lisätalousarvioksi, HE 68/2021 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 kolmanneksi lisätalousarvioksi, HE 95/2021 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022, HE 146/2021 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 neljänneksi lisätalousarvioksi, HE 209/2021 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 lisätalousarvioksi, HE 2/2022 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 lisätalousarvioesityksen (HE 2/2022 vp) täydentämisestä, HE 26/2022 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 toiseksi lisätalousarvioksi, HE 81/2022 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 kolmanneksi lisätalousarvioksi, HE 121/2022 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023, HE 154/2022 vp
- Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 neljänneksi lisätalousarvioksi, HE 242/2022 vp
- Hammersley, M. (2013). *What is Qualitative Research?* Research Methods Series. Bloomsbury Academic.
- Heimberger, P. (2023). This time truly is different: The cyclical behaviour of fiscal policy during the Covid-19 crisis. *Journal of Macroeconomics*. Vol. 76, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2023.103522>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2008). *Tutki ja kirjoita*. Keuruu: Otava.
- Hoffower, H. (2020). *Bill Gates has been warning of a global health threat for years. Here are 12 people who seemingly predicted the coronavirus pandemic*. Business Insider. Haettu osoitteesta <https://www.businessinsider.com/people-who-seemingly-predicted-the-coronavirus-pandemic-2020-3?r=US&IR=T#bill-gates-has-been-warning-of-a-pandemic-for-years-1> , 3.12.2023.
- Ibrahim, M. (2016). Bounded Rationality and Budgeting. *International Review of Management and Marketing*. Vol. 6 No. 4, 755–760. 21464405.
- International Monetary Fund, IMF (2020). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. Haettu osoitteesta <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> , 20.10.2023.
- International Monetary Fund, IMF (2021). *World Economic Outlook: Recovery During a Pandemic*. Haettu osoitteesta <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021> , 29.8.2023.
- Jones, L. (1995). Aaron Wildavsky: A Man and Scholar for All Seasons. *Public Administration Review*. Vol. 55 No. 1, 3–16. <https://doi.org/10.2307/976823>

- Joyce, P. & Prabowo, A. (2020). Government responses to the coronavirus in the United States: immediate remedial actions, rising debt levels and budgetary hangovers. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 32 No. 5, 745–758. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0111>
- Key, V. O. (1940). “The Lack of a Budgetary Theory.” *The American political science review*. Vol. 34 No. 6, 1137–1144.
- Kim, B. (2020). Budgetary responses to COVID-19: the case of South Korea. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 32 No. 5, 939–947. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-06-2020-0079>
- Kuntalaki 410/2015
- Laki hyvinvointialueesta 611/2021
- Laki valtion talousarviosta 423/1988
- Leskinen, T. (2023). *Korona hellitti, mutta etätyötä tekevien määrä ei juuri vähentynyt*. Tilastokeskus. Haettu osoitteesta <https://www2.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/korona-hellitti-mutta-etatyota-tekevien-maara-ei-juuri-vahentynyt/>, 30.11.2023.
- Lewis, V. (1952). Toward a Theory of Budgeting. *Public Administration Review*. Vol. 12 No. 4, 42–54.
- Litton, E. (2023). Loss aversion and risk propensity in public budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 35 No. 1, 95–114. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2022-0071>
- Lyly-Yrjänäinen, M. (2022). *Työolobarometri 2021*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:46. Haettu osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164237/TEM\\_2022\\_46.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164237/TEM_2022_46.pdf?sequence=1&isAllowed=y), 30.11.2023.
- Maher, C., Hoang, T. & Hindery, A. (2020). Fiscal responses to COVID-19: evidence from local governments and nonprofits. *Public Administration Review*. Vol. 80 No. 4, 644–650. <https://doi.org/10.1111/puar.13238>
- March, J. (1978). Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. *The Bell Journal of Economics*. Vol. 9 No. 2, 587–608. <https://doi.org/10.2307/3003600>
- March, J. (1994). *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- Morens, D., Folkers, G. & Fauci, A. (2009). What Is a Pandemic? *The Journal of Infectious Diseases*. Vol. 200 No. 7, 1018–1021. <https://doi.org/10.1086/644537>
- Musgrave, R. (1985). A Brief History of Fiscal Doctrine. Teoksessa Auerbach, A. & Feldstein, M. (toim.) *Handbook of Public Economics, Volume 1*. (s.1–59). Amsterdam: Elsevier.
- OECD (2013). *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en)

- Oxford University Press (2023a). *Crisis*. Oxford English Dictionary. Haettu osoitteesta [https://www.oed.com/dictionary/crisis\\_n](https://www.oed.com/dictionary/crisis_n) , 16.8.2023.
- Oxford University Press (2023b). *Public finance*. Oxford Reference. Haettu osoitteesta <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803100353382> , 23.10.2023.
- Pavlatos, O. & Kostakis, H. (2023). Moderating Role of Cost Accounting Information Quality on the Relationship Between the COVID-19 Pandemic and Budgeting in Public Hospitals. *Australian Accounting Review*. Vol. 33 No. 1, 14–30. <https://doi.org/10.1111/auar.12393>
- Phillips, W., Roehrich, J. & Kapletia, D. (2023). Responding to information asymmetry in crisis situations: innovation in the time of the COVID-19 pandemic. *Public Management Review*. Vol. 25 No. 1, 175–198. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1960737>
- Redburn, F. (2021). Budgeting for existential crisis: The federal government as society’s guarantor. *Public Budgeting & Finance*. Vol. 41 No. 3, 5–21. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12300>
- Rubin, I. (1988). Introduction. Teoksessa Rubin, I. (toim.) *New Directions in Budget Theory* (s.1–18). Albany, NY: SUNY Press.
- Rubin, I. (2015). Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. *Public Administration Review*. Vol. 75 No. 1, 25–35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Saldaña, J. (2011). *Fundamentals of Qualitative Research*. Oxford University Press.
- Sandelowski, M. (2004). Qualitative Research. Teoksessa Lewis-Beck, M., Bryman, A. & Liao, T., (toim.) *SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781412950589>
- Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*. Vol. 26 No. 4, 243–258. <https://doi.org/10.2307/973296>
- Schick, A. (1988). An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory. Teoksessa Rubin, I. (toim.) *New Directions in Budget Theory* (s.59–69). Albany, NY: SUNY Press.
- Schwarz, G., Christensen, T. & Zhu, X. (2022). Bounded Rationality, Satisficing, Artificial Intelligence, and Decision-Making in Public Organizations: The Contributions of Herbert Simon. *Public Administration Review*. Vol. 82 No. 5, 902–904. <https://doi.org/10.1111/puar.13540>
- Sent, E-M. (2018). Rationality and bounded rationality: you can’t have one without the other. *The European Journal of the History of Economic Thought*. Vol. 25 No. 6, 1370–1386. <https://doi.org/10.1080/09672567.2018.1523206>
- Simon, H. (1957). *Models of Man: Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Simon, H. (1997). *Models of Bounded Rationality, Volume 3: Empirically Grounded Economic Reason*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

- Simons, H. (2009). *Case Study Research in Practice*. London: SAGE.
- Simons, H. (2014). Case Study Research: In-Depth Understanding in Context. Teoksessa Leavy, P., (toim.) *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. Oxford University Press.
- Smith, A. (2000). *The Wealth of Nations*. London: The Electric Book Company. (Alkuperäisteos julkaistu 1776)
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, STM (2023). *Koronavirusepidemian kustannusten korvaukset*. Haettu osoitteesta <https://stm.fi/korona-kustannusten-korvaukset> , 19.1.2024.
- Stake, R. (1995). *The Art Of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE.
- Suomen perustuslaki 731/1999
- Suomen YK-liitto. *Kestävä kehitys – Historiaa ja toiminnan taustoja*. Haettu osoitteesta <https://www.ykliitto.fi/kestava-kehitys/kestava-kehitys-historiaa-ja-toiminnan-taustoja> , 30.8.2023.
- Taleb, N. (2010). *Musta Joutsen: Erittäin epätodennäköisen vaikutus*. Helsinki: Hakapaino.
- Taleb, N. (2020) *Nassim Taleb Says 'White Swan' Coronavirus Pandemic Was Preventable*. Bloomberg. Haettu osoitteesta <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-03-30/nassim-taleb-says-white-swan-coronavirus-pandemic-was-preventable-video> , 3.12.2023.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL (2022). *COVID-19-epidemian hybridistrategian seuranta – tilannearvioraportti* 1.6.2022. Haettu osoitteesta <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/143700/COVID-19-epidemian%20hybridistrategian%20seuranta%20%20yhteenvetoraportti%201.6.2022.pdf?sequence=32&isAllowed=y> , 3.1.2024.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL (2023). *Tartuntatautirekisterin COVID-19-tapaukset*. Haettu osoitteesta [https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/epirapo/covid19case/summary\\_tshcdweekly](https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/epirapo/covid19case/summary_tshcdweekly) , 6.11.2023.
- The Nobel Prize (1978). *STUDIES OF DECISION-MAKING LEAD TO PRIZE IN ECONOMICS*. Kungl. Vetenskapsakademien. Press Release. Haettu osoitteesta <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1978/press-release/> , 7.11.2023.
- Thomas, G. & Myers, K. (2015). *The Anatomy of the Case Study*. Thousand Oaks: SAGE.
- Tieteen termipankki, TTP (2015). *Nimitys: nomoteettinen tiede*. Haettu osoitteesta [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:nomoteettinen\\_tiede](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:nomoteettinen_tiede) , 9.9.2023.
- Tieteen termipankki, TTP (2019). *Filosofia: ideografinen tiede*. Haettu osoitteesta [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:ideografinen\\_tiede](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:ideografinen_tiede) , 9.9.2023.
- Tietjen, R. R. (2023). Feeling and Performing “the Crisis”: On the Affective Phenomenology and Politics of the Corona Crisis. *Phenomenology and the Cognitive Sciences*, 1–19. <https://doi.org/10.1007/s11097-022-09877-9>

Tilastokeskus (2022). *Bruttokansantuote laski 2,3 prosenttia vuonna 2020*. Haettu osoitteesta [https://tilastokeskus.fi/til/vtp/2020/vtp\\_2020\\_2022-02-28\\_tie\\_001\\_fi.html](https://tilastokeskus.fi/til/vtp/2020/vtp_2020_2022-02-28_tie_001_fi.html) , 29.8.2023.

Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2020 vp – HE 24/2020 vp

Valiokunnan mietintö VaVM 5/2020 vp – HE 43/2020 vp

Valiokunnan mietintö VaVM 6/2020 vp – HE 66/2020 vp

Valiokunnan mietintö VaVM 26/2020 vp – HE 192/2020 vp, HE 216/2020 vp

Valiokunnan mietintö VaVM 36/2020 vp – HE 146/2020 vp, HE 227/2020 vp

Valiokunnan mietintä VaVM 4/2022 vp – HE 2/2022 vp, HE 26/2022 vp

Valtiokonttori (2024). *Tilastoja valtionvelasta*. Haettu osoitteesta [https://www.valtionvelka.fi/tilastot/tilastoja\\_valtionvelasta/](https://www.valtionvelka.fi/tilastot/tilastoja_valtionvelasta/) , 8.2.2024.

Valtioneuvosto, VN (2020a). *Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi*. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi> , 6.11.2023.

Valtioneuvosto, VN (2020b). *Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta*. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattyvat-tiistaina-16-kesakuuta> , 6.11.2023.

Valtioneuvosto, VN (2023). *Koronavirus Suomessa*. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta> , 7.11.2023.

Valtioneuvoston kanslia, VNK (2023). *Liikkumisrajoitukset Uudellemaalle voimaan 28. maaliskuuta 2020*. Haettu osoitteesta <https://vnk.fi/-/liikkumisrajoitukset-uudellemaalle-voimaan-28-maaliskuuta-2020-klo-00-00> , 7.11.2023.

Valtion talousarvio vuodelle 2010 1382/2009

Valtion talousarvio vuodelle 2011 1186/2010

Valtion talousarvio vuodelle 2012 1488/2011

Valtion talousarvio vuodelle 2013 959/2012

Valtion talousarvio vuodelle 2020 1546/2019

Valtion talousarvio vuodelle 2021 1113/2020

Valtion talousarvio vuodelle 2022 1208/2021



Valtion talousarvio vuodelle 2023 1253/2022

Valtiovarainministeriö, VM (2019). *Taloudellinen katsaus: Syksy 2019*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:48. Helsinki 2019. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/julkaisu?pubid=32801> , 2.1.2024.

Valtiovarainministeriö, VM (2020). *Taloudellinen katsaus: Kevät 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:31. Helsinki 2020. Haettu osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162181/VM\\_2020\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162181/VM_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y) , 9.1.2024.

Valtiovarainministeriö, VM (2021). *Kuntatalousohjelma vuodelle 2022, Syksy 2021*. Kunta-asiat. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:49. Helsinki 2021. Haettu osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163520/VM\\_2021\\_49.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163520/VM_2021_49.pdf?sequence=7&isAllowed=y) , 1.2.2024.

Valtiovarainministeriö, VM (2022). *Kuntatalousohjelma vuodelle 2023, Syksy 2022*. Kunta-asiat. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:57. Helsinki 2022. Haettu osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164342/VM\\_2022\\_57.pdf?sequence=11&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164342/VM_2022_57.pdf?sequence=11&isAllowed=y) , 1.2.2024.

Valtiovarainministeriö, VM (2023a). *Finanssipolitiikka*. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/finanssipolitiikka> , 16.11.2023.

Valtiovarainministeriö, VM (2023b). *Julkinen talous*. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/julkinen-talous> , 16.12.2023

Valtiovarainministeriö, VM (2023c). *Tutki budjettia*. Haettu osoitteesta <https://tutkibudjettia.fi/lisatalousarvio/2023> , 27.12.2023.

Van der Wal, Z. (2020). Being a Public Manager in Times of Crisis: The Art of Managing Stakeholders, Political Masters, and Collaborative Networks. *Public Administration Review*. Vol. 80 No. 5, 759–764. <https://doi.org/10.1111/puar.13245>

Varanka, J., Packalen, P., Voipio-Pulkki, L-M., Määttä, S., Pohjola, P., Salminen, M., Railavo, J., Berghäll, J., Rikama, S., Nederström, H. & Hiitola, J. (2022). *COVID-19-kriisin yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa. Keskipitkän aikavälin arvioita*. Valtioneuvosto. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:14. Helsinki 2022. Haettu osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163983/VN\\_2022\\_14.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163983/VN_2022_14.pdf) , 29.8.2023.

Vuoden 2020 lisätalousarvio 152/2020

Vuoden 2020 II lisätalousarvio 286/2020

Vuoden 2020 III lisätalousarvio 381/2020

Vuoden 2020 IV lisätalousarvio 511/2020

Vuoden 2020 V lisätalousarvio 676/2020

Vuoden 2020 VI lisätalousarvio 703/2020

Vuoden 2020 VII lisätalousarvio 885/2020

Vuoden 2021 lisätalousarvio 255/2021

Vuoden 2021 II lisätalousarvio 445/2021

Vuoden 2021 III lisätalousarvio 591/2021

Vuoden 2021 IV lisätalousarvio 1053/2021

Vuoden 2022 lisätalousarvio 161/2022

Vuoden 2022 II lisätalousarvio 511/2022

Vuoden 2022 III lisätalousarvio 824/2022

Vuoden 2022 IV lisätalousarvio 951/2022

Wagner, R. (2012). Rationality, political economy, and fiscal responsibility: wrestling with tragedy on the fiscal commons. *Constitutional Political Economy*. Vol. 23 No. 3, 261–277. <https://doi.org/10.1007/s10602-012-9119-2>

Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*. Vol. 21 No. 4, 183–190. <https://doi.org/10.2307/973628>

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.

Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: a Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown and Company.

World Health Organization, WHO (2023). *Statement on the fifteenth meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic*. Haettu osoitteesta [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic) , 23.8.2023.

World Health Organization, WHO (2024). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Haettu osoitteesta <https://covid19.who.int/> , 13.2.2024.

Yhdistyneiden kansakuntien ympäristön ja kehityksen maailmankomissio (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Haettu osoitteesta <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> , 30.8.2023.

Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. 5th edition. Thousand Oaks: SAGE.

Ympäristöministeriö (2023). Mitä on kestävä kehitys? Haettu osoitteesta <https://ym.fi/mita-on-kestava-kehitys> , 30.8.2023.