



**Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus
eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen
vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti**

K 2/2013 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus
eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen
vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa kansainvälisiin ISSAI -tarkastusstandardeihin perustuvien ohjeiden ja tarkastussuunnitelmansa mukaisesti finanssipolitiikan tarkastusta, jonka kohteena on finanssipolitiikan tietoperustan ja finanssipolitiikkaa koskevan raportoinnin luotettavuus, finanssipolitiikan hallintavälineiden ja sääntöjen toimivuus sekä tavoitteiden saavuttamisen edellytykset ja saavuttaminen. Tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin vakaussopimuksessa sekä unionin ja kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuna riippumattomana valvontaelimenä. Tarkastusvirasto raportoi tärkeimmät finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan havaintonsa ja toimenpidesuosituksensa vaalikauden puolivälissä ja lopussa eduskunnalle erilliskertomuksina annettavissa vaalikausi-

raporteissa. Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraportit ovat OECD:n suosituksissa tarkoitettua hallituksesta riippumatonta finanssipolitiikan ulkoista arviointia.

Vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportissa arvioidaan, kuinka finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän tähtäimen vakautta ja kestävyyttä. Lisäksi erilliskertomuksessa arvioidaan finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista sekä tietoperustan avoimuuden ja läpinäkyvyyden paranemista suhteessa edelliseen vaalikauteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella ja edellä esitettyyn viitaten tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 14. päivänä helmikuuta 2013

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Heidi Silvennoinen

Pääasiallinen sisältö

Tämä erilliskertomus eduskunnalle sisältää Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportin. Raportin lähtökohtana ovat alkaneen vaalikauden finanssipolitiikan sääntökehikko sekä finanssipolitiikan tavoitteet suhteessa edelliseen vaalikauteen.

Hallitusohjelman menosääntö ja siten vaalikauden kehys ovat keskeinen osa finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Aikaisemmillä vaalikausilla kehystasoa on nostettu hallitusohjelmaan kirjattujen uudistusten toteuttamiseksi. Kuluvalle vaalikaudella kehystasoa on sen sijaan laskettu verrattuna edellisen vaalikauden viimeiseen kehyspäätökseen sekä vielä uudestaan kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä. Tästä huolimatta syksyn 2012 ennusteiden valossa näyttää vahvasti siltä, että hallitusohjelmaan kirjatut alijäämä- ja velkatavoitetta ei tulla saavuttamaan vaalikauden 2011–2014 aikana. Voidaan kuitenkin todeta, että kuluvalle vaalikaudella menosäännön ja hallitusohjelmaan kirjattujen tasapaino- ja velkatavoitteiden välinen yhteys on aikaisempaa selkeämpi. Lisäksi valmius kehystason pudottamiseen lisää hallituksen finanssipolitiikan uskottavuutta.

Kehysten puitteissa on onnistuttu tekemään aikaisempaa enemmän uudelleenkohdennuksia ja parantamaan hallitusohjelman strategisten tavoitteiden ja kehysten yhteensovittamista. Tässä on kuitenkin vielä selkeästi kehitettävää, jotta hallituksella olisi mahdollisimman yhtenäinen ja taloudellisesti realistinen strategiapäätös. Julkisen talouden kestävyysvaje ja valtiontalouden ta-

sapainottaminen edellyttävät jatkossakin uudistusten toteuttamista uudelleenkohdennuksin. Tämän vuoksi on tärkeää, että selkeät pelisäännöt uudelleenkohdennuksille ovat olemassa. Uudelleenkohdentamista ja menotason sopeuttamista varten on tarpeen laatia menokartoituksia, jotka edellyttävät menojen perusteiden ja menorakenteen perusteellista läpikäyntiä.

Julkisista palveluista valtaosa on kuntien menoja. Näitä menoja valtiontalouden kehukset säätelevät vain kehysjärjestelmään sisältyvien valtionosuuksien kautta. Julkisen talouden kestävyysasteeseen vastaimisen näkökulmasta ongelmana on edelleen valtiontalouden kehysten kapea kattavuus.

Suomen kuntasektorilla on nykykäytäntöjen valossa heikko valmius myötävaikuttaa koko julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen. Kuntasektori on korostanut valtion toimenpiteitä keskeisenä kuntatalouden epävarmuuden lähteenä. Tarkastusvirasto katsoo, että kunnille määrättävien uusien tehtävien kunnallistaloudellisten vaikutusten arviointiin hallituksen esityksissä on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tässä yhteydessä tulee arvioida uusien tehtävien taloudellisia vaikutuksia tulo- ja kustannusrakenteiltaan erilaisten kuntien näkökulmasta.

Pyrkimyksissä hillitä kuntien menojen kasvua ei ole toistaiseksi onnistuttu, mutta monet tärkeät uudistukset ovat vielä kesken. Kehyspäätöksen yhteydessä valmisteltava peruspalveluohjelma sisältää arvion kuntatalouden kehitysnäkymistä sekä toimintaympäristön muutoksista. Peruspalveluohjelma sisältää myös toimenpiteet kuntien menojen

ja tulojen tasapainottamiseksi. Peruspalveluohjelman roolin kehittäminen kuntien ohjauksessa voisi parantaa kuntasektorin ennakoitavuutta.

Julkisessa taloudessa on kestävyysvaje, jonka umpeenkuromisen on tarpeen olla finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa keskeisellä sijalla. Eri tahojen vuoden 2012 aikana esittämät arviot Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta poikkeavat merkittävästi toisistaan, mutta politiikkatoimia vaativan kestävyysvajeen olemassaolo on kuitenkin kiistatonta. Syksyn 2012 aikana esitettyissä arvioissa kestävyysvajeesta laskelmien lähtötilanteeseen liittyvä epävarmuus on erityisen suuri. Tämän vuoksi yksittäisten pistearvioiden lisäksi on syytä kiinnittää huo-

miota laskelmien taustaoletuksiin sekä kestävyysvajeen taustalla oleviin rakenteellisiin tekijöihin.

Kestävyysvaje on vaikea kuroa umpeen yksinomaan välittömällä finanssipolitiikan sopeuttamistoimilla. Kestävyysvajeen umpeenkuromiseksi ja julkisen talouden vakauttamiseksi tarpeen ovat työuria pidentävät, talouden kasvupotentiaalia vahvistavat, julkisten palveluiden tuotannon kustannustehokkuutta parantavat sekä kilpailua lisäävät rakenteelliset uudistukset. Hallituksen käynnistämän terveen kilpailun edistämishjelman laaja ja ripeä toteuttaminen kaikilla sen osa-alueilla on tarpeen. Tämän lisäksi tarvitaan myös uusia toimia kilpailun edistämiseksi erityisesti palvelusektorilla.

Sisällys

1	Johdanto	9
2	Tarkastusasetelma	10
2.1	Tarkastuskohteen kuvaus	10
2.2	Tarkastuskysymykset ja kriteerit	12
2.3	Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	14
3	Tarkastushavainnot	16
3.1	Finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen ja finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen alkaneella vaalikaudella	16
3.1.1	Hallitusohjelman menosääntö ja vaalikauden kehys 2012–2015	16
3.1.2	Valtion velkaa ja alijäämää koskevat tavoitteet vaalikauden 2011–2014 hallitusohjelmassa	19
3.1.3	Suomea velvoittavat EU:n ja euroalueen finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet	23
3.1.4	Menojen sopeuttamisen ja rakenteellisten uudistusten toteuttamisen edellytysten arviointia	25
3.2	Valtiontalouden kehysten valmistelukäytäntöjen toimivuus	33
3.2.1	Kehysmenettelyn avoimuus ja läpinäkyvyys	33
3.2.2	Verotuet ja kehysmenettely	33
3.2.3	Talousarvion ulkopuolinen valtiontalous – rahastot	35
3.2.4	Valtiontalouden kehysten joustavuus	39
3.3	Kuntatalouden kestävyys ja peruspalveluohjelma	43
3.3.1	Valtion vaikutus kuntien talouteen	43
3.3.2	Kuntatalouden sääntelyn tarve	48
3.3.3	Kuntatalouden ohjauskeinot ja niiden kehittämistarpeet	50
3.4	Julkisen talouden kestävyys	54
3.4.1	Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelma	54
3.4.2	ETLAn kestävyyslaskelma	55

4	Tarkastusviraston kannanotot	60
4.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	60
4.2	Tarkastusviraston suositukset	63
	LÄHTEET	65

1 Johdanto

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama finanssipolitiikan tarkastus kohdistuu finanssipolitiikan tietoperustaan, finanssipolitiikan sääntöjen asettamiseen ja noudattamiseen sekä ohjaus- ja hallintavälineiden toimivuuteen sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiin ja saavuttamiseen. Osana finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuuden tarkastamista arvioidaan erityisesti finanssipolitiikan toteuttamista ja tuloksia koskevaa hallituksen raportointia eduskunnalle. Finanssipolitiikan tarkastuksen tulokset raportoidaan finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastuskertomuksissa sekä eduskunnalle annettavissa tarkastusviraston erilliskertomuksissa.¹

Vuosittain keväällä eduskunnalle annettavaan erilliskertomukseen valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta sisältyy vuosittainen finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen raportti. Siinä arvioidaan valtiontalouden kehysten noudattamista ja muiden finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista. Vaalikauden puolesta välissä ja vaalikauden lopussa tarkastusvirasto antaa erilliskertomuksina eduskunnalle finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraportin, jossa tarkastellaan laajemmin finanssipolitiikan tietoperustaa, sääntöjen noudattamista ja toimivuutta sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Ensimmäinen vaalikauden 2007–2010 kohdistunut vaalikausiraportti annettiin vuoden 2011 alussa ja se käsitteli valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuutta finanssipolitiikan hallintavälineenä (K 21/2010 vp). Erilliskertomus oli ensimmäinen OECD:n suositusten mukainen koko vaalikauden kattava finanssipolitiikan ulkoisen arvioinnin raportti.

Tämän vaalikauden 2011–2014 puolivälissä annettavan raportin lähtökohtana ovat alkaneen vaalikauden finanssipolitiikan sääntökehikko sekä finanssipolitiikan tavoitteet suhteessa edelliseen vaalikauteen. Lisäksi vaalikauden puoliväliraportti toimii edellistä vaalikautta koskevan vaalikausiraportin jälkiseurantana. Vaalikauden puoliväliraportissa arvioidaan kuinka tarkastusviraston ja eduskunnan kannanotot on otettu huomioon finanssipolitiikan valmistelussa ja raportoinnissa.

Vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti annetaan eduskunnalle ennen helmikuussa 2013 pidettävää hallituksen strategiaistuntoa, jotta tarkastusviraston huomiot ovat strategiaistunnon valmistelijoiden tiedossa ennen hallituskauden puoliväliin liittyvää talousstrategian toteutumisen arviointia. Hallituksen strategiaistunnossa määritetään tarvittaessa loppuvaalikauden osalta lisätoimenpiteet julkisen talouden vahvistamiseksi ja hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Hallitusohjelman kirjausten mukaan finanssipolitiikan keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden vakauttaminen ja kestävyys pitkällä aikavälillä. Finanssipolitiikan säännöillä pyritään osaltaan turvaamaan julkisen talouden kestävyys. Alijäämä- ja tasapainosäännöillä rajoitetaan valtion tai koko julkisen talouden alijäämää suhteessa kokonaistuotantoon. Valtion tai koko julkisen talouden velan kasvua hillitään asettamalla rajoitteita valtion tai koko julkisen talouden velalle suhteessa kokonaistuotantoon. Menosäännöt, kuten valtiontalouden kehysmenettely, puolestaan rajoittavat julkisen talouden menoja. Menosääntöjen tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää.²

Finanssipolitiikkaa toteutetaan säätelemällä julkisen talouden menoja ja tuloja. Lisäksi rakenteellisin uudistuksin voidaan pyrkiä esimerkiksi siihen, että julkisia palveluita voidaan tuottaa kustannustehokkaammin. Rakenteellisin uudistuksin voidaan myös parantaa talouden kasvuedellytyksiä, jolloin verotulot lisääntyvät sekä suhdanneautomaatiikasta johtuvat menot laskevat ja julkisen talouden rahoitusasema paranee.

Tarkastuskohteena on vaalikauden 2011–2014 finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen sekä finanssipolitiikalle asetettujen

tavoitteiden saavuttaminen, erityisesti julkisen talouden kestävyysaasteeseen vastaaminen.

Keskeisenä hallitusohjelman tavoitteena on valtion talouden tasapainottaminen ja julkisen talouden vakauttaminen. Keinoina tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat julkisten menojen vähentäminen, verotulojen kasvattaminen ja rakenteellisten uudistusten tekeminen. Hallitusohjelmassa listattujen meno- ja tulopuolen toimenpiteiden lisäksi on sitouduttu lisätoimenpiteisiin, mikäli valtion velkasuhde ei näytä kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä asettuu yli yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tavoitteiden saavuttamista arvioidaan vuosittain erityisesti kehyspäätöksen yhteydessä, mutta tarkastelua tehdään myös hallituksen strategiaistunnon yhteydessä.

Hallitusohjelman menosääntö ja siten valtiontalouden kehukset ovat keskeinen osa finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Menosäännön noudattamisen lisäksi valtiontalouden kestävä hoidon kannalta merkityksellistä on myös se, millaiset käytännöt ja rakenteet vallitsevat kehys- ja talousarviovalmistelussa.

Hallitusohjelmaan kirjattujen finanssipolitiikan tavoitteiden lisäksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä ja velkakriteerit

² Valtiovarainministeriö 17/2011. Menosäännön ja valtiontalouden kehysten tarkoitusta tai soveltamisen yleistä periaatetta ei ole sisällytetty pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan.

ovat tärkeä osa finanssipolitiikan sääntökehikkoa, johon Suomi on sitoutunut. Tarkastuksen kohteena on näin ollen myös Suomen vakausohjelman tavoitteiden saavuttaminen sekä vakausohjelmaan liittyvän raportoinnin tietoperusta. Tässä yhteydessä katsotaan, kuinka komission suositukset on otettu finanssipolitiikan valmistelussa huomioon.

Euroopan talouspolitiikan koordinaatio tulee asettamaan vaatimuksia finanssipolitiikan valmistelulle ja siihen liittyvälle raportoinnille. Sopimus talous- ja rahaliiton vaikeudesta ja yhteensovittamisesta sekä julkisen talouden kehyksiä koskevat vaatimukset tulivat voimaan vuoden 2013 alusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo näiden säädösten noudattamista.

Vaalikauden 2011–2014 puoliväliraport-

tiin sisältyy tammikuussa 2011 julkistetun tarkastusviraston ensimmäisen vaalikausiraportin (K 21/2010 vp) kannanottojen jälkiseuranta. Tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle ehdotukset eduskunnan kannanotoiksi Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta (TrVM 10/2010 vp – K 21/2010 vp). Eduskunta hyväksyi tarkastusvaliokunnan kannanotot (Eduskunnan kirjelmä 50/2010 vp). Varainhoitovuoden 2011 valtion tilinpäätöskertomuksessa on esitetty hallituksen kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan ottamat kannanotot ovat antaneet aiheita. Tässä tarkastuskertomuksessa toimenpiteiden riittävyttä arvioidaan tarkastusviraston tarkastushavaintoihin perustuen.

2.2 Tarkastuskysymykset ja kriteerit

Finanssipolitiikan keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden vakauttaminen ja kestävyys pitkällä aikavälillä. Tämä on edellytys finanssipolitiikan uskottavuudelle, joka puolestaan on peruslähtökohta toimivalle finanssipolitiikalle. Finanssipolitiikan valmistelun ja päätöksenteon tietoperustan avoimuus ja läpinäkyvyys lisäävät finanssipolitiikan uskottavuutta. Finanssipolitiikan säännöillä pyritään osaltaan turvaamaan julkisen talouden kestävyys. Näin ollen tarkastuskysymyksinä ovat:

- 1 Kuinka hyvin finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän aikavälin vakautta ja kestävyyttä?
- 2 Onko finanssipolitiikan sääntöjä noudatettu?
- 3 Onko finanssipolitiikan valmistelun ja päätöksenteon tietoperustan avoimuus ja läpinäkyvyys suhteessa edelliseen vaalikauden parantunut?

Tarkastuskysymysten 1 ja 2 osalta tässä tarkastusten perusteella laaditussa erilliskertomuksessa raportoidaan finanssipolitiikan sääntökehikon noudattamisesta sekä hallitusohjelmaan kirjattujen keskeisten finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta alkaneella vaalikaudella.

Valtiontalouden kestävä hoidon kannalta merkityksellistä on myös se millaiset käytännöt ja rakenteet vallitsevat kehys- ja talousarviovalmistelussa. Valtiontalouden sopeuttamistoimien johdosta menojen tarkoituksenmukainen kohdentuminen kehysisissä sekä aito priorisointi ovat tärkeitä. Edellytyksiä valtion menojen tarkoituksenmukaiselle kohdentumiselle tarkastellaan kehysten joustavuuden näkökulmasta.

Kuntatalous kantaa merkittävän osan julkisen talouden kestävyysaasteesta. Nykyisellään kuntien valmius myötävaikuttaa kestävyysvajeen pienentämiseen on verrattain heikko. Tarkastuksessa arvioidaan valtiokunta suhteen haasteita ja olemassa olevien ohjauskeinojen kehittämisen mahdollisuuksia kuntapalveluiden tuottavuuden parantamisen näkökulmasta.

Tarkastuskysymys 3 finanssipolitiikan tietoperustan ja toteutuksen avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä perustuu eduskunnan valtiotietoperustan asemaan ja tehtäviin sekä finanssipolitiikan tuloksellisuuden edellytyksiin. Eduskunnalla on perustuslain mukainen oikeus saada finanssipolitiikan päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan toteuttamaan valtiontalouden valvontaan.

Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustaan, eli siihen kuinka hyvin päätöksenteon tueksi tehtyjen viranomaislaskelmien taustalla olevat oletukset on esitetty ja perusteltu. Tästä näkökulmasta tarkastellaan esimerkiksi valtiovarainministeriön raportointia vakausohjelman tarkistukseen sisältyvän kestävyysvajeen osalta. Julkisen talouden kestävyysvajeen kehitystä puolestaan tarkastellaan vertailemalla valtiovarainministeriön esittämää arvioita ja sen kehitystä sekä kansainvälisiin että kotimaisiin arvioihin. Lisäksi tarkastuksessa kiinnitetään huomiota siihen, kuinka finanssipolitiikan sääntökehikkoa sovelletaan ja kuinka tavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan.

Hyvään hallintoon ja taloudenhoitoon kuu-

luu, että päätöksenteon tietoperusta on objektiivinen ja läpinäkyvä sekä että se antaa riittävät tiedot päätöksenteolle. Tämä tarkoittaa sitä, että tarkastuskriteereinä ovat ensinnäkin päätöksenteon ja valmistelun läpinäkyvyys ja toisaalta käytettyjen välineiden toimivuus ja tuloksellisuus finanssipoliittikalle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Tämän lisäksi tarkastuskriteerinä on se, annetaanko finanssipoliittikan raportoinnissa oikeat ja riittävät tiedot eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Tarkastuskriteereinä käytetään lisäksi Euroopan unionin Suomea velvoittavaa lainsäädäntöä, josta on erityisesti mainittava tässä yhteydessä neuvoston direktiivi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksistä. Tarkastuskriteereinä käytetään myös Euroopan komission ja kansainvälisten järjestöjen suosituksia ja hyviä käytäntöjä (IMF, OECD) finanssipoliittikan valmisteluun, päätöksentekoon ja raportointiin liittyen.³

³ IMF 2007. Ks. myös OECD 2002 ja OECD:n arvioinnit eri maiden budjetointijärjestelmistä ja hyvistä budjetointikäytännöistä, joissa maa-arviointien loppuraportit julkaistaan OECD Journal of Budgeting -aikakauskirjassa. Arviontien luettelo on saatavilla osoitteessa www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/seniorbudgetofficialcountryreviewsofbudgetingsystems.htm [sivulla käyty 7.1.2013]. OECD:n hyviä käytäntöjä koskevia suosituksia sisältyy OECD:n jäsenvaltioista laatimiin taloudellisiin katsauksiin. Suomen osalta erityisesti on mainittava OECD 2012 ja OECD 2010a ja 2010b sekä verotukia koskeva OECD 2010.

2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa käytettyjä aineistoja ovat vuosien 2011–2012 kehyspäätökset, talousarvioesitykset, talousarviot⁴ ja lisätalousarviot valmistelumateriaaleineen sekä valtion tilinpäätöskertomukset. Aineistona käytetään myös Suomen vakausohjelman tarkistuksia ja Euroopan komission suosituksia.

Hallitusohjelmaan kirjatus menosäännön noudattamista seurataan tarkastusviraston kehyslaskennan avulla. Kehyslaskennassa käytetty aineisto toimitetaan valtiovarainministeriöstä Valtiontalouden tarkastusvirastolle kehysten hintatarkistusten yhteydessä. Tilinpäätösvertailua varten tiedot saadaan keskuskirjanpidosta. Kehyslaskennan tulokset raportoidaan vuosittain erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Finanssipolitiikan valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvää valtiovarainministeriön esittämää raportointia verrataan kotimaisiin ja kansainvälisiin Suomen julkista taloutta kuvaaviin ennusteisiin ja tilastoihin. Näin ollen aineistona ovat Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon ja julkisen talouden tilastot sekä OECD:n ja Eurostatin tilastot. Aineistona ovat lisäksi koti- ja ulkomaiset taloudelliset katsaukset ja ennusteet sekä akateeminen kirjallisuus. Erityisesti seurataan OECD:n, IMF:n ja Euroopan komission Suomea koskevaa raportointia.

Kehysten joustavuuden osalta hyödynnetään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomusta 'Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde'.⁵ Tarkastuskohteena oli pääministeri-

ri Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteiden ja määrärahojen kohdentamisen välinen yhteys. Tarkastus kohdistui vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeiseen hallituskauden alkuvaiheen koordinoitimenettelyihin sekä vuoden 2012 hallituksen strategiaistuntoon ja kehysriiheen.

Kuntatalouden osalta alan kirjallisuuteen ja Tilastokeskuksen tilastoihin perustuvaa tarkastelua täydennetään Valtiontalouden tarkastusviraston ja Tampereen yliopiston tutkimushankkeen tuloksilla. Tampereen yliopiston tutkimushankkeessa aineistona olivat ARTTU -kyselytutkimuksen vastaukset soveltuvin osin sekä päivähoiton ohjauksetun eri tasojen haastattelut sekä Peruspalveluohjelmat vuosilta 2008–2012.

Tarkastuksen aineistoina hyödynnetään lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksia ja riskianalyyskejä sekä tarkastusviraston eduskunnalle annettavia vuosikertomuksia varten laadittuja analyyskejä ja selvityksiä.

Julkisen talouden kestävyysaasteen arvioimista varten ETLAlta pyydettiin laskelma julkisen talouden kestävyyydestä. Tutkimuksessa esitetään ensin peruslaskelma julkisen talouden kestävyyydestä vuosille 2012–2060. Peruslaskelman keskeisiä oletuksia on verrattu EU:n komission viimeisimmässä ikääntymisraportissa (European Commission, 2012) ja joulukuussa 2012 ilmestyneessä komission kestävyyslaskelmassa käytettyihin oletuksiin ja valtiovarainministeriön laskelmissa käytettäviin oletuksiin.

Eri mallien tuottamien tulosten keskinäi-

⁴ Tarkastuksessa on huomioitu myös vuoden 2013 talousarvioesitys ja talousarvio valmistelumateriaaleineen.

⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 17/2012.

nen vertailu ja saman mallin kanssa tehdyt laskelmat eri oletusten vallitessa ovat hyvä tapa hahmottaa kestävyysvajeeseen vaikuttavia tekijöitä. Tämä johtuu siitä, että malleissa joudutaan ottamaan eksplisiittisesti kantaa kestävyysvajeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitykseen ja näiden vaikutukseen muuhun talouteen. Tällöin eri tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen tulevat selkeästi esiin, jolloin voidaan analyttisesti lähestyä eri tekijöiden merkitystä kestävyysvajeen suuruudessa.

Finanssipolitiikan tarkastusten tarkastus- ja analyysityö tehdään noudattamalla Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta annettuja ohjeita.⁶

Tarkastuksesta ja eduskunnalle annettavan kertomuksen laadinnasta on päävastuussa finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen. Lisäksi tarkastukseen on osallistunut finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuen apulaispäällikkö

Nina Alatalo (hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välisen suhteen tarkastus). Eduskunnalle annettavan kertomuksen ja tarkastuksen laadunvarmistuksesta vastaavat ylijohtajat Vesa Jatkola (VTV/tuloksellisuustarkastus) ja Tytti Yli-Viikari (VTV/finanssipolitiikan tarkastus). Lisäksi pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti on osallistunut tarkastuksen ja eduskuntakertomuksen laadintaan ja ohjaukseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta saatiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, Suomen Kuntaliitolta ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Lausunnot on otettu huomioon tarkastuskertomuksen viimeistelyssä ja kertomusluonnosta on muokattu lausuntojen perusteella siltä osin, kun tarkastusvirasto on katsonut sen aiheelliseksi. Lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan tarkastusviraston verkkosivuilla tarkastuskertomuksen yhteydessä.

⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen ja finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen alkaneella vaalikaudella

Tässä luvussa arvioidaan hallitusohjelmaan kirjattujen finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä näihin liittyvää raportointia. Vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti kohdistuu vuosien 2011–2012 finanssipolitiikan valmisteluun ja raportointiin. Finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen ja finanssipolitiikan tietoperustaan liittyvän raportoinnin osalta keskeisenä kysymyksenä on se, millä tavoin finanssipolitiikan valmisteluun liittyvää raportointia ja tietoperustan dokumentointia on kehitetty. Lähtökohtana ovat vaalikauden 2011–2014 finanssipolitiikan sääntökehikko sekä keskeiset finanssipolitiikan tavoitteet suhteessa edelliseen vaalikauteen.

3.1.1 Hallitusohjelman menosääntö ja vaalikauden kehys 2012–2015

Hallitusohjelman menosääntö ja siten vaalikauden kehys ovat keskeinen osa finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Hallitus sitoutuu noudattamaan hallitusohjelmassa asetettua menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman mukainen hallituksen menosääntö on, että vuon-

na 2015 kehukseen kuuluvat menot ovat reaalisesti 1,2 miljardia euroa alhaisemmat kuin 23.3.2011 teknisessä kehyksessä. Lisäksi kevään 2012 kehysneuvotteluissa hallitus päätti hallitusohjelman mukaisesti lisäsopeutustoimista talouden vakauttamiseksi valtiovarainministeriön maaliskuun 2012 ennusteeseen perustuen. Lisäsopeutustoimet alentavat vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen mukaista kehukseen kuuluvien menojen tasoa 1,2 miljardia euroa vuoden 2015 tasolla. Tämän mukaisesti vaalikauden kokonaiskehystasoa ja vuosittaisia kehystasoja korjattiin alaspäin kehysmenoihin kohdistuvia lisäsäästöjä vastaavilla määrillä. Vaalikauden 2011–2014 menosääntö on siis kevään 2012 kehyspäätöksessä esitetyn mukainen.

Tarkastusvirasto toi esille erilliskertomuksessaan eduskunnalle (K 21/2010 vp), että edellisen vaalikauden 2007–2010 menosääntö-yhteys hallitusohjelman tasapainotavoiteisiin oli puutteellinen. Aikaisemmilla vaalikausilla kehystasoa on nostettu hallitusohjelmaan kirjattujen uudistusten toteuttamiseksi. Kuten edellä on todettu kuluvalle vaalikaudella kehystasoa on sen sijaan laskettu verrattuna edellisen vaalikauden viimeiseen kehyspäätökseen⁷ sekä vielä uudestaan kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä. Täs-

⁷ Niin sanottu tekninen kehyspäätös.

tä huolimatta syksyn 2012 koti- ja ulkomaisen taloussuunnitelmien valossa näyttää vahvasti siltä, että hallitusohjelmaan kirjattua alijäämätavoitetta ei tulla saavuttamaan vaalikauden 2011–2014 aikana. Voidaan kuitenkin todeta, että kuluvalle vaalikaudella menosäännön ja hallitusohjelmaan kirjattujen tasapaino- ja velkatavoitteiden välinen yhteys on aikaisempaa selkeämpi.

Valmius kehystason pudottamiseen lisää hallituksen finanssipolitiikan uskottavuutta. Menotason leikkaaminen on historiallista. Kehystasoa on nyt laskettu ensimmäistä kertaa sinä aikana, kun vuonna 2003 uudistettu kehysmenettely on ollut käytössä.

Valtiontalouden kehysten kapea kattavuus on edelleen ongelmana julkisen talouden kestävyysrajoitteen vastaamisen näkökulmasta. Valtiontalouden kehukset tukevat vain rajallisesti tavoitteita julkisen talouden vakauttamisesta. Julkisista palveluista valtaosa on kuntien menoja. Näitä menoja valtiontalouden kehukset säätelevät vain kehysjärjestelmään sisältyvien valtionosuuksien kautta. OECD:n Suomea koskevan vuoden 2012 maakatsauksen mukaan julkiset menot ovat Suomessa kasvaneet nopeammin kuin vertailumaissa ja erityisesti kasvussa ovat olleet kuntien menot.⁸ Tähän ongelmaan kiinnitettiin huomiota Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa K 21/2010. OECD on suositellut vuoden 2012 maakatsauksessaan kehysten soveltamisalan laajentamista.⁹

Kehysten riittämätön ohjausvaikutus kuntien talouteen osaltaan heikentää kehysten purevuutta julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysrajoituksen turvaamisessa ja kestävyys-

vajeen umpeenkuomisessa. Kehysjärjestelmä on kuitenkin myös luonut tälle välttämättömiä perusedellytyksiä. Kestävyysvajeeseen puuttumisessa tärkeitä tässä vaiheessa olisivat työelämää ja julkista taloutta sekä terveys- ja hoivasektoria koskevat rakenteelliset uudistukset. Niitä ei voida suoraan ohjata kehysten mitoituksella, vaan tarvitaan toimia työmarkkinoilla ja lainsäädännössä.

Kehysjärjestelmän toimivuuden osana talous- ja finanssipolitiikan ohjausjärjestelmän kannalta olisikin perusteltua edelleen vahvistaa hallituksen strategian ja kehysten integrointia toisiinsa. Valtiontalouden tarkastusviraston hallitusohjelman ja kehysten välistä suhdetta koskeneessa finanssipolitiikan tarkastuksessa suositellaan hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman (HOT) ja valtiontalouden kehysten yhdistämistä yhdeksi, valtiovarainministeriöstä esiteltäväksi hallituksen strategiaksi.¹⁰ Tällöin finanssipolitiikan ohjaus- ja hallintavälineissä voidaan aikaisempaa tehokkaammin käsitellä myös rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia.

Edellisellä vaalikaudella 2007–2010 finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen oli merkittävässä määrin sidoksissa talouskasvuun, johon finanssipolitiikan keinoin voidaan Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa vaikuttaa vain rajallisesti. Hallitusohjelman kirjausten mukaan hallitus tavoitteli ennusteita voimakkaampaa talouskasvua. Vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin ja sitä seuranneen taantumien vakavuutta olisi ollut mahdotonta ennakoida hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vuonna 2007. Tästä syystä valtiontalouden

8 OECD 2012, 20.

9 OECD 2012.

10 Valtiontalouden tarkastusvirasto 17/2012.

tasapainotavoite sekä ikääntymiseen varautumiseksi tarvittavan puskurin luomisen tavoitteet jäivät saavuttamatta.

Valtiovarainministeriön valtionalouden kehysmenettelyä kehittänyt työryhmä suosittelee vuonna 2011, että hallituskaudella 2011–2014 finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden tulisi perustua viralliseen asiantuntija-arvioon tulevan vaalikauden talouskehityksestä.¹¹

Vaalikauden 2011–2014 hallitusohjelmaa laadittaessa hallitukseen osallistuvien puolueiden kesken ei ollut yhteistä käsitystä talouskehityksestä. Kansainvälinen taantuma oli kääntynyt yleisesti epävarmaksi kasvuksi euroalueen kriisimaita lukuun ottamatta. Suomessa kokonaistuotanto oli kääntynyt suhteellisen nopeaan kasvuun historiallisen syvän supistumisen jälkeen. Myös vaalikauden 2011–2014 hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus tavoittelee määrätietoisin toimin ja mahdollisimman nopeassa aikataulussa valtionalouden tasapainoa sekä ennusteita vahvempaa talouskasvua.¹²

Valtiovarainministeriö suosittelee kevään 2011 taloudellisessa katsauksessaan sekä aikaisemmin julkaisemassaan julkisen talouden valinnat -raportissaan voimakkaampia

julkisen talouden sopeutustoimia, kuin mihin hallitusohjelmaa laadittaessa päädyttiin. Valtiovarainministeriön asiantuntija-arvion mukaan olisi tarvittu noin 1 ½ miljardia eli noin ¾ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen olevat vuosittaiset sopeutustoimet vuosina 2012–2015 sekä lisäksi vaalikaudella päätökset julkisen talouden kestävyyttä parantavista rakenteellisista uudistuksista siten, että nämä uudistukset vähentävät kestävyysvajetta kahdella prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon.¹³

Talouskehitys ja sitä koskevat ennusteet ovat kehittyneet hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta epäedulliseen suuntaan (Taulukko 1).

Taulukon tarkastelu on tehty valtiovarainministeriön kevään 2011 taloudellisen katsauksen perusteella, koska tämä oli viimeisin julkinen hallitusohjelmaneuvoitteluita edeltänyt valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus ja siten valtiovarainministeriön virallinen tietoperusta vaalikeskusteluun ja hallitusohjelmaneuvoitteluun. Ennusteet tarkentuivat valtiovarainministeriön 20.6.2011 julkaisemaan suhdannekatsaukseen, jonka keskeiset tiedot ovat olleet sinänsä hallitusohjelmaneuvoittelijoiden käytettävissä.

Taulukko 1: Kevään 2011 talousennusteet ja toteuma

	Valtiovarainministeriön ennuste kevät 2011					Toteutunut / tarkentunut ennuste 2012			
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014
BKT:n määrän muutos %	3,6	2,7	2,4	2,1	1,9	2,7	-1,2	0,5	1,7
Työttömyys-aste %	7,6	7,2	6,9	6,5	6,3	7,8	8,0**	8,1	8,0
Työllisyysaste %	69,1	70,0	70,7	71,1	71,4	68,6	68,9**	69,1	69,3

Lähde: Valtiovarainministeriö, taloudellinen katsaus, kevät 2011 ja suhdannekatsaus 2/2012. Tilastokeskus.¹⁴

¹¹ VM 17/2011, 15 ja 28.

¹² Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, luku 2, s. 9.

¹³ Valtiovarainministeriö 17/2011, liite 1. Valtiovarainministeriö 15a/2011, taloudellinen katsaus, Kevät 2011.

¹⁴ Tarkentunut ennuste VM suhdannekatsaus 2/2012. **Tilastokeskus: työvoimatutkimus (trendi).

Kevään taloudellinen katsaus on sikäli kuitenkin merkityksellinen, että siinä esitetään myös keskipitkän aikavälin näkymä, mitä ei sisälly suhdannekatsauksiin. Valtiovarainministeriön 20.6.2011 julkaistussa suhdannekatsauksessa todetaan selkeästi, että talouden ennustettu kasvu-ura ei tule korjaamaan Suomen taloudessa olevia epätasapainoja lähitulevaisuudessa.¹⁵

Hallitus päätti valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2013–2016 merkittävistä lisäsopeutuksista aikaisempaa synkempien talousnäkyvien pohjalta. Valtiontalouden kehyspäätöksen mukaan kehyspäätöksessä päätetyt lisätoimenpiteet parantaisivat valtion taloudellista asemaa nettomääräisesti vuodesta 2016 lukien 2,8 miljardilla eurolla. Lisäsopeutustoimenpiteet alentaisivat kehyspäätöksen mukaan valtion menoja vuoden 2015 tasolla 1,2 miljardilla eurolla ja lisäävät nettomääräisesti tuloja 1,2 miljardilla eurolla.¹⁶

Taulukoilla 1 ja 2 ei pyritä arvioimaan valtiovarainministeriön toimintaa taloudellisen kehityksen ennustajana. Sen sijaan taulukoilla havainnollistetaan muuttuneen taloudellisen kehityksen ja sitä koskeneen käsityksen vaikutusta finanssipolitiikan tavoit-

teenasetteluun ja finanssipolitiikan toteutukseen.

Taulukoista ilmenee, että odotetusta poikkeava kehitys liittyy erityisesti kokonaistuotannon kehitykseen. Työllisyysasteen kehityminen ei ole myöskään ollut alkuperäisten ennusteiden ja hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden mukaista. Hallitusohjelman mukaan hallitus pyrkii työllisyysasteen nostamiseen 72 prosenttiin ja työttömyysasteen laskemiseen viiteen prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä. Työllisyystilanne on kuitenkin säilynyt suhdannetilanteeseen nähden hyvänä.

3.1.2 Valtion velkaa ja alijäämää koskevat tavoitteet vaalikauden 2011–2014 hallitusohjelmassa

Hallitusohjelman linjausten mukaisena keskeisenä finanssipolitiikan tavoitteena on valtion velan ja kokonaistuotannon suhteen kääntäminen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Hallitus sitoutuu toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtiontalouden ali-

Taulukko 2: Kehyspäätöksen 2012 perustana olevat ennusteet ja ennusteiden tarkentuminen

	VM:n ennuste kevät 2012				Toteutunut/tarkentunut ennuste 2012			
	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014
BKT:n määrän muutos %	0,8	1,5	2,1	1,9	2,7	-1,2	0,5	1,7
Työttömyys-aste %	8,0	7,9	7,7	7,4	7,8	8,0**	8,1	8,0
Työllisyysaste %	68,6	69,0	69,6	69,9	68,6	68,9**	69,1	69,3

Lähde: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö.¹⁷

15 Valtiovarainministeriö: suhdannekatsaus 1/2011, 20.6.2011.

16 Valtiontalouden tarkistetut kehykset vuosille 2013–2016, s. 4.

17 **Tilastokeskus: työvoimatutkimus (trendi). Muilta osin tarkentuneen ennusten osalta VM suhdannekatsaus 2/2012.

jäämä näyttää asettuvan yli yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tavoitteen toteutumista seurataan vuosittain ja tarvittaessa hallitus panee täytäntöön ehdollisia toimia siten, että niitä toteutetaan prosentuaalisesti yhtä paljon. Ehdollisia toimia ovat valtion menojen ja kuntien valtionapujen lisäädytys ja sopeutus sekä verojen lisäkorotukset ja verovähennysten karsiminen. Toimien ajoituksessa huomioidaan samanlaisesti mahdollisimman suuri etupainotteisuus sekä toimien oikea-aikaisuus suhdanetilanteeseen nähden siten, ettei sopeuttamistoimin heikennetä tulevan kasvun edellytyksiä.¹⁸

Vaalikaudella 2007–2010 hallitusohjelmaan kirjatut vastaavat keskeiset periaatteet harjoitettavalle finanssipolitiikalle olivat ensinnäkin se, että hallituksen tavoitteena oli saavuttaa yhden prosenttiyksikön rakenteellinen ylijäämä valtiontaloudessa vaalikauden lopussa ja toisaalta se, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon taloudellisen kehityksen oloissa saisi ylittää 2,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vaalikaudella 2007–2010 hallitus kuitenkin luopui tästä tavoitteesta kevään 2009 politiikkariihen yhteydessä. Politiikkariihessä linjattiin, että hallitusohjelman tavoitteesta voidaan suhdannesyistä tilapäisesti luopua.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toi esille erilliskertomuksessaan eduskunnalle (K 21/2010 vp), että hallitusohjelman tasapainosäännöstä oli perusteltua luopua. Vuonna 2008 alkanutta finanssikriisiä ja sitä seuranneen taantuman vakavuutta olisi ollut mahdollon ennakoida hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vuonna 2007. Valtiontalouden leikkaukset taantuman keskellä olisivat tarpeettomasti syventäneet taantumaa.

Vaalikaudella 2011–2014 valtiontalouden tasapainosääntö on numeerisesti tiukempi kuin edellisellä vaalikaudella. Tämä

on osoittautunut haasteelliseksi tavoitteeksi epäsuotuisan talouskehityksen oloissa. Lisäksi riskinä on, että hallitusohjelmaan kirjatun alijäämänsäännön ehdoton noudattaminen johtaa suhdanteita voimistavaan finanssipolitiikkaan.

Hyvin tiukkojen tasapainosääntöjen saavuttaminen on vaikeaa, mikäli talouskehitys poikkeaa merkittävästi odotetusta. Asetetuista tasapainosäännöistä tulisi olla suhdannesyistä mahdollista väliaikaisesti poiketa ilman, että harjoitetun finanssipolitiikan uskottavuus kärsii. Poikkeamisen tulee kuitenkin olla hyvin perusteltua. Sääntöjen tulisi olla sellaisia, että ne tukevat valtiontalouden ja julkisen talouden tasapainottamista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Ulkoisen arvioijan rooli poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyssä on keskeistä. Tämä koskee myös talousliittoa vahvistavaan sopimukseen sisältyvää rakenteellisen alijäämän vaatimusta ja korjausmekanismin toimintaa.

Finanssipolitiikan sääntöjen ja tavoitteenasettelun olisi hyvä perustua suhteellisen varovaiseen arvioon tulevasta talouskasvusta. Finanssipolitiikan tietoperustan osalta tässä tulee esille lisäksi se, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin ja pitkän aikavälin kestävyystavoitteiden saavuttaminen on merkittävässä määrin riippuvaista talouden kehityksestä. Seikka osaltaan johtaa korostamaan suhdanetilanteen lisäksi pidemmän aikavälin rakenteellisten tekijöiden ottamista riittävästi huomioon.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman tavoitteena oleva talouskasvun nopeutuminen tukisi toteutuessaan tavoitetta valtion velan laskusta suhteessa bruttokansantuotteeseen. Maailman talouden jatkuvat epävarmuudet ja euroalueen velkakriisin pitkittyminen sekä Suomen talouden rakennemuutos muodostavat kuitenkin riskin

¹⁸ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.

myös tämän tavoitteen toteutumisen kannalta. Vielä valtiovarainministeriön syksyn 2012 ennusteen mukaan hallitusohjelman kirjaus valtion velkasuhteen laskusta vaalikaudella 2011–2014 näyttäisi toteutuvan. Niin ikään Suomen Pankki arvioi vielä kesän 2012 ennusteessaan, että tavoite valtion velkaantumisen pysäyttämiseksi toteutuu vaalikauden aikana. Keskipitkän aikavälin näkymät ovat kuitenkin heikentyneet merkittävästi. Joulukuun ennusteessaan Suomen Pankki toteaa, että hallitusohjelman tavoite valtion velkaasteen taitumisesta ei toteudu ilman lisätoimia.

Niin ikään OECD:n keväällä 2012 julkistetussa maakatsauksessa todetaan, etteivät vuoden 2012 talousarvioesitykseen sisältyvät finanssipolitiikan toimenpiteet ole riittäviä, jotta hallitusohjelmaan kirjattu tavoite valtion velkasuhteen kääntymisestä laskuun vaalikauden aikana toteutuisi.

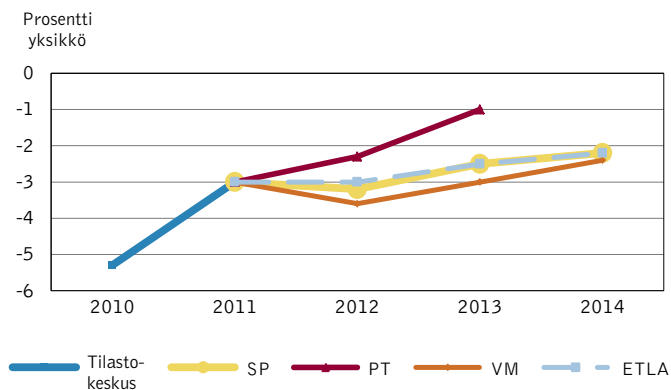
Myöskään hallitusohjelman tavoite valtiontalouden enintään yhden prosentin alijäämästä vaalikaudella 2011–2014 ei ennusteiden mukaan toteudu. Kuviosta 1 nähdään miltä valtiontalouden alijäämän kehitys vaalikaudella 2011–2014 näyttää syksyn 2012 talousennusteiden valossa.

Euroopan talousnäkyminen heikkeneminen

entisestään sekä Suomen viennin pysähtymisen ovat johtaneet siihen, että voimakas lisäsopeuttaminen menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla johtaisi talouden toimintaedellytysten heikkenemiseen. OECD suosittelee helmikuussa 2012 julkaistussa Suomea koskevassa maakatsauksessaan jopa lievästi elvyttävää finanssipolitiikkaa siinä tapauksessa, että talouden kehitys osoittautuu ennakoitua heikommaksi. Finanssipolitiikan uskottavuuden näkökulmasta elvyttävän finanssipolitiikan edellytyksenä olisi kuitenkin ehdottomasti se, että samanaikaisesti voidaan sopia julkisen talouden vakautta pitkällä tähtäimellä tukevista rakenteellisista uudistuksista.¹⁹

OECD korostaa raportissaan erityisesti työllisyysasteen nostamiseen tähtäävien uudistusten sekä yksityisen ja julkisen sektorin tuottavuutta parantavien uudistusten merkitystä. Yksityisen sektorin tuottavuuden kehittämässä sekä talouden kasvupotentiaalin vahvistamisen näkökulmasta tärkeitä ovat erityisesti panostukset koulutukseen, innovaatiotoimintaan sekä yrittäjyyden tukemiseen.

Suomen Pankin mukaan hallitusohjelmassa asetetusta velkatavoitteesta olisi tärkeä pitää kiinni. Velkatavoitteen saavuttaminen



Lähde: Tilastokeskus, Suomen Pankki, Palkansaajien tutkimuslaitos, valtiovarainministeriö ja ETLA.

KUVIO 1. Valtiontalouden alijäämä % -bkt:stä: ennusteet vuosille 2012–2014.

19 OECD 2012.

edellyttäisi kehystason laskemista kevään 2012 yhteydessä sovitusta tasosta. Suomen Pankin joulukuun 2012 talousennusteessa olevan kaavamaisen laskelman mukaan sopeutustoimien pitäisi vuosina 2014–2015 olla noin miljardi euroa, jotta velkatavoite voitaisiin saavuttaa. Suomen Pankin arvioiden mukaan myös sopeutuksen jakamisesta puoliksi veronkiristykseen ja puoliksi menojen alentamiseen olisi johdonmukaisuuden ja ennustettavuuden kannalta tärkeää pitää kiinni. Asetetuista tavoitteista tinkiminen olisi Suomen Pankin mukaan finanssipolitiikan uskottavuuden kannalta vahingollista. Uskotavuus on keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä tärkeää myös kansainvälisten rahoittajien luottamuksen ylläpitämiseksi Suomen taloudenhoitoa kohtaan. Luottamus näkyy suoraan saatavan rahoituksen hinnassa.

On kuitenkin huomattava se, että talouden näkymät ovat merkittävästi muuttuneet siitä mitä ne olivat, kun hallitusohjelmaa kirjoitettiin. Kuluvan vaalikauden aikana asetettua menosääntöä on noudatettu ja sitä on kiristetty kehystasoa pudottamalla, mikä merkittävästi vahvistaa hallituksen finanssipolitiikan uskottavuutta.

Finanssipolitiikan kiristäminen ei ole ongelmatonta taantumana vielä jatkuessa. Menojen leikkaukset ja verojen korotukset voivat nykyisessä tilanteessa heikentää talouden kasvumahdollisuuksia pitempiä aikaväliä. Tämä riski tuodaan selkeästi esille myös Suomen Pankin ennusteessa.²⁰ Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n analyysissä on saatu näyttöä siitä, että finanssipolitiikan kerroinvaikutus maissa, joissa ohjauskorko on poikkeuksellisen alhaalla, olisi systemaattisesti arvioitu liian pieneksi. Tällöin julkisten menojen karsiminen tai verotuksen kiristäminen johtaa oletettua suurempaan brutto-

kansantuotteen kasvun supistumiseen.²¹

Kevään 2012 kehyspäätöksessä sovittiin talouskasvua tukevista toiminna. Investointeja, tuotekehitystä ja kasvuyrityksiin sijoittamista kannustetaan väliaikaisesti. Suomen Pankin kesän 2012 ennusteen yhteydessä esittämän arvion mukaan nämä toimet heikentävät valtiontaloutta tilapäisesti noin 0,1 prosenttia. Lisäksi työmarkkinaosapuolet esittivät hallituksen kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä työurien pidentämiseen tähtääviä uudistuksia. Näitä olivat työttömyysputken alaikärajan nosto yhdellä vuodella, varhennetun varhaiseläkkeen poisto sekä osa-aikaeläkkeen ikärajan nosto nykyisestä 60 vuodesta 61 vuoteen. Toimet työvoiman tarjonnan lisäämiseksi osaltaan kohentavat talouden kasvuedellytyksiä, mutta ne eivät yksinään riitä.

Syksyyn 2012 saakka vaalikauden 2011–2014 finanssipolitiikan toteutuksessa päähuomio on ollut valtiontalouden sopeuttamisessa hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota keväällä 2012 eduskunnalle annetussa erilliskertomuksessa K 14/2012 vp siihen, että Suomessa suhdannenäkökohdat ja finanssipolitiikan pitkän aikavälin tavoitteet ovat ristiriidassa keskenään. Tämän vuoksi pitkän aikavälin kestävyyttä tukeviin rakenteellisiin uudistuksiin tulisi kiinnittää jatkossa erityistä huomiota, sillä uudistusten toteutus ja vaikuttavuus vaatii aikaa. Euroopan komissio on vaalikauden 2007–2011 aikana arvioidessaan Suomen vakausohjelman tarkistuksia kiinnittänyt huomiota siihen, että rakenteellisista uudistuksista ei ole tehty päätöksiä.

Toisaalta mahdolliset kehysäästöt voivat myös ohjata eri hallinnonaloja rohkeasti uudistamaan toimintaansa ja lainsäädäntöä. So-

²⁰ Suomen Pankki 2012.

²¹ IMF WEO 2012, Box 1.1., 41–43. Blanchard & Leigh 2013.

peuttamistoimien ajoitus on tarkkaan harkittava, sillä esimerkiksi kerran korkealle pääsyt työttömyys laskee kovin hitaasti ja yksilötasolla pidempiaikaiseksi jäävä työttömyys muuttuu nopeasti käytännössä merkittäväksi esteeksi työllistymiselle. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksissa saatujen havaintojen mukaan rakenteellisen työttömyyden purkaminen on erittäin vaikeaa ja vaatii työmarkkinoilla toimintatapojen ja arvostusten muuttumista.²²

3.1.3 Suomea velvoittavat EU:n ja euroalueen finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet

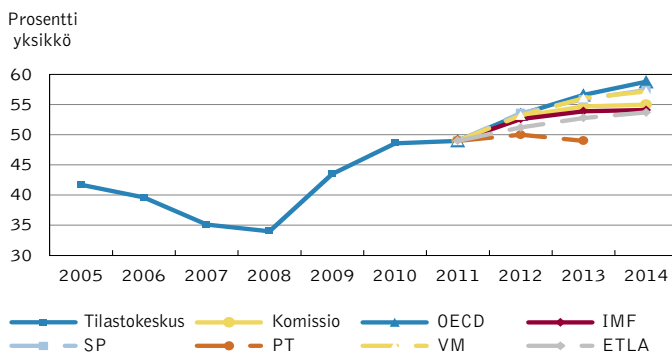
Hallitusohjelmaan kirjattujen finanssipolitiikan tavoitteiden lisäksi vakaas- ja kasvusopimuksen alijäämä ja velkakriteerit ovat tärkeä osa finanssipolitiikan sääntökehikkoa, johon on sitouduttu. Lisäksi EU:n ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tiivistämiseen liittyvät sopimukset ja tavoitteet asettavat vaatimuksia finanssipolitiikan valmisteluun ja toteutukseen sekä siihen liittyvään raportointiin. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittami-

sesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen, vakaussopimuksen, sisältämä sääntö julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle täydentää merkittävällä tavalla finanssipolitiikan sääntökehikkoa.

Vakaas- ja kasvusopimuksen mukaan julkisen talouden velka ei saisi olla yli 60 prosenttia kokonaistuotannosta eikä julkisen talouden alijäämä saisi ylittää kolmea prosenttia kokonaistuotannosta. OECD:n vuonna 2012 esittämät arviot Suomen julkisen talouden velkasuhteen kehityksestä ovat synkemmät kuin muilla ennustajilla. Vastaavasti Suomen Pankin joulukuun 2012 ennusteen mukaan Suomen julkisen talouden velka on 55,9 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2013 ja 59,1 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2016. Ennusteen mukaan Suomen julkisen talouden velka ylittäisi vakaas- ja kasvusopimuksessa asetetun 60 prosentin rajan vuonna 2018. Komission syksyn 2012 ennusteen mukaan Suomen julkisen talouden velka olisi 54,7 prosenttia kokonaistuotannosta vuonna 2013.

Kuviossa 2 on esitetty Suomen julkisen sektorin velkasuhteen kehitys vaalikaudella 2011–2014 syksyn 2012 ennusteiden valossa.

Julkisen talouden alijäämän kehitty-



Lähteet: Tilastokeskus, Euroopan komissio, OECD, IMF, Suomen Pankki, Palkansaajien tutkimuslaitos, valtiovarainministeriö ja ETLA.

KUVIO 2. Julkisen sektorin velka-bkt-suhteen ennusteet 2012–2014

22 Valtiontalouden tarkastusvirasto K 17/2012 vp., 16–17 ja 37–43. Valtiontalouden tarkastusvirasto 229/2011.

nen sen sijaan pysyy sekä kotimaisten että kansainvälisten arvioiden mukaan vaka-
us- ja kasvusopimuksen mukaisissa yleisis-
sä rajoissa. Esimerkiksi Suomen Pankin jou-
lukuun ennusteen mukaan Suomen julkisen
talouden alijäämä vuonna 2013 on 1,3 pro-
senttia kokonaistuotannosta.

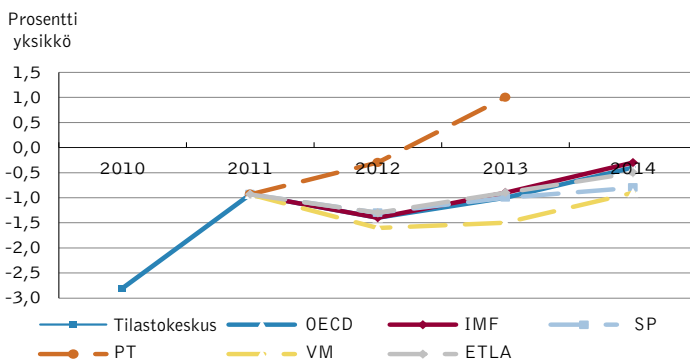
Kuviossa 3 on esitetty Suomen julkisen
talouden alijäämän kehitys vaalikaudella
2011–2014 syksyn 2012 ennusteiden valossa.

Vakaus- ja kasvusopimus edellyttää li-
säksi, että kukin jäsenmaa asettaa julkisen
talouden rakenteelliselle rahoitusasemal-
le keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO).
Asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen tu-
lee turvata riittävä etäisyys vakaussopimuk-
sessa määritellyyn kolmen prosentin alijää-
märajaan, vahvistaa julkisen talouden kestä-
vyyttä sekä mahdollistaa liikkumavaraa jul-
kisia investointeja varten. Suomi asetti hel-
mikuussa 2010 keskipitkän aikavälin tavoit-
teeksi 0,5 prosentin rakenteellisen ylijää-
män. Tämä tavoite tulee päivittää kolmen
vuoden välein, joten tavoite päivitetään se-
uraavan kerran keväällä 2013.

Suhdannekorjattu rahoitusasema kuvaa
sitä, mikä julkisen talouden rahoitusasema
olisi, jos talouden tuotantoresurssit olisivat

täyskäytössä. Tällöin taloudessa on vain ra-
kenteellista työttömyyttä. Suhdannekorjaus
perustuu arvioon potentiaalisen tuotannon
kehityksestä. Potentiaalinen tuotanto kuvaa
tuotantopanosten eli pääomakannan ja työ-
voimaresurssien sekä tuottavuuden perus-
teella määräytyviä talouden tuotantomah-
dollisuuksia. Talouden kasvua keskipitkällä
aikavälillä arvioidaan tarkastelemalla poten-
tiaalisen tuotannon kasvua. Vakaushjelman
tarkistuksessa potentiaalinen tuotanto arvi-
oidaan käyttäen Ecofin -neuvoston sopimaa
tuotantofunktiomenetelmää. Suhdannetilän-
netta kuvaa tuotantokuilu, eli potentiaalisen
tuotannon ja havaitun tuotannon välinen ero.

Vakaushjelma vuosille 2012–2015 perus-
tuu valtiovarainministeriön kevään 2012 en-
nusteeseen. Ennusteen mukaan asetettu kes-
kipitkän aikavälin tavoite tullaan saavutta-
maan ohjelmakaudella hallituksen sopeutta-
mistoimien ansiosta. Euroopan komissio tuo
esille arvioissaan Suomen vakaushjelmasta
10.7.2012, että asetettu tavoite on riittävä va-
kaus- ja kasvusopimuksen näkökulmasta ja
että Suomi on saavuttanut tavoitteen vuon-
na 2011, mutta poikkeaa kuitenkin komissi-
on laskelmien mukaan tavoitteesta hieman
vuosina 2012–2015. Syksyn 2012 ennustees-



Lähteet: Tilastokeskus, Euroopan komissio, OECD, IMF, Suomen Pankki,
Palkansaajien tutkimuslaitos, valtiovarainministeriö ja ETLA.

KUVIO 3. Julkisen sektorin nettolainanannon (rahoitusjäämän) bkt-suhteen ennusteet vuosille 2012–2014.

sa komission arvio Suomen julkisen talouden rakenteellisesta rahoitusasemasta on 0,3 prosentin rakenteellinen ylijäämä vuonna 2011, mutta 0,3 prosentin rakenteellinen alijäämä vaalikauden lopussa vuonna 2014.

Vastaavasti Suomen Pankki arvioi vielä kesän 2012 ennusteessaan, että Suomen julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema muuttuu ylijäämäiseksi vuonna 2013 ja vahvistuu edelleen vuonna 2014 lähelle Suomen vakaushjelmassa asetettua 0,5 prosentin rakenteellisen ylijäämän tavoitetta. Joulukuun 2012 ennusteen mukaan Suomi ei kuitenkaan tule saavuttamaan Suomen vakaushjelmassa asetettua julkisen talouden rakenteellisen ylijäämän keskipitkän aikavälin tavoitetta. Suomen Pankin ennusteen mukaan talousliitto vahvistavan sopimuksen edellyttämä 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä olisi mahdollista saavuttaa vuonna 2014, mikäli valtion velka-asteen nousu saataisiin taittumaan vuosikymmenen puoliväliin mennessä hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Edellä on kuitenkin todettu, että tämän tavoitteen saavuttaminen ei toteudu ilman liäsopeutustoimia.

Vuoden 2013 alusta voimaan tulleeseen EU:n vakaussopimukseen sisältyy viitearvo rakenteelliselle alijäämälle. Sen mukaan julkisen talouden rakenteellinen alijäämä saa olla pääsääntöisesti enintään 0,5 prosenttia kokonaistuotannosta keskipitkällä aikavälillä. Tavoitteena voi olla korkeintaan yhden prosentin rakenteellinen alijäämä maalilla, jonka julkinen velka-aste on selvästi alle 60 prosenttia kokonaistuotannosta. Lisäksi edellytetään, että riski velka-asteelle asetetun rajan ylitymisestä on pieni. Tämä näytti pitävän paikkansa Suomen kohdalla vielä kevään 2012 keskipitkän ennusteiden valossa. Kaiken kaikkiaan kevään 2012 näkymien valossa vakaussopimuksen viitearvo julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle ei ollut yhdellekään maalle kiristys suhtees-

sa niiden vakaushjelmassa määriteltyihin tavoitteisiin.²³

Keskipitkän aikavälin näkymät ovat kuitenkin heikentyneet merkittävästi syksyn 2012 aikana ja arviot Suomen julkisen talouden rakenteellisesta alijäämästä ovat kasvaneet. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että rakenteellisen alijäämän arviointiin liittyy suurta epävarmuutta. Potentiaalisen tuotannon ja siten rakenteellisen alijäämän laskentaan liittyvät epävarmuudet korostuvat suhdannekäänteiden aikana. Syksyn 2012 aikana esitetyissä arvioissa laskelmien lähtötilanteeseen liittyvä epävarmuus on erityisen suuri. Näin ollen näihin laskelmiin tulee suhtautua varauksella.

Valtiontalouden kehysten tason mitoitus voi olla heikommaksi muuttuneen taloudellisen kehityksen oloissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ongelmallinen. Heikentyneen taloudellisen kehityksen oloissa valtiontalouden kehysten ja julkisen talouden rakenteellista eli suhdannekorjattua tasapainoa koskevien tavoitteiden välinen yhteys on selvästi heikentynyt.

3.1.4 Menojen sopeuttamisen ja rakenteellisten uudistusten toteuttamisen edellytysten arviointia

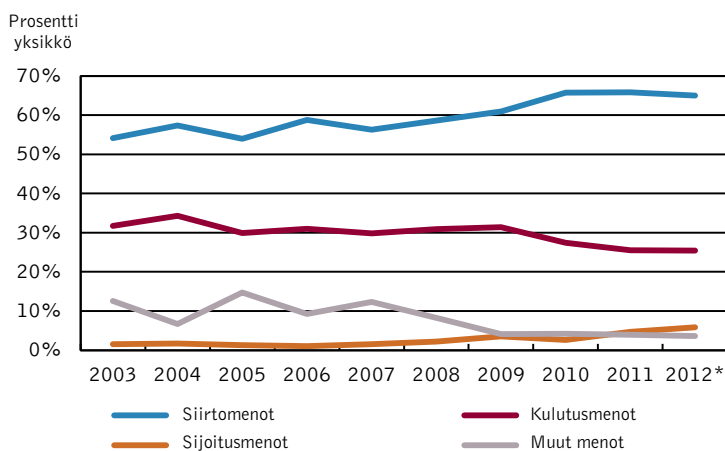
Huolellisten menokartoitusten merkitys korostuu, mikäli kehystasoa halutaan huomattavasti pudottaa. Menoista suuri osa on varsin voimakkaasti sidoksissa lainsäädäntöön eli menotason sopeutus vaatii mittavasti myös lainsäädännöllisiä toimia. Tarkastusviraston tarkastuksissa muodostuneen käsityksen mukaan lainsäädännön valmistelun ja budjetoinnin välistä yhteyttä olisi edelleen tarvetta parantaa. Kehystason muuttaminen voidaan parhaimmillaan tällöin yhdistää toiminnan riittävän rohkeisiin uudistuksiin.

23 Kurri 2012.

Valtion toimintamenot ovat noin kolme prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen ja edustavat noin 13 prosenttia kaikista kansantalouden tilinpidon mukaisista julkisyhteisöjen kulutusmenoista. Valtiontalouden kehyksillä toimintamenojen kehitys on pidetty kohtuullisen hyvin hallinnassa. Valtion toimintamenoihin kohdistuvissa lisäsopeutuksissa onkin tarvetta arvioida valtion lakisääteisiä tehtäviä. Valtiolla kannattaa

edelleen säilyttää ne tehtävät, jotka julkis- tai kollektiivihyödykkeenä ja oikeusvaltion perustehtävinä soveltuvat parhaiten ja tehokkaimmin valtion hoidettavaksi. Valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa laadittu ydintoimintoanalyysi voi osaltaan antaa perusteita tähän arviointiin.

Valtion kulutusmenojen jakauma on esitetty taulukossa 3.



Lähde: Netra.

KUVIO 4. Valtion menojen laadun mukainen jakauma ja sen kehitys.

Taulukko 3: Valtion kulutusmenojen jakauma

	Kumulatiivinen kertymä 2011 (milj. euroa)	Osuus talousarviomenoista yhteensä (%)
Toiminta- ja palkkausmenot (01-14)	6 170	12 %
Eläkkeet (15-17)	3 823	8 %
Puolustusmateriaalin hankkiminen (18-19)	598	1 %
Muut kulutusmenot (20-28)	1 496	3 %
Arvonlisäveromenot 29	1 001	2 %
Kulutusmenot yhteensä (01-29)	13 088	26 %
Talousarviomenojen kertymä yhteensä	50 382	100 %
Lisätalousarviolla korjattuna	51 417	

Lähde: Netra

Valtiontalouden menoista noin 2/3 on siirtomenoja eli yksilöiden ja kotitalouksien etuisuuksia sekä valtionapuja ja muita varainsiirtoja kunnille ja muille yhteisöille sekä elinkeinoelämälle. Valtion menojen jakuman perusteella on ilmeisen selvää, että mikäli sopeuttamistarpeen arvioitaisiin olevan noin 1–2 miljardin mittaluokkaa, niin menojen sopeutus edellyttää, että sopeutustoimet koskevat myös siirtomenoja. Siirtomenojen tarkempaa jakautumista eri saajille kuvataan taulukossa 4.

Siirtomenoihin kohdistuvissa sopeutustoimissa on tärkeää ottaa huomioon sopeutustoimenpiteiden vaikutukset perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS -oikeudet) toteutumisen edellytyksiin. Säästöjen kohdentumiseen vaikuttavana seikkana on arvi-

oitava myös sopeutustoimenpiteiden vaikutusta työn tarjontaan ja kannustimiin tehdä työtä. Sopeutustoimet voivat näin antaa hyviä mahdollisuuksia kehittää tulonsiirtoihin liittyviä kannustimia.

Kuntien valtionosuuksiin kohdistuvat säästöt taas kohdentuvat eri kuntiin hyvin eri tavoin ja voimakkaasti valtionosuuksista riippuvissa kunnissa ne aiheuttavat todennäköisesti rahoituksellisen alijäämän kasvua ainakin lyhyellä aikavälillä. Kuntaudistukseen liittyen valtiovarainministeriössä on vireillä kartoitus kuntien tehtävistä. Kuntien valtionosuuksiin kohdistuvien sopeutustoimien yhteydessä onkin tarvetta arvioida myös kuntarakenteen ja kuntien toiminnan taloudellisuuteen kohdistuvien toimenpiteiden riittävyttä sekä kuntien tehtäviä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastusten perusteella näyttää siltä, että lainsää-

Taulukko 4: Valtion siirtomenojen jakauma

	Kumulatiivinen kertymä 2011 (milj.euroa)	Osuus talousarvio- menoista (%)
Valtionavut kunnille ja kuntayhtymille ym. (30–39)	11 456	23 %
Valtionavut elinkeinoelämälle (40–49)	3 383	7 %
Valtionavut kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille (50–59)	9 877	20 %
Siirrot talousarvion ulkopuolisiin valtion rahastoihin ja kansaneläkelaitokselle (60)	4 830	10 %
EU:n rakennerahasto-osuudet, muiden EU:n rahastojen rahoitusosuudet, vastaavat valtion rahoitusosuudet (61–65)	1 066	2 %
Siirrot ulkomaille (66–68)	993	2 %
Siirrot EU:lle (69)	1 822	4 %
Siirtomenot yhteensä (30–69)	33 427	66 %
Talousarviomenojen kertymä yhteensä	50 382	
Lisätalousarviolla korjattuna	51 417	

Lähde: Netra

dännössä asetettujen kuntien tehtävien ja peruspalveluiden tavoitteita ja laatua koskevien normien ja eräiden kuntien taloudellisten resurssien kesken syntyy ristiriitaa. Osin tämä on poistettavissa kuntien sisäisellä priorisoinnilla ja voimavarojen tehokkaammalla kohdentamisella eri toiminnoille. Osassa kunnista voimavarat eivät riitä peruspalveluiden tuottamiseen lainsäädännössä tavoitteena olevalla tasolla.²⁴

Yritystukiin kohdistuvien toimenpiteiden mittakaavaa rajoittaa perusteltu tarve ylläpitää korkeaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) tasoa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten perusteella uudelleenkohdennuksille ja osin sopeutustoimille on myös tällä sektorilla mahdollisuuksia.²⁵ Varsinkin päällekkäisten yritystukien kartoittaminen sekä tuloksettomien ohjelmien päättäminen olisi tarkoituksenmukaista.

Valtion ja kuntien tuloissa verotuksen puolella liikkumavaraa rajoittaa jo tapahtunut verotuksen kiristyminen (veroasteen nousu) ja sen kokonaistuotannon kasvua rajoittavat vaikutukset. Veropolitiikassa onkin haettava tasapainoa verojärjestelmän selkeyden, taloudellisen kasvun edellytyksiin ja yhteiskunnalliseen ohjaukseen kohdistuvien kannustimien huomisen sekä oikeudenmukaisuusnäkökohtien välille. Veropolitiikassa on näin tarvetta jättää tilaa myös verotuksen käyttämiselle yhteiskuntapoliittisena ohjauskeinoana.

Suomen talouspolitiikan valintoja harkittaessa on myös huomattava, että välittömät menojen ja tulojen sopeuttamistoimet eivät yksinään riitä takaamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä, mikäli tehot-

tomuuksia aiheuttaville rakenteellisille teki-joille ei tehdä mitään. Valtiovarainministeriön ennen vaalikauden 2011–2014 hallitusohjelmaneuvoitteluja esittämän arvion mukaan vajaa puolet kestävyysvajeesta tulisi kuroa umpeen rakenteellisilla uudistuksilla.²⁶

Suomen taloutta ja talouspolitiikkaa koskevat eri kansainvälisten järjestöjen, muun muassa OECD:n ja Euroopan komission suositukset ja arvioinnit sisältävät useita harkinnanarvoisia ehdotuksia rakenneuudistuksista.²⁷

Rakenteellisissa uudistuksissa voidaan julkisen talouden vakauttamisen ja kestävyys-ten turvaamisen osalta todeta olevan neljä tärkeää osakokonaisuutta: (1) työurien pidentäminen; (2) talouden kasvupotentiaalin palauttaminen ja teollisuuden toimintaedellytysten ja kilpailukyvyyn puitteiden parantaminen; (3) julkisten palveluiden nopean hintakehityksen katkaiseminen ja palvelutuotannon tehostaminen ja (4) kilpailupolitiikan tehostaminen.

Työurien pidentämiseen liittyen talouspolitiikan yhtenä tärkeänä tavoitteena olisi tarkoituksenmukaista pitää kansantaloudessa tehtävien työtuntien määrän pitämistä mahdollisimman korkealla tasolla. Työurien pidentäminen edellyttää jo päätettyjen toimenpiteiden lisäksi uusia päätöksiä, joilla parannetaan koulutukseen pääsyä ja sijoitumista työllistymiseen johtavaan koulutukseen, aikaistetaan opinnoista siirtymistä työelämään, vähennetään työkyvyttömyydestä ja työttömyydestä johtuvaa ennenaikais- ta poistumaa työelämästä ja myöhennetään eläkkeelle siirtymistä sekä parannetaan osallistumista työelämään.²⁸

Jo eläkkeelle siirtyneiden työmarkkinoi-

24 Ks. eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2012 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle vuoden 2012 valtiopäiville. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle vuoden 2012 valtiopäiville K 17/2012 vp.

25 Valtiontalouden tarkastusvirasto K 17/2012 vp., 17–20 ja 67–75.

26 Valtiovarainministeriö 17/2011 ja valtiovarainministeriö 49/2010.

27 OECD Economic Surveys Finland, February 2012; IMF Finland 2012 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 12/253.

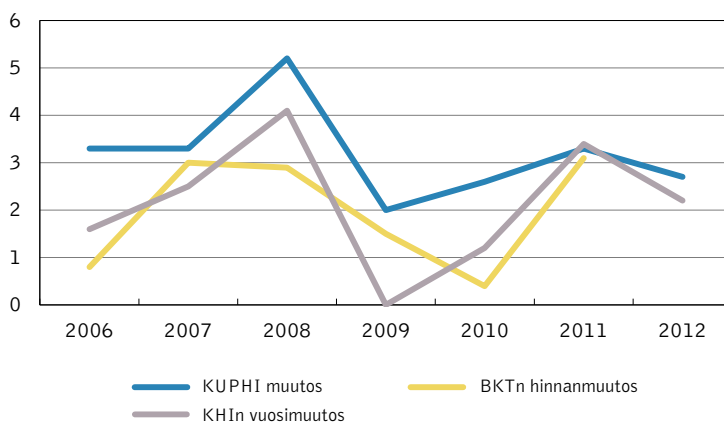
28 Valtiontalouden tarkastusvirasto K 17/2012 vp., 39–42.

den luominen on yksi tärkeä mahdollisuus. Lakisääteisellä eläkeiällä on Euroopan komission analyysien mukaan merkittävä signaali vaikutus, joten eläkeiän nostamista ei ole taloudellisesta näkökulmasta perusteltua sulkea toimenpidevaihtoehtojen ulkopuolelle. Euroopan komission julkisen talouden kestävyyttä koskevassa raportissa suositeltiin järjestelmää, jossa lakisääteinen eläkkeelle siirtymisen ikä on lailla sidottu eliniän kehitykseen. Tällainen järjestelmä on jo käytössä Tanskassa ja tarjoaisi Suomessakin harkinnanarvoisen mahdollisuuden pitkällä tähtäimellä kestäviin ratkaisuihin.²⁹ Lakisääteisen eläkeiän nostaminen ei kuitenkaan yksin riitä, vaan tärkeää on saada myös tosiasiallista eläkkeelle siirtymistä myöhennettyä.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle vuoden 2012 valtiopäiville on koottu arvioita tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopolitiikan kehittämistarpeista tarkastusten perusteella. Kokonaistaloudellisesta näkökulmasta teollisuustuotannon osuuden pitäminen kestävä-

lä ja kilpailukykyisellä tavalla riittävän korkeana olisi edullisinta talouden tuotantopotentiaalin ylläpitämiseksi. TKI -toiminnan ja sen kannustimien laaja-alaista ja systemaattista kehittämistä on tarpeen jatkaa. Samalla olisi pyrittävä vaikuttamaan kasvuyritysten muodostumista rajoittaviin esteisiin. Tällöin on tarvetta myös pyrkiä vaikuttamaan henkiseen ilmapiiriin ja halukkuuteen ottaa tervettä yrittäjäriskiä myös lainsäädännöllisin toimin, mikä käytännössä tarkoittaa esimerkiksi velkajärjestely- ja konkurssilainsäädännön uudistamista.³⁰

Julkisen talouden vakauttamisen ja kestävyuden turvaamisen kannalta keskeisessä asemassa on julkisten palveluiden nopean hintakehityksen katkaiseminen ja palvelutuotannon tehostaminen. Varsinkin kuntatalouden rahoitusaseman heikkeneminen johtuu osaksi julkisten palveluiden tuotannon kustannusten bruttokansantuotteen hintakehitystä ja tulojen kehitystä nopeammas- ta noususta.



Lähde: Tilastokeskus. KUPHI=kunnallisten peruspalveluiden hintaindeksi, KHI=kuluttajahintaindeksi

KUVIO 5. Peruspalveluiden hintaindeksin kehitys suhteessa bkt:n hintaan.

²⁹ Euroopan komissio 2012.

³⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus vuoden 2012 valtiopäiville K 17/2012 vp, 23–24.

Rakenteellisten uudistusten keskeisenä kohteena on tarpeen pitää erityisesti kuntien terveys- ja sosiaalipalveluita, joiden menot muodostavat noin 54,8 prosenttia kuntien käyttötalouden menoista ja joihin väestön ikääntymisestä johtuvat kasvupaineet erityisesti kohdistuvat. Kuntauudistuksessa sekä siihen läheisesti liittyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa on tärkeää löytää toimivia ratkaisuja, joiden avulla voidaan varmistaa se, että julkisten palveluiden hintakehitys ei ylitä bruttokansantuotteen hintakehitystä. Pidemmällä tähtäimellä varsinkin hoivan osalta on tarpeen kehittää innovatiivisia ratkaisuja, joiden myötä osa väestön ikääntymisestä johtuvista hoivamenojen tarpeista voidaan hoitaa ilman menojen ja työvoimatarpeen merkittävää lisäystä. Tietojohtamisella ja ICT:llä voidaan arvioida olevan huomattavat mahdollisuudet vähentää julkisten menojen tasoa.³¹

Kilpailun tosiasialliset rajoitukset ovat toistuvasti tulleet esille kansainvälisissä ja kotimaisissa julkisten palveluiden tuotantokustannuksia sekä taloudellisen kasvun vahvistamisen mahdollisuuksia koskevissa arvioinneissa.³² OECD on Suomen hyödykemerkkinoita koskevissa arvioinneissaan sekä talouden ja talouspolitiikan maakatsauksissa tuonut esille, että markkinat ovat erityisesti vähittäiskaupassa ja palvelusektorilla keskittyneet ja erilainen sääntely- ja lupamenettely sekä toimipaikkojen sijoittautumisen ohjaus rajoittavat kilpailua.³³

Euroopan unionin neuvosto on Suomen Eurooppa2020 -kansallisesta uudistusohjelmasta sekä vakausohjelman päivityksestä vuonna 2011 antamassaan lausunnossa kehottanut Suomea parantamaan kilpailua palvelualoilla mukaan lukien vähittäis- ja tukkumyynti. Suomen hintatasoa EU:n mukaan osittain selittää kilpailun heikkous kotimarkkinoilla. Se myös heikentää tuottavuutta, mikä vaikuttaa myös julkisesti osittain rahoitettavan palvelutuotannon yleistä kehitystä heikompaan tuottavuuskehitykseen. EU on kehoittanut Suomea avaamaan lisää palvelusektoria kilpailulle uudistamalla sääntelyä ja poistamalla rajoituksia ja esteitä uusien yritysten pääsyyllä palvelumarkkinoille.³⁴ Kilpailun lisääminen on osa Suomen Eurooppa2020 -strategiassa talouden kilpailukyvyyn ja työllisyyden lisäämiseen tähtäviä Euro Plus -sopimuksen sitoumuksia.³⁵ Kilpailun lisääminen on samalla osa Suomen vakausohjelmaan liittyviä toimenpiteitä.³⁶ Euroopan unioni on vakausohjelmien päivityksistä ja kansallisista uudistusohjelmista annetuissa lausunnoissa erityisesti korostanut kilpailun edistämisen tärkeyttä myös keinona parantaa julkisen sektorin tuottavuutta. Aikaisempien huomioiden lisäksi lausunnoissa tuodaan esille myös tarpeet parantaa kilpailuneutraliteettia julkisen sektorin toiminnassa ja kilpailullisuutta julkisten palveluiden järjestämisessä ja niihin liittyvissä hankinnoissa.³⁷

Suomen Pankin dynaamisella talouden ta-

31 Valtiontalouden tarkastusvirasto K 17/2011 vp., 106–111. Valtiontalouden tarkastusvirasto 217/2011. Pöyry 2011. Reviisori 1/2011.

32 Kilpailuvirasto/Ahonen 2011. Kilpailuvirasto 2008.

33 OECD 2011 ja OECD 2012a. Ks. myös OECD:n hyödykemerkkinoiden sääntelyn tietokanta (Product Market Regulation Database, www.oecd.org/economy/pmr).

34 Neuvoston suositus 2011/C 216/02 Suomen vuoden 2011 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä vakausohjelman päivityksestä, 12.7.2011, EY VL C 216, 22.7.2011 ja tämän valmistelua edeltänyt komission suositus SEC (2011) 734 final ja työasiakirja SEC (2011) 805 final, erityisesti sivut 10–12.

35 Valtiovarainministeriö 16a/2012.

36 Valtiovarainministeriö 15a/2012.

37 Neuvoston suositus 2012/ C 219/08 Suomen vuoden 2012 kansallisesta uudistusohjelmasta ja vakausohjelman päivityksestä, EUVL C 219, 24.7.2012 sekä komission suositus KOM (2012) 312 lopullinen ja komission työasiakirja SWD(2012) 312 final, erit. s. 16–17.

sapainomallilla tekemien laskelmien perusteella kuuden vuoden kuluttua kilpailullisuutta lisäävien uudistusten aloittamisesta bruttokansantuote on 3,5 prosenttia korkeampi kuin perusennusteessa.³⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa saaman käsityksen perusteella kilpailullisuuden lisääminen vähentäisi myös merkittävästi julkisen talouden hintojen nousun paineita.³⁹ Hallitus on aloittanut terveen kilpailun edistämishojelman.⁴⁰ Ohjelmalla on tarkoitus toteuttaa vakausohjelman päivityksessä ja Eurooppa2020 -strategian kansallisessa ohjelmassa esitetyt sitoumukset. Ohjelman piiriin kuuluvat markkinat ovat arvoltaan noin 50 miljardia euroa eli noin neljänneksen kokonaistuotannosta. Ohjelman yleisenä tavoitteena on tehostaa kilpailua Suomen markkinoilla ja ohjelmaan on valittu kolme osaluuetta, joilla kilpailun edistäminen olisi erityisen tärkeää ja kiireellistä.⁴¹ Ohjelman toteuttamiseksi hallitus on jo antanut hallituksen esityksen päivittäistavarakaupan kilpailun edistämisestä.⁴² Ohjelman muiden toimenpiteiden valmistelu etenee tarkastuksen aikana saadun tiedon perusteella eri ministeriöissä. Julkisen talouden tuottavuuden kannalta merkittävä osakokonaisuus on julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliteettia koskeva lainsäädäntö ja toimenpiteet, jotka tulevat hallituksen päätettäväksi keväällä 2013.

Terveen kilpailun edistämishojelma ei kata kaikkia aloja, joten kilpailun rakenteel-

listen esteiden selvittäminen ja vähentäminen myös muilla aloilla saattaa olla perusteltua. Eurooppa2020 -strategian kansallisessa ohjelmassa mainitussa yritystukien selvittämisessä on myös tarpeen ottaa huomioon kilpailunäkökohdat.⁴³ Valtioneuvosto on toimittanut myös eduskunnalle selvityksen eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 2/2012 vp. johdosta antaman eduskunnan kannanoton johdosta. Eduskunta edellytti muun muassa valtionavustuksien kilpailuvaikutusten arviointia.⁴⁴ Eduskunta edellytti myös, että selvitys sisällytetään valtion tilinpäätöskertomukseen vuodelta 2011. Eduskunnalle toimitettu selvitys jää tässä vaiheessa etupäässä erilaisten rahoitusjärjestelmien kuvaukseksi. Varsinaista kilpailuvaikutusten arviointia selvityksessä ei juurikaan ole tehty. Erilaisten tuki- ja valtionapujärjestelmien kilpailuvaikutukset olisi tarpeen tunnistaa ja arvioida nykyistä paremmin. Tätä edellyttää myös valtionavustuslaki.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan terveen kilpailun edistämishojelman ripeä toteuttaminen kaikilla ohjelman piiriin kuuluvilla hallinnonaloilla sekä kilpailun tehostaminen yleensä ovat olennainen osa kiireellisesti toteutettavia rakenneuudistuksia. Kilpailun puute Suomessa nostaa Suomessa hintatasoa, vähentää kannusteita innovointiin ja alentaa siten tuottavuutta ja kasvua. Kilpailupolitiikan yleisenä päämääränä on, että kuluttaja voi valita suuremmasta valikoimasta kilpailukykyisin hinnoin. Välilli-

38 Suomen Pankki 2012, Kehikko 5, 48–50.

39 Tämä on tullut esille varsinkin ICT-toimintaan kohdistuneissa tuloksellisuustarkastuksissa. Tuloksellisuustarkastuksissa ja laillisuustarkastuksissa tulee toistuvasti esille julkisia hankintoja ja kilpailuttamista koskevien säännösten soveltamisen vaikeudet, ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 217/2011 ja 1/2012. Ks. myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmistä ja rahoituksesta, TrVM 2/2012 vp. Kilpailupolitiikan mahdollisuuksista yleisemmin Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle vuoden 2012 valtiopäiville, K 17/2012 vp., 20–21.

40 Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma. Valtioneuvoston rakennepoliittinen kannanotto 22.3.2012. Euroopan unionin Eurooppa 2020 strategia, Suomen ohjelma.

41 Työ- ja elinkeinoministeriö, terveen kilpailun edistämishojelma 19.9.2012 (muistio hallituksen iltakoulussa).

42 HE 197/2012 vp.

43 VM 16a/2012 vp., 20 sekä 32–34.

44 Valtioneuvoston selvitys M 3/2012 vp.

sesti tällä on kokonaistaloudellisesti merkittäviä vaikutuksia ja merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Julkisen talouden ja palvelutuotannon osalta kilpailun tehostamisella voidaan päästä laajempaan innovointiin ja alentaa terveen kilpailun kautta julkiselle taloudelle kohdistuvia kustannuspaineita.

Osana kuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksia on tarkastushavaintojen perusteella tarpeen vahvistaa tehokkaan kilpailuttamisen edellytyksiä sekä selkeästi erottaa palveluiden järjestämis- ja tuotantovastuita koskeva sääntely toisistaan.

3.2 Valtiontalouden kehysten valmistelukäytäntöjen toimivuus

Omaksutut käytännöt ja toimintatavat osaltaan vaikuttavat finanssipolitiikan hallintavälineiden toimivuuteen niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kehysmenettely on tärkein finanssipolitiikan hallintavälineistä.

3.2.1 Kehysmenettelyn avoimuus ja läpinäkyvyys

Erilliskertomuksessa eduskunnalle valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuudesta finanssipolitiikan hallintavälineenä (K 21/2010 vp) Valtiontalouden tarkastusvirasto suositteli kehysten noudattamista koskevan tilinpäätöskertomusraportoinnin tämentämistä.

Tarkastusviraston kannanottojen mukaan läpinäkyvyyden lisäämiseksi tilinpäätöskertomuksessa tulisi selkeästi tuoda esille mikä on ollut hallituksen esitys kehykseen kuuluvista määrärahoista. Tämän lisäksi tilinpäätöskertomuksessa olisi eriteltävä kehykseen kuuluvat ja kehyksen ulkopuoliset määrärahat sekä kertomusvuoden lisätalousarvioiden osalta että eduskunnan talousarvioon tekemien lisäysten osalta. Näin ollen ulkopuolisen on mahdollista nähdä ovatko lopullisen talousarvion määrärahat kertomusvuoden tarkistetun menokehyyksen mukaisen määrärahakaton puitteissa.

Kehysten noudattamista koskevaa tilinpäätöskertomusraportointia on varainhoitovuosien 2010 ja 2011 osalta muutettu Valtiontalouden tarkastusviraston esittämien kannanottojen mukaisesti. Vuosien 2010 ja 2011 tilinpäätöskertomuksessa on esitetty taulukkomuodossa varsinaisen talousarvion

ja kaikkien lisätalousarvioiden osalta mikä on ollut kehykseen luettavien menojen määrä sekä mikä on ollut hinta- ja rakennekorjattu kehystaso. Näin ollen nähdään, paljonko kehykseen luettavien menojen määrä on alitannut kehystason. Tarkastusvirasto pitää esitystapaa selkeänä ja pitää myönteisenä sen ottamista pysyväksi käytännöksi valtion tilinpäätöskertomuksissa. Valtion talousarvioesitysten ja lisätalousarvioesitysten yleisperusteluihin on otettu vastaava selkeä taulukko ja selvitys kehystasoon tehdyistä hinta- ja rakennekorjauksista sekä kehysten toteutumisesta. Kehystason seuranta on näin mahdollista kehysjärjestelmään ja kehysten hintakorjaukseen sisältyvistä monimutkaisista piirteistä huolimatta.

Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi valtiovarainministeriö on laatinut vuosien 2012–2015 kehysten laadinnasta ja ylläpidosta kuvauksen, joka on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla. Menetelmäkuvaus on tarkoitettu päivitettäväksi aina vaalikauden vaihtuessa. Tarkastusvirasto pitää tätä hyvänä lisäyksenä valtiontalouden kehysten läpinäkyvyyteen ja tietoperustaan.

3.2.2 Verotuet ja kehysmenettely

Verotuella eli veromenolla tarkoitetaan verojärjestelmään sisältyviä poikkeamia yleisestä normiverotuksesta. Verotukien laskennassa arvioidaan, kuinka paljon verosta vapauttamiset, verovähennykset, alennetut verokannat sekä muut verohuojennukset vähentävät verotuloja.

Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään tarkastusviraston erilliskertomuksen (K 21/2010 vp) johdosta, että on tarpeen selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn.

Tässä yhteydessä on huomattava, että verotukien laskenta ja seuranta on erittäin monimutkaista. Verotuki määritellään suhteessa normiverojärjestelmään, jonka määrittely ei ole aina selvää. Osa verotuista vaikuttaa verotuksen kohtaantoon, kun taas valtiontalouden kehykset säätelevät menojen kokonaistasoa eivätkä menojen kohtaantoa. Näin ollen verotukien ottaminen osaksi kehysjärjestelmää ei ole valtiovarainministeriön valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomukseen sisältyvän tilimuistutuskertomuksen mukaan ongelmatonta. Verotukien sisällyttämistä kehysmenettelyyn on käsitelty kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmissä 2007 sekä 2011. Molemmat työryhmät päätyivät esittämään, että verotukia ei sisällytetä kehysmenettelyyn järjestelmän avoimuuden ja läpinäkyvyyden säilyttämiseksi.⁴⁵

Riski verotukien käyttämiseen kehysjärjestelmän kiertämiseksi on kuitenkin olemassa ja verotukiraportointia onkin huomattavasti lisätty ja täsmennetty viime vuosina. Hallitusohjelman kirjausten mukaan hallitus ei käytä verotukia kehyksen kiertämiseen menosäännön tarkoituksen vastaisesti. Verotukiraportointia on pyritty kehittämään ja valtion tilinpäätöskertomukseen sisältyy nykyisellään kuvaus merkittävimmistä verotuista sekä varainhoitovuoden 2011 osalta ensimmäistä kertaa verotukien vaikuttavuuden arviointia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen yhteydessä seurannut verotukiin liittyvää raportointia

vuosina 2009–2011. Tarkastusviraston näemyksen mukaan vuonna 2010 suoritettu verotukien laajuuden ja kattavuuden kartoittaminen sekä laskentamenetelmien päivittäminen mahdollistaa riittävän ja oikean kuvan saamisen verotukien määrästä. Verotukien ajantasaisuuden seuranta, laskentamenetelmien kehittäminen ja ylläpitäminen vaatii kuitenkin jatkuvaa työtä. Näin ollen tarkastusvirasto tulee vastaisuudessaakin seuraamaan verotukien sekä verotukiin liittyvän raportoinnin kehittymistä. Tarkastusvirasto pitää hyvänä jatkuvaa verotukien laskennan ja verotukien seurannan kehittämistä.

Verotukien laskennan ja seurannan⁴⁶ tarpeita osaltaan korostaa verokannustimien käytön lisääminen talouspolitiikan ja myös innovaatiopolitiikan työkaluina. Valtiontalouden kehyspäätöksen vuosille 2013–2016 mukaisesti on otettu käyttöön useampia verokannustimia. Merkittäviä niistä ovat laki tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vuosina 2013–2015, laki tuotannollisten investointien korotetuista poistoista verovuosina 2013–2015 ja laki sijoitustoiminnan verohuojennuksista vuosina 2013–2015. Valtiovarainvaliokunnan tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä koskevas- ta hallituksen esityksestä laatiman mietinnön pohjalta eduskunta on hyväksynyt lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan esityksen vaikutuksia sekä väliaikaisen kasvukannustimen toimituutta ja vaikuttavuutta käytännössä ja arvioivan lain jatkokehitystarpeita saamansa tiedon perusteella. Lausuman mukaan hallituksen tulee tehdä tarvittaessa esityksen tavoitteiden kannalta tarpeelliseksi osoittautuvat muutosehdotukset.⁴⁷ Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksen aiheutta-

45 Valtiovarainministeriö 17/2011. Valtiovarainministeriö 5a/2007.

46 HE 175/2012 vp.

47 VaVM 35/2012 vp., eduskunnan vastaus EV 168/2012 vp.

mat verotulomenetykset arvioitiin hallituksen esityksessä 190 miljoonan euron suuruisiksi. Järjestelmän kansantaloudellisia vaikutuksia ei yritetty arvioida hallituksen esityksen perusteluissa ja siten kannustimelle ei asetettu konkreettisempia tavoitteita. Vastaavan sisältöisen lain vaikutusten seuranta ja arviointia koskevan lausuman eduskunta hyväksyi valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta myös hallituksen esityksen laiksi sijoitustoiminnan verohuojennuksesta vuosina 2013–2015 käsitellyn yhteydessä.⁴⁸

Eduskunnan lausumissa esitetty arviointi on perusteltua laajentaa kattamaan kaikki muutkin käyttöön otettavat ja käytössä olevat verokannustimet. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa vuoden 2012 valtiopäiville on tarkasteltu lyhyesti myös TKI -toiminnan suorien tukien ja verokannustimien käyttöön liittyviä kysymyksiä. Verokannustimien käyttöönottoa perustellaan usein kansainvälisellä kilpailulla ja oman maan kilpailuaseman vahvistamisella ilman, että asetelman vaikutuksia avataan sen tarkemmin. Verokannustimista päättämisen tulisi perustua syvälliseen ja analyttiseen tietoperustaan sekä tavoitteiden ja kontekstin tarkkaan analyysiin. Yritysten ja kokonaistuotannon kasvun kannalta ratkaisevia eivät ole yksittäiset verokannustimet, vaan verojärjestelmän kokonaisuus ja verotuksesta aiheutuva hallinnollinen taakka. Verokannustimien tavoitteenasettelua ja kustannusvaikuttavuuden ennakkollista ja jälkikäteistä arviointia olisi tarpeen kehittää edelleen. Arviointitietoa on myös tarpeen hyödyntää päätöksenteossa.⁴⁹ Esimerkiksi valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT esitti tutkimukseen perustuen kriittisiä näkemyksiä yritysten tuotannollisten in-

vestointien korotettujen poistojen merkityksestä investointien kannustimina.⁵⁰

Kehysmenettelyn yhteydessä voidaan tarkastella arviointien tuloksia ja veropolitiikan kehittämistarpeita kokonaisuutena siten, että kaikki erilaiset tuet ja kannustimet ovat yhtä aikaa pöydällä.

3.2.3 Talousarvion ulkopuolinen valtiontalous – rahastot

Valtiolla on 11 talousarvion ulkopuolista valtion rahastoa. Rahastojen yhteenlaskettu tase vuoden 2011 lopussa oli noin 26,5 miljardia euroa. Yhteenlasketun taseen suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 2011 on noin 14 prosenttia. Vuonna 2013 rahastojen tulojen arvioidaan olevan noin viisi miljardia euroa ja rahastoista maksettavien valtion menojen noin 4,6 miljardia euroa. Tulojen määrä on siten noin 10 prosenttia ja menojen määrä noin yhdeksän prosenttia suhteessa valtion talousarvion kokoon.

Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot ovat kukin historian tuotos. Niiden toimintaa koskeva lainsäädäntö ja toiminnan taloudellinen laajuus ovat hyvin erilaisia. Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ohjausta ja eduskunnan tietojensaantia rahastoista arvioitiin vuonna 2009 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa rahastojen ohjaus ja hallinto. Tuloksellisuustarkastuksen jälkiseuranta on tehty syksyllä 2012. Tuloksellisuustarkastuksen ja jälkiseurannan perusteella rahastoja koskevia säädöksiä ei ole myöskään ohjaus- ja hallintamallin osalta yhtenäistetty sillä tavoin kuin valtion tilinpäätösuudistusta koskevassa hallituksen esityk-

48 VaVM 37/2012 vp., eduskunnan vastaus EV 170/2012 vp.

49 VTV K 17/2012 vp., 22–23.

50 HE 94/2012 vp, VaVM 20/2012 vp.

sessä HE 56/2003 vp. asetettiin tavoitteeksi.

Kansantalouden tilinpidossa valtion eläkerahasto (VER) luetaan sosiaaliturvarahastoihin, kun taas muut talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot luetaan kuuluvaksi valtion keskushallintoon. Finanssipolitiikan kannalta merkittävimmät valtion rahastot ovat valtion eläkerahasto (VER), asunto-rahasto (VAR) ja maatilatalouden kehittämishahasto (MAKERA).

Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot ovat poikkeus eduskunnan budjetivallasta ja siksi perustuslain 87 §:ssä on rajoitettu niiden perustamista ja olennaista laajentamista.

Rahastot ovat vain osittain nykykuotoisen valtionalouden kehysissä asetetun valtion menosäännön piirissä. Valtion talousarviotaloudesta rahastoihin tehtävät siirrot ovat läh- tökohtaisesti valtionalouden kehysjärjestelmän piirissä. Yleensä valtion talousarviotaloudesta tehtävät siirrot rahastoihin luetaan valtionalouden kehysissä asetetun menosäännön piiriin. Tästä on kuitenkin vuoden 2013 alusta lähtien merkittävänä poikkeuksena valtion radio- ja tv-rahastoon tapahtuva yleisradioveron tuoton siirtäminen, joka käsitellään valtionalouden kehysten ulkopuolisena menoeränä.

Rahastoista maksettavat menot eivät ole kehysrajoitteen piirissä. Vuoden 2008 finanssikriisiä seuranneessa taantumassa rahastot, varsinkin valtion asunto-rahasto, tarjosivat kehysjärjestelmään merkittävän joustavuuselementin.

Erilliskertomuksena eduskunnalle annetussa Valtionalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraportissa K 21/2010 vp. suositeltiin talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden selvittämistä. Tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta eduskunta hyväksyi tarkas-

tusvaliokunnan mietinnön TrVM 10/2010 vp. mukaisesti kannanoton, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen arvioivan jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:n tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella. Valtiovarainministeriön asettama valtionalouden kehysmenettelyä arvioinut työryhmä totesi puolestaan, että finanssipoliittisesta näkökulmasta erityisesti valtion asunto-rahaston (VAR) ja maatilatalouden kehittämishahaston (MAKERA) sulauttamista valtion talousarvioon tulisi harkita ja että erityisesti nämä rahastot olisi perusteltua ottaa selkeästi valtionalouden kehysmenettelynsisältämän menosäännön piiriin. Lisäksi hallitusohjelmassa olisi työryhmän arvion mukaan perusteltua linjata, että talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja ei käytettäisi valtionalouden kehysten kiertämiseen.

Hallitus toteutti valtiovarainministeriön ohjauksessa eduskunnan edellyttämän selvityksen ja raportoi sen tulokset eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011. Tilinpäätöskertomus sisältää kustakin rahastosta vastaavan ministeriön itsenäisesti ja oman hallinnonalansa näkökulmasta laatiman arvioinnin. Valtiovarainministeriö oli antanut rahastovastuullisille ministeriöille valmisteluohjeet, joissa edellytettiin arvioitavan rahaston mahdollista sulauttamista valtion talousarviotalouteen tai jos sitä ei pidetä mahdollisena, rahastojen ottamista valtionalouden kehyskeeseen. Valtiovarainministeriön valtion tilinpäätöskertomuksessa antaman selvityksen perusteella seuraavassa vaiheessa on tarpeen arvioida finanssipolitiikan ja valtionalouden sekä perustuslain 87 §:n valossa kokonaisuutena rahastoja. Tätä finanssipoliittisista ja valtionalouden kokonaisuuden näkökulmasta lähtevää arviointia ei ole vielä tehty.

Ministeriöiden rahastokohtaisissa selvityksissä on pääosin perusteltu rahastojen säilyttämistä. Valtiovarainministeriön selvityksessä valtion eläkerahaston osalta todetaan, että rahaston roolia tulisi arvioida uudelleen ja selvittää. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on linjattu, että valtion asuntorahasto säilytetään itsenäisenä talousarvion ulkopuolisena rahastona. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on valtion tilinpäätöskertomuksen johdosta antamassa mietinnössä TrVM 4/2012 vp. pitänyt hallituksen selvitystä riittävänä siten, että tarkastusvaliokunta ei edellytä jatkoraportointia tästä eduskunnan kannanotosta tilimuistutuskerptomuksessa. MAKERAN toimivuus rahoituskanavana tulee hallitusohjelman mukaisesti arvioitavaksi.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan ei sisälly selkeästi valtiovarainministeriön asettaman kehysmenettelyä kehittäneen työryhmän suosittelemaa kieltoa käyttää rahastoja kehysten kiertämiseen tai luonteeltaan yleistä kehysten kiertämisen kieltoa koskevaa periaatetta. Vaalikaudella 2011–2014 ei ole myöskään tullut esiin rahastojen käyttämistä menosäännön kiertämiseen.

Valtiontalouden kehysmenettelyn kannalta rahastoissa ei ole juurikaan tapahtunut valtion radio- ja tv-rahastoa lukuun ottamatta finanssipoliittisesti merkittäviä muutoksia edellisen finanssipolitiikan vaalikausiraportin laatimisen jälkeen. Rahastoista maksettavien valtion menojen taso pysyy vuosina 2011–2013 noin 4,5 miljardissa eurossa. Vuonna 2013 rahastoista tuloutetaan valtion vuoden 2013 talousarvion mukaan noin 1,8 miljardia euroa, mikä koostuu suurimmaksi osaksi valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon tehtävästä siirrosta, jonka suuruus on 1,689 miljardia euroa. Tämän siirron käyttö valtion talousarviossa on kehysjärjestelmän piirissä.

Rahastoihin siirretään vuonna 2013 talousarviosta noin 0,5 miljardia euroa, mikä suurimmaksi osaksi koostuu uuden yleisradioveron tuoton siirtämisestä valtion tv- ja radiorahastoon käytettäväksi Yleisradion rahoitukseen sitä koskevan uudistetun lainsäädännön mukaisesti. Yleisradioveron tuoton siirto valtion talousarviotaloudesta rahastoon on valtioneuvosto määritellyt valtiontalouden kehysten ulkopuoliseksi menoksi, mikä on ja minkä on avoimesti myös todettu olevan poikkeus valtiontalouden kehyksistä. Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen vuosittaisessa kertomuksessaan, ettei poikkeukselle ole esitetty finanssipolitiikan sääntöjen johdonmukaisen soveltamisen kannalta riittäviä perusteluita.

Talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja voidaan pitää edelleen merkittävänä poikkeuksena eduskunnan budjettivallasta. Eduskunta säätää kuitenkin lailla talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen toiminnan perusteista sekä rahastojen ja valtion talousarviotalouden välisistä suhteista. Eduskunnan tietojensaantia rahastoista on hieman parannettu. Rahastoja ja niiden kehitystä koskeva tarkastelu on kuitenkin edelleenkin suhteellisen suppeaa. Rahastoista ei laadita tilinpäätöskertomukseen rahastokohtaista tilinpäätösanalyysiä. Valtion tilinpäätösanalyysi ei myöskään valtion kokonaistaseen puuttuessa sisällä täysin johdonmukaisesti ja selkeästi valtion rahastotalouden tarkastelua. Valtiontalouden kehyspäätöksissä, talousarvioesitysten yleisperusteluissa ja valtion tilinpäätöskertomuksessa rahastoja käsitellään kuitenkin sinänsä selkeästi omana kokonaisuutenaan.

Finanssipoliittisesta näkökulmasta nykyisen rahastojärjestelmän selkein heikkous on siinä, että talousarvion ulkopuoliset rahastot heikentävät valtion taloudellisen aseman

läpinäkyvyyttä. Valtio velkaantuu edelleen. Samanaikaisesti valtio rahastoi varoja erityisiin tarkoituksiin. Yhtenäisen konsolidoitun tilinpäätöksen ja sille perustuvan tasehallinnan puuttuessa on vaarana, että kuva valtion rahoitusasemasta kokonaisuutena heikenee. Yksittäisen rahoituserän tarkastelu irrallaan valtion muista vastuista ja varallisuuseristä nimittäin helposti johtaa harhaan arvioitaessa valtion kykyä vastata velvoitteistaan. Rahastojen ohjausta ja hallintoa koskeneen tuloksellisuustarkastuksen jälkiseurannan perusteella valtion tilinpäätöskertomuksessa rahastoja koskevaa informaatiota on kuitenkin lisätty ja rahastojen osalta kerätään nykyisin myös tiedot rahastoihin liittyvistä piilevistä veloista.

Hyvän finanssipolitiikan säännön ominaisuuksiin kuuluu kattavuus siten, että säännön soveltamisalasta ei ole perustelemattomia ja säännön tarkoitukseen nähden ristiriitaisia poikkeuksia. Finanssipolitiikan sääntöjen ja siten myös valtiontalouden kehysten tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaisuutta. Kattavuus on myös Euroopan unionin budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU kantavia periaatteita.

Valtion eläkerahastoon maksettavat valtiotyönantajan eläkemaksut sekä valtion eläkerahaston menojen käyttö valtion talousarviossa ovat kehys­säännön piirissä. EU:n budjettikehysdirektiivin ja vakaussopimuksen mukaisessa järjestelmässä eläkerahastoa koskeva finanssipoliittinen tavoitteenasettelu tulee tehdä osana sosiaaliturvarahastojen. Yleisradioveron tuoton siirtoa koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta siirrot valtion talousarviosta talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin ovat kehysten piirissä. Rahastoista suoraan maksettavat valtion menot eivät ole kehysjärjestelmän piirissä. Talousarvion ulkopuolella olevissa valtion rahastoissa ei joh-

donmukaisesti kuitenkaan toteudu finanssipolitiikan sääntöjen kattavuuden periaate ja tarkoitus veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaisuuttain rajoittamisesta. Tämä ei ole kuitenkaan Suomen finanssipolitiikan keskeisin ongelma juuri tällä hetkellä.

Vakaussopimus ja EU:n budjettikehysdirektiivi edellyttävät, että julkiselle taloudelle kokonaisuutena ja sen kaikille kansantalouden tilinpidon mukaisille alasektoreille asetetaan Euroopan unionin vakaussopimuksen velvoitteiden kanssa johdonmukaiset finanssipolitiikan säännöt. Valtion keskushallinnolle (central government) olisi näin asetettava tavoitteet, jotka kattavat myös talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot eläkerahastoa lukuun ottamatta. Valtion eläkerahastoa taas olisi nykyisessä luokittelussa tarpeen käsitellä osana sosiaaliturvarahastoja, vaikka toiminnan tosiasialliselta luonteeltaan eläkerahasto on enemmän valtion sijoitusrahasto kuin aito eläkerahasto. Unionin lainsäädäntö ei sinänsä edellytä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ottamista valtiontalouden kehysten sisältämän menosäännön piiriin vaan yleisemmällä tasolla oleva valtiontalouden tasapainotarkastelua, johon myös rahastotalous sisältyy, voitaneen pitää riittävänä. Rahastoista maksettavien menojen ottaminen menosäännön piiriin olisi kuitenkin perusteltua kansallisen, hyvin toimivaksi osoittautuneen menosäännön kattavuuden toteuttamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot otetaan valtiontalouden kehysjärjestelmän ja sen sisältämän menosäännön piiriin vaalikauden 2015–2018 alusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomukseen sisältyvässä hallituksen ti-

limuistutuskertomuksessa todettu arviointi talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista ja rahastomuodon tarkoituksenmukaisuudesta kokonaisuutena finanssipolitiikan, valtiontalouden sekä perustuslain 87 §:n valossa laaditaan valtiovarainministeriön johdolla kuluva vaalikauden aikana. Samalla olisi tarpeen arvioida valtiontalouden ja sen ohjauksen kokonaisuuden näkökulmasta rahastoja koskevien säädösten yhtenäistäminen siltä osin kuin rahastomuoto osoittautuu edelleen perustelluksi tavaksi järjestää valtion pysyvien tehtävien hoito ja rahoitus.

3.2.4 Valtiontalouden kehysten joustavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle (K 21/2010 vp) kehysmenettelyn vaikuttavuudesta finanssipolitiikan hallintavälineenä nostettiin esille kehysten joustamattomuus. Tämän seurauksena uudistukset toteutetaan lisämäärärahoilla vanhan menorakenteen päälle sen sijaan, että pohdittaisiin mahdollisuuksia uudistusten toteutukselle hallinnonalojen sisäisin tai hallinnonalojen välisin painopistemutoksin ja uudelleenkohdennuksin.

Vaalikauteen 2007–2010 kohdistuneessa kehysten hallinnollisen valmistelun tarkastuksessa havaittiin, että menojen aktiivinen uudelleenkohdentaminen kehysjärjestelmän sisällä on ollut vähäistä. Tämä koskee sekä poikkihallinnollisia että hallinnonalojen sisäisiä menojen uudelleenkohdennuksia. Ministeriöt eivät tarkastuksen havaintojen mukaan juurikaan esittäneet hallinnonalojensa sisäisiä uudelleenkohdennuksia.

Hallinnonalojen sisäiset uudelleenkohden-

nukset ovat kuitenkin merkityksellisiä hallinnonalan oman hyvän taloudenpidon sekä kehysten joustavuuden näkökulmasta. Valtiovarainministeriö on niin ikään tuonut kehysjärjestelmän kehittämistä koskevissa raporteissaan esille sen, että kehysjärjestelmän uudistusten yhteydessä tavoiteltu joustavuus ei ole toteutunut.⁵¹

Yhteiskunnan ja talouden rakenteelliset muutokset voivat edellyttää resurssien uudelleenkohdentamista vaalikauden aikana suhteessa aikaisempiin kehyspäätöksiin ja talousarvioihin. Nykyisessä taloustilanteessa korostuu tarve määrärahojen mahdollisimman tarkoituksenmukaiselle kohdentumiselle sillä uudistusten rahoittamiseen määrärahojen lisäyksillä ei ole mahdollisuuksia. Menojen sopeuttamistarve korostaa sitä, että määrärahat kohdennetaan valtion talouden hoidon kokonaisuuden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Kehysbudjetointi itsessään ei tällaisia menojen uudelleenkohdennuksia estä. Mikäli muutokset vaalikauden aikana ovat tarpeen, voidaan uudelleenkohdennuksia tehdä asetetun menokaton puitteissa.

Sektoripainotteinen toimintatapa kehys- ja talousarviovalmistelussa on johtanut siihen, että ministeriöt pitävät kiinni hallinnonalan resursseista, eivätkä ne olleet vaalikaudella 2007–2010 halukkaita kohdentamaan määrärahojaan poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien toteutukseen. On toisaalta syytä huomata, että oman hallinnonalan kehittämisen tuleekin olla kunkin ministeriön talousjohdon ensisijainen tavoite annetuissa puitteissa. Kokonaisnäkemys finanssipolitiikan linjasta ja sen vaatimista priorisoinneista tulee poliittisen ohjauksen kautta. Mikäli tämä puuttuu, tarvittavat hallinnonalojen väliset painopistemutokset jäävät toteutumatta.

51 Valtiovarainministeriö 5a/2007. Valtiovarainministeriö 17/2011.

Vaalikaudella 2011–2014 menojen sopeuttamiseen tähtäävät säästöt sekä menojen uudelleenkohdennuksien toteutettavat menojen lisäykset on kirjattu hallitusohjelman liitteeseen. Tämä yhdessä hallituksen HOT -asiakirjan⁵² kanssa on antanut aikaisempaa paremmat edellytykset hallituksen asettamien tavoitteiden toteutumiseksi kehys- ja talousarviovalmistelussa.

Tarkastusvaliokunta piti tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (TrVM 10/2010 vp. – K 21/2010 vp) kehysmenettelyn selvänä vahvuutena sen poliittista sitovuutta ja uskottavuutta. Varjopuolena on valiokunnan mielestä kehysten joustamattomuus, joka näkyy muun muassa siinä, että vaalikauden aikana havaittujen, hallitusohjelmaan sisältyvämmien lainsäädäntötarpeiden on vaikea edetä prosessissa. Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään, että kehysten joustavuutta lisätään siten, että se mahdollistaa määrärahojen kohdentamisen aikaisempaa paremmin sekä hallinnonalojen sisällä että niiden välillä.

Valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöskertomukseen sisältyvässä tilimuistutuskertomuksessa valtiovarainministeriö korostaa kehysten joustavuuden lisäämiseen liittyen, että kehysjärjestelmä ei estä uudelleenkohdennuksia hallinnonalojen välillä. Tilimuistutuskertomuksessa korostetaan joustamattomuuden aiheuttajana vallitsevaa päätöksentekokulttuuria. Toisaalta hallinnonalojen sisäisten uudelleenkohdennusten vähäisyydestä ei tai niiden taustalla vaikuttavista tekijöistä tilimuistutuskertomuksessa ei ole mainintaa. Sen sijaan tuodaan esille, että hallinnonaloittaisilla kehyksillä on pyritty edesauttamaan menojen joustavaa kohdentumista kehysten sisällä.

Kehysten noudattamisen seurannassa keskitetään menojen kokonaistasoon ja menojen tarkempi kohdentaminen on ollut tarkoitus jättää vuosittaisissa talousarvioissa tehtäväksi. Kehysten momenttipohjaisen valmistelun todetaan johtaneen siihen, että kehyspäätöksen momenttikohtaisia menolaskelmia saatetaan soveltaa liian tarkkaan talousarvioesityksen valmistelussa. Valtiovarainministeriön mukaan kehyslaskelmien tarkoituksena on kuitenkin antaa vain viitteellinen menorakenne. Tilimuistutuskertomuksessa esitetyn perusteella voidaan todeta, että tilanne kehysten joustavuuden suhteen on säilynyt ennallaan edelliseen vaalikauden 2007–2010 verrattuna. Tämä tarkoittaa tarkastusviraston näkemyksen mukaan sitä, että edellytyksiä kehysten joustavuudelle on pyrittävä lisäämään aktiivisin toimenpitein ja toimenpidesuosituksin.

Tarve kehysten joustavuuden lisäämiselle korostuu, sillä kuten tämän kertomuksen luvussa 3.1 on tuotu esille, Euroalueen velkakriisin pitkittyminen on johtanut ennakoitua heikompaan talouskehitykseen. Hallitusohjelmaan kirjattujen sopeuttamistoimien lisäksi hallitus on päättänyt kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä lisäsopeuttamistoimista valtion talouden vahvistamiseksi. Hallituksen jo päättämät sopeuttamistoimet ja mahdollisten lisäsopeuttamistoimien tarve korostavat määrärahojen mahdollisimman hyvää kohdentumista kehyksen sisällä. Keskeistä on se, että nykyisessä tilanteessa hallinnonalan kehittämisen kannalta välttämättömiä uudistuksia ei voida toteuttaa määrärahalisäyksin.

Tarkastusvirasto toi esille erilliskertomuksessa eduskunnalle (K 21/2010 vp), että yleiset periaatteet, joilla valtiovarainministeriö

52 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaa täsmentävä asiakirja on nimeltään hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma HOT. Tähän asiakirjaan on kirjattu kunkin strategisen painopistealueen tavoitteet sekä tavoitetta toteuttavat toimenpiteet eli kärkihankkeet, vastuuministeriöt sekä hankkeen rahoitusilanne.

tekee ministeriöiden esityksistä poikkeavia esityksiä ja hyväksyy tai hylkää ministeriöiden uudelleenkohdennusehdotuksia, tulisi esittää selkeästi ja avoimesti. Uudelleenkohdennusten toteutumista vaalikauden 2011–2014 alussa arvioitiin hallitusohjelman ja kehysmenettelyn suhdetta arvioineessa finanssipolitiikan tarkastuksessa.⁵³ Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että hallinnonalan sisäisiin uudelleenkohdennuksiin liittyvät pelisäännöt ovat pääosin selvät ja yhteistyö valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välillä on toimivaa. Kuitenkin tuli esille tapauksia, joissa toimintatavat eivät olleet puolin ja toisin täysin selviä eivätkä käytännöt yhdenmukaisia. On myös huomattava, että uudelleenkohdennusten periaatteita ei ole edelleenkään kirjattu mihinkään.

Valtionhallinnossa on tapahtumassa lähi vuosina virkamiesten sukupolvenvaihdos, joka osaltaan korostaa tarvetta sille, että ohjeistus on olemassa. Näin varmistetaan se, että myös tulevaisuudessa toimitaan yhdenmukaisella tavalla. Toisaalta selkeän ohjeistuksen olemassaolo voi toimia kannustimena sektoriministeriöille oman hallinnonalan sisäisille priorisoinneille. Tähän on aikaisempaa enemmän tarvetta, sillä hallinnonalan uudistustarpeita voidaan yhä vähenevässä määrin toteuttaa määrärahalisäyksin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallinnonaloilla tulisi olla kannustimet hyvään taloudenpitoon siten, että niiden kannattaisi aktiivisesti etsiä säästöjä omalta hallinnonalaltaan uudistusten toteuttamiseksi. Tätä tukisi se, että määrärahojen uudelleenkohdentamisesta olisi olemassa mahdollisimman selkeät pelisäännöt jotka olisi kirjattu esimerkiksi Kehyskäsikirjaan, jotta ne olisivat kaikkien tiedossa ja siten sovellettavissa käytännön kehys- ja talousarviovalmis-

telussa. Kehyskäsikirjassa on esitetty menetelmäkuvaus kehysten noudattamiseen liittyvästä seurannasta sekä kehysjärjestelmän keskeiset periaatteet. Kehyskäsikirja on otettu käyttöön kuluvalle vaalikaudella ja se on tarkoitus päivittää aina vaalikauden vaihtuessa. Kehyskäsikirja löytyy valtiovarainministeriön verkkosivuilta. Uudelleenkohdennuksia ei pitäisi nähdä poikkeuksina vaan niiden pitäisi olla talousjohtamisen arkipäivää ja hallinnonalan sisäistä priorisointia.

Uusien politiikkatoimenpiteiden aiheuttamien menotarpeiden lisääminen vanhan menorakenteen päälle ei ole julkisen talouden kestävyyskannalta perusteltu menetelytapa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa uudet politiikkatoimenpiteet on rahoitettu uudelleenkohdennuksin ja säästöin. Julkisen talouden kestävyysvaje ja valtiontalouden tasapainottaminen edellyttävät jatkossakin uudistusten toteuttamista uudelleenkohdennuksin. Näin ollen tarkastusviraston näkemyksen mukaan käytännön edellytyksiä uudelleenkohdennuksiin tulee parantaa.

Tarkastusviraston erilliskertomuksessa (K 21/2010 vp) havaittiin, että kokonaisnäemyksen muodostaminen valtiontalouden ja kunkin hallinnonalan tilasta ja tulevaisuuden tarpeista sekä hallitusohjelman ja kehysten välisestä suhteesta on vaikea toteuttaa kehys- ja talousarviovalmistelun mahdollistamien aikataulujen puitteissa. Merkittävien uudelleenkohdennusten valmistelu ja aito strateginen suunnittelu vaatisivat enemmän aikaa ja mahdollisuuksia keskittyä olennaiseen. Tämän lisäksi kehysvalmistelua käytännössä hallitseva talousarvion momentti-kohtainen valmistelu ja tarkastelu irrottavat talous- ja politiikkasuunnittelun toisistaan.

Laajempien poikkihallinnollisten uudel-

⁵³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 17/2012.

leenkohdennusten toteuttaminen vaatisi olemassa olevien menojen ja menorakenteen perusteellista läpikäyntiä. Hallinnonalojen sisäisten uudelleenkohdennusten pelisääntöjen selkiyttämisen lisäksi menokartoitukset voisivat jatkossa olla keskeinen osa päätöksenteon tietoperustaa.

Ennen kevään 2011 eduskuntavaaleja laadittiin menokartoitus varsin tiukassa aikataulussa. Tarkastusvirasto suositteli joulukuussa 2012 julkistetussa hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välistä suhdetta arvioineessa tarkastuksessaan, että kunnianhimoisimpien uudelleenkohdennusten pohjaksi laadittaisiin menokartoituksia, joissa tulisi selvittää menojen perusteita. Hallitusohjelman puolenvälin tarkistus sekä vaalikauden vaihde voisivat tulevaisuudessa olla tähän sopivat ajankohdat. Vuosittainen kehys- ja talousarviovalmistelu ei anna riittäviä mahdollisuuksia menorakenteen perusteelliselle kartoitukselle.

Tarkastusvirasto suositteli jo ennen eduskuntavaaleja tammikuussa 2011 julkistetussa erilliskertomuksessa eduskunnalle (K 21/2010 vp), että sektoriministeriöitä tulisi kannustaa jatkuvaan oman hallinnonalan sa menorakenteen arviointiin. Menorakenteen jatkuva arviointi ja siihen sisältyvä priorisointi edesauttaisi myös laajempien menokartoitusten laatimista.

Meneillään olevan valtion keskushallinnon uudistushankeen tehtävänä on valmistella valtion keskushallinnon uudistamista ja tavoitteena on muun muassa lisätä taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja edistää yhtenäisen toimintakulttuurin syntymistä valtion hallinnossa. Tässä yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista arvioida sitä kuinka menorakenteen jatkuva arviointi voitaisiin toteuttaa käytännössä.

3.3 Kuntatalouden kestävyys ja peruspalveluohjelma

Julkisen päätöksenteon hajauttamisella julkisen hallinnon eri tasoille on pyritty siihen, että peruspalveluihin liittyvä päätöksenteko on mahdollisimman lähellä kansalaisia ja palveluiden käyttäjiä. Pyrkimyksenä on ollut luoda mahdollisimman tehokas palvelujärjestelmä. Paikallisten palvelutarpeiden tyydyttämiseksi on perusteltua, että kunnat ovat vastuussa alueensa palvelutarjonnasta. Tämä korostuu sitä enemmän, mitä enemmän paikallisissa palvelutarpeissa ja palveluiden järjestämisolosuhteissa on eroja. Tällöin on mahdollista saavuttaa tehokkuusetuja, kun palveluita koskevat päätökset ja osittain myös palveluiden rahoitus hajautetaan kunnille.

Suomessa kuntatasolla on laaja vastuu hyvinvointipalveluiden tarjonnasta ja osaltaan myös näiden palveluiden rahoittamisesta. Valtio on siirtänyt kuntatasolle merkittäviä tehtäviä, jotka monissa OECD -maissa kuuluvat usein keskushallinnon vastuulle.

Pohjoismainen hyvinvointipalveluiden järjestämismalli ei vastaa kansainvälistä fiskaalisen federalismin mallia, vaan pikemminkin hallinnollista federalismia, jossa kunnat vastaavat lailla säädettyjen yleisten julkisten peruspalveluiden tuotannosta eikä yksistään paikallisten julkishyödykkeiden tuotannosta. Fiskaalisessa federalismissa tehtävät ja niiden rahoitus ovat aidosti paikallisia. Siirtymä rahoituksessa ja tehtäväjaossa aidon fiskaalisen federalismin suuntaan edellyttäisi tehtävien siirtoja kunnilta valtiolle. Vastaavasti hyvinvointipalveluiden järjestäminen hallinnollisen federalismin mallin mukaisesti näyttäisi vaativan kuntien koon kasvattamista ja kuntien vahvistamista.⁵⁴ Tämä onkin hallitusohjelman mukaisessa kuntauudistuksessa lähtökohtana.

Kuntien ja valtion välisestä tehtävänjaosta johtuu, että kunnat kohtaavat etulinjassa väestön ikääntymisestä seuraavan terveydenhuollon ja hoivamenojen kasvun. Väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet ovat siten merkittävä haaste kuntataloudelle.

Suomen kuntasektorilla on nykykäytäntöjen valossa kansainvälisesti verrattuna heikko valmius myötävaikuttaa koko julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Valtiontalouden tarkastusvirasto toi esille erilliskertomuksessaan eduskunnalle (K 21/2010 vp) valtiontalouden kehysten kapean kattavuuden ja siten sen rajoitteet koko julkisen talouden kestävyysshaasteeseen vastaamisessa. Myös OECD ja Euroopan komissio ovat suositelleet, että paikallishallinto tulisi kytkeä aikaisempaa paremmin valtiontalouden menorajoitteen piiriin. Nämä tahot ovat myös uudistaneet suosituksensa vuoden 2012 aikana julkaistuissa Suomea koskevissa arvioissaan. Tämän lisäksi EU:n talouspolitiikan koordinaation kehittämissuunnitelmien myötä on aikaisempaa suurempi paine kehittää koko julkista taloutta koskevaa kansallista sääntelyä.

3.3.1 Valtion vaikutus kuntien talouteen

Valtio vaikuttaa kuntien talouteen sekä menojen että tulojen kautta. Valtion päätökset uusista tehtävistä kunnille vaikuttavat kuntien menojen kehitykseen. Kuntien tuloihin puolestaan vaikuttavat verotukseen ja valtionosuuksiin liittyvät päätökset.

Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään tarkastusviraston erilliskertomuksen

⁵⁴ Moisio 2012. Borge – Rattsø 2012.

johdosta (TrVM 10/2010 vp – K21/2010 vp), että kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi valtiontalouden kehyyksiin tulisi sisällyttää pitävä rajoite sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.

Valtionosuudet

Suomessa valtionosuusjärjestelmä koostuu valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta ja opetusministeriön hallinnoimasta toisen asteen koulutukseen suunnatusta valtionosuusrahoituksesta. Valtionosuudet rahoitetaan valtion budjetista ja ne ovat valtiontalouden kehysmenettelyn piirissä.

Laskennallisesti määräytyvä asukasperusteinen peruspalveluiden valtionosuus tasaa palvelutarpeista ja palvelutuotannon olosuhteista johtuvia kuntien kustannuseroja. Menotarve-erot kuntien välillä ovat seurausta erilaisista paikallisista palvelutarpeista sekä paikallisen palvelutuotannon kustannuseroista. Tuotantokustannukset voivat nousta keskimääräistä suuremmiksi esimerkiksi pitkien etäisyyksien vuoksi. Toisen asteen koulutukseen suunnattu valtionosuus on opilaskohtainen ja se maksetaan suoraan palvelun tarjoajalle.

Valtionosuusjärjestelmään kuuluu myös kuntien laskennallisiin verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Tasausraja on 91,86 prosenttia koko maan keskimääräisistä laskennallisista verotuloista asukasta kohti. Rajan yläpuolella olevat kunnat menettävät 37 prosenttia erosta rajaan. Vastaavasti rajan alapuolella olevat saavat 100 prosentin kompensaaion tasausrajaan nähden. Vähennykset vähennetään kunnan saamista valtionavuuista ja lisäykset lisätään kunnan saamiin valtionapuihin. Lisäksi erityisen huo-

nossa kunnossa olevien kuntien on mahdollisuus anoa harkinnanvaraista korotusta peruspalveluiden valtionosuuteen.

Verotulot

Verotulojen osalta säätely ei merkittävästi poikkea OECD:n keskimääräisestä. Kunnat eivät saa päättää veropohjan laajuudesta tai verovähennyksistä. Kiinteistöverolle on valtion asettamat ylä- ja alarajat ja valtio päättää kuntien osuuden yhteisöveron tuotosta. Kunnat saavat päättää kunnallisveroprosentista, mutta valtio päättää kunnallisveron vähennyksistä, jotka kompensoidaan valtionosuuksina.

Kuntien tuloista lähes puolet tulee verotuloista. Tästä noin 85 prosenttia tulee kunnallisverosta ja loppu 15 prosenttia lähes yhtäsuurin osuukin kiinteistö- ja yhteisöverosta. Valtionosuudet muodostavat kuntien tuloista keskimäärin 30 prosenttia ja maksutulot viisi prosenttia. Hajonta kuntien tulorakenteessa on kuitenkin huomattavan suurta, sillä verotulojen osuus vaihtelee 20–80 prosentin välillä ja valtionosuuksien osuus 2–60 prosentin välillä.

Yhteisöveron huono puoli kuntien tulonlähteenä on sen erittäin suuri suhdanneherkkyys. Suhdanteiden muuttuessa yhteisöverotulot voivat kasvaa tai laskea useita kymmeniä prosentteja. Finanssikriisin aikana kuntien verotulot uhkasivat laskea erittäin paljon, jolloin valtio väliaikaisesti korotti kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta osana elvytystoimia. Toisaalta nousukauden aikana hyvät yhteisöveron tuotot kasvattavat helposti kuntien menoja. Perusteena säilyttää osuus yhteisöveron tuotosta kunnilla on ollut se, että sen katsotaan kannustavan kuntia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan.

Kunnallisverotuksen vähennyksiä on li-

sätty ja viime vuosina kunnallisveron tuottoon vaikuttavien vähennysten vaikutukset on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia. Kuntien riippuvuus valtionosuuksista on lisääntynyt, kun valtio on muuttanut kuntien verotuloja valtionosuuksiksi veronkevennysten yhteydessä.⁵⁵ Tämä lisää esitetyn kriittikin mukaan epävarmuutta kuntien taloutteen sillä valtio voi oman taloutensa tasapainottamiseksi leikata valtionosuuksia, vaikka osa niistä olisikin kuntien entisiä verotuloja. On kuitenkin huomattava, että valtionosuuksien taustalla voi olla myös halu ohjata kuntia kustannustehokkaampaan toimintaan.

Seuraavassa kuviossa 6 on esitetty muutos kuntien tulolähteiden suhteellisissa osuuksissa vuodesta 2011 vuoteen 2013 verrattuna.

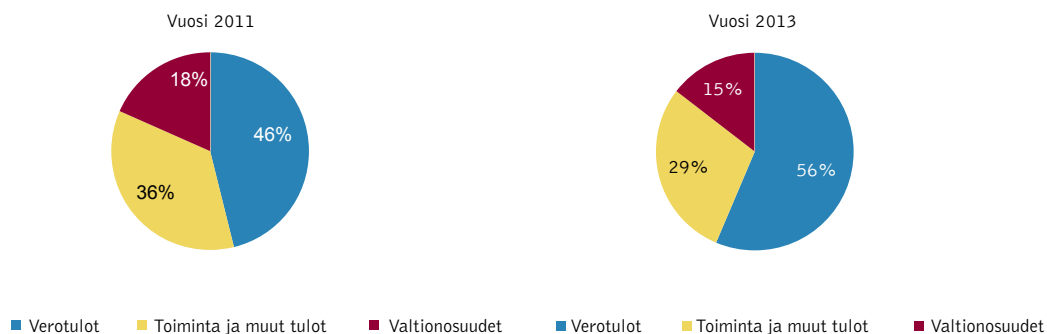
Tulonmenetyksiä kunnille kompensoidaan myös toiseen suuntaan, sillä kevään 2012 kehyspäättökseen yhteydessä sovittiin merkittävistä valtion menojen leikkauksista. Näistä suurin yksittäinen kohde ovat kuntien valtionosuudet. Valtionosuudet pienenevät 0,5 miljardia euroa vuosina 2013–2015. Näistä valtionosuuksista suurin osa korvataan kunnille jatkamalla kuntien yhteisöveron tuotosta samaa suurennettua osuutta.

On myös huomattava, että kevään 2012

kehyspäättökseen valtionosuuksien leikkauksen lisäksi valtionosuuksia leikattiin jo hallitusohjelmassa 631 miljoonalla eurolla. Tämä toteutettiin vuoden 2012 talousarviossa. Leikkausten vaikutusta kuntatalouteen kompensoitiin jatkamalla kuntien yhteisöveron korotusta määräaikaisesti viiden prosenttiyksikön suuruiseksi.

Valtio päättää verovähennyksistä. Suurimpia kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä ovat ansiotulovähennys, eläketulovähennys ja perusvähennys. Kunnallisveron vähennysten myötä on ero kunnan päättämän nimellisen tuloveroprosentin ja todellisen veroasteen (efektiivinen veroaste) välillä kasvanut. Efektiivinen eli todellinen veroaste on maksuunpannun kunnallisveron suhte ansiotuloihin. Useat kunnat ovat kompensoineet vähennysten vaikutuksen nostamalla tuloveroprosenttiaan. Tämän seurauksena kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on noussut, vaikka efektiivinen veroaste on pysynyt lähes muuttumattomana. Verovähennysten myötä kunnallisverotuksen progressio on noussut.

Vuonna 1998 kuntien tuloveroprosenttien painotettu keskiarvo oli 17,5 prosenttia ja vastaavasti efektiivinen veroaste oli 14,5 prosenttia. Vuonna 2012 tuloveroprosentti oli



KUVIO 6. Paikallishallinnon tulolähteiden suhteelliset osuudet kokonaistuloista vuosina 2011 ja 2013.

⁵⁵ Huovari 2012.

noussut 19,3 prosenttiin ja efektiivinen veroaste oli 14,3 prosenttia. Nimellinen veroprosentti ja efektiivinen veroaste eivät korreloi kovin vahvasti toistensa kanssa. Sen sijaan ero nimellisen ja efektiivisen veroasteen välillä vaihtelee kunnittain. Ero on pienin pääkaupunkiseudun kunnissa, Helsingissä 3,4, Espoossa 2,8 ja Kauniaisissa 1,6 prosenttiyksikköä. Vastaavasti ero on suurin Rääkkylässä 8,2 ja Tervossa 8,1 prosenttiyksikköä. Kunnallisverotukseen vaikuttavat vähennykset leikkaavat pääkaupunkiseudun kuntien verotuloja muita kuntia vähemmän, sillä pääkaupunkiseudulla on parempituloisia veronmaksajia ja suurin osa vähennyksistä kohdistuu mataliin tuloluokkiin. Tämä osaltaan mahdollistaa sen, että pääkaupunkiseudun kunnat voivat pitää alhaisempaa tuloveroprosenttia.⁵⁶ Pääkaupunkiseudun kuntien kokonaistulopohja on kaiken kaikkiaan vahva sillä niiden yhteisövero- ja kiinteistöverotulot ovat maan keskiarvoa selvästi korkeammat. Vastaavasti erityisesti pienet kunnat joutuvat nostamaan tuloveroprosenttia selvitäkseen tehtävistään.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu, että kunnallisverotuksen verovähennyksistä johtuvaa kuntien rasiitetta pyritään siirtämään valtion vastuulle nimellisen ja todellisen kunnallisverotason eron kaventamiseksi. Veromuutoksista kuntien tu-

loihin aiheutuvat muutokset kompensoidaan täysimääräisesti.⁵⁷ Taulukosta 5 nähdään veronkevennyskompensaatiot kunnille talousarvioesityksissä vuosina 2010–2013.

Veronkevennysten kompensaatiot kunnille vaikuttavat valtion rahoitusasemaan. Ilman näitä valtiontalouden kehysten ulkopuolisia kompensaatioita kuntien rahoitusasema olisi vielä nykyistään heikompi.

Hallitusohjelman mukaan kiinteistöveron osuutta kuntien tuloista halutaan kuntatalouden vakauttamiseksi myös vahvistaa. Tämä vastaa myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen K 21/2010 koottua asiantuntijanäkemyksiä paikallishallinnon mahdollisimman optimaalisista rahoitusmuodoista.

Kiinteistöveron tuotto onkin poistettu verotulojen tasauksen piiristä. Tällä vahvistetaan kiinteistöveron asemaa kunkin kunnan omalla tulonlähteenä. Toimenpiteellä ei ole vaikutusta kiinteistöveron tuottoon.

Yhteisöveron tuottoa alentavat veroperustemuutokset on pyritty kompensoimaan kunnille korottamalla kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta. Ansiotuloverotuksen perusteisiin ja verovähennyksiin tehdyt muutokset on puolestaan pyritty kompensoimaan korottamalla veroperustemuutoksia vastaavalla määrällä kuntien peruspalveluiden valtionosuutta.⁵⁸

Taulukko 5: Veronkevennysten kompensaatiot kunnille vuosien 2010–2013 talousarvioesityksissä, milj. euroa

2010	2011	2012	2013
873	1 002	1 265	1 313

Lähde: Talousarvioesitykset 2010–2013, yleisperustelut luku 5.

⁵⁶ Huovari 2012.

⁵⁷ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 76.

⁵⁸ Kokoavasti ks. valtion talousarvioesitys vuodelle 2013, yleisperustelut, peruspalvelubudjettitarkastelu, Y90–93 ja Y100–101 sekä valtion talousarvioesitys vuodelle 2012, yleisperustelut, peruspalvelubudjettitarkastelu, Y86–89 ja Y91–Y93.

Uudet tehtävät

Kuntasektori on korostanut valtion toimenpiteitä keskeisenä kuntatalouden epävarmuuden lähteenä. Valtaosa kuntien tehtävistä määräytyy valtion toimesta. Esitetyn kritiikin mukaan kunnille on määrätty tehtäviä ilman, että on tarkkaa käsitystä uusien tehtävien aiheuttamista menoista. Uusien tehtävien kustannusvaikutusten määrittäminen on huomattavan vaikeaa. Oman ongelmansa tähän tuo kuntien ja niiden kustannusrakenteiden erilaisuus. On vaikea arvioida mitä uudistus todella tarkoittaa yksittäisen kunnan näkökulmasta.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuus on yli puolet kustannuksista. Kustannusten jaon tarkistuksen yhteydessä tarkistetaan neljän vuoden välein ovatko kustannukset kasvaneet ennakoitulla tavalla. Mikäli kustannukset ovat kasvaneet enemmän kuin on arvioitu, niin valtio maksaa osansa ylityksestä. Tämä ainakin osittain turvaa kuntien asemaa.

Kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä valtionosuusjärjestelmässä käytetyt yksikköhinnat on tarkistettu kuntasektorilla toteutuneen kustannustason mukaisiksi. Järjestelmä on johtanut siihen, että laskennalliset valtionosuudet ovat riippuvaisia kustannuksista. Tämä tarkoittaa Moisio (2011) mukaan sitä, että kannustin tuottavuuden parantamiselle puuttuu.⁵⁹ Toisaalta Oulasvirta (2012) toteaa, että valtionosuusjärjestelmän kannustimet ovat muilta osin kunnossa, koska laskennallisuudesta johtuen kunnat eivät voi omilla menopäätöksillään saada valtiolta lisää valtionosuuksia.⁶⁰

Valtionosuusjärjestelmää ja siihen sisältyvää kustannustenjaon tasausta uusien tehtävien osalta on myös moitittu. Kuntasektorilla koetaan, että kustannukset arvioidaan tietoisesti liian pieniksi ja että valtio on ollut haluton maksamaan tarkistuksia ajallaan. On esitetty että valtiontalouden kehysten tiukkuus on johtanut siihen, että kunnille suunnattujen uusien tehtävien kustannukset aliarvioidaan. Tarkastusvirasto toi esille erilliskertomuksessaan eduskunnalle (K 21/2010 vp), että peruspalveluohjelmamenettelyn ongelmana on, ettei erilaisten lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksia kuntien talouteen arvioida riittävän hyvin.

Hallitusohjelmaneuvoitteluita edeltäneissä asiantuntijatyöryhmissä pohdittiin erilaisia keinoja valtion kunnille säätämien tehtävien kustannusvaikutusten arvioinnin parantamiseksi. Valtiovarainministeriön kehysmenettelyä kehittänyt työryhmä toi esille vaihtoehtoja, joilla valtiontalouden kehysjärjestelmässä voitaisiin tiukentaa valtion kunnille antamien tai siirtämien tehtävien kustannusvaikutusten hallintaa. Keinona tuotiin esille esimerkiksi velvoitekatto tehtävien siirrolle tai uusista tehtävistä kunnille koituvien lisäkustannusten valtionosuuden nykyistä korkeampi taso, jopa 100 prosentin valtionosuus. Valtioneuvoston kansliassa talousneuvoston alaisuudessa pohdittiin myös kuntatalouden kehystä ja hallintaa. Lisäksi valtioneuvoston kanslian asettaman KOKKA -hankkeen työssä hallituspolitiikan johtamisesta 2010 -luvulla tuodaan esille tarve arvioida uudelleen valtio – kuntasuhdetta ja parantaa päätöksenteon tietoperustaa, mikä koskee myös kunnille säädettävien tehtävien vaikuttavuuden ja kustannusten nykyistä parempaa arviointia.

⁵⁹ Moisio 2011.

⁶⁰ Oulasvirta 2012.

Kuntatalouden kokonaiskäsittelyn ja arvioinnin tietoperustaksi ajateltiin KOKKA -hankkeessa peruspalveluohjelma.⁶¹

Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi vahvistaa peruspalveluohjelman ohjausvaikutusta sekä parantaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä siten, että kunnille siirrettävien tehtävien tai annettavien uusien tehtävien kustannukset ja vaikutukset tulevat paremmin arvioiduksi.⁶² Käytännössä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ohjauksessa ei ole tehty, mutta peruspalveluohjelman ja sen sisältämän arvioinnin sisältöä on kehitetty käsittämään muun muassa tuottavuuskysymykset. Uusien velvoitteiden ja säädöshankkeiden vaikuttavuusarvioinnissa riippumattoman ulkopuolisen arvioijan esittämän 'hintalapun', eli kustannus- ja vaikuttavuusarvioinnin laatiminen systemaattisesti edelleen puuttuu. Hallitusten esitysten vaikutusarviointia on pyritty eri ministeriöiden voimin kehittämään mutta siinä on edelleen kehittämistarpeita.⁶³

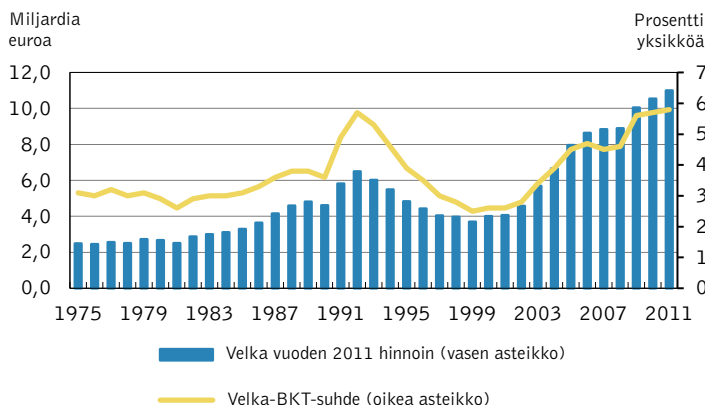
Tarkastusvirasto katsoo, että kunnille määrättävien uusien tehtävien kunnallistaloudellisten vaikutusten arviointiin hallituksen

esityksissä on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tässä yhteydessä tulee arvioida uusien tehtävien taloudellisia vaikutuksia tulo- ja kustannusrakenteiltaan erilaisten kuntien näkökulmasta.

3.3.2 Kuntatalouden sääntelyn tarve

Vuodesta 2005 kuntauudistusten tavoitteena on ollut kuntakoon kasvattaminen sekä yhteistyön lisääminen kuntien välillä. Vuonna 2005 Suomessa oli 416 kuntaa ja vuoden 2013 alusta kuntia on 320. Pieniä kuntia on edelleen huomattavan paljon, jolloin laajojen palveluvelvoitteiden toteuttaminen on monille kunnille haasteellista.

Kuntien menot ovat kasvaneet ja kuntien velkaantuminen on kiihtynyt viime vuosina. Kuntien menot ovat kasvaneet nopeammin kuin tulot. Menojen kasvun taustalla ovat kustannustason nousun ohella valtion kunnille säätämät uudet tehtävät. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen kuntasektorin lainakanta oli vuonna 2011 noin kuusi prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 7. Paikallishallinnon velan taso ja velka-bkt -suhde vuosina 1975–2011.

61 VNK 2012.

62 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 76.

63 Kuntatalouden kannalta merkittävää on esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu, jonka prosessit olivat Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen kohteena, ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 12/2012.

Kuntien takausvastuulla oleva velka on vielä tätä suurempi.

Suomen nykyinen järjestelmä antaa kunnille kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen laajat vapaudet budjetin alijäämän ja velkaantumisen osalta. Budjetin tasapainottamista koskevan säännön mukaan kuntien on tasapainotettava budjettinsa neljän vuoden suunnittelujakson aikana. Säännön rikkomisesta ei seuraa sanktioita. Jatkuva epätasapaino voi kuitenkin johtaa puitelaim mukaiseen kriisikuntamenettelyyn. Moision (2011) mukaan neljän vuoden aikajänne budjetin tasapainottamisessa on pitkä.⁶⁴

Viime vuosien lainakannan nopea kasvu sekä ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet lisäävät osaltaan painetta kuntatalouden tiukemman sääntelyn tarpeelle. Kysymykseen voivat tulla kunnille asetettavat velka- tai tasapainosäännöt tai olemassa olevien ohjauskeinojen kuten peruspalveluohjelmamenettelyn vahvistaminen. Tässä on kuitenkin huomattava, että tasapainotavoitteen voimakas kiristäminen voi johtaa kuntatalouden myötäsyklisyyden lisääntymiseen.

Finanssipolitiikan sääntöjä on perinteisesti sovellettu valtion taloudenhoitoon. Suomessa hyvänä esimerkkinä tästä on valtiontalouden kehysmenettely ja siihen sisältyvä rajoite valtion menojen kasvulle. Kansainvälisesti paikallishallintoa koskevat finanssipolitiikan säännöt sisältävät yleensä budjetin tasapainottamista, velkaantumista, veroasteita sekä menojen kasvua koskevia rajoitteita ja toimintaohjeita. Euroopan komission raportti 'Public finances in EMU – 2012' sisältää katsauksen EU -maissa käytössä oleviin paikallishallinnon finanssipolitiikan sääntöihin.

Tutkimusten mukaan kuntien tulopohja vaikuttaa sääntelyn tarpeeseen siten, että vähemmän tarvetta sääntelylle on silloin, kun kunnan omien tulojen osuus kokonaisbud-

jetista on suuri.⁶⁵ Tällöin paikallishallinnolla on kannustin välttää alijäämäisiä budjetteja, koska kasvavat menot on rahoitettava omilla tuloilla.

Toisaalta verotulojen suuri osuus kuntien tuloista johtaa siihen, että kuntien tulopohja on riippuvainen suhdanteista. Tämä lisää kuntasektorin menojen myötäsyklisyyttä, mikäli noususuhdanteen myötä kertyneet tulot käytetään menonlisäyksiin ja laskusuhdanteen aiheuttamaan tulojen putoamiseen ei kyetä vastaamaan menonleikkauksin. Tällöin kunnat velkaantuvat laskusuhdanteissa.

Vastaavasti paikallistason suuri riippuvuus valtionosuuksista lisää pehmeän budjettirajoitteen mahdollisuutta, koska tuen saajalle saattaa syntyä kannustin kerryttää alijäämiä, jotka lopulta siirtyvät valtion rahoitettaviksi. Tällöin valtion näkökulmasta syntyy tarve rajoittaa paikallistason velkaantumista. Tämä on todennäköisempää tilanteissa joissa kunnan omat tulonlähteet muodostavat suhteessa pienemmän osuuden kunnan tuloista kuin valtiolta saatu tuki. Valtion on lähes mahdotonta välttää tätä tilannetta silloin kun kunnat järjestävät yhteiskunnan kannalta merkittäviä tehtäviä. Mitä tärkeämpiä tehtäviä kunnat hoitavat, sitä suurempi on mahdollisuus, että valtion on ennemmin tai myöhemmin tultava kuntien avuksi esimerkiksi harkinnanvaraisia valtionapuja maksamalla.

Edellä on todettu, että tutkimuskirjallisuuden mukaan paikallishallinnon finanssipolitiikan sääntöjen tarve on riippuvainen siitä, onko kunnilla omia tulonlähteitä, vai ovatko kunnat riippuvaisia valtionosuuksista. Täältä osin on huomattava, että Suomen kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia sen suhteen kuinka suuri osa niiden tuloista muodostuu omista verotuloista ja vastaavasti valtionosuuksista. Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että ei ole olemassa yhtä yhteistä kai-

64 Moision 2011.

65 Sutherland 2005.

kille Suomen kunnille sopivaa finanssipoliitiikan sääntöä. Tästä huolimatta sääntelytarvetta olisi hyvä pohtia kuntien velkaantumisen hillitsemiseksi ja julkisen talouden vakauden turvaamiseksi.

3.3.3 Kuntatalouden ohjaukseen ja niiden kehittämistarpeet

Käynnissä olevan kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on kehittää myös kuntatalouden ohjausta sekä uudistaa kuntalain taloussäännöksiä. Tavoitteena on, että uusi kuntalaki tulisi voimaan vuoden 2015 alusta. Uudistuksissa on otettava huomioon EU:n vaatimukset siitä, että jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön mekanismit joilla voidaan varmistaa koko julkisen talouden vakaus ja kestävyys kuntasektori mukaan lukien.

Tarkastusvaliokunta toi esille mietinnössään (TrVM 10/2010 vp – K 21/2010 vp), että valtioneuvoston kehyksiin sisältyvässä peruspalveluohjelmassa on syytä paneutua nykyistä tehokkaammin niihin toimiin, joilla turvataan pitkällä aikavälillä hyvinvointivaltion ja aivan erityisesti terveys- ja hoivapalvelujen rahoituksen kestävyys.

Kuntataloutta ja sen kehitysnäkymiä arvioidaan peruspalveluohjelman ja -budjetin yhteydessä. Valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa toteutetaan lakisääteisen peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Valtioneuvoston kehyksiin sisältyvässä valmistellussa peruspalveluohjelmalla ja vuosittaisella peruspalvelubudjetilla parannetaan kuntien velvoitteiden ja rahoituksen tasapainoa. Peruspalveluohjelmassa tulee kuntalain mukaan arvioida kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdä ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä

toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöskertomukseen sisältyvässä tilimuistutuskertomuksessa valtiovarainministeriö tuo esille sen, että valtioneuvoston vuosittaisen kehyspäätöksen tarkistusten yhteydessä arvioidaan kuntatalouden kehitysnäkymiä seuraavalla nelivuotiskaudella. Kehyspäätöksen yhteydessä valmisteltava peruspalveluohjelma sisältää arvion kuntatalouden kehitysnäkymistä sekä toimintaympäristön muutoksista. Peruspalveluohjelma sisältää myös toimenpiteet kuntien menojen ja tulojen tasapainottamiseksi. Valtiovarainministeriö siis korostaa tilimuistutuskertomuksessa peruspalveluohjelman merkitystä kuntatalouden tasapainottamisessa. On kuitenkin huomattava, että kehittämistarpeita varmasti on jotta peruspalveluohjelma toimisi tässä tarkoituksessa nykyistä paremmin.

Kehyspäätös sisältää myös päätökset kuntien valtionavusta kehyskaudella. Kuntien valtionavut ovat valtioneuvoston kehyksien piirissä mikä tilimuistutuskertomuksen mukaan välillisesti rajoittaa myös kuntien menojen kasvua. Tässä ei kuitenkaan oteta huomioon sitä että Suomessa kunnat saavat velkaantua suhteellisen vapaasti, jolloin valtionosuuksia säätelemällä kuntatalouden menokehitykseen voidaan vaikuttaa vain rajallisesti. Lisäksi tilimuistutuskertomuksessa korostetaan, että kunnille voidaan määrätä lisää tehtäviä ainoastaan lainsäädännöllä. Valtion tulee huolehtia siitä, että kunnilla on mahdollisuudet selvittää tehtävien hoitamisen. Mikäli kyseessä on uusi tai laajentuva tehtävä, valtionosuusprosentin tulee olla 50. Kunnat vastaavat siis joka tapaukses-

sa merkittäväällä osuudella uusien tehtävien rahoituksesta. Tämä korostaa sitä, että valtion määräämien uusien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen ja tulevaan kustannuskehitykseen on arvioitava huolella.

Peruspalveluohjelman roolin kehittäminen kuntien ohjauksessa voisikin parantaa kuntasektorin ennakoitavuutta. Moisio (2012) mukaan tähän voisi sisältyä kuntatalouden kokonaistilanteen, erityisesti kuntien tehtävien ja niiden kustannusvaikutusten systemaattisen arvioinnin tehostaminen.⁶⁶ Osana tätä vuosittain määriteltäisiin kuntien ja valtion välinen kustannustenjakoa, kuntatalouden rahoituksen tasapaino, kuntaverotuksen tavoitetaso sekä kunnallisten palveluiden tuottavuuskehitys. Suhdannevaihteluihin voitaisiin varautua valtionosuusprosentin avulla niin, että korkeasuhdanteessa valtionosuusprosentti joustaisi alaspäin ja matalasuhdanteessa ylöspäin.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta vahvistetaan. Tämän kehittämisen tavoitteena on kuntatalouden nykyistä parempi ennakointi.

Tampereen yliopisto on toteuttanut Valtiontalouden tarkastusvirastolle tutkimushankkeen, jossa on tarkasteltu ohjauksen merkitystä kuntapalveluiden tuottavuuden kehittämisessä valtio–kunta -suhteen näkökulmasta (Mänttari, Oulasvirta ja Vakkuri, 2013). Tutkimuksessa keskeisessä asemassa on peruspalveluohjelmamenettely ja sen kehittäminen.

Tutkimus on toteutettu vuosina 2010–2012. Tutkimuksessa käydään läpi julkisten palveluiden tuottavuuden mittaamiseen liittyviä ongelmia sekä kuntapalveluiden tuottavuusmittareiden kehittämiseen liittyvää työtä.

Tutkimuksen yleisenä tavoitteena on jäsentää tuottavuusohjausta valtio–kunta -suhteessa. Kuntapäätäjien näkemyksiä tuottavuusohjauksen puitteista sekä erityisesti päätöksenteon mahdollisuuksista on kartoitettu ARTTU -tutkimusaineiston avulla. Tulosten mukaan kuntapäätäjien näkemys oman toiminnan tuloksellisuudesta on varsin korkea. Kyselyyn vastanneiden kuntapäätäjien mukaan palvelut saadaan laadukkaasti järjestettyä ja kunnan asukkaat ovat palveluihin tyytyväisiä. Toisaalta valtion ohjauksen merkitystä kuntien toiminnan kannalta oli vastaajien mukaan vaikea arvioida. Erityisesti peruspalveluohjelman merkitystä kuntien toiminnan kannalta oli vaikea arvioida.

Tutkimuksen toisessa osassa on käyty läpi peruspalveluohjelmamenettelyä tuottavuusohjauksen näkökulmasta alkaen ensimmäisestä vuosille 2005–2008 laaditusta peruspalveluohjelmasta. Peruspalveluohjelman tavoitteisiin kuuluu kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainon edistäminen muun muassa tuottavuuden kehittämisen kautta. Peruspalveluohjelman merkitystä kuntatalouden ohjauksen näkökulmasta ei ole aikaisemmin tutkittu. Tutkimuksen mukaan ensimmäisissä peruspalveluohjelmissa korostettiin lähinnä tarvetta kunnallisten palveluiden tuottavuuden parantamiselle sekä tuotiin esille kunnallisten palveluiden tuottavuuden mittaamiseen liittyviä ongelmia. Erityisesti tuodaan esille palveluiden laadun ja vaikuttavuuden arvioitiin liittyviä ongelmia. Tuottavuusohjauksen näkökulma ei kuitenkaan vielä konkretisoitunut ensimmäisissä peruspalveluohjelmissa.

Peruspalveluohjelma valmistellaan valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä. Vuosi 2011 oli vaalivuosi, joten myös peruspalveluohjelma päivitettiin vaalikauden en-

⁶⁶ Moisio 2012.

simmäisen kehyspäätöksen yhteydessä vastaamaan uuden hallituksen hallitusohjelman mukaisia linjauksia. Peruspalveluohjelma vuosille 2013–2015 annettiin 6.10.2011. Peruspalveluohjelma vuosille 2013–2015 on aikaisempia vuosia konkreettisempi tuottavuusohjauksen osalta. Ohjelmassa korostetaan peruspalveluiden arviointitiedon hyödyntämisen merkitystä sekä asetetaan kunnille ja kuntayhtymille tuottavuustavoitteet. Lisäksi kunnat velvoitettiin laatimaan omat tuottavuusohjelmansa.

Tutkimuksessa nostetaan esille myös kuntien sisäisen ohjausketjun merkitys kuntapalveluiden tuottavuuden tavoittelussa. Hyvinvointipalveluiden turvaamisen kannalta on välttämätöntä, että palvelutuotannon tuottavuutta saadaan nostettua menokehityksen hillitsemiseksi. Tuottavuusohjaus on ollut peruspalveluohjelmamenettelyn keskeisenä tavoitteena ensimmäisestä vuonna 2004 julkistetusta peruspalveluohjelmasta saakka. Vuosien varrella peruspalveluohjelmaan sisältyvä tuottavuusohjaus on kehittynyt konkreettisempaan suuntaan. Tästä huolimatta peruspalveluohjelmaa ei juurikaan hyödynnetä lopullisten käyttäjien eli kuntien tasolla. Tutkimuksessa tuodaan esille, että peruspalveluohjelman tulisi olla yksityiskohtaisempi, jotta sen käyttöarvo olisi kuntatasolla suurempi.

Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan, että valtio–kunta -suhteessa ohjausketju on olemassa. Molemmipuolinen epäluottamus kuitenkin korostaa kuilua tuottavuuskäsitteiden ja tuottavuusohjauksen suhteen. Valtio ei luota kuntien pyrkivän aidosti palvelutuotannon tuottavuuden kehittämiseen ja vastaavasti kunnat eivät luota siihen että valtio asettaa kunnille velvoitteita harkiten. Edelleen on huomattava, että keskeneräinen tai valmisteilla oleva ohjeistus siirtää myös kuntien päätöksentekoa ja kehitystyötä. Ohja-

uksen täytyy olla kohdistettavissa siten, että kohteelle on selvää kuka ohjaa. Tavoitteiden tulee olla mahdollisimman yksiselitteiset. Tämä edellyttää sitä, että tuottavuustavoitteet jalkautetaan käyttäjien tasolle. Ohjauskeinon tulee olla sitouttava siten, että se vaikuttaa käyttäjään joko kannustimen tai sanktion kautta. Tämä edellyttää koko ohjausketjun sitoutumista tavoitteisiin ja niihin liittyviin keinoihin. Tutkimuksesta tulee esille myös normien ja laatusuosituksen suuri merkitys eri asiantuntijaprofessioihin perustuvien peruspalveluiden ohjauksessa. Tehokkaassa tuottavuusohjauksessa tuottavuusajattelu saadaan kirjoitettua näiden normien ja suosituksen sisään.

Kuntarakenne

Kaikki kunnat eivät nykyjärjestelmässä selviä velvoitteistaan. Tämä on johtanut keskusteluun kuntakoon kasvattamisesta ongelman ratkaisemiseksi. Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on elinvoimainen kuntarakenne siten, että kunnat ovat riittävän vahvoja tuottamaan peruspalvelut.

Terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvät ongelmat ovat keskeisessä roolissa kuntarakenne uudistukseen liittyvässä keskustelussa. Suomessa terveyspalvelut ovat suurelta osin sekä palveluiden tuottamisen että rahoituksen osalta kuntien vastuulla mikä poikkeaa useimmista OECD maista. OECD:n Suomea koskevan helmikuussa 2012 julkistetun maakatsauksen mukaan terveyspalveluiden tehottomuus on seurausta palveluiden tuottamisen hajautuneisuudesta.

Kuntien asukkaat ovat myös epätasa-ar-

voisessa asemassa keskenään sillä palveluiden saavutettavuus ja laatu eivät ole samat kaikissa kunnissa.⁶⁷ OECD:n raportissa korostetaan kuntakoon kasvattamisen merkitystä skaalaetujen saavuttamiseksi julkisten palveluiden tuottamisessa.⁶⁸

Olemassa olevat tutkimukset eivät kuitenkaan tue ajatusta kuntakoon kasvattamisen vaikutuksista kustannuksiin. Loikkanen (2012) mukaan valtiovarainministeriön kuntareformityö ja kuntaliitosselvitykset eivät viittaa aihepiiriin liittyvään tutkimuskirjallisuuteen kuntareformien vaikutuksista.⁶⁹ Tästä huolimatta raporteissa korostetaan saavutettavia skaalavaikutuksia.

Tutkimusten mukaan kuntien ja palveluita tuottavien yksiköiden välillä on huomattavia kustannus- ja tehokkuuseroja, mutta näitä selittävät kuitenkin paljon enemmän muut tekijät kuin kunnan tai toimintayksikön koko (Luoma ja Moisio, 2005). Skaalaetuja on, mutta niiden laajuus vaihtelee palvelusta toiseen. Kuntien yhdistymiset tehostavat kuntapalveluja mikäli palveluissa on hyödyntämättömiä mittakaavaetuja. Kuntien yhdistymisen haittapuolena on se, että aluksi kustannukset usein kasvavat. Näin kävi esimer-

kiksi Tanskassa. Lisäksi kuntien yhdistymisen myötä häviää tarve kilpailla veronmaksajista, mikä vähentää painetta lisätä kustannustehokkuutta. Yhdistymisten tuottavuusvaikutuksia voi tämän vuoksi joutua odottamaan. (Moisio, 2011).

Suomalainen erityispiirre on se, että yhdyskuntarakenne on hyvin hajautunut ja että valtio on siirtänyt paikallishallinnon vastuulle hyvin merkittäviä hyvinvointipalveluita. Loikkanen (2012) mukaan hajautunut yhdyskuntarakenne pikemminkin kuin kuntarakenne on keskeinen tehokkuusongelman aiheuttaja julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamisessa. Tämä selittää osaltaan sen miksi Suomen suuret kaupungit sijoittuvat verraten heikosti tutkittaessa palvelutarjonnan tehokkuutta eli sitä kuinka paljon palvelusuoritteita kunnat saavat aikaan resursseillaan. Jos yhdyskuntarakenteelle ei tapahdu mitään kuntarakennetta muutettaessa, yksi keskeinen tehottomuuden syy jää ennalleen.⁷⁰

Tarkastusvirasto suosittelee, että kuntarakennemuutosten yhteydessä myös näihin näkökohtiin kiinnitetään huomiota.

67 Valtiontalouden tarkastusvirasto K 17/2012 vp., 44–49. Valtiontalouden tarkastusvirasto K 17/2011 vp., 64 ja 72–83.

68 OECD 2012.

69 Loikkanen 2012.

70 Valtiontalouden tarkastusvirasto 208/2010.

3.4 Julkisen talouden kestävyys

3.4.1 Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelma

Valtiovarainministeriön arvio Suomen julkisen talouden kestävydestä on laadittu EU:n yhteiseksi sovittujen menetelmien ja laskentaperiaatteiden mukaisesti. Laskelman taustaoletukset perustuvat vuoden 2012 EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymisraportin oletuksiin. Näistä oletuksista valtiovarainministeriön laskelma poikkeaa väestökehityksen arvioinnissa, jossa valtiovarainministeriö käyttää Tilastokeskuksen kansallista vuoden 2009 väestöennustetta Eurostatin väestöennusteen sijasta. Tilastokeskuksen ennusteessa elinikä ja maahanmuutto kasvavat nopeammin kuin Eurostatin ennusteessa. Arvio keskipitkän aikavälin talouskehityksestä perustuu valtiovarainministeriön maaliskuun 2012 ennusteeseen. Laskelmasa työllisyysaste on korkeampi kuin EU:n ikääntymistyöryhmän oletuksissa, johtuen kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä sovitusta eläkejärjestelmän ja työttömyys-turvan uudistuksista.

Vuoden 2012 vakausohjelmassa Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen arvioidaan olevan 3,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Vastaavasti joulukuussa 2010 valtiovarainministeriön arvio kestävyysvajeesta oli 5,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon, kun se vuoden 2011 ohjelmassa oli 4,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

OECD:n arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta keväällä 2012 oli 4,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon, kun se vuonna 2010 oli kahdeksan prosenttia kokonaistuotannosta. Suomen Pankki arvioi jou-

luussa 2012 kestävyysvajeen olevan neljä prosenttia kokonaistuotannosta. Tämä arvio kestävyysvajeesta on puoli prosenttiyksikköä korkeampi kuin kesällä 2012 kevään kehyspäätöksen jälkeen Suomen Pankin esittämä arvio. Joulukuussa 2012 julkistettu Euroopan komission arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta puolestaan on 5,8 prosenttia kokonaistuotannosta.

Euroopan komissio on lausunnossaan Suomen vuoden 2012 vakausohjelmasta esittänyt arvion, jonka mukaan ohjelman keskipitkän aikavälin ennuste perustuu realistisille oletuksille. Vastaavasti vuosien 2011 ja 2010 ohjelmista komissio toi esille, että ne perustuivat erityisesti ohjelmakausien loppupuolella huomattavan optimistisiin oletuksiin.

Kestävyysvaje kertoo kuinka paljon julkisen talouden rahoitusaseman tulisi parantua, jotta julkinen velka ei alkaisi kasvaa hallitsemattomasti. Kestävyysvaje-arvio on painelaskelma, joka kertoo nykyisen meno- ja tulorakenteen vaikutuksen julkisen talouden kehitykseen mikäli toimenpiteisiin julkisen talouden sopeuttamiseksi ei ryhdytä. Arviot ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen, minkä vuoksi ne ovat erittäin herkkiä taustaoletusten muutoksille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toi esille erilliskertomuksessa eduskunnalle valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuudesta (K 21/2010 vp) kestävyysvaje-arvioihin liittyviä epävarmuuksia. Tässä yhteydessä tarkastusvirasto suositteli valtiovarainministeriötä kiinnittämään huomiota laskelmiin liittyvien epävarmuuksien esiin tuomiseen raportoinnissaan sekä tuomaan esille julkisen talouden sopeuttamistarvetta kuvaavan pistearvion lisäksi kestävyyslaskelman taustalla vaikutta-

vat tekijät. Erilliskertomuksessa korostettiin laskelman herkkyyttä lähtötilanteen julkisen talouden rahoitustasapainon muutoksille.

Kestävyyssvajeindikaattoreiden herkkyyden julkisen talouden lähtötilanteen rahoitustasapainon muutoksille tarkoittaa sitä, että taantuman hellittäessä ja talouden keskipitkän aikavälin näkymien parantuessa myös arvio julkisen talouden kestävyyssvajeesta pienenee ja vastaavasti keskipitkän aikavälin näkymien heikentyessä arvio kestävyyssvajeesta kasvaa.

Ero vuosien 2010 ja 2011 ohjelmiin sisältyvien arvioiden välillä johtui suurelta osin suhdannekäänteiden tuomasta laskelman lähtövuoden rahoitusaseman paranemisesta. Vastaavasti ero vuosien 2011 ja 2012 ohjelmien välillä on seurausta uuden hallituksen päättämistä valtiontalouden sopeuttamistoimista ja niistä seuranneesta laskelman lähtövuoden perusjäämän paranemisesta.

Valtiovarainministeriö tuo raportoinnissaan selkeästi esille, että kestävyyssvajeindikaattori on varsin herkkä oletuksille lähtövuoden suhdannekorjatuista eli rakenteellisesta tasapainosta. Potentiaalisen tuotannon ja siten rakenteellisen alijäämän laskentaan liittyvät epävarmuudet korostuvat suhdannekäänteiden aikana. Syksyn 2012 aikana esitetyissä arvioissa kestävyyssvajeesta laskelmien lähtötilanteeseen liittyvä epävarmuus on erityisen suuri. Näin ollen näihin laskelmiin tulee suhtautua varauksella. Vuoden 2012 ohjelmassa laskelman epävarmuudet tuodaan selkeästi esille, mutta kokonaisuudessaan raportointi on edelleen verrattain niukkaa.

Raportoinnissa viitataan Ecofin neuvoston suositusten mukaisten menetelmien ja oletusten käyttöön, mutta laskelman läpinäkyvyyden lisäämiseksi valtiovarainministeriön

tulisi harkita erillisen menetelmäkuvausten laatimista. Tarvetta läpinäkyvyyden lisäämiselle korostaa talousunionia vahvistavaan sopimukseen sisältyvä rajoite julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle. Menetelmäkuvaus voisi olla saatavilla esimerkiksi ministeriön verkkosivuilla.

3.4.2 ETLAn kestävyysslaskelma

ETLA tekee Valtiontalouden tarkastusvirastolle Suomen julkisen talouden rahoituksellista kestävyyttä koskevan tutkimuksen. Tässä tarkastuskertomuksessa raportoidaan tutkimuksen ensimmäiseen osaraporttiin sisältyvä arvio Suomen julkisen talouden rahoituksellisesta kestävydestä vuosille 2012–2060.⁷¹ ETLAn edellinen arvio julkisen talouden rahoituksellisesta kestävydestä tehtiin vuonna 2010.

Tammikuussa 2011 julkaistussa ETLAn kestävyysarviossa todettiin, että 2008 puhjenneella finanssikriisillä on kaksi merkittävää vaikutusta kestävyysarvioihin. Ensinnäkin, sillä on merkitystä kestävyysarvion lähtötilanteessa. Julkiset varallisuusarvot ovat pienempiä ja velat suurempia. Finanssikriisin toinen ja merkittävämpi rooli on muistuttaa miksi on varauduttava odotettua huonompaan kehitykseen yleensä ja miksi sellaisen toteutuessakin on säilytettävä taloudellista liikkumavaraa siltä varalta että uusi suuri kriisi yllättää.

Kriisin pitkittyminen korostaa molempia edellä esitettyjä näkökohtia. Lähtökohtatilanteen arviointi on muuttunut hyvin vaikeaksi, ja velkaantumiseen liittyvä uhka korkeiden nousuista on tullut aiempaa selvemmäksi.

Finanssikriisiin on liitettävä myös kolmas

⁷¹ Lassila & Valkonen, 2013.

näkökohta. Talouspoliittinen toimintaympäristö Euroopassa on muuttunut. Liiallinen velkaantuminen on keskittynyt muutamaamaan ongelmamaahan, mutta vaikutukset ovat suuria kaikissa Euroopan maissa. Ongelmat ovat johtaneet EU -maissa ja euroalueen maissa uusiin finanssipoliittisiin sääntöihin, jotka lainsäädännön kautta vaikuttavat tulevaan politiikkaan myös Suomessa.

ETLA käyttää laskelmassaan Tilastokeskuksen syyskuussa 2012 julkaisemaa väestöennustetta, kuten myös Suomen Pankki joulukuussa 2012 julkaisemassaan arviossa Suomen julkisen talouden kestävyyydestä. Tilastokeskuksen 2012 syyskuussa julkaisema ennuste Suomen väestölle poikkeaa muutamassa suhteessa vuonna 2009 julkaistusta ennusteesta. Työikäisen väestön ennuste on kasvanut suuremman nettosiirtolaisuusoletuksen vuoksi. Yli 65 -vuotiaiden ja yli 80 -vuotiaiden lukumäärien ennusteet ovat puolestaan pienentyneet, koska uudessa ennusteessa kuolevuuden oletetaan alenevan hieman hitaammin. Vanhushuoltosuhte nousee näiden muutosten vuoksi vähemmän kuin 2000 -luvulla tehdyissä ennusteissa. Muutokset ennusteissa perustuvat uusiin havaintuihin kokonaisedelmällisyys- ja nettosiirtolaisuuslukuihin sekä kuolleisuuden muutokseen ajanjaksojen 2007–2011 ja 1987–1991 välillä.

Uusi väestöennuste parantaa julkisen talouden kestävyysnäkyviä. Työeläkemeno kasvaa vähemmän ja työeläkemaksut nousevat vähemmän kuin vuoden 2009 ennusteeseen pohjautuvissa laskelmissa. Uuden ennusteen mukaan eläkkeensaajia on vähemmän ja eläkemaksujen maksajia enemmän. Hitaampi kuolleisuuden alenemisvauhti vaikuttaa vain vähän kokonaiseläkemenoon, koska eläkkeet suurenevät elinaikakertoimen vuoksi aiempaan ennusteeseen verrattuna. Terveysmenojen kehityskuva ei muu-

tu, mutta hoivamenot, jotka keskittyvät yli 80 -vuotiaaseen väestönosaan, kasvavat uuden ennusteen perusteella vähemmän kuin aiemman ennusteen mukaan.

Perusvaihtoehto

ETLAn laskelman perusvaihtoehdossa kriisi ei enää pahene, ja kriisin jälkeen tuottavuus palaa aiemmalle kasvu-uralleen. Suomen talous on sen jälkeen vielä tilanteessa, jossa julkinen velka tai alijäämä ei ylitä uusia EU:ssa sovittuja rajoja.

Kansantalouden lähivuosien näkymät ovat heikentyneet merkittävästi velkakriisin pitkittymisen ja yrityssectorilla käynnissä olevan rakennemuutoksen vuoksi. Tärkeitä kysymyksiä ovat kuinka nopeasti talouskasvu elpyy lähivuosina ja onko kriisi vaikuttanut siihen millaiselle kasvu-uralle päädytään pitkällä aikavälillä. ETLAn taustaoletusten mukaan Suomen yksityisen sektorin tuottavuus oli ennen finanssi- ja velkakriisiä niin lähellä kansainvälistä tuottavuuden kärkeä kuin se voi ilman suuria muutoksia instituutioissa ja talouden toimintadynamiikassa. Perusvaihtoehtoa voisi kutsua myös nopean tuottavuuskasvun vaihtoehdoksi; työn tuottavuuden oletetaan nousevan yksityisellä sektorilla kymmenen vuoden kuluessa edellä kuvatulle potentiaalisen tuottavuuden tasolle ja tämän jälkeen se kasvaa samaa vuosivauhtia kuin eturintamamaissa. Työn tuottavuuden ei oleteta muuttuvan julkisella sektorilla, jonka osuus kansantalouden työtunneista on noin kolmannes.

Näillä olettamuksilla saadaan koko julkisen talouden kestävyysvajeeksi yksi prosenttiyksikkö. Menoja olisi pysyvästi leikatava tai verotusta kiristettävä yhden prosentin verran bruttokansantuotteesta, jotta julkisen sektorin velka ei kasvaisi.

Pitkittyvän kriisin ja hitaan kasvun vaihtoehto

Koska lähtötilanteen arviointi on erityisen epävarmaa euroalueen kriisin takia, ETLA esittää myös vaihtoehtoisen kestävyyskuvan. Se perustuu osittain ETLAn Suhdanne-julkaisussa 2012:2 esitettyyn huonoon vaihtoehtoon, jonka hitaan kasvun trendiä on jatkettu vuoteen 2020 saakka. Myös sen jälkeän tuottavuuden kasvuvauhdin oletetaan jäävän hitaammaksi kuin perusvaihtoehdossa. Oletuksen taustalla on ajatus, että myös tuottavuuden eturintamamaissa kasvuvauhti jää odotettua vaimeammaksi. Suomen suhteellinen asema pysyy näin ollen ennallaan. Hitaan kasvun oloissa on odotettavissa, että työttömyys on korkeampi ja valtion velan reaalikorko, samoin kuin eläkerahastojen tuotto jäävät alhaisemmaksi.

Kestävyysvaje on kasvanut perusvaihtoehtoon verrattuna, mutta ei kovin paljon. Hitaan kasvun vaihtoehdossa arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta on 2,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Miksi kestävyysvaihtoehdoissa on niin pienet erot?

Vuoden 2010 tilanteeseen verrattuna henkeä kohti laskettu bruttokansantuote vuonna 2060 on lähes 2,5 -kertainen perusvaihtoehdossa ja noin kaksinkertainen hitaammassa vaihtoehdossa. Henkeä kohti laskettu bruttokansantuote vuonna 2060 on perusvaihtoehdossa neljänneksen suurempi verrattuna hitaan kasvun tilanteeseen. Vaihtoehdot ovat siis kaukana toisistaan taloudellisen hyvinvoinnin kannalta tarkasteltuna. On huomattava, että Suomen tuottavuuden oletetaan seuraavan muun maailman tuottavuutta, Suomi ei siis jää jälkeen muusta

maailmasta hitaammassakaan vaihtoehdossa.

Julkisen talouden rahoituksellisen kestävyyskannalta vaihtoehdot sen sijaan poikkeavat paljon vähemmän. Kestävyysvaje esimerkiksi kasvaa vain puolitoista prosenttiyksikköä siirryttäessä perusvaihtoehdosta hitaamman kasvun vaihtoehtoon. Tästä erosta työttömyys aiheuttaa 0,2 ja tuottavuus 0,8 prosenttiyksikköä. Velan ylläpito on kalliimpaa hitaamman kasvun aikana, mutta korkotaso on myös oletettu matalammaksi. Eläkerahastojen sijoitustuotot ovat huonompia ja TyEL -sektorin kestävyysvaje suurempi.

Erojen pienuus johtuu siitä, että markkinatalous sopeutuu erilaiseen tuottavuuskehitykseen. Yritykset ja kotitaloudet mukauttavat päätöksiään olosuhteisiin, joihin ne eivät itse voi suoraan vaikuttaa. Myös työmarkkinat sopeutuvat, vaikkakaan eivät täysin, kuten ero työttömyysasteissa kertoo. Julkisen talouden kannalta hitaampi tuottavuuden kasvu näkyy sekä veropohjien ja siten verotulojen kasvuvauhdissa mutta myös menojen, erityisesti palkkamenojen kasvuvauhdissa.

Mallianalyyseissä kotitaloudet ja yritykset elävät budjettirajoituksensa puitteissa, eikä niille synny velkaantumisongelmaa. Julkinen sektori ei sen sijaan mallissa automaattisesti sopeuta menojaan ja tulojaan, vaan se vaatii erillisiä päätöksiä. Kestävyyslaskelma osoittaa, kuinka suuria uusia päätöksiä vaaditaan, jotta velkaantumien pysyy annetussa rajoissa.

Vertailua muihin kestävyysarvioihin

Joulukuussa 2012 julkaistiin kaksi arviota Suomen julkisen talouden rahoituksen kestävydestä. Toinen on Euroopan komission

talous- ja raha-asioiden pääosaston laatima (European Commission, 2012) ja toinen Suomen Pankissa tehty (Kinnunen ym., 2012). Komission arvio kestävyysvajasta on 5,8 prosenttia bruttokansantuotteesta, Suomen Pankin neljä prosenttia. Ne ovat siis selvästi suurempia kuin ETLAn arviot.

Euroopan komission kestävyysarvioita tekevä ryhmä pitää kuuden prosentin rajaa sellaisena, jonka ylittäminen tarkoittaa korkeaa kestävyysriskiä. Suomi myös kuuluu niiden harvojen maiden joukkoon, joiden kestävyysvajearvio on heikentynyt vuodesta 2009. Selvityksessä mukana olleiden EU-maiden keskimääräinen kestävyysvaje on säästöjen, veronkiristysten ja rakenteellisten toimien, kuten eläkeikien noston vuoksi pienentynyt 6,5 prosentista 2,7 prosenttiin. Suomen kestävyysvajeen syveneminen on arvioon mukaan huomattavan suuri, 1,8 prosenttiyksikköä.

Näkemykseni, että kestävyysvaje on suurentunut, on sikäli mielenkiintoinen, ettei se vastaa muiden instituuttien Suomelle tekemiä viimeaikaisia arvioita. OECD:n kestävyysvaje arvio on alentunut aikavälillä 2010–2012 kahdeksasta prosentista 4,6 prosenttiin ja Suomen Pankin arvio samalla aikavälillä kuudesta prosentista 4,2 prosenttiin. Valtiovarainministeriö päivittää oman arvionsa myöhemmin keväällä 2013.

Arvioiden ristiriidan vuoksi on perusteltua täsmentää komission lukujen taustoja. Tärkein osa vajeen muutoksessa on lähtötilanteen rakenteellisen alijäämän 1,4 prosenttiyksikön kasvu. On ilmeistä, että komissio näkee velkakriisin pitkittymisen vaikuttavan merkittävästi myös pitkällä aikavälillä potentiaaliseen tuotantoon, koska tuottavuuden kasvuennustetta on alennettu hieman ja vuoden 2060 työttömyysastetta nostettu huomattavasti Suomen osalta. Toinen asia, joka tuottaa suuremman vajearvion, on se että komis-

siolla on mukana politiikkatoimet vain vuoden 2011 loppuun asti. Sen jälkeen on tehty työuraspöytäkirja ja verotusta on kiristetty.

Suomen Pankin oletus koko kansantalouden tuottavuuden kasvusta on 1,5 prosenttia, mikä on lähellä ETLAn perusvaihtoehtoa, jossa yksityisen sektorin tuottavuus kasvaa 1,75 prosenttia vuodessa ja julkisen sektorin tuottavuus ei kasva. Pankki olettaa eläkesijoitusten reaalituotoksi 3,5 prosenttia vuodessa eli hieman vähemmän kuin ETLA perusvaihtoehtossa. Pankin arviossa työttömyysaste päättyy 6,5 prosenttiin eli puoli prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin ETLAn perusvaihtoehtossa. Sijoitusten matalampi tuotto-odotus ja korkeampi työttömyysaste selittävät osan Pankin korkeammasta kestävyysvajearviosta.

Euroopan komission oletukset tuottavuudesta ja työttömyydestä ovat lähes identtisiä Suomen Pankin oletusten kanssa. Eläkesijoitusten tuottojen osalta komissio käyttäneen yleistä kolmen prosentin reaalkorko-oletusta, joka tässä johtaa suurempaan kestävyysvajeeseen. Huomattakoon, että komission arvio Suomelle pohjautuu Eurostatin väestöennusteeseen.

Erot arvioissa syntyvät valtaosin väestön ikääntymiseen liittyvien menojen erilaisista arviointitavoista. Kinnusen ym. (2012, s. 75) mukaan Suomen Pankin oletukset seuraavat komission ikääntymistyöryhmässä sovitut käytäntöjä. Laskelmissa oletetaan, että "yksilöllisten julkisten palvelumenojen, kuten terveydenhoidon, koulutuksen ja sosiaalimenojen, määrä henkeä kohti kasvaa samaa vauhtia kuin tuottavuus eli BKT työllistä kohti. Palvelujen määrä siis kasvaa elintason kohenemisen myötä. Edelleen oletetaan, että palvelujen hintakehitys seuraa yleistä hintatason nousua. Näiden oletusten seurauksena julkisten palvelumenojen BKT -osuuteen vaikuttaa vain ikärakenteen tai työllisyy-

den muuttuminen.” Ikärakenteen vaikutusten osalta Suomen Pankin arvioissa todetaan, että komission ikääntymistyöryhmän suosituksia seuraten on valittu myös ikäkohtaiset painot terveydenhoidossa, pitkäaikaishoidossa ja koulutuksessa.

ETLAn laskelmissa välituotekäytön osalta oletetaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen muut kuin työvoimakustannukset pysyvät vakiosuhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos näiden välituotteiden hinta seuraisi yleistä hintakehitystä, kasvaisi niidenkäyttö vuodesta 2010 vuoteen 2060 määrällisesti 2,5 -kertaiseksi perusvaihtoehdossa ja lähes kaksinkertaiseksi pitkittyvän kriisin ja hitaan kasvun vaihtoehdossa. Väestön ikääntymiseen pohjautuva hoivapalveluindeksi kasvaa samalla aikavälillä vajaat 50 prosenttia. ETLAnkin laskelmissa siis välituotekäyttö kasvaa nopeammin kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen vaatima työpanos, mutta kasvu on hitaampaa kuin EU:n ja Suomen Pankin arvioissa.

Muiden kuin työvoimakustannusten lisäksi ikäkohtaiset painot terveydenhoidossa, pitkäaikaishoidossa ja koulutuksessa arvioidaan eri tavoin. ETLA antaa enemmän painoa kuoleman läheisyyteen liittyville menoille kuin EU. ETLAn laskutapa johtanee pienempiin ikääntymisvaikutuksiin, vaikka systemaattista vertailua suhteellisen työläiden laskutapojen välillä ei ole tehty. ETLAn laskutapa on kuvattu ETLAn raportin liitteessä 1 Ikääntymis -työryhmän käytäntöjä on kuvattu raportissa European Commission (DG ECFIN) and Economic Policy Committee (AWG) (2012).

Vertailu osoittaa terveydenhoitomenojen keskeisen vaikutuksen arvioihin kestävyysvajeesta. Näin ollen onkin ratkaisevaa millai-

nen näiden menojen kehitys tulee olemaan tulevaisuudessa. Eri mallien tuottamien tulosten keskinäinen vertailu ja saman mallin kanssa tehdyt laskelmat eri oletusten vallitessa ovat hyvä tapa hahmottaa kestävyysvajeeseen vaikuttavia tekijöitä. Tämä johdetaan siitä, että malleissa joudutaan ottamaan eksplisiittisesti kantaa kestävyysvajeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitykseen ja näiden vaikutukseen muuhun talouteen. Tällöin eri tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen tulevat selkeästi esiin, jolloin voidaan analyttisesti lähestyä eri tekijöiden merkitystä kestävyysvajeen suuruudessa.

Ennen finanssikriisiä tehty ETLAn arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta on raportoitu julkaisussa Lassila ja Valkonen (2008). Stokastisen laskelman mediaaniarvio kestävyysvajeesta oli silloin 1,4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuonna 2010 tehty perusarvio oli 2,5 prosenttia (Lassila ja Valkonen, 2011). Joulukuussa 2012 julkistetun laskelman arviot ovat välillä 1–2,5 prosenttiyksikköä. Edelliseen arvioon verrattuna vajetta pienentävät veroihin päätetyt korotukset, työurien pidentämistä koskevat päätökset ja muuttunut väestöennuste. Finanssikriisin pitkittyminen puolestaan kasvattaa vajetta, mutta kummassakin vaihtoehdossa vaikutukset ovat pieniä, ja tärkeintä on millaiselle uralle talous kriisin jälkeen pääsee.

Kestävyysvajearvioiden muutokset eivät ole erityisen suuria, kun niitä vertaavajearvioihin liittyvään epävarmuuteen. Väestöennusteisiin ja sijoitustuottoihin liittyvän epävarmuuden huomioiva 50 prosentin luottamusväli on noin kaksi prosenttiyksikköä, ja 80 prosentin luottamusväli noin neljä prosenttiyksikköä leveä (Lassila ja Valkonen, 2008).

4 Tarkastusviraston kannanotot

4.1 Yhteenveto tarkastushavainnoista

Finanssipolitiikan keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden vakauttaminen ja kestävyys pitkällä aikavälillä. Finanssipolitiikan uskottavuus on peruslähtökohta toimivalle finanssipolitiikalle. Finanssipolitiikan valmistelun ja päätöksenteon tietoperustan avoimuus ja läpinäkyvyys lisäävät finanssipolitiikan uskottavuutta. Edelleen finanssipolitiikan säännöillä pyritään osaltaan turvaamaan julkisen talouden kestävyys. Näin ollen tarkastuskysymyksinä olivat:

- 1 Kuinka hyvin finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän aikavälin vakautta ja kestävyyttä?
- 2 Onko finanssipolitiikan sääntöjä noudatettu?
- 3 Onko finanssipolitiikan valmistelun ja päätöksenteon tietoperustan avoimuus ja läpinäkyvyys suhteessa edelliseen vaalikauden parantunut?

Tarkastuskysymysten 1 ja 2 osalta tässä tarkastusten perusteella laaditussa erilliskertomuksessa raportoitii finanssipolitiikan sääntökehikon noudattamisesta sekä hallitusohjelmaan kirjattujen keskeisten finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta alkaneella vaalikaudella.

Hallitusohjelman menosääntö ja siten vaalikauden kehys ovat keskeinen osa finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Aikaisemmillä vaalikausilla kehystasoa on nostettu hallitusohjelmaan kirjattujen uudistusten toteuttamiseksi. Kuluvalla vaalikaudella kehystasoa on sen sijaan laskettu verrattuna edel-

lisen vaalikauden viimeiseen kehyspäätökseen sekä vielä uudestaan kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä. Tästä huolimatta syksyn 2012 ennusteiden valossa näyttää vahvasti siltä, että hallitusohjelmaan kirjattuja alijäämä- ja velkatavoitetta ei tulla saavuttamaan vaalikauden 2011–2014 aikana. Voidaan kuitenkin todeta, että kuluvalla vaalikaudella menosäännön ja hallitusohjelmaan kirjattujen tasapaino- ja velkatavoitteiden välinen yhteys on aikaisempaa selkeämpi.

Syksyyn 2012 saakka vaalikauden 2011–2014 finanssipolitiikan toteutuksessa päähuomio on ollut valtiontalouden sopeuttamisessa hallitusohjelmaan kirjattujen tasapaino- ja velkatavoitteiden saavuttamiseksi. Valmius kehystason pudottamiseen lisää hallituksen finanssipolitiikan uskottavuutta. Menotason leikkaaminen on historiallista. Kehystasoa on nyt laskettu ensimmäistä kertaa sinä aikana, kun vuonna 2003 uudistettu kehysmenettely on ollut käytössä.

Valtiontalouden kehykset tukevat vain rajallisesti tavoitteita julkisen talouden vakauttamisesta. Julkisista palveluista valtaosa on kuntien menoja. Näitä menoja valtiontalouden kehykset säätelevät vain kehysjärjestelmään sisältyvien valtionosuuksien kautta. Julkisen talouden kestävyysaasteeseen vastaamisen näkökulmasta ongelmana on edelleen valtiontalouden kehysten kapea kattavuus.

Keskipitkän aikavälin näkymät ovat syksyn 2012 aikana heikentyneet merkittävästi. Eikä hallitusohjelman tavoite valtion velkaasteen taantumisen toteutu ilman lisätoimia.

Huolellisten menokartoitusten merkitys korostuu, mikäli kehystasoa halutaan huomattavasti pudottaa. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että välittömät sopeuttamistoimet eivät yksinään riitä takaamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä mikäli tehottomuuksia aiheuttaville rakenteellisille tekijöille ei tehdä mitään.

Julkisessa taloudessa on kestävyysvaje, jonka umpeenkuromisen on tarpeen olla finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa keskeisellä sijalla. Julkisen talouden liikkumavara on kaventunut. Eri tahojen vuoden 2012 aikana esittämät arviot Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta poikkeavat merkittävästi toisistaan, mutta politiikkatoimia vaativan kestävyysvajeen olemassaolo on kuitenkin kiistatonta.

Vuoden 2012 vakausohjelman tarkistuksen yhteydessä keväällä 2012 esitetty valtiovarainministeriön arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta on 3,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Ministeriö päivittää arvionsa keväällä 2013. Suomen Pankin joulukuussa 2012 julkistettu arvio kestävyysvajeesta on neljä prosenttia kokonaistuotannosta. Euroopan komission joulukuussa 2012 julkistama arvio Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta on 5,8 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Osana tarkastusta, julkisen talouden kestävyteen liittyvän tiedon varmentamiseksi, ETLAlta pyydettiin laskelma Suomen julkisen talouden kestävydestä. Tammikuussa 2013 julkistettu ETLAn arvio Suomen julkisen talouden kestävydestä on perusvaihtoehdossa yksi prosentti suhteessa kokonaistuotantoon ja hitaan kasvun vaihtoehdossa 2,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

On kuitenkin huomattava, että laskelmien lähtötilanteen arviointiin liittyvä epävarmuus on suurta. Kestävyysvajearviot ovat varsin herkkiä oletuksille lähtövuoden suhdannekorjatusta eli rakenteellisesta tasapainosta.

Potentiaalisen tuotannon ja siten rakenteellisen alijäämän laskentaan liittyvät epävarmuudet korostuvat suhdannekäänteiden aikana. Syksyn 2012 aikana esitetyissä arvioissa kestävyysvajeesta laskelmien lähtötilanteeseen liittyvä epävarmuus on erityisen suuri. Tämän vuoksi on tarpeen kiinnittää huomiota yksittäisten pistearvioiden lisäksi laskelmien taustaletuksiin ja varsinkin kestävyysvajeen muodostumiseen liittyviin rakenteellisiin seikkoihin. Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennuste muuttaa kuvaa ikääntymisen ja maahanmuuton vaikutuksista. Uusi väestöennuste parantaa julkisen talouden kestävyysnäkyviä.

Kestävyysvajeen pienentämiseksi tehdyt rakenteelliset uudistukset ovat toistaiseksi riittämättömiä. Esimerkkinä rakenteellisista uudistuksista jo päätettyjen toimien lisäksi työurien pidentämisen osalta on työelämän laadun kehittäminen ennen aikaisen työkyvyttömyyden vähentämiseksi sekä myös tosiasiallisen eläkkeelle siirtymisen iän nostamista uusilla toimenpiteillä, joiden yhteydessä on harkittava myös lakisääteisen eläkeiän sitomista eliniän kehitykseen. Jo sovitun työurasopimukseen liitetyt eläkeratkaisut ovat ETLAn mallilla tehtyjen laskelmien mukaan pienentäneet kestävyysvajetta noin puoli prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tärkeä rakenteellisten uudistusten kohde ovat myös talouden kasvun edellytyksiä ja kilpailukykyä vahvistavat verotuksen ja innovaatiopolitiikan uudistukset. Kolmas tärkeä rakenteellisten uudistusten kokonaisuus muodostuu julkisen palvelutuotannon rakenteiden ja toimintatapojen kehittämisestä kustannustehokkaammiksi. Kuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita ja toimintatapoja koskevien uudistusten ripeä ja onnistunut toteuttaminen ovat tässä tärkeitä, samoin ICT:n tehokas hyödyntäminen. Neljäs tärkeä rakenneuudistusten

kokonaisuus on kilpailun toimivuuden ja kilpailullisuuden lisääminen. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellun terveen kilpailun ohjelman nopea toimeenpano ja lisätoimenpiteet kilpailun lisäämiseksi lisäävät kokonaistuotantoa ja työllisyyttä sekä vähentäisivät julkisen talouden menopaineita.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että finanssipolitiikan säännöistä keskeisintä, valtiontalouden kehityksissä asetettua menosääntöä on noudatettu. Kehysten ja finanssipolitiikan sääntöjen kattavuus on kuitenkin liian suppea julkisen talouden kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi.

Omaksutut käytännöt ja toimintatavat osaltaan vaikuttavat finanssipolitiikan hallintavälineiden toimivuuteen niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kehysmenettely on tärkein finanssipolitiikan hallintavälineistä. Sektoripainotteinen toimintatapa kehysvalmistelussa on johtanut resurssien kohdentamisen joustamattomuuteen ja siten uudistukset on toteutettu määrärahalisäyksin.

Uusien politiikkatoimenpiteiden aiheuttamien menotarpeiden lisääminen vanhan menorakenteen päälle ei ole julkisen talouden kestävyyskannalta perusteltu menettelytapa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa uudet politiikkatoimenpiteet on rahoitettu uudelleenkohdennuksin ja säästöin. Julkisen talouden kestävyysvaje ja valtiontalouden tasapainottaminen edellyttävät jatkossakin menonlisäysten toteuttamista uudelleenkohdennuksin. Näin ollen tarkastusviraston näkemyksen mukaan käytännön edellytyksiä uudelleenkohdennuksiin tulee parantaa.

Suomen kuntasektorilla on nykykäytäntöjen valossa kansainvälisesti verrattuna heikko valmius myötävaikuttaa koko julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyskannan. Kuntasektori on korostanut valtion toimenpiteitä keskeisenä kuntatalouden epävarmuuden lähteenä. Tarkastusvirasto katsoo, että kunnille määrättävien uusien tehtävien kunnal-

listaloudellisten vaikutusten arviointiin hallituksen esityksissä on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tässä yhteydessä tulee arvioida uusien tehtävien taloudellisia vaikutuksia tulo- ja kustannusrakenteiltaan erilaisten kuntien näkökulmasta.

Kehyspäätöksen yhteydessä valmisteltava peruspalveluohjelma sisältää arvion kuntatalouden kehitysnäkymistä sekä toimintaympäristön muutoksista. Peruspalveluohjelma sisältää myös toimenpiteet kuntien menojen ja tulojen tasapainottamiseksi. Peruspalveluohjelman roolin kehittäminen kuntien ohjauksessa voisi parantaa kuntasektorin ennakoitavuutta.

Tarkastuskysymys 3 finanssipolitiikan tietoperustan ja toteutuksen avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä perustuu eduskunnan valtiotasäntöiseen asemaan ja tehtäviin sekä finanssipolitiikan tuloksellisuuden edellytyksiin. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen kuinka hyvin päätöksenteon tueksi tehtyjen viranomaislaskelmien taustalla olevat oletukset on esitetty ja perusteltu. Tarkastuksessa havaittiin, että valtiontalouden kehysten läpinäkyvyyttä ja tietoperustaa on kehitetty ja raportointi kehysten noudattamisesta on kehittynyt tarkastusviraston kannanottojen mukaisesti. Verotukia koskeva raportointi on samoin parantunut. Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmaan liittyvä raportointi on edelleen verrattain niukkaa ja laskelman läpinäkyvyyttä olisi hyvä lisätä.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että finanssipoliittisesta näkökulmasta nykyisen rahastojärjestelmän selkein heikkous on siinä, että talousarvion ulkopuoliset rahastot heikentävät valtion taloudellisen aseman läpinäkyvyyttä. Valtio velkaantuu edelleen. Samanaikaisesti valtio rahastoi varoja erityisiin tarkoituksiin. Yhtenäisen konsolidoidun tilinpäätöksen ja sille perustuvan tasehallinnan puuttuessa on vaarana, että kuva valtion rahoitusasemasta kokonaisuutena heikkenee.

4.2 Tarkastusviraston suositukset

- 1 Finanssipolitiikan välittömät sopeuttamistoimet eivät yksinään riitä takaamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä mikäli tehottomuuksia aiheuttaville rakenteellisille tekijöille ei tehdä mitään. Uudistusten toteuttaminen vaatii aikaa, joten päätöksiä täytyy tehdä nopeasti.
- 2 Vaalikauden 2011–2014 toisella puoliskolla tärkeää on saada nopeasti aikaiseksi kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia. Ennen päätöksiä tulojen ja menojen sopeutuksista tarvitaan selkeitä päätöksiä rakenteellisista uudistuksista. Sopeutustoimissa on välttämätöntä arvioida kuntien ja valtion tehtäviä sekä kohdentaa niitä myös valtion siirtomenoihin eli etuisuusjärjestelmiin ja valtionapuihin.
- 3 Valtiontalouden kehykset ja siihen sisältyvä menosääntö ovat kuluvalle vaalikaudella aikaisempaa paremmin yhteydessä hallitusohjelmaan kirjattuihin alijäämä- ja velkatavoitteisiin. Menosääntö on tärkein finanssipolitiikan hallintavälineistä Suomessa ja kehystason pudotukset hallitusohjelman sekä kevään 2012 kehysriihen yhteydessä ovat historiallisia. Tämä lisää harjoitetun finanssipolitiikan uskottavuutta. Tästä huolimatta hallitusohjelmaan kirjattuja alijäämä- ja velkatavoitteita ei tulla saavuttamaan vaalikauden aikana.
- 4 Edessä on todennäköisesti hitaamman talouskasvun kausi. Näin ollen valtiontalouden menosääntö sekä tasapainotavoitteet olisi tärkeää tulevilla vaalikausilla mitoittaa suhteellisen varovaisen talouskasvua koskevan arvion mukaan.
- 5 Todennäköisesti odotettavissa olevan hitaamman talouskasvun oloissa edes välttämättömiä uudistuksia ei voida toteuttaa kullekin hallinnonalalle osoitetuin määrärahalisäyksin, sen sijaan rahoitus on löydettävä uudelleenkohdennuksin. Tämän vuoksi on tärkeää, että kannustimet uudelleenkohdennuksille ovat olemassa. Lisäksi jatkuva menorakenteen arviointi antaa paremmat edellytykset syvällisempien menokartoitusten tekemiseen, jotka ovat tarpeen määrärahojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen varmistamiseksi. Menokartoitukset ovat perustana kehystason sopeuttamiselle aikaisempaa vaimeamman talouskasvun oloihin.
- 6 Sektoripainotteinen toimintatapa kehysvalmistelussa on johtanut resurssien kohdentamisen joustamattomuuteen. Kokonaisnäkemys finanssipolitiikan linjasta ja sen vaatimista priorisoinneista kehys- ja talousarviovalmistelussa tulee poliittisen ohjauksen kautta. Mikäli tämä puuttuu, tarvittavat hallinnonalojen väliset painopistemuutokset jäävät toteutumatta.
- 7 Kuntatalouden kestävyysnäkökulmasta kunnille lainsäädännöllä määrätävien tehtävien taloudellisten vaikutusten arvioitiin tuleen kiinnittää aikaisempaa paremmin huomiota. Päätösten vaikutukset erilaisiin kuntiin ja niiden meno- ja tulorakenteisiin täytyy erityisesti selvittää. Valtiovarainministeriössä laadittua arviointia kuntien tehtävistä ja velvoitteista on tarpeen jatkaa arvioinnilla kuntien tehtävien ja velvoitteiden sopeuttamistarpeista. Kuntien tehtäviä koskevien säädoskehdotusten vaikut-

tavuuden ja kustannusten arvioinnissa olisi nykyistä enemmän hyödynnettävä riippumattomien tutkimuslaitosten tuottamaa tietoa.

- 8 Olemassa olevia kuntatalouden ohjauskeinoja tulee kehittää paremmin vastaamaan julkisen talouden kestävyysvajetta seuraavia haasteita. Peruspalveluohjelmamenettelyn kehittämistä nimenomaan valtion kuntiin kohdistuvan lainsäädännön ja toimenpiteiden arvioinnin ja ohjauksen välineenä on perusteltua jatkaa. Peruspalveluohjelman poh-

jalta voidaan toteuttaa myös kuntataloutta koskevien finanssipolitiikan sääntöjen asettaminen siten kuin uusi EU:n talouspolitiikan ohjausta ja hallintaa koskeva säännöstö, erityisesti EU:n budjettikehysdirektiivi edellyttävät.

- 9 Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmiin liittyvä raportointi on edelleen verrattain niukkaa. Valtiovarainministeriön tulisi harkita menetelmäkuvausten laatimista. Menetelmäkuvaus voisi olla saatavilla esimerkiksi ministeriön verkkosivuilla.

LÄHTEET

Blanchard, Olivier & David, Leigh: Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper WP/13/1. IMF, Washington D.C. 2013.

Borge, Lars-Erik & Jørn, Rattsø: Fiscal Federalism: International Experiences and the Nordic Response, in Antti Moisio (ed.): Essays on municipal reform, VATT Julkaisu 61. VATT, Helsinki 2012, 15–42.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2012 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle vuoden 2012 valtiopäiville.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tuotannollisten investointien korotetuista poistoista verovuosina 2013–2015 ja tuotannollisten investointien väliaikaisesti korotetuista poistoista annetun lain kumoamisesta, VaVM 20/2012 vp.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vuosina 2013–2015, VaVM 35/2012 vp.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sijoitustoiminnan veronhuojennuksesta verovuosina 2013–2015 ja laiksi verotusmenettelystä annetun lain 16 §:n muuttamisesta VaVM 37/2012 vp.

European Commission (2012): Public Finances in EMU – 2012.

European Commission (2012): Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy, No 8.

European Commission (2012): The 2012 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060), European Economy, No 2.

Euroopan komission suositus Suomen vuoden 2011 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä vakausohjelman päivityksestä, SEC (2011) 734 final.

Euroopan komission suositus Suomen vuoden 2012 kansallisesta uudistusohjelmasta ja vakausohjelman päivityksestä, KOM (2012) 312 lopullinen.

Euroopan komission työasiakirja Suomen vuoden 2011 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä vakausohjelman päivityksestä, SEC (2011) 805 final.

Euroopan komission työasiakirja Suomen vuoden 2012 kansallisesta uudistusohjelmasta ja vakausohjelman päivityksestä, SWD(2012) 312 final.

Euroopan unionin neuvoston suositus 2011/C 216/02 Suomen vuoden 2011 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä vakausohjelman päivityksestä, 12.7.2011, EY VL C 216, 22.7.2011.

Euroopan unionin neuvoston suositus 2012/ C 219/08 Suomen vuoden 2012 kansallisesta uudistusohjelmasta ja vakausohjelman päivityksestä, EUVL C 219, 24.7.2012.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuotannollisten investointien korotetuista poistoista verovuosina 2013–2015 ja tuotannollisten investointien väliaikaisesti korotetuista poistoista annetun lain kumoamisesta, HE 94/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vuosina 2013–2015, HE 175/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta, HE 197/2012 vp.

Huovari, Janne (2012): Veromuutosten vaikutus metropolialueen kunnallistalouteen; Heikki A. Loikkanen & Seppo Laaksonen & Ilkka Susiluoto toim. Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin, Helsingin kaupungin tietokeskus, 2012.

IMF: Code of Good Practises on Fiscal Transparency. IMF Manual on Fiscal Transparency. International Monetary Fund, Washington D.C., 2007. IMF 2007.

IMF World Economic Outlook October 2012. International Monetary Fund, Washington D.C., 2012. IMF WEO 2012.

Kangasharju, Aki ja Aaltonen, Juho (2006): Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia? VATT -tutkimuksia 119, Helsinki, 2006.

Kilpailuvirasto: Kilpailukatsaus. Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008. Kilpailuvirasto, Helsinki 2008. Kilpailuvirasto 2008.

Kilpailuvirasto/Ahonen (toim.): Kilpailukatsaus 2. Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011, Kilpailuvirasto, Helsinki 2011. Kilpailuvirasto/Ahonen 2011.

Kinnunen, Helvi & Mäki-Fränti, Petri & Viertola, Hannu (2012): Suomen julkisen talouden kestävyystarkasteluja, Euro ja Talous 5/2012: Talouden näkymät, Suomen Pankki.

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2013): Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys, ETLA Raportit, No 3, 2013.

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2008): Fiscal Sustainability in Finland: a stochastic analysis, Bank of Finland Researc Discussion papers 28/2008.

Loikkanen, Heikki A. (2012): Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta – periaatteita, argumentteja ja empiriaa; Heikki A. Loikkanen & Seppo Laaksonen & Ilkka Susiluoto toim. Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin, Helsingin kaupungin tietokeskus, 2012.

Kurri, Samu (2012): Euroalueen talouspoliittinen koordinaatio – Mitä on tehty ja miksi?; Euro&Talous, 1/2012.

Moisio, Antti & Luoma, Kalevi (2005): Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot, VATT muistioita 69.

Moisio, Antti (2011): Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous, VATT valmisteluraportit 10, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2011.

Moisio, Antti ja Oulasvirta, Lasse (2012): Pääkaupunkien tehtävät ja rahoitus Pohjoismaissa; Heikki A. Loikkanen & Seppo Laaksonen & Ilkka Susiluoto toim. Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin, Helsingin kaupungin tietokeskus, 2012.

Mänttari, Pietu; Oulasvirta, Lasse ja Vakkuri, Jarmo (2012): Tuottavuusohjaus valtio–kunta-suhteessa, Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2013.

OECD: Economic Policy Priorities 2011. Going for Growth. OECD, Paris 2011. OECD 2011.

OECD Economic Surveys: Finland 2012, February 2012.

OECD: Economic Policy Reforms. Going for Growth 2012. OECD, Paris 2012a. OECD 2012a.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011, Valtioneuvoston tiedonanto VNT 2/2011 vp.

Tuomas Pöysti: Tieto käyttöön johtamisessa. Reviisori 1/2011, 3. Pöysti 2011.

Sutherland, Douglas & Robert, Price & Isabelle, Joumard (2005): Subcentral government fiscal rules, OECD Economic Studies, vol. 2005/2.

Suomen Pankki: Syksyn 2012 kokonaistaloudellinen ennuste. Euro ja talous 5/2012.

Reviisori 1/2011: Kaikki irti tiedosta. Reviisori 1/2011, 4–6.

Tammi, Jari (2010): Kustannusrakenteiden ja tuloksellisuuden kehitys ARTTU -tutkimuskunnissa. Teoksessa: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro. 3, Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopisto, Helsinki 2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Terveen kilpailun edistämisohjelma 19.9.2012 (muistio hallituksen iltakoulussa).

Valtioneuvoston kanslia: Hallituspolitiikan johtaminen 2010 -luvulla (ns. KOKKA -hankkeen raportti), Valtioneuvoston kanslian julkaisu 7/2011, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2011.

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle: sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ja rahoitus, M 3/2012 vp.

Valtion talousarvioesitys 2012.

Valtiontalouden kehukset vuosille 2013–2016. Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2012 vp.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen tarkastuksesta K 14/2012 vp.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle vuoden 2012 valtiopäiville, K 17/2012 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde, Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus 17/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Finanssipolitiikan tarkastuksen ohjeet. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2012, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: vuosikertomus vuoden 2011 valtiopäiville. K 17/2011 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 208/2010. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 2010. VTV 208/2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset IT-hankkeet. Tuloksellisuustarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 217/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 2011. VTV 217/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 229/2011, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 2011. VTV 229/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1/2012, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 2012. VTV 1/2012.

VTV (2011): Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, K 21/2010 vp.

Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2007.

Valtiovarainministeriö: Julkisen talouden valinnat 2010 -luvulle, Valtiovarainministeriön julkaisu 49/2010.

Valtiovarainministeriö: suhdannekatsaus 1/2011, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2011.

Valtiovarainministeriö: Taloudellinen katsaus. Kevät 2011, Talouden kehitys ja finanssipolitiikan linja 2011–2015.

Valtiovarainministeriön julkaisu 15a/2011, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2011. Valtiovarainministeriö 15a/2011.

Valtiovarainministeriö, valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä: Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2011. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2011. Valtiovarainministeriö 17/2011.

Valtiovarainministeriö: suhdannekatsaus 2/2012, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2012.

Valtiovarainministeriö: Suomen vakausohjelma 2012. Valtiovarainministeriö 15a/2012, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2012.

Valtiovarainministeriö: Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen ohjelma, kevät 2012. Valtiovarainministeriö 16a/2012, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2012.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)