Valtiovarainministeriön meno- ja verokartoitukset

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset

14/2026

Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Valtiovarainministeriön meno- ja verokartoitukset

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset

14/2026

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/423/04.05.01/2025

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen finanssipolitiikan tarkastuksen Valtiovarainministeriön meno- ja verokartoitukset. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnalle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2028.

Helsingissä 11. syyskuuta 2026

Matti Okko
valvontayksikön johtaja

Mika Sainio
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

Julkaisutiedot

ISSN-L: 1799-8093
ISSN: 1799-8107 (pdf)
ISBN: 978-952-499-599-3 (pdf)
URN:ISBN: 978-952-499-599-3
urn.fi/urn:isbn:978-952-499-599-3

Kuvatiedot

Valokuva: GettyImages.

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat valtiovarainministeriön (VM) keväällä 2023 julkaisemat menokartoitus (”Meno- ja rakennekartoitus”) sekä verokartoitus. Kartoitusten tarkoituksena on tuottaa tietoa julkisen talouden tulo- ja menovirroista, jotta päätöksentekijät voivat tehdä julkisia tuloja ja menoja koskevia informoituja päätöksiä.

Kartoituksilla oli keskeinen merkitys kevään 2023 hallitusohjelmaneuvotteluissa. Säännölliset kartoitukset voidaan nähdä keskeisenä osana finanssipoliittista kehikkoa eli julkisen talouden ohjausjärjestelmää.

Tarkastuksen tarkoituksena oli varmentaa, että päätöksentekijöille esitetty tieto julkisen talouden vahvistamisvaihtoehdoista on oikeaa ja riittävää. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, ovatko julkisen talouden vahvistamisen tietoperustana olleet meno- ja verokartoitukset olleet kattavia, ja ovatko esitettyjä vahvistamistoimia koskevat arviot olleet ajantasaisia, läpinäkyviä ja keskenään johdonmukaisia. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, onko kartoitusten jatkuvuus osana finanssipolitiikan tietoperustaa turvattu.

Vuoden 2023 meno- ja verokartoitus olivat olennainen edistysaskel kartoitusten laatimisessa

Vuoden 2023 kartoitukset olivat Suomessa aiemmin julkaistuja kartoituksia selvästi laajempi kokonaisuus. Kartoitusten rajausten piirissä olivat koko julkisen talouden tulot ja menot, vaikkakin yksityiskohtaisuudessa oli vaihtelua eri osa-alueilla. Verokartoitus laadittiin nyt ensimmäistä kertaa. Kartoitukset sisälsivät sekä julkisten tulojen ja menojen kuvailua että nostoja säästö- ja veronkorotusvaihtoehdoiksi.

Olennaiset valtion budjetin tulo- ja menoerät olivat pääsääntöisesti mukana kartoitusten kuvailevissa tarkasteluissa. Verotuista suuri osa sisältyi verokartoitukseen, mutta kaikkia merkityksellisiä verotukia ei käsitelty. Kartoitukset perustuivat nykyiseen meno- ja tulorakenteeseen ja keskittyivät nopeavaikutteisiin toimiin. Kartoitukset eivät sisältäneet esimerkiksi ehdotuksia uusista veroista.

Meno- ja verokartoitukset julkaistiin erillisinä dokumentteina. Tämä voi vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista julkisen talouden vahvistamismahdollisuuksista. Kahdesta erillisestä kartoituksesta ei julkaistu yhteenvetodokumenttia. Lisäksi on riski, että sellaiset toimenpiteet ja teemat, joihin liittyy kiinteästi sekä meno- että veroulottuvuus, hahmottuvat kartoituksista heikosti.

Molemmissa kartoituksissa nostettiin esiin runsaasti konkreettisia vaihtoehtoja vahvistaa julkista taloutta. Esiin nostetuissa toimenpiteissä oli selkeitä painotuksia tiettyihin veroihin ja menokohteisiin. Toimenpiteiden priorisoinnissa käytettävien periaatteiden valinta ja soveltaminen on väistämättä jossain määrin subjektiivista. Tämän takia on tärkeää, että sekä priorisointiperiaatteet että niiden soveltamisen kautta syntyneet painotukset on kuvattu läpinäkyvästi. Toimenpiteiden priorisoinnissa käytettyjä periaatteita oli kuvattu molemmissa kartoituksissa. Verokartoituksen sisältämät toimenpiteet olivat linjassa kartoituksessa mainittujen periaatteiden kanssa. Esiin nostettujen toimenpiteiden kohdentumista tai painottumista eri kohteisiin ei esitetty kootusti menokartoituksessa, minkä takia säästömahdollisuuksien kokonaisuus ei hahmottunut riittävästi.

Menokartoituksessa ei kuvattu riittävästi sopeutustoimien vaikutuksia

Menokartoituksessa esiin nostetut toimenpiteet nojautuivat sekä varsinaisiin vaikutusarvioihin että mahdollisen säästön suuruusluokkaa kuvaaviin mittakaava-arvioihin. Arviot todettiin otoksen perusteella yleisesti ottaen ajantasaisiksi. Mittakaava-arvioiden perusteissa esiintyi vaihtelua. Joillekin mittakaava-arvioille esitettiin kartoituksessa selkeitä perusteita tai mahdollisia säästön toteutumisen tapoja, mutta kaikille mittakaava-arvioille ei esitetty selkeää perustetta tai arviota säästön vaikutuksista.

Menokartoituksessa ei tuotu selkeästi esiin toimenpiteiden epäsuorien vaikutusten sisällyttämistä koskevaa linjausta. Tällä rajauksella oli suuri merkitys, koska menokartoituksessa huomioitiin suorien budjettivaikutusten lisäksi suuriksi arvioituja, työllisyyden parantumiseen perustuvia julkisen talouden vaikutuksia. Säästöjen vaikutusta kulutukseen ja investointeihin ei puolestaan huomioitu kartoituksessa.

Toimenpiteiden tulonjakovaikutusten laajempi esittäminen menokartoituksessa olisi ollut tarpeellista. Kyseisillä vaikutuksilla on merkitystä siihen, miten kartoituksessa esitetyt, toimien kohdentumista koskevat periaatteet toteutuvat.

Työllisyysvaikutusten epävarmuus hahmottui menokartoituksesta puutteellisesti. Työttömyysturvaleikkauksiin liittyvien työllisyysvaikutusten epävarmuutta ja näiden vaikutusten toteutumisen aikajännettä ei kuvattu numeerisesti eikä sanallisesti. Siten suoraa budjettivaikutusta epävarmempi ja hitaampi työllisyysvaikutuksen kautta muodostuva julkisen talouden vaikutus rinnastui liialti suoraan budjettivaikutukseen. Tämän seurauksena menokartoituksesta ei kaikilta osin syntynyt johdonmukainen ja vertailukelpoinen kuva kartoituksen sisältämien erilaisten toimien vaikutuksista.

Kartoitusten jatkuvuus tulee turvata

Kartoitusten valmistelussa on pyritty hyödyntämään laajaa asiantuntemusta muun muassa pyytämällä lausuntoja tutkimuslaitoksilta. Valmistelun alussa toteutettu lausuntokierros ei kuitenkaan ole kattanut kaikkia mahdollisia asiantuntemusta omaavia organisaatioita. Sektoriministeriöiden osallistaminen kartoitusten valmisteluun on ollut vaihtelevaa ja jäsentymätöntä, minkä vuoksi toteuttamiskelpoisia ja tehokkaita säästötoimia saattaa jäädä pois kartoituksesta. Tämä voi myös vaikuttaa säästötoimien vaikutusarvioiden laatuun. Kartoituksille ei ole osoitettu erillistä resurssia VM:ssä, vaan ne toteutetaan muun työn ohella.

Menokartoituksen tai verokartoituksen jatkuvuutta ei ole turvattu kirjaamalla velvoitetta kartoitusten laadinnasta ja julkaisusta lakiin tai asetukseen. Kartoitusten laadintaprosessi ja menetelmät ovat vaihdelleet, eikä niiden laatimisesta ole muodostunut vakiintuneita käytäntöjä. Meno- ja verokartoitus tehdään pääosin toisistaan erillisissä prosesseissa. Nykymuotoisen kartoituskokonaisuuden säännönmukainen laatiminen on jossain määrin epävarmaa, koska nykyisellään se riippuu virkamiesjohdon ja poliittisen johdon harkinnasta ja päätöksistä.

Tarkastusviraston suositukset

Valtiovarainministeriön tulee

1. esittää meno- ja verokartoituksissa perusteltu ja johdonmukainen linjaus siitä, miten erilaiset vaikutukset huomioidaan ja esitetään kartoituksissa. Siltä osin kuin arvioihin sisällytetään epäsuoria vaikutuksia, tulee huolehtia näiden vaikutusten luonteen kuvaamisesta, erityisesti koskien vaikutusten epävarmuutta ja vaikutusten toteutumisen aikajännettä.

2. esittää menokartoituksessa yhteenveto esiin nostettujen säästömahdollisuuksien kohdentumisesta eri menokohteisiin.

3. huolehtia kartoitusten jatkuvuudesta edistämällä sitä, että kartoitusten laadinta- ja julkaisuvelvoite lisätään lainsäädäntöön, esimerkiksi asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta.

4. luoda systemaattinen prosessi vaalikausittaisille säännönmukaisille meno- ja verokartoituksille, jossa varmistetaan sektoriministeriöiden ja muiden asiantuntijoiden järjestelmällinen osallistaminen prosessiin. Prosessista on laadittava kuvaus, jossa kuvataan muun muassa prosessin organisointi, osallistuvat tahot, tarkasteltava kokonaisuus sekä aikataulut.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot **5**

1 Mitä tarkastettiin **9**

2 Muodostivatko vuoden 2023 meno- ja verokartoitukset kattavan tietoperustan julkisen talouden vahvistamiseksi? **11**

2.1 Vuoden 2023 kartoitukset muodostivat aiempia kartoituksia selvästi kattavamman kokonaisuuden 11

2.2 Valtion budjettitalouden menot ja verot olivat kattavasti mukana kartoituksissa 14

2.3 Esiin nostetuissa toimenpiteissä oli selkeitä painotuksia 16

2.4 Kartoitukset käsittelivät menoja ja veroja erikseen, perustuen julkisen talouden nykyisiin rakenteisiin 19

3 Esitettiinkö vuoden 2023 meno- ja verokartoituksissa luotettavat arviot julkisen talouden vahvistamistoimenpiteistä? **22**

3.1 Julkisen talouden vahvistamistoimien arviot perustuivat monipuolisiin lähestymistapoihin 22

3.2 Työllisyysvaikutusten epävarmuus hahmottui menokartoituksesta puutteellisesti 25

4 Onko meno- ja verokartoitusten laadinnan jatkuvuus turvattu? **27**

4.1 Velvoitetta säännöllisten kartoitusten laatimisesta ja julkaisemisesta ei ole kirjattu lainsäädäntöön 27

4.2 Sektoriministeriöiden osallistaminen kartoituksiin on epäsäännöllistä 29

Liite: Miten tarkastettiin **33**

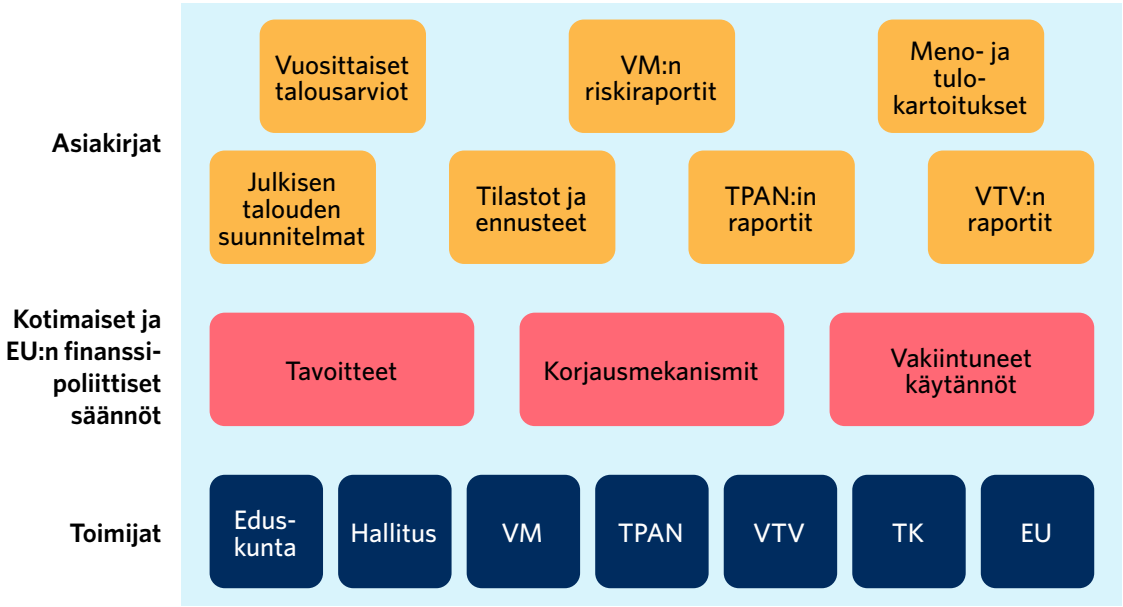
Viitteet **37**

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena olivat valtiovarainministeriön (VM) keväällä 2023 julkaisemat meno- ja rakennekartoitus (jäljempänä kertomuksessa myös "menokartoitus") sekä verokartoitus. VM:n julkaisemien kartoitusten tarkoituksena on tuottaa tietoa julkisen talouden tulo- ja menovirroista, jotta päätöksentekijät voivat tehdä tuloja ja menoja koskevia informoituja päätöksiä. Erityisesti kartoitusten tarkoituksena on tarjota vaihtoehtoisia keinoja julkisen talouden vahvistamiseksi eri meno- ja tuloluokkiin kohdistuen.

Näillä kartoituksilla oli keskeinen merkitys kevään 2023 hallitusohjelmaneuvotteluissa finanssipoliittisten toimien valmistelussa. Vaalikauden vaihteessa julkaistavilla meno- ja verokartoituksilla ennakoidaan olevan myös jatkossa suuri vaikutus hallitusten meno- ja veropäätösten valmisteluun. Kartoituksilla on siten erittäin suuri välillinen valtiontaloudellinen ja julkistaloudellinen merkitys. Säännölliset kartoitukset voidaan nähdä olennaisena osana finanssipoliittista kehikkoa eli julkisen talouden ohjausjärjestelmää (kuvio 1). Eduskunnan tarkastusvaliokunta[1] on painottanut menokartoitusten tärkeyttä, ja OECD[2] on suosittanut Suomelle säännöllisten menokartoitusten laatimista.

Kuvio 1. Meno- ja tulokartoitukset osana finanssipoliittista kehikkoa. Lyhenne TPAN viittaa Talouspolitiikan arviointineuvostoon. Lyhenne TK viittaa Tilastokeskukseen.



Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, ovatko julkisen talouden vahvistamisen tietoperustana olleet meno- ja verokartoitukset olleet kattavia ja luotettavia sekä onko kartoitusten jatkuvuus osana finanssipolitiikan tietoperustaa turvattu. Kartoitusten luotettavuudella tarkoitetaan tässä kertomuksessa sitä, ovatko kartoituksissa esiin nostettujen julkisen talouden vahvistamistoimien vaikutusarviot ajantasaisia, läpinäkyviä ja johdonmukaisia.

Tarkoituksena oli varmentaa, että päätöksentekijöille esitetty tieto julkisen talouden vahvistamisvaihtoehdoista on oikeaa ja riittävää. Tarkoituksena oli, että tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää myös kartoitusten kehittämisessä ja seuraavalla kartoituskierroksella.

Voimassa olevien linjausten perusteella VM toteuttaa kahdentyyppisiä kartoituksia: vaalikauden vaihteeseen tähtääviä virkamiesvetoisia laajempia kartoituksia ja poliittisen ohjauksen piirissä olevia suppeampia (kohdennettuja) kartoituksia. Tarkastuksessa rajauduttiin vaalikausikartoituksiin.

Tarkastuksen normatiivinen arviointi rajautui virkamiesvalmisteluun. Tarkastuksessa ei siten tarkastettu sitä, ovatko päätöksentekijöiden tekemät finanssipoliittiset toimet tai toimenpidekokonaisuudet, joiden valinnassa on hyödynnetty meno- ja verokartoituksia, taloudelliselta tai muulta kannalta perusteltuja.

Tarkastuksessa ei tarkastettu VM:n toteuttamia vuotta 2023 vanhempia kartoituksia. Tarkastuksessa ei myöskään tehty kannanottoja tarkastuksen aikana alkaneesta uudesta, seuraavaan vaalikauden vaihteeseen kytkeytyvästä kartoitusprosessista. Meneillään olevaa kartoitusta koskevat havainnot on kuitenkin soveltuvin osin huomioitu kertomuksessa.

Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

Tarkastuskysymyksenä arvioitiin ensinnäkin, muodostivatko vuoden 2023 meno- ja verokartoitukset kattavan ja luotettavan (eli ajantasaisen, johdonmukaisen ja läpinäkyvän) tietoperustan, jonka avulla voidaan vahvistaa julkista taloutta. Kysymystä arvioitiin finanssipolitiikan tarkastuksen yleiskriteeriä vasten, jonka mukaan julkisen talouden tilanteesta ja kestävyydestä sekä politiikkatoimien perusteista tulee antaa oikea ja riittävä kuva. Lisäksi tarkastuskysymyksenä arvioitiin, onko meno- ja verokartoitusten laadinnan jatkuvuus turvattu. Kysymyksen arviointi perustui lähtökohtaan, että julkisen talouden vahvistaminen edellyttää ajantasaista ja kattavaa tietoperustaa.

2 Muodostivatko vuoden 2023 meno- ja verokartoitukset kattavan tietoperustan julkisen talouden vahvistamiseksi?

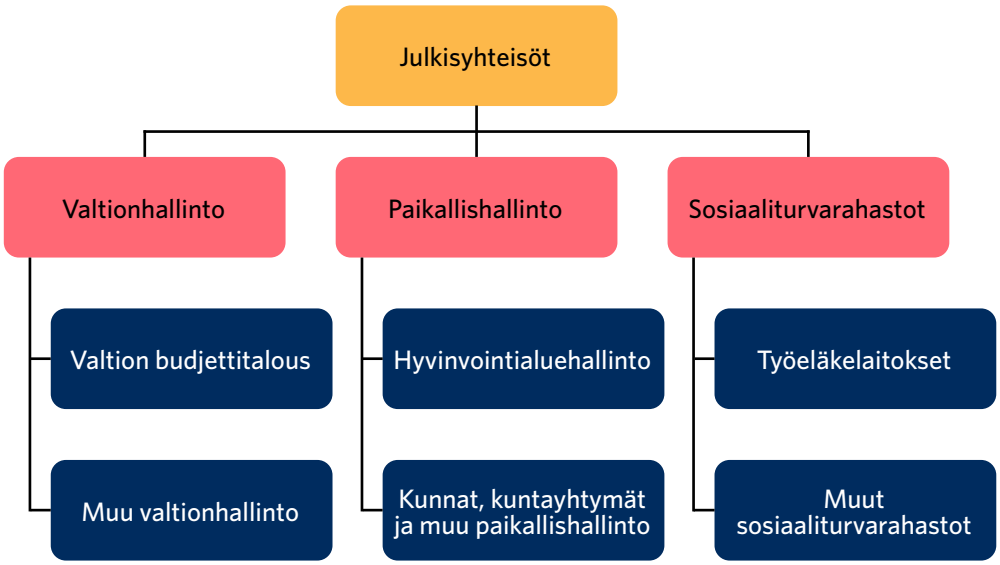
Vuoden 2023 kartoitukset olivat aiempia kartoituksia selvästi laajempi kokonaisuus. Kartoitusten piirissä olivat koko julkisen talouden tulot ja menot. Olennaiset valtion budjetin tulo- ja menoerät olivat pääsääntöisesti mukana kartoitusten tarkasteluissa. Verotuista suuri osa sisältyi verokartoitukseen. Kartoitukset perustuivat nykyiseen meno- ja tulorakenteeseen ja keskittyivät nopeavaikutteisiin toimiin. Kartoitusten erillisyys voi vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista julkisen talouden vahvistamismahdollisuuksista.

Kartoituksissa esiin nostetuissa julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävissä toimenpiteissä oli selkeitä painotuksia. Verokartoituksen sisältämät toimenpiteet olivat linjassa esitettyjen priorisointia koskevien periaatteiden kanssa. Toimenpiteitä ei esitetty kootusti menokartoituksessa, mikä heikentää säästömahdollisuuksien kokonaisuuden hahmottumista.

2.1 Vuoden 2023 kartoitukset muodostivat aiempia kartoituksia selvästi kattavamman kokonaisuuden

Vuoden 2023 menokartoitus ja verokartoitus kohdistuivat koko julkisen talouden (kuvio 2) tuloihin ja menoihin. Verokartoitus sisälsi selkeän selostuksen kartoituksen rajauksista. Kartoitus kattoi valtion ja kuntien verot lukuun ottamatta erikseen lueteltuja poikkeuksia. Menokartoituksen kohteeksi määriteltiin koko julkinen talous, mutta kartoituksessa tuotiin esiin muuhun julkiseen talouteen kuin valtiontalouteen kohdistuviin toimiin liittyviä rajoitteita. Valtion rahoituksen ja ohjausmekanismien kautta menokartoituksen tarkastelut ulottuivat myös muuhun julkiseen talouteen. Kartoitukset sisälsivät sekä meno- ja verorakenteiden kuvailua että kartoitustyön pohjalta esiin nostettuja toimenpiteitä julkisen talouden vahvistamiseksi.

Kuvio 2. Julkisen talouden rakenne Suomessa.



Lähde: laadittu Tilastokeskuksen sektoriluokituksen pohjalta.

Valtion budjettitalouden menot olivat kokonaan menokartoituksen tarkastelun piirissä. Valtion budjettitalouden tuloista merkittävin osa eli verot olivat verokartoituksen piirissä. Valtion maksutulot kuuluivat menokartoitukseen.

Valtion budjetin ulkopuolisesta valtiontaloudesta suurta osaa, esimerkiksi yliopistoja, rahoitetaan valtion budjetista. Näin ollen näiden yksiköiden taloutta käsiteltiin menokartoituksessa. On myös sellaisia valtionhallinnon yksiköitä, joilla ei ole vastaavaa suoraa kytköstä. Sen sijaan niillä yhteys voi liittyä tuottojen tuloutuksiin valtion budjettiin. Niitä käsiteltiin menokartoituksessa mutta melko niukasti.

Kuntien kohdalla tuloista valtaosa eli verotulot käsitellään verokartoituksessa. Myös osaa kuntien maksutuotoista käsiteltiin menokartoituksessa. Kuntien menot tulivat käsitellyksi muun muassa siltä osin kuin menot liittyvät valtionosuuksiin ja -avustuksiin. Kartoituksessa todetaan yleisesti, että valtion mahdollisuudet ohjata kuntien taloutta ja toimintaa ovat rajalliset, koska kunnilla on vahva itsehallinto ja laaja verotusoikeus. Edelleen kartoituksessa kuvataan, että kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan kuuluu kiinteästi myös niin sanottu rahoitusperiaate. Sen mukaan kunnille tehtäviä säädettäessä on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta vastaa valtio, ja niiden talous kuului menokartoituksen piiriin valtion budjettirahoituksen käsittelyn kautta. Esimerkiksi hyvinvointialueiden velvoitteiden ja asiakasmaksujen muuttaminen vaikuttaa hyvinvointialueiden saamaan valtionrahoitukseen ja sitä kautta julkiseen talouteen.

Sosiaaliturvarahastoihin lukeutuvaa työeläkelaitosten taloutta käsiteltiin menokartoituksessa eläkejärjestelmän yhteydessä.

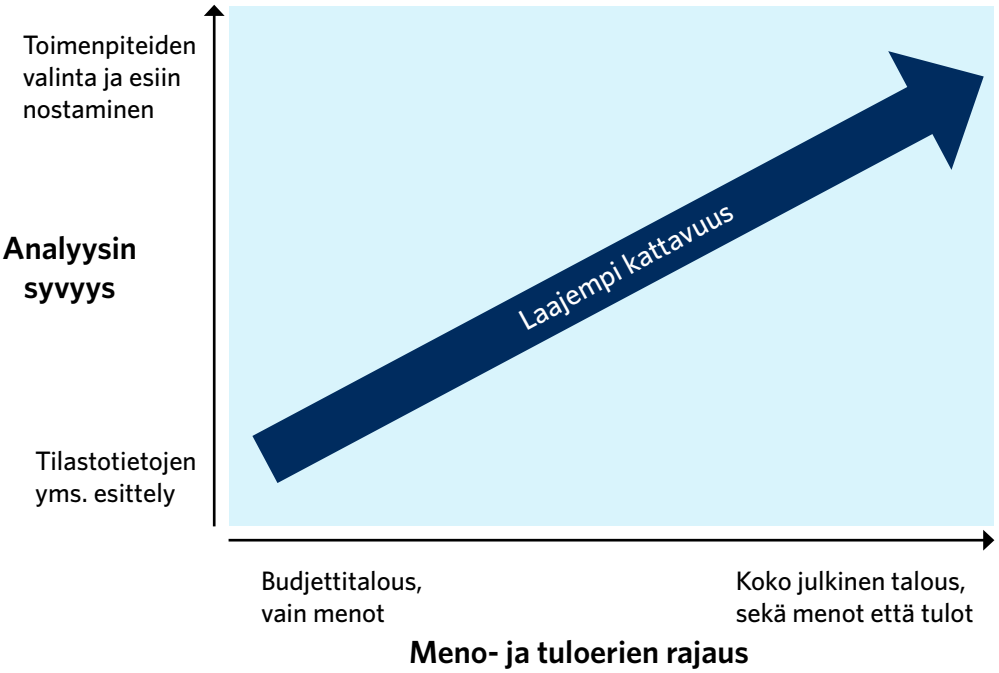
Muita sosiaaliturvarahastoja ovat muun muassa Kansaneläkelaitos ja Työllisyysrahasto sekä työttömyyskassat. Näiden tuloja ja menoja tarkasteltiin menokartoituksessa erilaisten sosiaaliturvaetuuksien yhteydessä.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että kartoitusten rajaukset yleisesti ottaen vastasivat julkisen talouden laajuutta sekä julkisten tulojen ja menojen laajuutta. Luvussa 2.2 tarkastellaan tarkemmin, miten kattavuus eräillä osa-alueilla toteutui käytännössä.

Suomessa on julkaistu menokartoituksia aiemminkin. Keväällä 2011 toteutettiin valtioneuvoston kanslian koordinoima hallinnonalakohtainen menokartoitus, jossa myös tuotettiin säästöehdotuksia hallinnonaloittain. VM on julkaissut menokartoituksen aiemmin vuonna 2015. Tätä kartoitusta päivitettiin vuosina 2016 ja 2019.

VM:n aiemmat kartoitukset keskittyivät menorakenteiden kuvaamiseen sen sijaan, että niissä olisi systemaattisesti pyritty arvioimaan julkisen talouden vahvistamisvaihtoehtoja. Niissä ei myöskään ollut tavoiteltu julkisten menojen täyttä kattavuutta. Verokartoituksia ei ollut julkaistu ennen vuotta 2023, joskin vuoden 2015 menokartoitukseen sisältyi melko kattava verotukien tarkastelu ja VM julkaisi vuonna 2010 laajan raportin verotuksen kehittämistarpeista. Kattavuuden eri ulottuvuuksien (kuvio 3) tarkastelun perusteella vuoden 2023 kartoitukset olivat näin ollen kokonaisuutena olennainen edistysaskel kartoitusten laatimisessa. Julkisten menojen ja tulojen huomiointi oli kattavampaa kuin aiemmin, ja kartoitukset sisälsivät myös vahvistamistoimien esille nostamisen.

Kuvio 3. Kattavuuden ulottuvuudet tarkastuksessa.



2.2 Valtion budjettitalouden menot ja verot olivat kattavasti mukana kartoituksissa

Tarkastuksessa tarkasteltiin sitä, ovatko olennaiset julkisen talouden meno- ja tuloerät käytännössä huomioitu kartoituksen sisällössä. Tämä arviointi painottui valtion budjettitalouteen. Valtion budjettitalouden menojen osalta toteutettiin kaksi toisiaan täydentävää tarkastelua. Tarkasteluissa käytettiin sellaisia tietoaineistoja, jotka olivat käytettävissä menokartoituksen laadinnan aikaan vuosina 2022–2023.

Menneisyyteen kohdistuvassa tarkastelussa sovellettiin menettelyä, jossa olennaisiksi määriteltiin vuoden 2021 tilinpäätöksessä 40 miljoonan euron kynnysarvon ylittävät momentit sekä ne momentit, jotka ylittivät 20 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja joiden kasvu vuosina 2016–2021 ylitti 10 miljoonaa euroa. Tulevaisuuteen kohdistuvassa tarkastelussa huomioitiin momenttien ennakoitu kehitys tulevina vuosina voimassa olevan julkisen talouden suunnitelman mukaisena. Tässä tarkastelussa olennaisiksi määriteltiin ne momentit, joiden kasvu silloisen julkisen talouden suunnitelman mukaan ylitti 15 miljoonaa euroa vuosina 2023–2026.

Tehtyjen tarkastelujen perusteella meno- ja rakennekartoitus osoittautui varsin kattavaksi. Valtaosa mainituilla kriteereillä olennaisiksi määritellyistä menoeristä oli vähintään jollain tasolla käsitelty kartoituksessa. Tarkastelussa ilmeni kuitenkin joitakin olennaisia momentteja, joita ei suoraan mainita kartoituksessa ja joiden kohdalla on tulkinnanvaraista, tulevatko ne käsitellyiksi osana laajempia kokonaisuuksia.

Asioiden käsittelyn tarkkuustasossa on kartoituksessa suurta vaihtelua. Joitakin menokohteita on kartoituksessa käsitelty hyvin yksityiskohtaisesti, toisia taas pintapuolisesti. Yhtenä piirteenä havaittiin se, että keskenään samantyyppisiä menoeriä on niputettu ryhmiksi, joita on käsitelty omina kokonaisuuksinaan. Näitä ovat esimerkiksi valtionavustusten kokonaisuus, valtionhallinnon toimintamenot ja indeksisidonnaiset menot. Näidenkin ryhmien välillä on huomattavaa vaihtelua tarkastelun yksityiskohtaisuudessa. Valtion virastojen toimintamenoja käsitellään huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin valtionavustusten kokonaisuutta.

Valtion budjetin tulopuolella muut suuret tulot kuin verot ja veronluonteiset maksut (valtion talousarviokirjanpidon käsittein) koostuivat vuoden 2023 kartoitusten laadinnan aikaan EU:lta saatavista tuloista, päästökauppatuloista, siirrosta Valtion eläkerahastosta, osinkotuloista ja osakkeiden myyntituotoista sekä Veikkauksen ja RAY:n tuloutuksista. Kyse on pitkälti sellaisista eristä, joiden suuruuteen ei ole helppo vaikuttaa tai joiden suurentaminen pienentäisi valtion nettovarallisuutta. Osa näistä ei myöskään vaikuta julkiseen alijäämään. Menokartoituksessa

on käsitelty budjetin muihin tuloihin kuin veroihin liittyen lähinnä valtion yhtiöomistusten uudelleenjärjestelyjä ja omistusrajojen laskemista (maksutulot puolestaan sisältyvät toimintamenotarkasteluun). Kaikkiaan omaisuustulojen lisäämisen mahdollisuuksia käsitellään menokartoituksessa melko niukasti.

Verokartoituksessa käsiteltiin suurta osaa verotuista

Verokartoituksessa todetaan, että siinä tehtävä tarkastelu kattaa useimmat valtion ja kuntien verot mutta ei veronluonteisia maksuja. Tarkastelun ulkopuolelle jätetyille veroille on esitetty perusteet, ja merkittävin näistä veroista eli Yle-vero on käsitelty menokartoituksessa.

Tarkastuksen perusteella verokartoituksen kattavuus vastaa kartoituksessa ilmoitettua rajausta. Lisäksi kartoituksen ulkopuolella olevat valtion budjettiin sisältyvät veronluonteiset maksut todettiin joko suuruusluokaltaan suhteellisen pieneksi tai niiden tulevan käsitellyiksi menokartoituksessa. Verojen ja valtion budjetin veronluonteisten maksujen käsittely on kartoituksissa siten varsin kattavaa.

Verokartoitus ei kata sosiaaliturvarahastoihin kerättäviä pakollisia sosiaaliturvamaksuja (esimerkiksi työeläkemaksuja, työttömyysvakuutusmaksuja ja sairausvakuutusmaksuja), jotka lasketaan mukaan veroasteeseen. Nämä tulevat kuitenkin huomioitua menokartoituksessa osana sosiaaliturvaetuuksien tarkastelua.

Valtion menokehysjärjestelmä on saattanut kannustaa muuntamaan suoria yhteiskunnallisia tukia ja tulonsiirtoja verotuiksi.[3] Tässä mielessä verotuet saattavat heikentää budjettitalouden läpinäkyvyyttä.[4] Verotukia tulisikin IMF:n ja OECD:n mukaan tarkastella vastaavalla tavalla kuin valtion budjetin määrärahoja[5]. Näin ollen verotukia tulisi tarkastella kattavasti myös verokartoituksessa.

Verokartoituksessa tuotiin selkeästi ilmi, että verokartoituksessa ei tehdä kattavaa verotukitarkastelua. Kartoituksen mukaan osa verotuista kuuluu verojärjestelmän perusrakenteeseen eikä niistä luopuminen sen vuoksi ole perusteltua. Kartoituksessa todettiin, että verotukia käsitellään siinä niiltä osin kuin niiden muuttaminen nostetaan esiin vaihtoehtona verotuottojen kasvattamiseksi tai niiden tarkastelu esimerkiksi verotuksen tehokkuuden näkökulmasta on tarkoituksenmukaista. Tarkastuksessa käytiin läpi, mitkä verotuet käytännössä kuuluivat kartoituksen tarkasteluun, ja arvioitiin VM:n tekemän rajauksen vaikutuksia kartoituksen sisältöön.

Tarkastuksen perusteella suuruudeltaan mitattavissa olleiden verotukien käsittely kartoituksessa oli melko kattavaa, kun kartoituksen sisältöä verrattiin VM:n vuosittain laatimaan verotukilistaukseen. Suuruusluokaltaan yli 20 miljoonaa euroa ylittäviä verotukia todettiin

reilut 60 kappaletta, ja näistä valtaosa on käsitelty vähintään maininnan tasolla verokartoituksessa.

Kartoituksessa käsittelemättä tai mainitsematta jääneiden verotukien pois jättämiselle ilmeni tarkastuksessa vaihtelevia perusteluita. Asiaa arvioitiin tarkastuksessa tarkemmin viiden verokartoituksessa käsittelemättä jääneen verotuen kohdalla: lapsilisien verovapaus, vapaaehtoisen eläkevakuutusmaksun vähennys, yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) verotuki, alv-velvollisuuden alarajaan liittyvä huojennus sekä työasuntovähennys.

Yleisenä perusteluna VM totesi, että verokartoituksen tiukka aikataulu vaikutti siihen, miten laajasti siinä käsiteltiin verotukia. Toiseksi syyksi todettiin, että verotuista tuotetaan joka tapauksessa vuosittain listaus, vaikkakaan listauksen tiedot eivät sisällä varsinaista arviota verotukien poistamisen vaikutuksesta.

Verotukikohtaisina VM:n perusteluina kartoituksen ulkopuolelle jättämiseen mainittiin muun muassa negatiiviset työllisyysvaikutukset (työasuntovähennys), tiedossa olevat lainsäädäntömuutokset (alv-huojennus) sekä verotuen poiston haittavaikutukset ilmastotavoitteille (CHP-verotuki). Kahden verotuen (vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut ja lapsilisät) kohdalla yhtenä perusteena mainittiin se, että tuet katsottiin osaksi sitä sosiaaliturvaetuuden kokonaisuutta, johon verotuki liittyy.

Tarkastuksen perusteella verotukia käsiteltiin verotarkastuksessa melko laajasti. Olisi kuitenkin hyödyllistä, että verotukien käsittelyä laajennettaisiin. Voidaan havaita, että vuoden 2015 menokartoituksessa verotukien käsittely oli eräiltä osin kattavampaa kuin vuoden 2023 verokartoituksessa. Lisäksi kartoituksessa tulisi kuvata selkeästi, mitkä olennaiset verotuet jäävät kartoituksen ulkopuolelle, mikäli tällainen rajaus tehdään jatkossakin. Tällöin kartoituksen hyödyntäjä voisi arvioida rajauksen merkitystä käyttötarkoituksensa kannalta.

2.3 Esiin nostetuissa toimenpiteissä oli selkeitä painotuksia

Kartoituksissa tuodaan selkeästi ilmi se, että niiden tarkoituksena on nostaa laajasti esille erilaisia toimia päätöksentekijöiden valittavaksi, ja että kartoitukset eivät ole sellaisenaan ehdotuksia valmiiksi säästö- tai veronkorotuslistoiksi. Molemmat kartoitukset sisältävät kuitenkin selkeitä painopisteitä, joihin esiin nostetut sopeutustoimet kohdentuvat. Verokartoituksessa painotuksia ilmenee raportin tiivistelmän ja johtopäätösten sekä verolajikohtaisten johtopäätösosien sisällöstä. Menokartoituksessa painotuksia ja prioriteetteja muodostuu teemakohtaisten yhteenveto-osien ja erillisen Excel-listauksen kautta,

jonka VM laati kartoituksen yhteydessä. Listausta ei sellaisenaan julkaistu. Listauksen sisältö pitkälti vastaa julkaistun menokartoituksen yhteenveto-osioita.

Menokartoituksen alussa kuvataan periaatteita, joita on hyödynnetty toimenpidevaihtoehtojen arvioinnissa. Periaatteiden mukaan julkisen sektorin ydintoimintojen riittävä taso on turvattava, ja näitä ovat yleinen järjestys ja turvallisuus, oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta keskeiset menot, maanpuolustus, perustuslain takaamat sosiaali- ja terveyspalvelut, sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen sekä sosiaaliturvaetuuksien vähimmäistaso. Edelleen kartoituksessa todetaan, että kartoituksessa on pyritty minimoimaan mahdolliset haitalliset vaikutukset, jotka kohdistuvat tuottavuuden kasvun edellytyksiin sekä työnteon kannustimiin ja työllisyyteen.

Lisäksi kartoituksessa mainitaan, että vaikka toimenpidevaihtoehdot koskevat pääasiassa taloudellisen kestävyyden turvaamista, on niissä pyritty huomioimaan sosiaalinen ja ekologinen kestävyys. Tätä konkretisoidaan muun muassa siten, että kartoituksessa on pyritty laatimaan niin laaja kokonaisuus, että toimien vaikutukset kohdistuisivat laajalle eivätkä olisi yksittäiselle kansalaiselle tai yhteisölle kohtuuttomia.

Tarkastuksessa arvioitiin, miten varsinaiset esiin nostetut toimet painottuvat kartoituksissa (sen lisäksi, että luvussa 2.2. kuvattiin sitä, ovatko meno- ja tuloerät ylipäänsä mukana kartoituksen sisällössä). Painotuksia on mahdollista tarkastella useasta eri näkökulmasta. Tarkastuksessa arvioitiin menokartoituksen osalta, miten kartoituksessa esitetyt toimet painottuivat hallinnonaloittain (ks. myös tarkastuksen liitteestä osa ”Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset”).

Tarkastuksen perusteella selvästi suurimmat säästömahdollisuudet nostettiin esiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Tämän taustalla on erityisesti sosiaalietuuksiin esiin nostetut suuret säästöt. Myös opetus- ja kulttuuriministeriölle nostettiin esiin merkittäviä leikkauksia, jotka koostuvat muun muassa ammattikoulutukseen ja opintotukiin esiin nostetuista säästöistä. VM:n hallinnonalalla suurimmat säästöt on nostettu esiin hyvinvointialueiden rahoitukseen. Liikenne- ja viestintäministeriölle nostettiin esiin säästöjä muun muassa perusväylänpitoon ja väyläverkon kehittämiseen. Maa- ja metsätalousministeriön osalta säästöjä nostettiin esiin muun muassa maataloustukiin. Muille hallinnonaloille tunnistetut säästömahdollisuudet olivat pienempiä.

Esiin nostetut säästömahdollisuudet painottuvat eri tavalla, kun ne suhteutetaan kunkin hallinnonalan kokonaisbudjettiin. Näin tarkastellen ympäristöministeriölle nostettiin esiin suurin suhteellinen säästö. Tämä johtuu siitä, että ministeriön hallinnonalalle nostettiin esiin säästöjä melko laaja-alaisesti ministeriön toimialalla, sekä ympäristönsuojeluun

että asumiseen. Myös ulkoministeriölle nostettiin esiin suhteellisesti korkeita säästöjä, mikä heijastaa kehitysyhteistyöhön esiin nostettuja isoja leikkauksia.

Edellä esitettyjen, säästömahdollisuuksien priorisointiin määriteltyjen periaatteiden voidaan arvioida näkyvän painotuksissa ainakin jonkin verran. Esimerkiksi puolustusministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloille esiin nostettujen suhteellisen pienten säästöjen voi katsoa olevan linjassa edellä esitettyjen priorisointiperiaatteiden kanssa. Koska periaatteet ovat osin melko yleisluonteisia ja niiden käytännön soveltaminen on osin tulkinnanvaraista, asiasta ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä vahvoja päätelmiä.

Veronkiristysehdotukset nojautuivat kartoituksessa julkilausuttuihin perusteisiin

Verokartoituksessa on kuvattu selkeästi perusteita, joilla kartoituksessa on nostettu esiin verotukseen liittyviä julkisen talouden vahvistamistoimia. Kartoituksen mukaan verotuksen kiristäminen tulisi kohdentaa siten, että se aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa talouskasvulle ja työllisyydelle eikä heikennä verojärjestelmän tehokkuutta. Kartoituksessa todetaan edelleen, että verojärjestelmää voitaisiin parantaa myös yksinkertaistamalla sitä ja karsimalla päällekkäisiä tai tehottomia verotukia ja muita poikkeuksia. Lisäksi kartoituksessa tuodaan esiin mahdollisuus kasvattaa verotuottoja myös sellaisilla toimenpiteillä, jotka tukevat myös ympäristö- ja terveystavoitteita. Lisäksi kartoituksessa kuvataan ongelmaa, joka syntyy silloin, kun verot ovat yksikköveroja. Ilman jatkuvaa verotuksen kiristämistä niiden reaalinen taso pienenee.

Tarkastuksen perusteella verokartoituksessa ensisijaisiksi vahvistamistoimiksi nostetut verotoimet seuraavat edellä kuvattua logiikkaa ja painopisteitä. Kun tarkastellaan koko kartoituksen johtopäätöksiä ja verolajikohtaisten tarkastelujen johtopäätöksiä, konkreettisina toimina nostetaan esiin erityisesti alennettujen arvonlisäverokantojen korottaminen, listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotuksen kiristäminen, energiaveron korotukset, maapohjan kiinteistöverotuksen kiristäminen, tiettyjen valmisteverojen ja ajoneuvoveron indeksointi, ajoneuvoveron perusveron korotus ja tupakkaveron korotus. Lisäksi esiin nostetaan useita muita verotukien tai poikkeusten poistoja.

Tarkastuksessa nousi esille yksi aihe, jossa mainittujen linjausten soveltuminen herättää kysymyksiä. Kartoituksessa todetaan ansiotuloverotuksesta, että veronkiristysten teko ansiotuloverotukseen olisi talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallista, ja että kiristysten kohdentaminen niille, joiden työnteko ei vähenisi kiristysten takia, olisi

vaikeaa. Logiikka toimii valtaosaan ansiotuloverotuksen soveltamisalasta. Ansiotuloverotus pitää kuitenkin sisällään myös eläketulon verotuksen, johon vastaava perustelu ei sovellu samalla tavalla. Verokartoituksessa ei käsitellä eläketulon verotusta eikä sen kiristysmahdollisuutta tuoda esiin. Asiaa ei käsitellä kattavasti myöskään menokartoituksen puolella eläkejärjestelmän yhteydessä.

Tarkastelujen perusteella voidaan todeta yleisesti, että kartoituksissa nostettiin esiin mahdollisia toimenpiteitä melko laajasti eri hallinnonaloilla ja verolajeissa. Konkreettisia esiin nostettuja toimenpiteitä oli verokartoituksessa vähemmän kuin menokartoituksessa. Vastapainoksi verokartoitus sisältää myös laajasti sekä kuvailevia arvioita että numeerisia tuottoarvioita sellaisistakin veronkiristyksistä, joita kartoituksessa ei ole katsottu suositeltaviksi tai ensisijaisiksi toimiksi.

On käytännössä todennäköistä, että toimien esiin nostamisessa syntyy kartoituksissa painotuksia. Painotukset muodostuvat sekä priorisoinnissa käytettyjen periaatteiden valinnasta että niiden soveltamisesta. Painotusten syntyminen on väistämättä osin subjektiivista siinä mielessä, että kartoituksissa olisi voitu hyvin perustein päätyä myös joihinkin toisiin, erilaisiin painotuksiin. Periaatteiksi olisi voitu valita jotkut jossain määrin erilaiset periaatteet, ja lisäksi samojakin periaatteita on mahdollista soveltaa eri tavoin.

Olisi siis tärkeää, että esiin nostettujen toimenpiteiden painotukset ja painotusten perusteet olisivat mahdollisimman selkeitä kartoituksen hyödyntäjälle. Tarkastuksen perusteella voidaan arvioida, että tämä toteutuu hyvin verokartoituksessa.

On hyvä, että myös menokartoituksessa on kuvattu toimenpiteiden tarkastelussa käytettyjä periaatteita. Menokartoituksen toteutuneet painotukset voivat kuitenkin jäädä lukijalle epäselväksi, koska eri teemakokonaisuuksien säästömahdollisuuksia ei koota selkeästi yhteen julkaistussa kartoituksessa eikä myöskään viestintämateriaaleissa. Menokartoituksen rakenne ei muutenkaan tue keskeisten säästömahdollisuuksien erottumista, koska teemakokonaisuuksien järjestys ei perustu esimerkiksi tunnistettujen säästömahdollisuuksien suuruusluokkaan.

2.4 Kartoitukset käsittelivät menoja ja veroja erikseen, perustuen julkisen talouden nykyisiin rakenteisiin

Koska kartoitukset ovat erillisiä dokumentteja, riskinä on, että julkisen talouden vahvistamisvaihtoehdoista ei muodostu selkeää kokonaiskuvaa. Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävät meno- ja verotoimet voivat olla toisiaan täydentäviä, ja toisaalta ne voivat olla myös toisilleen vaihtoehtoisia.

Kartoitusten julkaisun yhteydessä julkaistiin yhteinen tiedote, jossa käsiteltiin molempien kartoitusten tuloksia. Tämä voi osaltaan lieventää riskiä siitä, että esimerkiksi keskustelu julkisen talouden vahvistamisvaihtoehdoista vinoutuisi kartoitusten erillisyyden takia. Riskiä voisi edelleen pienentää se, että kartoituksista julkaistaisiin yhteinen koonti- tai yhteenvetodokumentti. Tällaista ei kuitenkaan julkaistu.

Menokartoituksessa hyödynnetään logiikkaa, jonka mukaan sosiaaliturvamaksuilla rahoitettuihin etuuksiin tehtyjä säästöjä voitaisiin kanavoida julkiselle taloudelle kiristämällä muuta verotusta samalla, kun sosiaaliturvamaksurasite pienenee. Samanlainen logiikka liittyy esiin nostettuun Yleisradion rahoituksen leikkaukseen. Kummassakaan kartoituksessa ei kuitenkaan kuvata tarkemmin, miten ja mitä veroa kiristämällä haluttu julkisen talouden vahvistuminen olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa.

Tarkastuksessa havaittiin joitakin kohtia, joissa kartoitusten erillisyyden ja rajanvedon takia kartoituksen hyödyntäjälle voi jäädä epäselväksi, onko kyseiset toimet huomioitu kartoituksia laadittaessa. Edellä todettiin, että kahden verotuen (vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut ja lapsilisät) kohdalla perusteena niiden käsittelemättä jäämiseen verokartoituksessa mainittiin se, että tuet katsottiin osaksi sitä sosiaaliturvaetuuden kokonaisuutta, johon verotuki liittyy. Samalla kiinnittää huomiota, että menokartoituksen puolella kumpaakaan verotukea ei arvioida kyseisten sosiaaliturvaetuuksien käsittelyn yhteydessä.

Lisäksi on muitakin poikkileikkaavia teemoja, joihin liittyy kiinteästi sekä meno- että verokomponentti. Kun näitä teemoja koskevia mahdollisia toimenpiteitä esiintyy kahdessa dokumentissa, kartoitusten hyödyntäjän voi olla vaikea hahmottaa, kuinka suuria mahdollisuuksia julkisen talouden vahvistamiseksi näihin kokonaisuuksiin liittyy. Ongelma koskee ainakin yritystukien kokonaisuutta. On kuitenkin huomattava, että laajojen kartoitusten rakenne on joka tapauksessa kompromissi, koska mikään yksittäinen ratkaisu esittää tietoja ei voi huomioida kaikkia näkökulmia samanaikaisesti.

Kartoitukset käsittelivät pääasiassa suoraa sopeutusta

Vaikka molempien kartoitusten kattavuutta voidaan pitää hyvänä, on huomioitava, että molemmat kartoitukset perustuivat olemassa olevan meno- ja tulorakenteen analysointiin. Verokartoituksessa ei ehdotettu uusien verojen käyttöönottoa. Kartoitukset painottuivat suoraan sopeutukseen, mutta menokartoituksessa oli mukana jonkin verran myös sellaisia toimia, joiden vaikutusten odotetaan toteutuvan joko kokonaan tai osittain vasta pitkällä aikavälillä.

On sinänsä perusteltua, että kartoituksissa painottuvat sellaiset toimet, jotka ovat valmisteltavissa ja toteutettavissa hallituskaudella ja joille voidaan esittää jonkinlainen vaikutusarvio. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että meno- ja verokartoitukset olisivat kattavia siinä mielessä, että ne sisältäisivät kaikki varteenotettavat vaihtoehdot julkisen talouden kestävyyden vahvistamiseen pidemmällä aikavälillä.

Tätä kuvastaa osaltaan tutkimuslaitosten ja muiden tahojen kartoitusprosessiin antamista lausunnoista muodostuva kuva. Lausunnoissa käsiteltiin joitakin sellaisia teemoja, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi julkisen talouden parantamiseen mutta joita ei sellaisenaan käsitelty kartoituksissa. Näihin teemoihin voi olla kuitenkin vaikea esittää täsmällisiä toimenpiteitä ilman perusteellista jatkovalmistelua. Näitä olivat esimerkiksi tarve arvioida pirstaleista terveydenhuoltojärjestelmää, hyvinvointialueiden määrä ja niiden verotusoikeus, mielenterveyden edistäminen ja markkinoiden toiminnan tehostaminen.

Olisi tarpeellista, että tällaisten esitysten etenemiselle olisi olemassa muita väyliä, mikäli ne eivät luonteeltaan sovi hyvin osaksi meno- ja verokartoituksia. Toisaalta yhtenä vaihtoehtona on sekin, että meno- ja verokartoituksiin sisällytettäisiin myös keskeiset jatkoselvitystä vaativat pitkän aikavälin kestävyyttä koskevat aiheet, vaikka näiden toimien varaan ei voidakaan rakentaa tulevan vaalikauden talouspolitiikkaa.

3 Esitettiinkö vuoden 2023 meno- ja verokartoituksissa luotettavat arviot julkisen talouden vahvistamistoimenpiteistä?

Kartoituksissa esiin nostetut toimenpiteet nojautuivat sekä varsinaisiin vaikutusarvioihin että mahdollisen säästön suuruusluokkaa kuvaaviin mittakaava-arvioihin. Arviot todettiin otoksen perusteella pääsääntöisesti ajantasaisiksi. Menokartoitukseen sisältyvien mittakaava-arvioiden perusteissa esiintyi vaihtelua. Menokartoituksen toimenpiteiden tulonjakovaikutusten laajempi esittäminen olisi ollut tarpeellista.

Menokartoituksessa ei tuotu selkeästi esiin epäsuorien vaikutusten sisällyttämistä koskevaa linjausta. Menokartoituksessa sosiaaliturvaleikkauksiin liittyvien työllisyysvaikutusten epävarmuutta ja näiden vaikutusten toteutumisen aikajännettä oli kuvattu puutteellisesti. Tämän seurauksena kartoituksen hyödyntäjälle ei välttämättä synny johdonmukaista ja vertailukelpoista kuvaa menokartoituksen sisältämien erilaisten toimien vaikutuksista.

3.1 Julkisen talouden vahvistamistoimien arviot perustuivat monipuolisiin lähestymistapoihin

Tarkastuksessa arvioitiin kartoitusten sisältämien tietojen luotettavuutta julkaistun kartoituksen lisäksi valtiovarainministeriön taustaaineistojen perusteella. Tätä varten muodostettiin otos, johon valikoitui 11 arviota menokartoituksesta ja 6 arviota verokartoituksesta (ks. listaus kertomuksen liitteestä "Miten tarkastettiin"). Otos kattaa vain pienen osan kartoitusten sisällöstä, joten sen perusteella ei voida automaattisesti tehdä yleisluonteisia johtopäätöksiä kartoitusten koko sisällöstä. Sen sijaan tarkastelulla pyrittiin hahmottamaan yleiskuvaa kartoituksessa esitettyjen arvioiden perusteista ja keskinäisestä johdonmukaisuudesta sekä havaitsemaan sellaisia piirteitä, jotka kuvaavat laajemmin kartoituksiin sisältyviä arvioita.

Tietojen luotettavuutta arvioitiin tietojen ajantasaisuuden, epävarmuuden kuvaamisen, dokumentoinnin sekä vaikutusten kuvaamisen laajuuden näkökulmista. Tarkastelussa hahmottui arvioiden monipuolinen kirjo. Osa menokartoituksen arvioista on luonteeltaan kaavamaisia mittakaava-arvioita, jotka kuvaavat esitetyn budjettileikkauksen suuruutta. Mittakaava-arvioilla on vaihtelevia perusteita. Esimerkiksi eräässä tapauksessa leikkauksen suuruutta perusteltiin vertailulla kyseisen menokohteen suuruuteen muissa maissa. Kaikissa tapauksissa selkeää perustetta esitetylle mittakaavalle ei ilmennyt.

Suuri osa arvioista on puolestaan varsinaisia vaikutusarvioita, joilla kuvataan tyypillisesti tietyn lainsäädäntömuutoksen vaikutusta julkiseen talouteen. Esimerkiksi kaikki verokartoituksen arviot kuuluvat tähän kategoriaan.

Vaikutusarviointien sisällä on paljon vaihtelua siinä, kuinka laajasti arvioita esitetään. Osasta toimia esitetään vain suora, niin sanottu staattinen vaikutus julkisiin tuloihin tai menoihin. Toimesta riippuen mukana saattoi olla menosäästön vaikutuksia verotuloihin ja muita epäsuoria vaikutuksia, lähinnä käyttäytymisvaikutuksia.

On luonnollista, että kaikki arviot eivät perustu varsinaisiin vaikutusarvioihin, vaan osa arvioista on kaavamaisia mittaluokka-arvioita. Mittakaava-arvioita käytettäessä olisi kuitenkin hyödyllistä, että leikkauksen toteutumismekanismista tai vaikutuksesta leikkauksen kohdejoukolle olisi esitetty jonkinlaista kuvausta. Näin on erityisesti silloin, kun esiin nostettu säästö on hyvin suuri suhteessa kyseisiin menoihin.

Tarkastuksen otoksessa nousi esiin OKM:n valtionavustusten alennus asteittain noin 200–400 miljoonalla eurolla, joka on suuri suhteessa näiden menojen 1,1 miljardin kokonaissummaan. Esiin nostetun mittakaavan perustetta ei kuitenkaan esitetä kartoituksessa, eivätkä perusteet suoranaisesti selvinneet taustamateriaaleistakaan. Tämän tyyppisten toimien kohdalla olisi hyödyllistä, että leikkauksen seurauksia tai säästön muodostumisen mekanismeja olisi kuvattu. Näin on menokartoituksessa tehty esimerkiksi valtion toimintamenojen leikkausten kohdalla, johon liittyen esitetään hyödyllistä kuvausta siitä, miten esitetty, sinänsä mittakaava-arvion luonteinen säästö, voisi toteutua.

Menokartoitus ei sisällä koottua kuvausta siitä, minkälaisia arviointitapoja kartoituksessa on käytössä. Arviointitapojen kirjavuuden takia kuvaus olisi tarpeellinen. Näin lukijalle hahmottuisi paremmin, että arviot ovat keskenään eriluonteisia.

Vaikutusarvioiden laajuudessa oli vaihtelua

Vaikutusarvioiden ajantasaisuudessa ei havaittu merkittäviä ongelmia, vaan arviot perustuivat yleisesti ottaen ajantasaisiin aineistoihin

tai tutkimuksiin. Yhden arvion kohdalla hyödynnetyt tutkimukset olivat sinänsä niin ajantasaisia kuin mahdollista, mutta näiden tutkimusten lähdeaineistoja ei voi enää pitää täysin ajantasaisina.

Kartoituksissa esiintyy vaihtelevia lähestymistapoja tulonjakovaikutusten esittämiseen, eikä eroille aina ole ilmeistä perustetta. Verokartoitukseen sisältyy joitakin arvioita toimenpiteiden tulonjakovaikutuksista. Menokartoituksessa käsitellään tulonjakoa opintoetuuksien kohdalla, mutta kartoitukseen ei sisälly numeerisia tulonjakoa koskevia vaikutusarvioita keskeisistä sosiaaliturvaleikkauksista. Menokartoituksessa kuitenkin todetaan yhteenvedonkin tasolla, että sosiaaliturvaetuuksiin tehtäviin muutoksiin liittyy tulonjakovaikutuksia. Edelleen menokartoituksessa esitetään kannanotto, jonka mukaan valittavien toimien vaikutusten tulisi kohdistua laajalle eikä muodostua yksittäiselle kansalaiselle tai kansalaisryhmälle kohtuuttomiksi.

Kannanoton mukaisen periaatteen toteutumista tukisi, että eri toimenpiteiden tulonjakovaikutuksia olisi arvioitu ja esitetty mahdollisimman varhain jo kartoitusvaiheessa. Esitetyn periaatteen kannalta tulonjakovaikutusten esittäminen olisi ollut tarpeellista erityisesti menokartoituksessa esiin nostettujen sosiaaliturvaleikkausten kohdalla.

Kun tarkastuksessa arvioitiin verotuottovaikutusten huomiointia menoleikkauksissa, havaittiin, että osassa otokseen kuuluvista leikkauksista (esim. työeläkeindeksiin sidottujen etuuksien indeksileikkaus) oli huomioitu se, että leikkaus pienentää verotuottoja. Luonnonhaittakorvauksen kansallisen rahoitusosuuden pienentämistä käsiteltäessä tätä puolestaan ei ollut huomioitu. Verotuottovaikutuksen välittymiskanavat ovat näissä kuitenkin hieman erilaisia.

Viittauskäytännöissä esiintyi jonkin verran vaihtelua. Esitettyjen arvioiden lähteet oli välillä kerrottu yksityiskohtaisesti, mutta paikoittain lähteitä ei ollut esitetty. Tarkastuksen otoksessa ilman lähdemerkintääkin olleet vaikutusarviot kuitenkin perustuivat lähteisiin. Lähdeviittauksen lisääminen olisi tarpeellista erityisesti silloin, jos arvio on kokonaan tai keskeisiltä osin laadittu muualla kuin valtiovarainministeriössä tai jos esimerkiksi vaikutusarvio perustuu tiettyihin tutkimuksiin. Tämä antaa lukijalle mahdollisuuksia arvioida esitettyjen tietojen luotettavuutta.

Suurimmalle osalle arvioista VM toimitti tarkastuksessa samat laskelmat tai tausta-aineistot, joita oli hyödynnetty kartoituksia laadittaessa. Joillekin toimenpiteille alkuperäisiä aineistoja ei ollut tarkastuksen hetkellä saatavilla. Näiltä osin VM toimitti kuitenkin uudelleen laaditut arviot, joiden tulokset olivat joko samat tai lähes samat kuin kartoituksessa. Havaitut dokumentoinnin puutteet muodostavat silti laaturiskiä. Riski voi toteutua esimerkiksi sitä kautta, että laadunvarmistus vaikeutuu ja henkilövaihdostilanteissa asiantuntemus voi kadota.

3.2 Työllisyysvaikutusten epävarmuus hahmottui menokartoituksesta puutteellisesti

Tarkastuksessa ilmeni, että menokartoituksessa linjauksena epäsuorien vaikutusten sisällyttämiseen oli, että tunnistetut työllisyysvaikutukset esitetään. Tämän rajauksen seurauksena muita epäsuoria vaikutuksia esimerkiksi talouden kysyntäeriin (kulutus, investoinnit) ei esitetä. Tätä rajanvetoa ei ole kuitenkaan kerrottu julkaistussa kartoituksessa. Verokartoituksessa kokonaistaloudellisia vaikutuksia on puolestaan käsitelty arvonlisäverokantojen noston käsittelyn yhteydessä.

Rajanvedon selkeä informointi olisi ollut menokartoituksessa tärkeää, koska myös talouden kysyntäerien kautta muodostuu julkisen talouden vaikutuksia vähintään lähivuosille, mahdollisesti myös pidemmälle aikavälille. Erityisesti toimet voivat vaikuttaa taloussuhdanteeseen. Nämä vaikutukset ovat säästöjen tapauksessa usein negatiivisia. Tämä takia joko vaikutusten esille tuonti tai vaikutusten esittämiseen tehdyn rajauksen selkeä informointi olisi myös varovaisuusperiaatteen mukaista. Esimerkkinä on kartoituksessa esiin nostetut säästöt, jotka kohdistuvat väyläverkon ylläpitoon ja kehittämiseen. Niillä voidaan olettaa olevan suorien säästövaikutusten lisäksi epäsuoria negatiivisia vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen.

Vaikutusten epävarmuutta kuvataan menokartoituksessa vaihtelevasti varsinaisia toimenpiteitä käsiteltäessä. Joidenkin toimenpiteiden kohdalla, esimerkiksi työeläkeindeksiin sidottujen menojen indeksijarrun tapauksessa, epävarmuutta kuvataan asianmukaisesti. Teema tulee jossain määrin esiin myös kartoituksen loppupuolella budjetointikäytäntöjen käsittelyn yhteydessä.

Joidenkin toimenpiteiden kohdalla epävarmuuden käsittely on kuitenkin vähäistä tai puuttuu kokonaan. Epävarmuuden niukka kuvaus voisi olla perusteltua esimerkiksi silloin, mikäli kaikki esitetyt vaikutukset olisivat kauttaaltaan staattisia eli suoria budjettivaikutuksia. Näin ei kuitenkaan kartoituksessa ole, vaan osassa toimia on mukana merkittäviä dynaamisia vaikutuksia. Niiden toteutuminen esitetyn suuruisena on epävarmempaa kuin suoran vaikutuksen, ja niiden toteutuminen on tyypillisesti hitaampaa kuin suorien vaikutusten.

Ongelma on, että kartoituksessa nämä vaikutukset osittain rinnastuvat toisiinsa. Asia tuli esiin tarkastuksessa työttömyysturvan lapsikorotusten poistoa koskevan arvion kohdalla (”Julkinen talous vahvistuisi arviolta noin 300 miljoonalla eurolla, mistä työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus olisi noin 230 miljoonaa euroa”). Toimen kohdalla on kylläkin eritelty se osuus, joka perustuu työllisyyden parantumiseen. Toimen kohdalla ei kuitenkaan käsitellä vaikutusten epävarmuuksia numeerisesti eikä sanallisesti. Esittämistavan takia

on riskinä, että muille kuin aiheeseen perehtyneille asiantuntijoille jää hahmottumatta se, etteivät vaikutukset ole keskenään yhteismitallisia vaikutusten varmuusasteeltaan eivätkä vaikutusten ajoittumiseltaan. Dynaamiseen komponenttiin (työllisyysvaikutuksen kautta syntyvään julkisen talouden vaikutukseen) liittyy huomattavasti enemmän epävarmuutta kuin suoraan budjettivaikutukseen. Lisäksi sen toteutuminen on hitaampaa. Laskelman tausta-aineistossa epävarmuutta kuvattiin osittain.

Ongelmaa korostaa se, että piirre toistui kartoitukseen liittyvässä julkaisemattomassa Excel-taulukossa. Excel-taulukossa käsitellään kokonaisvaikutusta (staattinen ja dynaaminen yhteenlaskettuna) yhtenä lukuna, minkä johdosta vaikutusten erilainen toteutumisaikataulu ja erilainen epävarmuus ei selviä materiaalista.

Kuvattu ongelma ei koske vain edellä käsiteltyä toimenpidettä, vaan se koskee useita menokartoituksessa esiin nostettuja työttömyysturvan leikkauksia, joiden vaikutuksessa on mukana työllisyysvaikutus. Tämän seurauksena kartoituksen hyödyntäjälle ei välttämättä synny johdonmukaista ja vertailukelpoista kuvaa kartoituksen sisältämien erilaisten toimien vaikutuksista. Jotkut toimenpiteistä saattavat näyttäytyä suhteettoman varmana keinona parantaa julkista taloutta.

Verokartoitukseen sisältyvät tuottoarviot veromuutosten vaikutuksista ovat pääosin staattisia, mikä on todettu julkaistussa kartoituksessa. Lisäksi kartoituksessa kuvataan sanallisesti mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia joidenkin verolajien kohdalla. Tarkastuksessa ilmeni, että esitetyt numeeriset verotuottoarviot sisälsivät kulutuksen hintajoustoa kuvaavan komponentin viiden verolajin kohdalla. Tämä tarkoittaa, että näissä arvioissa huomioidaan se, että kulutus pienenee verollisten hintojen noustessa. Koska kartoituksen hyödyntäjälle ei ole itsestään selvää, minkä verojen kohdalla käyttäytymisvaikutuksia on huomioitu ja millä perusteilla, verokartoituksessa olisi tarpeellista esittää tarkemmin käyttäytymisvaikutusten mukaan ottamista koskeva rajaus perusteluineen.

4 Onko meno- ja verokartoitusten laadinnan jatkuvuus turvattu?

Meno- ja verokartoituksen laatiminen riippuu VM:n poliittisesta ja virkamiesjohdosta. Jatkuvuutta ei ole turvattu kirjaamalla velvoitetta kartoitusten laadinnasta ja julkaisusta lakiin tai asetuksiin. Kartoitusten laatimiseksi ei ole muodostunut vakiintuneita käytäntöjä. Meno- ja verokartoitus tehdään pääosin erillään toisistaan, ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset säännönmukaisista kartoituksista koskevat pääosin meno- ja rakennekartoituksia. Näin ollen nykymuotoisen kartoituskokonaisuuden säännönmukainen laatiminen nojaa pitkälti virkamies- ja poliittisen johdon harkintaan.

Kartoitusten valmistelussa on pyritty hyödyntämään laajaa asiantuntemusta muun muassa pyytämällä lausuntoja tutkimuslaitoksilta. Lausuntokierrosta on mahdollista laajentaa. Sektoriministeriöiden osallistaminen kartoitusten valmisteluun on ollut vaihtelevaa ja jäsentymätöntä.

4.1 Velvoitetta säännöllisten kartoitusten laatimisesta ja julkaisemisesta ei ole kirjattu lainsäädäntöön

Menokartoituksia on tuotettu ainakin vuodesta 2011 lähtien. VM:n johdolla tehdyt aiemmat kartoitukset (2015, 2016, 2019) olivat luonteeltaan kuvailevia, ja niiden tavoitteena oli tuottaa poliittisen päätöksenteon tueksi aineistoa siitä, millaisia etuuksia, palveluja ja toimintoja Suomessa rahoitetaan julkisin varoin. Lisäksi niissä kuvattiin, miten menokohteiden rahoitus määräytyy ja mikä on eri määrärahojen vaikuttavuus tutkimusten ja selvitysten perusteella. Nämä menokartoitukset eivät kuitenkaan sisältäneet toimenpide-ehdotuksia sopeutustoimiksi toisin kuin vuonna 2023 julkaistut kartoitukset.

Meno- ja verokartoituksista ei ole säädetty laissa tai esimerkiksi VM:ää koskevassa asetuksessa. Tarkastuksen perusteella ei ole myöskään olemassa vakiintunutta prosessia kartoitusten tuottamiseksi, vaan esimerkiksi laadintaan osallistuneet tahot, kartoitusten rajaukset ja rakenteet sekä niiden tuottamisen aikataulu ovat vaihdelleet vaalikausittain.

Hallitus päätti vuonna 2023 budjettiriihen pöytäkirjamerkinnöissä, että julkisen talouden vahvistamiseksi valmisteltavien lisätoimien osalta valtiovarainministeriö varautuu erilaisiin talouden skenaarioihin ja että varautumista tukemaan valtiovarainministeriö käynnistää säännönmukaisen meno- ja rakennekartoitusprosessin. Nykyinen tilanne aiheuttaa ainakin teoreettisen riskin siitä, että poliittinen johto voisi vaikuttaa kartoitusten laadintaan tai julkaisuun. Tämä riski voisi konkretisoitua esimerkiksi poliittisten olosuhteiden tai julkisen talouden tilan muuttuessa.

Toisaalta nykymalli on riippuvainen myös valtiovarainministeriön virkamiesjohdon tahtotilasta, minkä vuoksi kartoitusten jatkuvuus voi olla epävarmaa. Tällä hetkellä on mahdollista, että ministeriön johto toteaa, että kartoituksia ei tällä kertaa julkaistakaan. Tarkastuksessa havaittiin, että käytännössä kartoitusten laatimistarve voi riippua esimerkiksi VM:n virkapuheenvuoron sisällöstä.

Meneillään olevaa kartoituskierrosta on turvattu talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjamerkinnällä. Siinä on merkitty tiedoksi, että valtiovarainministeriö toteuttaa virkavalmisteluna neljän vuoden välein kattavamman meno- ja rakennekartoituksen, joka palvelee vaaleja edeltävää keskustelua ja hallitusohjelmaneuvotteluja. Pöytäkirjamerkintä ei kata verokartoitusta.

Lisäksi valtiovarainministeriön työjärjestystä koskevassa asetuksessa on säännökset, jotka koskevat verojen ja valtion menojen arviointia vaalikauden vaihteessa. Säännösten mukaan VM:n budjettiosasto valmistelee muun muassa asiat, jotka koskevat vaalikauden vaihtumisen yhteydessä tehtävää valtion menojen ja rakenteellisten toimien arvioimista. Vastaavasti VM:n vero-osasto valmistelee muun muassa asiat, jotka koskevat verojärjestelmän kehittämistä ja vaalikauden vaihtumisen yhteydessä tehtävää veropoliittisten toimien arvioimista.

VM:n johdolla vaalikausittain laadittavat meno- ja verokartoitukset muodostavat keskeisen tietopohjan hallitusohjelmaneuvotteluihin ja edelleen hallituskauden aikana toteutettavalle finanssipolitiikalle. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sekä menojen käyttöä että verojärjestelmää voidaan aina tehostaa ja kartoituksia tarvitaan riippumatta julkisen talouden tilanteesta tai muista toimintaympäristön muutoksista.

Kartoitukset on siis nähtävä olennaisena osana finanssipolitiikan kehikkoa kaikissa olosuhteissa. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan merkintä ja asetus valtiovarainministeriön työjärjestyksestä eivät vielä riitä takaamaan kartoitusten jatkuvuutta ja riippumattomuutta ylivaalikautisesti. Näin ollen niiden asema ja jatkuvuus olisi syytä turvata myös muodollisesti kirjaamalla kartoitusten säännöllistä laadintaa ja julkaisua koskeva velvoite lainsäädäntöön, esimerkiksi julkisen

talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen (202/2026). Samalla tulee huolehtia, että VM laatii säännönmukaisen prosessin meno- ja verokartoituksille. Meno- ja verokartoitusprosessista tulee laatia kuvaus prosessin käytännön toteutuksesta eli muun muassa prosessin organisoinnista ja osallistuvista tahoista, tarkasteltavan kokonaisuuden laajuudesta sekä aikatauluista.

Laissa julkisen talouden hoitamisesta (1440/2025) on säädetty valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtioneuvoston tekemässä julkisen talouden monivuotisessa suunnittelussa käytettävien julkisen talouden ja sen alasektoreiden tuloja, menoja, alijäämää, velkaa ja muita vastaavia seikkoja koskevien finanssipoliittisten tavoitteiden asettamisesta, tavoitteiden asettamisessa ja niiden saavuttamisen arvioinnissa käytettävistä ennuste-, tilasto- ja muista tiedoista sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten valtioneuvoston toimenpiteiden suunnittelusta. Koska asetuksenantovaltuus kattaa muun muassa finanssipoliittisten toimien suunnittelun, yksi luonteva vaihtoehto olisi lisätä vaalikausittaisen meno- ja verokartoituksen laatimisvelvoite juuri JTS-asetukseen.

4.2 Sektoriministeriöiden osallistaminen kartoituksiin on epäsäännöllistä

Kartoitusten laadun varmistamiseksi niiden valmisteluun tulee varata tarvittava asiantuntijapanos. Vuoden 2023 kartoituksia valmisteltaessa lausuntokierroksella kysyttiin muun muassa tutkimuslaitoksilta, millaisia toimenpide-ehdotuksia niillä olisi julkisen talouden vahvistamiseen. Myös sektoriministeriöitä pyrittiin tarveperusteisesti osallistamaan valmisteluun. Yleisesti ottaen muiden tahojen kuin VM:n osallistuminen ja vaikutus kartoituksiin jäi kuitenkin vaatimattomaksi. Osasyynä tähän saattoi olla valmistelun nopea aikataulu. Kaikki tahot eivät myöskään antaneet lausuntoa, vaikka siihen tarjottiin mahdollisuutta.

Merkittävin panos VM:n ulkopuolisella asiantuntemuksella on ollut vaikutusarvioiden laadinnassa, joissa on hyödynnetty ainakin Eläketurvakeskuksen ja Kelan asiantuntemusta.

Kartoitusten kattavuuden ja laadun varmistamiseksi on tärkeää, että ehdotuksia ja näkemyksiä potentiaalisista säästökohteista kerätään mahdollisimman laajalta asiantuntijajoukolta. Vuonna 2022 toteutettua lausuntokierrosta on tarkastusviraston näkemyksen mukaan hyvä laajentaa entisestään koskemaan myös sellaisia instituutioita, joita ei kuultu vuoden 2023 kartoitusten valmistelussa.

Kartoitukset toteutetaan muun työn ohella ilman erikseen osoitettua resurssia

Kartoitusten valmistelun organisointi VM:ssä on ollut melko vapaamuotoista. Vuoden 2023 meno- ja verokartoitukset laadittiin ja julkaistiin erillisinä dokumentteina. Menokartoituksesta vastasi VM:n budjettiosasto, ja verokartoituksesta vastasi VM:n vero-osasto. Kartoituksille sovittiin yhteinen julkaisuaikataulu. Kartoitusten laadinnassa tehtiin jonkin verran yhteistyötä, ja esimerkiksi kartoitusten sisältöjä yhteensovitettiin prosessien loppupuolella. Menokartoituksen valmistelu oli organisoitu teemaryhmiin, joille oli osoitettu vetäjät.

Vuoden 2023 kartoitukset laadittiin suhteellisen nopeasti. Henkilöresursseina toimivat pääosin VM:n budjetti- ja vero-osastojen asiantuntijat, jotka tekivät kartoitusten vaatiman työn alatyöryhmissä muun työn ohessa ilman erikseen osoitettua resurssia. Tarkastuksen perusteella asiantuntijat kuitenkin itse kokivat, että kartoitustyölle oli varattu riittävät voimavarat. Toisaalta systemaattisen prosessin puute ja ennalta määrittelemättömät resurssit saattavat aiheuttaa esimerkiksi sen, että kartoituksista jää pois toimia, joiden vaikutusarviointi on työlästä ja aikaa vievää. Monet rakenteelliset toimet ovat tällaisia, ja kuten aiemmin on tullut ilmi, niiden osuus esitetyistä säästötoimista on suhteellisen pieni, vaikka tarve niille on tunnistettu. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vuoden 2023 kartoitusten valmistelun aikataulu oli kireä suhteessa resursseihin.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiossa vuosittaisia menokartoituksia koskevassa kohdassa todetaan, että valtioneuvoston kanslian resurssipoolia voitaisiin tarpeen vaatiessa käyttää selvityshenkilöja tarvittaessa myös menokartoitustyöryhmätyöhön sekä mahdollisiin ulkopuolisten analyysipalveluiden (esim. tutkimuslaitokset) hankintaan. Muistion mukaan selkeintä resurssipoolin hyödyntäminen olisi esimerkiksi tilanteessa, jossa meno- ja rakennekartoituksen sisällöllä olisi selkeä yhtymäkohta lainsäädäntömuutoksiin. Resurssipoolista kohdennettavan rahoituksen tukemana voitaisiin tarvittaessa esimerkiksi siirtää sektoriministeriöstä asiantuntijoita määräajaksi valtiovarainministeriöön toteuttamaan meno- ja rakennekartoitusta.

Tarkastusvirasto pitää harkinnanarvoisena vastaavan menettelyn soveltamista myös vaalikausikartoituksia valmisteltaessa tarpeen mukaan.

Yhteistyö ministeriöiden kesken on jäsentymätöntä

Kartoitusprosessin tulee olla asianmukaisesti organisoitu riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi. Yleinen käsitys VM:n ja muiden

ministeriöiden välisestä asetelmasta on, että sektoriministeriöt pyrkivät perustelemaan resurssitarpeiden lisäyksiä ja VM hillitsemään tai leikkaamaan niitä. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksessa säännönmukaisista meno- ja rakennekartoituksista todetaan taustaksi, että sektoriministeriöt ovat olleet haluttomia osallistumaan sopeutustoimien valmisteluun. Tarkastuksen perusteella tämä ei pidä paikkaansa ainakaan virkamiestyönä valmisteltavien vaalikausittaisten kartoitusten osalta. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella sektoriministeriöissä jaetaan laajasti tilannekuva julkisen talouden sopeuttamistarpeesta ja koetaan tärkeäksi ja hyödylliseksi päästä osallistumaan sopeutustoimien priorisointiin, ideointiin ja ehdottamiseen VM:lle.

Tarkastuksessa havaittiin, että VM on osallistanut vaihtelevasti muita ministeriöitä kartoitusprosessiin. Osallistaminen on vapaamuotoista ja perustuu vapaaehtoisuuteen ja oma-aloitteisuuteen. Toisaalta havaittiin myös, että kaikki ministeriöt eivät kokeneet tulleensa riittävästi kuulluiksi säästötoimia kartoitettaessa ja priorisoitaessa.

Yleiskuva on, että vuoden 2023 kartoituksiin muut ministeriöt vaikuttivat hyvin vähän, jos laisinkaan. Vertailun vuoksi vuosien 2015 ja 2019 menokartoitukset tuotettiin nimenomaan sektoriministeriöistä kerättyjen ehdotusten perusteella. Tarkastuksessa tuli esiin, että meneillään olevan kartoituksen aikana muita ministeriöitä on pyritty osallistamaan edellistä kierrosta enemmän. Kokemuksissa on kuitenkin ministeriökohtaisia eroja, ja osallistaminen vaikuttaa edelleen epäyhtenäiseltä.

Tarkastuksessa havaittiin, että vuoden 2023 kartoituksista ei informoitu riittävästi muita ministeriöitä, vaan tiedonkulku oli osin sattumanvaraista. Tässä suhteessa on tapahtunut merkittävä parannus meneillään olevan kartoituksen suhteen.

Ministeriöiden välisen yhteistyön sattumanvaraisuus ja systemaattisen prosessin puute aiheuttavat sen, että hyödyllistä ja jopa olennaista asiantuntemusta saattaa jää hyödyntämättä. Tarkastuksen perusteella myös VM:ssä on tunnistettu se, että menokartoituksessa olisi hyvä käyttää sektoriministeriöiden asiantuntemusta yleisesti säästötoimien ideointiin ja tiettyihin teemoihin. Sektoriministeriöt jakavat VM:n kanssa yhteisen tilannekuvan suuresta säästötarpeesta ja kokevat entistä enemmän tarvetta ja kiinnostusta osallistua säästökohteiden kartoitukseen. Heikosti ennakoitavat tietotarpeet saattavat kuitenkin johtaa alimitoitettuun resurssisuunnitteluun sektoriministeriöissä.

Sektoriministeriöt huomauttivat myös tarpeesta kytkeä menokartoitus vahvemmin muihin valmistelussa oleviin asioihin, mikä edellyttäisi muiden ministeriöiden systemaattisempaa osallistumista prosessiin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kartoitusprosessia tulisi kehittää niin, että muiden ministeriöiden osallistaminen työhön olisi järjestelmällistä ja ennakoitavaa. Harkinnanarvoista olisi esimerkiksi vapaaehtoisuuteen perustuvien ministeriökohtaisten säästölistojen pyytäminen sektoriministeriöiltä kartoitusprosessin alkuvaiheessa. Näin varmistettaisiin, että myös muiden ministeriöiden asiantuntemus ja näkemys olisi mahdollista huomioida kartoituksissa. Sektoriministeriöiden järjestelmällistä osallistamista menokartoitusten valmisteluun on esitetty myös kartoitusprosessien kehittämistä arvioineessa konsulttiselvityksessä[6], jossa on pyritty ottamaan huomioon hankkeessa tunnistettuja kansainvälisiä parhaita käytänteitä.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, olivatko julkisen talouden vahvistamisen tietoperustana olleet vuoden 2023 meno- ja verokartoitukset kattavia ja luotettavia sekä onko kartoitusten jatkuvuus osana finanssipolitiikan tietoperustaa turvattu.

Tuloksilla varmennetaan, että päätöksentekijöille esitetty tieto julkisen talouden vahvistamisvaihtoehdoista on oikeaa, riittävää ja objektiivista. Tämä tieto on olennaista kartoitusten hyödyntäjille (poliittiset ja muut päätöksentekijät sekä muut tietojen hyödyntäjät). VM voi hyödyntää tuloksia kartoitusten kehittämisessä.

Tarkastuksen kohdeasia ja tarkastuskohteet

Tarkastuksen kohdeasioina olivat valtiovarainministeriön keväällä 2023 julkaisemat meno- ja rakennekartoitus sekä verokartoitus. Tarkastuskohteena oli valtiovarainministeriö ja erityisesti sen budjetti- ja vero-osastot.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto valtiovarainministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa käsiteltiin kolmea tarkastuskysymystä. Ensimmäinen kysymys koski sitä, muodostivatko vuoden 2023 meno- ja verokartoitukset kattavan tietoperustan julkisen talouden vahvistamiseksi. Tämän osana arvioitiin muun muassa sitä, kuvattiinko kartoituksissa kattavasti julkisten menojen ja tulojen kokonaisuus ja muodostettiinko kartoituksissa mahdollisia toimenpiteitä kattavasti eri meno- ja tulokategorioissa.

Toinen kysymys koski sitä, muodostivatko kartoitukset luotettavan tietoperustan julkisen talouden vahvistamiseksi. Tämän osana arvioitiin muun muassa sitä, perustuvatko esitetyt tiedot riittäviin ja riittävän ajantasaisiin vaikutusarvioihin ja onko vaikutusten epävarmuutta tuotu esiin riittävästi ja johdonmukaisesti.

Nämä kysymykset nojautuivat finanssipolitiikan tarkastusohjeen mukaiseen yleiskriteeriin, jonka mukaan julkisen talouden tilanteesta ja kestävyydestä sekä politiikkatoimien perusteista tulee antaa oikea ja riittävä kuva. Tämän osana julkisista tuloista ja menoista sekä niihin kohdistuvista politiikkatoimista tulee antaa kattava kuva.

Kolmantena kysymyksenä käsiteltiin sitä, onko meno- ja verokartoitusten laadinnan jatkuvuus turvattu. Tämän kysymyksen käsittely nojautui kriteeriin, jonka mukaan julkisen talouden vahvistaminen edellyttää ajantasaista ja kattavaa tietoperustaa. Tätä kysymystä selvitettiin arvioimalla muun muassa sitä, onko kartoitukset huomioitu lainsäädännössä, suunnitteluasiakirjoissa tai vakiintuneissa käytännöissä ja hyödynnettiinkö vuoden 2023 kartoituksissa riittävän laajaa asiantuntemusta.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineistoina käytettiin pääasiallisesti vuoden 2023 meno- ja rakennekartoitusta sekä verokartoitusta, niiden tausta- ja liitännäismateriaaleja (esimerkiksi vaikutusarviointimateriaaleja ja kartoituksiin liittyviä lausuntoja), kartoituksia koskevia hallinnollisia asiakirjoja sekä valtiontaloutta koskevia tilinpäätös- ja budjettitietoja. Lisäksi hyödynnettiin valtiovarainministeriön virkamiesten haastatteluja sekä haastateltiin neljän sektoriministeriön edustajia.

Vaikutusarvioita koskevaan otokseen kuuluivat menokartoituksesta seuraavat arviot:

- ”Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen bruttokansantulo-osuuden asteittainen laskeminen kohti OECD-maiden keskiarvoa: n. 200–300 milj. euroa”
- ”Aiemman ammatillisen tutkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittaneiden koulutukseen kohdistuvan julkisen rahoituksen pienentäminen esimerkiksi kolmanneksella säästäisi noin 250 miljoonaa euroa.”
- ”Mikäli vastaava osuus [ammattikoulu]tutkinnoista palautettaisiin kaksivuotisiksi, pienenisivät opettamisen kustannukset kolmanneksella eli noin 90 miljoonalla eurolla.”

- ”Laajentamalla varhaiskasvatuksen maksupohjaa ja korottamalla maksuja julkista taloutta voitaisiin vahvistaa esimerkiksi 150–200 miljoonalla eurolla.”
- ”Valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden lisäämisen ohella valtionavustuksiin suunnattuja määrärahoja voitaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön osalta alentaa asteittain noin 200–400 miljoonaa euroa.”
- ”Muutos vähentäisi hyvinvointialueiden kustannuksia ja valtion rahoitustarvetta arviolta 240 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lähtien.”
- ”[Työttömyysturvan lapsikorotukset poistamalla] Julkinen talous vahvistuisi arviolta noin 300 miljoonalla eurolla, mistä työllisyyden vahvistumisen kautta tuleva vaikutus olisi noin 230 miljoonaa euroa.”
- ”Tämän lisäksi [kansaneläkkeen] sovitteluprosenttia työeläkkeen suhteen voitaisiin kasvattaa nykyisestä 50 prosentista esimerkiksi 60 tai 70 prosenttiin. Tällöin julkinen talous voisi vahvistua nettona arviolta 200 tai 350 miljoonalla eurolla.”
- ”Luonnonhaittakorvauksen kokonaan kansallisesti rahoitetun osuuden pienentäminen: 70–150 milj. euroa, v. 2030 tasossa esim. 150–200 milj. euroa”
- ”Lisätuloutus [valtionyhtiöistä] voisi olla suuruusluokaltaan 50–80 miljoonaa euroa vuodessa.”
- ”Valtaosa [indeksisäästön] vaikutuksesta (n. 800 milj. euroa) tulisi työeläkeindeksin pienentämisen kautta.”

Verokartoituksesta otokseen kuuluivat seuraavat arviot:

- Varainsiirtoveroverokantojen (1,6 %, 2 %, 4 %) korottaminen prosenttiyksiköllä; 100, 140 ja 85 milj. euroa
- Yhteisöverokannan korottaminen prosenttiyksiköllä, 440 milj. euroa
- Arvonlisäverokantojen (10 %, 14 %, 24 %) korottaminen prosenttiyksiköllä; 58, 199 ja 615 milj. euroa
- Maapohjan kiinteistöveron alarajan nostaminen 1,50 prosenttiin, 195 milj. euroa
- Valmisteverojen indeksointi, 500–800 milj. euroa
- Ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen vuoden 2024 tasossa, 600 milj. euroa.

Pääasiallinen analyysimenetelmä oli dokumenttien laadullinen sisällönanalyysi, jossa hyödynnettiin taloustieteellistä päättelyä. Kartoitusten kattavuuden arvioinnin kohdalla hyödynnettiin R-ohjelmistolla

toteutettua data-analyysiä, joka perustui Valtiokonttorin API-rajapinnasta hankittuihin valtiontaloutta koskeviin tilinpäätöstietoihin. Lisäksi kartoitusten kattavuuden osalta hyödynnettiin VM:n Bukettijärjestelmästä saatuja budjetointitietoja. Näiden ohella tehtiin haastatteluaineiston analyysiä, jota hyödynnettiin erityisesti kartoitusten jatkuvuuden turvaamista koskevan tarkastuskysymyksen kohdalla.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 11.11.2025 ja päättyi 11.9.2026. Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut on toteutettu pääosin aikavälillä 11.11.2025–19.5.2026.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio (tarkastuksen esittelijä), johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia, ekonomisti Pirkka Jalasjoki ja vanhempi ekonomisti Matthias Strifler. Tarkastuksen ohjaajana ja ratkaisijana toimi johtaja Matti Okko.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Menokartoituksessa esiin nostettujen toimenpiteiden kohdentumista koskevat arviot (luku 2.3) ovat luonteeltaan suuntaa antavia. Tarkastelujen muodostamisessa on tehty useita rajauksia, valintoja ja tulkintoja. Tiedot kuvaavat vuodelle 2027 arvioituja säästöjä. Arvioon ei sisälly niiden toimenpiteiden säästöarvioita, joiden vaikutuksen VM on arvioinut alkavan vasta vuoden 2027 jälkeen. Arvio perustuu menokartoitukseen liittyvän Excel-listauksen tietoihin. Listauksen niissä kohdissa, joissa VM on määritellyt jotkin toimet keskenään vaihtoehtoisiksi, tarkasteluun on sisällytetty euromäärältään suurin toimi.

Kartoituksissa käsiteltyjen toimien taustalla olevien vaikutusarvioiden luotettavuutta (luku 3) arvioitiin otoksen avulla. Otokseen valittiin toimia mahdollisimman monipuolisesti, mutta otos kattaa vain hyvin pienen osan kaikista kartoitusten sisältämistä toimista. Otoksen perusteella ei siten suoraan voi tehdä yleispäteviä johtopäätöksiä kartoitusten koko sisällöstä.

Viitteet

1 TrVL 4/2013 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014.

2 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2022), OECD Economic Surveys: Finland 2022, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/516252a7-en.

3 Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV, 2009): Erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 12/2009 vp.

4 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT, 2010): Verotuet Suomessa 2009. Valmisteluraportit 5, Outi Kröger ja Timo Rauhanen (toim.).

5 International Monetary Fund (IMF, 2022): How to Evaluate Tax Expenditures. IMF eLibrary.
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2010): Tax Expenditures in OECD Countries. OECD Publications.

6 Euroopan komissio (2023). Technical report on international good practices on the design, structure, governance and implementation of spending reviews. Directorate-General for Structural Reform Support. https://reforms-investments.ec.europa.eu/publications-0/technical-report-international-good-practices-design-structure-governance-and-implementation_en.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Porkkalankatu 1 | PL 1119 | 00101 Helsinki
Puhelin 09 4321 | VTV.fi