

K 21/2010 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus
eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn
vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä**

ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa kuuluneen valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuutta ja vaikuttavuutta finanssipolitiikan hallintavälineenä koskevan tarkastuksen. Tarkastus on osa laajempaa finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuutta ja finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista arvioivaa tarkastuksen teema-aluetta. Aihepiiri on eduskunnan finanssivallan ja koko julkisen talouden

ja hallinnon kannalta merkittävä. Valtiontalouden kehysmenettely on tärkein valtiontalouden ja osin koko julkisen talouden kokonaisuutta hallitsevista ohjaus- ja päätöksentekomenettelyistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa suorittamastaan tarkastuksesta eduskunnalle valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n (676/2000) perusteella tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 11. tammikuuta 2011

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen

Pääasiallinen sisältö

Tässä erilliskertomuksessa eduskunnalle esitetään valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuuteen finanssipolitiikan hallintavälineenä vaalikaudella 2007–2010 kohdistuneen tarkastuksen pääasialliset havainnot ja suositukset. Erilliskertomus on OECD:n suositusten mukainen koko vaalikauden kattava finanssipolitiikan ulkoisen arvioinnin raportti.

Valtiontalouden kehysmenettely on onnistunut sen piiriin kuuluvien valtion menojen hillinnässä. Valtiontalouden kehykset pitivät koko vaalikauden ajan. Kehys piti myös vuonna 2009, jolloin Suomen bruttokansantuote supistui enemmän kuin kertaakaan aikaisemmin itsenäisyyden aikana. Kehysten valmisteluprosessi ja siihen liittyvä vastuunjako ovat selkeitä. Valmistelua vaivaa kuitenkin kiire ja hallinnon yleinen suunnittelukierre. Säädösvalmistelun ja valtiontalouden kehysmenettelyn integrointia olisi tarpeen parantaa. Valtiontalouden kehyksiin tehtävien hinta- ja rakennekorjausten sekä kehysprosessissa tehtävien kannanottojen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on tarpeen lisätä.

Talousarviomäärärahoista ja siten myös kehukseen kuuluvista määrärahoista suurin osa on lakisääteisiä. Tästä seuraa se, että määrärahojen uudelleenkohdentaminen vaatii usein poliittisia päätöksiä myös hallinnonalan sisäisten siirtojen osalta. Näin ollen todellinen liikkumavara on hyvin pieni. Menorakenteita ja niiden tarpeellisuutta tulisikin aika ajoin aidosti tarkastella uudelleen. Nykyinen nopean talouskasvun vuosina omaksuttu toimintatapa on johtanut siihen, että vanha menorakenne raahaa mukana hallituskaudesta toiseen, koska priorisointia ei tehdä. Aidot uudelleenkohdennuk-

set edellyttäisivät myös hallinnonalojen peruslaskelman avaamista.

Finanssipolitiikan tavoitteenasettelun ja valtiontalouden kehysten menotason määrittelyn yhteyttä ja johdonmukaisuutta on tarpeen vahvistaa. Valtiontalouden kehysten menotasoa ei ole johdonmukaisesti ja avoimesti johdettu julkisen talouden kestävyyttä koskevista tavoitteista. Julkisen talouden kestävyyttä koskevat tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA tekee tarkastusta varten tutkimuksen kestävyysvajeesta ja siihen liittyvistä epävarmuuksista. ETLAn stokastiseen väestöennusteeseen perustuvassa kestävyyslaskelmassa otetaan huomioon väestöennusteisiin liittyvä epävarmuus. Lisäksi terveys- ja hoivamenojen laskentatapa perustuu sekä ikärakenteeseen että kuolevuuteen. Tällaisella laskentatavalla terveys- ja hoivamenot kasvavat vähemmän kuin pääosin ikärakenteeseen perustuvissa laskelmissa. Vaikka ETLAn laskema kestävyysvajeen pistearvio on pienempi kuin muiden laitosten arviot, se osoittaa merkittävää riskiä nykyisen suuruisen hyvinvointivaltion ylläpitämismahdollisuuksille. Tarkempi arvio tehdään ETLAn tutkimushankkeen myöhemmissä vaiheissa, mutta aiempien tutkimusten perusteella arvioidaan, että 2030-luvulla veroaste voisi olla viisi prosenttiyksikköä nykyistä korkeampi noin 30–40 prosentin todennäköisyydellä. Jos esimerkiksi väestökehitys ja sijoitustuotot johtaisivat tähän kehityskulkuun, jossa veronkorotustarve näyttäisi ylittävän viisi prosenttiyksikköä, ja silloin tulisi merkittävä finanssikriisi, olisi hyvinvointivaltio todella uhattuna.

Nykyisen muotoisen ja laajuuden hyvin-

vointivaltion rahoitusperusta on tarkastuksen perusteella vakavassa vaarassa. Nykyisillä rahoitusmuodoilla kunnat eivät tule selviämään niille lain mukaan kuuluvista tehtävistä ilman kunnallisveron korotusta.

Valtiontalouden kehukset kattavat vain noin yhden kolmasosan koko julkisen talouden menoista. Tämä aiheuttaa ongelmia julkisen talouden kestävyiden näkökulmasta sillä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet kohdistuvat erityisesti kunnallisiin palveluihin ja sosiaaliturvarahastoihin. Näin ollen valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuus julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyttä turvaavana välineenä on rajallista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on tärkeää, että Suomen finanssipolitiikan säätelyjärjestelmää ja erityisesti kehysmenojen tasoa arvioitaessa kestävyiden edellyttämät sopeuttamistarpeet otetaan huomioon. Tulevassa finanssipolitiikan säännösten kehittämistyössä ja tulevan vaalikauden tavoitteenasettelussa julkisen talouden kestävyydelle olisi annettava nykyistä suurempi painoarvo.

Valtiontalouden kehysmenettelyyn perustuvaa sääntöperusteista finanssipolitiikkaa kannattaa tarkastuksen tulosten perusteella jatkaa. Valtiontalouden kehukset on tarkoituksenmukaista laajentaa yleisimmiksi julkisen talouden kehyksiksi ottamalla talous-

arvion ulkopuolella olevat valtion rahastot ja kuntatalous valtion ja kuntien rahoitussuhteen osalta kehysten piiriin. Olisi tarpeen arvioida, onko enää perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuja välttämättömiä edellytyksiä järjestää valtion pysyviä tehtäviä talousarvion ulkopuolisten rahastojen kautta ja siltä osin kuin niitä ei ole, olisi rahastot sulautettava osaksi valtion talousarviotaloutta.

Kehysten mitoitus tulisi avoimesti ja selkeästi johtaa julkisen talouden kestävyttä koskevista tavoitteista. Vaalikauden ensimmäisen kehysten mitoitus on ratkaisevan tärkeää finanssipoliittisten tavoitteiden ja kehysjärjestelmän toimivuuden kannalta. Julkisen talouden kestävyttä koskevan tavoitteenasettelun ja kehysten mitoituksen (menotason) olisi tarpeen perustua realistisiin oletuksiin ja odotuksiin talouskehityksestä sekä ottaa huomioon talouskehitykseen ja Suomen talouteen kohdistuvat riskit.

Kehysten vaalikausisidonnaisuuden seurauksena voi muodostua riski finanssipolitiikan linjan katkoksille. Koko julkisen talouden kattaville kehyksille olisi perusteltua löytää menettely, jolla voidaan varmistaa julkisen talouden kestävyttä turvaavan linjan ja pitkäjänteisen taloussuunnittelun jatkuvuus yli vaalikausien. Erityisesti olisi tarpeen säännellä vaalikauden päätöksistä seuraaville vaalikausille siirtyviä menoja.

Sisällys

1	Johdanto	11
2	Tarkastusasetelma	17
2.1	Tarkastuskohde: Valtiontalouden kehysmenettely	17
2.2	Tarkastuskysymykset	21
2.3	Tarkastuskriteerit	22
2.3.1	Finanssipolitiikan sääntöjen ja hallintavälineiden vaikuttavuus ja toimivuus	22
2.3.2	Avoimuus ja läpinäkyvyys oikeudellisena hyvän hallinnon vaatimuksena	24
2.3.3	Avoimuus ja läpinäkyvyys taloudellisen rationaalisuuden ja vaikuttavuuden edellytyksinä	30
2.4	Tarkastuksen rajaukset ja aineistot	32
2.5	Tarkastuksen erilliset osat ja niistä saatu palaute	38
3	Valtiontalouden kehysmenettelyn tarve ja tavoite	39
3.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	39
3.2	Sääntöperäinen finanssipolitiikka	41
3.2.1	Tasapaino- ja velkasäännöt	42
3.2.2	Meno- ja tulosäännöt	44
3.2.3	Sääntöjen vertailua	48
3.3	Finanssipolitiikan sääntöjen tarve	50
3.4	Hyvän finanssipolitiikan säännön kriteerit	57
3.5	Suomessa käytössä olevat finanssipolitiikan säännöt	61
4	Valtiontalouden kehysmenettelyn oikeudelliset puitteet	69
4.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	69
4.2	Valtiontalouden kehysmenettelyn säädösperusta	70
4.3	Kehysmenettely ja eduskunnan budjettivalta	75
4.4	Budjettiperiaatteet valtiontalouden kehysmenettelyn avoimuuden kriteerinä	79
4.4.1	Budjettiperiaatteiden välitön sovellettavuus	79
4.4.2	Budjettiperiaatteiden välillinen sovellettavuus	80
4.5	Finanssipolitiikan sääntöihin liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia	87

5	Kehysprosessi	90
5.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	92
5.2	Kehysten hallinnollisen valmistelun käytännön toimijat ja ohjaus	92
5.2.1	Prosessinomistaja ja toimijat	92
5.2.2	Valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmisteluajataulu	92
5.2.3	Kehysvalmisteluprosessin vaiheet	94
5.3	Tietoon perustuvan politiikkavalmistelun edellytykset	104
6	Finanssipolitiikan tietoperusta ja kehysten noudattaminen	107
6.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	107
6.2	Finanssipolitiikan ennusteet ja oletukset	109
6.2.1	Valtiovarainministeriö ennustetiedon tuottajana	109
6.2.2	Ennustevirheiden taustalla olevia tekijöitä	112
6.3	Valtiontalouden kehysten noudattaminen	117
6.3.1	Tilinpäätöskertomusraportointi	117
6.3.2	Tilintarkastuksen havainnot ja kehysten läpinäkyvyys	117
7	Finanssipolitiikan toteutus kehysten puitteissa	122
7.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	122
7.2	Painopistemutokset ja uudelleenkohdennukset	124
7.3	Lainsäädännön taloudelliset vaikutukset	129
7.4	Pitkän ajan vastuusitoumukset	135
7.5	Kehysten ulkopuolisten talousarviomenojen kehittyminen	137

8	Kehysmenettely ja julkisen talouden kestävyys	140
8.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	140
8.2	Kehysten institutionaalinen kattavuus	143
8.2.1	Valtiontalouden kehysten piiriin kuuluvan talouden osuus julkistaloudesta	143
8.2.2	Valtiontalouden kehysten ulkopuolinen valtiontalous ja valtionyhtiöt	146
8.2.3	Kuntatalous ja sen suhde valtiontalouteen	152
8.2.4	Sosiaaliturvarahastot	171
8.3	Julkisen talouden kestävyyslaskelmat	173
8.3.1	Kestävyysvajeindikaattorit	173
8.3.2	Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelma	178
8.3.3	ETLAn stokastiseen väestöennusteeseen perustuva kestävyyslaskelma	180
8.4	Finanssipolitiikan sääntöjen kehittäminen	188
8.4.1	Menosääntö ja tasapainotavoitteet	188
8.4.2	Lainsäädäntötarpeet	189
9	Ulkopuolinen valvonta ja finanssipoliittiset instituutiot	194
9.1	Yhteenveto	194
9.2	Ulkoisen valvonnan ja arvioinnin tarve	195
9.3	Itsenäiset finanssipoliittiset instituutiot	196
10	Tarkastusviraston kannanotot	200
	LÄHTEET	211

1 Johdanto

Uskottavan ja vakaan finanssipolitiikan saavuttamiseksi ja valtion menojen kasvun hillitsemiseksi on Suomessa kuten monissa muissakin maissa sitouduttu finanssipolitiikan sääntöihin, joilla vuosittainen valtiontaloutta koskeva päätöksenteko sidotaan etukäteen asetettuun tavoitteeseen tai rajoitteeseen. Finanssipoliittiset säännöt on useissa maissa havaittu hyödyllisiksi finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta.¹ Suomessa finanssipoliittisena sääntönä käytetään hallitusohjelman perusteella valtiontalouden kehysmenettelyssä koko vaalikaudeksi asetettavaa menosääntöä, vaalikauden kehystä ja sen mukaan vuosittain hintakehityksellä ja talousarvion rakenteen muutoksilla korjattua valtiontalouden kehystä. Valtiontalouden kehys annetaan menosäännön kattamille menoille, jotka edustavat noin 75 prosenttia valtion talousarvion kaikista menoista. Koko vaalikaudelle päätetty menokehys on hallituksen keino pitää valtion kehyksen piiriin kuuluvien menojen kasvu hallitusohjelmassa sovituisia puitteissa.²

Finanssipolitiikka on talouspolitiikan osa, jossa kansantalouteen vaikutetaan julkisen

talouden tulojen ja menojen kautta. Talouspolitiikka koostuu julkisen vallan toimenpiteistä kokonaistaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kokonaistaloudellisia tavoitteita ovat esimerkiksi bruttokansantuotteen kasvun vakaus, hintavakaus ja muu talouden vakaus, työllisyys, talouskasvu ja julkisen talouden kestävyys.³ Finanssipolitiikan keskeiset tehtävät ovat valtion- ja kansantalouden pitkän aikavälin kestävyteen ja suhdannevaihteluiden tasaamiseen pyrkiminen sekä julkisten resurssien oikeudenmukainen kohdentaminen.⁴

Valtiontalouden menokehysmenettelyä on käytetty jatkuvasti vuodesta 1991 lähtien. Kehysmenettelyssä on pyritty asettamaan menokehys ohjaamaan valtion talousarvioon otettavien määrärahojen enimmäismäärää. Kehysmenettelyä uudistettiin perusteellisesti vuonna 2003.⁵

Vaalikausilla 2003–2006 ja 2007–2010 sovelletussa valtiontalouden kehysmenettelyssä on asetettu katto vaalikaudella valtiontalouden kehyksen piiriin kuuluville valtion menoille. Kattoa kutsutaan vaalikauden kehykseksi.⁶ Pääministeri Matti Vanhasen II

1 Euroopan unionin talous- ja rahaliiton valtioista on havaittu finanssipoliittisia sääntöjä soveltaneiden maiden julkisen talouden yleensä olevan paremmassa kunnossa kuin niiden, jotka eivät ole sitoutuneita sääntöperusteiseen finanssipolitiikkaan, ks. Euroopan Komissio, DG ECFIN, Public Finances in EMU 2010, European Economy 4/2010.

2 Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, valtiovarainministeriö TM 0802, 2.4.2008, luku 6.

3 Valtiovarainministeriö: Budjettisanasto, Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 7/2001.

4 Valtiontalouden tarkastusvirasto / Puonti: Finanssipolitiikan sääntöjen tarve, Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä ja tutkimuksia 2009.

5 Uudistuksen perustelut ja keskeiset linjaukset, ks. Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, valtiovarainministeriön työryhmäraportti 7.2.2003. Uudistus linjattiin hallitusohjelmassa, ks. valtioneuvoston tiedonanto pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmasta, VNT 1/2003 vp, luku 3.2. s. 10. Linjauksessa hyödynnettiin valtiovarainministeriön työryhmäraportissa esitetyjä ehdotuksia, jotka työryhmäraportissa oli jo kirjoitettu hallitusohjelmassa hyödynnettävissä olevan tekstin muotoon. Työryhmäraportti ja tekstiehdotukset toimitettiin valtiovarainministeriöstä epävirallisesti hallitusohjelmaneuvotteluita varten puolueiden edustajien käyttöön.

6 Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehys ehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista, 24.4.2003. Tämä laadintaperiaatepäätös annettiin heti vaalikauden 2003–2006 uuden hallituksen astuttua virkaansa antamaan budjettioikeudellisia ja hallinnollisia perusteita hallitusohjelmassa sovitulla uudistetulle kehysjärjestelmälle. Laadintaperiaatepäätöksessä ovat myös niin ikään tuolloin käyttöön otettua hallituksen ohjelmajohtamisen menettelyä ja politiikkaohjelmia varten laaditut määräykset ohjelmien mahdollisuudesta tehdä hallinnonalarajat ylittävistä kokonaisuuksista kehys- ja talousarvioehdotuksia.

hallituksen ohjelman mukaan hallituksen finanssipolitiikka vaalikaudella 2007–2010 nojaa seuraaviin keskeisiin periaatteisiin:

- 1 Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on saavuttaa 1 prosenttiyksikön rakenteellinen ylijäämä valtiontaloudessa vaalikauden lopulla. Hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon taloudellisen kehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ prosenttia bruttokansantuotteesta.
- 2 Hallitus on sitoutunut valtiontaloutta koskevaan kehysmenettelyyn
- 3 Veropoliittisten toimien mitoituksen suhteen hallitus on sitoutunut siihen, etteivät ne vaaranna julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä eivätkä Suomen vakaushjelmaan sisältyviä sitoumuksia
- 4 Veromuutosten ajoituksessa otetaan huomioon suhdannetilanne kasvun pitämiseksi mahdollisimman vakaana. Tuloveronkevennysten mitoituksessa otetaan lisäksi huomioon palkkatkaisut.⁷

Hallitusohjelmassa ja sen perusteella laaditussa vaalikauden kehyksessä asetettu menokatto muodostaa näin kullekin vaalikaudelle voimassa olevan finanssipoliittisen säännön, jota muut keskeiset finanssipoliittiset tavoitteet täydentävät. Menosääntöä täydentävänä rajoitteena hallitusohjelmassa käytetään alijäämärajotetta. Jos alijäämä

uhkasi muodostua tavoitetta suuremmaksi, hallitus ohjelman mukaan esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.⁸ Alijäämärajoite ei toteutunut vaalikaudella 2007–2010. Valtiontalouden alijäämän valtiovarainministeriö arvioi vuoden 2010 lopulla olevan lähes kuusi prosenttia ja vuoden 2011 lopulla noin 4,3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Hallitus päätti politiikkariihessään 23.–24.2.2009 ”tilapäisesti joutaa” eli asiallisesti luopua alijäämärajotteesta poikkeuksellisen jyrkän talouden taantumien oloissa elvytystoimien mahdollistamiseksi, jos samanaikaisesti tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä.⁹ Alijäämärajoite sisältyi myös vaalikaudella 2003–2006 sovellettuun finanssipolitiikan sääntöjärjestelmään, jolloin se oli kirjattu hallitusohjelman sijasta valtiontalouden kehyspäätökseen.¹⁰

Vaalikauden kehysten mukaista määrärahojen jakoa tarkistetaan vuosittain tehtävällä valtiontalouden kehyspäätöksellä. Valtiontalouden kehyksissä jaetaan talousarvion voimavarat hallinnonaloittain. Valtiontalouden kehukseen tehdään samalla myös hintatason kehityksestä johtuvat hintakorjaukset ja valtion talousarvion rakenteen muutokset johtuvat rakennekorjaukset. Kehykset on näin päätetty kiinteähintaisina. Vuosittainen valtiontalouden kehyspäätös tehdään rullavasti seuraavalle neljälle vuodelle. Menosäännön muodostava vaalikauden kehys on sen sijaan päätetty vain vaalikauden ajaksi.

Oikeudellisesti valtiontalouden kehyspäätös

⁷ VNT 1/2007 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmasta.

⁸ VNT 1/2007 vp., s. 15.

⁹ Hallituksen politiikkariihen kannanotto 24.2.2009, saatavilla valtioneuvoston verkkopalvelusta http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2009/Politiikkariihi_0209/fi.pdf.

¹⁰ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmasta, VNT 1/2003 vp. ja sama pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmasta, VNT 2/2003 vp., jossa ei aseteta suoraa alijäämänsääntöä. Alijäämänsääntö asetettiin vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä, ks. Valtiontalouden kehukset vuosille 2008–2011, s.4–5. Vaalikaudella 2003–2006 sovelletun alijäämärajotteen mukaan alijäämä ei saanut ylittää 2,75 % bruttokansantuotteesta.

tös on osa valtion vuotuisen talousarvion valmistelua.¹¹

Finanssipolitiikka on yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan ja merkitykseltään erittäin olennainen yhteiskuntapolitiikan ala. Finanssipoliittisen valmistelun ja päätöksenteon tuloksena osoitetaan muiden yhteiskuntapolitiikan sektoreiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olevat voimavarat sekä voimavarat koko julkisen hallinnon ja palvelutuotannon järjestämiseen. Finanssipolitiikka ja sen välineenä käytettävä valtiontalouden kehysmenettely määrittävät julkisen toiminnan lyhyen ja pitkän tähtäimen toiminnan jatkuvuuden ja tuloksellisuuden edellytyksiä. Oikeustieteessä on julkisen talouden hoitoa käsittelevää oikeudenalaa, finanssihallinto-oikeutta ja siihen kuuluvaa valtiontalousoikeutta, luonnehdittu "superoikeudenalaksi", koska sen alaan kuuluvat periaatteet ja säännöt määrittävät julkisten taloudellisten voimavarojen keräämisen ja jaon sekä siten mahdollistavat ja varmistavat muiden oikeudenalojen ja koko oikeusjärjestyksen olemassa olon ja toiminnan.¹² Finanssipolitiikka muodostaa vastaavasti muiden yhteiskuntapolitiikan sektoreiden yläpuolella olevan ja vahvasti ohjaavan politiikka-alan, joka mahdollistaa yhteiskuntapolitiikan sekä julkisen palvelun ja hallinnon olemassa olon ja toiminnan. Finanssipolitiikan vahva asema hallituksen eri politiikkasektoreiden joukossa näkyy vaalikausien 2003–2006 ja 2007–2010 hallitusohjelmista, joissa yksiselitteisesti todetaan hallituksen finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden ja finanssipolitiikan sääntöjen ensisijaisuus muihin yhteiskuntapolitiittisiin tavoitteisiin nähden. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä.

Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kehyspäätöksen puitteissa mahdollista.¹³ Sääntö mahdollistaa selkeän finanssipolitiikan ja erilaisen yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja keinoja koskevien ristiriitaisuuksien ratkaisemisen hallituksen käytännön toiminnassa.

Finanssipolitiikka on Euroopan unionin talous- ja rahaliittoon kuuluvassa unionin jäsenvaltioissa yhdessä lainsäädännön ja lainsäädäntöön perustuvan talouden rakennepolitiikan ohella keskeisin jäsenvaltion omassa hallinnassa oleva talouspolitiikan vaikuttamiskeino, kun rahapolitiikka kuuluu Euroopan keskuspankin päätösvaltaan. Finanssipolitiikan säännöillä yleensä ja valtiontalouden kehysmenettelyllä erityisesti on näin huomattava asema talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Finanssipolitiikan säännöt ovat erittäin merkityksellisiä eduskunnalle perustuslain 3 §:n mukaan kuuluvan valtiontaloudellisen vallan eli eduskunnan finanssivallan kannalta.

Finanssipolitiikan tuloksellisuuden kannalta merkittävä riski on, kuinka finanssipolitiikan sääntöjen tosiasialliseen noudattamiseen sitoudutaan. Säännöillä ei ole taloutta vakauttavaa ja uskottavuutta lisäävää vaikutusta, jos sääntöä ei tosiasiallisesti noudateta. Käytännössä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista tehostavat sääntöön liittyvät kannustimet ja sanktiot toimia sääntön edellyttämällä tavalla. Riski finanssipolitiikan sääntöjen noudattamatta jättämisestä ja tarve sääntöjen tehosteille koskee niin lakiin kuin poliittiseen tai hallinnolliseen sitoumukseen perustuvia sääntöjä. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton ja sen keskeisen osan, vakaus- ja kasvusopimuksen osalta riski on realisoitunut ja samalla siitä aiheutuneet ongelmat ovat tulleet erityisen ajan-

11 Valtion talousarviosta annettu asetus (1243/1992) 1 §.

12 Myrsky: Valtiontalousoikeus. Talentum, Helsinki, 2010, s. .2.

13 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, VNT 1/2007 vp., luku 3.6. s. 14. Vastaava finanssipolitiikan ensisijaisuussääntö sisältyi pääministeri Anneli Jäätteenmäen / pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan ks. VNT 1/2003 vp.

kohtaiseksi. Euroopan unionin jäsenvaltioiden julkisten talouksien voimakas velkaantuminen johtuu osaltaan siitä, ettei vakausta ja kasvusopimuksen kriteereistä ole pidetty jäsenvaltioiden kansallisessa päätöksenteossa kiinni.¹⁴

Sääntöön sitoutumisen lisäksi menosääntöjen riskeinä on taloustieteellisessä kirjallisuudessa ja kansainvälisten taloudellisten järjestöjen (Kansainvälinen valuuttarahasto IMF, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD sekä Euroopan unioni) suosituksissa todettu, että menosääntöjä saateen pyrkiä kiertämään järjestelyillä, jotka kokonaisuutena ottaen heikentävät valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon läpinäkyvyyttä.

Suomessa valtiontalouden kehysmenettelyn ja kehyksiin sitoutumisen kannalta riskinä on, että valtiontalouden kehysten noudattamisen ja kehysmenettelyn tuloksellisuuden seuranta ja arviointi on ollut aikaisemmin lähes pelkästään finanssipolitiikan ja sen osana valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioesitysten valmistelusta vastaavan valtiovarainministeriön ja valtiovarainministeriössä myös samojen henkilöiden vastuulla. Valtiovarainministeriössä valtiontalouden kehysmenettelyn kehittämistä arvioinut valtiovarainministeriön työryhmä on vuonna 2007 julkaistussa raportissaan todennut, että asetelmassa piilee tarkoitushakuisen esittämisen riskiä. Valtiontalouden kehysten toimivuuden ja uskottavuuden varmistamista voisi valtiovarainministeriön työryhmän raportin mukaan vahvistaa ulkopuolinen ja

riippumaton toteutuksen seuranta.¹⁵ Viralliset ja epäviralliset sanktiot voivat toimia vain jos säännön noudattamista varmentaa myöskin puolueeton taho tai mekanismi.

Julkinen keskustelu finanssipolitiikan tavoitteiden toteutumisesta edellyttää sitä, että on helposti saatavilla oikeaa tietoa finanssipoliittisen säännösten toteutumisen tilasta.¹⁶ IMF ja OECD ovat kumpikin korostaneet finanssipolitiikan sääntöjen noudattamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän ulkoisen arvioinnin ja yleensäkin avoimuuden merkitystä finanssipolitiikan pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiselle ja uskottavuudelle.¹⁷

Suomalaisessa parlamentarismissa käytetyn vaalikausiin perustuvan tarkastelun riskinä on, että tällä hetkellä tarkoituksenmukaisiksi ja tarpeellisiksi pidettyjä hankkeita toteutetaan sellaisilla tavoilla ja rahoitusjärjestelyillä, joissa kustannukset tulevat vasta seuraavien vaalikausien aikana maksettaviksi. Valtion talouden ja toiminnan hyvän hallinnan periaatteiden näkökulmasta on tällöin riskinä valtiontalouden tilan ja erityisesti talousarviotulojen ja -menojen, tuottojen, kulujen sekä taloudellisen aseman ja riskien läpinäkyvyyden heikkeneminen. Menettely voi johtaa myös taloudellisuuden ja kustannustehokkuuden kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin.

Valtiontalouden kehysmenettelyyn, kuten mihin tahansa muuhunkin ohjausjärjestelmään ja finanssipoliittiseen sääntöön, liittyy aina se riski, että ohjausjärjestelmä epäonnistuu ohjaustehtävässään. Ohjausriski tar-

14 Tämä todetaan selkeästi Euroopan komission syksyn 2010 säädöspaketissa talous- ja rahaliiton ja sen vakausta ja kasvusopimuksen tehostamiseksi, ks. esimerkiksi komission ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, KOM (2010) 523 ja valtioneuvoston kirjelmä komission vakausta ja kasvusopimusta koskevasta säädösehdotuspaketista U 34/2010 vp.

15 Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007, s. 101–102.

16 Valtiovarainministeriö: Julkinen talous tienhaarassa – Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisu 8/2010, s. 117–118.

17 Finanssipolitiikan ulkoisen ja riippumattoman arvioinnin merkityksen korostus on lisääntynyt jatkuvasti IMF:n ja OECD:n suorittamassa arvioinnissa ja antamissa suosituksissa.

koittaa, että valtiontalouden kehysmenettely ei pysty toteuttamaan finanssipolitiikalle asetettuja tavoitteita. Mahdollista on myös se, että valtiontalouden kehysmenettely finanssipoliittisena säännöstönä ei pysty vastaamaan muuttuneista olosuhteista seuraaviin uusiin tai uudella tapaa painottuviin finanssipolitiikan tuloksellisuuteen ja julkiseen talouteen kohdistuviin riskeihin.

Valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuutta finanssipoliittisena säännöstönä ja valtiontalouden hoidon suunnittelu- ja ohjausjärjestelmänä on näin useista eri syistä tarpeen arvioida säännöllisesti. Valtiontalouden kehysmenettelyn suuren valtiontaloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen johdosta kehysmenettelyn toimivuutta voidaan pitää valtiontalouden kannalta hyvin olennaisena kysymyksenä.

Sääntöihin perustuvalla finanssipolitiikalla pyritään osaltaan turvaamaan julkisen talouden kestävyttä pitkällä tähtäimellä. Suomessa valtiontalouden kehysmenettelyn julkilausuttuna tavoitteena on valtion menojen hillintä, mutta menojen hillintään liittyvän tavoitteen taustalla on laajempi pyrkimys julkisen talouden kestävyden turvaamiseen. Laskelmat ja arviot julkisen talouden kestävydestä kuvaavat osaltaan julkisen talouden ja sen keskeisenä osana valtiontalouden kykyä selviytyä nykyisistä velvoitteista ja toimintatavoista ja kantaa myös talouteen kohdistuvia riskejä. Valtiontalouden kestävyttä koskevat tiedot on julkisessa taloudesta ymmärrettävä olennaiseksi osaksi valtion taloudellista asemaa koskevia tietoja. Tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen samoin kuin oikeellisuuteen ja riittä-

vyyteen kohdistuvien olennaisimpien riskien hallinnan varmistaminen ovat kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja muiden julkisen talouden ulkoista tarkastusta koskevien standardien perusteella keskeisiä ulkoisen tilintarkastuksen ja muun ulkoisen tarkastuksen tehtäviä.¹⁸

Laajasta yhteiskunnallisesta merkityksestään huolimatta finanssipolitiikka ei siihen kohdistuvan tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden valtiosääntöisten periaatteiden osalta poikkea muista yhteiskuntapolitiikan sektoreista. Finanssipoliittisen valmistelun tulee täyttää hyvän hallinnon periaatteiden mukaiset vaatimukset. Finanssipolitiikan sääntöjen soveltamisen tulee olla avointa ja finanssipolitiikan vaikutuksista tulee esittää oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittinen valmistelu ja sen tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskeva raportointi eivät Suomessa ole aikaisemmin olleet riittävästi ulkoisen arvioinnin ja tarkastuksen kohteena.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on strategiassaan määritellyt pysyväksi tarkastusalueekseen valtion tilinpäätöskertomuksen, joka on perustuslain 46 §:ssä säädetty hallituksen valtiontaloudellinen kertomus eduskunnalle. Pysyväksi tarkastusalueeksi on tässä yhteydessä määritelty finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta sekä finanssipolitiikan hallintavälineiden ja sellaisena valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuus ja vaikutukset.¹⁹

Vaalikaudella 2007–2010 kohdattiin syvä kansainvälisen talouden taantuma, jonka käynnisti kansainvälinen finanssikriisi vuonna 2008. Kriisi osoitti kansainvälisen talouden ja rahoitusjärjestelmän sekä Suomen ta-

18 Julkisen talouden tarkastuksen yhteydessä kansainväliset standardit viittaavat ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n hyväksymiin ISSAI-standardeihin. Tilintarkastusstandardien osalta niiden runkona ovat yksityisellä sektorilla laajasti erityisesti niiden yhtiöiden, joiden osakkeet ovat julkisen noteerauksen ja kaupankäynnin kohteena eli pörssiyritykset, tilintarkastuksessa käytettävät ISA-tilintarkastustandardit.

19 Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2007–2012, valtiontalouden tarkastusvirasto 2007 ja päivitetty Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2010–2012, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010.

louden hyvin voimakkaat keskinäiset riippuvuussuhteet. Vuonna 2009 bruttokansantuotteen supistuminen (8 prosenttia) oli itenäisyyden aikaisen historiamme suurinta.²⁰ Sääntöperusteista finanssipolitiikkaa ja kehysmenettelyä sovellettiin näin aivan toisenlaisissa oloissa, kuin mitä pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaa laadittaessa vuonna 2007 ennakoitiin. Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoitteli ennustettua selvästi voimakkaampaa talouskasvua.²¹ Kriisi toi esille myös Suomen kansantalouden rakenteellisia heikkouksia. Samalla kriisi kuitenkin osoitti konkreettisesti, mikä merkitys terveellä julkisella taloudella on erilaisten taloudellisten kriisien ja niihin liittyvien riskien hallinnassa. Kansainvälisen finanssikriisin ja taantumien seurauksena onkin aihetta arvioida osin uusista näkökulmista myös finanssipolitiikan sääntökehikoita ja Suomessa harjoitettua valtiontalouden kehysmenettelyä.²² Finanssikriisi ja taantuma eivät kaikilta osiltaan ole marraskuussa 2010 vielä ohi. Euroalueen useat valtiot ovat voimakkaasti velkaantuneita. IMF:n ja Euroopan komission arvioiden mukaan valtioiden velkaantumisen ja kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden välillä on voimakkaita riistinkytkentöjä, jotka aiheuttavat epävakautta ja valtioiden rahoituskriisejä.²³ Riskit ovat realisoituneet euroalueella Kreikan ja Irlannin osalta. Euroalueen vakauttamisjärjeste-

lyt ovat lisänneet myös Suomen valtion taseessa ja taseen ulkopuolella olevia oikeudellisia ja tosiasiallisia vastuita. Nämä seikat osaltaan asemoivat uudellakin tapaa julkisen talouden kestävyuden ja finanssipolitiikan uskottavuuden merkitystä politiikkatavoitteina.

Tähän erilliskertomukseen on koottu valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman, vaalikaudella 2007–2010 sovellettuun valtiontalouden kehysmenettelyyn kohdistuneen finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden ulkoisen tarkastuksen havainnot. Tarkastuksen perusteella laadittu kertomus on perustuslaissa säädetyn valtiontalouden ulkoisen tarkastajan analyysi finanssipolitiikan sääntöjen toimivuudesta ja riskeistä sekä kehittämistarpeista.

Finanssipolitiikan ja valtiontalouden kehysmenettelyn poikkeuksellisen suuren yhteiskunnallisen merkityksen ja perustuslain mukaan eduskunnalle kuuluvan valtiontaloudellisen päätösvallan johdosta ja kun otetaan huomioon perustuslain 90 §:n säännökset ja niiden tavoitteet, tarkastus raportoidaan suoraan eduskunnalle annettavana erilliskertomuksena. Eduskunta saa välittömästi tiedon eduskunnan finanssivallan ja koko yhteiskunnan toimivuuden ja rahoituksen kannalta merkittävästä asiasta ja havaintoaineistosta.

20 Tilastokeskus, kansantalouden tilinpidon tarkistetut ennakkotiedot. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 13/2010 vp., s. 26.

21 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, valtioneuvoston tiedonanto VNT 1/2007 vp., luku 3, s. 10.

22 Tämän tarpeen toteaa Suomen Pankin pääjohtaja Erkki Liikanen esipuheessaan Suomen Pankin syksyn 2010 suhdanne-ennusteseen, ks. Suomen Pankki: Talouden näkymät 2/2010, Euro & talous erikoisnumero, Helsinki.

23 Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Global Financial Stability Report, October 2010, p. 1–23. Euroopan komissio, DG ECFIN: Public Finances in the EMU 2010, European Economy 4/2010.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohde: Valtiontalouden kehysmenettely

Suomessa on vaalikaudesta 2003–2006 ja pääministeri Anneli Jäätteenmäen/Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmasta lähtien sovellettu vuonna 2003 uudistettua valtiontalouden kehysmenettelyä finanssipolitiikkaa ohjaavana sääntönä. Jo vuodesta 1991 lähtien Suomessa on sovellettu kehysmenettelyä valtion talousarvion valmistelun ohjauksen välineenä. Tavoitteena on ollut tällöinkin asettaa menosääntöjä.

Vuonna 2003 toteutettu valtiontalouden kehysmenettelyn uudistus perustui osaltaan OECD:n suorittamaan Suomen valtion budjetointi- ja taloushallintojärjestelmän arviointiin ja valtiovarainministeriössä tehtyyn asiantuntijavirkamiestyöhön. OECD suositteli vuonna 2002 laaditussa arvioinnissaan kehysmenettelyn tosiasiallisen sitovuuden ja monivuotisuuden vahvistamista.²⁴ Vaalikaudella 2003–2006 hallitusohjelmaan otettu kirjaus perustui olennaisimmilta osiltaan suosituksiin, jotka sisältyivät valtiovarainministeriön virkamiestyöryhmän laatimaan muistioon Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriön asettamassa asiantuntijaryhmässä arvioitiin vuosien 2006 ja 2007 vaihteessa valtiontalouden kehysmenettelyyn kohdistuvat kehittämistarpeet.²⁵ Asiantuntijaryhmän raportin suositukset eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta otettiin pe-

rustaksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman kirjauksille valtiontalouden kehysmenettelystä ja finanssipolitiikkaa ohjaavista säännöistä. Valtiontalouden kehysmenettelyyn ei tehty tuolloin olennaisia uudistuksia. Edellisellä vaalikaudella sovellettua menettelyä jatkettiin pääosin sellaisenaan, mutta jaottelua kehysten piiriin kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin osin uudistettiin. Kehysmenettelyä on kuitenkin monien yksityiskohtien osalta kehitetty edelleen. Varsinkin valtiontalouden kehysmenettelyyn sisältyviä joustavuuselementtejä vahvistettiin vaalikaudella 2007–2010 käyttöön otetussa järjestelmässä.²⁶

Vaalikaudella 2007–2010 sovellettavan finanssipoliittisen säännösten ja valtiontalouden kehysmenettelyn perustana on hallitusohjelmaan otettu kirjaus. Perustuslain 62 §:n perusteella hallitusohjelma on annettava tiedonantona eduskunnalle ja eduskunta äänestää tiedonannon käsittelyn päätteeksi, jolloin käytännössä äänestetään hallituksen luottamuksesta. Näin hallitusohjelma ja sen perustuslain 62 §:ssä tarkoitetut merkittävät muutokset ja niiden osana finanssipolitiikkaa koskevat linjaukset tulevat eduskunnan enemmistön aktiivisesti hyväksymiksi. Hallitusohjelma ja sen hyväksyntä eduskunnassa ovat finanssipolitiikan sääntöjen hyväksyttävyyden ja sitovuuden tae. Kehys

²⁴ OECD:n arviointiraportti, ks. OECD: Budgeting in Finland. OECD Journal of Budgeting, Vol. 2, Issue 2, (2003), 119–152.

²⁵ Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007.

²⁶ Muutoksista edellisen vaalikauden kehysmenettelyyn verrattuna, ks. Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007 ja Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, VNT 1/2007 vp.

ja sen sisältämä menosääntö perustuvat siihen, että eduskunta ja hallitus ovat niihin sitoutuneet.²⁷

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma sisältää hallituksen yleisiä talouspoliittisia tavoitteenasetteluja, sekä sitoutumisen valtiontalouden kehysmenettelyssä toteutettavaan menosääntöön ja kehysmenettelyyn. Valtiontalouden kehysmenettelyssä hallitusohjelmassa todetaan erikseen seuraavasti: *”Vastuullisen pitkäjänteisen menopolitiikan varmistamiseksi hallitus jatkaa ja kehittää kehysmenettelyä. Hallitus sitoutuu siihen, että kehysten piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2011 enintään 1,3 miljardia enemmän kuin 8.3.2007 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä. Kokonaiskehyksestä varataan vuosittain 300 milj. euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Lisäksi kehyksestä varataan 200 milj. euroa jaettavaksi hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä tai myöhemmin. Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin, kuin se on kehyspäätöksen puitteissa mahdollista. Hallitus arvioi hallitusryhmien johdon aloitteiden pohjalta vuosittain menojen painopistemuutosten tarvetta esim. rakenteellisin uudistuksin tai poikkihallinnollisin siirroin. Kehyksen kokonaistason tehdään vuosittain vain hintatasossa tai talousarvion rakenteessa tapahtuvia muutoksia vastaavat tarkistukset. Kehyspäätöksessä mahdollistetaan aiempaa joustavampi menettely menojen ajoituksen muuttuessa tai budjetoitaessa menoja uudelleen”.*²⁸

Menosäännön lisäksi hallitusohjelmassa asetettiin yleinen tasapainotavoite, sekä fi-

nanssipolitiikan valmistelijoiden arkikielissä perälaudaksi sanottu rajoite alijäämän kehitykselle. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu hallitusohjelmaa laadittaessa voimassa olleen, Euroopan unionin vakausta ja kasvusopimuksen mukaisen vakaushjelman toimintalinjaan valtiontalouden vahvistamiseksi. Tavoitteena hallitusohjelman mukaan oli, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten ansiosta valtiontalouteen muodostuisi yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa. Tätä voidaan kutsua yleiseksi tasapainotavoitteeksi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan *”hallitus lähtee siitä, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos alijäämä uhkaa ennusteiden valossa muodostua tätä suuremmaksi, hallitus esittää viipymättä tarvittavat menojen vähentämistoimenpiteet ja muut toimenpiteet ylityksen välttämiseksi.”*²⁹ Alijäämärajoite oli tarkoitettu täydentämään vaalikauden menokehystenä ilmaistua varsinaista finanssipoliittista sääntöä.

Valtiontalouden kehysmenettely ja siinä asetettu menosääntö kattaa vain osan julkisesta taloudesta. Kuntatalous ja sosiaaliturvarahastot muilta kuin niihin valtion talousarviotaloudesta tehtävien ja valtiontalouden kehysten piiriin kuuluvaksi luettavien siirtojen osalta eivät tällä hetkellä ole Suomessa finanssipoliittisten sääntöjen piirissä. Vuonna 2010 valtiontalouden kehysjärjestelmän piiriin kuuluu noin 37 prosenttia kaikista julkisista menoista.

Valtion talousarviotaloudesta noin 75 prosenttia luetaan kehukseen kuuluviksi. Vaali-

²⁷ Eduskunnan ja hallituksen poliittinen sitoutuminen ja sen merkitys kehysjärjestelmän onnistumisen edellytyksenä todetaan eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 6/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2008–2011.

²⁸ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmasta VNT 1/2007 vp., luku 3.6., s. 13–14.

²⁹ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmasta VNT 1/2007, luku 3.6., s. 15.

kauden kehyksessä asetettu menosääntö ei rajoita kehysten ulkopuolisten menojen kehitystä. Jako kehykseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin valtion menoihin on tehty hallitusohjelmassa ja sitä tarkennetaan hallitusohjelman perusteella vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle on jätetty sellaisia menoja, joiden rajoittamiseen vaalikausittaisessa ja vuosittaisessa menokehysmenettelyssä ei ole talous- ja finanssipoliittisia perusteluja tai joiden rajoittamista kehysmenettelyssä ei ole muuten pidetty tarkoituksenmukaisena. Kehysten ulkopuolelle on jätetty (1) kansantalouden automaattiset vakauttajat, eli suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaan välittömästi muuttuvat menot, (2) valtion talousarvion tekniset läpivirtauserät, (3) valtionvelan korkomenot, (4) valtion finanssisijoitukset ja (5) veroperusteiden muutosten johdosta muille veronsaajille maksettavat kompensaatiot. Kehysten ulkopuolisia menoja käsitellään tämän tarkastuskertomuksen luvussa 7.5.

Valtiontalouden kehys ohjaa valtion seuraavan talousarvioesityksen valmistelua ja tätä seuraavien vuosien taloussuunnittelua. Valtiontalouden kehukset sisältävät vuonna 2003 omaksutussa kehysjärjestelmässä myös lisätalousarviot, eli varainhoitovuoden aikana annettavat lisätalousarvioesitykset on valmisteltava kehysten puitteisiin. Lisätalousarvioita varten kehyksessä on 300 miljoonan euron varaus. Kehyksessä esitetään myös hallitusohjelmaan perustuva jakamaton varaus ennakoimattomia ja myöhemmin päätettäviä menoja varten.

Valtiontalouden kehysten valmistelu on valtiovarainministeriön tarkemmin ohjaama prosessi, joka osin yhdistyy talousarviolaissa ja talousarvioasetuksessa säädettyyn valtion toiminnan ja talouden sekä tuloksellisuuden suunnitteluun, eli toiminta- ja taloussuunnit-

teluun. Kehysprosessi on kuvattu tämän kertomuksen luvussa 5.

Valtiontalouden kehyspäätös sisältää useita yksityiskohtaisuudeltaan erilaisia osia. Valtiontalouden kehyspäätöksen ydin on hintakehityksen ja talousarvion rakennemuutosten perusteella vuosittain päivitetty vaalikauden kehys. Vaalikauden kehys esitetään valtion talousarviotaloudesta kehysten piiriin kuuluvien menojen yhteisenä loppusummana. Valtiontalouden kehyspäätöksessä esitetään erikseen hallinnonaloittainen menokehys ja hallinnonaloittainen arvio kehysten ulkopuolisten menojen kehityksestä. Hallinnonaloittaisessa valtiontalouden kehyksessä esitetään lisäksi lisätalousarviovaraus ja jakamaton varaus. Valtiontalouden kehyspäätöksessä esitetään valtiontalouteen ja talousarvioon liittyviä hallinnonaloittaisia toimintapoliittisia linjauksia. Näillä on käytännössä vaalikaudella 2007–2010 johdettu valtion tuottavuusohjelman toteuttamista ja tuottavuustoimenpiteet ovat muodostuneet keskeisten toimintapoliittisten linjausten sisällöksi. Kehyspäätös sisältää lisäksi hallituksen arviointia talouskehityksestä ja hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita, tarkastelun tuloarvioista ja valtiontalouden tasapainosta, sekä kuntataloutta ja peruspalveluohjelmaa koskevan osuuden.

Vaalikausilla 2003–2006 ja 2007–2010 on noudatettu käytäntöä, jossa valtiontalouden kehyspäätös sellaisenaan annetaan selontekona eduskunnan käsiteltäväksi. Selonteon käsittely päättyy valtiovarainvaliokunnan mietintöön ja sen perusteella täysistunnossa hyväksyttävään eduskunnan kannanoton hyväksymiseen. Eduskunnan kannanotto annetaan valtioneuvostolle eduskunnan kirjelmällä. Kannanotossa eduskunta voi edellyttää hallituksen ryhtyvän kannanotossa yksilöityihin toimenpiteisiin. Eduskunta arvioi kehyksissä esitettyjen suunnittelulinjausten

toteutumista käsitellessään seuraavan vuoden talousarvioesitystä, hallituksen tilinpäätöskertomusta ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksia.

Vaalikauden kehyksen ja sen sisältämän menosäännön noudattamisen seuranta ja siitä raportointia ei ole erikseen virallisesti määritetty. Hallitus on valtiovarainministe-

riön valmisteluvastuulla olevassa valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoinut lyhyesti valtiontalouden kehysten noudattamisesta. Samoin hallituksen talousarvioesityksen yleisperusteluissa mainitaan talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen suhteesta valtiontalouden kehyksiin.

2.2 Tarkastuskysymykset

Valtiontalouden tarkastusvirastossa suoritettavan finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustan ja valtiontalouden kehysmenettelyn ulkoisen tarkastuksen ja siitä tähän eduskunnalle annettavaan erilliskertomukseen kootun teemaraportin päätavoitteena on arvioida kehysmenettelyn vaikuttavuutta ja toimivuutta finanssipolitiikan välineenä. Tarkastuskokonaisuudella pyritään vastaamaan siihen, saavutettiin vaalikaudella 2007–2010 valtiontalouden kehysmenettelylle asetetut tavoitteet ja oliko kehysmenettely läpinäkyvää ja avointa.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus ja toimivuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Tarkastuksessa arvioidaan, saavutettiin valtiontalouden kehysmenettely ja kehysjärjestelmässä asetettu menosääntö sille asetetut finanssipoliittiset tavoitteet ja kuinka toimiva sääntökehikko oli finanssipolitiikalle asetettävien tavoitteiden saavuttamisen, eli vaikuttavuuden, kannalta.

Tarkastuksessa arvioitiin tarkemmin seuraavia näkökulmia:

Kuinka vaikuttava ja toimiva valtiontalouden kehysmenettely oli sääntöperusteisen finanssipolitiikan sovelluksena?

Kuinka hyvin valtiontalouden kehysmenettely ja kehysten valmistelu vastasivat avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia?

Noudatettiin hallitusohjelmassa ja valtiontalouden kehysmenettelyssä asetettua menosääntöä ja sen mukaisia valtiontalouden kehyksiä?

Miten kehysmenettely tuki hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita julkisen talouden kestävydestä?

Tarkastuksessa arvioitiin erityisesti finanssipolitiikan valmistelua ja toteutusta valtiontalouden kehysjärjestelmässä eli sitä, millaisiin käytäntöihin finanssipolitiikan valmistelussa päädytään sen seurauksena, että on sitouduttu valtiontalouden kehysmenettelyn kaltaiseen finanssipolitiikan sääntöön. Tarkastuksessa arvioitiin myös kehysmenettelyn ja säädösvalmistelun yhteensovittamiseen liittyviä riskejä hyvän hallinnon ja hyvän hallinnan periaatteiden, valtiontalouden kehysten pitävyyden ja tavoitteiden saavuttamisen näkökulmista.

Tarkastuksen perusteella tässä erilliskertomuksessa esitetään finanssipoliittisen tavoitteenasettelun selkeyden ja läpinäkyvyyden, hyvän hallinnon periaatteiden vahvistumisen, sekä lainsäädännön valmistelun ja vaikutusarvioinnin laadun ja finanssipolitiikan vaikuttavuuden parantamiseen tähtäviä kehittämissuhteita.

2.3 Tarkastuskriteerit

Valtiontalouden kehysmenettelyä finanssipolitiikan hallintavälineenä koskeneeseen teemaraporttiin tehdyissä tarkastuksissa yleisinä tarkastuskriteereinä olivat valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus ja toimivuus finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden ja hyvää finanssipolitiikkaa koskevien hyvien käytäntöjen näkökulmasta. Tämän lisäksi tarkastuskriteereinä olivat avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutuminen hyvän hallinnon periaatteina valtiontalouden kehysten valmistelussa ja kehyksiä koskevassa päätöksenteossa ja raportoinnissa, sekä säädösvalmistelussa ja siihen liittyvässä taloudellisten vaikutusten arvioinnissa.

2.3.1 Finanssipolitiikan sääntöjen ja hallintavälineiden vaikuttavuus ja toimivuus

Tarkastuksen tärkein arviointikriteeri oli valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen välineenä. Vaikuttavuus on talousarviolaisissa säädettyjä tuloksellisuuden kriteerejä.³⁰ Finanssipolitiikan sääntöjen ja muiden finanssipolitiikan hallintavälineiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan arvioida laajasta näkökulmasta sillä perusteella, onko niiden avulla harjoitettu finanssipolitiikka ollut yhteiskunnallisesti onnistunutta. Tällöin finanssipolitiikan onnistuneisuudelle tarvitaan jotkin selkeästi määritellyt kriteerit tai sitten kriteerit voidaan johtaa yleisestä taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Yleisesti taloudellisesti perusteltu-

na – taloudellisesti rationaalisena – voidaan pitää finanssipolitiikkaa, joka pyrkii kansantalouden mahdollisimman korkeaan taloudelliseen hyvinvointiin ja joka samalla vastaa kohtuullisesti yhteiskunnassa vallitsevia oikeudenmukaisuuden odotuksia. Taloudellinen hyvinvointi ja oikeudenmukaisuustavoitteet, varsinkin kun ne usein liittyvät tulonjakoon ja muihin yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen jaon oikeudenmukaisuuteen, ovat välillä jännitteessä toistensa kanssa.

Taloudellisesti rationaalisena finanssipolitiikkana voidaan pitää pitkällä aikavälillä julkisen talouden kestävyys turvaamisesta. Taloudellisen hyvinvoinnin ja taloudellisen valinnanvaran selkeä yleinen mittari on bruttokansantuote laskettuna henkeä kohti. Tämä suure kuvaa yhteiskunnassa olevaa taloudellista valinnanvaraa. Julkisen talouden kestävyyttä kuvataan taas erilaisilla kestävyyslaskelmilla ja kestävyyttä koskevilla indikaattoreilla. Nämä indikaattorit ovat kuitenkin herkkiä erilaisille analyysin lähtötietojen tiedoille ja laskentaoletuksille.

Finanssipolitiikan sääntöjen ja hallintavälineiden vaikuttavuutta voidaan tarkastaa rajatumminkin siitä näkökulmasta, onko niiden avulla finanssipolitiikalle ja finanssipolitiikan säännön käytölle itselleen asetetut tavoitteet saavutettu (finanssipolitiikan yhteiskunnallinen vaikuttavuus). Tässä teemaraportissa ja sen tarkastuksissa keskityttiin tarkastamaan, miten hyvin valtiontalouden kehysmenettelylle ja sen sisältämälle menosäännölle asetetut finanssipoliittiset tavoitteet saavutettiin. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen

³⁰ Talousarviolaisissa säädettyistä tuloksellisuuden kriteereistä tarkemmin ks. HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

hallitusohjelman hallituksen talousstrategi-
aa koskevan osan mukaan hallituksen ta-
voitteena oli julkisen talouden kestävyden
turvaaminen. Valtiontalouden kehysmenet-
tely määriteltiin hallitusohjelmassa vastuulli-
sen menopolitiikan ja julkisten menojen kas-
vun hillinnän välineeksi.

Valtiovarainministeriön talousarviolain ja
-asetuksen nojalla antaman kehys- ja talous-
arvioesitysten laadintamääräyksen mukaan
koko vaalikaudelle päätetty menokehys on
hallituksen keino pitää menojen kokonais-
kasvu hallitusohjelmassa sovitussa puitteis-
sa.³¹ Hallitusohjelman perusteella kehysme-
nettelyn tavoitteena oli osaltaan tukea julki-
sen talouden kestävyystavoitteen saavutta-
mista.

Tarkastuksessa valtiontalouden kehysme-
nettelyn vaikuttavuutta arvioitiin kestävyys-
tavoitteiden saavuttamisen tukemisen ja val-
tion menojen kasvun hillinnän perusteella.

Sääntöperusteisen finanssipolitiikan vai-
kuttavuutta koskeva merkittävä periaattee-
linen kysymys on, miten talouden suhdan-
teet on perusteltua ottaa huomioon finanssi-
politiikan sääntöjä asetettaessa ja sovelleta-
essa. Kysymys ei ole yksinomaan siitä, mil-
loin ja millä ehdoilla ja välineillä julkisen val-
lan olisi tarkoituksenmukaista lähteä tasaa-
maan suhdannekiertoa. Kyse on myös siitä,
miten mahdollinen aktiivinen suhdannepoli-
tiikka olisi tarkoituksenmukaista ottaa huo-
mioon finanssipolitiikan säännöissä. Vuo-
den 2008 lopun ja vuoden 2009 syvän taan-
tuman seurauksena Suomen kehysmenette-
lyssä jouduttiin arvioimaan kehysten ja elvy-
tykseen tähtäävään talous- ja finanssipoliti-
ikan välistä suhdetta.

Finanssipolitiikan sääntöjen ja aktiivisen
suhdannepolitiikan välinen suhde voidaan
määritellä finanssipolitiikan pitkän tähtäi-
men vaikuttavuuden näkökulmasta. Tällöin

suhdanteet ja mahdollisuus aktiiviseen suh-
dannepolitiikkaan olisi taloustieteellisestä
kirjallisuudesta ja Euroopan unionin jäsen-
valtioista saatavien vertailevien havainto-
jen perusteella järkevää ottaa huomioon fi-
nanssipolitiikan sääntöjärjestelmässä. Hyvän
eli pitkällä aikavälillä vaikuttavan finanssi-
politiikan säännön piirteenä voidaan pitää
sitä, että sääntö ei tarpeettomasti jyrkennä
suhdannekiertoa. Mikäli julkisella vallalla
nähdään olevan aktiivinen rooli suhdantei-
den tasoittamisessa, pitäisi finanssipolitiikan
sääntöjen pikemminkin olla vastasyklisiä,
eli pyrkiä tasoittamaan suhdanteita. Suorite-
tussa tarkastuksessa arvioitiin, missä määrin
valtiontalouden kehysjärjestelmässä oli suh-
dannepolitiikan kannalta tarpeellista jous-
tavuutta ja suhdanteita tasoittavaa ominai-
suutta julkisen talouden pidemmän aikavä-
lin kasvun ja kestävyden tavoitteita vaaran-
tamatta.

Tarkastuksessa valtiontalouden kehysme-
nettelyn toimivuutta arvioitiin siitä näkökul-
masta, missä määrin valtiontalouden kehys-
set ovat finanssipoliittisena sääntönä ja me-
nettelynä vaikuttaneet kestävyystavoitteen
ja menojen hillinnän tavoitteiden saavutta-
miseen. Samoin arvioitiin, missä määrin ke-
hykset ovat sallineet suhdanteiden vakautta-
misen ja talouskasvua edistävien taloudellisten
tavoitteiden toteuttamisen. Poliitiikan ta-
loustiedettä (political economy) koskevat ha-
vainnot ja Suomen budjetointijärjestelmässä
havaitut vaikutukset ja käyttäytymispiirteet
ovat tällöin ratkaisevia sille, voidaanko me-
nettelyn arvioida olevan toimiva sille asetet-
tujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Tarkastuksessa käytetty toimivuuden mää-
ritelmä yhtyy Euroopan unionin talouspoliti-
ikan koordinaatiossa sekä vakaus- ja kasvu-
sopimuksen valvonnan yhteydessä kehitet-
tyyn käsitteeseen julkisen talouden laadus-

³¹ Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0802, 2.4.2008, luku 6.

ta. Laatustandardeissa laatu määritellään jonkin hyödykkeen tai prosessin sopivuutena tarkoitukseensa.³²

Julkisen talouden laatua koskevassa Euroopan komission kriteeristöissä hyvällä julkistalouden ja finanssipolitiikan hallinnalla tarkoitetaan sellaisia finanssipolitiikan ja budjetoinnin tavoitteenasetteluita, hallinnan menettelytapoja ja prosesseja, joiden avulla talous- ja finanssipolitiikalle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa ja joiden avulla poliittisen taloustieteen finanssipolitiikan kurinalaisuutta ja lyhytnäköisyyttä koskevat paineet saada riittävästi hillittyä. Euroopan komission mukaan hyvä finanssipolitiikan ja julkisen talouden hallintajärjestelmä tukee julkisen talouden laatua koskevien tavoitteiden saavuttamista.³³

Finanssipolitiikan hallintavälineelle on hallinnollisen taakan ja siitä aiheutuvien kustannusten sekä muiden soveltamisen vaikeuksien välttämiseksi asetettavissa myös yksinkertaisuuden ja kustannustehokkuuden vaatimukset. Hallinnollista yksinkertaisuutta ja sovellettavuutta käytettiin tarkastuskriteerinä arvioitaessa valtiontalouden kehysmenettelyn käytännön toteutusta ja kehittämismahdollisuuksia.

Tarkastuksen pääasiallisina kriteereinä käytettiin vaikuttavuuden ja toimivuuden lisäksi finanssipoliittisen päätöksenteon

ja valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Valtiontalouden kehysjärjestelmää arvioitiin eduskunnan finanssivallan tehokkuuden ja kansanvallan toimivuuden edellytysten ja valtiontalouden hoitoa koskevien valtiosääntöisten laatuvaatimusten näkökulmista. Avoimuus ja läpinäkyvyys edustavat hyvän hallinnon periaatteita. Valtiontalouden kehysmenettelyyn ja muihin julkisen talouden sääntökehikoiden tulevat laatustandardeina sovellettaviksi useat muutkin hyvät hallinnon periaatteet. Tarkastuksessa keskityttiin kuitenkin avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen johtuen niiden keskeisestä merkityksestä demokratian toimivuudelle ja taloudelliselle rationaalisuudelle.

2.3.2 Avoimuus ja läpinäkyvyys oikeudellisena hyvän hallinnon vaatimuksena

Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä voidaan pitää keskeisimpinä finanssipolitiikan valmistelua ja valtiontalouden kehysmenettelyä koskevinä hyvän hallinnon periaatteina. Euroopan unionissa yleisinä hyvän hallinnon periaatteina on pidetty avoimuutta, tehokkuutta ja objektiivisuutta.³⁴

Objektiivisuus tarkoittaa finanssipolitiikan valmistelun perustana käytettävien ennus-

32 Ks. esim. ISO- laatustandardit ja sanasto sekä laadun käsitteestä yleensä esim. Pöysti Tuomas: Communicational Quality of Law – a Legal Informatics Perspective. Teoksessa Sjöberg & Wahlgren (red.), Festschrift till Peter Seipel. Norstedts Juridik 2006, s.463–493.

33 Euroopan komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Julkisen talouden laatu EU:n hallintajärjestelmässä, KOM (2008) 387 lopullinen, s. 6.

34 Yleiseurooppalaisella tasolla näiden normiperustana voidaan nähdä olevan Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 41 artikla ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 298 artikla eurooppalaisesta hallinnosta ja Euroopan neuvoston suositukset hyvästä hallinnosta, erityisesti Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymä suositus hyvän hallinnon perussäännöstä, ks. Council of Europe, Recommendation CM/Rec. (2007)7. Eurooppalaisista hyvän hallinnon periaatteista ja varsinkin avoimuuden, tehokkuuden ja objektiivisuuden periaatteesta ks. Mäenpää: Avoin, tehokas ja riippumaton eurooppalainen hallinto teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 2008, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 20, Joensuun yliopisto 2008, s. 375–422, s. 375–380. Suomessa perustana ovat hallintolaki (434/2003) ja perustuslain 12 §:ssä säädetyt julkisuusperiaatteen lisäksi julkisuuslaki. Hallintolakia ei sovelleta valtion talousarvion valmisteluun ja myös valtiontalouden kehyspäätöksen valmistelu on hallinnon sisäisen ohjeen ja määräyksen valmisteluna hallintolain muodollisen soveltamisalan ulkopuolella. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisuissa on kuitenkin pidetty tärkeänä hyvän hallinnon periaatteiden ja erityisesti asianmukaisen ja puolueettoman virkatoiminnan ja objektiivisuuden toteuttamista ja turvaamista hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä säädösvalmistelussa, ks. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK 2732/2005, päätös kanteluihin tekijänoikeuslain muutoksen valmistelua koskevassa asiassa. Vastaavasti objektiivisuuden merkitystä voidaan korostaa finanssipoliittisessa valmistelussa.

teiden ja laskelmien osalta pyrkimystä esittää erilaiset riskit, herkkyydet, skenaariot ja todennäköisyydet ilman, että pyrkimyksenä on johdatella arviointien käyttäjiä tiettyyn tarkoitushakuiseseen johtopäätökseen. Objektiiivisuus tarkoittaa myös velvoitetta pyrkiä mahdollisimman hyvään laatuun ja luotettavuuteen finanssipoliittisessa valmistelussa käytettävien ennusteiden ja laskelmien valmistelussa ja dokumentoinnissa.

Objektiiivisuus yhdistyy perustuslaissa säädettyjen budjettiperiaatteiden asettamiin vaatimuksiin. Perustuslain 84 §:ään perustuu valtion talousarvion täydellisyysperiaate ja kattamisvaatimus. Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava tuloarvio kaikista tiedossa olevista valtion tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin valtion menoihin. Talousarvion kattamisvaatimuksen tai hallituksen esityksen mukaisen perustuslain uuden 84 §:n 2 momentin mukaisen veloitteen osoittaa, mistä talousarvioon otetut määrärahat katetaan, tavoite ei myöskään asiallisesti toteudu, jos tulot arvioidaan liian suuriksi tai lailla sidotut menot liian pieniksi. Talousarvion erien oikeellisuusvaatimus johtuu näin perustuslaissa säädetyistä täydellisyysperiaatteesta ja rahoituksen osoittamisesta. Oikeellisuusvaatimus koskee näin myös talousarvion perustana olevia talousennusteita. Muodollisesti perustuslaissa säädetyt budjettiperiaatteet ja niistä johdettu oikeellisuusvaatimus koskevat valtion talousarvion valmistelun vaiheeksi luettavaa valtiontalouden kehysten valmistelua vain välillisesti. Oikeellisuusvaatimus on kuitenkin hyvää budjetointi- ja hallintokäytäntöä, jonka noudattamien valtiontalouden kehysmenettelyssä tukee kehysmenettelyn tarkoituksen saavuttamista.³⁵

Tarkastuksessa käytettiin objektiiivisuutta

avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia täydentävänä tarkastuskriteerinä arvioitaessa finanssipoliittisen valmistelun tietoperustaa ja valtiontalouden kehysten hallinnollista valmistelua sekä finanssipoliittista raportointia eduskunnalle ja julkisuuteen.

Tarkastuksessa arvioitiin myös valtiontalouden kehysmenettelyn oikeudellista luonnetta ja mahdollisia oikeudellisia ongelmia eduskunnan finanssivallan tehokkuuden sekä finanssipolitiikan valmisteluun ja hallintaan sovellettavien hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta. Olennainen kysymys oli perustuslaissa säädettyjen ja perustuslakiin perustuvien budjettiperiaatteiden ja hyvän hallinnon periaatteiden asema valtiontalouden kehysmenettelyssä ja finanssipolitiikan valmistelussa. Budjettiperiaatteiden ja toisaalta avoimuuden, läpinäkyvyyden ja objektiiivisuuden periaatteiden sekä eduskunnan finanssivallan tehokkuudesta johtuvien laadullisten kriteereiden pohjalta tarkastettiin sitä, miten avoimesti ja hyvän hallinnon periaatteita myötäilevästi kehysmenettely on toteutettu.

Valtiontalouden kehysmenettelyn oikeudellisen arvioinnin ja vaikutusten eduskunnan finanssivaltaan tarkastelun kannalta tärkeää seikka on oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön erittely. Oikeudellisella valtiosäännöllä viitataan poliittisen vallan käyttöä, sen ehtoja ja siihen kuuluvia velvoitteita sääntelevää oikeussääntöjen kokonaisuutta. Oikeudelliseen valtiosääntöön kuuluu olennaisena osana myös perusoikeuksien ja -vapauksien suojaaminen. Poliittinen valtiosääntö koostuu puolestaan käytännöistä, jotka osoittavat, mille tahoille poliittinen tai yleisesti julkinen valta tosiasiaassa kuuluu ja miten sitä de facto käytetään.³⁶ Kehysmenettelyn ja valtiontalouden kehysten voi jo tässä

³⁵ Budjettiperiaatteisiin sisältyvästä oikeellisuusvaatimuksesta, ks. Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö. Komiteamietintö 1990:7, s. 122.

³⁶ Ks. yllä mainitusta jaottelusta erityisesti Jyränki Antero: Valta ja vapaus. Talentum Media, Helsinki 2003, s. 213.

vaiheessa todeta sijoittuvan oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön välimaastoon: kysymyksessä ei ole puhtaasti valtiosääntöoikeudellisesti säännelty instituutio, mutta toisaalta kyse ei ole täysin valtiosääntöoikeudesta irrallisestakaan instituutiosta.³⁷

Edellä mainittu johdattaa jaotteluun oikeussäännösten välittömistä ja välillisistä vaikutuksista kehysmenettelyssä. Jotta voidaan puhua välittömistä vaikutuksista, oikeussäännöksen on suoraan velvoitettava esimerkiksi kehysten laadintaan tai siihen, että menokehyksiä ei ylitetä muutoin kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Välillisistä vaikutuksista on kysymys silloin, kun oikeussäännös ei suoranaisesti koske esimerkiksi juuri käsillä olevaa kehysmenettelyä, mutta säännöksessä ilmaistut periaatteet ovat sovellettavissa kehysmenettelyynkin.

Valtiontalouden kehysmenettelyyn sovellettavien avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteen perustana ovat Suomen perustuslaki ja perustuslakimme taustalla olevat kantavat valtiosääntöiset arvot ja periaatteet. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden perustana ovat myös kansainvälisten järjestöjen suositukset finanssipolitiikkaa koskevasta avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Nämä suositukset osaltaan kiteyttävät kansainvälisessä asiantuntijayhteisössä muodostuneita hyvän hallinnon standardeja ja samalla ne kiteyttävät käytännön kokemuksia ja taloustieteellisessä tutkimuksessa saatuja näkemyksiä onnistuneen finanssipolitiikan ja julkisen talouden hoidon edellytyksistä. Merkittävä avoimutta ja läpinäkyvyyttä koskeva lähde tältä osin on Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n finanssipolitiikan ja julkisen talouden hoidon avoimutta koskevat käytännösäännöt ja käsi-

kirja (IMF Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency).³⁸ OECD on myös koonnut talousarvion ja julkisen talouden hoidon avoimutta ja läpinäkyvyyttä koskevan parhaiden käytäntöjen kokoelman.³⁹ Euroopan komission 29.9.2010 neuvostolle antama ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista sisältää varsin yksityiskohtaisia normatiivisia vaatimuksia jäsenvaltioiden finanssipolitiikan tietoperustan, tavoitteenasettelun ja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä.⁴⁰ Komission direktiiviehdotusta voidaan pitää myös Euroopan unionin ja erityisesti talous- ja rahoituksen jäsenvaltioiden finanssipolitiikan avoimutta koskevien parhaiden käytäntöjen kokoelmana. Direktiiviehdotus kodifioi, mitä on pidettävä hyvänä finanssipoliittisena kehikönä tähän asti kertyneiden kokemusten perusteella.⁴¹

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat perustuslain taustalla olevia arvoja. Läpinäkyvyyttä voidaan kutsua sujuvammalla ilmaisulla selkeydeksi, perustelujen esittämiseksi ja ymmärrettävyydeksi. Perustuslain 12 §:ssä säädetty julkisuusperiaate pitää sisällään tavoitteen laajaan julkiseen keskusteluun perustuvasta pohjoismaisesta demokratiasta. Keskusteluun perustuva demokratia ja sen edellytyksenä oleva tietojen saatavuus ja vallankäytön perusteltavuus ovat julkisuusperiaatteen ja perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvallan periaatteen taustalla. Finanssipolitiikan yhteydessä kansanvallan arvojen voidaan katsoa edellyttävän, että tavoitteet ja vaihtoehdot niihin pääsemiseksi sekä punninta eri toimintavaihtoehtojen välillä esi-

37 Instituution käsite on laaja kattaen hyvinkin erilaiset sosiaalisen yhteistyön rakenteet ja mekanismit. Ks. instituutioista lähemmin North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

38 Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington D.C., 2007.

39 OECD Best Practises for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, 2002.

40 KOM (2010) 523 lopullinen. Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista.

41 U 34/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission vakaus- ja kasvusopimusta koskevasta säädösehdotuspaketista.

tetään avoimesti ja päätökset perustellaan. Vain näin mahdollistetaan kansalaisille finanssipolitiikan yhteydessä tapahtuvan vallankäytön arviointi. Julkinen keskustelu ja kansalaisten vaikuttaminen finanssipoliittiseen päätöksentekoon edellyttää myös finanssipolitiikan valmistelun ja päätöksenteon tietoperustan avoimuutta siten, että julkista keskustelua voidaan käydä oikeiden käsitysten ja tietojen pohjalta.

Avoimuus ja läpinäkyvyys liittyvät eduskunnan finanssivallan tehokkuuden turvaamiseen. Perustuslain mukaan kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate sekä yksilön vapauksien ja oikeuksien suoja ovat Suomen valtiojärjestyksen kantavat periaatteet. Perustuslain 3 §:ssä säädetään, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Eduskunnalle kuuluu näin perustuslain 3 §:n ja valtionaloutta koskevien 81–92 §:n mukaan finanssivalta, joka sisältää eduskunnan budjettivallan, oikeuden päättää verolaeista ja muista valtiontaloutta koskevista laeista, oikeuden päättää lainanottovaltuuksista ja valtiantakauksesta ja -takuusta sekä valvoa valtionalouden hoitoa.⁴² Eduskunnan finanssivallassa on kyse parlamentaarisen hallitustavan yhdestä tärkeimmistä osista.

Eduskunnan finanssivaltaan liittyy tulevaisuuteen kohdistuva ulottuvuus, jota voidaan luonnehtia myös valtion- ja laajemmin julkisen talouden hoitoa koskevasta näkemysvaltasta. Eduskunnalle kuuluu silloin valta arvioida finanssipolitiikan ja julkisen talouden hoidon pidemmän aikavälin tavoitteita ja

keinoja niihin pääsemiseksi, linjata mikä on julkisen talouden koko sekä asettaa finanssipolitiikkaa koskevat periaatteelliset linjat ja tavoitteet sekä arvot, joiden pohjalta finanssipolitiikkaa valmistellaan.⁴³ Käytännössä finanssipolitiikkaa koskevaa näkemysvaltaa eduskunta harjoittaa hyväksymällä poliittisesti hallitusohjelmaa koskevan tiedonannon ja siinä esitetyt hallituksen finanssipolitiikkaa koskevat linjat, käsitellessään valtionalouden kehyksiä koskevan selonteon sekä säätäessään valtionaloutta koskevia lakeja ja päättäessään valtion talousarviosta. Eduskunnan finanssivaltaan kuuluu edelleen eduskunnan valta valvoa ja arvioida julkisen talouden hoitoa ja sen onnistuneisuutta. Eduskunnan valvontavallan kannalta olennainen menettely on perustuslain 46 §:ssä tarkoitettu valtionaloudellinen kertomusmenettely eli valtion tilinpäätöskertomus. Tilinpäätöskertomuksen käsittely yhdistyy myös tulevaisuuteen katsovaan näkemysvaltaan. Jälkikäteisessä arvioinnissa eduskunta voi tarkastella julkisen talouden ja finanssipolitiikan pidempiä kehityskulkuja ja linjauksia.

Eduskunnan finanssivallan kaikkien perinteisten ja osin uudenlaisten, tulevaisuuden muutoksia ja haasteita ennakoivien toimintamuotojen edellytyksenä on, että eduskunnalla on mahdollisuus saada ajallaan oikeat ja riittävät tiedot julkisen talouden talous- ja finanssipolitiikan vaihtoehtoista ja tavoitteista sekä tavoitteiden toteutumista. Avoimuus ja läpinäkyvyys koskevat näin talouskehitystä ja finanssipoliittisen päätök-

42 Ks. Eduskuntasanasto, finanssivalta. Ks. Myrsky: Valtionalousoikeus, Talentum Helsinki 2010, s.2–3 ja Wacker: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesta merkityksestä, Tampereen yliopisto 2009, s. 37.

43 Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on kehitellyt oppia eduskunnan näkemysvallasta yhtenä kansanedustuslaitokselle kuuluvan strategisen yhteiskuntapolitiikan ohjauksen ja vallankäytön muodoista. Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle K 12/2009 vp. on arvioitu, mitä näkemysvalta erityisesti valtionalouden kehysmenettelyn ja tulevan talouskehityksen ennakointia ja talouspoliittisten toimenpidevaihtoehtojen arvioinnin osalta edellyttäisi. Yleisemmin kansanedustuslaitoksen roolin kehittymistä tulevaisuuden tutkimuksen näkökulmasta ja tulevaisuusagendan ja tulevaisuuteen ja sen kehityskuluihin suhtautumista ohjaavien arvojen asettamisen ja arvoja koskevan keskustelun foorumina tarkastellaan eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisussa Mika Mannerman: Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen uudessa viitekehyksessä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2007, erityisesti s. 127–129.

senteon perustana olevia tietoja. Avoimuus ja läpinäkyvyys mahdollistavat näin finanssipolitiikan ja sen vaihtoehtojen arvioinnin sekä parlamentaarisen ja julkisen keskustelun.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteista sekä eduskunnan finanssivallan tehokkuudesta kumpuaa näin oikea-aikaisesti annettujen oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus. Talousarvio- ja kehusehdotusten laadintamääräyksen mukaan talousarvioesityksen perusteluiden tulee antaa oikea ja riittävä kuva valtion varojen käytön kohteista ja käytölle asetettavista tavoitteista sekä tarjota hyvä pohja eduskunnan ja hallituksen päätöksenteolle.⁴⁴ Laadintamääräys osaltaan tämentää yleisempää eduskunnan finanssivallan edellytysten turvaamista koskevaa valtiosääntöistä periaatetta, joka ilmenee perustuslain eduskunnan tietojensaantioikeuksia koskevista säännöksistä ja jota korostetaan myös perustuslain valmisteluasiakirjoissa.⁴⁵ Periaate hieman muotoiltuna koskee finanssipolitiikan ennakkollista suunnittelua ja valtiontalouden kehysmenettelyä.

Eduskunnalle ylimmän finanssivallan haltijana kuuluu oikeus saada kansantalouden ja kansainvälisen talouden kehitystä ja ennusteita sekä talous- ja finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja linjausten perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot hallitukselta ja saada nämä myös riittävän ajantasaisesti.⁴⁶ Finanssipoliittikkaa koskevat tavoitteet sekä finanssipolitiikan säännöt tulisi esittää siten, että ne ovat myös eduskunnan ja julkisen keskustelun kriittisesti ja perustellusti arvioitavissa. Muuten finanssipolitiikan perusteet jäävät vain auktoriteettiargumenttien ja hallituksen toimintaan pe-

rustuvan luottamuksen varaan. Tällöin ei perustuslain taustalla oleva pohjoismaisen julkiseen keskusteluun perustuvan demokrati-an malli toimi käytännössä tarkoitetulla tavalla.⁴⁷

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset liittyvät laajempaan julkisen talouden vastuullisen hoidon ja vastuunalaisuuden periaatteisiin. Vastuullisessa julkisen talouden hoidossa otetaan huomioon nyt tehtävien päätösten sekä myös tekemättä jätettävien päätösten vaikutukset tuleviin vuosiin. Valtion velanotto ja erilaisten tulevaisuuteen kohdistuvien oikeudellisten ja poliittisten sitoumusten tekeminen vaikuttavat mahdollisuuksiin käyttää finanssivaltaa tulevina vuosina. Vastuullisuus muodollisessa merkityksessä tarkoittaa sitä, että valtion talousarviosta päätettäessä on myös osoitettava rahoitus talousarvion mahdolliselle alijäämälle tai harkittava ylijäämän järkevää käyttötapaa. Hallitus on antanut syksyn 2010 valtiopäivillä eduskunnalle hallituksen esityksen Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta siten, että perustuslain antama normatiivinen viesti rahoituksen osoittamisesta tulee aikaisempaa selkeämmin esille samalla kun valtion kassan- ja velanhallinnan menettelyiden joustavuutta valtion rahoitustilanteen tarpeiden suhteen lisätään.⁴⁸ Perustuslain muutoksen olennaisena sisältönä on edelleen korostaa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä vastuullisen julkisen talouden hoidon välttämättömänä edellytyksenä.

Oikeiden ja riittävien tietojen sekä perusteluiden ja tarvittavien taustatietojen lisäksi avoimuus ja läpinäkyvyys edellyttävät selkeää tavoitteenasettelua ja tavoitteiden saavut-

44 Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0802, 2.4.2008, kappale 7.6.

45 Ks. PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

46 Ks. tästä myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 12/2009 vp., s. 33.

47 Perusteluiden ja julkisen keskustelun sekä keskustelun avoimuuden vaatimukset on tutkimuksessa nähty myös olennaiseksi osaksi globaalia oikeudenmukaisuutta, ks Sen Amartya: *The Idea of Justice*, Allen Lane – Penguin Books, London 2009.

48 HE 158/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta.

tamisen sekä tehtyjen sitoumusten noudattamisen arvioitavuutta.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden sekä eduskunnan finanssivallan tehokkuuden näkökulmasta on olennaista se, min-käläisen tietoperustan varaan finanssipolitiikan sääntöjen asettaminen ja soveltaminen rakentuvat.⁴⁹ Oikean ja riittävän tiedon vaatimukselle saadaan oikeudellisia lisäperusteita valtiosääntöisistä, perustuslakiin perustuvista budjettiperiaatteista. Budjettiperiaatteista voidaan johtaa tiettyjä yleisiä laustandardeja, jotka ilmaisevat valtiosääntöisiä hyvän hallinnon tavoitteita ja arvoja ja ovat sellaisina sovellettavissa myös valtiontalouden kehysmenettelyn kaltaiseen finanssipoliittisen säännön valmisteluun ja soveltamiseen. Avoimuus, läpinäkyvyys ja eduskunnan finanssivallan käytännön merkitys edellyttävät tietoperustan oikeellisuutta. Budjettitoinnissa oikeellisuus on johdettu myös perustuslain valtiontaloutta koskevista säännöksistä.⁵⁰

Oikeellisuutta ja riittävyttä rajaa tietojen olennaisuuden ja merkityksellisyyden vaatimukset. Tietoperustan riittävyden arvioinnissa kustannus-hyötyanalyysi on paikallaan: informaatiota kannattaa koostaa ja muokata ja dokumentoida ainoastaan niin pitkään, kunnes asianomaisista toimista aiheutuvat rajakustannukset ovat yhtä suuret kuin informaation kokoamisesta ja muokkaamisesta aiheutuva rajahyöty.⁵¹

Oikeita ja riittäviä tietoja tarkemmin määriteltäessä on huomiota kiinnitettävä useisiin näkökohtiin.⁵² Ensinnäkin toimenpitei-

den perustelut on esitettävä mahdollisimman selkeästi. Toiseksi vaikuttavuuden seurantaan koskevat toimet on ja kriteerit on pääpiirteissään yksilöitävä. Kolmanneksi arvioiden, ennusteiden ja perusteluiden olennaisimmat taustalaskelmat ja lähtöoletukset on tuotava esille, jotta arvioiden luotettavuudesta ja niihin sisältyvistä epävarmuustekijöistä voitaisiin tehdä päätelmiä: karkeatkin laskelmat kertovat päätöksenteon taustoista enemmän kuin se, ettei laskelmia esitetä lainkaan.⁵³ Neljänneksi finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehdoista ja perusteista on saatava tarpeeksi tietoja jotta päätöksentekijä voi punnita erilaisten vaihtoehtojen seurauksia. Samoin arviointitietoa on hyödynnettävä.⁵⁴ Lisäksi toimenpiteiden arviointia varten on esitettävä arviointikriteerit.

Kokoavasti voidaan todeta Eduskunnalla olevan perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan valtiontaloudellisessa valvontavallassa arvioitaviin asioihin.⁵⁵ Valtiosääntöisiin budjettiperiaatteisiin kuuluvan selvyyssperiaatteen hengessä on pidetty puolestaan hyvänä sitä, että menokehys, arvio valtiontalouden tasapainosta ja tuloista sekä veropoliittisista linjauksista esitetään kootusti yhdessä virallisasiakirjassa.⁵⁶

49 Ks. esimerkiksi K 10/2008 vp. Tietoperustan puutteellisuutta on jouduttu kritisoimaan muutoinkin, kuten tuottavuustoimenpiteiden valmistelun yhteydessä, K 13/2010 vp.

50 Ks. Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslain valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö. Komiteamietintö 1990:7, s. 122.

51 Vastaavanlaista ajattelua korostetaan hyvin usein muutoinkin esimerkiksi oikeustaloustieteen piirissä.

52 Ks. myös TrVL 2/2009 vp – VNS 3/2009 vp ja TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp.

53 TrVL 2/2009 vp – VNS 3/2009 vp.

54 TrVM 1/2008 vp – K 6/2008 vp, K 10/2008 vp.

55 Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 12/2009 vp. ja TrVM 1/2009 vp. jossa tarkastusvaliokunta kannanotossaan yhtyi tähän vaatimukseen.

56 K 12/2009 vp. Ks. selvyyssperiaatteesta budjettiperiaatteena esimerkiksi Vesänen: Valtiontalouden hoidosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 151, Porvoo, 1970, s. 95.

2.3.3 Avoimuus ja läpinäkyvyys taloudellisen rationaalisuuden ja vaikuttavuuden edellytyksinä

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat taloudellisen rationaalisuuden asettamia vaatimuksia finanssipolitiikalle. Avoimuus ja läpinäkyvyys turvaavat osaltaan finanssipolitiikan onnistumisen edellytyksiä. Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n kokoamissa suosituksissa ja OECD:n kokoamissa parhaissa käytännöissä on koottuna käytännön havaintoja, joita on saatu muun muassa IMF:n tutkimusosastolla tehdyistä tutkimuksista. Näiden tutkimushavaintojen mukaan avoimuus ja läpinäkyvyys parantavat luottamusta julkisen talouden hoitoon, vähentävät valtion lainanoton korko- ja muita rahoituskustannuksia sekä parantavat kykyä sopeuttaa julkinen talous pitkällä aikavälillä kestäväälle ja talouskasvua tukevalle uralle ja tasolle.⁵⁷ IMF:n finanssipolitiikan ja julkisen talouden hoidon avoimuutta koskevissa käytännösäännöissä esitetään muutama Suomen kehysmenettelyn arvioinnin kannalta merkityksellinen periaate avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteuttamisesta. Talousarvioprosessin tulisi IMF:n käytännösääntöjen mukaan perustua selkeästi määriteltyihin makrotason talouspolitiikkaa ja finanssipolitiikkaa koskeviin politiikkatavoitteisiin. Vuositaisen talousarvion tulisi perustua selkeään ja kattavaan keskipitkän aikavälin makrotaloudellisen tarkasteluun ja finanssipolitiittiseen tavoitteenasetteluun. Nämä asetettaisiin komission ehdottamassa jäsenvaltioiden

julkisen talouden kehikoita koskevassa direktiivissä myös oikeudellisiksi velvoitteiksi.⁵⁸ Talousarvion pääasiallisten tuloja ja menoja koskevien ratkaisujen laajemmat taloudelliset vaikutukset myös tulevien vuosien osalta tulisi esittää avoimesti. Talousarvioon liittyvien asiakirjojen tulisi sisältää myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyttä koskevia tarkasteluita ja talouskehitykseen ja sen riskeihin liittyviä herkkyysoanalyysyjä. Julkisen talouden kehitystä koskevien toteutumatietojen, talousarvion ja sen perustana olevien oletusten ja ennusteiden sekä seuraavia vuosia koskevien ennusteiden sekä arvion tärkeimmistä julkisen talouden riskeistä tulisi olla helposti julkisesti saatavilla. Tiedot tulisi myös esittää tavalla, joka tukee harjoitetun politiikan arviointia ja tilivelvollisuutta ja vastuunalaisuutta.⁵⁹ Myös nämä avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset konkretisoidaan yleisiä suosituksia yksityiskohtaisimmiksi komission direktiiviehdotuksessa, joka kokoaa yhteen selkeän ja objektiiviseen tietoon perustuvan seurattavuuden ja vastuunalaisuuden periaatteet.

Euroopan komissio pitää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä myös finanssipolitiikan päätöksentekoperustan realistisuuden ja ennusteiden laadun takeena. Avoimuus ja ennusteiden ja laskelmien perustana olevien oletusten ja muuttujien julkinen esittäminen ja julkinen saatavuus antavat mahdollisuuden julkisessa keskustelussa ja riippumattomien asiantuntijoiden toimesta myös arvioida tuleviin epävarmuuksiin perustuvia riskejä. Näin

⁵⁷ Ks. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: IMF Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington D.C., 2007. Uusista empiiristä tutkimustuloksista, ks. Giuliano et. al. 2010: Democracy and reforms: Evidence from a new dataset, IMF WP 173/10 ja Arezki & Brückner: Resource windfalls and emerging market sovereign bond spreads: The role of political institutions, 2010, IMF WP 179/10.

⁵⁸ Ks. Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehiksiä koskevista vaatimuksista KOM (2010) 523 lopullinen, direktiiviehdotuksen johdannon 12 kohta ja direktiiviehdotuksen IV ja V luvut.

⁵⁹ IMF Code of Good Practises on Fiscal Transparency 2007. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton ja sen keskeisen osan, vakaus- ja kasvusopimuksen ennakollisessa valvonnassa on korostettu EU:n ja Euroalueen käytännön kokemusten ja epäonnistumistenkin pohjalta hyvin samanlaisia yleisiä periaatteita.

avoimuus ja julkisuus ovat myös finanssipoliittiseen valmisteluun liittyvän riskienhallinnan ja sen tehokkuuden edellytyksiä.⁶⁰

Valtiontalouden kehysmenettelyssä avoimuuden ja läpinäkyvyyden erityiset haasteet kohdistuvat kehysten ja niiden mitoituksen taustalla olevien talous- ja finanssipoliittisten perusteiden ja tavoitteiden esittämiseen sekä kehysten mukaisen menosäännön noudattamisen seurattavuuteen. Menosäännön noudattamisen todennettavuutta osin heikentää

valtionalouden kehyksiin ja vaalikauden kehyksiin tehtävät hinta- ja rakennekorjaukset. Edelleen avoimuuden ja läpinäkyvyyden haasteet kohdistuvat Suomessa yleensä talous- ja finanssipoliittikan valmistelun perustana olevien ennusteiden, laskelmien ja oletusten perusteisiin ja herkkyyksiin. Talous- ja finanssipoliittikan onnistuneisuuden jälkikäteen arviointi on niin ikään avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaateiden valossa Suomesakin haasteita.

60 Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista KOM (2010) 523 lopullinen, direktiiviehdotuksen johdannon kohdat 8–10.

2.4 Tarkastuksen rajaukset ja aineistot

Valtiontalouden tarkastusvirastossa suoritettu tarkastus on rajattu vaalikaudella 2007–2010 sovelletun valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuuden ja toimivuuden sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden arviointiin. Tarkastuksessa arvioitiin myös säädösvalmistelun ja kehysmenettelyn yhteensovittamista sekä valtion piilevän velan esittämistä osana valtion taloudellisesta asemasta esitettäviä tietoja ja julkisen talouden tilan kokonaiskuva. Tarkastuksessa ei pyritty muodostamaan yleistä käsitystä pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen finanssipolitiikan tuloksellisuudesta. Tarkastuksessa ei myöskään arvioitu miten hyvin erilaiset talouspoliittiset osatavoitteet on sovittettu yhteen keskenään tai finanssipolitiikan kokonaistavoitteiden kanssa eikä sitä, oliko reagointi taantumaan taloudellisesti perusteltua. Tarkastuksessa ei arvioitu laajempaa kysymystä aktiivisen suhdannepolitiikan tarkoituksenmukaisuudesta tai Suomessa harjoitetun elvytyksen tuloksellisuudesta. Tarkastus ei ota kantaa Suomen julkisen talouden laadun kehitykseen kokonaisuudessaan, vaan keskittyi lähinnä valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuuteen ja toimivuuteen ja julkisen talouden kestävyyskehitykseen. Tarkastuksessa ei näin myöskään arvioida yksittäisten talous- ja finanssipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Valtiontalouden kehysten ja erityisesti vaalikauden kehysten mitoituksen taso on finanssipolitiikan vaikuttavuuden ja laajemman taloudellisella tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtävän onnistuneisuuden arvioinnin kannalta merkittävä kysymys. Tarkastuksessa ei ole arvioitu sitä, voidaanko vaalikauden kehysten mitoitusta pitää onnis-

tuneena. Valtiontalouden kehysten kansantaloudellisten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta edelleen tärkeä seikka on valtiontalouden kehyksissä tapahtuva voimavarojen jakautuminen erilaisiin kohteisiin. Tämä on ollut myös toistuvasti eduskunnan kannanottojen kohteena. Eduskunta on pitänyt esillä kysymystä siitä, että kasvua edistävät investointimenot olisi perusteltua lukea kehysrajoitteen ulkopuolelle. Tämä kysymys on varsinkin noussut esille liikenneväyliin tehtävien investointien budjetoinnin yhteydessä. Tarkastuksessa ei ole arvioitu kuinka perusteltu kehyksissä tapahtunut voimavarojen jako hallinnonalojen välillä tai valtion eri menotyyppien kesken on ollut.

Tarkastuksen kohteena olivat vaalikauden 2007–2010 kehyspäätökset, talousarvioesitykset ja talousarviot valmistelumateriaaleineen, sekä tilinpäätökset ja valtiontaloudellisesti merkittäväksi arvioitu lainsäädäntö. Valtion tilinpäätöstietojen ja valtion kirjanpidon tietojen lisäksi tarkastuksessa on analysoitu kansantalouden tilinpidon tietoja. Tätä erilliskertomusta varten toteutettiin finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen kokonaisuudessa useita tarkempia tarkastushankkeita. Näitä olivat finanssipolitiikan valmistelun tietoperustan koko vaalikauden ajan vuosittain jatkuva tarkastus, suoraan erilliskertomusta varten tehtävät tarkastustoimenpiteet sekä teemaan liittyvistä aiheista tehdyt erilliset tuloksellisuustarkastukset. Tarkastusvirastossa on oman asiantuntijatyön lisäksi teetetty tutkimusyhteistyönä teemaan liittyviä tutkimuksia.

Finanssipolitiikan valmistelun tietoperustan ja valtiontalouden kehysten noudattamisen jatkuva tarkastus on koko vaalikauden

ajan kestävä tarkastusta. Sillä tuotettiin tarkastushavainnot, jotka raportoitiin sekä vuosittain osana valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastusta siitä eduskunnalle annetuissa erilliskertomuksissa että tässä teemaraportissa. Vuosittain valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta annettavassa erilliskertomuksessa esitettiin ja esitetään jatkossakin havainnot valtiontalouden kehysten noudattamisesta, siihen liittyvistä mahdollisista erikseen raportoitavista riskeistä sekä hallituksen eduskunnalle antaman finanssipoliittisen raportoinnin tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Tässä teemaraportissa jatkuvan tarkastuksen havainnot syvennettiin ja täydennettiin täydentävien tarkastusten ja erillisten tuloksellisuustarkastusten antamalla havainnoilla sekä eri havaintoaineistot yhdistävällä synteessillä.

Tarkastuskysymykseen kehyspäätöksen noudattamisesta pyrittiin jatkuvassa tarkastuksessa vastaamaan tilintarkastuksen menetelmien ja tarkastusvirastossa suoritetun oman valtiontalouden kehysten osin tietokoneavusteisen seurantalaskelman avulla. Valtiontalouden tarkastusvirastossa konstruointiin hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen perusteella laskennallinen kehyskanta, jota vuosittain päivitettiin ja johon valtion talousarvioesityksiä ja valtiovarainministeriön suorittamaa kehysten seurannan laskentaa verrattiin. Kehysmenettelyä koskevan tarkastuksen, vuosittain tehtävien virastojen ja laitosten tilintarkastusten ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksessa saadun tarkastustiedon avulla tilintarkastuksen keinoin varmennettiin valtiontalouden kehysten ja vaalikauden kehysten noudattamista vertaamalla valtion talousarvioesitystä, lisätalousarvioesityksiä ja talousarviota ja lisätalousarviota sekä lisäksi myös valtion tilinpäätöksen mukaisia toteutumia hallitusohjelman ja sen mukaisen valtionta-

louden kehyspäätöksen mukaisilla hinta- ja rakennekorjauksilla korjattuun vaalikauden kehukseen. Tarkastuskysymykseen kehyspäätöksen mukaisesta toiminnasta pyrittiin tilintarkastuksessa vastaamaan seuraavien laskentaan liittyvien osakysymysten avulla:

- laskennallinen toteutus eli miten kehysmenettelyyn liittyvät oletukset sekä erityisesti hinta- ja rakennekorjaukset muutettiin talousarvion valmistelussa käytettäväksi laskennaksi
- talousarviovalmistelu suhteessa kehyspäätökseen eli missä määrin hallituksen talousarvioesitys sekä varainhoitovuoden varsinainen ja lopullinen talousarvio vastasivat kehyspäätöksessä tehtyjä menojen määräytymisperiaatteita
- kehyspäätös suhteessa tilinpäätökseen eli missä määrin tilinpäätöksen mukaiset menot poikkesivat kehyspäätöksestä.

Kehysmenettelyä koskevan tarkastuksen, vuosittain tehtävien virastojen ja laitosten tilintarkastusten ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksessa saadun tarkastustiedon avulla pyrittiin arvioimaan myös valtiontalouden kehysten soveltamiseen liittyviä toimintaympäristön sisällöllisiä ja rakenteellisiä muutoksia, eli onko esimerkiksi budjettiin liittyvässä lainsäädännössä tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet tai joiden olisi pitänyt vaikuttaa kehukseen tai sen toteutumiseen ja voitiinko valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoituja, kehysmenettelyä koskevia tietoja pitää oikeina ja riittävinä.

Kehysmenettelyn laskennallisen toteutumisen tarkastamisen keskeisiin lähtökohtiin kuului tilintarkastuksen menetelmiä ja periaatteita noudattaen tarkastaa niitä valtiontalouden kehysvalmistelussa tehtävään laskentaan liittyviä menettelyitä, joita käyttäen kehyspäätökset eri vuosille tehtiin ja joiden pohjalta talousarvioesitykset ja talousarviot

laaditaan. Näiden pohjalta verrattiin kehyspäätöksiä ja talousarvioita sekä tilinpäätöksiä keskenään ja analysoitiin eroja ja niiden syitä. Tavoitteena oli siis ottaa tehdyn laskennan perusteella kantaa siihen, onko kehystä noudatettu vai ei ja etsiä syitä mahdollisiin eroihin kehysten ja talousarvioesityksen, kehysten ja talousarvion sekä kehysten ja tilinpäätöksen välillä. Tilinpäätöstietoina käytettiin keskuskirjanpidon mukaisia talousarviokirjanpidon tietoja. Tarkastuksessa on käyty läpi valtiovarainministeriön budjettiosaston suorittaman kehysten noudattamisen seurannan laskenta-aineistot. Näitä tietoja on verrattu valtiontalouden tarkastusviraston oman seurannan antamiin tietoihin sen varmistamiseksi, että valtiovarainministeriön suorittama seuranta on ollut kattava ja että sen perusteella hallituksen ja valtiovarainministeriön raportoidut tiedot ovat oikeita.

Tarkastus on vuoden 2008 osalta tehty vertaamalla 25.5.2007 tarkistettua kehyspäätöstä tarkastusvirastossa laadittuun vuoden 2008 laskennalliseen kehukseen, vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja vuoden 2008 lopulliseen talousarvioon ja edelleen vuoden 2008 tilinpäätöstietoihin.

Vuoden 2009 osalta periaate on sama kuin vuoden 2008 laskelmissa. Vuoden 2009 talousarvioesitystä ja talousarviota ja edelleen vuoden 2009 tilinpäätöstä on verrattu 13.3.2008 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehukseen kokonaisuutena.

Vuoden 2010 osalta vertailu kattaa 26.3.2009 annetun kehyspäätöksen, talousarvioesityksen ja varsinaisen talousarvion. Koska vuosi 2010 ei raporttia kirjoitettaessa (lokakuu 2010) ole vielä päättynyt, tässä raportissa on otettu huomioon vain yksi lisätalousarvioesitys eikä vuoden 2010 tietoja ole

päivitetty kevään 2010 raportoinnin jälkeen.

Laskenta koski kaikissa vertailuissa meno- ja eli pääluokkia 21–36. Mukana olivat myös ne määrärahat, jotka eivät ole mukana kehyslaskennassa. Menettely ei vaikuta johtopäätöksiin, mutta yksinkertaistaa vertailujen tekemistä. Laskelmat laadittiin kuitenkin erikseen kehukseen kuuluvista ja kehysten ulkopuolisista eristä ja näiden yhteenvevona. Pääluokka 37 Valtionvelan vähentäminen on ollut mukana täsmäytyslaskelmissa, mutta varsinaisissa vertailutaloukoissa sitä ei ole huomioitu.

Kehykseen tehdyt hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakennemuutokset on vuosien 2009 ja 2010 osalta otettu suoraan valtiovarainministeriön laskelmista.

Lisäksi jatkuvassa tarkastuksessa arvioitiin tuloksellisuustarkastuksen ohjeiden mukaisella aineistojen hankintatavalla ja tiedonmuodostuksen periaatteilla seuraavia aineistoja ja kysymyksiä:

- Miten kehyspäätösten ja finanssipolitiikan valmistelussa on otettu huomioon OECD:n, IMF:n ja Euroopan komission sekä mahdollisesti muiden koti- ja ulkomaisten taloustutkimuslaitosten esittämät arviot?
- Verotukien kehityksen seuraaminen valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman verotukiin kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen jälkiseurannassa sekä seuraamalla verolainsäädännön kehitystä ja VATT:n verotukia koskevaa selvitys- ja tutkimustyötä. VATT on laatinut uuden perusselvityksen verotuista.
- Riskilisät liittyen valtion rahoituksen hankintaan
- Finanssi- ja talouspoliittisen päätöksen seuraminen käymällä jatkuvasti ja järjestelmällisesti läpi valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten perustelut, hallituksen strategia- ja politiik-

kariihien johtopäätökset sekä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan valmisteluvassa käsittelyssä käsitellyt asiat.

Valtiontalouden kehysten laadinta- ja valmisteluprosessi tarkastettiin käymällä läpi laadintaa koskevat ohjeet ja määräykset sekä laadinnan prosessikaaviot, valtiovarainministeriössä käytettävät keskeiset valmisteluaineistot sekä haastatteleamalla valtiontalouden kehysprosessiin osallistuvia valtiovarainministeriön budjetti- ja kansantalousosaston sekä eri ministeriöiden virkamiehiä.

Finanssipolitiikan sääntöjen tarvetta sekä vaikuttavuuden ja toimivuuden edellytyksiä koskevan tarkastuksen perustaksi koottiin valtiontalouden tarkastusvirastossa kirjallisuuskatsaus finanssipolitiikan sääntöjä koskevasta taloustieteellisestä kirjallisuudesta. Näistä ja kansainvälisten taloudellisten järjestöjen, erityisesti IMF:n, OECD:n ja Euroopan komission suosituksista johdettuja havaintoja on verrattu Suomen julkisen talouden kehityksestä ilmeneviin piirteisiin sekä talousarvioesityksistä, kehyspäätöksistä, eduskunnan kannanotoista ja kehysvalmistelun taustalla ja kehysjärjestelmän perusteluina käytettyyn virallisaineistoon ja hallitusohjelmaan. Näin saatua tietoaineistoa on täydennetty kehysten valmistelua koskevilla haastatteluilla.

Valtiontaloutta ja valtiontaloudellista asemaa koskevien tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä tarkastuksessa arvioitiin valtion tilinpäätöksessä tilintarkastuksen keinoin. Näin saatua käsitystä on täydennetty arvioimalla hallituksen ja valtiovarainministeriön esittämiä tietoja muiden taloustieteellisten tutkimuslaitosten ja kansainvälisen järjestöjen arviointien perusteella ja käymällä erityisesti läpi valtiovarainministeriössä laadittujen laskelmien ja raporttien perusteluita ja menetelmiä.

Finanssipolitiikan tarkastuskokonaisuudessa käynnistettiin erillinen tuloksellisuustarkastus finanssipolitiikan perustana olevista kokonaistaloudellisista ennusteista. Tarkastuksen ensimmäisessä vaiheessa hyödynnettiin kotimaista taloustieteen kirjallisuutta talousennusteiden osuvuudesta Suomessa. Osana tätä kirjallisuutta hyödynnettiin myös Eduskunnan tarkastusvaliokunnan Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijaryhmällä teettämää, verotuloennusteiden laatua koskevaa tutkimusta. Tarkastusvirasto osallistui tutkimuksen ohjausryhmään ja tutkimuksen suositusten seurantaan. Käynnistetyn tuloksellisuustarkastuksen esiselvityksen aikana valtiovarainministeriössä on käynnistynyt mittava kokonaistaloudellisen dynaamisen tasapainomallin kehittäminen ja käyttöönotto valtiovarainministeriössä tapahtuvan ennustetoiminnan tueksi. Tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista laatia päällekkäin kehittämistyön kanssa erillistä tuloksellisuustarkastusta aiheesta vaan tarkastuksen havainnot koottiin suoraan tähän teemaraporttiin. Tarkastusvirasto tulee jatkaamaan valtiovarainministeriön suorittaman talousennustetoiminnan laatuun kohdistuvaa tarkastusta osana finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustan tarkastusta.

Tarkastuskokonaisuudessa laadittiin erilliset tuloksellisuustarkastukset säädöshankkeiden valtiontaloudellisesta arvioinnista (Säädöshankkeiden valtiontaloudellinen arviointi, 2010) ja valtion piilevästä velasta (Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa, kertomusluonnos 434/54/2009).

Säädöshankkeiden valtiontaloudellista arviointia koskeneen tuloksellisuustarkastuksen aineiston muodostivat vuosina 2007 ja 2008 annettujen budjettilakiesityksien vaikutusarviokuvaukset sekä case-tapauksiksi valittujen säädöshankkeiden valmistelussa

muodostuneet arviointitiedot. Tarkastuksen ensimmäinen vaihe koski hallituksen esitysten vaikutusarviointikuvauksia. Kuvauksista selvitettiin vaikutusarviointitiedon rakenteellinen esitystapa ja analysoitiin esitetyn tiedon sisältöä. Tässä vaiheessa havaintoina muodostui kvantitatiivista tietoa valmistelukäytäntöjen kuvauksista, vaikutusarviointitiedon kuvaustavoista sekä esitetyn tiedon laajuudesta ja laadusta. Tarkastusta ja sitä edeltänyttä esiselvitystä varten haastateltiin säädöshankkeiden vastuuvalmistelijoina ja valtiovarainministeriön niin sanottuja sektorivastuuhenkilöitä. Tarkastuksessa muodostettiin käsitys säädöshankkeiden etenemisestä valmistelijoiden oman kronologisen vaihekuvauksen perusteella. Eri vaiheissa muodostuneen dokumentaation sisällön tarkastelussa aineistona olivat valmistelijoiden yksilölliset säädöshankkeiden tausta-asiakirjat ja viranomaisten työpöydät sekä kehysneuvotteluasiakirjat. Tämän lisäksi tarkastusaineistona käytettiin HARE-hanketietojärjestelmää. Lisäksi tarkastuksessa tutustuttiin TTS-ALP⁶¹ -tietojärjestelmän tietosäilytykseen. Haastattelussa ja aineistojen perusteella muodostunutta kuvausta tarkennettiin haastattelujen aikana ja sähköpostikirjeenvaihdolla. Case-tapausten tarkastelussa tavoitteena oli muodostaa käsitys säädöshankkeen valmistelun prosessuaalisista yhteyksistä kehysmenettelyprosessiin ja talousarviovalmisteluun. Tämän lisäksi tavoitteena oli tässä vaiheessa muodostaa käsitys eri vaiheissa esitetyn, säädöshankkeiden valtiontaloudellisia vaikutuksia koskevan tiedon yhdenmukaisuudesta ja esitetyn tiedon mahdollisten erojen syistä. Haastateltuja ministeriöitä olivat maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Tarkastuksessa haastateltiin myös edus-

kunnan valiokuntaneuvoksia ja käytiin läpi vuosina 2007 ja 2008 annettujen budjettilakiesityksistä annetut valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Tarkoituksena oli muodostaa käsitys hallituksen esityksissä esitetyn tiedon hyödynnettävyydestä eduskunnan päätöksenteon kannalta. Haastattelun kohteina olivat hallintovaliokunta, lakivaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, sivistysvaliokunta sekä valtiovarainvaliokunta. Lisäksi haastateltiin valtioneuvoston kanslian politiikkapalveluosastoa, joka vastaa hallitusohjelman mukaisen politiikkaohjelmien vaikutusten seurannasta. Tarkastusmenetelmänä käytettiin asiakirja-analyysiä ja laadullista tekstianalyysiä.

Valtion taloudellisia vastuita koskeneen tuloksellisuustarkastuksen pääkysymys oli huomioidaanko valtion vastuut asianmukaisesti ja läpinäkyvästi taloudellisessa suunnittelussa, päätöksenteossa ja seurannassa. Keskeisenä tarkastusaineistona olivat valtion tilinpäätöskertomusten, talousarvioesitysten ja kehyspäätösten vastuita käsittelevät osat. Tarkastusaineistoa olivat myös vastuiden käsitteen ja sisällön määrittelyn perustana olleet lähteet sekä kansainväliset vertailuaineistot ja suositukset. Ajallisena rajauksena olivat talousarviovuodet 2007–2010. Erillisessä tuloksellisuustarkastuksessa ei pyritty kattavasti kartoittamaan sellaisia mahdollisia vastuita, joita ei ole sisällytetty vastuiden tilinpäätösraportointiin. Tarkastuksessa ei myöskään pyritty varmistumaan yksittäisten vastuiden, kuten eläkevastuun, määrän laskennan oikeellisuudesta. Tarkastuksessa ei verrattu tarkastuksen kohteena olleista asiakirjoista saatua kuvaa muusta raportoinnista ilmenevään kuvaan. Tarkastuksessa käytiin läpi valtion tilinpäätöksen ja valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastajien havaintoja valtion ja sen toimintayksiköiden vastuita sisältävien sopimusten ja yleensä vastuiden käsittelystä.

61 TTS-ALP = valtiovarainministeriön käytössä oleva, taloussuunnittelussa hyödynnetty tietojärjestelmä.

Julkisen talouden kestävyiden turvaaminen on hallitusohjelman perusteella merkittävin hallituksen talouspoliittisista tavoitteista. Valtiontalouden kehysmenettelyllä ja yleensä finanssipolitiikan säännöillä pyritään osaltaan turvaamaan julkisen talouden kestävyttä. Kestävyttä koskevat tiedot ovat myös olennainen osa finanssipolitiikan perusteita ja viitekehikkoa.⁶² Tiedot julkisen talouden kestävydestä ovat myös olennainen valtion taloudellista asemaa koskeva tieto. Finanssipolitiikan tarkastuskokouksissa on tämän vuoksi kiinnitetty erityistä huomiota julkisen talouden kestävyttä koskeviin tietoihin.

Kestävyttä ja kestävyysvajetta koskevien arvioiden testaamiseksi valtiontalouden tarkastusvirasto toteutti Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ETLAn kanssa tutkimushankkeen, jossa on arvioitu Suomen julkisen talouden kestävyysvajetta ja sen herkkyyttä erityisesti laskentaoletuksissa tapahtuville muutoksille. Stokastiseen väestöennusteeseen perustuva kestävyyslaskelma mahdollistaa erityisesti ikäsidonnoihin menoihin liittyvän epävarmuuden huomioimisen. Tutkimuksen alustavista tuloksista on laadittu keskustelumuistio, jonka pohjalta tuloksia ja analyysiä hyödynnetään sekä analysoidaan edelleen tässä kertomuksessa. Tutkimus jatkuu ja sen pohjalta laaditaan myös tieteelliset julkaisut.

Julkisen sektorin tuottavuuskehityksellä näyttäisi niin ikään olevan eri analyysien perusteella huomattava vaikutus julkisen talouden kestävyteen. Tuottavuuden kehittäminen on niin ikään keskeinen osa hallitusohjelmassa esitettyjä talouspoliittisia tavoitteita. Valtiontalouden tarkastusvirasto on val-

tiontalouden kehysten jatkuvan tarkastuksen tuloksena kiinnittänyt huomiota valtiontalouden kehysten kattavuuteen finanssipoliittisena sääntönä.⁶³ Suomea koskevissa arvioinneissaan kehysjärjestelmän kattavuuteen on kiinnittänyt huomiota myös OECD ja IMF. Julkisen sektorin tuottavuuskehityksen kannalta ratkaisevassa asemassa on kuntien tuottavuuskehitys, koska suurin osa välittömästä julkisesta palvelutoiminnasta tapahtuu kuntasektorilla ja kunnat ovat merkittävin julkisen sektorin työnantaja henkilöstömäärällä mitattuna. Valtiontalouden kehyspäätös on muodostunut finanssipoliittisten tehtävien lisäksi myös merkittäväksi julkisen konserniohjauksen välineeksi. Euroopan komission tiedonannon julkisen talouden laadusta perusteella konserniohjauksella voi olla myös talous- ja finanssipoliittisesti merkittäviä julkisen toiminnan ja varainkäytön tehokkuutta edistäviä tehtäviä. Valtiontalouden kehysmenettelyllä pyritään näin osaltaan tukemaan tuottavuuden parantamista.

Kehysmenettelyyn liittyy valtion- ja kuntatalouden välistä suhdetta ja kuntien vastuulla olevaan peruspalveluiden tuotantoon kohdistuvaa valtion ohjausta yhteen sovittava peruspalveluohjelmamenettely. Valtiontalouden tarkastusvirasto käynnisti yhteistyössä Tampereen yliopiston kanssa tutkimushankkeen, jossa arvioidaan, kuinka hyvin valtiontalouden kehysmenettelyä ja siihen kuuluvaa peruspalveluohjelmamenettelyä käytetään kuntien tuottavuuden parantamisen välineenä. Tutkimuksen ensimmäisiä havaintoja samoin kuin muita kuntataloutta ja sen kehitystä koskevia tutkimuksia ja selvityksiä on käytetty tämän teemaraportin laadinnassa.

62 Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington D.C., 2007.

63 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle, K 13/2010 vp.

2.5 Tarkastuksen erilliset osat ja niistä saatu palaute

Tähän kertomukseen koottiin tarkastushavainnot useista erillisistä yksittäisistä tarkastusprojekteista. Finanssipolitiikan ja siihen liittyvän valtiontalouden kehysten noudattamisen jatkuvan tarkastuksen vuosittaiset havainnot on raportoitu valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen tarkastuksesta antamissa erilliskertomuksissa. Erilliskertomusten finanssipoliittisista osioista on pyydetty ja saatu palaute valtiovarainministeriöltä ennen erilliskertomusten antamista eduskunnalle.

Kertomusta varten laadituista tuloksellisuustarkastuskertomusten luonnoksista pyydettiin palaute tarkastuskohteilta tuloksellisuustarkastuksen ohjeiden mukaisesti. Palaute otetaan huomioon kertomuksissa.

Kertomuksesta ja siihen suoraan tehdyistä tarkastuksista pyydettiin palaute valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, sekä kaikilta muilta ministeriöiltä ja Suomen kuntaliiton johdolta. Saatu palaute on otettu huomioon erilliskertomuksen viimeistelyssä.

Kertomusta varten tehdyn tarkastustyön tiedonmuodostuksessa ja dokumentoinnissa sovellettiin valtiontalouden tarkastusviraston vahvistamia tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen voimassa olevia ohjeita sekä finanssipolitiikan tarkastuksen teema- ja hankesuunnitelmassa määriteltyjä erillisiä ohjeita. Raportin muodossa ja laadinnassa on noudatettu valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavien kertomusten laadinnan periaatteita ja ohjeita. Tarkastusvi-

raston tarkastusohjeet perustuvat kansainvälisesti yleisesti hyväksytyihin julkisen talouden ylimmän ulkoisen tarkastuksen IS-SAI-standardeihin.

Tarkastus on tehty Valtiontalouden tarkastusvirastossa finanssipolitiikan tarkastusryhmässä. Tarkastusta ovat ohjanneet pääjohtaja, dosentti OTT Tuomas Pöysti, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, tuloksellisuustarkastuspäällikkö Hannu Rajamäki ja esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari. Finanssipolitiikan tarkastuksen teema-alueen teemavastaavana toimi ja kertomuksen kokosi ja siitä esittelijänä vastaa johtava tuloksellisuustarkastaja, KTT Heidi Silvennoinen. Tarkastuksen ovat tehneet johtavan tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoisen lisäksi esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari, projektiasiantuntija Päivi Puonti, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, johtava tilintarkastaja Anna-Mari Kari, johtava tilintarkastaja Risto Palo, johtava tuloksellisuustarkastaja Eija Oksanen, johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä, johtava tuloksellisuustarkastaja sekä dosentti OTT Kalle Määttä. Tarkastusta varten ETLA:ssa tehdyn tutkimuksen julkisen talouden kestävyyydestä ja kestävyyslaskelmien herkkyydestä ovat laatineet VTT Jukka Lassila ja KTT Tarmo Valkonen. Tampereen yliopiston tutkimuksessa kehysmenettelystä ja peruspalveluohjelmasta kuntien tuottavuuden ohjauksen välineenä on tutkija Pietu Mänttari ja tutkimusta ohjaavat professori Jarmo Vakkuri ja professori emeritus Pentti Meklin.

3 Valtiontalouden kehysmenettelyn tarve ja tavoite

3.1 Yhteenveto tarkastushavainnoista

Kehysmenettely on suomalainen sovellus etukäteen asetettuun sääntöön perustuvasta eli sääntöperusteisesta finanssipolitiikasta. Vaihtoehtona sääntöperusteiselle finanssipolitiikalle on päättää finanssipolitiikasta eli julkisten menojen kokonaismäärästä ja kohdentamisesta sekä menojen rahoittamisesta sekä ylijäämästä tai alijäämästä kussakin tilanteessa tehtävän tilannekohtaisen harkinnan perusteella (päätösperäinen tai harkinnanvarainen finanssipolitiikka). Kansainvälisissä vertailuissa sekä makrotaloustieteellisessä ja poliittista taloustiedettä koskevassa tutkimuksessa on saatu vahvaa näyttöä siitä, että sääntöperusteinen finanssipolitiikka turvaa päätösperäistä finanssipolitiikkaa paremmin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden. Taustalla on ajatus siitä, että finanssipoliittisen päätöksenteon aikajänne on muuten liian lyhyt ja päätöksenteossa suosittaisiin poliittisen taloustieteen lainalaisuuksien mukaisesti menojen kasvattamista ja alijäämien synnyttämistä. Euroopan unionin talous- ja rahaliittoon kuuluvissa maissa finanssipolitiikka on tärkein kansantalouden vakautta luova tekijä, kun rahapolitiikan keinoin ei voida huolehtia ulkoisiin häiriöihin sopeutumisesta. Euroopan talous- ja rahaliitossa käytäntö on osoittanut, että julkisen talouden kestävyys muodostuu rahaliiton ja sen yhteisvaluutan hyötyjen saavuttamisen välttämättömäksi edellytykseksi.

Sääntöperusteisen finanssipolitiikan yleisestä vaikuttavuudesta huolimatta harkintaa ja joustavuutta ei ole tarkoituksenmukaista sulkea kokonaan pois. Talouden suhdannevaihteluiden tasoittamiseksi on tarpeen säilyttää tiettyä joustavuutta. Joustavuutta tarvitaan tulonjaon oikeudenmukaisuustavoitteiden toteuttamiseen sekä menojen mahdolliseen uudelleenkohdentamiseen. Hyvän finanssipoliittisen säännön ominaisuuksia ovat uskottavuus, tekninen toteutettavuus, läpinäkyvyys, joustavuus ja kattavuus. Keskeistä on julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyys turvaaminen ja käytettävän säännön soveltuvuus eri suhdannetilanteisiin.

Talouden vakaus edellyttää vastasyklisiä eli suhdannevaihteluiden voimakkuutta tasoitettavaa finanssipolitiikka sekä nousukaudella että taantumassa. Taantumassa tarvitaan kulutusta ja muuta kysyntää lisäävää eli ekspansiivista vero- ja menopolitiikkaa, jolloin valtion menojen annetaan kasvaa ja/tai verotusta kevennetään. Nousukaudella sitä vastoin on tarpeen harjoittaa kireämpää finanssipolitiikkaa, jolloin verotusta kiristetään ja/tai menoja supistetaan. Pitkän aikavälin vakaus ja kestävyystavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että nousukaudella syntyvä ylijäämä säästetään, jotta taantumassa kasvavat menot voidaan rahoittaa aiempien kausien ylijäämillä. Vastasyklinen finanssipolitiikka muodostuu usein niin sanotuista automaattisista vakauttajista, jotka

ovat ilman erillistä päätöstä talouden suhdanteen mukaan muuttuvia budjetin osia. Lisäksi vastasyklisyyttä toteutetaan eduskunnan ja hallituksen menoihin ja veroihin liittyvillä aktiivisilla päätöksillä. Päätöksiin perustuvan finanssipolitiikan ongelma on, että politiikkatoimia on vaikea ajoittaa oikein ja väärin valitut ja ajoitetut toimet voivat horjuttaa kansantalouden vakautta.

Vuonna 2003 tehdyllä valtiontalouden kehysjärjestelmän uudistuksella tavoiteltiin finanssipoliittista sääntöä, jonka avulla voidaan tehokkaasti varautua heikkoon talouskehitykseen. Vastasyklisyyden saavuttamiseksi automaattisiksi vakauttajiksi ymmärretyt menot ovat kehysten ulkopuolella. Joustavuutta tuo myös jakamaton varaus, jonka määräksi sovittiin vuoden 2007 hallitusohjelmassa 200 miljoonaa euroa 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen lisäksi. Finanssipolitiikan välineenä valtiontalouden kehukset ovat rajalliset, sillä ne kattavat vain noin 37 prosenttia julkisen talouden menoista.

Valtiontalouden kehukset ja niiden sisällä oleva varsinainen menosääntö eli vaalikauden kehys annetaan kiinteähintaisina eli laadintavuoden hintatasossa. Vuosittain kehykseen tehdään hintakehitystä ja talousarvion rakenteessa tapahtuneita muutoksia vastaavat korjaukset. Kiinteähintaisuudella on tavoiteltu sitä, että kehukset kestäisivät myös hintakehityksen eivätkä synnyttäisi epätoivottuja kannustimia esimerkiksi työ- ja virkaehtosopimusten kustannusvaikutusten budjetoinnista sopimiseen. Käytännössä Suomessa käytettävä hintakorjausta voidaan pitää osin myötäsyklisenä, sillä se nostaa vaalikauden kehysten tasoa yleistä kulluttajahintaindeksin ja bruttokansantuotteen hinnan kehitystä nopeammin. Toisaalta esimerkiksi liikennehankkeisiin liittyvissä investoinneissa hintakorjaus ei seuraa maarakennuskustannusindeksin kehitystä, jolloin sektorikohtaisesti kehysten hintakorjauksilla ei välttämättä ole myötäsyklisiä vaikutuksia eikä hintakorjausta tässä suhteessa voida pitää anteliaana.

3.2 Sääntöperäinen finanssipolitiikka

Koska puhtaasti päätösperäisen finanssipolitiikan on todettu voimistavan suhdannevaihteluita ja siten horjuttavan talouden vakautta, on monissa maissa otettu käyttöön finanssipolitiikan sääntöjä, joilla myötäsyklistä taipumusta pyritään poistamaan.⁶⁴ Nousukaudella kertyvät ylijäämät pyritään tällä tavoin pitämään harkinnanvaraisten toimien ulottumattomissa samalla kun automaattiset vakauttajat voivat jatkaa toimintaansa suhdannevaihteluiden tasoittajina.⁶⁵

Finanssipolitiikan säännöllä on useita määritelmiä. Laajemmin käsitettynä finanssipolitiikan säännöllä tarkoitetaan Alesinan ja Perottin⁶⁶ mukaan budjetointi-instituutioita eli epävirallisia ja virallisia sääntöjä ja määräyksiä, jotka ohjaavat talousarvioesityksen valmistelua, hyväksymistä ja toimeenpanoa. Kapeamman määritelmän mukaan säännöllä viitataan lakisääteisiin finanssipolitiikan rajoituksiin, jotka asettavat rajat tavoite-suureille kuten budjettitasapainolle, veroille, julkisille menoille ja velan määrälle. Lisäksi muutamassa maassa, kuten osassa Kanadan osavaltioita ja Sveitsissä, on käytössä sääntö, joka velvoittaa järjestämään kansanäänestuksen merkittävistä veroaloitteista.

Säännöt voivat olla joko lakisääteisiä tai poliittiseen sopimukseen kuten hallitusohjelmaan perustuvia, numeerisia tai kvalitatiivisia, kansallisia tai ylikansallisia ja ne voivat koskea valtionhallintoa (central government) tai koko julkista sektoria (general government). Lakiperusteisia sääntöjä on käytössä muun muassa Iso-Britanniassa, Ruotsis-

sa ja Saksassa, kun taas Suomessa määräraha-kehkeykseen sitoudutaan hallitusohjelmassa. Lakisääteisyys ei yksin takaa säännön noudattamista, vaan vaatii poliittista sitoutumista, sillä lait ovat aina parlamentin muuttavissa. Useimmat käytössä olevat säännöt ovat numeerisia ja niitä seurataan muun muassa kansantalouden tilinpidon avulla, josta käy selkeästi ilmi, onko sääntö toteutunut. Australiassa ja Iso-Britanniassa on numeeristen sääntöjen ohella käytössä kvalitatiivisia sääntöjä, joiden toteutumisen seuranta vaatii läpinäkyvyyttä, selkeää raportointia ja ulkopuolisten tahojen valvontaa. Esimerkki kvalitatiivisesta säännöstä on vaatimus valtionvelan pitämisestä varovaisella tasolla.

Suomeakin sitovan vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt koskevat julkista sektoria, mutta useimmat kansalliset säännöt EMU-alueella kohdistuvat valtionhallintoon. Valtionhallintoa rajoittavat säännöt saattavat houkutella siirtämään osan menoista muulle julkiselle sektorille. Toisaalta niiden etuna on käyttökelpoisuus talous- ja finanssipolitiikassa, koska ne ovat suoraan hallituksen vaikutusvallan alaisia.⁶⁷

Sääntöjen taustalla on ollut monenlaisia syitä: makrotalouden vakauttaminen toisen maailmansodan jälkeisessä Japanissa, hallituksen finanssipolitiikan uskottavuuden lisääminen ja velan määrän vakiinnuttaminen Kanadan provinseissa, finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyys takaaminen, negatiivisten ulkoisvaikutusten minimointi kansainvälisessä yhteisössä kuten Eu-

64 Fatás & Mihov: The case for restricting fiscal policy discretion, *The Quarterly Journal of Economics*, 2003 Vol 118, issue 4, s.1419–1447.

65 Burnside: Fiscal sustainability in theory and practice. A handbook. The World Bank, Washington D.C. 2005, s.134.

66 Alesina & Perotti: Budget deficits and budget institutions teoksessa Poterba & von Hagen (ed.) *Fiscal institutions and Fiscal Performance*. The University of Chicago Press, Chicago 1999, s.13–36.

67 Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Työryhmäraportti 7.2.2003.

roopan unionin talous- ja rahaliitossa sekä finanssipolitiikan myötäsyklisyyden vähentäminen Chilessä.⁶⁸ Usein sääntöihin turvaudutaan siksi, että nykyisen tai tulevien hallituksen ei uskota haluavan tai kykenevän sitoutumaan optimaaliseen finanssipolitiikkaan ilman ulkopuolista pakotetta. Kuitenkin on myös olemassa esimerkkejä maista, muun muassa Kanada, jotka ovat pystyneet uskottavasti sitoutumaan ja toteuttamaan finanssipolitiikkaa ilman kyseisiä ulkoisia pakotteita.

Finanssipolitiikan säännöt voidaan jakaa kahteen pääluokkaan sen mukaan, kohdistuuko sääntö julkiseen velkaan vai menoihin. Alijäämä-, velka- ja tasapainoisen budjetin sääntö rajoittavat julkisen velan määrää, kun taas määrärahakehys asettaa menoille enimmäismäärän, jota budjetoinnissa on noudatettava. Menojen kasvua on pyritty hillitsemään myös tulosääntöjen kautta eli tulojen kasvua rajoittamalla.

Liian tiukasti sääntöihin perustuvan finanssipolitiikan ongelmana on, että rajojen asettaminen saattaa estää suhdannevaihteluiden tasoittamiseen tähtäävän aktiivisen suhdannepolitiikan harjoittamisen, sillä taantumassa menokatto voi estää julkisten menojen kasvattamisen ja velkasääntö voi rajoittaa velanottoa.

3.2.1 Tasapaino- ja velkasäännöt

Yleisimmät käytössä olevat finanssipolitiikan säännöt ovat tasapainosääntöjä eli ne kohdistuvat valtion talousarvion tasapainoon. Säännöistä yksinkertaisin on tasapainoinen budjetti (balanced budget), jonka mukaan arvioitujen tulojen on katettava esitettävät määrärahat valtion talousarviossa. Alijäämä sääntö (deficit rule) puolestaan asettaa budjettivajeelle ylärajan. Esi-

merkiksi kaikki Euroopan talous- ja rahaliittoon kuuluvat maat tavoittelevat julkisen talouden tasapainoa siten, että vaje on korkeintaan kolme prosenttia bruttokansantuotteesta. Monissa maissa on käytössä tätäkin tiukempi, valtiontalouden tai julkisen talouden parin prosentin ylijäämään, pyrkivä sääntö. Suomessa on käytössä valtiontalouden ja Ruotsissa julkisen talouden ylijäämä sääntö. Belgiassa on tavoiteltu vähintään kuuden prosentin perusjäämää eli budjetin ylijäämää ilman korkomenoja. Korkomenojen poissulkemista rajoitteesta perustellaan sillä, että lyhyellä aikavälillä hallitus ei pysty vaikuttamaan korkomenojen suuruuteen.

Tiukasti sovellettavat tasapainosäännöt ovat niiden periaatteellisen yksinkertaisuuden ansiosta helposti ymmärrettäviä ja seurattavia. Toisaalta niiden ongelmana on jousitamattomuus ja myötäsyklisyys, sillä noususuhdanteessa tulojen kasvaessa menoja voidaan lisätä, jolloin tulot ja menot kasvavat samassa suhteessa, kun taas laskusuhdanteessa menoja pitää karsia tai tuloja lisätä verotusta kiristämällä. Tästä syystä monissa maissa ovat yleistyneet rakenteelliset eli suhdannekorjatut tasapainosäännöt. Suomessa ja Ruotsissa tavoitellaan rakenteellista ylijäämää, joka sallii automaattisten vakauttajien toiminnan. Taloudellisen tilanteen huomioiminen on sikäli ongelmallista, että bruttokansantuotteen kasvun ennustamiseen liittyy aina epävarmuutta ja erityisesti suhdanteen käännekohtaa on vaikea ennustaa. Suhdannekorjaustapa tulee määritellä hyvin tarkasti ja pysyvästi, jotta sääntöä ei voida manipuloida. Suhdannekorjaus tekee säännöstä vaikeammin ymmärrettävän ja hankaloittaa säännön avaamista suurelle yleisölle.

Sveitsissä hyväksyttiin vuonna 2001 velkajarruksi (debt-brake) kutsuttu suhdannekorjattu tasapainosääntö, joka myös kirjat-

68 Burnside: Fiscal sustainability in theory and practice. A handbook. The World Bank, Washington D.C., 2005. Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001.

tiin perustuslakiin. Velkajarrun mukaan menot eivät saa ylittää tuloja yli suhdannesyklin. Valtion käytettävissä olevat menot lasketaan vuosittain tuloarvion ja bruttokansantuotteen trendikasvun poikkeaman avulla eli sallittu menotaso riippuu suhdannekorjatuista tuloista. Nopeamman talouskasvun sekä tuloarvioiden ja talouskasvun ennustevirheistä johtuvat ylijäämät talletetaan kuvitteelliselle tasaustilille, jolta vastaavasti vähennetään odottamattomat alijäämät. Alijäämät sallitaan poikkeustilanteissa, kuten syvän taantumien tai luonnonkatastrofin oloissa hallituksen ja parlamentin enemmistö päätöksellä. Sääntö sallii muutokset verotuksessa, joten lisämenoja voidaan rahoittaa veronkorotuksilla ja veroja voidaan keventää samassa suhteessa menojen kanssa. Velkajarrun tarkoituksena on pitää valtionvelka nykyisellä tasollaan, jotta talouden kasvaessa sen osuus bruttokansantuotteesta laskee.

Tasapainoisen budjetin sääntöä pidetään kahdesta syystä epäoptimaalisena. Ensimmäinen syy on, että se estää keynesiläisen suhdannevastaisen finanssipolitiikan harjoittamisen, sillä se ei salli alijäämän kasvattamista yllättävän tarpeen tullen. Toinen syy perustuu Barron⁶⁹ tax smoothing-teoriaan, jonka mukaan verotuksen aiheuttamat vääristymät (esimerkiksi vaikutukset työntöön kannattavuuteen) ovat pienimmät, kun verotus pidetään vakiona ja suhdanteiden mukaan muuttuvien menojen ja tulojen vaihteluihin vastataan budjetin ali- ja ylijäämillä. Budjetin tasapainotus estää ali- ja ylijäämien käytön "puskurina", mikä on edellytys mainitunlaiselle verotukselle.

Toisaalta on havaittu, että valittujen sääntöjen kriteerinä ei todellisuudessa ole optimaalinen verotus, vaan ne ovat seurausta poliittisten tekijöiden aiheuttamasta taipumuksesta budjettialijäämiin. Jos tasapainotetun budjetin avulla pyritään saavuttamaan me-

nokuria, on tästä näkökulmasta kyseessä valinta verotuksen ja päätösperäisen finanssipolitiikan aiheuttamien vääristymien välillä.

Tasapainosääntöjen ohella monissa maissa on asetettu tavoitteita valtionvelalle. Yleensä velkaa ei saisi ylittää tiettyä prosenttilukua bruttokansantuotteesta. EMU-maita sitova velkasääntö tähtää bruttovelka-asteeseen, joka on enintään 60 prosenttia kokonaistuotannosta. Myös tätä sääntöä tiukempia rajoitteita on käytössä. Suomessakin tavoitteet ovat ajoittain olleet kunnianhimoisempia.

Bruttovelka-asteen sijaan tavoitesuureena voi olla valtion nettovelka eli valtionvelka vähennettynä omaisuudella. Nettovelan käsite on vaikeammin ymmärrettävissä kuin bruttovelka, mutta se kuvaa paremmin talouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Käytännössä laskelmaan sisällytettävän omaisuuden käsitteen määrittely ja arvostusperiaatteet voivat muodostua ongelmalliseksi ja saattavat edellyttää lakia laskentaperusteista.⁷⁰

Kultainen sääntö

Tasapaino-, velka- ja menosääntöjen ongelmaksi on pidetty sitä, että ne voivat rajoittaa liikaa investointeja. Tällä hetkellä muun muassa Iso-Britanniassa ja Saksassa on käytössä tasapainoisen budjetin muunnos, niin sanottu kultainen sääntö (golden rule), joka jättää investoinnit rajoitusten ulkopuolelle. Kultainen sääntö on löysempi kuin koko budjetin tasapainottamisvaatimus, sillä ainoastaan juoksevien tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa. Valtio voi ottaa lainaa ainoastaan investointeja, ei kulutusmenoja varten.

Kultaisen säännön taustalla on näkemys siitä, että finanssipolitiikan säännöt voivat johtaa investointimenojen liialliseen leikkaa-

69 Barro: On the determination of public debt. *Journal of Political Economy* 1979: 87, s.940–971.

70 Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Työryhmäraportti 7.2.2003.

miseen, sillä juoksevien kulujen leikkaamisen katsotaan olevan vaikeampaa sekä käytännön että poliittisista syistä. Iso-Britanniasa kultainen sääntö otettiin käyttöön vuonna 1998, koska aiempaa tasapainosääntöä noudatettaessa julkisista investoinneista tingittiin kulutusmenojen lisäämiseksi. Tästä seuranneesta julkisen pääomakannan rappeutumisesta johtuen tasapainovaatimusta nähtiin tarpeelliseksi löysätä investointien lisäämiseksi.

Kultaista sääntöä perustellaan myös julkisten investointien erilaisella luonteella muuhun julkiseen kulutukseen nähden. Investoinneista aiheutuu suuria yksittäisiä menoeriä, mutta saadut tuotot levittyvät usean vuoden ajalle tai jopa sukupolvien yli. Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus onkin käytetty argumentti kultaisen säännön puolesta, koska silloin yksi sukupolvi ei voi rahoittaa kulutustaan seuraavien maksettavaksi jäävällä velanotolla. Toisaalta ottamalla lainaa nykyinen sukupolvi ei joudu maksamaan investointeja, joiden tuotosta hyötyvät pääosin tulevat sukupolvet. Kun velkaa otetaan vain investointeja varten, on budjetti tasapainossa, kun lainanotto kattaa nettoinvestoinnit. Tällöin valtion nettovelka ei kasva. Kirjallisuudessa nostetaan esiin myös se, että julkisilla investoinneilla voi olla positiivinen vaikutus yksityisen sektorin tuotantoon ja sitä kautta verotuloihin.⁷¹

Kultaisen säännön etuna pidetään sitä, että se huomioi pääomamenojen ja muun julkisen kulutuksen välisen erottelun yleisen kirjanpitoikäytännön mukaisesti. Pääomamenojen oikea kirjaamistapa on tärkeää, mikäli finanssipolitiikan säännöillä halutaan taata, että budjetoinnissa huomioidaan pitkän aikavälin kestävyys. Oikea kirjaamiskäytäntö myös lisää säännön läpinäkyvyyttä, sillä se

antaa oikeamman kuvan talouden senhetkisestä tilasta. Menojen erottelu tilinpidossa ei silti tarkoita, että investointeja ei pitäisi lainkaan rajoittaa, vaan niille tulisi asettaa oma erillinen rajoitteensa. Säännön soveltamisessa on tärkeää määritellä tarkasti, mitä investoinnit ovat, sillä on arveltu, että numeerisen säännön löysäminen poistamalla yksittäinen osatekijä kuten investoinnit rajoitteen piiristä johtaisi silmänlumetoihin (creative accounting) rajoitusten väljentämiseksi. Läpinäkyvyydestä tulee siten entistä tärkeämpää, jotta sääntöä ei kierretä esimerkiksi luokittelemalla kulutusmenoja investointimenoiksi.⁷²

Kultaisen säännön käyttöönottoon liittyy teknisiä ongelmia, joista yksi on investoinnin synnyttämien tuottojen vaikea mitattavuus. Aina ei myöskään ole aivan yksiselitteistä määritellä, mikä lasketaan julkiseksi investoinniksi. Tilinpidon oikeellisuus vaatii myös huomioimaan pääoman kulumisen, jonka oikea mittaaminen ei ole itsestään selvää.

3.2.2 Meno- ja tulosäännöt

Määrärahakehdykset

Julkisten menojen kasvun hillitsemistä ja finanssipolitiikan ennustettavuutta pyritään monissa maissa parantamaan budjetti-prosessia täydentävillä menettelyillä kuten määrärahakehdyksillä. Monivuotiset määrärahakehdykset, jotka asettavat valtion menoille ylärajan seuraaviksi vuosiksi, ovat osa hallituksen keskipitkän aikavälin suunnittelua. Näin kehdyksillä pyritään edesauttamaan finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Koska kehdykset perustuvat hallituksen poliittisiin linjauksiin, näyttävät ke-

⁷¹ Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001, s.4.

⁷² Fatás: Is there a case for sophisticated balanced-budget rules? OECD Economics Department Working Papers No. 466, 2005, s.10–14.

hykset myös valitun politiikan kustannukset lähivuosina.

Menosääntöjä on käytössä useassa maassa, muun muassa Suomessa, Ruotsissa, Hollannissa, Ranskassa, Tanskassa ja Itävallassa. Kansainväliset organisaatiot kuten OECD ja IMF pitävät erityisesti Hollannin määräraha-kehysjärjestelmää esimerkillisenä. Eri maissa käytössä olevat määräraha-kehukset poikkeavat toistaan sekä muodoltaan että sisällöltään. Eroja on kehyspäätöksien kattavuudessa, inflaation huomioinnissa, ajallisessa pituudessa, kehyksen asettelun taustalla olevissa periaatteissa, joustavuudessa sekä lakisääteisytydessä.

Määräraha-kehukset annetaan ennen budjettikierroksen alkua, jolloin ne ohjaavat talousarvion valmistelua ja toimeenpanoa. Kehys voi kattaa joko kaikki tai osan valtion tai julkisen sektorin menoista, joten se ei välttämättä täysin vastaa talousarviota. Valtion talousarvio muodostuu silloin kehyksen piiriin kuuluvista ja sen ulkopuolelle jäävistä menoista.⁷³

Lakisääteisyys

Itävallan parlamentti hyväksyi vuonna 2007 kattavan valtion talousarviolain uudistuksen, jonka ensimmäinen vaihe toteutetaan vuonna 2009 ja toinen 2013. Ensimmäisen vaiheen kulmakivi on keskipitkän aikavälin menosäännön käyttöönotto, jossa asetetaan niin sanotut rullaavat/liukuvat määräraha-kehukset neljäksi vuodeksi eteenpäin siten, että joka vuosi lisätään kehykset neljännelle vuodelle. Joka vuosi lisättävä kehys neljännelle vuodelle takaa keskipitkän aikavälin talousarviosuunnittelun huolimatta hallituksen toimikauden pituudesta.⁷⁴ Menosääntö

on kirjattu lakiin ja siitä poikkeamiset sallitaan vain erikoistapauksissa. Määräraha-kehys kattaa noin 80 prosenttia liittovaltion kokonaismenoista.

Ruotsissa vuodesta 1997 asti käytössä olleesta kehysmenettelystä tehtiin lakisääteinen vuonna 2009. Lakisääteisytyttä perusteltiin muun muassa sillä, että myös kunnilla ja maakäräjillä on lakisääteiset budjettirajoitteet. Kehysmenettely on ollut toimiva, sillä niitä ei ole kertaakaan ylitetty ja tarvittaessa on toteutettu suuriakin menoleikkauksia kehyksissä pysymiseksi. Näin ollen kehysmenettelyn todetaan ehkäisseen tehokkaasti 2000-luvulla syntyneiden ylijäämien tuhlausta ja toisaalta kiristäneen menokuria talouden heikentyessä.⁷⁵

Kiinteä- tai käypähintainen kehys

Yleisesti määräraha-kehys voidaan määritellä joko vuotuisina enimmäisrahamäärinä ko. vuoden hintatasossa (Ruotsi) eli käypähintaisena/nimellisenä tai menovolyymeina eli kiinteähintaisena/reaalisena, jolloin vuositaisen hinta- tai kustannuskehityksen vaikutus ei sisälly kehykseen (Hollanti, Suomi). Käypähintaisen kehyksen tasoon ei vuoden aikana tarvitse tehdä hintakorjauksia, mikä tekee siitä yksiselitteisen ja läpinäkyvän. Käypähintaisen kehyksen etuna on myös vastasyklisyys, sillä arvioitua nopeampi inflaatio johtaa automaattisesti menojen rajoittamiseen kehyskaudella. Jos taas hinta- ja kustannuskehitys on arvioitua hitaampaa, muodostuu kehykseen liikkumatilaa, joka mahdollistaa kysyntää elvyttävän ekspanstiivisen finanssipolitiikan hitaamman talouskasvun oloissa. Toisaalta hitaamman inflaation luoma liikkumavara saattaa johtaa py-

73 Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.4.

74 Meszarits & Seiwald: Budgetary reform in Austria. Federal Ministry of Finance Working Paper No. 3, 2008.

75 Regeringskansliet. Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak, 2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/28/56/72646266.pdf>.

syvästi korkeampaan menotasoon, kun taas odotettua nopeamman inflaation vaatimien säästötoimenpiteiden toteuttaminen ei ole itsestään selvää ja saattaa olla vaikeasti hyväksyttävissä.

Menovolyymina eli kiinteähintaisena ilmaistu kehys pysyy hintakehityksestä huolimatta samana, sillä se muutetaan käypähintaiseksi toteutuneen hintakehityksen mukaisesti. Menovolyymina ilmaistun kehysten etuna on sen joustavuus, sillä hinnanmuutoksista johtuvat menoerien muutokset eivät muuta päätettyjen resurssien käyttötasoa tai suhteellista allokaatiota. Odotettua nopeampi hintakehitys ei vaadi menoleikkauksia kehyksessä pysymiseksi eikä menoeriä voida lisätä, jos hintakehitys jää arvioitua hitaammaksi.

Kiinteähintaisen kehysten ongelmana on huonompi läpinäkyvyys käypähintaiseen verrattuna, koska hintakorjauksesta johtuen ulkopuolisten on vaikeampi seurata kehysten pitävyyttä. Menovolyymina ilmaistu kehys muutetaan kyseessä olevan vuoden hintatasoon sovitulla hintakustannusindeksillä.

Hollannissa hintakorjauksessa käytetään kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuutosten hintaindeksiä, joka sisältää sekä yksityisten että julkisten kulutusmenojen ja investointien hintakehityksen. Erona bruttokansantuotteen hintaindeksiin on, että tästä on poistettu varastojen muutosten sekä tavaroiden ja palveluiden viennin ja tuonnin hintojen vaikutus, sillä ne aiheuttavat indeksiin heilahteluja vaihtosuhteen muuttuessa.⁷⁶ Seuraavan vuoden kehysten hintakorjaus tehdään keväällä valtion tutkimuslaitos Centraal Planbureaua ennusteiden mukaan, minkä jälkeen hintakorjauksia ei enää tehdä.

Jakamaton varaus

Tasapainosääntöihin verrattuna menosäännöt vähentävät myötäsyklisiä finanssipolitiikkaa, koska ne sallivat automaattisten vakauttajien toiminnan varsinkin tulopuolella eli verotuksen kautta. Jos kehukseen sisältyy budjettimarginaali huonompia aikoja varten, eli osa päätettävien menojen kokonaismäärästä jätetään kohdentamatta tai suhdanneherkät erät on jätetty kehysten ulkopuolelle, toimivat vakauttajat myös menopuolella. Budjettimarginaali eli jakamaton varaus on käytössä Suomessa, Ruotsissa ja Hollannissa.

Hollannissa jakamaton varaus odottamattomia menoja varten on hyvin pieni: vuonna 2002 se oli vain 0,25 prosenttia budjetin loppusummasta. Kehysmenot perustuvat varovaiselle kasvuennusteelle, joten talouskasvun ollessa nopeampaa menoja on yleensä voitu lisätä. Lisäksi Hollannissa määrärahoja voidaan siirtää seuraavalle vuodelle, mikä estää loppuvuonna jäljelle jääneiden määrärahojen tehottoman käytön. Siirtomarginaali on noin prosentti budjetin kokonaissumasta ja se määritellään jokaiselle hallinnonalalle erikseen.

Myös Ruotsissa kehysiin jätetään jakamaton varaus automaattisia vakauttajia, odottamattomia menoja ja ennustevirheitä varten. Vuosina 2007–2008 varaus oli 2–2,5 prosenttia määrärahakehuksesta. Aiempina vuosina varaus oli niin pieni, että se käytettiin lisämenoihin jo alkuvuodesta, eikä budjettiin jäänyt enää liikkumavaraa. Jakamaton varaus koetaan tärkeäksi joustavuuden kannalta, sillä sen myötä vältytään tekemästä muutoksia itse kehukseen. Kun kehysmenettely ensi kerran otettiin käyttöön, sai jakamaton varaus osakseen pientä vastustusta, sillä sen väitettiin heikentävän kehysten vaikuttavuut-

⁷⁶ Valtiovarainministeriö: Kehysten puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007.

ta. Vuosien saatossa pelko on osoittautunut aiheettomaksi ja nyt onkin ehdotettu jakamattoman varauksen jakoa kahteen erilliseen osaan. Ensimmäisen ehdotuksen mukaan varaus mitoitettaisiin erikseen epävarmuustekijöistä aiheutuvien odottamattomien menojen varalle, minkä ohella jätettäisiin suunnittelumarginaali rakenteellisista muutoksista aiheutuville menoille. Toisen ehdotuksen mukaan jakamaton varaus jaoteltaisiin suhdannemarginaaliin ja uudistusmarginaaliin, joista ensimmäinen kattaisi suhdanteiden mukaan muuttuvat menot ja toinen sekä ennakoimattomat että uudistuksista johtuvat menot.⁷⁷

Menosääntöjen ongelmakohtia

Menosääntöjen huonona puolena pidetään sitä, että niitä saatetaan kiertää kirjanpidollisin keinoin tai lisäämällä menojen asemesta esimerkiksi verotukia. Verotukia on käytetty kehyksessä pysymiseksi sekä Suomessa että Ruotsissa. Ruotsissa on vuodesta 1996 esitetty laskelma verotuista kevätbudjetin yhteydessä. Väliaikaisia verotukia on lisätty muun muassa perimällä kunnilta vähemmän arvonlisäveroja. Ruotsissa onkin ehdotettu joko verotukien lisäämistä määräraha-kehyskehyksiin muiden menojen tavoin tai käytötarkoitusten kattavampaa raportoimista. Hollannissa talousarviossa käsitellään merkittävimpiä verotukia omassa luvussaan, mutta asiantuntijoiden mukaan käsittely on puutteellinen monen tärkeän verotuen osalta, jotka siis jäävät kehysten ulkopuolelle.⁷⁸ Yhtenä esimerkkinä tuodaan esille eläkesäästöjen erikoiskohtelu muihin säästöihin verrattuna.

Koska kehys ei kata kaikkia verotuen muotoja, voivat kyseiset erät kasvaa rajatta ja täysin vailla huomiota. Kriitikkojen mukaan tämä vääristää varojen kohdentamista, sillä kehysten piiriin kuuluvien menojen yllättävään kasvuun joudutaan reagoimaan päinvastoin kuin ulkopuolelle jäävien erien kohdalla. Lisäksi käytäntö mahdollistaa kehysten kiertämisen, sillä menoja voidaan kasvattaa lisäämällä verotukien määrää.⁷⁹

Vaikka kehyksellä pyritään rajoittamaan valtion menoja, ei se estä budjettialijäämän syntymistä siinä tapauksessa, että veroja leikataan tai tulojen kokonaismäärä yliarvioidaan. Alijäämätarvikkeita voidaan pienentää täydentämällä sitovaa kehystä keskipitkän aikavälin tavoitteella. Vaikka tavoite sitoo kehystä löysemmin, voidaan sen avulla silti tavoitella budjettikuria. Ruotsissa määräraha-kehykset asetetaan keskipitkälle aikavälille siten, että tulevan vuoden talousarviota laadittaessa kehykset on annettu jo aiempina vuosina. Joka vuosi asetetaan määräraha-kehys kolmen vuoden päähän, eikä aiempiin kehyskehyksiin tehdä muutoksia. Monivuotisilla kehyksillä tähdätään budjetoinnin pitkäjänteisyyteen, sillä kehysten asettaminen usean vuoden päähän muistuttaa siitä, että budjettikurin on oltava pysyvää.

Ruotsissa juuri kolmivuotinen aikaperspektiivi koetaan sopivaksi myös siksi, että se vastaa euroalueen ulkopuolella olevien EU:n jäsenvaltioiden vuosittain laatimassa lähentymisohjelmassa käytettyä keskipitkän aikavälin käsitettä. 2000-luvulla kolmannen vuoden kehysten asettamista on kuitenkin siirretty myöhemmäksi sillä perusteella, että talouden kehitystä ja siten verotuloja ei ole pystytty ennustamaan luotettavasti tai siihen ei ole ollut riittävästi aikaa. Kehityssuun-

⁷⁷ Regeringskansliet, Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak, 2009, s.35–40. Ljungman: Expenditure ceilings – A survey, IMF Working Paper No. 282, 2008, s.43–44. Valtiovarainministeriö: Kehysten puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysten uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007, s.112.

⁷⁸ Bos: The Dutch fiscal framework. History, current practice and the role of the central planning bureau. OECD Journal on Budgeting Vol 7 Issue 3, 2008, s.39.

⁷⁹ Bos: The Dutch fiscal framework. History, current practice and the role of the central planning bureau. OECD Journal on Budgeting Vol 7 Issue 3, 2008 s.39, 42. Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.36.

ta on nähty ei-toivottuna, sillä kehysten asettaminen vuoden päähän kerrallaan lyhentää suunnittelun aikajännettä, jolloin kehysten koetaan menettävän merkityksensä budjetointia rajoittavana välineenä ja budjetoinnissa uskotaan painotettavan juuri lähestyviä menotarpeita. Tarpeelliseksi koetun käytännön säilyttämiseksi onkin ehdotettu, että budjettilaki määräisi hallituksen asettamaan kehukset kolmannelle vuodelle.⁸⁰

Taipumusta alijäämään voidaan pyrkiä lievittämään myös samanaikaisesti sitovalla velkasäännöllä, joka asettaa velalle enimmäistason. Kun velkaa mitataan suhteessa bruttokansantuotteeseen, on päätöksentekijöiden huomioitava kokonaisvelan määrä, eikä ainoastaan budjetoitavan ajanjakson budjettitasapainoa.⁸¹ Myös Sveitsissä käytössä oleva velkajarru korjaa taipumusta alijäämiin. Velkajarru sallii suhdannevaihteluita aiheutuvat yli- ja alijäämät, mutta budjetin tulee olla tasapainossa yli suhdannesyklin (over the cycle). Yli- ja alijäämät merkitään kuvitteelliselle tilille, joka näin ollen ajan kuluessa supistuu nolnaan.⁸²

Tulosäännöt

Tulosäännöillä pyritään hillitsemään verorasituksen kasvua. Säännöllä voidaan määrätä myös tulojen käytöstä. Hollannissa hallitusneuvotteluissa sovitaan myös tulokehyksistä, joissa määritellään kokonaisverotuksen ylä- ja alaraja hallituskaudelle. Poikkeamat rajoista tulee kompensoida. Aiemmin myös arvioitua suurempien tuloarvioiden käyttöä säänneltiin. Senhetkisestä ali-

tai ylijäämästä riippuen tietty prosenttiosuus ylityksestä tuli käyttää joko veronalennuksiin tai velan lyhentämiseen. Myöhemmin lisätuloja koskevista prosenttisäännöistä luovuttiin, sillä ne voimistivat myötäsyyllistä talouspolitiikkaa.⁸³ Suomessa ei ole käytössä tulosääntöä.

Belgiassa käytössä oleva ”kultainen hamsteri” -sääntö määrää, että budjetin tuloarvion ylittävät tulot on käytettävä budjetin tasapainon parantamiseen eli velanmaksuun. Luxemburgissa vastaavassa tilanteessa varat siirretään vararahastoon, josta rahaa voidaan siirtää budjettiin silloin kun tulot alittavat tuloarviot.

3.2.3 Sääntöjen vertailua

Vertailtaessa määrärahakehystä ja velkasääntöä menokuriin kannustavan käyttäytymisen näkökulmasta (fiscal behavior), on määrärahakehys osoittautunut tehokkaammaksi. Määrärahakehysten puolesta puhuvat ennen kaikkea sen yksinkertaisuus ja läpinäkyvyydestä johtuva vähäisempi mahdollisuus väärinkäyttöihin, sillä säännön rikominen tulee todennäköisemmin ilmi. Velkasäännön tahallinen ylittäminen voidaan katkeä asettamalla raja ylioptimististen talousennusteiden perusteella tai lupaamalla tulevaisuudessa menokuria, jota ei todellisuudessa ole aikomusta noudattaa.

Pitkän aikavälin tarkastelussa vertailukriteerinä käytetään kannustavuutta vastuulliseen menopolitiikkaan (fiscal responsibility). Alijäämänsääntö, joka asettaa alijäämälle maksimirajan, kannustaa maita pitämään

80 Regeringskansliet. Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak, 2009 s.31.

81 Daban & Detragiache & di Bella & Milesi-Ferretti & Symansky: Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain. IMF Occasional Paper No. 225, 2003.

82 Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Country Report No. 01/203 Selected Euro-area countries: Rules based fiscal policy and job-rich growth in France, Germany, Italy and Spain, 2001.

83 Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.

alijäämänsä lähellä suurinta sallittua määrää. Tämä vähentää finanssipoliittista liikkumavaraa ennakoimattomina huonoina aikoina, jolloin ekspansiiviselle finanssipolitiikalle olisi käyttöä. Menokehys sitä vastoin ohjaa poliittisia päätöksentekijöitä selvin säännöin sekä hyvinä että huonoina aikoina.

Kun tavoitellaan suhdannevaihteluiden tasaamista, alijäämä sääntö ei kannusta vahvoja talouksia noususuhdanteessa vaadittuun kireään finanssipolitiikkaan. Toisaalta heikoissa talouksissa se saattaa jopa rajoittaa automaattisten vakauttajien toimintaa. Määräraha-kehys puolestaan sallii verotuksen kautta toimivien tulopuolen vakauttajien toiminnan kaikissa olosuhteissa, sillä nousukaudella progressiivinen verotus vähen-

tää yksityisen sektorin käytössä olevia tuloja, mikä hillitsee talouden ylikuumenemistä ja päinvastoin laskukaudella. Lisäksi menokehysten sisään jäävää jakamatonta varaus- ta säätelemällä myös menopuolen vakauttajille jää liikkumavaraa.

Velkasäännön alaisuudessa käytettävissä olevat tulot voivat vaihdella ennakoimattomasti suhdanteiden mukaan, kun taas menosäännön myötä käytössä olevat resurssit ovat selvästi ennalta tiedossa. Määräraha-kehysten edistämä ennustettavuus helpottaa myös finanssipolitiikan yhteensovittamista rahapolitiikan kanssa ja herättää ennustettavuuden ansioista suurempaa luottamusta yksityisellä sektorilla.⁸⁴

84 Anderson & Minarik: Design choices for fiscal policy rules, OECD Journal on Budgeting 5:4, 2006 s.193–194.

3.3 Finanssipolitiikan sääntöjen tarve

Aiemmin esitetyn mukaan oikein ajoitetulla suhdanteita tasaavalla finanssipolitiikalla on parhaassa tapauksessa taloutta vakauttava vaikutus. Euroopan komission vuoden 2008 julkisen talouden raportin mukaan päätösperäinen finanssipolitiikka on talous- ja rahaliiton maissa ollut parhaimmillaankin vain suhdanneneutraalia ja useimmiten myötäsyyllistä. Raportin mukaan vaikuttaa siltä, että harkintaan perustuva politiikka on vain harvoin todella suhdanteita tasoittavaa. Tilanne näyttäisi hiukan parantuneen mutta ei kokonaan korjautunut.⁸⁵

Samansuuntaisia tuloksia on saanut von Hagen⁸⁶ tutkiessaan EU-maiden ja Japanin finanssipolitiikkaa vuosina 1980–2003. Tulokset tukevat aiempia tutkimuksia, joiden mukaan päätösperäinen finanssipolitiikka Euroopassa on ollut myötäsyyllistä. Vuoden 1991 jälkeen Euroopan unionin perustamissopimuksen asettamat säännöt näyttävät kuitenkin huomattavasti vähentäneen niin sanottua vaalisyyllä eli menojen ja alijäämän kasvattamista vaalivuosina. Nousukaudella myötäsyyllisyyttä on selitetty sillä, että päättäjät tulkitsevat virheellisesti tulojen lisäyksen talouden rakenteista johtuvaksi ja leikkaavat siksi veroja tai lisäävät menoja.

Ajoittaiset budjettikurista poikkeamiset sota-aikoina, luonnonkatastrofista tai syvästä lamasta johtuen on nähty oikeutettuna, mutta monien teollisuusmaiden (muun muassa USA, Ranska, Saksa, Portugali, Italia) ylisuuret valtionvelat ovat osoittaneet,

että päätösperäinen finanssipolitiikka saattaa järjestelmällisesti johtaa budjettikurista lipsumiseen.⁸⁷ Päätösperäisillä toimilla ei ole ollut suhdannetta vakauttavaa vaikutusta, vaan julkinen kulutus on jatkuvasti ylittänyt tulot. Päätösperäinen finanssipolitiikka on siis ollut selvästi myötäsyyllistä ja alijäämiin taipuvaista.

Jo 1950-luvulta asti budjettikuria on pyritty palauttamaan pysyvien sääntöjen avulla. Viimeisten vuosikymmenten aikana sääntöperäinen finanssipolitiikka on edelleen kasvattanut suosiotaan useissa maissa. Jokaisen säännön perimmäisenä tarkoituksena on ollut edistää vakaata talouskasvua hillitsemällä budjettialijäämiä ja valtionvelan jatkuvaa kasvua.⁸⁸ Kaikille säännöille yhteistä on myös se, että niillä pyritään lisäämään finanssipolitiikan uskottavuutta rajoittamalla päätöksentekijöiden harkinnanvaraisia toimia. Tavoitteena on synnyttää luottamusta takaamalla, että talouden perustekijät pysyvät vakaina ja ennakoitavissa, vaikka hallitus ja sen myötä valittu politiikkalinjaus vaihtuvat.

Taloustieteilijät ovat yrittäneet selittää, miksi päätösperäinen finanssipolitiikka on monissa maissa johtanut budjettialijäämien merkittävään kasvuun. 1970-luvun öljykriisin synnyttämät laajat alijäämät hyväksytään keynesiläisen finanssipolitiikan mukaisesti erityistapauksina, mutta niiden kesto kriisin päätyttyä teoria ei selitä. Myös uusklassinen talousteoria ohjaa kattamaan yllättävät lisämenot alijäämillä, mutta teorian edel-

85 Euroopan komissio: Public Finances in EMU 2008, 2008, s.20. Ks. esim. Galí & Perotti: Fiscal policy and monetary integration, Economic Policy 18: 37, 2003, s. 533–572. OECD: Fiscal stance over the cycle: Evidence from panel analysis. Appendix, Economic Outlook No. 74, 2003, OECD, Paris.

86 von Hagen: Fiscal rules and fiscal performance in the European Union and Japan, Center for Economic Policy Research Discussion Paper No. 5330, 2006, London.

87 Kopits: Fiscal rules. Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF WP 145, 2001.

88 mm. Hallenberg & Strauch & von Hagen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. European Journal of Political Economy 23: 2, 2006, s. 338–359. Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001.

lyttämiä normaaliaikojen ylijäämiä ei ole samassa mittakaavassa nähty.

Useissa maissa 1970-luvulla syntyneitä alijäämiä on pyritty selittämään alhaisesta korkotasosta johtuvilla alhaisilla lainakustannuksilla. Ei kuitenkaan ole näyttöä, että hallitukset perustaisivat velanottopäätöksen korkotasolle. Lisäksi 1980- ja 1990-luvun huomattavasti korkeampi korkotaso ei tue väittämää.

Koska perinteinen taloustiede ei ole pystynyt selittämään historiallisen suurien alijäämiä, ovat tutkijat etsineet syitä poliittisista tekijöistä. Valtion taloudenhoidon keskeisenä piirteenä on päätöksenteko yhteisten varojen jakamisesta eli kannanotto keskenään ristiriidassa oleviin jakoperusteisiin. Jakoperusteisiin liittyvät kysymykset ja konfliktit onkin nähty mahdollisena syynä alijäämiin ja velkaantumiseen. Tarkastelun kohteena on ollut erityisesti varojen jakamiseen liittyvä poliittinen päätöksentekoprosessi sekä taustalla vaikuttavat instituutiot.⁸⁹

Poliittinen päätöksentekoprosessi

Poliittiseen päätöksentekoprosessiin liittyy piirteitä, jotka voivat johtaa yhteiskunnan kannalta epäoptimaaliseen päätökseen ja siten päätösperäisen finanssipolitiikan epäonnistumiseen ja jatkuvaan velanottoon.⁹⁰ Kirjallisuudessa on eritelty kolme syytä, joiden on todettu johtavan niin sanottuun alijäämäharhaan, jolla tarkoitetaan poliittisen päätöksentekoprosessin piirteistä johtuvaa taipumusta kasvattaa budjettivajetta.⁹¹

Ensimmäinen syy alijäämäharhaan on niin sanottu vaalisykli, joka syntyy, kun poliittiset päättäjät ovat kiinnostuneempia uudelleen-

valinnastaan kuin yhteiskunnan hyvinvoinnista. Näin ollen erityisesti vaalien alla heillä saattaa olla kannustin lisätä menoja, mikä lisää heidän omaa kannatustaan lyhyellä aikavälillä, mikäli äänestäjät eivät huomioi menojen aiheuttamia myöhempiä lisäkustannuksia eli veronkorotuksia. Toisena alijäämäharhaa synnyttävänä tekijänä pidetään puolueiden välistä pelitilannetta. Jos vallanvaihdos on todennäköinen, saattaa hallituspuolue kasvattaa alijäämää ja jättää kustannuksista huolehtimisen seuraavan hallituksen huoleksi. Varsinkin silloin, kun valtaan uskotaan astuvan oppositiopuolueen, joka kohdistaisi menot selvästi vallassa olevan hallituksen näkemysten vastaisesti, pyritään näin toimimalla rajoittamaan tulevan hallituksen liikkumavaraa.

Kolmantena syynä mainitaan hallituksen sisäinen menoleikkauksien kohdistamiseen liittyvä vangin dilemma. Yhteiskunta koostuu eri ryhmistä, joiden edut ovat keskenään ristiriidassa. Jos ryhmät eivät pääse sopimukseen siitä, kuinka alijäämää supistavien toimien aiheuttama taakka tulisi jakaa, saattaa seurauksena olla päätöksenteon lykkääminen ja vältteleminen. Menoleikkauksien kohdentamisesta sopimisen oletetaan olevan sitä vaikeampaa, mitä useammasta puolueesta hallitus koostuu. Tällöin alijäämäharhan riski on suurempi suhteellisen vaalitavan maissa, joiden on todettu todennäköisemmin johtavan useamman puolueen koalitiopoliittisiin kuin äänienemmistöön perustuvan vaalitavan maissa, jotka johtavat yksipuoluehallituksiin. Tätä on perusteltu sillä, että saman puolueen sisällä vallitsevat erimielisyydet ovat pienempiä ja helpommin ratkaistavissa kuin puolueiden väliset ristiriidat.

Yleisesti ottaen syinä alijäämäharhaan voi-

89 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, University of Bonn, Bonn.

90 Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No.16, 2001.

91 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, University of Bonn, Bonn. von Hagen: Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance, *Economic and Social Review* 33:3, 2002, s.263–284. Kinnunen: Valtion menokehäykset vakauttavat finanssipolitiikka. *Euro & Talous* No. 3, 2006, s.83–88.

daan nähdä seuraavat taustalla vaikuttavat poliittiset tekijät: äänestäjäkunnan äärimäinen polarisoituminen, monipuolueiset koalitionhallitukset sekä hallituksen epävakaa valta-asema.

Vaikka yllämainitut alijäämää kasvattavat syyt ovat saaneet paljon huomiota osakseen, ei niille ole toistaiseksi pystytty osoittamaan täyttä empiiristä tukea. Tämä voidaan tulkita hyväksi uutiseksi, sillä kyse on poliittisista perustekijöistä, joita on hyvin vaikea muuttaa.

Alijäämäharhan lisäksi päätösperäisiin poliittikkatoimiin liittyy aikaa ja tietoa koskevia ongelmia. Päätöksenteko pohjautuu aina kyseisellä hetkellä saatavilla olevaan tietoon senhetkisestä tilanteesta, tulevista käänteistä sekä valittujen toimien vaikutusten laajuudesta ja ajoituksesta. Ongelmat johtuvat siitä, että tiedon saantiin ja budjetointiprosessiin liittyy useita viivästyksiä, joiden seurauksena taloudessa tapahtuvien ilmiöiden ja finanssipolitiikan toimeenpanon välillä on väistämättä viive. Viivästymät voidaan jaotella teknisiin ja poliittisiin viipeisiin.

Tekniset viipeet ovat tietoon liittyviä viivästyksiä, jotka aiheutuvat tiedon keräämisestä, käsittelystä ja viimeistelystä. Talouteen liittyvää aineistoa saatetaan tulkita väärin vuosikausia, joten ei ole itsestään selvää, että julkaisuvaiheessa luvut ovat merkityksellisiä.⁹² Aineiston tuottamisen hitaudesta johtuen vallitsevan suhdanteen määrittely on vaikeaa, mikä hankaloittaa oikean suhdannepolitiikan valitsemista ja ajoittamista. Suhdanteita myötäilevä politiikka ei siis välttämättä ole tarkoituksellista, vaan osittain myös reaaliaikaisen tiedon puutteesta johtuvaa.⁹³

Poliittiset viipeet puolestaan syntyvät siitä, että tiedonkeruun jälkeen poliittinen pää-

töksenteko ja päätösten toimeenpano vievät aikaa. Samasta syystä myös valittujen toimien peruuttaminen on vaikeaa, vaikka tilanne sitä vaatisi. Teknisten ja poliittisten viipeiden lisäksi finanssipoliittisten toimien vaikutukset, kuten veronalennuksen vaikutukset kokonaiskysyntään, eivät aina ole välittömiä. Tällöin on vaarana, että vaikutukset ajoittuvat väärin. Esimerkiksi jos taantumassa kokonaiskysyntää stimuloivaksi tarkoitettujen veronalennukset alkavat vaikuttaa vasta, kun talous on jo noususuhdanteessa, ei toimella ole suhdannevaihteluita tasoittavaa, vaan niitä voimistava vaikutus.

Instituutiot ja budjetointiprosessi

Edellä mainittujen poliittisten syiden lisäksi menojen ja velan liiallisen kasvun aiheuttajaksi on nimetty niin sanottu yhteisen resurssin ongelma (common pool problem). Myös yhteisen resurssin ongelmassa on kyse julkisten varojen jaosta. Ongelma syntyy siitä, että julkiset varat kerätään kaikilta veronmaksajilta, mutta menot kohdistetaan tiettyille edunsaajaryhmille.

Tulonjakopolitiikassa edunsaajat eivät siis tavallisesti ole samat kuin menojen rahoittajat. Sen sijaan ne, jotka menoista hyötyvät, maksavat yleensä vain pienen osan kokonaiskustannuksista. Tämän seurauksena tiettyä ihmisryhmää edustavilla poliitikoilla on taipumus yliarvioida menoilla rahoitettavien toimien yhteiskunnallista hyötyä, sillä he huomioivat ainoastaan oman valitsijakuntansa osuuden kustannuksista. Kyseessä on siis negatiivinen ulkoisvaikutus, joka aiheutuu siitä, että päättäjät eivät huomioi kaikkia yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Esimerkkinä tästä ovat ministeriöt, jot-

⁹² Anderson & Minarik: Design choices for fiscal policy rules. OECD Journal on Budgeting 5:4, 2006 s.185.

⁹³ Euroopan komissio: Public Finances in EMU 2008, 2008. Ks. myös esim. Golinelli & Momigliano: Real-time determinants of fiscal policies in the euro area. Journal of Policy Modeling, 28:9, 2006, s.943–964.

ka pyrkivät maksimoimaan omat määrärahasa ottamatta huomioon, että samalla kun yksittäisen ministeriön määrärahat kasvavat, vähenevät yhteiset resurssit, jotka ovat käytettävissä muilla yhteiskunnan osa-alueilla. Pyrkimys määrärahojen kasvattamiseen jokaisen ministeriön taholta paisuttaa budjettia ja samalla tarvittavien julkisten varojen määrää. Ongelma korostuu entisestään ministeriöiden määrän, ja samalla pyydyttävien määrärahojen, kasvaessa.

Kuten aiemmin mainittu vaalisykli, myös yhteisen resurssin ongelma juontuu siitä, että päättäjät eivät täysin sisäistä budjettirajoitetta. Budjetointiprosessiin liittyy siis koordinaatioongelma, jonka ratkaisemiseksi päätöksentekijät tulisi saada tarkastelemaan budjettia kokonaisvaltaisesti. Budjettirajoitteen sisäistäminen tarkoittaa, että päättäjät huomioivat yhteisillä verovaroilla rahoitettavien projektinsa todelliset hyödyt ja kustannukset.⁹⁴ Budjetointiprosessia, jossa menopäätökset tehdään yhteistyössä eli koordinoitusti päättäjien kesken ja budjetti huomioidaan kokonaisuudessaan, kutsutaan keskitetyksi budjetointiprosessiksi (centralization). Hajautettu budjetointiprosessi (fragmentation) sitä vastoin viittaa käytäntöön, jossa yleiskäsitys budjetista puuttuu.

Kirjallisuudessa painotetaan yhä enemmän budjetointiprosessia ohjaavien instituutioiden eli budjetointi-instituutioiden merkitystä valtion varainhoidossa. Esimerkiksi von Hagen⁹⁵ on osoittanut empiirisesti budjetointi-instituutioiden merkityksen menokurin ylläpitämisessä. Budjetointi-instituutio käsittää viralliset ja epäviralliset säännöt, jotka määräävät hallituksen budjettivalmistelua, sen läpimenoa lainsäädäntöelimessä sekä toimeenpanoa. Säännöt ohjaavat sekä tiedonkulkua että eri tahojen välistä strate-

gista vaikutusvaltaa budjetoinnissa. Budjetointiprosessin keskittyneisyys tai hajautuneisuus riippuu kyseisistä päätöksentekoa säätelevistä säännöistä.

Koordinaatioongelmaa pyritään ratkaisemaan kahdella tapaa, jotka molemmat perustuvat institutionaalisiin kannustimiin, ja jotka tähtäävät budjetointiprosessin keskitämiseen. Ensimmäinen vaihtoehto on, että päätöksentekoa ja strategista valtaa delegoidaan päättäjälle, joka on ministereitä vähemmän poliittisten intressien sitoma ja joka valvoo budjetointiprosessia sekä varmistaa yhteistyön. Euroopassa tällainen rooli on useimmiten valtiovarainministerillä, joka laatii valtion talousarvioesityksen ja siten todennäköisimmin tarkastelee talousarviota kokonaisvaltaisesti.

Valtiovarainministerille delegoitu päätösvalta vaihtelee maittain. Esimerkiksi Ranskassa valtionvarainministeri päättää yhdessä pääministerin kanssa sitovasti eri hallinnonalojen kokonaisuusmäärärahoista. Valtiovarainministerillä on näin ollen suuri valta valtion talousarvion suuntaviivojen asettajana. Sitä vastoin Saksassa delegointi antaa valtiovarainministerille veto-oikeuden kaikkiin hallituksen päätöksiin, joilla on rahallisia seuraamuksia. Veto-oikeuden kumoamiseksi tarvitaan pääministerin tukema valtioneuvoston enemmistö. Saksan delegoimallisissa valtiovarainministeri pystyy torjumaan päätöksiä, joita ei halua, mutta hänellä ei ole muuta erityisvaltaa vaikuttaa talousarvioesityksen muotoutumiseen. Iso-Britanniassa puolestaan valtiovarainministeri käy kahdenkeskisiä kehyskeskusteluja ministeriöiden kanssa. Neuvotteluissa valtiovarainministerin valta perustuu asemasta johtuvaan parempaan tiedonsaantiin sekä pääministerin tukeen.

94 Hallerberg & Strauch & von Hagen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy* 23:2, 2006, s.4.

95 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, University of Bonn, Bonn.

Toinen tapa ratkaista koordinoitioongelma on hallituksen budjetointiprosessin alussa tekemä poliittinen sopimus, jossa se määrittelee keskipitkän aikavälin finanssipolitiikkansa ja joka voi sisältää numeerisia tavoitteita. Tekemällä sopimuksen hallitus instituutionalisoi finanssipolitiikan tavoitteensa tavalla, joka muistuttaa finanssipolitiikan sääntöjä. Budjetointiprosessin keskittäminen tapahtuu siten, että sopimukseen pääseminen edellyttää hallituksen sisäisiä neuvotteluja, mikä pakottaa päättäjät huomioimaan budjetin kokonaisuudessaan. Tässä mallissa valtiovarainministerin rooli on arvioida yksittäisen ministeriön menosuunnitelman yhdenmukaisuutta asetettujen menorajojen kanssa.

Esimerkiksi Tanskassa budjetointi alkaa hallituksen jäsenten välisillä kehyskeskusteluilla, joissa päätetään jokaisen ministeriön määräraha-kehysistä. Usein määräraha-kehyskäytännöt laaditaan keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan suunnitelmien perusteella. Hollannissa valtiovarainministerin neuvottelulta kehysneuvotteluissa on perustunut parempaan tiedonsaantiin, mutta erityistä strategista valtaa sillä ei ole ollut.⁹⁶

Sopimuskäytäntö perustuu oletukselle hallituksen jäsenten yhdenvertaisesta strategisesta vallasta, kun taas päätösvallan delegoinnin taustalla on hierarkkinen järjestys valtiovarainministerin ja muiden ministerien välillä. Tutkimusten mukaan kaksipuolueissa on useimmiten käytössä delegointi, kun taas poliittisia sopimuksia käytetään maissa, joissa hallitus koostuu useamman puolueen koalitiosta, jossa puolueiden ideologiat ovat kaukana toisistaan. Tämä viittaa siihen, että instituution valintaan vaikuttavat budjetointiprosessiin osal-

listuvien puolueiden lukumäärä ja ideologinen hajanaisuus.

Euroopan unionin jäsenmaista vuosilta 1985–2004 kerätyllä aineistolla on tutkittu budjetointi-instituutioiden ja finanssipolitiikan sääntöjen rajoittavuuden välistä yhteyttä sekä niiden yhteisvaikutusta julkistalouden hoitoon.⁹⁷ Vuoden 1991 jälkeen monissa maissa budjetointikäytäntö on uudistettu siten, että budjetointiprosessit osoittautuivat keskittyneemmiksi nyt kuin 1990-luvun alussa. Tämän seurauksena syvästi velkaantuneissa Euroopan maissa budjetoinnin päätöksentekoprosessin oletetaan olevan vähemmän alijäämään taipuvaista kuin aiemmin.

Lisäksi toteutetut institutionaaliset uudistukset vahvistavat oletuksen, että ankarat finanssipolitiikan säännöt vahvistavat paremmin menokuria maissa, joissa hallitus on ideologisesti hajanainen kuin maissa, joissa hallitus on ideologisesti yhtenäisempi. Säännön ankaruuden mittarina on käytetty sitä, miten laajaan budjetin osaan ja pitkälle aikavälille sääntö kohdistuu ja kuinka tarkkaan ennustemenetelmään se perustuu.

Odotukset ja finanssipolitiikan uskottavuus

Vastuullisen menopolitiikan hyödyt riippuvat finanssipolitiikan uskottavuudesta. Uskottavuutta on pyritty lisäämään finanssipolitiikan säännöillä, jotka rajoittavat päätöksentekijöiden harkinnanvaraisia toimia. On ymmärrettävää, että finanssipolitiikan säännön muodosta riippumatta sen rikkominen heikentää finanssipoliittista uskottavuutta, mutta mitä enemmän sääntö itsessään edistää noudattamista, sitä suurempi uskot-

96 von Hagen: Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline. Center for European Integration Working Paper No. 01, 1998, s. 13–16, University of Bonn, Bonn.

97 Hallenberg & Strauch & von Hagen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy* 23:2, 2006.

tavuutta parantava vaikutus sillä voi olla.⁹⁸ Esimerkiksi fiskaalisten tavoitteiden jatkuva muuttaminen samaan tahtiin tulevaisuuden näkymien muutosten kanssa (esimerkiksi alijäämäsääntö) voi heikentää uskottavuutta, sillä toteutetut muutokset ovat tavallisesti epäsymmetrisiä. Epäsymmetrisyys syntyy siitä, että menoleikkaukset ja verotuksen kiristäminen ovat yleensä poliittisesti vaikeita toteuttaa, kun taas poliittinen päätöksentekoprosessi johtaa helpommin menojen lisäykseen ja verotuksen keventämiseen.

Makrotaloustieteessä on tutkittu, miksi poliittisilla päätöksentekijöillä on kannustin poiketa ilmoittamistaan toimista. On osoitettu, että poliittisten päätöksentekijöiden on jopa kannattavaa poiketa aiemmin ilmoittamistaan silloin, kun siitä ei aiheudu kustannuksia. Kun tuleva raha- tai finanssipolitiikka on julkistettu, yksityiset talouden toimijat perustavat päätöksensä ilmoitetulle politiikalle. Jos toteutetut toimet kuitenkin poikkeavat ilmoitetusta, on seurauksena uskottavuuden menetyks.

Koska talouden toimijat, yksityiset kuluttajat ja yritykset, muodostavat odotuksia tulevasta politiikkatoimista ja käyttäytyvät niiden mukaisesti, hankaloittaa uskottavuuden menetys talouspolitiikan toimeenpanoa ja vaikuttavuutta myös tulevaisuudessa. Odotusten muodostaminen voi näkyä muun muassa noususuhdanteessa siten, että yksityinen sektori odottaa veroja alennettavan eli käytettävissä olevien tulojen kasvavan lähitulevaisuudessa, mikä saattaa vaikuttaa senhetkiseen kulutuskäyttäytymiseen. Sikäli kun finanssipolitiikalla pyritään vaikuttamaan talouden kokonaiskysyntään, riippuu sen onnistuminen myös näistä odotuksista.

Yksi tapa tarkastella poliittisten päättäjien ja yksityisen sektorin välistä suhdetta on niin

sanotun epätäydellisen sopimuksen avulla.⁹⁹ Valitsemalla edustajansa äänestäjät delegoivat päätöksenteon poliitikoille, jolloin osapuolien ajatellaan solmivan sopimuksen, jossa valitut edustajat ajavat äänestäjäkuntansa etuja ja noudattavat vaalilupauksiaan. Sopimus on kuitenkin väistämättä epätäydellinen, sillä edustajien tullessa valituiksi ei äänestäjäkunnalla ennen seuraavia vaaleja ole enää mahdollisuutta vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Näin ollen valitut edustajat saattavat poiketa vaalilupauksistaan joko tietoisesti tai ennakoimattomista olosuhteiden muutoksista johtuen. Tästä näkökulmasta katsottuna epäjohtonmukaisesta politiikasta aiheutuvan uskottavuuden menetyksen ainoana kustannuksena on, ettei edustaja välttämättä tule enää uudelleenvalituksi.

Alesina¹⁰⁰ on selittänyt erityisesti vaalilupauksista poikkeamista niin sanotun keski-vertoaänestäjän teorialla (median voter theorem), jonka mukaan vaalien alla eri puolueilla on kannustin yhdenmukaistaa politiikkalinjaustaan saavuttaakseen lähempänä poliittista keskustaa olevien äänestäjien kannatuksen. Valtaan päästyään he kuitenkin noudattavat mieleistään politiikkalinjausta, mikäli lupausten rikkomisesta ei aiheudu heille kustannuksia. Demokratiassa myös hallitusvaihto voi johtaa poliittiseen suunnanmuutokseen.

Epäjohtonmukaiselta käyttäytymiseltä voidaan välttyä, jos poliitikot pystytään sitouttamaan ilmoittamiinsa toimiin. Finanssipolitiikan säännöillä, jotka rajoittavat poliittista päätöksentekoa, voidaan aikaansaada tarvittavaa pitkäjänteisyyttä. Kun sääntöjä noudatetaan pitkällä ajanjaksolla, hallituksen maine vahvistuu ja uskottavuus kasvaa siten, että parhaimmassa tapauksessa sääntöjä ei enää tarvita ja niistä voidaan lopulta

98 Anderson & Minarik: Design choices for fiscal policy rules, OECD Journal on Budgeting 5:4, 2006, s.180.

99 von Hagen: Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance, Economic and Social Review 33:3, 2002, s.263–284.

100 Alesina: Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. The American Economic Review 78:4, 1988, s. 796–805.

luopua. Säännöt eivät silti aina ole välttämättömiä onnistuneen finanssipolitiikan kannalta, eikä pelkkä säännön olemassaolo takaa

uskottavuutta, vaan sen noudattamista on valvottava.¹⁰¹

ITÄVALLAN BUDJETOINTIPROSESSIN UUDISTUS ¹⁰²

Hyvän esimerkin budjetointikäytäntöjen merkityksestä prosessin lopputulokseen antaa Itävallan budjetointiprosessin uudistus. Valtion talousarvion laadintaperiaatteita uudistetaan kahdessa vaiheessa: vuonna 2009 otettiin käyttöön määräraha-kehukset (medium term expenditure framework, MTEF) ja 2013 alkaen siirrytään suoriteperusteiseen budjettiin (performance budgeting). Aiemmin budjetointi tapahtui niin sanotusti alhaalta ylöspäin eli sektoriministerit valmistelivat talousarvioesityksensä ja esittivät määrärahapyyntönsä valtiovarainministerille. Yhteenlasketut pyynnöt johtivat tavallisesti suureen alijäämään ja valtiovarainministeriön leikkausehdotuksiin. Esitysten yhteensovittaminen koettiin siten hankalaksi ja aikaa vieväksi. Kehysmenettelyllä vuosittainen budjetointi tapahtuu keskipitkän aikavälin suunnittelun puitteissa, jolloin on tärkeää, että kehys- ja budjetointiprosessit ovat sidoksissa toisiinsa. Jos kehystä säännöllisesti muutetaan tai mukautetaan budjetointitarpeiden mukaisesti, vaihtavat prosessit paikkaa, mikä ei vastaa alkuperäistä tarkoitusta.

Monivuotinen suunnitteluprosessi etenee siten, että ensin hallitus päättää seuraavan vuoden alijäämätavoitteen, hallitusohjelman ja strategiat, joiden avulla valtiovarainministeri – ilman sektoriministeriöitä – laatii budjetti-kehysten. Sektoriministeriöt saavat selvityksen kehysten laskentaperusteista ja laativat yksityiskohtaisen budjetin melko itsenäisesti annetun kehysten puitteissa. Ministeriöiden tulee myös ehdottaa menoleikkauksia sekä tarvittaessa muutoksia olemassa oleviin lakeihin. Ministeriöitä itseä hyödyttävien säästötoimenpiteiden uskotaan kannustavan tehokkaampaan resurssien käyttöön. Lopuksi valtiovarainministeri ja sektoriministerit sopivat kehukset ylittävistä ehdotuksista budjettineuvotteluissa.

Suoriteperusteiseen budjettiin siirtyminen Itävallassa tarkoittaa uutta budjetointitekniikkaa ja toimintakulttuurin muutosta sekä hallinnollisella että poliittisella tasolla. Momenttikohtainen budjetti korvataan budjetilla, jonka luvuissa eritellään toimintoja ja niillä saavutettavia tuloksia.

Koska Itävallassa osavaltiot ja kunnat laativat omat budjettinsa, jaotellaan julkisen sektorin alijäämätavoite eri hallinnon tasojen välille sisäisen vakaussopimuksen avulla.

¹⁰¹ Alesina & Tabellini: Credibility and politics. *European Economic Review* 32:2-3, 1988, s.542-550.

¹⁰² Meszarits & Seiwald: Budgetary Reform in Austria, Federal Ministry of Finance Working Paper 3/2008. Saatavilla osoitteesta [http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/_start.htm?q=budget reform](http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/_start.htm?q=budget%20reform).

3.4 Hyvän finanssipolitiikan säännön kriteerit

Finanssipolitiikan sääntöjen tehokkuuteen on suhtauduttu epäilevästi sekä teoreettisista että käytännön syistä johtuen. Teoreettisesta näkökulmasta katsottuna taloustiede ei ohjaa sääntöjen käyttöön, sillä sekä perinteinen makrotaloustieteellinen analyysi että julkistalouden periaatteet perustuvat oletukselle päätösperäisestä finanssipolitiikasta. Käytännön näkökulmasta taas on esitetty muutamia esimerkkejä siitä, että hallitus kykenee sitoutumaan menokuriin myös ilman ulkopuolisia pakotteita. Kritiikki kohdistuu myös sääntöjen myötä lisääntyvään byrokraattiaan sekä sääntöjen kiertämiseksi tehtyihin, kalliisiinkin, silmälumetoimiin.

Finanssipolitiikan säännön arviointikriteerit riippuvat siitä, pyritäänkö säännön avulla ensisijaisesti tukemaan julkistalouden kestävyttä pitkällä aikavälillä vai ehkäisemään poliittisista syistä tehtäviä muutoksia finanssipolitiikan linjauksessa. Toimiva sääntö on yhdenmukainen asetettujen tavoitteiden kanssa eli rajoittaa päätöksentekoa juuri silloin, kun poliittisten päättäjien harkinnanvaraiset toimet johtavat tietyllä tavoin määriteltynä epäoptimaaliseen lopputulokseen.

Pääpiirteittäin sääntöjen toimivuutta voidaan arvioida joko tehokkuuden tai täytännönpanon näkökulmasta. Tehokas sääntö on muodollisesti sellainen, että sillä saavutetaan asetetut tavoitteet, kun taas teknisesti toteutettavissa oleva sääntö on laadittu niin, että se pakottaa poliittiset päätöksentekijät noudattamaan sitä myös käytännön tasolla.¹⁰³ Parhaassa tapauksessa sääntöjen avulla tuhlailevat hallitukset sitoutuvat pit-

käjänteisesti finanssipolitiikkaan. Mahdollisina huonoina seurauksina säännöt vaikeuttavat suhdanteita tasoittavan finanssipolitiikan harjoittamista, automaattisten vakauttajien toimintaa sekä johtavat silmälumetoimiin ja peittelyyn vaikuttamatta itse finanssipolitiikkaan.¹⁰⁴

Yleisesti ottaen sääntöjä arvioidaan niiden joustavuuden, uskottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Kriteereitä ei täysin pystytä erottamaan toisistaan, vaan ne ovat tavalla tai toisella toisistaan riippuvaisia. Toisaalta kriteerit voivat olla jopa toisensa poissulkevia. Esimerkiksi läpinäkyvyyden kriteerin täyttävä sääntö on mahdollisimman yksinkertainen, jolloin se harvoin on joustava, sillä joustavuus merkitsee soveltuvuutta eri tilanteissa ja mukautumista ympäristössä tapahtuviin muutoksiin, mikä taas väistämättä tarkoittaa säännön monimutkaistumista. Arviointi on lisäksi aina maakohtaista, sillä sääntöjen toimivuuteen vaikuttavat maan omat instituutiot kuten puoluejärjestelmä.

Uskottavuus

Perimmäisestä tavoitteesta riippumatta on säännön oltava taloudellisten toimijoiden silmissä uskottava ollakseen tehokas. Tämä edellyttää, että talouden toimijat ymmärtävät säännön sisällön ja tärkeyden finanssipolitiikan kannalta, joten säännön on oltava läpinäkyvä sekä sisällöltään että toteutukseltaan. Kun talouden toimijat ymmärtävät, että säännön rikkominen ei voi johtaa toimivaan

103 Fatàs & von Hagen ym.: Stability and growth in Europe: towards a better pact, Centre for Economic Policy Research, London, 2003, s.48.

104 Milesi-Ferretti: Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. IMF Working Paper 00/172, 2000.

finanssipolitiikkaan, ei sen rikkominen voi olla myöskään poliittisten päätöksentekijöiden parhaiden etujen mukaista. Uskottava sääntö on luonteeltaan pysyvä, jotta toimien yhdenmukaisuutta säännön kanssa ei pyritä saavuttamaan muuttamalla säännön sisältöä tai tavoitteita.¹⁰⁵ Pysyvyyden takaa parhaiten lakisääteisyys tai perustuslaillisuus.¹⁰⁶

Lisäksi uskottavuus vaatii säännön toimeenpanon pakollisuutta. Pelkkä säännön olemassaolo ei vielä takaa finanssipoliittista kuria, vaan tarvitaan poliittista sitoutumista, jotta sääntöjä ei kierretä. Jos hallituksella on liikaa liikkumavaraa, voi sääntöjen kiertäminen johtaa kalliisiin harhautustoimiin todellisten muutosten sijaan. Sääntöjä kritisoidaan yleisimmin väärinkäyttöihin rohkaisemisesta.¹⁰⁷

Säännön uskottavuutta lisäävät toimeenpanoa valvovan viranomaisen olemassaolo sekä toimeenpanon laiminlyönnistä aiheutuvat seuraamukset. Kansallisella tasolla sanktiot yleensä tarkoittavat poliitikkojen maineen menetystä, kun taas liittovaltioissa käytössä olevat seuraamukset ovat usein rahallisia samoin kuin EMU:ssa käytössä olevat pakolliset korkoa tuottamattomat talletukset.

Säännön noudattamisen seurannan tulee tapahtua jälkikäteen, jolloin pelkkä talousarvion yhdenmukaisuus sääntöjen kanssa ei ole riittävää, vaan jälkiseurannan on kohdistuttava talousarviossa esitettyjen suunnitelmien käytännön toteutukseen. Koska talousarvio perustuu monille epävarmoille oletuksille talouden tilan kehityksestä, voidaan oletustenvastaista kehitystä käyttää verukkeena talousarviosta poikkeamiseksi. Jälkikä-

teen tapahtuvassa seurannassa voidaan havaita systemaattinen ennustevirhe tai ennustevirheen käyttö verukkeena.

Joustavuus

Harkinnanvaraisia toimia halutaan rajoittaa monista edellä käsitellyistä syistä, mutta samalla väistämättä rajoitetaan finanssipolitiikan joustavuutta ja kykyä vastata talouteen kohdistuviin häiriöihin. Liian rajoitettava sääntö voi estää hallitusta toteuttamasta suhdanteita tasoittavaa finanssipolitiikkaa tarpeen vaatiessa. Erityisesti silloin, kun sääntö kirjataan lakiin, on sen toimivuuden kannalta oltava riittävän joustava kaikissa mahdollisissa tilanteissa, mutta silti tarpeeksi sitova säilyttääkseen uskottavuutensa.

Sääntöjen vaikuttavuutta on tutkittu paljon empiirisesti.¹⁰⁸ Erityisen kiinnostuksen kohteena on ollut hallituksen kyky käyttää finanssipolitiikkaa suhdannevaihteluiden tasaamisessa silloin, kun finanssipolitiikan säännöt rajaavat päätöksentekijöiden liikkumavaraa. Jos säännöt eivät huomioi talouden suhdannetta, voivat ne pakottaa kiireään finanssipolitiikkaan taantumassa ja siten pahentaa suhdannevaihteluita. Näin esimerkiksi suhdanteita huomioimaton, tiukka meno- tai alijäämäsääntö voi rajoittaa ekspanstiivisen eli menoja lisäävän finanssipolitiikan harjoittamista kokonaiskysynnän stimuloimiseksi laskusuhdanteessa.

Säännöillä voidaan rajata liikkumavaraa, mikäli aiemmin mainitut poliittiset tekijät ja budjetointiprosessi aiheuttavat taipumusta alijäämiin. Tällöin vaikutuksia punnitaan

105 Kopits: Fiscal rules. Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF WP 145, 2001, s.16.

106 Public finances in EMU 2009-raportissa lakisääteisyys on finanssipolitiikan sääntöjen ensimmäinen arviointikriteeri.

107 Kennedy & Robbins: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance, Canada, Working Paper No 16, 2001, s.3.

108 ks. esim. Poterba: Do budget rules work? Teoksessa Auerbach (ed.) Fiscal Policy, 1997, MIT Press, Boston. Poterba: Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States, American Economic Review 86, 1996, s.395-400.

kahdesta vastakkaisesta näkökulmasta: talouden pitkän aikavälin kestävyys ja lyhyen aikavälin vakauden kannalta. Tulokset aktiivisen finanssipolitiikan harjoittamisesta sääntöjen alaisuudessa ovat olleet sekalaisia. Se, kuinka paljon finanssipoliittista liikkumavaraa säännön on sallittava, riippuu myös siitä, käytetäänkö finanssipolitiikkaa ylipäänsä suhdannevaihteluiden tasaukseen.¹⁰⁹

Ihannetapauksessa säännössä on joustavuutta ulkopuolisten shokkien ilmetessä siten, että tavoitteena on suhdannekorjattu budjettitasapaino, joka huomioi automaattisten vakauttajien vaikutuksen BKT:n kasvutrendin ympärillä. Näin ollen budjettialijäämät sallitaan kasvuvauhdin jäädessä trendin alapuolelle, kun taas trendiä nopeampi kasvuvauhti vaatii ylijäämää. Tällä tavoin toimii Sveitsissä käytössä oleva velkajarru. Vaihtoehtoisesti joustavuutta tuo budjettitasapainoon tai -ylijäämään tähtääminen samalla kun alijäämän määrää on rajoitettu alijäämäsäännöllä, kuten EU:n vakaus- ja kasvupolitiikka edellyttää.

Joustavuuden merkitys kasvaa liittovaltiossa tai talousalueella kuten EMU:ssa, jossa epäsymmetriset shokit, eli jäsenmaiden mahdollisesti erilaiset suhdannevaiheet, ovat mahdollisia. Talous- ja rahaliitossa shokin keskittyminen vain rajalliseen osaan talousaluetta pystytään huomiomaan suhdannekorjatuilla säännöillä tai maksamalla korvauksia tätä tarkoitusta varten perustetuista rahastosta.¹¹⁰ Esimerkkinä tästä ovat EU:n rakenne- ja koheesiorahastot, joiden varat käytetään jäsenmaiden välisten rakenteellisten erojen tasoittamiseen sekä epäsymmetrisille shokeille alttiiden maiden tai alueiden autta-

miseen. Lisäksi Euroopan talous- ja rahaliiton alijäämäsäännössä on joustavuutta epäsymmetristen shokkien vuoksi.

Läpinäkyvyys

Tehokas finanssipolitiikan sääntö on riittävän yksinkertainen, jotta se on helposti toteutettavissa. Yksinkertainen sääntö, jonka noudattamista voidaan käytännössä vaihtoehtoisesti seurata, on läpinäkyvä. Läpinäkyvyys tarkoittaa sekä tavoitteiden ja niiden mitaamista että mittarien taustalla olevien ennusteiden tuomista julki. Näin varmistetaan, että käytetyt finanssipolitiikan mittarit eivät ole manipuloitavissa niin, että käytännön toimien sijaan ohjeita noudatetaan vain muodollisesti, silmänlumeena. Erityisesti aikoina, jolloin vaaditaan tiukkaa menokuria, syntyy paine ryhtyä vähemmän läpinäkyviin toimiin. Lähestyvien talousarviotavoitteiden saavuttamiseksi saatetaan turvautua kyseiseen ratkaisuun poliittisesti epäsuosittujen korjaavien toimien sijaan. Näin toimittiin EU:n jäsenmaista ainakin Ranskassa, Kreikassa ja Italiassa Maastrichtin sopimuksen edellyttämien kriteerien täyttämiseksi.¹¹¹

Sääntöperäisen finanssipolitiikan onnistuminen edellyttää myös budjetoitiprosessin vaiheiden ja raportoinnin läpinäkyvyyttä. Budjetin läpinäkyvyyden ja koon on huomattava vaikuttavan siihen, kuinka todennäköisesti säännöt johtavat todellisiin tai silmänlumeisiin toimiin.¹¹² Tiukan säännön yhdistäminen ulkopuolisille vaikeasti tulkittavissa olevaan budjettiin johtaa herkemmin silmänlumeisiin todellisten fiskaalisten muutosten sijaan, sillä säännöt kohdistuvat aina mitat-

109 Dában & Detragiache & di Bella & Milesi-Ferretti & Symansky: Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain. IMF Occasional Paper No. 225, 2003, s.4.

110 Kopits: Fiscal rules. Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF WP 145, 2001, s.10–14.

111 Kopits & Craig: Transparency in government operations, IMF occasional paper 158, 1998, s.2. Esimerkkejä tilinpidon käsittelystä Milesi-Ferretti: Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. IMF Working Paper 00/172, 2000.

112 Milesi-Ferretti: Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. IMF Working Paper 00/172, 2000.

taviin suureisiin, jotka itsessään voivat olla epätarkkoja ja joita on mahdollista manipuloida.

Esimerkiksi valtion talousarvion tasapainon kohdalla, joka on yleisimmin saatavilla oleva talouden tilasta kertova tunnusluku, riippuu läpinäkyvyys muun muassa talousarvion kattavuudesta eli ulkopuolisten erien määrästä sekä tilinpitokäytännöistä, kuten erien luokittelusta ja kirjaamistavasta. Merkittävin ja samalla yleisin läpinäkyvyyttä heikentävä tekijä on talousarvion ulkopuoliset erät, esimerkiksi sosiaaliturva- tai maanpuolustusmenot, joiden poissulkeminen voi alun perin olla hyvinkin perusteltua. Suomessa maanpuolustusmenot sisältyvät valtiontalouden kehyksiin. Joissakin maissa mittaria on manipuloitu siirtämällä menoja

tarkoituksellisesti talousarvion ulkopuolelle. Lukujen kaunistelua on tapahtunut esimerkiksi siten, että vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyä on helpotettu työttömyyslukujen parantamiseksi. Ulkopuolisista eristä ja toiminnoista raportointi on usein vähäistä, mikä edelleen heikentää läpinäkyvyyttä.

Lyhyen aikavälin finanssipolitiikan luonnetta arvioidaan tavallisesti suhdannekorjatuilla mittareilla, kuten rakenteellisen tasapainon käsitteellä, jossa talouden tasapainosta on poistettu suhdannevaihteluiden vaikutus. Jos sääntö kohdistuu tämän kaltaiseen suhdannekorjattuun mittariin, edellyttää läpinäkyvyys selkeää tiedottamista siitä, kuinka suhdannekorjaus on laskettu ja mihin talouden tunnuslukuihin ja oletuksiin se perustuu.

3.5 Suomessa käytössä olevat finanssipolitiikan säännöt

Kehysmenettely

Kehysten ollessa ensimmäistä kertaa käytössä vaali- ja hallituskaudella 1991–1994 keskityttiin menojen kasvun pysäyttämiseen laman nujertamiseksi. Seuraavalla vaalikaudella 1995–1998 painopiste oli valtionvelan lyhentämisessä. Suomessa kehysten käyttö finanssipolitiikan välineenä sekä niiden kehittäminen on keskittynyt valtiontalouden tervehdyttämiseen ja uskottavuuden lisäämiseen kansainvälisessä ympäristössä lisäämällä luottamusta velanhoidokykyyn. Toisin kuin monissa muissa EU- ja EMU-maissa, Suomessa kehysjärjestelmän käyttöönoton alkuperäisenä syynä eivät olleet EU- ja EMU-jäsenyyden edellytykset.¹¹³

Vuoden 2003 kehysuudistuksessa otettiin käyttöön hallituskauden kattavat nelivuotiset kehykset, niin sanotut vaalikauden kehykset. Siihen asti yhdeksi vuodeksi kerrallaan mitoitetuilla kehyksillä ei koettu olevan sellaista finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin suunnitteluvälineen roolia kuin oli tarkoitettu. Lamavuosina tehdyt mittavat säästötoimet olivat kehyksistä riippumattomia ja kehysten merkitys jäi toissijaiseksi. Lamavuosien säästötoimenpiteiden jälkeen menokuri vähitellen löystyi. Kehysuudistuksella pyrittiin vahvistamaan valtiontalouden vakautta ja varautumaan paremmin väestön ikääntymisen myötä kasvaviin menoihin il-

man kohtuutonta verorasitusta tuleville sukupolville.¹¹⁴

Uudistuksen myötä kiinteähintaiset kehykset mitoitettiin kattamaan suhdanteista riippumattomia valtiontalouden menoja nelivuotiselle vaalikaudelle 2003–2006. Hallituksen julkilausumana tavoitteena oli rajoittaa menojen kasvua, mikä samalla tukee laajempaa tavoitetta alentaa valtionvelan määrää suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hallitusohjelmaan kirjattiin kehysjärjestelmän pääpiirteet ja niitä sitouduttiin noudattamaan. Myös seuraava, vuonna 2007 valtaan astunut hallitus päätti jatkaa kehysmenettelyä tehden vielä joitain muutoksia joustavuuden lisäämiseksi.

Suomessa määräraha-kehykset eivät ole lakisääteisiä, vaan kehysvalmistelu on pitkälti ollut hallitusvetoista. Eduskuntaa kehyksistä alettiin tiedottaa vasta 1990-luvun lopulla. Vuotuisten budjettikäsittelyjen yhteydessä eduskunta voi muuttaa hallituksen budjettiesitystä ja poiketa meno-kehyksistä.¹¹⁵ Suomen hallitusta ei myöskään laissa velvoiteta vaalikauden kattaviin kehyksiin, vaan käytäntö on ollut hallituksen vapaaehtoisesti käyttöönottama. Näin ollen myös periaatteet, joiden mukaan vaalikauden kehykset asetetaan, ovat hallituksen itsensä päättämiä, eivätkä uutta hallitusta sido mitkään aiemmin asetetut kehykset. Hallitus ei ole esittänyt numeerista sääntöä tai lukuja, joiden perus-

113 Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.

114 Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, valtiovarainministeriön työryhmäraportti 7.2.2003.

115 Brunila & Kinnunen: Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. Euro & Talous, 2002, No.1, s. 18–22. Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.28.

teella kehys on määritelty. Ilman lainvoimaa ja sanktioita menokurin löystyessä jäävät kehykset lähinnä esitykseksi hallituksen keskipitkän aikavälin tavoitteista. Tällöin menotavoitteista lipsumisen ainoa seuraus on hallituksen finanssipolitiikan uskottavuuden heikkeneminen ja mahdolliset markkinoiden reaktiot, jotka vaikuttavat valtion lainanoton kustannuksiin.

Ulkopuoliset erät

Koska talouden kehitystä on vaikea ennustaa keskipitkällä aikavälillä, asetettaessa menorajoitteita usean vuoden päähän on riskinä, että rajoitteet osoittautuvat talouden tilasta johtuen joko liian tiukoiksi tai löysiksi. Tätä epävarmuutta on osaltaan pystytty vähentämään siirtämällä kehyksen ulkopuolelle suhdanteiden mukaan vaihtelevia menoja, jotka eivät ole suoraan hallituksen päätösvallan alaisia. Vuosien 2003 ja 2007 hallitusohjelmaneuvoittelussa ja hallitusohjelman perusteella tehdyissä valtiontalouden kehyspäätöksissä sovittiin ulkopuolelle jätettäväksi valtionvelasta koituvat korkokustannukset, Kelalle maksettavat siirtomenot, itsensä rahoittavat läpikuluerät, finanssijoitusmenot sekä suhdanteista riippuvat menot.

Korkomenojen poissulkemista on Suomessa perusteltu sillä, että korkotason vaihtelut lyhyellä aikavälillä eivät ole ennakoitavissa eivätkä riipu hallituksen senhetkisestä finanssipolitiikasta, sillä hallitus ei pysty merkittävästi vaikuttamaan kokonaisvelan määrään lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Sulkemalla korkomenot kehyksen ulkopuolelle vältetään ylimääräisen liikkumavaran syntyminen silloin, kun korot laskevat ja korkomenot jäävät ennakoitua pienemmiksi tai päinvastaisessa tilanteessa mahdollinen

menokaton ylitys, kun korkomenot yllättäen kasvavat. Korkomenojen vaihtelusta johtuen myös Hollannissa päätettiin jättää korkomenot kehyksen piiristä kaudella 2008–2011.

Työttömyysturva- ja asumistukimenot on jätetty kehyksen ulkopuolelle niiden suhdanneherkkyydestä johtuen, sillä kehykseen kuulumisen voi johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan taantumassa ja ylimääräiseen liikkumavaraan noususuhdanteessa. Jättämällä suhdanneherkät erät kehyksen piiristä halutaan mahdollistaa niiden toiminta automaattisina vakauttajina. Kuitenkin päätösperäiset muutokset kyseisten erien maksuperusteissa tai suuruudessa kuuluvat kehyksen piiriin. Näiden erien poissulkeminen on sikäli ongelmallista, että ne voivat kätkeä työmarkkinoiden rakenteellisen muutoksen tarpeen. Kun työttömyysturvamenoja eivät kuulu kehyksen piiriin, voivat ne kasvaa rajatta ilman, että menojen kasvun syyhin kiinnitetään huomiota. Menojen kasvun voidaan olettaa johtuvan suhdanteesta, jolloin niiden annetaan kasvaa ja toimia automaattisina vakauttajina. Todellisuudessa taustalla saattavat olla rakenteelliset heikkoudet, jolloin menojen kasvu toimii signaalina rakenteellisten muutosten tarpeesta. Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun palautteen mukaan Suomessa työttömyysturvamenojen kehitystä tosin seurataan ja syyhin kiinnitetään huomiota kehysprosessista riippumatta.

Kelalle maksettaviin siirtomenoihin kuuluvat valtion rahoitusosuus sairausvakuutus- ja kansaneläkeläistä johtuvista menoista. Valtion rahoitusosuus toimii eräänlaisena vakuutuksena, sillä se takaa riittävät varat etuuksien maksamiseksi. Etuuksien saajien määrä riippuu talouden toimeliaisuudesta eli vaihtelee suhdanteen mukaan. Näin ollen valtion maksaman kokonaissumman määrä riippuu suhdanteesta ja on siksi myös jätet-

ty kehyksen ulkopuolelle. Kehykseen kuuluvat ainoastaan näiden etuuksien perusteissa eli tasossa tai laajuudessa tapahtuneiden muutosten määräraha vaikutukset. Sitä vastoin valtion maksuosuuden muutokset, jotka johtuvat työnantajien ja vakuutettujen maksuperusteiden muutoksista, määritellään Kellalle maksettaviksi veromuutosten kompensatioiksi, jotka eivät myöskään kuulu kehyksen piiriin.

Kehyksen ulkopuolelle on Suomessa jätetty myös itsensä rahoittavat läpikulkuerät, sillä kyseisten määrärahojen kehitys riippuu niistä vastaavien tulojen kehityksestä, jolloin niillä ei ole vaikutusta talouden tasapainoon. Tällaisia läpikulkueriä ovat veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot, joiden rahoitus koostuu veikkaus- ja pelitoiminnasta kertyvistä tuloista. Tulojen käytöstä säädetään arpajaislaissa, jonka mukaan tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Koska käytettävissä olevien varojen määrä riippuu peliaktiivisuudesta, ei finanssipolitiikan kannalta ole katsottu tarpeelliseksi rajoittaa kertyvien tulojen ja sitä kautta määräytyvien menojen määrää. Samoin kuin työmarkkinapolitiikan osalta, myös näiden erien kohdalla voidaan esittää, että niiden sisällyttäminen kehyksen piiriin toisi ne mukaan budjettineuvotteluihin ja vaatisi avointa keskustelua eri kohteiden keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä. Budjettineuvotteluiden ulkopuolelle jäävät erät on siten asetettu erikoisasemaan, sillä niiden rahoitus on riippumaton yhteiskunnassa vallitsevasta arvojärjestyksestä sekä siinä tapahtuvista muutoksista.

Samoin perustein itsensä rahoittaviksi läpikulkueriksi on määritelty Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot sekä vuodesta 2007 alkaen virastojen ja laitosten me-

noihin sisältyvät arvonlisäveromenot. Edellisten poissulkemista tukee myös se, että Euroopan unionin rahastoista rahoitettavien hankkeiden kohdalla esiintyy usein viipeitä, jolloin tietyille vuodelle kohdistetut menot voivat oleellisesti muuttua ennakkoidusta. Jälkimmäiset on jätetty kehyksen ulkopuolelle, jotta valinta ostopalveluiden ja oman toiminnan välillä tulisi neutraalimmaksi. Lisäksi virastojen ja laitosten arvonlisäveromenoja ei finanssipoliittisten perustein ole koettu tarpeelliseksi rajoittaa, sillä vastaavat tulot kertyvät valtiolle itselleen.

Finanssisijoitusmenot ovat yleensä kertaluonteisia ja aiheutuvat valtion omaisuuden hankinnasta tai sen olomuodon muutoksesta. Sijoitettujen varojen oletetaan säilyttävän arvonsa, jolloin finanssisijoitus on säättämiseen tai varojen tallettamiseen verrattavaa toimintaa, eikä sen siten katsota kuuluvan menoihin ja määräraha kehyksen alaisuuteen. Muut investointimenot kuluvat kehyksen piiriin, mutta niiden siirrosta kehyksen ulkopuolelle on keskusteltu esimerkiksi väyläinvestointien osalta. Perusteluna on investointien merkittävä vaikutus talouden tuleviin kasvuedellytyksiin. Poissulkeminen kuitenkin vaatii investointien merkityksen arviointia tulevan kehityksen kannalta, mikä edellyttää keskustelua siitä, pidetäänkö nykyistä vai tulevaa hyötyä tärkeämpänä, miltä kannalta hyötyjä arvioidaan ja kenen maksettavaksi investointimenot kuuluvat.

Jakamaton varaus

Kehyspäätöksessä jokaisen vuoden meno-kehysiin voidaan jättää kohdentamaton summa jakamattomaksi varaukseksi ennakkoimattomia menoja varten. Joustavuuden lisäämiseksi kevään 2007 kehyspäätöksessä vaalikauden 2008–2011 kehykseen jätettiin

200 miljoonan euron jakamaton varaus enakoimattomia menotarpeita varten sekä jokaiselle vuodelle 300 miljoonaa euroa lisätalousarvioita varten.

Koska jakamattoman varauksen tarve johtuu pakollisten menotarpeiden ajan myötä kasvavasta epävarmuudesta, porrastettiin varaus siten, että se oli pienin kehyskauden ensimmäisenä vuotena ja kasvoi asteittain. Näin koko kohdentamaton summa pienenee vähitellen uusien menopäätösten myötä vaalikauden kuluessa. Jakamatonta varausta ei ole aina käytetty kokonaan vuoden aikana. Näin syntyvää kehysäästöä voi siirtää käytettäväksi seuraavalle vuodelle korkeintaan 100 miljoonaa euroa ja vain kertaluonteisiin menoihin. Vastaava mahdollisuus on olemassa muun muassa Ruotsissa ja Hollannissa.

Ulkopuolinen arviointi ja kansainvälisiä käytäntöjä

Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) vuonna 2007 julkistamassa Suomea koskevassa raportissa¹¹⁶ tuodaan esille kehysjärjestelmän saavutukset valtiontalouden menojen hillitsemisessä. Samalla järjestö kuitenkin huomauttaa, etteivät kehykset ole pystyneet hillitsemään koko julkisen sektorin kulutusta. Koko julkisen sektorin menokurin ja rahoitustasapainon kannalta menokehysten merkitys riippuu olennaisesti alue- ja kunnallishallinnon rahoitusautonomian asteesta. Osassa euromaista, joissa alue- ja kunnallishallinnon rahoitusautonomia on suuri (Belgia, Espanja, Italia, Suomi, Saksa), on valtiontalouden kehysmenettelyä täydennetty asettamalla muille julkisen hallinnon tasoille tasapainoisen tai ylijäämäisen budjetin tavoite. Esimerkiksi Espanjassa

tasapainovaatimus koskee erikseen jokaista hallinnon tasoa sekä valtio-omisteisia yrityksiä.

Alue- ja kunnallishallinnon tasapainotavoitteilla pyritään saavuttamaan vakausta ja kasvusopimuksen julkisyhteisöille asettamat tavoitteet, mikä ei kuitenkaan vielä takaa kansallisen finanssipolitiikan eli verotuksen ja menojen kohdentamisen johdonmukaisuutta. Kunta- ja aluetasolla budjettia voidaan nimittäin tasapainottaa joko menoikkauksilla tai veronkorotuksilla.¹¹⁷ Veroja korottamalla menojen voidaan antaa kasvaa samassa suhteessa ilman, että tasapainoisen budjetin sääntöä rikotaan. Raportissaan Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ehdottaakin, että menosääntö laajennettaisiin kattamaan koko julkinen sektori ns. sisäisen vakaussopimuksen avulla.

Itävallassa vastaavanlainen laki maan sisäisestä vakaussopimuksesta (Domestic Stability Pact Law) otettiin käyttöön vuonna 1999. Sopimuksella pyritään sovittamaan yhteen eri hallinnon tasojen (liittovaltio, osavaltiot ja kunnat) talousarviot. Itävallassa aluehallintojen osuus julkistalouden menoista on kolmannes. Menot ovat kuitenkin pääasiassa liittovaltion rahoittamia. Liittovaltio kerää 95 prosenttia veroista. Osavaltiot laativat omat talousarvionsa ja voivat vapaasti ottaa lainaa ilman liittovaltion hyväksyntää. Sisäisellä vakaussopimuksella tavoitellaan julkistalouden tasapainoa jakamalla vastuu kaikkien kolmen hallinnonalan kesken. Sopimus velvoittaa osavaltioilta 0,75 prosentin ylijäämää suhteessa BKT:hen, kunnilta budjettitasapainoa, kun taas liittovaltion tasolla sallitaan 0,75 prosentin budjettialijäämä suhteessa BKT:hen. Laissa on säädetty rahallisia sanktioita, mikäli asetettuja tavoitteita ei saavuteta. Sakot osoitetaan juuri sille yksit-

¹¹⁶ Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Finland. Country Report No. 07/279, 2007, s. 12–13.

¹¹⁷ Brunila & Kinnunen: Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. Euro & Talous No.1, 2002, s. 18–22.

täiselle osavaltiolle tai kunnalle, joka ei täytä vaatimuksia. Tähän mennessä sakkorangais- tuksiin ei ole ollut tarvetta, vaan kaikki alue- hallinnot ovat täyttäneet velvollisuutensa.¹¹⁸

Koko julkisen sektorin kattavat määrära- hakehykset ovat käytössä vain muutamassa maassa. Useimmiten kehykset on asetettu valtion menoille ja joissakin maissa myös sosiaaliturvarahastoille. Erityisesti Ruotsin ja Hollannin kehysjärjestelmiin verrattuna on Suomen kehys kattavuudeltaan varsin kapeasti määritelty, mikä johtuu kehyksen ulkopuolisten erien runsaudesta. Ruotsin kehykset kattavat korkomenoja lukuun ottamatta kaikki valtiontalouden menot, jolloin määrärahakehys kertoo suoraan tarvittavien verotulojen kokonaismäärän. Myös Hollannissa määrärahakehukset kattavat koko valtiontalouden, joka on jaettu kolmeen sektoriin niiden erillisestä rahoituksesta johtuen. Kehykset asetetaan siten sektoreittain valtion menoille, sosiaaliturvalle ja työmarkki- noille sekä terveydenhuollolle. Täysin kattavat kehykset pakottavat menoleikkauksiin, mikäli hallituksen politiikka johtaa ennakoitua suurempiin kustannuksiin. Suomen kehysten kapeaan kattavuuteen on Kansainvälisen valuuttarahaston lisäksi kiinnittänyt huomiota myös OECD vuoden 2010 Suomea koskevassa maaraportissaan.

IMF näkee ongelmallisena myös uusien hallitusten päättämät tasokorotukset. Nykyiset kehykset ylittävät vaalikauden, millä on pyritty estämään taipumusta lisätä meno- ja, kun hallitus vaihtuu. Koska olemassa olevat kehykset eivät kuitenkaan sido uutta hallitusta, asettaa uusi hallitus oman menosään- tönsä ja antaa sen mukaiset kehykset omal-

le vaalikaudelleen. Näin menotasoa on nostettu sekä vuoden 2003 että 2007 kehyspää- töksissä

Lisäksi samaisessa Kansainvälisen valuut- tarahasto IMF:n raportissa mainitaan hinta- korjaukseen käytettyyn, julkiseen kulutuk- seen perustuvaan indeksiin liittyviä ongel- mia. Julkiseen kulutukseen perustuvan in- deksin on todettu kehittyvän nopeammin kuin vaihtoehtoiset BKT-deflaattori tai kulut- tajahintaindeksi. Kun hintaindeksiä käyte- tään bruttokansantuotteen hintaa nopeam- min kehittyvää indeksiä, valtion menojen osuus bruttokansantuotteesta kasvaa, vaika- menovolyymi pysyisi samana. Tahaton menojen BKT-osuuden kasvu voidaan kui- tenkin korjata tasomitoituksella uuden neli- vuotiskauden alkaessa.

Suomessa hintaindeksien valintaa on pe- rusteltu sillä, että se on menojen jakauman kannalta neutraali, jolloin hintakorjaus vas- taa mahdollisimman täsmällisesti hintatason noususta johtuvaa menojen kasvua. Sen si- jaan BKT-deflaattoria tai kuluttajahintain- deksiä käytettäessä hintakorjaus perustuu enemmänkin kansantalouden yleisen hinta- tason muutokseen kuin juuri valtion meno- jen hintakehitykseen. IMF:n raportissa suosi- tellaankin tiukemman indeksin kuten brutto- kansantuotteen hintaindeksin tai kuluttaja- hintaindeksin käyttöä, jolloin kehysten kiris- tyminen kannustaa panostamaan tuottavuuden kasvuun ja kulujen supistamiseen. To- dellisuudessa hintakorjaus on monimutkai- sempi kuin mitä IMF:n raportissa annetaan ymmärtää, eikä hintakorjaus ole ulkopuolis- ten todennettavissa.

118 Blöndal & Bergvall: Budgeting in Austria. OECD Journal on Budgeting 7:3, 2007, s.41.

RUOTSI

Ruotsissa kehysmenettelystä tehtiin lakisääteinen vuonna 2009. Eduskunta päättää kehyksistä hallituksen esityksestä, jolloin molemmat osapuolet ovat kehyksiin sitoutuneita. Kehyksiin voidaan tehdä muutoksia myös eduskunnan hyväksynnän jälkeen, mutta suuremmat poikkeamiset saavat mitä todennäköisimmin sekä eduskunnan että suuren yleisön ottamaan kantaa asiaan. Kehykset ovat olleet onnistuneesti käytössä yhtäjaksoisesti jo yli kymmenen vuotta.

Ruotsissa on huomioitu rakenteellisten ongelmien mahdollinen kätkeytyminen ottamalla suhdanneherkät erät kehyksen piiriin. Tällöin työttömyyden kasvu luo kehykseen painetta. Sen sijaan, että kehysten kiristyessä menot siirrettäisiin kehyksen ulkopuolelle, on kiristyminen johtanut keskusteluun harjoitetun työmarkkinapolitiikan toimivuudesta. Tämän seurauksena hallitus on pyrkinyt aiheettomien maksujen ja työttömyyden vähentämiseen.¹¹⁹ Sen lisäksi, että työmarkkinoihin liittyvien maksujen sisällyttäminen kehyksen piiriin lisää menojen kehityksen seurantaa, pakottaa se hallitusta priorisoimaan eri kohteita ja tekemään poliittisia valintoja. Työttömyysturva- ja asumistukimenojen sisällyttäminen kehyksen piiriin velvoittaa asettamaan työmarkkinapolitiikan tärkeysjärjestykseen muiden kohteiden kanssa.

Eri siirtomenojen kasautumisesta on näyttöä sekä Suomessa, Ruotsissa että Hollannissa. Toisin sanoen on huomattu, että samat henkilöt liikkuvat eri tukijärjestelmien välillä saaden vaihdellen esimerkiksi työttömyys- tai työkyvyttömyystukea. Koska tukijärjestelmillä on vaikutus toisiinsa siten, että menoleikkaukset yhdessä kasvattavat menoja toisessa järjestelmässä, ei järjestelmiä voida käsitellä toisistaan irrallisina. Tästä syystä Ruotsissa määrärahakehys kattaa kaikkien sosiaaliturva- ja työmarkkinatukien ohella myös budjetin ulkopuoliset julkiset eläkemenu.

119 Ljungman: Expenditure ceilings – A survey. IMF Working Paper No. 282, 2008, s.41.

HOLLANTI

Hollannissa hallitus päättää nelivuotisesta sitovasta katosta kaikille julkishallinnon menoille, ja tekee samalla suuntaa-antavan jaottelun pääsektoreiden välillä eli arvion sektorikohtaisista kehyksistä. Sektoreita ovat keskuks-hallinnon ydintoiminnot, terveydenhuolto, työ- ja sosiaalisektori. Lisäksi menot jaotellaan sektoreiden alaisten, noin 25 budjettiluvun välille.

Vuosittaisen budjettiprosessin alussa sektoriministeriöt antavat valtiovarainministerille ns. politiikkakirjeen, joka sisältää tehtyihin politiikkatoimenpiteisiin perustuvan päivitetyn arvion menoista, laadullisen ja määrällisen esi-tyksen seuraavan vuoden prioriteeteista sekä lisämääräraahapyyntöön uusien politiikkatoimien rahoittamiseksi. Valtiovarainministeri vertaa politiikkakirjeiden menotasoa annettuihin kehyksiin ja arvioi, mitä uusia politiikkatoimia voidaan toteuttaa, tai onko tarvetta menojen leikkauksiin ja poikkiallisiin siirtoihin.¹²⁰

Kiinteähintaisten kehysten hintatasokorjaus tehdään vuosittain budjettiprosessin alussa kulutusmenojen ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksen hintaindeksillä, joka sisältää sekä yksityisen että julkisen sektorin kulutuksen ja investointien hintakehityksen. Vaikka hintakorjaus tehdään toteutuneen inflaation mukaisesti, kyseisen deflaattorin käyttö ei täysin estä inflaatiota synnyttämästä liikkumavaraa kehysten sisällä. Tämä johtuu siitä, että budjetin erien hintakehitys ei ole yhdenmukaista, vaan esimerkiksi palkkojen suuruudesta riippuvat menot (julkishallinnon virka-miesten palkat, palkkakehitykseen sidotut siirtomenot) tavallisesti kehittyvät muita menoja nopeammin. Lisäksi Hollannissa kehysten piiriin kuuluu kiinteitä, keskipitkällä aikavälillä muuttumattomia menoja, kuten korkomenot tai maksut EU:lle, joihin inflaatio ei vaikuta.

Kehykset kattavat kaikki eri tukijärjestelmistä johtuvat siirtomenot. Työttömyysturvamenojen suhdanneherkkyydestä huolimatta niiden kuuluminen kehysten piiriin ei näytä estäneen vastasyklisiä finanssipolitiikkaa. Kun kehys kattaa kaikki siirtomenot, hyvinvointivaltion kokonaismenojen kehitys tulee huomioiduksi huolimatta siitä, kuinka ihmisiä tuetaan. Tästä syystä myös vanhuuseläkemenot kuuluvat kehysten piiriin, sillä väestön ikääntyminen on Hollannissa suurin yksittäinen julkistalouden kestävyttä uhkaava tekijä. Tuomalla se kehysten piiriin joutuvat sekä julkistalouden kestävyys että finanssipolitiikan luonne tarkastelun alle myös tältä osin.

Hollannissa toimiva budjetointiperiaatteiden neuvonantoryhmä on suositellut korkomenoja lukuun ottamatta kaikkien suhdanneherkkien menojen sisällyttämistä kiinteähintaiseen kehykseen, sillä suhdannevaihteluiden aiheuttamat ennakoimattomat muutokset kyseisissä menoissa kumoavat hintojen ja palkkojen kehityksestä johtuvat muutokset.¹²¹ Suhdanneherkät menot ja yleinen hintataso kehittyvät nimittäin vastakkaisiin suuntiin, sillä nousu-kaudella talouskasvun nopeuttama inflaatio kasvattaa nimellisesti esimerkiksi virkamiesten palkkoja (nimelliset menot kasvavat) samalla kun työttömyysturvamenot tavallisesti pienenevät. Vastaavasti laskukaudella hitaampi yleisen hintatason nousu alentaa nimellisiä menoja, mikä luo kehykseen liikkumavaraa, jonka kattaa muun muassa sosiaaliturvamenojen kasvu.

Vuonna 1993 Hollannissa perustettiin nk. FES-rahasto (Economic Structure Improvement Fund) talouden raken-teiden parantamista varten. Synnä rahaston perustamiselle oli julkisten infrastruktuurihankkeiden asteittainen väheneminen. Rahaston varat koostuvat pääosin maakaasusta saaduista tuotoista. Rahaston varoilla on rahoitettu investointeja infrastruktuuriin sekä tutkimukseen ja innovaatioihin. Rahaston varojen kohdistamiskriteerit eivät kuitenkaan ole olleet täysin läpinäkyviä. Viime aikoina Hollannissa toimiva neuvosto on kritisoinut sitä, että rahaston rahoittamat menot eivät kuulu määrärahaehyksen piiriin, vaan maakaasusta saatavat tuotot ohjataan suoraan rahastoon. Energiahintojen nousun synnyttämät suuret tuotot ovat lisänneet huomattavasti rahastoon virtaavia varoja, mikä on lisännyt menopainetta. Vaikka investointipäätökset perustuvat CPB:n kustannus-hyötyanalyysiin, on FES-rahaston rahoittamien investointien laatu kyseenalaistettu.

120 Ljungman: Top down budgeting – An instrument to strengthen budget management. IMF Working Paper 09/243, 2009, s.7.

121 Bos: The Dutch fiscal framework: History, current practice and the role of the Central Planning Bureau. OECD Journal on Budgeting 8:1, 2008, s.41.

ITÄVALTA

Itävallassa vuonna 2009 käyttöön otettu kehysmenettely tekee nelivuotisista, rullaavista määrärahakehyksistä lakisääteisiä, jotka parlamentti hyväksyy. Hallituksen politiikkaohjelmaa haluttiin täydentää lakisääteisillä kehyksillä, sillä niiden uskotaan käytännön tasolla toimivan paremmin keskipitkän aikavälin suunnitteluvälineenä, ja olevan yksityiskohtaisemmin laadittuja. Mikäli kehukseen halutaan tehdä muutoksia, tulee hallituksen tuoda tahtonsa selkeästi esille ehdottamalla parlamentille tarvittavia muutoksia. Tällä tavoin keskipitkän aikavälin menosääntö on perustaltaan vakaampi kuin pelkkä hallituksen suunnitelma ja johtaa todennäköisemmin talouden vakautta ylläpitäviin toimiin.

Määrärahakehysten suunnittelussa on erityisesti pyritty pitämään kehysmenettely ja budjetointi toisistaan erillisinä prosesseina. Kehysesitys hyväksytetään parlamentilla, joka tarkastelee kokonaismäärärahojen tasoa kansantalouden ja finanssipolitiikan näkökulmista, mutta ei ota kantaa määrärahojen kohdistamiseen momenttitasolla. Momenttitasolla menoja käsitellään vasta hyväksymistä seuraavissa budjettineuvotteluissa. Tämä on OECD-maiden parhaan käytännön mukaista, sillä määrärahakehysten käsittely momenttitasolla tarkoittaa sitä, että parlamentti joutuu käsittelemään samaa budjettia kahdesti yhden vuoden aikana.

Itävallan nelivuotiset määrärahaehykset annetaan talousarvion jokaiselle luvulle erikseen. Luvut niputetaan edelleen viideksi ryhmäksi, ns. politiikkalohkoiksi. Seuraavan vuoden kehykset ovat sitovat sekä lukujen että politiikkalohkojen tasolla. Sen sijaan sitä seuraavien kolmen vuoden kehykset ovat sitovia ainoastaan lohkojen tasolla, joten lukujen tasolla voidaan tehdä muutoksia politiikkalohkolle asetettujen kehysten sallimissa rajoissa. Tällä tavoin lisätään kehysmenettelyn joustavuutta huomioimalla keskipitkän aikavälin vaikea ennustettavuus. Jokaisen politiikkalohkon sisään jätetään pieni jakamaton varaus poikkeuksellisia ja ennakoimattomia menoja varten. Mikäli yksittäiseltä ministeriöltä jää sille kohdennettuja varoja käyttämättä, voidaan säästöt siirtää tuleville vuosille.

Kehykset ovat pääasiassa kiinteät, mutta voimakkaasti suhdanneherkille tai kokonaistulojen määrästä riippuvaisille menoille, kuten työttömyysturvamenoille, asetetaan joustavat kehykset, jotka on sidottu tiettyihin indekseihin. Kehykset mukautuvat automaattisesti indeksin kehitykseen. Työttömyysasteen nousu johtaa siten automaattisesti työttömyysmenoja rajoittavan kehyksen nousuun ja päinvastoin työttömyysasteen laskiessa. OECD on todennut¹²², että täysin kiinteät kehykset ilman muuttuvia osia lisäisivät kehysten tehokkuutta keskipitkän aikavälin finanssipolitiikan ohjauksena. Joustavuutta kiinteisiin kehyksiin tuo jakamaton varaus. Nykyisessä käytännössä on riskinä, että ajan myötä kehyksiä aletaan kiertää sisällyttämällä jatkuvasti uusia menoja joustavien kehysten piiriin, jolloin kehykset menettävät sitovuutensa.

¹²² Blöndal & Bergvall: Budgeting in Austria. OECD Journal on Budgeting 7:3, 2007, s.49.

4 Valtiontalouden kehysmenettelyn oikeudelliset puitteet

4.1 Yhteenvedo tarkastushavainnoista

Valtiontalouden kehysmenettely perustuu hallitusohjelmassa annettuun poliittiseen sitoumukseen ja siihen, että eduskunnan enemmistö on hallitusohjelmaa koskeneessa luottamuslauseäänestyksessä asiallisesti myös hyväksynyt valtiontalouden kehysmenettelyn. Valtiontalouden kehukset käsitellään vuosittain selontekona eduskunnassa, mikä lisää poliittista sitoutumista kehysmenettelyyn. Kehysmenettelyn toimivuuden kannalta eduskunnan ja hallituksen poliittinen sitoutuminen menosääntöön on olennaisinta.

Perustuslaissa säädettyä eduskunnan finanssivallan tehokkuutta sekä perustuslaista johtuvaa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä perustuslakiin perustuvia budjettiperiaatteita voidaan käyttää laatustandardeina, jotka asettavat vaatimuksia finanssipolitiikan valmistelulle ja tietoperustalle.

Eduskunnalla on oikeus saada oikea ja riittävä kuva finanssipolitiikan tietoperustasta, politiikkavaihtoehdoista ja niiden todennäköisistä vaikutuksista. Mahdollisimman hyvän luotettavuuden ja siihen pyrkimisen näkökulmasta oikea ja riittävä kuva tarkoittaa myös ennusteiden ja oletusten avoimuutta ja oikeellisuutta. Oikeudellisten laatustandar-

dien näkökulmasta on ongelmallista, jos talouden kehitykseen liittyviä riskejä ja epävarmuuksia tietoisesti yliarvioidaan tai aliarvioidaan tai epävarmuutta ei tuoda riittävän selkeästi ilmi. Tavoitteenasetteluun liittyvät epävarmuudet olisi perusteltua tuoda selkeästi ja avoimesti esille silloinkin, kun tavoitteenasettelun taustalla ovat hallitusohjelman linjaukset.

Valtion talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen talous on laaja, yli 25 miljardia euroa. Se on sellaisena merkittävä poikkeus eduskunnan budjettivallasta. Olisi tarpeen arvioida, onko enää perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuja välttämättömiä perusteita järjestää rahastojen kautta nykyisin harjoitettava toiminta ja rahoitus talousarvion ulkopuolella. Jos tällaisia perusteita ei ole, tulisi rahasto yhdistää osaksi valtion talousarviotaloutta.

Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen olisi oikeudellisesta näkökulmasta perusteltua olla valtiontalouden kehysten piirissä. Valtiontalouden kehysmenettelyn ei pitäisi kannustaa myöskään verotukien käyttämiseen politiikkakeinona vaan verotukia pitäisi käyttää politiikkakeinona vain jos siihen on perusteet tuen vaikuttavuuden perusteella.

4.2 Valtiontalouden kehysmenettelyn säädösperusta

Valtiontalouden kehysmenettelyssä ja varsinkin kehysmenettelyssä asetettavassa menosäännössä on kysymys perustuslain 62 §:ssä edellytettyyn hallitusohjelmaan perustuvasta poliittisesta sitoumuksesta. Valtiontalouden kehysmenettelyn oikeudellinen sääntely on näin vähäistä. Säädöstasolla valtiontalouden kehysten valmistelu valtion talousarvioesityksen valmistelun yhtenä vaiheena todetaan talousarvioasetuksen 1 §:ssä. Valtiontalouden kehysmenettelyllä on laajempia oikeudellisia ulottuvuuksia. Kehysmenettelylle antavat perustaa tai sitä sivuavat eräät muutkin säädökset.

Vuoden 2010 alussa voimaantullut talousarviolain 12.1 §:n säännös toiminta- ja taloussuunnittelusta kuuluu seuraavasti:¹²³ *”Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.”*

Samana pykälän 2 momentin mukaan suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Talousarviolain 12.1 §:ssä mainitulla valtioneuvoston johdolla tapahtuvalla valtiontalouden suunnittelulla tarkoitetaan erityisesti valtiontalouden kehysmenettelyä. Samalla säännös asettaa

muun muassa ministeriöiden toiminnan ja talouden suunnittelulle keskeisten taloudellisten tietojen tuottamisen turvaavat vähimmäisvaatimukset.¹²⁴ Myös talousarviolainsäädännön kehittämishankkeessa korostettiin sitä, että suunnittelujärjestelmän olisi tuotettava hallinnonalan ohjaamisessa ja siinä tapahtuvien tulostavoitteiden asettamisessa sekä kehyksen ja talousarvioesityksen valmistelussa tarvittavat tiedot.¹²⁵ Kehysmenettely on nostettu esille lain esitöissä, vaikka valtiontalouden kehyksiä ei suoranaisesti itse lakitekstissä mainitakaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto on talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportista antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että viitattaessa asianomaisella säännöksellä valtiontalouden kehysmenettelyyn sanottu menettely ilmenisi ainakin epäsuorasti laista.¹²⁶

Talousarvioasetuksen 1 §:ssä talousarvioesityksen valmistelun vaiheet jaetaan seuraavasti:

- valtiontalouden kehusehdotusten laadinta ja valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä,
- virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten laadinta,
- hallinnonalojen ja muiden talousarvioehdotusten laadinta,
- valtiovarainministeriön ehdotuksen laadinta eduskunnalle annettavaksi talousarvioesitykseksi sekä
- esitysehdotuksen käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa.

¹²³ Ks. tarkemmin HE 202/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

¹²⁴ Ks. lähemmin HE 202/2009 vp, s. 9, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

¹²⁵ Valtiovarainministeriö: Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2008, Helsinki, s. 26–27.

¹²⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 252/31/08 talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportissa, 15.9.2008.

Valtiontalouden kehyksiin viitataan ja valtiontalouden kehysten valmisteluprosessin päävaiheet määritellään talousarvioasetuksen 1a §:n 1 momentissa seuraavasti: *”Ministeriöiden tulee toimittaa ehdotuksensa hallinnonalansa kehyksiksi valtiovarainministeriölle, joka laatii ehdotuksensa valtiontalouden kehyksiksi talousarvioesityksen valmistelua varten. Valtiovarainministeriölle voidaan 1b §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston määräysten mukaisesti tehdä kehusehdotuksia myös muista asiakokonaisuuksista.”*

Talousarvioasetuksen perusteella ministeriöillä on organisaationa velvollisuus laatia ja toimittaa valtiovarainministeriölle kehusehdotukset. Ministeriön kansliapäällikön virkamiesoikeudellisena velvoitteena on myös valvoa ja huolehtia siitä, että tämä myös käytännössä tapahtuu.

Valtiontalouden kehysmenettelystä säädetään asetustasoisesti.¹²⁷ Talousarviolain ja talousarvioasetuksen nojalla kehysmenettelystä ja kehysvalmistelusta annetaan tarkempia hallinnollisia määräyksiä valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön antamissa laadintamääräyksissä. Valtioneuvosto on antanut vuonna 2003 kokonaan uudistetun valtioneuvoston päätöksen valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista (laadintaperiaatemääräys).¹²⁸ Tätä täydentävät huomattavasti valtiovarainministeriön määräykset kehys- ja talousarvioehdotusten valmistelusta.¹²⁹ Valtioneuvoston päätöksessä asiasta säädetään muun muassa seuraavaa: *”Valtioneuvosto antaa valtiontalouden kehykset vaalikaudelle (vaalikauden kehykset) ja sen yhteydessä määrittelee hallitusohjelman finanssipoliittista linjausta*

toteuttavan menosäännön sekä antaa muut vaalikaudella noudatettavat valtion taloutta ja toimintaa koskevat kannanotot.

Valtioneuvosto antaa vuosittain vaalikauden kehyksiä koskevaan päätökseen sisältyvän menosäännön ja muiden vaalikautta koskevien kannanottojen mukaisesti seuraavaa suunnittelukautta koskevat valtiontalouden kehykset niihin liittyvine kannanottoineen”.

Lisäksi samassa valtioneuvoston päätöksessä säädetään kehysten sitovuudesta seuraavasti: *”Hallinnonalan ja politiikkaohjelman talousarvioehdotus laaditaan annettujen valtiontalouden kehysten sekä muiden määräysten mukaisesti.*

Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma laaditaan valtioneuvoston päättämien valtiontalouden kehysten ja niihin sisältyvien hallinnonalakohtaisten kehysten ja muiden kannanottojen pohjalta.

Ministeriöt voivat tehdä tarvittaessa ehdotuksia kehittämishankkeista.”

Kehysten sitovuudella ei ole varsinaisia oikeudellisia seurannaisvaikutuksia siinä merkityksessä, että kehysten noudattamatta jättämisestä seuraisi jokin oikeudellinen sanktio. Ministeriöön ei ole organisaationa kohdistettavissa oikeudellisia sanktioita sen varalta, ettei ministeriö laadi ehdotuksiaan kehysten puitteisiin.

Valtiontalouden kehyspäätös on kuitenkin hallinnollista valmistelua ja taloussuunnittelua ohjaava hallituksen suunnittelupäätös. Se velvoittaa suunnittelupäätöksenä eli se on otettava huomioon mutta se ei ole ehdottomasti oikeudellisesti velvoittava. Esimerkiksi kieltäytyminen kehusehdotusta tai valtiontalouden kehyspäätöksen mukaisen talousarvioehdotuksen valmistelusta voisi periaat-

127 Ks. myös HE 129/2007 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, jossa painotetaan mainittua seikkaa.

128 Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista. Annettu 24.4.2003.

129 Ks. viimeksi mainitusta lähemmin valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, valtiovarainministeriö TM 0802, 2.4.2008.

teessa olla myös virkamiesoikeudellisesti virkavelvollisuuksien vastaiseksi menettelyksi mahdollisesti katsottava asia. Oikeudellisesti ministerillä voidaan katsoa aina olevan oikeus tehdä valtiontalouden kehukset ylittäviä kehys- ja talousarvioehdotuksia ja ohjata myös johtamansa ministeriö tai ministeriön toimiala ja siten ministeriön virkamiehet kehukset ylittävän ehdotuksen laadintaa. Näissä tilanteissa luonnollisestikin virkamiesten tehtävänä on noudattaa ministeriötä johtavan ministerin antamia linjauksia ja ohjeita. Ministerikin on valtioneuvoston jäsenenä sinänsä valtioneuvoston antamien linjausten ja määräysten soveltamisalassa. Ministeriltäkin voidaan poliittisen sidonnaisuuden ja hallituksen sisäisiin poliittisiin ja eettisiin pelisääntöihin liittyvän velvollisuutensa lisäksi katsoa olevan velvollisuus perustella poikkeamiset valtioneuvoston yhteisesti päättämistä ja asiasisällöltään sitoviksi katsotuista suunnittelulinjauksista. Ministerillä ei ole ministerivastuulla tarkoitettua oikeudellista ministerivastuulla tehostettua oikeudellista velvollisuutta. Kieltäytyminen kehyspäättökseen mukaisen ehdotuksen antamisesta tai kehuksesta poikkeavan ehdotuksen selkeästä ja hyvästä perustelemisesta voidaan kuitenkin pitää hyvän hallinnon kannalta huonona menettelynä.

Valtiovarainministeriön talousarviolain ja talousarvioasetuksen nojalla antamissa laadintamääräyksissä annetaan tarkemmat hallinnolliset määräykset valtiontalouden kehusehdotusten laadinnasta ja kehysten sitovuudesta. Valtiovarainministeriö on uudistamassa laadintamääräystä. Valtiovarainministeriön asettama, eri ministeriöiden ja val-

tiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoista koostuva talousarvio- ja kehysvalmistelun kehittämistyöryhmä on laatinut ehdotuksen laadintamääräysten muutoksiksi lokakuussa 2010. Työryhmän ehdotus on lokamarraskuussa 2010 lausunnoilla ministeriöissä ja Valtiontalouden tarkastusvirastossa.¹³⁰

Uudistuksessa ehdotetaan laadintamääräyksessä olevan valtiontalouden kehyspäättökseen sitovuutta koskevan kohdan selventämistä. Vuodesta 2008 voimassa olleen laadintamääräyksen mukaisesti uudistettavaksikin määräyksessä todettaisiin, että ministeriön talousarvioehdotus on laadittava valtioneuvoston vahvistamien valtiontalouden kehysten mukaisesti. Laadintamääräykseen lisättäisiin kuitenkin kohta kehyspäättöksestä poikkeavan talousarvioehdotuksen esittämistä. Lisättäväksi ehdotetun kohdan mukaan *"Jos asianomaisen hallinnonalan ministerillä on perusteltu syytä saattaa valtioneuvoston käsiteltäväksi talousarviovalmistelussa valtiontalouden kehyspäättökseen hallinnonalalle osoitetut määrärahat ylittävää esitys, tehdään tämä edellä tarkoitettu kehyspäättökseen osoitettuun määrärahatasoon tehdystä talousarvioehdotuksesta erillisessä liitteessä"*.¹³¹ Laadintamääräyksessä selvennettäisiin näin, että ministeri voi perustellusta syystä tehdä valtiontalouden kehyspäättöksestä poikkeavan ehdotuksen mutta ministerin tulee perustella tämä. Lisäksi uudistettu muotoilu ilmentäisi ministeriön velvollisuutta organisaationa ja ministeriön virkamiesten velvollisuutta valmistella myös valtiontalouden kehyspäättökseen mukainen talousarvioehdotus. Uudistetussa laadintamääräyksessä asetettaisiin lisäksi muoto- ja me-

130 Valtiovarainministeriö, talousarvio- ja kehysvalmistelun kehittämistyöryhmä, asettamispäätös VM 147:00/2009, 19.11.2009. Työryhmässä on jäsenet valtiovarainministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston lisäksi sisäasiainministeriöstä, puolustusministeriöstä ja ympäristöministeriöstä sekä lisäksi toinen sihteereistä on Valtiokonttorista. Valtiontalouden tarkastusvirastosta työryhmään osallistuu pääjohtaja Tuomas Pöysti. Työryhmän ehdotuksesta laadintamääräysten uudistukseksi, ks. valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 25.10.2010 hankkeessa VM147:00/2009.

131 Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 25.10.2010 ja sen liitteenä oleva talous- ja kehysvalmistelun kehittämistyöryhmän ehdotus, lausuntopyyntö hankkeessa VM147:00/2009.

nettelytapavaatimus ministerin valtiontalouden kehyspäätöksestä poikkeavalle ehdotukselle.

Ehdotuksilla pyritään vahvistamaan hyvää hallintoa ja asianmukaista työnjakoa valtion talousarvioesityksen valmistelussa. Nykyisin kehykset ylittävien talousarvioehdotusten karsiminen valtiontalouden kehyspäätöksen mukaisiin puitteisiin joudutaan liian usein tekemään valtiovarainministeriössä. Sektoriministeriöt voivat tällöin vierittää epätarkoituksenmukaisellakin tavalla suunnittelua ja valmisteluvastuuta valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriöllä ei kuitenkaan ole aina riittävästi aikaa ja tietoperustaa, jotta talousarvioesityksen valmistelu kehyspäätöksen mukaiseksi voitaisiin tehdä. Laadintamääräyksen muutoksella selvennettäisiin, että ministeriön olisi aina valmisteltava myös valtiontalouden kehyspäätöksen mukainen vaihtoehto talousarvioehdotuksestaan. Ehdotuksella pyritään vahvistamaan ministeriön vastuuta ja mahdollisuuksia kohdentaa voimavaroja hallinnonalansa pääluokassa sekä hälventämään käsitystä valtiontalouden kehyspäätöksen kohdentumisesta ja velvoittavuudesta talousarvion yksittäisten momenttien tasolla.¹³²

Kehyksen velvoittavuus suunnittelupäätöksenä on näin enemmän hallinnollista ja poliittista sekä hallituksen sisäisiin pelisääntöihin liittyvää eettistä velvoittavuutta kuin oikeudellista ja oikeudellisella sanktiolla tehostettua oikeudellista velvoittavuutta.

Talousarvioasetuksen säännös esityksen valmistelusta nojaa talousarviolain 10a §:ään: "Talousarvioesityksen valmistelun vaiheista ja valmistelussa noudatettavista menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella." Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä HE 188/1999 vp viitattiin lyhyes-

ti siihen, että talousarvioesityksen antamista koskeva perussäännös sisältyy Suomen perustuslain 83 §:n 2 momenttiin. Samalla korostettiin sitä, että talousarvioesityksen valmistelua koskevista hallinnon käytännön toimista annettaisiin edelleenkin säännökset asetuksella. Asetuksen säännöksissä otetaan huomioon, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään talousarvioehdotusten ja siihen liittyvien ehdotusten julkiseksi tulemisesta.¹³³ Jollei asiakirjan julkisuudesta, salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, viimeksi mainitun säädöksen mukaan viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi seuraavasti:

"Ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi, ja tämän jälkeen ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät ehdotukset sekä muut talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen sisällytetyt ehdotukset, kun esitys on annettu eduskunnalle".

Valtiontalouden kehyksiin viitataan myös aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 14.2 §:ssä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (910/2009) 21.2 §:ssä.¹³⁴ Säännökset kuvaavat osaltaan valtiontalouden kehyspäätöksen merkitystä ja asemaa valtion toiminnan ja talouden suunnittelua koskevana päätöksenä.

Valtiontalouden kehyksistä säätäminen ensisijaisesti asetustasolla ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kehysmenettely olisi monella tapaa merkittävä myös oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta. Vuoden 2010 alus-

¹³² Tuomas Pöystin haastattelusta saatu tieto.

¹³³ HE 188/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

¹³⁴ Yllä mainitultakin osin valtioneuvoston kehyspäätösten huomioonottaminen kytkeytyy strategia-asiakirjan laadintaan.

sa lailla 1096/2009 uudistetussa talousarviolain 12.1 §:ssä viitataan epäsuorasti myös valtiontalouden kehysmenettelyyn. Lainkohdan mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan valtioneuvoston johdolla tehtävällä valtiontalouden suunnittelulla viitataan esityksen antamishetkellä nimenomaisesti myös valtiontalouden kehysmenettelyyn mutta myös kaikkiin muihin valtioneuvoston johdolla tapahtuviin erillisiin valtiontalouden suunnitteluprosesseihin.¹³⁵ Kun sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia sekä sosiaalihuoltolain 29b ja 29d §:ää uudistettiin, lain esitöissä viitattiin nimenomaan valtiontalouden kehyspäätöksiin vuosille 2008–2011.¹³⁶ Kehyssidonnaisuus on lukuisissa muissakin säädösesityksissä. Valtiontalouden kehukset vaikuttavat osaltaan siihen, minkälaisia lainsäädäntöuudistuksia voidaan viedä eteenpäin hallituksessa ja eduskunnassa. Valtiontalouden kehyspäätöksen toimin-

napoliittisissa linjauksissa on usein todettu ja linjattu valtion talouden ja toiminnan kannalta keskeisiä lainsäädäntöhankkeita. Oikeusministeriön johdolla toimivassa Sujuvampaan säädösvalmisteluun -hankkeessa on laadittu prosessikuvaukset valtioneuvoston säädösvalmisteluprosessista. Prosessikuvauksissa yhtenä vaiheena kuvataan säädöshankkeen yhteydet valtiontalouden kehysiin. Valtiontalouden kehyspäätös voi toisaalta johtaa myös säädöshankkeesta luopumiseen tai sen viivästyttämiseen. Pulmallisinta on, jos säädöshanketta viedään eteenpäin vaikka valtiontalouden kehysten perusteella säädöshankkeen edellyttämille toiminnoille ei ole rahoitusta eikä asianomainen ministeriö pysty tai halua osoittaa rahoitusta kohdentamalla hallinnonalansa voimavaroja uudelleen.¹³⁷

Oikeudellisesti velvoittavilla säännöksillä, erityisesti perustuslaissa säädetyillä budjettiperiaatteilla, voi olla väliillisesti keskeinen merkitys valtiontalouden kehyyksen kannalta. Lisäksi huomioon on otettava hyvän hallinnon periaatteet kuten se, että valtiontalouden kehyyksen on tarjottava oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten. Tämä liittyy osaltaan olennaisesti eduskunnalle kuuluvan budjettivaltaan.

¹³⁵ HE 202/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta, 12 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

¹³⁶ Ks. lähemmin HE 37/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihuoltolain 29b ja 29d §:n muuttamisesta.

¹³⁷ Ks. myös Ruotsin osalta esimerkiksi Regeringskansliet, Finansdepartementet: Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. Ds. 2009:10, Stockholm, s. 5.

4.3 Kehysmenettely ja eduskunnan budjettivalta

Tutkimuskirjallisuudessa on viitattu siihen, että kehysbudjetointi olisi rajoittanut eduskunnan budjettivaltaa.¹³⁸ Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että valta on käytännössä luisunut hallitukselle ja erityisesti valtiovarainministeriölle. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan analysoida asiaa tällä yleisyytasolla, vaan puututaan eritellymmiin juridisesta näkökulmasta eduskunnan budjettivaltaa mahdollisesti heikentäviin tekijöihin. Arvioinnin lähtökohdaksi on tällöin eduskunnan finanssivallan ja sen osana olevan budjettivallan reaalinen tehokkuus.

Perustuslain 3.1 §:n mukaisesti: *”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.”* Tässä yhteydessä ei siis puhuta valtion talousarviosta, vaan yleisemmin valtionaloudesta. Tosin perustuslaissa puhutaan toisaalla nimenomaan valtionaloudesta, jolloin keskitytään lähinnä valtion talousarvioon ja talousarvioesitykseen. Kirjaimellisesti perustuslakia tulkiten voisi näin ollen päätyä siihen, että kehyspäätös ei tähän kokonaisuuteen sisältyisi. Toisaalta tämä voi pahimmillaan johtaa siihen, että epäasianmukaisesti tehty kehyspäätös rapauttaisi eduskunnan tosiasiallista budjettivaltaa. Tämä ei voi olla hyväksyttävää. Yhtäältä jos kehyspäätös siis on ollut epäasianmukaisesti laadittu, eduskunta voi sivuuttaa valtionalouden kehyspäätöksen talousarviosta päättäessään. Toisaalta eduskunnan budjettivalta sisältää myös sen, että vaikka kehyspäätös tarjoaisi oikeat ja riittävät tiedot, eduskunta voi sivuuttaa kehyspäätöksen perustuslain 3 §:ään tukeutuen. Vaikka eduskunta onkin tähän mennessä käytän-

nössä sitoutunut kehyspäätöksen noudattamiseen, oikeudellista velvoitetta sillä tähän ei ole eli eduskunnassa voidaan niin halutaessa poiketa menokehyksistä.¹³⁹ Valtionalouden kehysmenettely ei näin muodollisesti millään sisällöllisellä tai menettelytapasäännöllä rajoita Suomessa eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa. Suomen järjestelmä poikkeaa näin huomattavasti niiden maiden järjestelmistä, joissa perustuslakiin tai lakiin perustuvat menettelyt rajoittavat hallituksen tai parlamentin mahdollisuutta päättää talousarviosta finanssipoliittisesta säännöstä poikkeavalla tavalla.

Eduskunnan finanssivallan reaalisen tehokkuuden kannalta merkityksellistä on, että valtionalouden kehysmenettely ja kehysmenettelyssä sovellettava menosääntö asetetaan hallitusohjelmassa. Hallitusohjelma on perustuslain 62 §:n mukaan annettava tiedonantona eduskunnalle. Tiedonannon käsittelyn päätteeksi eduskunta yleensä äänestää hallituksen luottamuksesta ja siten myös hallitusohjelmasta. Hallitusohjelman on näin käytännössä saatava eduskunnan parlamentaarisen enemmistön aktiivinen tuki tai ainakin eduskunnan enemmistön on pidättäydyttävä äänestämästä hallituksen epäluottamuksen puolesta. Hallitusohjelman parlamentaarinen käsittely ja hyväksyntä antavat sille ja ohjelman mahdollisesti sisältämälle menosäännölle myös demokraattisen legitimitetin. Parlamentaarisen hallitustavan näkökulmasta tämä järjestelmä vähentää olennaisella tavalla mahdollista kehysmenettelyn ja eduskunnan finanssivallan välistä jännitettä. Eduskunnan

138 Ks. esimerkiksi Harrinvirta & Puoskari: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001, s. 455–457.

139 Ks. myös Valtionalouden tarkastusvirasto: Finanssipoliittikan sääntöjen tarve, Valtionalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä, 2000, Helsinki, s. 53 ja siinä viitatu lähteet.

finanssivalta tarkoittaa nimenomaisesti myös talous- ja finanssipolitiikan suurista linjoista päättämistä eikä yksistään muodollisjuridista talousarvion yksittäisten momenttien käsitteilyä ja muuttamista suhteessa hallituksen talousarvioesitykseen.

Valtiontalouden kehukset tuodaan vaalikausilla 2003–2006 ja 2007–2010 noudatetun käytännön mukaisesti eduskuntaan vuosittain valtioneuvoston selontekona. Selonteon käsittelyn yhteydessä ei eduskunnassa voida äänestää hallituksen nauttimasta luottamuksesta.

Käytännössä selonteosta järjestetään täysistunnossa käytävän lähetekeskustelun lisäksi laajalti kuulemisia eduskunnan erikoisvaliokunnissa ja valtiovarainvaliokunnassa sekä sen jaostoissa. Käsittelyn tuloksena valtiovarainvaliokunta laatii mietinnön, joka sisältää ehdotuksen eduskunnan kannanotoksi. Mietintö ja kannanotto käsitellään palauttekeskustelussa eduskunnan täysistunnossa ainoan käsittelyn asiana, ja tässä eduskunta hyväksyy kannanoton. Kannanotossa eduskunnan enemmistö ilmaisee yhtyvänsä kehysseleonteon kannanottoihin ja linjauksiin tai esittää, ettei niistä ole huomautettavaa. Eduskunta esittää kannanotossaan myös muut tärkeänä pitämänsä asiat.¹⁴⁰ Vaalikauden 2007–2010 ensimmäisen kehysseleonteon käsittelyssä eduskunta totesi hyväksyneensä valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon ja lähettää sen valtioneuvostolle tiedoksi ja tarpeellisia toimenpiteitä varten.¹⁴¹ Valtiovarainvaliokunnan mietin-

nössä esitetään, ettei eduskunnalla ole huomauttamista selonteon johdosta.¹⁴²

Valtiovarainvaliokunnan kehysseleonteosta laatimassa mietinnössä käsitellään usein varsin yksityiskohtaisestikin valtiontalouden kehukseen kuuluvia, eduskuntaa erityisesti kiinnostavia määrärahoja sekä lisäksi arvioidaan yleisemmin talouskehitystä ja talous- ja finanssipolitiikan linjauksia. Yksittäisten määrärahakysymysten käsittelyssä valtiovarainvaliokunta esittää usein toivomuksia tiettyjen tarpeiden ja kohteiden rahoituksen lisäämisestä. Kehysmietinnössä, toisin kuin valtion talousarvioesityksessä annettavassa mietinnössä, valtiovarainvaliokunnalla ei ole velvollisuutta nimenomaisesti osoittaa rahoitusta toivomiinsa määrärahalisäyksiin joko karsimalla muita menoja, lisäämällä veroja tai valtion lainanottoa tai myymällä valtion omaisuutta. Kehysmietinnoissä esitettyjen rahoitustoivomusten huomioimatta jättäminen ja eduskunnan valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä tekemien määrärahalisäysten tulkitseminen kertaluonteisiksi on käytännössä se seikka, joka aiheuttaa poliittista kitkaa hallituksen ja eduskunnan suhteessa. Osin tästä kumpuaa myös tunne ja kritiikki siitä, että valtiontalouden kehysmenettely rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa.

Toisaalta eduskunnan valtiovarainvaliokunta VaVM 9/2008 vp – VNS 2/2008 vp on arvioinut onko kehyspäätös tarkoituksenmukaista käsitellä vuosittain selontekona, vaan voitaisiinko menettelyä joinakin vuosina ke-

140 Ks. esimerkiksi valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011–2014 koskevan valtioneuvoston selonteon VNS 2/2010 eduskuntakäsittely ja sen tuloksena hyväksytyt eduskunnan kannanotto eduskunnan kirjelmässä EK 12/2010 vp. Kannanoton mukaan eduskunta on hyväksynyt selonteon johdosta mietinnön mukaisen kannanoton. (1) Eduskunta yhtyy selonteon kannanottoihin ja linjauksiin ja (2) Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii omalta osaltaan toimenpiteistä, joilla turvataan julkisen talouden kestävyys ja huolehditaan erityisesti työllisyyden ja talouskasvun edistämisestä. Vuotta aikaisemmin kehysseleonteon VNS 3/2009 vp. käsittelyn johdosta eduskunta totesi, ettei eduskunnalla ole huomautettavaa selonteon johdosta mutta eduskunta edellyttää, että talous- ja työllisyystilannetta seurataan tiiviisti ja tarvittaessa tehtyjen toimien riittävyttä arvioidaan uudelleen, ks. EK 10/2009 vp – VNS 3/2009 vp. ja valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 9/2009 vp.

141 Ks. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2008–2011 VNS 1/2007 vp. ja eduskunnan kirjelmä EK 15/2007 vp.

142 Ks. VaVM 6/2007 vp.

ventää. Tarpeellisena pidettiin joka tapauksessa vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen käsittelyä jatkossakin selontekona, muttei vaalikauden myöhempiä kehyspäätöksiä, jos ne sisältävät lähinnä vain teknisluonteisia tarkistuksia. Sen sijaan jos myöhemmissä vaalikauden kehyspäätöksissä on kysymys periaatteellisesti merkittävistä linjauksista ja kannanotoista, selontekomenetely olisi edelleen paikallaan. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan on vastedes aiheellista ryhtyä toimiin, joilla selontekomenetelyä kevennetään valtiovarainvaliokunnan viitoittamalla tavalla ottaen huomioon sen, ettei näin kavenneta eduskunnan budjettivaltaa.

Valtiovarainvaliokunta kritisoi mietinnössään VaVM 6/2007 vp – VNS 1/2007 vp vaalikauden 2007–2010 uuden hallituksen ensimmäisestä tarkistetusta kehyspäätöksestä sitä, että kehysmenettely ei anna mahdollisuutta reagoida yllättäviin ja uusiin menotarpeisiin. Valiokunta viittasi aikaisempaan mietintöönsä VaVM 4/2006 vp – VNS 2/2006 vp. Viimeksi mainitussa mietinnössä tähdennettiin joustavuuden lisäämistä sekä sitä, että kehyskauden aikana tulisi olla mahdollisuus määrärahojen uudelleen arviointiin niissä tilanteissa, joissa määrärahojen lähötaso on määritelty selvästi liian alhaiseksi. Näkökohta määrärahojen riittävän tason määrittelystä on syytä nostaa merkitykselliseen asemaan eduskunnan budjettivaltaa vastenkin peilaten. Tosin tämän luonteisissa tapauksissa ilmenee hyvin jännite oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön välillä. Toisaalta mietinnössään VaVM 6/2007 vp valtiovarainvaliokunta toi esille valtiontalouden kehysjärjestelmään vaalikaudelle 2007–2010

tehdyt uudistukset joustavuuden lisäämiseksi ja ilmoitti olevansa niihin kaiken kaikkiaan tyytyväinen. Merkittävimpana rakenteellisena kysymyksenä kehysjärjestelmässä valtiovarainvaliokunta toi kuitenkin esille investointimenojen ja käyttömenojen mahdollisen eriyttämisen. Kehysbudjetointia uudistettaessa olisi ollut perusteltua selkiinnyttää myös investointimenojen ja käyttömenojen kohtelua kehyksessä. Investointimenot vahvistavat valtiovarainvaliokunnan arvion mukaan koko talouden kasvupotentiaalia, ja niitä varten olisi voitu myös laatia kokonaan oma menokehys.¹⁴³

Valtiovarainvaliokunta on tähdentänyt sitä, että hallituksen tulisi aikaisempaa paremmin ottaa huomioon eduskunnan budjettipäätökset koska budjettivalta kuuluu eduskunnalle. Samalla viitataan eduskunnassa vuosittain tehtyihin pienehköihin lisäyksiin talousarvioesityksissä, joita voidaan usein pitää useampivuotisina, ei pelkästään meneillään olevaan budjettivuoteen kohdistuvana.¹⁴⁴ Valtiovarainvaliokunta on joutunut kiinnittämään tähän seikkaan useampaan kertaan huomiota.¹⁴⁵ Tässä voidaan viitata esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan seuraavaan lausumaan: "Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon eduskunnan pysyväisluonteisiksi tarkoittamat määrärahalisäykset ja vakiinnuttaa ne sellaiselle tasolle, ettei eduskunnan tarvitse korjata tilannetta vuosittain talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä."¹⁴⁶ Samalla on syytä korostaa, ettei hallituksella ole muodollis-oikeudellista velvollisuutta ottaa valtiovarainvaliokunnan esityksiä huomioon. Osana finanssipolitiikan valmistelua hallituksen ja valtiovarainministeriön tehtävänä onkin arvioida myös finans-

143 VaVM 6/2007 vp.

144 VaVM 6/2007 vp – VNS 1/2007 vp.

145 VaVM 4/2005 vp – VNS 1/2005 vp.

146 VaVM 33/2008 vp – HE 116/2008 vp, HE 199/2008 vp.

sipolitiikan koko kokonaisuutta ja toimintojen rahoittamista kokonaisuutena. Valtiovarainvaliokunnankin mietinnöissä näkyy jännitettä kokonaistaloudellisten, finanssipoliittisten näkökohtien sekä kehysten ja valtion talousarvion yksityiskohtia koskevien näkökohtien painotuksen välillä. Näiltä osin on pitkälti kyse poliittisesta arvioinnista, jossa esityksen tekeminen kuuluu eduskunnan luottamusta nauttivalle hallitukselle mutta jossa eduskunta voi talousarviokäsittelyssä halutessaan päätyä toisenlaisiin ratkaisuihin.

Eduskunta on edellyttänyt talousarvion hyväksyessään, että tulevalla hallituskaudella määrärahakehys sisältäisi jo alusta alkaen riittävät määrärahat esimerkiksi liikenneväylien pitkäjänteiseen kehittämi-

seen ja kunnossapitoon sekä joukkoliikenteen parantamiseen. Eduskunnan budjettivallan kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, jos kehyspäätökseen ei kuitenkaan sisälly selkeää tasokorotusta perusväylänpitoon eikä päätöksiä uusista kehittämishankkeista. Toisaalta tätä on katsottu voitavan tasapainottaa sillä, että hallitus sitoutuu selonteon laatimiseen – mitä on siis pidetty hyvänä ja perusteltuna ratkaisuna –, koska eduskunnalle muodostuu näin aikaisempaa keskeisempi rooli päätettäessä liikennepoliittikan pitkän aikavälin linjauksista.¹⁴⁷ Eduskunnan selkeä rooli varsinkin liikenneväyläinvestointien pitkäjänteisessä suunnittelussa ja linjaamisessa on eduskunnan finanssivallan tehokkuuden näkökulmasta perusteltu.

147 VaVM 6/2007 vp – VNS 1/2007 vp.

4.4 Budjettiperiaatteet valtiontalouden kehysmenettelyn avoimuuden kriteerinä

4.4.1 Budjettiperiaatteiden välitön sovellettavuus

Budjettiperiaatteita on oikeuskirjallisuuden ja työryhmämuistioiden perusteella monenkirjavia joukko.¹⁴⁸ Oikeudellisessa arvioinnissa relevanssia on ainoastaan sellaisilla budjettiperiaatteilla, jotka ovat oikeudellisesti velvoittavia ja joista siten säädetään joko perustuslaissa tai talousarviolaisissa tai jotka ovat näistä laeista perustellulla tavalla johdettavissa. On syytä panna myös merkille, että suinkaan kaikilla oikeudellisesti velvoittavillakaan budjettiperiaatteilla ei ole – edes periaatteellisesti – relevanssia kehysmenettelyn kannalta. Budjettiperiaatteet eivät suinkaan ole tarkkarajaisia normeja vaan ne jättävät väijäämättä tulkinnanvaraakaan siitä, milloin asianomaista periaatetta on noudatettu, milloin taas ei.

Talousarvioasetuksen 1 §:n säännöksessä kehysmenettely luetaan talousarvion valmistelun vaiheeksi. Sen sijaan esimerkiksi Suomen perustuslain 83.1 §:ssä säädetään valtion talousarviosta, ei yksittäisistä talousarvioesityksen valmistelun vaiheista. ”Eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.” Tässä siis puhutaan nimenomaan talousarviosta; samoin puhutaan talousarvion hyväksymisestä varainhoitovuodeksi¹⁴⁹, mikä on kehysmenettelylle vieras ajatus, koska sillä pyritään pitkäjänteisempään valtiontalouden suunnitte-

luun.¹⁵⁰ Lisäksi puhutaan valtion talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa, mikä vaatimus ei myöskään koske menokehystä.

Toisaalta eräissä yhteyksissä perustuslaisissa säännellään hallituksen esitystä valtion talousarvioksi, kuten perustuslain 83 §:n 2 momentissa. Muutoinkin perustuslain sääntely koskee joko varsinaista valtion talousarviota tai talousarvioesitystä, ei esimerkiksi niitä edeltävää kehuksesta päättämistä. Tämän perusteella voidaan jo alustavasti päätellä, etteivät perustuslain säädökset valtion talousarviosta välittömästi koske valtiontalouden kehysmenettelyä ja menokehystä.

Monet yksityiskohdat, joilla perustuslaissa säädetään valtiontaloudesta, paljastavat sen, ettei perustuslaissa säädetyillä budjettiperiaatteilla ole suoranaista oikeudellista painoarvoa kehysmenettelyn kannalta. Esimerkiksi perustuslain 84.1 §:n 1 lauseessa säädetään seuraavasti: ”Valtion talousarvion otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut.” Kehysmenettely poikkeaa tästä jo siinä, että tällöin otetaan huomioon vain menot, ei arviota tuloista. Eri asia sen sijaan on, että kansainvälisten suositusten ja taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella menosäännöt ja siten myös kehysmenettely olisi järkevää perustaa kokonaisnäkemykseen julkisen talouden tilasta, kehityksestä ja tasapainosta kokonaisuutena, jolloin myös tu-

148 Ks. esimerkiksi Lahtinen & Mäki-Fränti & Määttä & Volk: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009, Eduskunta, s. 76–98 ja siinä viitatu lähteet.

149 Ks. vuotuisuusperiaatteesta esimerkiksi Tuori: Budjetti, laki ja suunnitelma, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, 1985, Valtion painatuskeskus, Helsinki, s. 105–108.

150 Ks. myös Harrinvirta & Puoskari: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001, s. 446.

lojen ottaminen huomioon on tarpeen.¹⁵¹ Määrärahojen käyttötarkoitusta silmällä pitäen on pantava merkille se, että kehysmenettelyssä avainasemassa on pysyttämisen menokaton puitteissa, ei tarkka erittely siitä, mihin kukin määräraha allokoidaan. Myös perustuslain 84.2 §:n 1 lause on vieras kehysmenettelylle. "Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrarahat." Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että tuloarvioilla ei ole ollut välitöntä merkitystä vuosittain tehtävän menokehysten tarkistuksen kannalta. Toki pyrki myksenä on se, että menot eivät nousisi niin suuriksi, ettei niitä pystyttäisi kattamaan. Vuonna 2003 toteutetussa kehysmenettelyn uudistuksessa on tosin tältä osin siirrytty lähemmäs Kansainvälisen valuuttarahaston nykyisten suositusten ja myös budjettiperiaatteiden sisällön mukaista menettelyä siten, että valtiontalouden kehyspäätöksiin on sisällytetty myös valtiontalouden tasapainon tarkastelu.¹⁵²

Kokonaisuutena onkin todettavissa, että perustuslain sanamuoto ei tue valtiontaloutta koskevien säännösten välitöntä soveltamista kehysmenettelyyn vaan ainoastaan varsinaiseen valtion talousarvioon ja talousarviesitykseen. Myös edellä mainittu erittely muutamista valtiontaloussäädöksistä kuvastaa tätä näkökantaa. Lisäksi on syytä panna merkille valtion talousarvion ja menokehysten erilaiset funktiot: viimeksi mainitulla tähdätään suunnitteluväliseenä menokurin ylläpitämiseen keskipitkällä aikavälillä, kun taas talousarvio toimii päätöksentekoväliseenä määrärahojen ja tulojen vuosittaiselle allokoinnille budjetissa.

Perustuslaissa säädettyjä budjettiperiaat-

teita on myös vuotuisuusperiaate, jonka mukaan eduskunta päättää valtion talousarvion vuosittain. Perustuslaissa mainitaan myös monivuotisen budjetoinnin käsite toisiinsa liittyvien tulojen ja menojen osalta. Säännökselle ei löydy sen valmisteluaineistosta tai käytännön hallinnosta konkreettista sisältöä. Olennaista onkin havaita, että perustuslaki ei nykyisessä muodossaan tunne järjestelmää, jossa eduskunta itseään talousarviokäsittelyssä oikeudellisesti sitovalla tavalla päättää kehyksistä tai menokatosta usealle vuodelle. Kun vuotuisuusperiaate on perustuslaissa säädetty budjettiperiaate, ei eduskunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen sitomista eduskunnan aikaisemmin tekemään monivuotiseen päätökseen voida toteuttaa tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla. Sen sijaan on mahdollista, että eduskunta voi lailla säätää talousarviesitysten valmistelua ja valtiontaloudellista suunnittelua koskevan monivuotisen menokaton tai asettaa lailla jonkin muun suunnittelua ja valmistelua koskevan finanssipolitiittisen säännön. Tähän kysymykseen palataan jäljempänä alaluvussa 8.3.2 käsiteltäessä mahdollisia tarpeita säätää finanssipolitiikan säännöistä ja valtiontalouden kehyksistä nykyistä tarkemmin lailla.

4.4.2 Budjettiperiaatteiden välillinen sovellettavuus

Budjettiperiaatteiden voidaan arvioida määrittelevän budjetointiin sovellettavia, valtiosäännöstä lähteviä laatukriteereitä. Tällöin ne voivat osaltaan edelleen määrittää oikeudellisestikin yleisempien avoimuuden ja lä-

151 Ks. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington D.C., 2007.

152 Tämä oli yksi vuoden 2003 kehysjärjestelmä uudistuksen merkittäviä muutoksia aikaisempaan käytäntöön, jossa kehykset olivat vain hallinnonaloitain esitetyt menokehykset. Osin juuri tämän muutoksen vuoksi menokehysten tai määrärahakehysten sijasta käyttöön otettiin valtiontalouden kehysten käsite. Ks. Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, Työryhmäraportti 7.2.2003.

pinäkyvyyden ja muiden vastaavien hyvän hallinnon periaatteiden sisältöä.¹⁵³ Budjettiperiaatteilla olisi tällöin välillisesti oikeudellista painoarvoa valtiontalouden kehysten laadinnan kannalta. Budjettiperiaatteet myös kiteyttävät valtiosääntö- ja budjettioikeudelliseksi normatiivisiksi viesteiksi sitä, mitä yleisen taloudellisen rationaalisuuden ja siten esimerkiksi taloustieteellisen kirjallisuuden ja kansainvälisten taloudellisten yhteistyöjärjestöjen suositusten perusteella voidaan kiteyttää taloudellisesti perustelluiksi menettelyiksi. Esimerkiksi IMF:n finanssipolitiikan avoimuutta koskevissa käytännösäännöissä on käytännössä sisällä keskeiset Suomessakin oikeudellisesti velvoittavina pidetyt budjettiperiaatteet. Tässä yhteydessä voidaan nostaa esille erityisesti täydellisyys- ja oikeellisuus/luotettavuusperiaate.

Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvion tulot ja menot on arvioitava mahdollisimman tarkasti.¹⁵⁴ Periaatteen mukaan talousarvioon on otettava arviot kaikista tiedossa olevista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Tulojen ja määrärahojen on vastattava tulojen ja menojen todennäköistä määrää.¹⁵⁵ Menokehykseen sovellettuna periaate sisältäisi erityisesti sen, että menot tulisivat otetuiksi kehykseen mahdollisimman kattavasti.¹⁵⁶ Tätä voidaan perustella muun muassa sillä, että muussa

tapauksessa menokehys antaisi harhaanjohtavan kuvan julkisten menojen määrästä. Se johtaisi myös väärin päätelmiin siitä, onko menokehysten asettama tavoitteisto saavutettu. Lisäksi se loisi kannustimen siihen, että eri tahot vaatisivat omalta osaltaan menojen jättämistä kehyksen ulkopuolelle.¹⁵⁷ Luotettavuusperiaatteen mukaan tuloerät ja menoerät on otettava budjettiin niin täsmällisesti kuin suinkin.¹⁵⁸ Luotettavuusperiaatteesta on joskus käytetty perustuslain valtiontaloussäännösten esitöissä myös ilmaisua oikeellisuusvaatimus. Tulot ja menot olisi arvioitava oikein todennäköisiin määriinsä.¹⁵⁹ Kehysmenettelyä silmällä pitäen periaate voidaan muokata vaatimukseksi siitä, että menokehykseen sisältyvien menoarvioiden on oltava mahdollisimman täsmälliset. Täydellisyysperiaatteen ja menojen rahoittamisen osoittamisen hengessä olisi edelleen pidettävä perusteltuna mahdollisimman oikeaa ja luotettavaa arviointia valtiontalouden tuloista kokonaisuutena ja valtiontalouden tasapainosta.

Luotettavuusperiaatteen ja oikeellisuuden näkökulmasta finanssipolitiikan valmistelussa ja eduskunnalle ja julkisuuteen annettavien tietojen osalta olennaisia kysymyksiä ovat kestävyyslaskelmien ja ennusteiden sekä tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävien toimenpiteiden perustelut ja lähtökohtaotetuk-

153 Ks. teoreettista taustaa tälle ajatustavalle Pöysti: Communicational Quality of Law – a Legal Informatics Perspective. Teoksessa Cecilia Magnusson Sjöberg & Peter Wahlgren (red.), Festschrift till Peter Seipel. Norstedts Juridik, 2006, s. 463–493.

154 Ks. erityisesti Perustuslaki 84.1 §:n ensimmäinen lause. Ks. myös HE 133/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. Ks. lisäksi Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 53/2010, Valtion talousarvion tasapainottaminen. Perustuslakiasäätelyn muutostarve. Helsinki, jossa esitetään täydellisyysperiaatetta tarkistettavaksi.

155 HE 262/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.

156 Yllä mainittua ei pidä sekoittaa kattamisvaatimukseen, jonka mukaan talousarviossa tuloarvioiden on katettava kaikki määrärahat. Ks. kattamisvaatimuksesta esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 162/2008, Valtion kassanhallinta. Helsinki 2008, ja Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 53/2010, Valtion talousarvion tasapainottaminen. Perustuslakiasäätelyn muutostarve. Helsinki 2010.

157 Ks. myös Tullock: The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* 5:3, 1967, s. 224–232, joka puhui viimeksi mainitun kaltaisiin ilmiöihin liittyen rent reeking'stä.

158 Ks. esimerkiksi Vesänen: Valtiontalouden hoidosta. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 151*. 1970, Porvoo, s. 91 ja Lahtinen & Mäki-Fränki & Määttä & Volk: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009, Helsinki, s. 87–88.

159 Ks. Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö, Komiteamietintö 1990:7., s. 122.

set. Toinen herkkä ja merkittävä kysymys on taloudelliseen kehitykseen liittyvät riskit. Luotettavuus ja oikeellisuus yhdistettynä finanssipolitiikan tietoperustan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen edellyttävät, että niin lähtökohtaoletuksin kuin riskitkin tuodaan avoimella ja mahdollisimman luotettavalla tavalla esille budjetoinnissa. Lähtökohtaoletuksiin kuuluu myös tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien toimenpiteiden vaikutusketjun tunnistaminen ja vaikuttavuuteenkin liittyvien olennaisimpien riskien esiintuominen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnoissa on usein tuotu esille vaikuttavuustavoitteiden asettamisen olennaisena puutteena, ettei vaikutusmekanismeja tavoitteiden ja tulosten välillä ole tunnistettu.¹⁶⁰ Tavoiteltuja tuloksia ei voida avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen perustuvassa järjestelmässä rakentaa toiveiden eikä myöskään erittelemättömien toimenpiteiden varaan.

Täydellisyysperiaatteen kannalta keskustelua herättävä seikka on muun muassa se, että vain noin 73 prosenttia valtion talousarvion määrärahoista on sisällytetty koko vaalikautta sitovaan menokehykseen. Valtiontalouden kehyksissä vuosille 2011–2014 kehysten ulkopuolelle jäävien menojen suuruudeksi on arvioitu 12,3 miljardia euroa vuodelle 2011¹⁶¹, kun tarkistettu vaalikauden kehys vuoden 2011 hintatasossa on noin 38 miljardia euroa. Kehysten ulkopuolelle jäävät menot, jotka pääasiassa ovat määrältään suhdanteiden ja rahoitusautomaattien mukaan vaihtelevia, liittyvät kiinteästi eräisiin tuloeriin tai joissa valtio toimii teknisenä suorituksen välittäjänä. Vaikka sanoitunlaisia menoja ei sisällytetäkään menokehykseen, on täydellisyys- ja myös luotettavuusperiaatteen hengen mukaista, että nais-

tä menoeristä esitetään mahdollisimman kattava ja luotettava arvio valtioneuvoston kehyspäätöksessä. Tässä suhteessa esimerkiksi valtioneuvoston kehyspäätöstä vuosille 2011–2014 ja vaalikaudella 2007–2010 sovellettua menettelyä voidaan yleisesti ottaen pitää asianmukaisena.

Täydellisyysperiaatteen voidaan laatusstandardina katsoa edellyttävän, että kaikista tuloista ja menoista esitetään ainakin yleisluonteinen arviointi kehyspäätöksen yhteydessä. Täydellisyysperiaatteesta välillisenä laatusstandardina ei puolestaan voida johtaa vaatimusta, että menosäännön tulisi säännellä kattavasti kaikkia menoja vaan menosääntö voidaan rajata kohdistumaan vain niihin menoihin, joiden rajoittamiselle on erityiset finanssipoliittiset perustelut. Julkisen talouden ja pidemmän aikavälin kestävyys- ja tasapainotavoitteissa on toki otettava huomioon myös kehysten ulkopuolisten menojen kehitys. Nekin ovat julkisen vallan rahoitettavaksi tulevia menoja.

Valtiontalouden kehysten suppea kattavuus on muutoinkin kiistatta keskeisimpiä ongelmakohtia, joita menokehykseen Suomessa tällä hetkellä liittyy.¹⁶² Esimerkiksi OECD on Suomen taloutta koskevassa maa-raportissaan kiinnittänyt erityistä huomiota tähän epäkohtaan, koska väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet kohdistuvat erityisesti kunnallisiin palveluihin ja sosiaaliturvarahastoihin.

Perustuslaissa säädettyjen budjettiperiaatteiden valossa varsin pulmallisia ovat myös talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot. Perustuslaissa rahastotalous nähdään poikkeuksena talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja rahastot rajoittavat eduskunnan budjettivaltaa. Perustuslain 87 §:ssä aset-

160 Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle K 12/2009 vp., erityisesti valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastusta koskevat havainnot sekä tarkastusvaliokunnan mietintö TVM 1/2009 vp.

161 Seuraavina vuosina kehysten ulkopuolisten menojen on arvioitu hienoisesti kasvavan absoluuttiselta määrältään, muttei prosentuaalisesti.

162 Harrinvirta & Puoskari: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001. Vaikka heidän kannanottonsa on jo noin 10 vuotta vanha, on sillä relevanssinsa uudistettujen kehysmenettelyjenkin aikakaudella.

taan sisällöllisiä rajoituksia ja erityinen 2/3 määränemmistövaatimus uusien rahastojen perustamiselle ja nykyisten rahastojen tai niiden käyttötarkoituksen olennaiselle laajentamiselle. Rahastot ovat syntyneet historiallisen kehityksen tuloksena ja kukin talousarvion ulkopuolella oleva valtion rahasto on osin oma tapauksensa. Eräiltä osin rahastotalouden kehitykseen ja kasvuun ovat kuitenkin saattaneet vaikuttaa myös hallituksen käyttämät finanssipoliittiset suunnittelujärjestelmät ja säännöt. Esimerkiksi pyritäessä talouspoliittisena tavoitteena pienentämään valtion talousarvion menojen loppusummaa syntyy samalla kannustin järjestää tietyt yhteiskunnallisesti hyödyllisiksi katsotut menot nimenomaan rahastotalouden kautta. Esimerkiksi valtion asuntorahaston historialliseen kehitykseen saattaa sisältyä myös tästä johtuvia piirteitä.

Rahastotalous on taloudellisesti merkittävä kokonaisuus. Valtion vuoden 2009 tilinpäätöskertomukseen koottujen rahastotalouden vuoden 2009 tilinpäätöstietojen mukaan talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen oma pääoma oli 23,9 miljardia euroa. Tästä valtion tulevien eläkemenojen maksuun varautumista varten toimivan valtion eläkerahaston sijoitukset olivat 10,6 miljardia euroa. Rahastotalouden kokonaistase vuonna 2009 oli 25,8 miljardia euroa. Rahastotaloudesta maksetaan myös merkittävässä määrin menoja. Vuonna 2009 talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista maksettiin tuenluonteisia suorituksia eli siirtomenoja valtion liikekirjanpidon kulukäsitteen mukaan kirjattuina noin 744,6 miljoonaa euroa. Osa näistä kuluista on sellaisia menoja, jotka kuuluessaan valtion talousarviotalouteen olisivat kuuluneet vaalikaudella 2007–2010 so-

velletun menosäännön piiriin. Vuonna 2009 elvytystoimina lisättiin muun muassa valtion asuntorahaston kautta annettavien ja siten valtiontalouden kehysten ulkopuolella olevien avustusten ja muiden tukien määrää finanssipoliittisestikin merkittävästi. Tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistarpeita sekä sitä, kuinka hyvin ja millä edellytyksillä kehysjärjestelmä on mahdollistanut elvytystoimet.

Osa talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista on sellaisia, että niiden laissa säädetyt tehtävät voitaisiin hoitaa yhtäläillä myös valtion talousarvion piirissä. Asianomaista tehtävää ja sen rahoittamista koskevalla lainsäädännöllä voitaisiin tällöin järjestää näiden rahastojen tehtävän ja yhteiskunnallisen tavoitteen toteutumisen edellytykset silloinkin, kun rahastot ovat valtion talousarviotalouden piirissä. Perustuslain 87 §:n tavoitteiden ja periaatteiden mukaista olisi säännöllisesti arvioida rahastotalouden ja siihen kuuluvien rahastojen tarve nykyisissä oloissa sekä se onko valtion pysyvien tehtävien hoitaminen valtion talousarvion ulkopuolella olevan rahaston kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vuonna 2009 tuloksellisuustarkastuksen valtion rahastotalouden ohjauksesta ja hallinnosta.¹⁶³ Tarkastuksen perusteella eduskunnan tiedonsaanti rahastojen toiminnasta on vähäistä ja rahastojen talousarvion ulkopuolinen asema kaventaa eduskunnan budjettivaltaa. Rahastotaloudesta ei anneta valtion tilinpäätöskertomuksessa oikeaa ja riittävää kuvaa sillä tavalla mitä eduskunta on edellyttänyt valtiontaloudellista raportointia ja tilivelvollisuutta kehittäneiden

163 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Valtion rahastotaloutta käsitellään finanssipolitiikan ja budjetoinnin näkökulmasta myös valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 12/2009 vp.

uudistusten yhteydessä. Kriittiset havainnot voidaan laajentaa koskemaan myös valtiontalouden kehysmenettelyä. Valtiontalouden kehysten valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö kokoaa myös valtiovarainministeriön antamien laadintamääräysten ja niiden liitteenä olevan lomakkeen mukaisesti talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ennakoitua rahoituslaskelmat.¹⁶⁴ Näitä tai näistä koottua yhteenvetoa ei kuitenkaan sisällytetä tai liitetä valtiontalouden kehyspäätökseen tai sen liitteisiin eikä se siten sisälly myöskään eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä annettavaan selontekoon.¹⁶⁵

Rahastotaloudesta ei laadita erillistä katsausta myöskään valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä valtiovarainministeriön kansantalousosastolla koottavaan ja erillisenä julkaisuna julkaistavaan kevään taloudelliseen katsaukseen, johon vuodesta 2010 lähtien valtiontalouden kehyspäätöksessä on kehysten taustamateriaalina nimenomaisesti myös viitattu.¹⁶⁶ Taloudellisessa katsauksessakin keskitytään valtion talousarvion eli valtion budjettitalouden tarkasteluun. Taloudellisessa katsauksessa tarkastellaan lisäksi valtiontaloutta ja sen tasapainoa (nettoluotonantoa) kansantalouden tilinpidon käsittein, jolloin talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot sisältyvät valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta tarkasteluun. Tilastokeskus on muuttanut kansantalouden tilinpidon luokitusten soveltamista Suomessa vuodesta 2010 lukien siten, että valtion eläkerahasto luetaan työeläkelaitokset -sektoriin eikä osaksi kansantalouden tilinpidon mukaista valtionhallintoa (central government). Taloudellisen katsauksen tar-

kastelussa mainitaan erikseen valtionhallinnon nettoluotonanto ja valtion rahastotalouden yhteenlaskettu tuloylijäämä, joka sisältää myös valtion eläkerahaston. Taloudellisen katsauksenkaan perusteella ei saa kokonaiskuva valtion rahastotaloudesta.

Valtiovarainministeriöllä kootusti olevan tietoaineiston perustalta eduskunnalla on toki mahdollisuus saada selvityksiä myös rahastotaloudesta. Läpinäkyvyyden ja avoimuuden vaatimukset sekä täydellisyysperiaatteen hengen mukaisen valtiontalouden kokonaiskuvan helppo saatavuus eivät kuitenkaan toteudu. Oikeudellisesta näkökulmasta olisikin perusteltua arvioida uudelleen valtiontalouden kehysjärjestelmän suhdetta talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kautta hoidettavien valtion pysyvien tehtävien rahoitukseen. Tätä kysymystä käsitellään finanssipolitiikan vaikuttavuuden näkökulmasta tarkemmin jäljempänä tässä kertomuksessa.

Kattavuuden osalta pulmallisia voivat periaatteessa olla myös erityistehtävää toteuttavat valtion määräysvallassa olevat yhtiöt. Uusittu osakeyhtiölainsäädäntö sallii varsin laajalti ja väljin menettelytapasäännöksin käyttää osakeyhtiömuotoa myös muuhun toimintaan kuin liiketoiminnan muodossa tapahtuvaan voitontavoitteluun. Yhtiöille, joissa on vain rajoitettu joukko omistajia ja varsinkin yhtiöille, joissa valtio on ainoana osakkeenomistajana, voidaan yhtiöjärjestyksessä varsin vapaasti määritellä voittoa tavoittelemattomia tehtäviä. Nämä voivat olla myös julkisia hallintotehtäviä. Tällöin valtionyhtiöt voivat merkitä poikkeusta eduskunnan budjetitivallasta ja heikentää valtiontaloudesta saatavaa kuvaa ja valtion toimintojen ohjatta-

164 Ks. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, valtiovarainministeriö TM 0802, 2.4.2008.

165 Ks. esim. Valtiovarainministeriö: Valtiontalouden kehukset vuosille 2011–2014, VM/2202/02.02.00.00/2009.

166 Ks. Valtiovarainministeriö: Valtiontalouden kehukset vuosille 2011–2014, VM/2202/02.02.00.00/2009 ja Valtiovarainministeriö: Taloudellinen katsaus, kevät 2010, Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2010.

vuotta kokonaisuutena. Yhtiömuotoinen toiminta saattaa muodostua myös keinoksi kiertää valtiontalouden kehysten asettamia menorajoitteita. Kysymys onkin osittain nousut esille pohdittaessa esimerkiksi liikenneväyliin tehtävien investointien rahoitustarvetta. Valtiontalouden kehysten asettama niukkuus investoinneille on osin vilkastuttanut keskustelua erilaisista uusista rahoitusmalleista. Silloin menot ovat myös kehysten asettamien rajoitteiden ulkopuolella. Julkisten hallinto- ja palvelutehtävien järjestäminen yhtiömuodossa merkitsee poikkeusta eduskunnan budjettivallasta ja sen vuoksi järjestelyihin tulee olla toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta lähtevät perustelut. Arviotaessa valtiontalouden kehysmenettelyä ja yleensä finanssipolitiikan sääntöjä oikeudellisesta näkökulmasta onkin kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät finanssipolitiikan hallintavälineet luo perusteettomia kannustimia siirtää toimintaa yhtiömuotoon tai muuten valtion talousarvion ulkopuolelle.

Valtiontalouden kehysten kattavuuden kannalta haasteeksi ovat muodostuneet verotuet eli veromenot.¹⁶⁷ Kehysmenettely on haluttu pitää hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisena, mistä johtuen verotukia ei ole otettu kehysjärjestelmässä tapahtuvan tarkastelun piiriin. Valtiovarainministeriön valtiontalouden kehysjärjestelmää arvioineen ja kehittäneen asiantuntijatyöryhmän muistiossa todetaan, että verotukien yksittäisen arvon esittäminen voi olla vaikeaa

ja siksi verotukien sisällyttäminen on hallinnollisesti hankalaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on korostanut tarvetta kehittää menetelmiä, joiden avulla verotuet tulevat samanlaisen arvioinnin kohteeksi kuin suorat tuet.¹⁶⁸ Eduskunnan kannanottoa perustelee se, että verotuet voidaan usein nähdä vaihtoehtoisina keinoina suorille tuille tai tulonsiirroille.¹⁶⁹ Eduskunnan kannanotto onkin johtanut uuden verotukia koskevan perusselvityksen laatimiseen ja verotukia koskevien tietojen esittämiseen valtion talousarvioesityksessä kunkin asianomaisen verotulomomentin perusteluissa.¹⁷⁰ Täydellisyysperiaatteen ja kattavuuden hengessä olisi periaatteissa perusteltua, että tarkoitukseltaan valtion menoja vastaavia tulonmenetyksiä tarkasteltaisiin valtiontalouden kehysten yhteydessä. Verotukien arviointiin ja esittämiseen liittyvät tekniset vaikeudet on luonnollisesti otettava huomioon ja voidaan myös ottaa huomioon. Eduskunnan finanssivallan kannalta tärkeää olisi kuitenkin, että valtiontalouden kehysmenettelyn yhteydessä arviointiin julkisen talouden tilaa kokonaisuutena ja esitettäisiin kokonaisuuden arvioinnin kannalta oikeat ja riittävät tiedot.

Kehyspäätöstä on aiheellista arvioida sekä ennako- että jälkivalvonnan näkökulmasta. Ennakkovalvontaa silmällä pitäen on tärkeää, että kehyspäätöksestä ilmenee, minkälaisen tietoperustan ja lähtöoletusten varaan kehyspäätös rakentuu. Jälkivalvonnan kannalta kehyspäätöksissä on arvioitava, miten

167 Ks. laajemmin veromenoista esimerkiksi OECD: Tax Expenditures in OECD Countries, 2010, Paris. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 141/2007, Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen. Helsinki 2007.

168 TrVL 2/2009 vp – VNS 3/2009 vp sekä TrVM 5/2010 vp – K 11/2010 vp, K 13/2010 vp.

169 Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota yllä mainittuun seikkaan esimerkiksi kertomuksessa K13/2010 vp., Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

170 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT: Verotuet Suomessa 2009, valmisteluraportit 5, lokakuu 2010. Valtion talousarvioesityksen perusteluihin on valtion vuoden 2011 talousarvioesityksestä lähtien lisätty verotukien tarkastelua ja kunkin asianomaisen verotulomomentin perusteluissa tarkastellaan momentille liittyviä verotukia. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on arvioinut lausunnossaan vuoden 2011 talousarvioesityksestä tämän olevan parannus aikaisempaan verotukien käsittelyyn. Tarkastusvaliokunta painottaa valtiontalouden kokonaisuuden tarkastelua erityisesti tilanteessa, jossa julkisessa taloudessa on vakava kestävyysvaje. Tällöin on tärkeää tarkastella valtion velkakehitystä ja velanottoa sekä verotukien määrää ja niiden vaikutuksia verotukien kertymään, ks. eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausunto TrVL 6/2010 vp.

hyvin aikaisemmin tehdyt menoarviot ovat osuneet kohdalleen ja kuinka hyvin meno-kehys on pidätellyt menojen kasvua. Luotettavuusperiaatteen hengen mukaista on joka tapauksessa tehdä jälkikäteen selkoa siitä, mikäli aikaisemman kehyspäättöksen menoarviot ovat osoittautuneet olennaisesti toteutumista poikkeaviksi. Tähän liittyy elimellisesti sen selvittäminen, mistä syistä poikkeamat ovat johtuneet.

Kokonaisuutena arvioiden on todettavissa,

että budjettiperiaatteista nimenomaan täydellisyys- ja luotettavuusperiaatteet on edellä esitetyssä muodossa otettava huomioon valtiontalouden kehyksiä laadittaessa. Tämä luo samalla keinon muodostaa kehysmenetelystä ja talousarvion laadinnasta eheä ja johdonmukainen kokonaisuus. Budjettiperiaatteet on säädetty eduskunnan budjettivalan suojaksi¹⁷¹, joten täydellisyys- ja luotettavuusperiaatteen huomioon ottaminen on tätäkin taustaa vasten perusteltua.

¹⁷¹ Yllä mainittua seikkaa on korostanut esimerkiksi Tuori: Budjetti, laki ja suunnitelma, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, 1985, Valtion painatuskeskus. Helsinki, s. 23.

4.5 Finanssipolitiikan sääntöihin liittyviä EU-oikeudellisia näkökohtia

Finanssipolitiikan sääntöjä ja hallintavälineitä koskeva oikeudellinen keskustelu ja arviointi ovat perinteisesti tapahtuneet kansallisen valtiosäännön lähtökohdista. Oikeuden eurooppalaistuminen vaikuttaa kuitenkin siihen, että finanssipolitiikan sisältöön, menettelyihin ja yleensäkin kansalliseen budjettioikeuteen kohdistuu lisääntyvässä määrin EU-oikeuden ja laajemman eurooppaoikeuden vaikutuksia.

Finanssipolitiikan menettelyiden ja hallintavälineiden avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä objektiivisuuden sisältöä oikeusperiaatteina määrittävät osaltaan kansainväliset oikeuslähteet, esimerkiksi Euroopan neuvoston hyvän hallinnon suositukset ja unionin perusoikeusperuskirjaan ja unionin oikeuteen muuten sisältyvät hyvän hallinnon periaatteet. Käsitys avoimesta, tehokkaasta ja objektiivisesta hyvästä hallinnosta ja hyvästä hallintotavasta saa näin vähitellen yhä enemmän vaikutteita yhteisestä eurooppalaisesta oikeusperinteestä. Tällainen periaatteiden sisältöä muokkaava vaikutus voi olla pitkällä aikavälillä hyvinkin merkittävää.

Euroopan unionin oikeudella on suoraa vaikutusta jäsenvaltioiden finanssipolitiikan sisältöön. Euroopan unionin talous- ja rahaliitossa ja sen keskeisessä osassa, vakaus- ja kasvusopimuksessa on myös oikeudellisesti velvoittavia säännöksiä, oikeusnormeja. Tällaisia ovat velvoite välttää liiallisia alijäämiä, vakaushjelman laadintaan ja liiallisten alijäämien menettelyyn sovellettavat menettelytapa-säännökset sekä velvoittavat menet-

telytapanormit ennakollisessa valvonnassa. Oikeudellisesti velvoittavia ovat myös komissiolle raportointia ja tilastojen laadintaa koskevat unionin oikeuden säännökset. Unionin oikeuden voidaan katsoa rajoittavan kansallista finanssivaltaa siinä mielessä, että vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesti velvoittavista rajoista poikkeavien kansallisten finanssipoliittisten päätösten voidaan katsoa rikkovan unionin jäsenyyssvelvoitteita.¹⁷²

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artikla sisältää unionin ja sitä ennen yhteisön oikeuteen pidempään sisältyneen yleisen unionilolaliteettivelvoitteen. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin unionin perustana olevista sopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Jäsenvaltioiden on myös pidättäydyttävä toimista, jotka saattaisivat vaarantaa unionin tavoitteiden saavuttamisen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artikla asettaa perustamissopimuksen tasoiset oikeudelliset perusteet talous- ja rahaliitossa sovellettaville julkista velkaa ja alijäämiä koskeville kriteereille. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteenä 12 on pöytäkirja liiallisten alijäämien menettelystä. Pöytäkirjan 3 artikla asettaa jäsenvaltioille nimenomaisen velvollisuuden varmistaa, että jäsenvaltion kansalliset budjettimenettelyt mahdollistavat Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta ja sen pöytäkirjasta johtuvien jäsenvaltion velvoitteiden toteuttamisen. Unionilolaliteettiin ja Euroopan unionin toi-

¹⁷² Euroopan unionin talous- ja rahaliiton ja erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen vaikutuksia eduskunnan ja kuntien kansalliseen finanssivaltaan arvioidaan Jani Wackerin Tampereen yliopistossa vuonna 2009 hyväksytyssä julkisoikeudellisessa väitöskirjatutkimuksessa, ks. Wacker: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan : tutkimus unionin vakaussääntelyn oikeudellisesta merkityksestä. Tampere University Press 2009.

minnasta tehdyn sopimuksen ja sen liitepöytäkirjan määräyksiin sisältyy velvoite ryhtyä kansallisella tasolla kaikkiin sellaisiin toimiin, joilla muun muassa vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesti velvoittavat rajat ja menettelyt voidaan saavuttaa. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklan mukainen talouspolitiikan koordinaatio niin ikään asettaa unionilolajiteettiin perustuvia velvoitteita. Yleisen kansainvälisen oikeuden sopimuslajiteettivelvoitteiden perusteella on unionilolajiteetin mukaisena toimintana pidettävä myös sellaisen kansallisten menettelyiden käyttöönottoa, jotka edistävät kansainvälisen velvoitteen ja sen mukaan sovittujen tavoitteiden saavuttamista.

Euroopan komission suorittamassa unionin jäsenvaltioiden talouspolitiikan valvonnanassa on havaittu, että hyvin muotoiltujen finanssipolitiikan sääntöjen käyttö edistää vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamista. Näillä perusteilla voidaan unionin oikeudesta jo nykyiselläänkin johtaa heikko velvoite järjestää sellaiset kansallisen finanssipolitiikan menettelyt, joilla unionin sopimusten ja unionin oikeuden velvoitteet ja tavoitteet voidaan saavuttaa. Nämä näkökohdat osaltaan puoltavat valtiontalouden kehysmenettelyn kaltaisten menettelyiden käyttöä. Unionin oikeuden näkökulmasta myös menettelyiden on oltava riittävän kattavia eli käytännössä ulotuttava myös koko julkiseen talouteen. Unionin oikeuden vaatimukset ja unionin oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen, mukaan lukien kansallinen valtiosääntö, on myös otettava huomioon tulkittaessa mahdollisesti kansallisesta valtiosäännöstä ja

muusta kansallisesta oikeudesta finanssipolitiikan sääntöjen ja kehikoiden käytölle johtuvia rajoitteita. Suomen osalta tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että unionin oikeuden vaatimukset oikeuttavat tarvittaessa säätämään ehtoja ja rajoituksia muun muassa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ja siihen kuuluvan talousautonomian käytölle.

Finanssikriisin ja taantuman sekä erityisesti euroaluetta mutta samalla koko Euroopan unionia vaivaavan julkisen talouden velkakriisin yhteydessä Euroopan komissio on tehnyt myös säädösehdotuksia talous- ja rahaliiton ennaltaehkäisevien ja korjaavien osien tehostamiseksi. Komission ehdotukset sisältävät nykyisten talous- ja rahaliittoa koskevien unionin asetusten uudistusehdotusten ja makrotaloudellisten epätasapainojen ennaltaehkäisyä ja korjaamista koskevan uuden asetuksen lisäksi myös ehdotuksen neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista.¹⁷³ Direktiivi vahvistaisi osaltaan avoimuuden ja objektiivisuuden, vaatimuksia kansantalouden tilinpidossa ja laajemmin kansallisen finanssipolitiikan perustana olevien ennusteiden ja oletusten laatimisessa ja esittämisessä. Direktiiviehdotus lähtee sääntöperusteisen finanssipolitiikan soveltamisen hyödyllisyydestä ja edellyttäisi jäsenvaltioilta monivuotisia ja numeerisia koko julkisen talouden kattavia sääntöjä eli julkisen talouden kehyksiä sekä niiden noudattamisen avointa ja objektiivista seuranta- ja arviointia. Direktiiviehdotuksen säännökset ovat varsin yksityiskohtaisia ja pitkälle meneviä. Direktiiviesityksen 2 artiklassa julkisen talouden ke-

173 Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista KOM (2010) 523 lopullinen. Ehdotuksen sisällöstä ja asiayhteydestä sekä Suomen kannasta siihen ks. valtioneuvoston kirjelmä komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi U 34/2010 vp. ja asiaan läheisesti liittyvä valtioneuvoston selvitys Suomen kannoista van Rompuy'n työryhmän työhön ja komission tiedonantoon talouspolitiikan koordinaation tiivistämisestä E 31/2010 vp. sekä niistä annettu eduskunnan suuren valiokunnan lausunto SuVL 9/2010 vp. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Eurooppa 2020-strategiasta.

hyksellä tarkoitetaan varsinaista finanssipoliittista sääntöä laajemmin erilaisia menettelyitä ja instituutioita, jotka ovat julkisyhteisöjen finanssipolitiikan perustana. Näiden kehysten yksi osa olisivat numeeriset finanssipolitiikan säännöt.

Valtioneuvosto tukee komission säädösehdotuksia. Komission ehdotus kansallisen tason finanssipolitiikan sääntöjä ja julkisen talouden kehikoita koskevien ratkaisujen kodioidinnista rakentuu näkemyksille parhaita käytännöistä.¹⁷⁴ Yleisten periaatteiden tasolla direktiiviehdotus vastaa esimerkiksi kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n koamia hyviä käytäntöjä ja käytännesääntöjä sekä myös Suomessa sovellettavia hyvän budjetoinnin ja hyvän hallinnon periaatteita. Valtioneuvoston arvion mukaan direktiivin toteuttamiseen ei liity ainakaan ylitsepääsemättömiä vaikeuksia. Käytännössä direktiiviehdotus ei tuo periaatteellisesti merkittä-

viä uusia velvoitteita, koska jäsenvaltioiden velvoite luoda tarvittavat julkisen talouden kokonaisuutta tarkastelevat mekanismit on jo asetettu unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut komission vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisen tehostamiseksi esittämää säädöspakettia ja sen osana myös julkisen talouden kehyksiä koskevaa direktiiviehdotusta. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ehdotukset eivät sisällä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Kokonaisuutena uusilla säännöksillä saattaa niiden soveltamisesta riippuen olla merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia eduskunnan finanssivallan kannalta.¹⁷⁵

174 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission vakaus- ja kasvusopimusta koskevasta säädösehdotuspaketista U 34/2010 vp.
175 PeVL 49/2010 vp.

5 Kehysprosessi

5.1 Yhteenveto tarkastushavainnoista

Valtiontalouden kehysmenettely katsotaan hyvin onnistuneeksi valtiontalouden suunnittelun välineeksi sekä valtiovarainministeriön että sektoriministeriöiden virkamiesten keskuudessa. Kehysmenettely on parantanut määrärahojen käytön suunnittelua, poistanut valtion talousarviokäsittelyyn liittyviä paineita sekä luonut tehokkaan yhteistyön ilmapiirin. Kehysmenettely vakauttaa valtion menojen tason. Suomalaisessa monipuoluehallitusjärjestelmässä kehysmenettely luo hallitusohjelman tukena vahvan pohjan hallituksen toiminnalle. Poliittisten toimijoiden ja virkamiesten sitoutuminen kehysmenettelyyn on hyvin vahvaa.

Tarkastuksen perusteella valtiontalouden kehysten hallinnollinen valmistelu on kehysprosessiin osallistuvien tahojen mukaan hyvää. Prosessin avoimuutta ja ohjeistusta olisi osin edelleen tarpeen kehittää. Prosessin suurin ongelma on aikataulujen kireys. Kehysprosessin virkamiesvalmistelun prosessit ja roolit ovat toimivat. Sektoriministeriöiden virkamiesvalmistelijoilla on osin toiveita ja odotuksia vaalikauden 2007–2010 käytäntöjä sisällöllisemmästä valmistelun ohjeistamisesta valtioneuvoston tasolla siten, että valmisteluohjeissa suunnattaisiin myös politiikan tavoitteita ja sisällöllisiä painotuksia virkamiesvalmistelua varten.

Tarkastuksen perusteella sektoriministeriöiden kehusehdotukset ja niiden valmisteluaineisto on laadultaan epätasaista. Laatu voitaisiin parantaa nykyistä järjestelmällisemmällä yhteisellä palautemenettelyllä.

Valtiontalouden ja toiminnan suunnittelua ja seuranta leimaa kokonaisuudessaan aikataulupaine, jota kuvattiin myös ”ikuisen suunnittelun oravanpyöräksi”. Kokonaisnäkemyksen muodostaminen valtiontalouden ja kunkin hallinnonalan tilasta ja tulevaisuuden tarpeista sekä hallitusohjelman ja kehysten välisestä suhteesta vaikeutuu, kun ministeriöiden valmisteluresurssit, erityisesti talousyksiköiden resurssit, on kiinnitetty toistuvien suunnitteluasiakirjojen laatimiseen. Merkittävien uudelleenkehennysten valmistelu ja aidompi strateginen suunnittelu vaatisivat enemmän aikaa ja mahdollisuuksia keskittyä olennaiseen.

Hallitusohjelman yhteys kehysten valmisteluun on vaikeasti todennettavissa. Kehysvalmistelu kytkeytyy finanssipoliittisena valmistelumenettelynä sellaisenaan suoraan hallitusohjelmaan ja hallitusohjelman muita toimenpiteitä toteutetaan hallitusohjelman mukaan valtiontalouden kehysten puitteissa. Yhteys on epäselvempi ja heikompi politiikkakokonaisuuksien ja hallinnonalojen kehysvalmistelun ja hallitusohjelman välillä. Käytännössä kehysvalmistelussa hallitseva talousarvion momenttikohtainen valmistelu ja tarkastelu irrottavat talous- ja politiikkasuunnittelun toisistaan. Poliitiikan sisältölinjauksia ja resurssien kohdentamista olisi tarpeen lähentää toisiinsa.

Poikkihallinnollisia kokonaisuuksia olisi perusteltua tarkastella kehysvalmistelun jokaisen prosessivaiheen aikana lähtien kun-

kin hallinnonalan ministeriön kehysvalmistelusta. Näin strategisia politiikkasältöjä koskevat kysymykset ja resurssien tarkastelu saataisiin lähentymään toisiaan.

Sektoriministeriöissä koettiin osin epävarmuutta ja osin epäselvyyttä hallinnonalojen yhdenvertaisesta kohtelusta ja johdonmukaisuudesta silloin, kun valtiovarainministeriön valmistelussa käsitellään kehysten sisäisiä uudelleenkohdennuksia ja tehdään sektoriministeriön ehdotuksiin leikkauksia. Epävarmuus voi johtaa siihen, etteivät ministeriöt välttämättä tee kaikkia hyvän valmistelun kannalta tarpeellisia ehdotuksia. Ministeri-

öt saattavat jättää esittämättä uudelleenkohdennuksia pelätessään, että esitetty yhden momentin säästö tulee hyväksytyksi mutta lisäys toisella momentilla ei tule.

Yleiset periaatteet, joilla valtiovarainministeriö tekee ministeriöiden esityksistä poikkeavia esityksiä ja hyväksyy tai hylkää ministeriöiden uudelleenkohdennusehdotuksia, tulisi esittää vielä selkeämmin ja avoimemmin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa saaman käsityksen mukaan eri hallinnonalojen yhdenvertaisessa kohtelussa ei kuitenkaan ilmennyt merkittäviä puutteita tai ongelmia.

5.2 Kehysten hallinnollisen valmistelun käytännön toimijat ja ohjaus

5.2.1 Prosessinomistaja ja toimijat

Valtiontalouden kehysten valmistelu ja valmistelu-prosessin ohjaus kuuluu valtion talousarviosta annetun asetuksen ja valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen perusteella valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriössä kehysprosessista vastaa valtiovarainministerin ohjauksessa budjettiosasto, mutta muut valtiovarainministeriön osastot osallistuvat kehysvalmisteluun. Verrattuna useisiin muihin valtioneuvoston horisontaalisiin prosesseihin, esimerkiksi hallituksen esityksen valmisteluun tai hallituksen horisontaalisista strategioista päättämiseen, on valtiontalouden kehysten valmistelun prosessin vaiheet ja vastuut hyvin selkeästi määriteltä.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto tuottaa finanssipolitiikan valmistelu-prosessiin kokonaistaloudelliset ennusteet ja kestävyyslaskelmat. Kansantalousosasto seuraa, analysoi ja ennustaa talouden kehitystä ja julkaisee säännöllisesti kehitystä kuvaavia katsauksia. Kansantalousosaston tehtäviin kuuluvat talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja kansantalouden näkökulman esiintuominen päätöksentekoa varten. Ennusteiden laadinnan keskeisenä tehtävänä on tuottaa aineistoa talouspolitiikan valmistelua, erityisesti vuotuisen talousarvion ja keskipitkän ajan kehysbudjetin laatimista varten.

Valtiovarainministeriön budjettiosasto on vastuussa kehysten kokoamisesta. Edellisen vuoden kehyspäätös on uuden kehys ehdotuksen pohjana. Budjettiosasto huolehtii myös valtiontalouden hoidosta ja ohjaa val-

tion taloushallintoa sekä vastaa valtion kirjanpidon ja laskentatoimen yleisistä perusteista. Valtiovarainministeriön tulotyöryhmä tuottaa kehysprosessiin ennusteet verotuloista.

Virkamiesvalmistelun osalta kehysprosessin roolit ja vastuut on koettu hyvin toimiviksi. Valtiovarainministeriön budjettiosasto toimii kehysmenettelyn prosessin haltijana ja tarkastuksen mukaan sektoriministeriöt luottavat budjettiosaston valmisteluhenkilöstön osaamiseen.

Sektoriministeriöt valmistelevat oman hallinnonalansa kehys ehdotuksen valtiovarainministeriöltä saadun ohjeen ja valtioneuvoston edellisen kehys ehdotuksen pohjalta käyttäen apuna hallinnonalan virastojen talous- ja toimintasuunnitelmia. Hallinnonalan valmistelun tuloksena saadaan hallinnonalan kehys ehdotus ja mahdollisesti erikseen budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen ennakkoivat rahoituslaskelmat.

5.2.2 Valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmisteluaikataulu

Heti kautensa alussa hallitus on päättänyt hallitusohjelmaan perustuvat vaalikauden kehukset ja niiden konkretisoinnin sisältävät valtiontalouden kehukset tai valtiontalouden tarkistetut kehukset. Uuden hallituksen ensimmäinen kehyspäätös toukokuussa on vaalikausilla 2003–2006 ja 2007–2010 pohjautunut edellisen vaalikauden hallituksen edellisessä maaliskuussa tekemään kehyspäätökseen, johon on sitten tehty halli-

tusohjelmasta johtuneet muutokset. Vaalikauden kehyykset kattavat koko nelivuotisen hallituskauden ja ne asettavat vaalikaudelle menokaton, joka koskee pääosaa valtion budjettitalouden menoista. Kokonaismenokatto jaetaan edelleen hallinnonalakohtaisiin kehyyksiin.

Vuosittain joka kevät tehdään maaliskuussa valtiontalouden kehyspäätös (taulukko 1), jolloin seuraavan budjettivuoden kehyykseen tehdään tekninen hinta- ja kustannustasokorjaus (koska vaalikauden kehyykset annetaan ensimmäisen vuoden hintatasossa) sekä tarvittaessa rakenteellisia muutoksia eli talousarvion rakenteen muutosten mukaisia siirtoja hallinnonalojen ja momenttien välillä.¹⁷⁶

Valtiontalouden kehysten laatiminen alkaa jo edeltävän vuoden lopulla sektoriministeriöissä, jotka tekevät valtiovarainministeriölle hallinnonalansa kehyysehdotuksen. Tammi–helmikuussa valtiovarainministeriö käsittelee ehdotukset, minkä jälkeen valtiovarainministeriö ja sektoriministeriöt käyvät kahdenvälisiä neuvotteluita auki olevista asioista. Neuvottelujen jälkeen valtiovarainministeriö kokoaa kehyysehdotuksen ja maaliskuussa hallitus kokoontuu kehyysehdotukseen eli kehyyriiheen, jossa kokonaiskehyy ja hallinnonalojen kehyykset sisällöllisesti sovitaan. Tuloksena on lopullinen kehyysehdotus, jonka valtioneuvosto istunnossaan muodollisesti päättää, ja joka koostuu neljästä tulevan vuoden määrärahaehdotuksesta eli yksittäisen budjettivuoden (kehyyksen piiriin kuuluvien määrärahojen ylärajasta).¹⁷⁷

Joka vuosi tehdään kehyysehdotus neljäksi vuodeksi eli lisätään yksi uusi vuosi. Näin ollen uuden hallituksen aloittaessa kautensa kehyykset ovat jo olemassa koko tulevalle hallituskaudelle. Kyseessä ovat kuitenkin

niin sanotut tekniset kehyykset, joista ilmenee jo tehdyistä päätöksistä juontuvat menot, ja joihin sitoutuminen on uuden hallituksen päätöksen varassa. Esimerkiksi vuonna 2007 eduskuntavaalit pidettiin vasta kehyysehdotuksen jälkeen, joten hallitus antoi ensin oman menosääntönsä ja sen jälkeen tarkisti vuosien 2008–2011 kehyyksiä toukokuussa. Vanhan hallituksen viimeinen kehyysehdotus ei kuitenkaan välttämättä ole pelkkä peruslaskelma, vaan mukana voi olla myös harkinnanvaraista osuutta, josta kerrotaan kehyysehdotuksen tekstiosassa.¹⁷⁸

Näin syntynyt valtiontalouden kehyysehdotus muodostaa ylärajan pääosalle valtion talousarvion määrärahoista. Kun kehyysehdotus on maaliskuussa tehty, voi valtion talousarvioesityksen laadinta annettujen kehysten puitteissa alkaa. Käytännössä kuitenkin valtiovarainministeriössä ja ministeriöissä työtetään talousarvioehdotuksia jo tammikuusta alkaen samanaikaisesti kuin kehyysehdotusta valmistellaan.

Valtiovarainministeriö ohjeistaa talousarvion laadinnassa ministeriöitä, jotka puolestaan antavat ohjeita alaisilleen virastoille ja laitoksille. Toukokuussa ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriöön hallinnonalansa talousarvioehdotuksen, jota valtiovarainministeriö käsittelee kevään ja kesän aikana. Heinä – elokuun vaihteessa valtiovarainministeriö tekee ministeriöiden budjettiehdotusten perusteella ehdotuksensa valtion talousarvioesitykseksi ja toimittaa ministeriökohittaiset ehdotukset asianomaisille ministeriöille. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö käy jokaisen sektoriministeriön kanssa neuvottelukierroksen, jossa osapuolet pyrkivät sopimaan määrärahojen mitoituksista.

Elokuussa hallitus kokoontuu paripäiväi-

176 Valtiovarainministeriön sisäiset prosessikortit, 4.3.2008. Valmisteluajataulu on kuvattu esim. Valtioneuvoston verkkosivuilla <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/talousarvio/fi.jsp>; http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/01_talousarvio/index.jsp.

177 Valtiovarainministeriö: Budjettisanasto, Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 7/2001.

178 Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

seen budjettiriiheen keskustelemaan valtiovarainministeriön ehdotuksesta talousarvioesitykseksi ja päättämään sen lopullisesta sisällöstä. Hallituksen viimeistelemä talousarvioehdotus esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle ja tasavallan presidentille. Valtiovarainministeriö tekee yleensä marraskuussa täydentävän talousarvioesityksen eduskunnalle, jossa hallitus täydentää ja tarkentaa muun muassa tarkentuneiden talousennusteiden ja tuloarvioita ja lakisääteisten menojen kehitystä koskevien ennusteiden pohjalta talousarvioesitystään. Täydentävässä talousarvioesityksessä voidaan esittää myös harkinnanvaraisia eli tarkentuneisiin politiikkalinjauksiin perustuvia muutoksia. Täydentävä esitys voidaan tehdä aina siihen asti kunnes valtiovarainvaliokunta on antanut mietintönsä. Eduskunta käsittelee esityksen syysistuntokaudella ja hyväksyy sen yleensä joulukuun puolella välissä täysistunnossaan. Vuoden aikana eduskunnalle voidaan tarvittaessa antaa lisätalousarvioesityksiä, jotka noudattavat edellä kuvattua prosessia, joka tosin etenee nopeammassa aikataulussa.

Valtion tilinpäätöskertomuksen laatiminen alkaa marraskuussa, kun valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto valmistelelee tilinpäätöskertomuksen laadintaohjeen ministeriöille. Joului- ja huhtikuun välillä valtiovarainministeriö, sektoriministeriöt ja valtiokonttori valmistelevat osaltaan tilinpäätöstä ja tilinpäätöskertomusta, jonka valtiovarain controller -toiminto kokoaa ja valmistelelee huhtikuun loppuun mennessä. Tilinpäätös siis valmistuu tilinpäätösvuotta seuraavan vuoden huhtikuussa.¹⁷⁹

Lain mukaan hallituksen tulee antaa jokaiselta varainhoitovuodelta tilinpäätöskertomus eduskunnalle seuraavan vuoden ke-

säkuun loppuun mennessä. Tilinpäätöskertomusprosessia on kuitenkin aikaistettu ja se on annettu vuodesta 2008 lähtien jo toukuukuun puolivälissä. Koska eduskunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tilinpäätöstietojen käsittely keväällä mahdollistaisi niiden hyödyntämisen budjettivalmistelussa, on valtiovarainministeriö tiedustellut valtiokonttorilta mahdollisuutta saada alustavia tilinpäätöstietoja vielä edellisvuosiakin aikaisemmin.¹⁸⁰

5.2.3 Kehysvalmisteluprosessin vaiheet

Kehysvalmisteluprosessin kuvaus perustuu suurelta osin valtiovarainministeriön sisäiseen kehysmenettelyn prosessikuvaukseen ja ministeriöille annettuihin ohjeisiin kuten pyyntökirjeisiin. Kuvauksen todentamista täydentävät valtiovarainministeriössä kehysmenettelyyn osallistuvien virkamiesten, valtiovarainministeriössä hallinnonalaista vastaavan virkamiehen eli sektorihenkilöiden sekä sektoriministeriöiden taloushallinnon johdon haastattelut.

Valtiovarainministeriön pyyntökirje ministeriöille

Kehysprosessi alkaa lokakuussa, kun valtiovarainministeriö laatii kehys ehdotuksen pyyntökirjeen, jossa se ohjeistaa ministeriöitä kehys ehdotuksen sisällöstä, rakenteesta ja aikataulusta. Prosessin ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu myös kehysten valmistelussa käytettävän Kehys- ja budjettitietojärjestelmän asianmukainen pohjustaminen valtiovarainministeriössä.

¹⁷⁹ Valtiovarainministeriön sisäiset prosessikortit.

¹⁸⁰ Valtiovarainministeriön virkamiesmuistio, 2.7.2010.

TAULUKKO 1: TAVOITEAIKATAULU VAALIKAUDELTA 2007–2010

	Kehysprosessi	TAE-prosessi	Tilinpäätösprosessi	
lokakuu	VM:n pyyntökirje ministeriöille			lokakuu
marraskuu	Hallinnonalan valmistelu sektoriministeriöissä sekä niiden alaisissa virastoissa ja laitoksissa		Valtion tilinpäätöskertomuksen laadintaohjeen valmistelu	marraskuu
joulukuu			Tilimuistutuskertomuksen ja talousarviolausumavastausten valmistelu;	joulukuu
tammikuu	VM:n sisäinen käsittely hallinnonalojen kehyksistä		hallinnonalan valmistelu; valtiokonttorin tilinpäätösprosessi	tammikuu
helmikuu	VM:n ja ministeriöiden kahdenväliset neuvottelut			helmikuu
maaliskuu	Hallituksen kehysneuvottelu	VM:n pyyntökirjeen laadinta		maaliskuu
huhtikuu	Vuoden $t+1$ kehys valmis	Hallinnonalan valmistelu sektoriministeriöissä sekä niiden alaisissa virastoissa ja laitoksissa.	Tilinpäätöskertomuksen kokoaminen ja arviointi	huhtikuu
toukokuu		1. LTAE ja sen täydennys	Vuoden t tilinpäätös valmis	toukokuu
kesäkuu		VM:n sisäinen käsittely		kesäkuu
heinäkuu				heinäkuu
elokuu	Kehysprosessi vuodelle $t+2$ alkaa	VM:n ja ministeriöiden kahdenkeskiset neuvottelut	2. LTAE ja sen täydennys	elokuu
syyskuu		Hallituksen paripäiväinen budjettiriihi;		syyskuu
lokakuu	VM:n pyyntökirje ministeriöille	eduskuntakäsittely		lokakuu
marraskuu	Hallinnonalan valmistelu sektoriministeriöissä sekä niiden alaisissa virastoissa ja laitoksissa	TAE täydennys		marraskuu
joulukuu		Eduskunta hyväksyy talousarvion täysistunnossa	Vuoden $t+1$ talousarvio valmis	joulukuu

Kehysten valmistelussa käytettävä Kehys- ja budjettitietojärjestelmä tullaan korvaamaan uudella Buketti-järjestelmällä. Buketissa kehukset, budjetit, tilinpäätökset ja EU-talوسprosessit kuuluvat samaan tietokantaan, mikä helpottaa historiatietojen hakua ja hyödyntämistä. Uudessa järjestelmässä samaa asiakirjaa voidaan muokata monessa paikassa yhtä aikaa ja järjestelmä hallitsee eri versiot automaattisesti. Tähän asti valtiovarainministeriö on käyttänyt sisäisessä valmistelussaan niin sanottua TTS-ALP-tietojärjestelmää. Bukettia käytetään budjettien ja kehysten laadinnassa kaikissa ministeriöissä, eduskunnassa, tasavallan presidentin kansliassa, oikeuskanslerin virastossa sekä eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa.¹⁸¹ Järjestelmän käyttöönotto on siirtynyt vuodelle 2011. Tarkkaa ajankohtaa ei ole vielä määritetty.

Valtiovarainministeriön budjettiosastolla pyyntökirjeen laadinnasta vastaa finanssipolitiikan valmisteluryhmä, kun taas tekninen toteutus kuuluu laskentaryhmälle. Kirjeen sisältämät ohjeet perustuvat valtiovarainministeriön määräykseen. Kirjeen hyväksyy budjettiosaston johto, ja se lähetetään ministeriöille lokakuun puolivälissä. Kehysehdotukset pyydetään toimittamaan joulukuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriön sektoriministeriöille laatima ohjeistus kehysesityksen laatimiseksi on koettu sektoriministeriöissä taroituksenmukaiseksi, vaikkakin siinä korostuvat esitysten toimittamisaikataulut, eikä niinkään sisällöllinen tai laadullinen ohjeistus.

Ministeriöt laativat kehysesityksensä Kehys- ja budjettitietojärjestelmään, jossa on valmiina sekä luku- että liitetietojen pohjat. Uuden kehysesityksen pohjana käytetään

edellistä kehyspäätöstä sekä valtiovarainministeriön kansantalousosaston kokonaistaloudellisia ennusteita ja oletuksia. Pohjassa on myös vertailukohteina viimeisimmän tilinpäätöksen tiedot ja kahden edellisen vuoden talousarvotiedot (ml. lisätalousarvot). Kehys- ja budjettitietojärjestelmässä olevia tietoja päivitetään sitä mukaan, kun uutta tietoa tulee: päivitettyt ennusteet, eduskunnan talousarvioesityksen käsittelystä seuraavat muutokset, lisätalousarvotiedot ym. Sektoriministeriöt saavat automaattisen ilmoituksen, kun järjestelmän käyttö voidaan aloittaa sekä aina, kun tietoja on päivitetty.¹⁸² Kehysesitykset laaditaan saman prosessin mukaisesti kuin talousarvioesitys. Kehys laaditaan edellisen kehysten pohjalta, kun taas talousarvioehdotus tehdään edeltävän talousarvioehdotuksen perusteella.

Pyyntökirjeen alussa on tiivistelmä hallituksen finanssipoliittisesta linjauksesta, joka ohjaa kehysesityksen laatimista. Pyyntökirje on muutoin sisällöltään varsin tekninen. Se ei siis ohjaa politiikkalinjauksia tai tarkemmin finanssipoliittisen linjan toteuttamista eri hallinnonalojen politiikkavalmisteluun. Pyyntökirjeessä finanssipoliittisen linjauksen kuvausta seuraavat ohjeet peruslaskelman ja ministeriöiden kehysesityksen valmistelulle sekä kansantalousosaston kokonaistaloudelliset ennusteet ja oletukset, joita laskelmissa käytetään. Pyyntökirjeen sisältö vaihtelee hallituksen ohjelmien, uudistusten ja toimintatapojen muutosten myötä siltä osin, kun ne vaikuttavat kehysten laatimiseen. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi peruspalveluohjelma, politiikkaohjelmat, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, aluehallintouudistus ja tuottavuusohjelma. Tuottavuusohjelman ja esimerkiksi valtion toimintastrategian toteuttamisen osalta pyyntökirje

¹⁸¹ Valtiovarainministeriö: Valtiotason arkkitehtuurit -hanke – Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri, 29.6.2010 www.vm.fi.

¹⁸² Valtiovarainministeriön sisäiset prosessikortit.

jeessä on toistettu ja täsmennetty hallituksen toimintapolitiittisia linjauksia yleensä valtiovarainministeriön toimialan asioiden osalta.

Peruslaskelma on valtiovarainministeriön määräyksen mukainen momenttikohtainen laskelma, jonka ministeriöt laativat hallinnonalan kehusehdotuksen pohjaksi. Peruslaskelma tehdään kehysten ensimmäistä vuotta edeltävän budjettivuoden hinta- ja kustannustasossa siten, että edelliseen kehusehdotukseen kirjataan tehtyjen päätösten menovaikutukset ja menojen tasoon vaikuttavien automaattisten tekijöiden muutokset. Laskelmaan merkitään selvästi sekä laskentaoletukset että kehitystrendit, joihin oletukset perustuvat (esim. väestön rakenteen muutos).

Peruslaskelmaa kutsutaan myös tekniseksi kehukseksi, sillä siitä käy ilmi seuraavan nelivuotiskauden määrärahojen taso, joka aiheutuu jo tehdyistä päätöksistä ja automaattisista tekijöistä. Päätöksillä tarkoitetaan pysyviä muutoksia, jotka juontuvat olemassa olevasta lainsäädännöstä ja eduskunnan talousarvioesityksen käsittelyssä päättämistä pysyvistä muutoksista, talousarvion rakenteen muutoksia ja muita teknisiä tarkistuksia sekä hallituksen tekemiä sopimuksia ja sitovia kannanottoja. Menojen tasoon vaikuttavia automaattisia tekijöitä ovat muun muassa väestömäärä, väestörakenne, ikärakenne, oppilasmäärät, työttömien määrä ja eläkkeensaajien määrä, korkotaso sekä sosiaaliturvamaksut. Kun uusi hallitus aloittaa toimikautensa, käy peruslaskelmasta ilmi menotaso, johon päädytään ennen kuin uuden hallituksen tekemien päätösten menovaikutukset huomioidaan.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti ministeriöt voivat tarvittaessa ehdottaa kehittämishankkeita. Kun muutosehdotukset lisä-

tään peruslaskelmaan, saadaan ministeriöiden kehusehdotukset. Ministeriöiden ehdottaessa määrärahojen lisäyksiä tai uudelleenkehennuksia, tulee niiden mainita hallitusohjelman kohta, johon muutosehdotus perustuu. Lisäksi ehdotetut muutokset tulee eritellä ja perustella liitemuistiossa kuvaamalla toimialan toimintaympäristöä, toimintalinjoja ja toiminnan painopisteitä sekä tärkeimpiä yhteiskunnallisia tavoitteita. Jos ministeriö ehdottaa määrärahamuutoksia, tulee sen myös esittää, millaisin kehukseen sisäisin uudelleenkehennuksin muutokset voidaan toteuttaa. Kehityshankkeita voidaan rahoittaa myös jakamattomasta varauksesta, mikä tuo kehukseen joustoa.

Kehusehdotuksen lisäksi ministeriöitä pyydetään esittämään kehitysarvio kehysten ulkopuolelle jäävistä momenteista, arviot hallinnonalan tuloista, tarkistamaan talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ennakoivat rahoituslaskelmat, sekä toimitamaan ehdotuksensa hallinnonalan kehusehdotuksen tekstiksi.¹⁸³ Kehusehdotusta varten ministeriöt joutuvat siis suunnittelemaan toimintaansa ja talouttaan laajemmin, kuin mitä kehusehdotus edellyttää.

Menettelytavat, ja siten myös pyyntökirjeen sisältö, pysyvät vuodesta toiseen pääosin samoina. Perusmenettelyn lisäksi kirje sisältää ohjeet tehtyjen uudistusten ja muutosten käsittelyyn. Mikäli henkilövaihdoksia tapahtuu, toimii pyyntökirje ohjeena, sillä ministeriöissä ei ole muita virallisia kehusehdotuksen laatimisohteita.

Käytännössä ministeriöt aloittavat kehusehdotustensa laatimisen jo ennen kirjeen saapumista.¹⁸⁴ Pyyntökirjeen aikataulu johdetaan viime kädessä valtiovarainministeriön kansantalousosaston sisäisestä aikataulusta, sillä ohjekirje lähtee, kun kansantalousos-

183 Valtiovarainministeriön virkamiesmuistio 2.7.2010.

184 Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

tolta tulee kirjeen liitteenä oleva keskipitkän aikavälin ennuste ja tiedot käytettävistä indekseistä ja kustannustason muutoksista. Pyyntökirjeen aikaistaminen riippuu siten kansantalousosaston aikataulun joustovarasista. Elokuussa kansantalousosasto työskentelee lyhyemmän aikavälin ennusteen kanssa, mutta valtiovarainministeriö on ilmaissut aikomuksensa aikaistaa pyyntökirjeen lähettämistä.¹⁸⁵ Ministeriöissä voidaan niin halutessa aloittaa valmistelut ja virastojen ohjeistus jo elokuussa, sillä pyyntökirjeen sisältö on tietyiltä osin sama vuodesta toiseen.

Pyyntökirjeessä sanotaan, että ministeriöiden ja politiikkaohjelmien johtajien tulee tehdä yhteistyötä kehysten valmisteluvaiheessa, ja kehusehdotukset laaditaan valtioneuvoston kehysten ja muiden määräysten mukaisesti.

Ministeriötason valmistelu

Sektoriministeriöt aloittavat oman kehysvalmistelunsa ja sisäisen ohjeistuksensa ennen valtiovarainministeriön pyyntökirjettä. Ministeriöt tekevät hallinnonalansa momentti-kohtaisen peruslaskelman ja kehusehdotuksen valtiovarainministeriölle käyttäen apunaan pyyntökirjeen ohjetta, valtioneuvoston edellistä kehyspäätöstä sekä hallinnonalan virastojen toiminnan ja talouden suunnitteluasikirjoja. Hallinnonalan valmistelusta on vastuussa ministeriön taloussuunnittelu, yleensä talousjohtaja.

Ministeriötason valmistelu tapahtuu lokatammikuussa, mutta alkaa käytännössä jo ennen pyyntökirjeen saapumista heti TAE-valmistelun jälkeen ministeriön sisäisen aikataulun ja ohjeistuksen laatimisella. Tarvittaessa ministeriö täydentää valtiovarain-

ministeriön kirjeen mukaisesti alaisilleen virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolisille rahastoille annettavaa ohjeistusta. Osat vastaaavat kehusehdotuksen kokoamisesta vastuullaan olevan kokonaisuuden osalta. Kehusehdotusluonnos perustuu virastojen monivuotisen toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjoihin.

Sektoriministeriöissä kehysten valmistelu on järjestetty ja ohjeistettu itsenäisesti. Täten eri sektoreilla tapahtuva valmistelu noudattaa erilaisia laadullisia kriteerejä. Valmistelusta vastaa ministeriön talousyksikkö¹⁸⁶, joka toimii yhteistyössä ministeriöiden osastojen taloussuunnittelusta vastaavan henkilöstön kanssa sekä hallinnonalan alaisten virastojen ja laitosten talousyksiköiden kanssa. Sektoriministeriöiden talousyksikön rooli valmistelussa on erivävyä. Osassa ministeriöistä talousyksikkö koordinoi valmistelun hyvin yksityiskohtaisesti ja huolehtii siitä, että hallinnonalan sisäinen tarkastelu ja mahdolliset painopistearviot on suoritettu ennen esityksen toimittamista valtiovarainministeriön käsittelyyn. Tarkastuksessa todettiin, että erään hallinnonalan virastojen esitykset sisällytetään sellaisinaan sektoriministeriön esitykseen, ilman vastaavan ministeriön kokonaiskannanottoa. Tällöin budjetiosaston sektorihenkilön työ hallinnonalan ohjauksen näkökulmasta korostuu.

Kun peruslaskelma ja hallinnonalan kehusehdotus, perustelut, arviot kehysten ulkopuolisista tuloista ja menoista sekä liitteenä rahastojen ennakoivat rahoituslaskelmat on viety Kehys- ja budjettitietojärjestelmään, ministeriön johto (yleensä johtoryhmä) käsittelee luonnoksen ja ministeri(t) hyväksyy sen kehusehdotukseksi. Kehusehdotus sisältää Kehys- ja budjettitietojärjestelmään tehdyn hallinnonalan kehusehdotuksen perustelui-

¹⁸⁵ Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

¹⁸⁶ Eräissä ministeriöissä nimellä taloushallintoyksikkö.

neen, arviot kehysten ulkopuolisista menoista ja tuloista sekä liitteenä olevat ennakoivat rahoituslaskelmat.

Taloussuunnittelun viimeisteltyä hallinnonalan kehusehdotuksen budjettitietojärjestelmään saa valtiovarainministeriö siitä ilmoituksen. Kehusehdotukset ja momentikohtaiset laskelmat tulevat julkisiksi vasta sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi.¹⁸⁷ Nämä eivät siis tule julkisiksi vielä siinä vaiheessa kun valtioneuvosto on tehnyt kehyspäätöksen.

Tarkastuksen perusteella sektoriministeriöiden kehysesitysten valmisteluaineisto on laadultaan epätasaista. Valtiovarainministeriö ei toimita ministeriöille laadullista arviointia tai palautetta näiden tuottaman aineiston osalta. Tältä osin sektoriministeriöissä ilmaistiin vaihtelevaa tarvetta palautteeseen. Ilmeistä on, että kehysten valmisteluaineistoa koskevan palautteen saaminen riippuu valtiovarainministeriön budjettiosaston sektorihenkilöistä. Valtiovarainministeriön budjettiosaston tulisikin harkita sektoriministeriöiden yhtenäisen palautemenettelyn käyttöönottoa. Tavoitteena palautteen antamisella olisi valmisteluaineiston laadun parantaminen koko valtionhallinnon osalta. Samalla tulisi selvittää tarve kehittää budjettiosaston ministeriöille kohdistamaa kehysohjeistusta enemmän valmisteluaineiston laatua ohjaavaksi

Valtiovarainministeriön sisäinen käsittely

Ministeriöiden kehusehdotusten tultua valtiovarainministeriöön niistä toimitetaan välittömästi yhteenveto valtiovarainministeril-

le ja yhteenveto esitellään hallitukselle valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen, jolloin on myös mahdollista käydä linjakeskusteluja. Tärkeistä yksittäisistä kysymyksistä on tilanteen mukaan myös järjestetty hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan keskusteluja talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksissa. Nämä ovat koskeneet esimerkiksi tuottavuusohjelman etenemistä.

Tammi-helmikuussa valtiovarainministeriö tarkistaa peruslaskelmat ja laatii ministeriöiden kehusehdotusten pohjalta oman ehdotuksensa hallinnonalojen kehyksiksi. Valtiovarainministeriön valmisteleva hallinnonalakohtainen kehusehdotus toimii valtiovarainministeriön ja ministeriöiden välisen neuvottelujen pohjana.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto vastaa kokonaistaloudellisten ennusteiden päivittämisestä sekä yleistä talustilannetta kuvaavista teksteistä. Järjestelmän teknisen ylläpidon eli vaalikauden kehysten rakenne-, hinta- ja kustannustasokorjaukset tekee finanssipolitiikan valmisteluryhmä, joka myös vastaa kehyspäätöksen kokonaisuudesta budjettiosaston johdon alaisuudessa. Rakenteellisia muutoksia voivat olla siirrot kehukseen luettavien ja kehyksen ulkopuolisten määrärahojen välillä, budjetointitavan muutokset eli bruttoutukset ja nettoutukset, hankkeen tai muun sellaisen aikataulumuutokset tai uudelleenbudjetointi sekä tekninen läpivirtauserä kehukseen kuuluvalla momentilla. Kehystasoon vaikuttavia korjauksia tehdään kehysprosessin kaikissa vaiheissa. Tarvittaessa budjettiosasto analysoi esityksiä esimerkiksi suhteessa aiempaan kehyspäätökseen ja talousarvioesitykseen.

Valtiovarainministeriön muut osastot ottavat kantaa ministeriöiden esityksiin jättämällä lausunnon järjestelmään kyseisen pää-

¹⁸⁷ Valtiovarainministeriön sisäiset prosessikortit.

luokan, luvun tai momentin kohdalle. Henkilöstöosasto ottaa kantaa henkilöstömenoihin, hallinnon kehittämisosasto hallinnon ICT-menoihin sekä hallinnonkehittämishankkeisiin ja kuntaosasto peruspalvelubudjettiin. Kunkin ministeriön kehusehdotuksen liite- ja perusteluaineistoineen sekä valtiovarainministeriön muiden osastojen kommentit ja lausunnot käsittelee kokoavasti budjettiosaston sektorihenkilö (sektorivastuuvirkamies), joka myös tarkistaa perus- ja kehusehdotuslaskelmat ja tekee ehdotuksen budjettiosaston kannanotoksi. Kannanoton muodostamiseksi tarvittavia lisätietoja varten sektorihenkilö on yhteydessä asianomaiseen ministeriöön sähköpostitse ja puhelimitse, hyödyntää valtiovarainministeriön eri osastojen näkemyksiä sekä perehtyy valtioneuvoston, eduskunnan, Valtiontalouden tarkastusviraston ja eri työryhmien kannanottoihin, ehdotuksiin, selontekoihin ja muihin asiakirjoihin.¹⁸⁸

Ehdotusten käsittelyä varten budjettiosaston johto antaa ohjeistuksia ja linjauksia sähköpostitse ja osastokokouksessa. Ohjeet voivat koskea esimerkiksi sitä, kuinka talousarvioon sisältyneet toimintamenoaäästöt huomioidaan kehyskaudella ja käytännössä tehdään peruslaskelmassa tai keneen sektorihenkilöiden tulee olla yhteydessä kehysesessä mainituissa poikkihallinnollisissa asioissa.¹⁸⁹

Näkemyksistä tehdään yhteenveto järjestelmässä valmiina olevaan malliin. Tämän näkemyksen perusteella sektorihenkilö joko puoltaa tai ei puolla ministeriön ehdottamia momenttikohtaisia summia, ja muokkaa sen pohjalta sekä taulukkoa että tekstejä. Sektorihenkilö tallentaa perustelunsa ja mahdollisesti kommenttinsa järjestelmään. Kaikkien kommenttien ei tarvitse näkyä valtiova-

rainministeriön ulkopuolelle. Kaikesta sektorihenkilön ja ministeriön virkamiehen välisestä yhteydenpidosta ei jää virallista dokumenttia sillä suurin osa keskusteluista käydään sähköpostitse ja puhelimitse.

Seuraava vaihe on niin sanottu budjettipäällikkökäsittely, jossa muodostetaan yleislinja ministeriöiden ehdotuksia ja sektorihenkilöiden yhteenveotoja hyödyntäen. Budjettipäällikkö käytännössä seuraa ja ohjaa kehysääntöjen eli menosäännön soveltamista. Hän myös muodostaa kokonaisnäkemysten kehysesistä. Myös eri pääluokkien yhteinen katselmointi toteutuu budjettipäällikkökäsittelyn aikana. Ministeriöiden peruslaskelmat ja kehusehdotukset käydään momenttikohtaisesti läpi. Sektorihenkilö esittelee näkemyksensä ministeriön ehdotuksesta budjettipäällikölle, joka puolestaan kirjaa oman kantansa järjestelmään. Budjettipäällikkö tekee päätöksistä omia muistiinpanoja, joita ei säilytetä tai julkisteta. Dokumentaatio jää niukaksi asioiden merkitykseen nähden, mutta toisaalta kyse on käsittelystä, jossa käydään läpi koko valtiontalouden hyvin tiukan aikataulun puitteissa. Tarvittaessa sektorihenkilö tekee lukuihin ja/tai teksteihin budjettipäällikön esityksen mukaisia muutoksia tai käsittelyssä etsitään ehdotuksiin nähden uusia ratkaisumalleja. Kehusehdotus syntyy peruslaskelmasta, johon on tehty yksityiskohtaisesti eriteltyjä ja perusteltuja muutoksia. Budjettipäällikölle syntyy tässä vaiheessa kokonaisnäkemys, joka täsmenyy, kun kaikki hallinnonalojen kehusehdotukset on käyty läpi.

Budjettiosaston johdon käsittelyn jälkeen seuraa valtiovarainministeriön virkamiesjohdon kannanotto, mikä tarkoittaa sitä, että valtiosihteeri kansliapäällikkönä joko hy-

¹⁸⁸ Päätöstä ohjaavia ovat olleet esimerkiksi liikennepoliittinen selonteko VNS 3/2008 vp., turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009), hallituksen kevään 2008 metsäpaketti sekä hallituksen sitovana kannanottona talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa puolettut linjaukset, kuten Suomen osallistuminen Shanghain maailmannäyttelyyn.

¹⁸⁹ Esimerkiksi tuottavuusohjelman tai toimitilojen osalta.

väksyy osaston tai pääluokan sellaisenaan, tai pyytää tekemään muutoksia. Näin syntynyt virkamieskanta toimitetaan valtiovarainministeriön poliittiselle johdolle eli valtiovarainministerille, joka voi myös teettää muutoksia, jotka sektorihenkilö valmistelee. Valtiovarainministeri voi käyttää apunaan poliittisissa esikuntatehtävissä toimikaudekseen nimitettyä valtiosihteerä. Kuluvalla vaali- ja hallituskaudella myös valtiovarainministerin poliittisella erityisavustajalla on ollut tärkeä koordinoiva ja tietoa välittävä rooli. Poliittisen johdon hyväksynnän jälkeen valtiovarainministeriön ehdotus hallinnonalojen kehyyksiksi eli valtiovarainministeriön kehyysehdotus on valmis, ja asianomaiset saavat siitä Kehys- ja budjettitietojärjestelmässä automaattisen ilmoituksen. Kehyysehdotusten lähettämisen jälkeen valtiovarainministeriössä kootaan kehyyppäätöksen hallinnonaloikkaiset tekstit.

Valtiovarainministeriön budjettiosaston sektorihenkilöt toimivat hyvin keskeisessä roolissa kehys- ja talousarvioprosessin onnistumisen kannalta. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella sektoriministeriöt kokevat, että hyvä yhteistyö oman sektorihenkilön kanssa on kehyyvalmistelun onnistumisen keskeisin kriteeri. Yhteistyö kuvattiin parhaimmissa tapauksissa jatkuvana epävirallisena yhteydenpitona, jolloin tiedonkulku on vaivatonta ja oikea-aikaisista ja väärinymmärtämisiltä vältytään puolin ja toisin. Sektorihenkilöiden hyvä tuntemus oman vastualueen toiminnasta koettiin arvokkaaksi ja samalla korostettiin kokonaisuuden merkitystä varsinkin menojen leikkauksia valmisteltaessa.

Samalla haastatteluissa ilmeni huoli eri hallinnonalojen yhdenmukaisesta kohtelusta kehyyvalmistelussa koskien kehyyvalmistelun tul-

kintoja ja momenttikohtaisten määrärahasiirtojen tai leikkausten toteuttamisen pelisääntöjä. Sektoriministeriöiden kokemuksissa nousi esille epävarmuus siitä, millä kriteereillä valtiovarainministeriö toteuttaa sille kuuluvaa valtaa päättää menoleikkauksista.¹⁹⁰

Epävarmuus ja tulkinnalliset erimielisyydet saattavat johtaa siihen, etteivät sektoriministeriöt tee valmistelun kannalta tarpeeksi kattavia esityksiä. Tästä esimerkkinä todettiin momenttikohtaisten siirtojen valmistelu, jossa sektoriministeriö jätti tekemättä ehdotuksen momentin määrärahojen leikkaamiseksi tarkoituksena siirtää säästyneet määrärahat toiselle momentille peläten, että valtiovarainministeriö ei hyväksyisi lisäystä, mutta hyväksyisi poiston, jolloin ministeriö kokisi menettävänsä kehyyvalmistelun sisältämiä määrärahoja. Kyseessä on valtiontalouden toimivan suunnittelun kannalta epäsuotuisa tulkinnallinen erimielisyys, sillä valtiovarainministeriön näkemyksen mukaisesti menolissäykset, määrärahasiirrot sekä määräraha-leikkaukset toteutetaan yhdenmukaisin perusteluin ja johdonmukaisuutta noudattaen.

Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden väliset neuvottelut

Ministeriöillä on runsas viikko aikaa laatia vastine eli rutina valtiovarainministeriön kehyyehdotukseen. Valtiovarainministeriön ehdotuksen ja ministeriön vastineen pohjalta valtiovarainministeriö käy kahdenvälisiä neuvotteluja ministeriöiden kanssa auki olevista asioista. Neuvotteluiden perusteella laaditaan hallitukselle kehyyppäätösluonnos (niin sanottu neuvoteltu VM-kanta).

Valtiovarainministeriöstä neuvotteluihin osallistuvat valtiovarainministeri, joka johtaa

¹⁹⁰ Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

neuvotteluja, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, budjettiosaston johto ja asianomaisen pääluokan sektorihenkilö budjettiosastolta. Neuvottelijoilla on käytettävänään valtiovarainministeriön momenttikohtaiset kommentit ja perustelut ministeriön vastineeseen. Ministeriöstä osallistuvat ministeri(t), kansliapäällikkö, talusjohtaja ja tarpeen mukaan muuta henkilöstöä. Neuvottelut kestävät 0,5–2 tuntia ja koko neuvottelukierros kahdesta kolmeen päivään.

Kahdenvälisissä neuvotteluissa on tarkoitus käsitellä auki olevia kohtia, joista sektoriministeriöt ja valtiovarainministeriö eivät ole yksimielisiä. Kahdenvälisissä neuvotteluissa on siten mahdollista ja prosessin mukaan tarkoituksin käsitellä poliittista keskustelua ja päätöksentekoa vaativia kysymyksiä. Käytännössä neuvotteluiden luonne riippuu kulloisestakin valtiovarainministeristä. Kahdenvälisissä neuvotteluissa on mahdollista jakaa uutta tietoa, käsitellä ehdotusten perusteluita ja korjata teknisluonteisia virheitä sekä oikaista väärinkäsityksiä. Käytännössäkin kahdenväliset neuvottelut ovat merkittävä vaihe ja ne voivat johtaa valtiovarainministeriön kannan muutoksiin ja tarkistuksiin.

Tarkastuksessa ilmeni, että valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden kahdenväliset neuvottelut koetaan pääosin tarpeelliseksi. Neuvotteluiden tavoitteet vaihtelevat riippuen valtiovarainministerin omaksumasta käytännöstä. Neuvotteluiden nähtiin tarjoavan hyvän mahdollisuuden käydä läpi hallinnonalan tilanne mahdollisine painopistemuuтокsineen sekä sektoriministeriön ja valtiovarainministeriön eriävien näkemysten pääkohtaiset perustelut. Neuvotteluiden nähtiin auttavan varsinkin väärinkäsitysten oikomisessa.

Neuvottelujen kokoonpano nähtiin hyväksi sillä toisin kuin varsinaisessa koko hallituksen kehysneuvottelussa, paikalla on myös sektoriministeriön talousyksikön edustaja, jolloin hyvä tiedonkulku sekä valmisteluaineiston yksityiskohtaisempi tuntemus varmistetaan. Virkamiesvalmistelun näkökulmasta kritisoitiin sitä, ettei neuvotteluissa tehty varsinaisia päätöksiä, jolloin eräiden hallinnonalojen osalta keskustelun sisältö ja neuvottelujen tulokset jäivät vaille valmistelijoiden kaipaamaa lisäarvoa suhteessa kirjalliseen "rutina"-menettelyyn.¹⁹¹

Kehysten hallinnollisessa valmistelussa ei ole erikseen määritelty menettelyä, jonka puitteissa peruslaskelmaan sisältyviä menoja uudelleen arvioitaisiin kehyskauden kuluessa. Sektoriministeriöissä ilmeni kanta, jonka mukaan kahdenväliset neuvottelut koskevat liiallisella painoarvolla sektoriministeriön esityksen kehukset ylittäviä menoja, sillä nämä menot ovat marginaalisia suhteessa peruslaskelmaan sisältyviin menoihin. Se, ettei peruslaskelmaa avata neuvotteluissa, nopeuttaa huomattavasti neuvotteluaiakatauluja mutta sektoriministeriöissä esiintyi tähän liittyen huoli kokonaisnäkemysten toteutumisesta ja aidon priorisoinnin vaikeudesta.

Kehysprosessi etenee asteittain virkamiesvalmistelusta poliittiselle tasolle kohti ylemmän tason päätöksentekoa. Kahdenvälisissä neuvotteluissa on tarkoituksena käsitellä auki olevia kohtia, joista sektoriministeriöt ja valtiovarainministeriö eivät ole täysin yksimielisiä ja jotka vaativat poliittista keskustelua ja päätöksentekoa.

¹⁹¹ Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

Hallituksen kehysneuvottelut

Lopullinen kehyspäättös ja hallinnonalojen kehukset syntyvät maaliskuussa hallituksen kehysneuvottelussa eli kehysriihessä, jota johtaa pääministeri. Järjestelyvastuu on valtioneuvoston kanslialla. Hallitukselle jaetaan 3–5 päivää aiemmin kehyspäättösluonnos, valtiovarainministeriön kevään taloudellisen katsauksen luonnos ja peruspalveluohjelmaa koskeva ehdotus. Peruspalveluohjelmaa on valmisteltu kuntalaissa säädetyssä valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä ja sen jälkeen käsitelty peruspalveluohjelman ministeriryhmässä.

Neuvotteluissa sovitaan kehyspäättöksen tekstimuutoksista, mutta määrärahoista käsitellään vain momentit, joihin ministeriöt vielä ehdottavat muutoksia. Poliittisia linjauksia vaativat kysymykset on käsitelty etukäteen hallituspuolueiden johdon kesken (vaa-

likaudella 2007–2010 niin kutsuttu kvartetti). Kvartetin pohjana on kahdenvälisten neuvotteluiden jälkeen koottu valtiovarainministeriön kehyspäättösluonnos, joka on tehty valtiovarainministeriön kannan pohjalta. Kehysneuvotteluita edeltää pääministerin ja valtiovarainministerin sekä heidän lähimpien poliittisten avustajiensa välinen yhteydenpito. Se on luonteeltaan poliittista eikä siten osa hallinnollista valmisteluprosessia.

Neuvotteluihin osallistuva valtiovarainministeriön budjettiosaston johto tiedottaa neuvottelun tuloksista. Muutokset valmistelee budjettiosaston sektorihenkilö ja teknisestä ylläpidosta vastaavat finanssipoliittikan valmistelu- ja laskentaryhmät. Muodollisesti kehyspäättöksen hyväksyy valtioneuvoston yleisistunto asian oltua raha-asiainvaiokunnan käsiteltävänä, minkä jälkeen valtioneuvosto antaa valtionalouden kehysesittä selonteon eduskunnalle.

5.3 Tietoon perustuvan politiikkavalmistelun edellytykset

Tarkastuksessa ilmeni, että valtiontalouden suunnittelua ja seuranta leimaa kokonaisuudessaan aikataulupaine, jota pahimmillaan kuvailtiin ”ikuisen suunnittelun oravanpyöräksi”.¹⁹² Aikataulupaine myös vaikeuttaa hallitusohjelman ja kehysten toteutumisen keskinäistä seuranta. Suunnittelujärjestelmän toimivuus on koetuksella valtion menojen leikkaustarpeen realisoituessa. Kokonaisnäkemysten muodostaminen valtiontalouden tilasta, hallinnonalan talouden tilasta tai tulevaisuuden tarpeista vaikeutuu, kun ministeriöiden talousyksiköiden resurssit ovat kiinnitettyinä suunnitteluasiakirjojen laatimiseen.

Sektoriministeriöissä tällaista kokonaisnäkemystä odotetaan valtiovarainministeriön budjettiosaston johdolta, jolla on päätösvalta kehusehdotuksen osalta. Valtiontalouden tilan ja julkisen toiminnan kokonaisnäkemystä arvioidaan tarvittavan menojen optimaaliseen kohdistamiseen sekä julkisen toiminnan painopisteiden priorisoinnin pohjaksi. Tarkastushaastattelussa painotettiin virkamiesnäkemysten tarvetta poliittisten toimijoiden näkemysten tueksi varsinkin hallituskauden ensimmäisen kehyspäätöksen valmistelussa.

Hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen valmistelu on käytännössä laajalti virkamiesten vastuulla ja aikataulusyistä johtuen poliittisten toimijoiden mahdollisuus tuoda perusteltu kokonaisnäkemys julkista toimintaa koskevaan päätöksentekoon koettiin heikoksi.¹⁹³

Tarkastuksessa havaittiin, että valtiovarainministeriön kehysten hallinnolliseen valmisteluun osallistuvien virkamiesten näkemys on, että sektoriministeriöissä tulisi olla kattava kokonaisnäkemys oman hallinnonalan ja mahdollisista poikkialueellisista asiakokonaisuuksista.

Valtiovarainministeriön budjettiosaston sektorihenkilöiden asiantuntemus vastuuhallinnon tilasta vaihtelee kokemuksen ja muiden ammatillisten tekijöiden mukaan. Budjettiosaston johdon panos valmistelun eri vaiheissa riippuukin kunkin sektorihenkilön valmistelun laadusta ja erityisten ajankohtaisten kysymysten määrästä.¹⁹⁴ Kehysvalmistelussa hallinnollinen kokonaisnäkemys muodostuu budjettipäällikkökäsittelyssä. Poikkialueelliset kysymykset ovat esillä sektorihenkilöiden keskinäisissä valmistelukeskusteluissa. Näitä valmistelun vaiheita ei kuitenkaan ole ohjeistettu tai kirjattu erikseen kehysvalmisteluprosessiin.

Käytännössä budjettipäällikkökäsittely mahdollistaa valtiovarainministeriön kehysesityksen laadun varmuuden sekä sektorihenkilöiden valmistelun yhteneväisyyden ja johdonmukaisuuden varmentamisen. Budjettipäällikkökäsittely on merkittävä vaihe kehysten valmistelussa. Käsittelyn olennaisin aineisto ja etenkin perustelut sektorihenkilöiden ja sektoriministeriöiden esitysten muutoksille tulisi dokumentoida osana kehysten hallinnollisen valmistelun dokumentointia. Tämä on lähtökohtana myös vi-

¹⁹² Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

¹⁹³ Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

¹⁹⁴ Esimerkiksi valtion tuottavuusohjelma on ollut tuntuvasti esillä kaudella 2007–2010, kuin myös hallinnon organisaatiomuutokset.

ranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), vaikka valmistelijoiden epäviralliset ja esittelyyn vaikuttamattomat muistiinpanot eivät lain mukaan kuulu viranomaisten asiakirjojen käsitteen piiriin.

Tiedonkulku valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välillä pohjautuu virallisten kehysvalmistelun prosessiin kirjattujen aineistojen lisäksi hyvin laajaan epäviralliseen kahdenväliseen ja erilaisissa ammatillisissa verkostoissa tapahtuvaan yhteydenpitoon. Sektoriministeriöt kokivat saavansa valtiovarainministeriöltä tarvittavat tiedot kehysten valmistelusta. Muutosesityksen osalta toivottiin tarkempaa perustelua muun muassa määrärahojen leikkauksille tai määrärahasiirtojen epäämiselle. Nykyisen tietojärjestelmän puitteissa sektoriministeriö ei ole voinut hyödyntää sektorihenkilöiden esityksen muokkauksen yhteydessä tietojärjestelmään tekemiä muistiinpanoja. Tarkastuksessa ilmeni, että suuri osa näistä muistiinpanoista on ulkopuoliselle henkilölle vaikeasti avautuvia epävirallisia kirjauksia. Suunnittelutyön aikataulupaineet ja hyvään ja pitkäaikaiseen yhteistyöhön pohjautuva luottamus vaikuttavat siihen, että eräät sektoriministeriöt eivät kokeneet tarvitsevana laajempaa tai muodoltaan virallisempaa perustelua valtiovarainministeriön sektorihenkilön tekemille muutoksille ministeriön kehysesitykseen.

Kehysvalmistelu pohjautuu edellisen vuoden kehyspäätökseen. Täten suunnitelmasta edetään seuraavaan suunnitelmaan. Valtiontalouden tilinpäätös valmistuu käytännössä liian myöhään keväällä, jotta kehyspäätöstä valmistellessa se voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan huomioon. Valtion keskuskirjanpidon tietoja määrärahatoteumista voidaan hyödyntää kehysten valmistelussa pitkän vuotta Valtiokonttorin ylläpitämän valtion internet-raportointiväline Netran kaut-

ta. Tällöin uutta kehyspäätöstä valmistellessa saadaan parempi varmuus siitä, miten edellinen kehyspäätös on toteutunut.

Kehysten valmisteluprosessi ei sinänsä velvoita valmistelijoita kehysten toteuman seurantaan, jolloin perehtymisen aste riippuu asianomaisista henkilöistä. Haastatteluissa todettiin, että arviomäärärahamenttien osalta tilinpäätöstietoja hyödynnetään sillä budjetoinnissa tulee ottaa huomioon, miten lakisääteisen menon määräytymisperusteet ovat todellisuudessa kehittyneet. Haastatteluissa myös ilmeni, että kehysvalmisteluun osallistuvien virkamiesten työtaakka on merkittävä, jolloin valmistelua leimaa kiire. Valtiontalouden tarkastusvirasto huomioi, että tämä tilanne saattaa johtaa siihen, ettei kehysten suunnittelussa huomioida tarpeeksi toteumatietoja, jolloin kehysuunnittelu irtautuu todellisista menoista.

Hallitusohjelman yhteys valtiontalouden kehysten valmisteluun on vaikeasti todennettavissa. Kehysvalmistelu kytkeytyy suoraan hallitusohjelmaan mutta momenttikohtainen tarkastelu ja valmistelu irrottavat taloussuunnittelun politiikkasuunnittelusta. Hallitusohjelman seurantavastuu on valtioneuvoston kanslialla, mutta määrärahasuorituksen kannalta valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslian yhteistyö on olennaista. Hallitusohjelman ja kehysten toteutumisen seurannassa poikkihallinnollisuus on haaste. Kehysvalmistelu on sektorikohtaista, mistä kertoo valmisteluhenkilöstön vastuiden jakautuminen. Budjettiosaston hallinnonalavastuuvirkamiehet toimivat sektoreittain. Myös ministeriöissä ilmeni eroavaisuuksia hallitusohjelman valmistelun ja seurannan kytköksistä kehysuunnitteluun. Osassa ministeriöistä hallitusohjelmaa koskeva valmistelu oli järjestetty irrallaan kehysuunnittelusta, jolloin syntyy riski, että ministeriön sisäinen näkemys toimien ja määrärahojen

yhteneväsyydestä saattaa jäädä vaillinai-
seksi.¹⁹⁵ Poikkihallinnollisia kokonaisuuksia
olisikin perusteltua tarkastella kehysvalmis-
telun jokaisen prosessivaiheen aikana minis-
teriöiden sisäisestä valmistelusta lähtien.

Hallinnonalojen yhdenmukainen kohtelu
hallinnollisen valmistelun aikana on vaikeas-
ti todennettavissa sillä valmisteluun osallis-
tuvien virkamiesten ohjeistus ja valmistelu-
aineiston virallinen dokumentointi on täl-

tä osin niukkaa. Valtiontalouden tarkastus-
virasto toteaa, ettei tarkastuksessa ilmennyt
hallinnonalojen yhdenmukaiseen kohteluun
liittyviä olennaisia puutteita. Tarkastusviras-
to suosittaa kuitenkin valtiovarainministeri-
ön sisäisen työn ohjeistuksen tarkistamista
tältä osin sekä mahdollisen esityksiin tehtyjä
pääasiallisia muutoksia koskevan yhteenve-
don raportoinnista yhteisesti hallinnonaloille
osana palautemenettelyä.

195 Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, kevät 2010.

6 Finanssipolitiikan tietoperusta ja kehysten noudattaminen

6.1 Yhteenveto tarkastushavainnoista

Valtiovarainministeriön tekemät ennusteet ja oletukset ovat keskeisessä asemassa finanssipolitiikan valmistelussa. Niiden perusteella syntyy myös näkemys finanssipolitiikan pitkän ajan liikkumavarasta. Läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että finanssipolitiikan valmistelun raportointi muodostaa selkeän kuvan kokonaistaloudellisen kehityksen ja finanssipoliittisten toimenpiteiden vaikutuksesta valtion tuloihin ja menoihin.

Valtiovarainministeriön talousennusteiden osuvuus kestää vertailun muiden suomalaisen talousennustajien ennusteisiin. Talousennusteisiin epätarkkuutta aiheuttaa varsinkin vaikeus ennustaa suhdanteiden käännepesteitä. Yleisen talouskehityksen käännepesteiden ennakkoinnin vaikeus on havaittu myös kansainvälisissä tutkimuksissa ja koskee kaikkia talousennustajia. Valtiovarainministeriön ennustyo on ollut riippumatonta poliittisesta päätöksenteosta ja osoittaa pyrkimystä objektiivisuuteen ja luotettavuuteen. Valtiovarainministeriön kansantalousosastolla on kehitteillä yleisen tasapainon malli suhdanne-ennusteen laatimisen apuvälineeksi. Mallin käyttöön ottaminen mahdollistaa tulevaisuudessa aikaisempaa paremmin erilaisen herkkyys- ja vaihtoehtoistarkastelujen laatimisen. Tämä voi osaltaan parantaa valmistelun ja ennusteiden laatua. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan mallilaskelmat ja niiden dokumentointi voivat olla merkittä-

vä lisä finanssipolitiikan valmisteluun ja sitä koskevaan julkiseen keskusteluun.

Valtiontalouden kehysten taustalla oleva taloudellinen katsaus sekä hallituksen talousarvioesitys taustamateriaaleineen muodostavat erittäin laajan kokonaisuuden. Talousarviovalmisteluun liittyvän materiaalin paisuminen alkaa olla jo ongelma. Näin ollen erillisen lisämateriaalin tuottamista ei katsota tarkoituksenmukaiseksi. Ensisijainen ennustetyön ja raportoinnin kehittämisen kohde on perusteluiden johdonmukaisuus ja huolellinen riskianalyyysityö. Ennusteiden taustalla olevien menetelmien ja oletusten esille tuominen on finanssipolitiikan tietoperustan avoimuutta kehitettäessä tärkeintä.

Valtiontalouden kehysten mukainen menosääntö on pitänyt vaalikaudella 2007–2010. Myös eduskunta on sitoutunut kehysten mukaiseen tasoon. Kehystä noudatettiin myös vuoden 2009 jyrkän taantumana oloissa. Vuonna 2009 kehysten sisältämä joustovara hyödynnettiin kokonaan.

Valtiontalouden kehysten noudattamista koskeva raportointi on budjettitekniikkaa tuntemattomalle vaikeasti avautuvaa. Valtiontalouden kehysten hinta- ja rakennekorjausten esittämistä on vaalikaudella 2007–2010 huomattavasti parannettu. Valtiontalouden kehysten noudattamisen ulkopuolinen arviointi on osin hinta- ja rakennekorjaus-

ten vaikean esittämisen ja monimutkaisuuden johdosta erittäin vaikeaa. Kehysten läpinäkyvyys on näin edelleen selkeästi puutteellista. Se heikentää kriittisen julkisen keskustelun ja ulkopuolisen arvioinnin mahdol-

lisuuksia. Kehysten mukaisen menosäännön noudattamisen lisäksi olisi perusteltua raportoida menolinjasta ja sen kehityksestä toteutumatietoja kuvaavalla aikasarjalla.

6.2 Finanssipolitiikan ennusteet ja oletukset

6.2.1 Valtiovarainministeriön ennustetiedon tuottajana

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto tuottaa finanssipolitiikan valmisteluprosessiin kokonaistaloudelliset ennusteet ja kestävyyslaskelmat.¹⁹⁶ Kansantalousosasto seuraa, analysoi ja ennustaa talouden kehitystä ja julkaisee säännöllisesti kehitystä kuvaavia katsauksia. Kansantalousosaston tehtäviin kuuluvat talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja kansantalouden näkökulman esiintuominen päätöksentekoa varten. Ennusteiden laadinnan keskeisenä tehtävänä on tuottaa aineistoa talouspolitiikan valmistelua, erityisesti vuotuisen talousarvion ja keskipitkän ajan kehysbudjetin laatimista varten. Vero-osasto tuottaa kehysprosessiin ennusteet verotuloista. Kaksi kertaa vuodessa ilmestyvä taloudellinen katsaus on laaja ja yksityiskohtainen analyysi kansantalouden tilasta ja näkymistä. Syyskuun katsaus on valtion talousarvioesityksen liitteenä ja kevään katsaus puolestaan julkaistaan kehyspäätöksen liitteenä. Kesä- ja joulukuussa julkaistavat suhdannekatsaukset sisältävät ennusteiden päivitykset. Lisäksi niissä käsitellään lyhyesti talouden kulloistakin tilaa ja lähiajan näkymiä.

Valtiovarainministeriön ennustetyö perustuu sektoriasiantuntijoiden tietoon ja osaamiseen. Sektoriasiantuntijoiden näkemykset seuranta-alueilta kootaan yhteen ja sovitetaan kansantalouden tilinpidon identiteettien kautta johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Konsistenttiuden ja loogisten eh-

tojen turvaamiseksi ennusteen teossa käytetään laskentamallia, jolla tilinpitoa jatketaan kaksi vuotta eteenpäin. Ennustelukujen teossa käytetään useista eri kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä sektorihenkilöjärjestelmän puitteissa. Talouspolitiikan aikahorisontin pidentymien sekä erilaisten vaihtoehtolaskelmien ja politiikkasimulointien tarve ovat nostaneet esille mallipohjaisen työskentelyn tuomisen sektori-osaamiseen perustuvan työskentelyn rinnalle finanssipolitiikan valmistelussa. Valtiovarainministeriön kansantalousosastolla on kehitteillä yleisen tasapainon malli. Mallin kehittämistyössä erityisenä haasteena on julkisen talouden rakenteen ja finanssipolitiikan vaikutuskanavien sisällyttäminen malliin.¹⁹⁷

Valtiovarainministeriötä on kotimaisessa keskustelussa usein arvosteltu siitä, että ministeriö ennustaa tulevan talouskehityksen huonommaksi kuin toteutuma. Esitetyn kritiikin mukaan tämä johtaa siihen, että valtiontalouden kehyykset ovat kireät ja siten päätösperäisen finanssipolitiikan liikkumavara on pieni. Seuraavassa esitetään lyhyt katsaus kotimaiseen taloustieteen keskusteluun, jossa arvioidaan talousennusteiden osuvuutta.

Pehkonen (2002) tarkastelee yhdeksän suomalaisen talousennustajan ennusteiden osuvuutta vuosina 1997–2001. Joukossa on myös valtiovarainministeriö. Pehkosen (2002) tulosten mukaan kaikki ennustajat aliarvioivat talouskasvun voimakkuuden eikä nopeaa kasvua vuosina 1997 ja 1998 pystytty ennakoimaan. Vastaavasti kaikki 2000 ja

¹⁹⁶ Kestävyyslaskelmia tarkastellaan luvussa 8.2.

¹⁹⁷ Jokinen: Miksi emme vielä viime kesän lopussa nähneet taantumaa/lamaa?, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 105, 3/2009, s.335–340.

keväällä 2001 annetut ennusteet yliarvioivat toteutuneen talouskasvun. Sama ilmiö havaittiin myös 1990 luvun alun laman yhteydessä, jolloin ennustevirheet olivat merkittäviä. Pehkosen (2002) johtopäätös on, että suhdannekäänteiden lisäksi myös normaalia nopeamman talouskasvun ennakkointi on vaikeaa. Ennustajien välinen vertailu vuosien 1997–2001 ennusteiden perusteella osoittaa, että hieman keskiarvoa tarkemman kuvan tarkastellun neljän vuoden talouskehityksestä antoivat valtiovarainministeriö ja Osuuspankkikeskus.¹⁹⁸ On kuitenkin huomattava, että Pehkosen (2002) tarkastelema ajanjakso on liian lyhyt, jotta voitaisiin tehdä johtopäätöksiä valtiovarainministeriöstä talousennusteiden laatijana yleensä verrattuna muihin talousennusteiden tekijöihin. Niin ikään Kiander & Virén (1999) huomauttavat, että finanssipolitiikan valmistelussa käytetyt valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat olleet epätarkkoja, mutta ministeriö ei kuitenkaan ennustajana ole ollut sen parempi tai huonompi kuin muutakaan suomalaiset talousennustajat.¹⁹⁹

Suomessa kehyspäätökseen sisältyvät ai-noastaan menot, mutta tuloarviot ovat kehys- ja talousarviovalmistelun taustalla. Verotuloennusteiden taustalla puolestaan keskeisessä asemassa ovat ennusteet tulevasta talouskehityksestä. Valtion tuloarvioita ja toteutuneita tuloja on vertailtu Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessa 6/99.²⁰⁰ Virénin (1999) mukaan olennaisin tulos tarkastusviraston selvityksestä on tuloarvioiden ja toteutuneen kehityksen välisen huomattavan suuren eron demonstrointi. Virén (1999) tarkastelee budjetin mukaisten tulo- ja meno-arvioiden toteu-

tumista vuosien 1960–1998 aineistolla. Tarkastelu osoittaa, että budjettiesitykseen sisältyvät tuloarviot ovat olleet selvästi alaspäin harhaisia lukuun ottamatta lamavuosia 1990–1993.²⁰¹ Virénin (1999) tulosten perusteella ei kuitenkaan voi arvioida sitä poikkeavatko budjettiesitysten taustalla olevat valtiovarainministeriön ennusteet muista ennustajista, sillä tarkastelut koskevat ainoastaan budjetin lukuja ja toteutuneita valtion tilinpäätöstietoja.

Valtion tilinpäätöskertomukseen 2006 sisältyy erillistarkastelu, jossa niin ikään tuodaan esille tuloarvioiden ja toteutuneiden verotulojen suuri ero vuosina 2003–2006. Arviot ovat keskimäärin 1,6 miljardia euroa toteutuneita verotuloja pienemmät. Keskeisin tekijä tämän tuloksen takana on se, että talouskasvu on ennustettu liian hitaaksi. Myöskään tämän tuloksen perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida sitä onko valtiovarainministeriö talousennusteissaan muita pessimistisempi, koska vertailua muihin talousennustajiin ei tehdä.

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT) teki, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta, tutkimuksen valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuudesta vuosina 1998–2007.²⁰² Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaama tutkimus on kattava selvitys sekä ennusteyön organisoinnista valtiovarainministeriössä että tuotetun ennustetiedon laadusta. Tutkimuksen mukaan valtiovarainministeriön ennusteet kestävät vertailun muiden suomalaisten talousennustajien ennusteisiin. Verotuloennusteissa ei ole voitu todentaa systemaattista virhettä tilastollisin kriteerein tai suhteessa muiden talousennustajien ennusteisiin. Verotuloennus-

198 Pehkonen: Talousennusteiden osuvuus 1997–2001: valistuneita arvausasia, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 2/2002.

199 Kiander & Virén: Tarvitaanko vielä finanssipolitiikkaa?, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 3/1999.

200 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi, 1999, Toiminnantarkastuskertomus 6/99, Helsinki.

201 Virén: Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 4/1999.

202 Lahtinen & Mäki-Fränti & Määttä & Volk: Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009, Helsinki.

teisiin on aiheuttanut eniten epätarkkuutta vaikeus ennustaa suhdanteiden käänne- pisteitä. Korkeasuhdanteen aikana BKT:n kasvu on keskimäärin aliarvioitu ja laskusuhdanteen aikana BKT:n kasvu on puolestaan yliarvioitu. Yleisen talouskehityksen käänne- pisteiden ennakoinnin vaikeus on havaittu myös kansainvälisissä tutkimuksissa ja koskee kaikkia talousennustajia. Epävarmuus liittyy erityisesti tuloarvioihin, sillä valtion tulot ovat riippuvaisia kokonaistaloudellisesta kehityksestä ja siten ne ovat menoja vaihtelevampia.

Tutkimuksen tarkastelujakso on valitettavasti lyhyt. Tarkastusvaliokunnan teettämä tutkimus vahvistaa kuitenkin aikaisemmissa kotimaisissa arvioissa saatuja tuloksia valtiovarainministeriön ennustetyöstä. Kuten edellä on jo todettu arvioiden mukaan finanssipolitiikan valmistelussa käytetyt valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat olleet hyvin epätarkkoja, mutta ministeriö ei kuitenkaan ennustajana ole ollut sen parempi tai huonompi kuin muutakaan suomalaiset talousennustajat.²⁰³ Näistä lähtökohdista voidaan todeta, että saatu kuva valtiovarainministeriön ennusteiden laadusta todennäköisesti ei paljoakaan muuttuisi vaikka tutkimuksessa olisi tarkasteltu pidempää ajanjaksoa.

PTT:n tutkimuksen johtopäätöksissä sekä Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausunnossa²⁰⁴ suositellaan erillisen riskianalyysin ja herkkyystarkastelun esittämistä verotuloennusteiden liitteenä. Tarkastusviraston havaintojen mukaan verotuloennusteiden raportoinnissa on selkeä parannus aikaisempaan. Tämä koskee erityisesti tilinpäätöskertomusraportointia. Varainhoito-

vuotta 2009 koskevassa valtion tilinpäätöskertomuksessa on esitetty oma luku keskeisten verotuloerien ennustepoikkeamista sekä valtiovarainministeriön tulotyöryhmän laatimista jälkikäteisennusteista. Verotuloennuste perustuu arvioon veropohjan kehityksestä. Ennusteessa otetaan huomioon olemassa olevat veroperusteet ja tiedossa olevat veroperustemuutokset. Jälkikäteisennuste puolestaan kuvaa sitä millainen tuloarvio olisi ollut, jos veropohja ja veroperusteet olisivat olleet tiedossa ennustehetkellä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tulotyöryhmän verotulojen jälkikäteisennusteiden sekä verotuloerien ennustepoikkeamien raportointia on hyvä jatkaa ja ottaa tämä pysyväksi käytännöksi valtion tilinpäätöskertomuksissa.

Verotuloarvioiden riskejä on raportoitu aikaisempaa laajemmin myös syksyn Taloudellisissa katsauksissa. Syyskuun 2009 sekä syyskuun 2010 Taloudelliset katsaukset sisältävät oman luvun verotuloarvioiden riskeistä. Tämän lisäksi vuoden 2011 talousarvioesityksessä on oma erillinen luku verotuloarvioihin liittyvistä riskeistä. Mainituissa luvuissa tarkastellaan keskeisten verolajien osalta veropohjien kehittymiseen liittyviä riskitekijöitä ja näiden realisoitumisen euromääräisiä vaikutuksia verotuloihin. Varsinaista herkkyyksianalyysia ei kuitenkaan esitetä. Valtiovarainministeriössä suhdanne-ennusteen laadinnan apuvälineeksi tekeillä oleva yleisen tasapainon makromalli mahdollistaa tulevaisuudessa aikaisempaa paremmin erilaisten herkkyyks- ja vaihtoehtoistarkastelujen laatimisen. Mallilaskelmat ja niiden riittävä dokumentointi voisi olla tarkastusviraston näkemyksen mukaan merkittävä lisä finanssipolitiikan valmisteluun ja toteu-

203 Pehkonen: Talousennusteiden osuvuus 1997–2001: valistuneita arvauksia, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 2/2002. Kiander&Virén: Tarvitaanko vielä finanssipolitiikkaa?, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 3/1999. Virén: Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/1999. Lanne: Ennustajien tappiofunktiot ja BKT-ennusteen rationaalisuus, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/2009.

204 TrVL 1/2010 vp.

tukseen liittyvään tiedottamiseen sekä siihen liittyvään julkiseen keskusteluun.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan johdonmukaiset perustelut ja huolellinen riskianalyysi on edelleen ensisijainen ennustetyön ja raportoinnin kehittämisen kohde, vaikka selvä parannus aikaisempaan onkin jo toteutunut. On myös syytä korostaa, että talousarvioesitys ja sen taustamateriaalina julkaistava Taloudellinen katsaus muodostavat nykyisellään jo laajan kokonaisuuden, näin ollen lisämateriaalin tuottamista ei katsota tarpeelliseksi. Kehys- ja talousarviovalmistelun taustaksi tuotettavan materiaalin laajuus ja paisuminen tuotiin esille myös tarkastusviraston tarkastuksen yhteydessä tehdyissä sektoriministeriöiden haastatteluisissa. Lisämateriaalin tuottamisen sijaan pääpaino kehittämistyössä tulisikin olla ennusteiden taustalla olevien oletusten ja menetelmien esiintuomisessa. Valtiovarainministeriön verkkosivuilla maaliskuussa 2010 julkaistu budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyitä koskeva malli- ja menetelmäkuvaus on keskeinen osa tätä työtä.²⁰⁵ Kyseinen dokumentti on hyvä ja perusteellinen kuvaus eri verotulolajien ennustamiseen käytetyistä menetelmistä sekä eri verotulolajien ennustamiseen liittyvistä keskeisistä ongelmakohdista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tätä kuvausta olisi hyvä päivittää ja ylläpitää. Siihen voi myös tarvittaessa viitata talousarviovalmisteluun liittyvässä materiaalissa. Tuloarvioiden menetelmäkuvausta vastaavaa kuvausta voisi harkita myös valtiovarainministeriön kokonaistaloudelliseen ennusteeseen liittyvän työn osalta.

6.2.2 Ennustevirheiden taustalla olevia tekijöitä

Ennusteiden laadun jälkikäteisarviointi on ongelmallista sillä ennusteen tekoahetkellä käytettävissä ollut tieto poikkeaa huomattavasti siitä mitä on käytettävissä arvioitaessa tilannetta jälkikäteen. Jälkikäteisarvioita tehtäessä käytetään BKT-lukujen viimeisintä julkaisua eikä reaaliaikaisia havaintoja, jotka ovat olleet käytössä ennusteen tekoahetkellä. Makroaineistojen revisioidot voivat kuitenkin olla huomattavia. Näin ollen onkin tärkeää erottaa aidot ennustevirheet tilastomuutoksista. Piste-ennusteen osumatarkkuuteen tulee siten suhtautua varauksella. Tietyn muuttujan piste-ennusteen tarkkuuden arviointi ei ota huomioon eri tekijöiden välisiä riippuvuuksia ja sitä kautta ennusteen muodostumista useiden kokonaistaloudellisten ja finanssipoliittisten muuttujien summana.

Julkisella sektorilla sekä tutkimuslaitoksissa soveltavan makrotaloudellisen tutkimuksen tavoitteet ovat ennustamiseen ja taloudellista päätöksentekoa tukevaan politiikka-analyysiin liittyviä. Tässä työssä kokonaistaloudellisten, erityisesti kansantalouden tilinpitoon perustuvien havaintoaineistojen saatavuus ja laatu ovat tärkeitä. Ennusteiden luotettavuuden kannalta on tärkeää, että tiedot ovat mahdollisimman tarkkoja. Kansantalouden vuositilinpidoon avulla voidaan seurata kansantalouden kehitystä. Talousennusteiden laadinta edellyttää kuitenkin ajantasaista tietoa, jota saadaan lyhyemmän aikavälin tilastoista. Näitä ovat neljännesvuositilinpito, kuukausittainen tuotannon suhdannekuvaaja ja teollisuustuotannon volyymindeksi. Lyhyen ajan tilastot antavat kuvan

²⁰⁵ Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä, http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/tuloarvioiden_laadintamenettelyt.pdf, 2.3.2010.

tapahtuneesta nopeammin, mutta epätarkemmin kuin vuositilasto.

Kansantalouden vuositilinpidon ensimmäiset luvut ovat usein hyvin epätarkkoja ja lukujen tarkentuminen vie aikaa. Erityisesti suhdannekäänteen yhteydessä tilastojen tarkentuminen jälkikäteen voi olla huomattavaa. Kysymys on sekä mittausvirheiden korjaamisesta että tilinpidossa tehtävistä rakennemuutoksista. Esimerkiksi Vuoden 1991 lopussa ennakkotieto BKT:n muutoksesta verrattuna edelliseen vuoteen oli -5,20 prosenttia. Viisi vuotta myöhemmin, vuonna 1996 korjattu luku BKT muutokseksi vuonna 1991 oli -7,10 prosenttia joka tarkentui edelleen ja oli vuonna 2003 -6,40 prosenttia.²⁰⁶ Tilastojen tarkentuminen tarkoittaa siis jopa yli prosenttiyksikön korjauksia. Tyrväisen (2007) mukaan vaihtoehtoisista ennuste näkemyksistä onkin turha väitellä, kun tilastokorjaukset saattavat viedä miltä tahansa vuosiennusteelta relevanssin millä hetkellä tahansa.²⁰⁷

Ennusteiden laadun jälkikäteisarviointien ongelmana on se, että aikasarjat sisältävät lukuja jotka ovat käyneet läpi erilaisen määrän päivityksiä. Tämän vuoksi erityisesti aikasarjojen viimeisten vuosien lukuihin tulee suhtautua varauksella sillä kuva ennusteiden osumatarkkuudesta muuttuu tilastojen tarkentumisen myötä. Toisaalta on huomattava, että ennusteiden laatijoilla on käytettävissään vain reaaliaikaiset tiedot jolloin ennusteiden osumatarkkuutta tulisi verrata ennustehetken ensimmäisiin havaintoihin. Tämä on kuitenkin jälkikäteen hankalaa aineistojen saatavuuteen liittyvän ongelman vuoksi.

Perustietojen muutoksen ja tarkentumisen ohella suhdannetietojen revisioitumiseen

vaikuttavat käytössä olevat tilastomenetelmät ja käytännöt. Eurostatin muuttuneesta ohjeistuksesta johtuen Tilastokeskus uudisti neljännesvuositilinpidon laskentamenetelmiä. Uudistetuilla menetelmillä laskettu neljännesvuositilinpito julkaistiin ensimmäistä kertaa syyskuussa 2006. Uudistuksen jälkeen tilastojen tarkentuminen oli aikaisempaa hitaampaa. Lisäksi uudistus muutti myös aikaisempien vuosien makrotaloudellisia toteutumatietoja.²⁰⁸

Käytössä oleva kausitasoitusmenetelmä vaikuttaa myös osaltaan suhdannetietojen tarkentumiseen. Vuoden ajasta johtuva kausivaihtelu on poistettava luvuista, jotta yleisempi talouskuva saadaan esiin. Erityisesti talouden käännepeisteissä käytetyt tilastomenetelmät saattavat reagoida muutokseen todellisuutta hitaammin. Vuoden 2008 suhdannekäänteen ajoitus tuli yllätyksenä neljännesvuositilinpidon tarkentumisen vuoksi. Muutosta edellisestä neljänneksestä seurataan kausitasoitetun sarjan avulla. Tilastokeskuksen käytössä oleva kausitasoitusmenetelmä laskee ennusteita tuleville ajankohdille, jotta kausitasoitus voidaan tehdä. Aikasarjan viimeinen havainto on erittäin merkittävä, sillä se suurelta osin määrää menetelmän ennustamien havaintojen muutoksen suunnan. Vielä joulukuun 2008 tietojen mukaan kolmas neljännes oli hieman positiivinen. Kesän 2008 talouden käänne tarkentui vuoden 2008 kolmannelle neljännekselle vasta vuoden 2009 helmikuun lopussa julkaistujen kansantalouden neljännesvuositilinpidon lukujen perusteella. Käytössä olevaan kausitasoitusmenetelmään liittyvä ongelma käännepeisteiden havaitsemisessa on ollut hyvin tiedossa, mutta nyt se ko-

206 Lanne: Taloustilastojen merkitys empiiriselle makrotaloudelliselle tutkimukselle, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 103, 4/2007.

207 Tyrväinen: Suomen kasvuluvut arvontakoneesta? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 103, 4/2007.

208 Tyrväinen: Suomen kasvuluvut arvontakoneesta? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 103, 4/2007.

ettiin konkreettisemmin kuin koskaan aikaisemmin.²⁰⁹

Tilastotiedon tarkentumisesta johtuvien ongelmien lisäksi ennusteiden laadun jälkikäteisarviointeihin liittyy epävarmuus ennustajan tappiofunktiosta. Ennusteiden laadun jälkikäteisarvioineissa oletuksena on, että ennustajan tappiofunktio on symmetrinen. Symmetrinen tappiofunktio tarkoittaa sitä, että sekä positiivisesta että negatiivisesta ennustevirheestä aiheutuva haitta arvioidaan yhtä suureksi. Mikäli ennustajan tappiofunktio on symmetrinen, niin silloin optimaalisessa ennusteessa ei tulisi olla systemaattista virhettä. Ennusteen harhattomuus tarkoittaa tässä tapauksessa sitä, että riittävän pitkällä ajan jaksolla tarkasteltuna ennusteiden keskivirhe ei poikkea merkittävästi nollassa.²¹⁰ Ennustajan tappiofunktio ei kuitenkaan ole välttämättä symmetrinen ja näin ollen systemaattisen ennustevirheen olemassaolo ei aina ole osoitus ennustajan epärationaalisuudesta. Finanssipolitiikan valmistelussa käytetyissä ennusteissa varovaisuus voi olla perusteltua, mikäli esimerkiksi verotulojen yliarviointista aiheutuu suuremmat kustannukset kuin verotulojen aliarviointista. Iso-Britanniassa tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävänä on ollut arvioida onko valtiovarainministeriö laatinut budjettiluonnosten valmistelussa käytettävät ennusteet riittävän varovaisesti.

Lanne (2009) on selvittänyt vuosien 1982–2008 aineistolla neljän suomalaisen talousennustajan, ETLA, PT, PTT ja valtiovarainministeriö, tappiofunktioita ja ennusteiden rationaalisuutta. Tulokset tukevat selvimmin symmetristä tappiofunktioita valtiovarainmi-

nisteriön kohdalla. Tämän lisäksi Eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta teettämän PTT:n tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että tutkimuksen tulosten mukaan valtiovarainministeriön ennustetyö on ollut riippumatonta poliittisesta päätöksenteosta. Nämä havainnot voidaan tulkita osoitukseksi valtiovarainministeriön pyrkimyksestä objektiivisuuteen ennustetyössä.

Vaikka ennusteiden laadun jälkikäteisarviointi ei ole yksiselitteistä, niin jälkikäteisarviointit tuottavat kuitenkin tärkeää tietoa ennustemenetelmiin ja prosesseihin liittyvistä ongelmista. Erityisen arvokasta on, mikäli poikkeamien syitä pystytään kartoittamaan ja siten kehittämään ennustetyötä tulevaisuudessa. Piste-ennusteen osumatarkkuuden parantamisen sijaan ensisijaiseksi tavoitteeksi ennustetyön kehittämisessä tulisi asettaa johdonmukaiset perustelut ja huolellinen riskianalyysi. Läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että finanssipolitiikan valmistelun raportointi muodostaa selkeän kuvan kokonaistaloudellisen kehityksen ja finanssipoliittisten toimenpiteiden vaikutuksesta valtion tuloihin ja menoihin.

Finanssikriisi ja BKT ennusteiden tarkentuminen

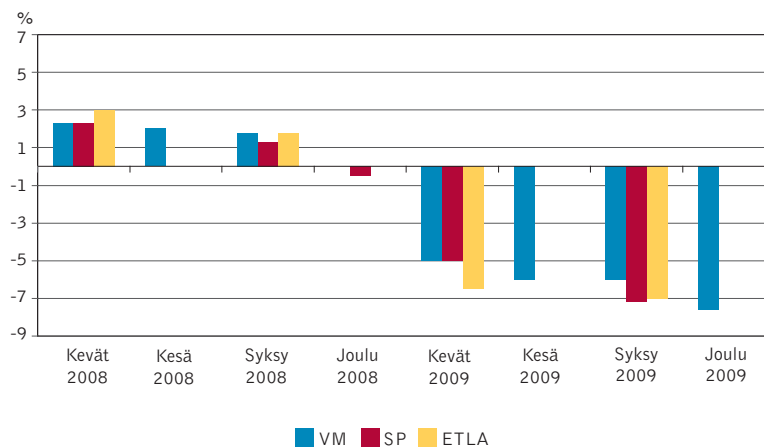
Kuviossa 1 on esitetty vuotta 2009 koskevien BKT ennusteiden tarkentuminen valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja ETLAn suhdanne-ennusteissa alkaen kevään 2008 ennusteista joulukuuhun 2009. Kuvioista nähdään, että keväällä 2008 kaikki kolme ennustivat Suomen kokonaistuotannon

209 Orjala & Tyrkkö: Suhdanneluonnosten kuuluvat revisiot, *Tieto & trendit* 3/2009, s. 5. Hakala: Miksi taantuma havaittiin jälkijunassa? *Tieto & trendit*, 3/2009, s.10-12. Sorjonen: Mikä yllätti suhdanne-ennustajat tällä kertaa?, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 105, 3/2009, s. 347–353.

210 Auerbach: On the performance and use of government revenue forecasts, *National Tax Journal*, 1999 vol. 52, no.4, December, p. 765–782.

kasvavan yli kaksi prosenttia vuonna 2009. Optimistisin oli ETLA, jonka maaliskuussa 2008 julkistetun ennusteen mukaan Suomen kokonaistuotanto kasvaisi kolme prosenttia vuonna 2009. Syyskuussa 2008 julkaistuissa ennusteissa kaikki kolme ennustajaa edelleen odottivat yli prosentin kasvua vuodelle 2009. Tässä vaiheessa voimakaimmin ennustettaan oli korjannut alaspäin Suomen Pankki, jonka syyskuun ennuste Suomen kokonaistuotannon kasvusta vuonna 2009 oli 1,3 prosenttia, kun kevään 2008 ennuste oli ollut 2,3 prosenttia. Luottokriisin puhjettua syksyllä 2008, ennusteet alkoivat nopeasti synkentyä. Suomen Pankki oli ensimmäinen joka ennusti, että Suomen kokonaistuotanto tulee supistumaan vuonna 2009. Suomen Pankin joulukuun 2008 ennuste vuodelle 2009 oli -0,5 prosenttia. Vastaavasti valtiovarainministeriö ei poikkeuksellisesti julkistanut joulukuun 2008 suhdannekatsauksen yhteydessä ennusteen päivi-

tystä vuodelle 2009. Kuten edellä on kuvattu, tilastokeskuksen neljännesvuositilinpäidon mukaan vuoden 2008 kolmas neljännes olisi vielä ollut positiivinen. Näin ollen voimakas vuoden 2008 kesään ajoittuva suhdannekäänte näkyi ennusteiden pohjana olevassa tilastoaineistossa vasta helmikuussa 2008, jolloin tilastokeskus julkisti vuotta 2008 koskevat ennakkotiedot. Maaliskuussa 2009 kaikki kolme ennustajaa olivat tarkistaneet ennustettaan vuodelle 2009 voimakkaasti alaspäin. Tässä vaiheessa pessimistisimmän ennusteen antoi ETLA, joka ennusti vuoden 2009 kokonaistuotannon supistuvan 6,5 prosenttia. Tästä eteenpäin vuotta 2009 koskevat ennusteet synkkenivät edelleen. Helmikuussa 2010 julkistettu tilastokeskuksen ennakkotieto vuoden 2009 kokonaistuotannon kasvusta oli -7,8 prosenttia joka tarkentui edelleen heinäkuussa 2010 peräti -8 prosenttiin.

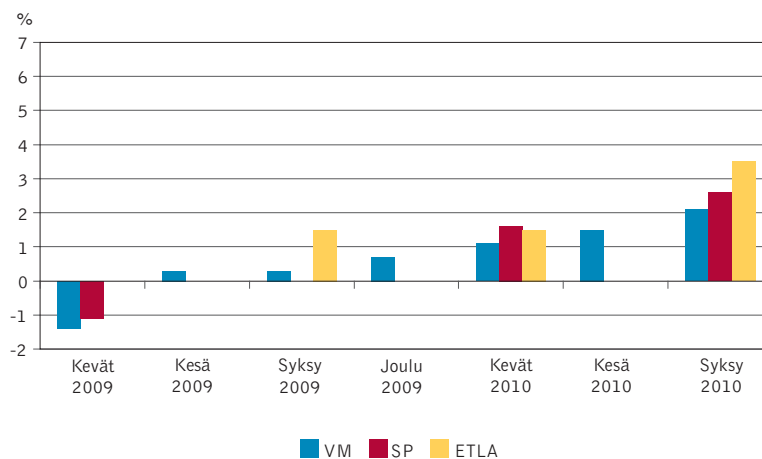


Lähde: Valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja ETLA

Kuvio 1: BKT ennusteet vuodelle 2009

Kuviossa 2 puolestaan on esitetty vuotta 2010 koskevien ennusteiden tarkentumisen edellä tarkastelluilla kolmella ennustajalla. Maaliskuussa 2009 sekä Suomen Pankki että valtiovarainministeriö ennustivat yli yhden prosenttiyksikön kokonaistuotannon supistumista vuonna 2010. ETLA puolestaan ennusti tässä vaiheessa nollakasvua. Syksyllä 2009 ETLA ennusti jo 1,5 prosentin kasvua vuodelle 2010. Suomen Pankki ja valtiova-

rainministeriö korjasivat vuotta 2010 koskevaa ennustettaan ylöspäin huomattavasti hitaammin. Viimeisimpien eli syyskuussa 2010 julkistettujen vuotta 2010 koskevien ennusteiden mukaan Suomen kokonaistuotanto kasvaa kaikkien kolmen ennustaja mukaan yli 2 prosenttia. Optimistisin on ETLA, jonka syyskuun 2010 ennuste vuoden 2010 kasvusta oli 3,5 prosenttia.



Lähde: Valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja ETLA

Kuvio 2: BKT ennusteet vuodelle 2010

6.3 Valtiontalouden kehysten noudattaminen

6.3.1 Tilinpäätöskertomusraportointi

Hallitus raportoi vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta sekä vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä asetetun menosäännön noudattamisesta. Valtiovarainministeriössä menosäännön noudattamista seurataan vertaamalla kertomusvuoden hinta- ja rakennekorjattua valtiontalouden kehystä talousarvioon. Menosäännön noudattaminen tarkoittaa sitä, että talousarvion määrärahat ovat vaalikauden kehyksessä asetetun määrärahakaton puitteissa. Tilinpäätöskertomuksissa esitetty raportointi on läpinäkyvää, jos ulkopuoliset voivat vaihtaa seurata asetetun menosäännön toteutumista tilinpäätöskertomuksissa annettujen tietojen avulla. Tarkastusvirastossa on arvioitu kehysten noudattamiseen liittyvää tilinpäätöskertomus raportointia Vanhanen I ja Vanhanen II hallituskausilla.

Tilinpäätöskertomuksissa kehysten noudattamisesta raportoidaan vuosittain pääosin saman rakenteen mukaisesti. Ensimmäisenä on lausuma kehysten noudattamisesta kyseisenä kertomusvuonna. Poikkeuksena tästä on tarkastelujaksolla vaalivuosi 2007. Kertomusvuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että vaalikauden 2003–2006 menokehys piti. Kertomusvuoden 2007 osalta kehysten noudattamista ei erikseen mainita. Raportoinnin seuraavassa vaiheessa todetaan vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä asetettu kehystaso sekä hinta- ja rakennekorjattu tarkistettu kehys kyseiselle kertomusvuodelle. Hinta- ja rakennekorjauksin tarkistettu ke-

hystaso kertoo kertomusvuonna käytettävissä olevan kehysmenojen kokonaismäärän. Tämän jälkeen raportoidaan talousarvioesityksen mukainen hallituksen esitys kehykseen kuuluvista määrärahoista, jakamaton varaus talousarvioesityksessä, eduskunnan lisäämät kehykseen kuuluvat määrärahat sekä lisätalousarvioiden määrärahat. Lisätalousarvioiden määrärahoja ei raportoinnissa pääsääntöisesti eritellä kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin. Tämän seurauksena ulkopuolisen on vaikea todeta ovatko kertomusvuoden talousarvion kehykseen kuuluvat määrärahat tarkistetun meno-kehysten asettaman menokaton puitteissa. Tarkastelujaksolla lisätalousarvioiden määrärahat on tilinpäätöskertomuksessa eritelty kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin ainoastaan kertomusvuosia 2004 ja 2005 koskevassa raportoinnissa. Esimerkiksi vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksessa sanotaan: "Lisätalousarvioissa kehysmäärärahoja lisättiin yhteensä 290 miljoonalla eurolla". Tämä lienee vähällä vaivalla otettavissa pysyväksi käytännöksi tilinpäätöskertomuksissa lisätalousarviomäärärahoihin liittyvän raportoinnin osalta. Vaalikaudella 2007–2010 myös lisätalousarvioiden tulee olla asetetun määrärahakaton puitteissa kehykseen kuuluvien määrärahalajien osalta. Tämä ei kuitenkaan voi olla perustelu sille, että lisätalousarvioiden osalta ei esitetä erittelyä siitä, mikä osa kertomusvuoden lisätalousarviomäärärahoista on kehykseen kuuluvia.

Nykyisellään kehysten noudattamista ja siten menosäännön toteutumista koskeva tilinpäätöskertomus raportointi on suppeaa ja budjettitekniikkaa tuntemattomalle vaikeas-

ti avautuvaa. Kehysten noudattamisesta todetaan vain, että määrärahataso oli kehysten puitteissa mutta sitä kuinka paljon kehukset mahdollisesti alittuivat, ei pääsääntöisesti ilmoiteta. Ilmoitettujen tietojen perusteella on vaikea saada selkoa siitä mikä on ollut kertomusvuonna päätetty kehukseen kuuluvien menojen taso. Näin ollen esitettyjen tietojen perusteella on mahdotonta päätellä paljonko kehukset ovat alittuneet. Tilinpäätöskertomuksissa ei raportoida kehysten ulkopuolisten menojen tasoa lainkaan vaan asiasta kiinnostuneen on laskettava se itse. Tämä on hankalaa sillä kuten edellä on kuvattu, edes kertomusvuoden kehukseen kuuluvien menojen tasosta on vaikea saada selkoa ilmoitettujen tietojen perusteella.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan läpinäkyvyyden lisäämiseksi tilinpäätöskertomuksessa tulisi selkeästi tuoda esille mikä on ollut hallituksen esitys kehukseen kuuluvista määrärahoista. Tämän lisäksi tilinpäätöskertomuksessa olisi eriteltävä kehukseen kuuluvat ja kehysten ulkopuoliset määrärahat sekä kertomusvuoden lisätalousarvioiden osalta että eduskunnan talousarvioon tekemien lisäysten osalta. Näin ollen ulkopuolinen näkisi helposti ovatko lopullisen talousarvion määrärahat kertomusvuoden tarkistettun menokehysten mukaisen määrärahaton puitteissa.

6.3.2 Tilintarkastuksen havainnot ja kehysten läpinäkyvyys

Valtiontalouden kehysten noudattamista on valtiontalouden tarkastusvirastossa arvioitu numeerisesti tilintarkastuksen suorittaman laskennan perusteella. Tässä laskennassa käytetyt aineistot ovat vaalikauden 2007–2011 kehyspäätökset, talousarvioesitykset, talousarviot ja lisätalousarvi-

ot valmistelumateriaaleineen sekä tilinpäätökset. Tarkastuksella pyritään edistämään sitä, että valtiontalouteen liittyvissä ratkaisuissa toimitaan kehyspäätöksen mukaisesti ja kerrotaan avoimesti, jos kehyspäätöksestä on poikettu tai sen perusteita on muutettu. Tarkastuksen havainnot kehysten noudattamisesta koskevat varainhoitovuosien 2008 ja 2009 osalta lopullisia lisätalousarvioilla täydennettyjä talousarvioita sekä varainhoitovuoden 2010 osalta ensimmäisellä lisätalousarvioesityksellä täydennettyä talousarvioita. Valtiontalouden tarkastusvirasto sisällyttää valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden jatkuvan tarkastuksen tärkeimmät havainnot vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta eduskunnalle annettavaan erilliskertomukseen. Eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa kehyspäätöksen noudattamisesta, sekä kehyspäätöksen ja tilinpäätöksen suhteesta raportoidaan Valtiontalouden tarkastusviraston tilin- ja tuloksellisuustarkastuksen tarkastushavaintoihin perustuen. Nämä tulokset on raportoitu myös valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksissa eduskunnalle K 12/2009 vp sekä K 13/2010 vp.

Varainhoitovuoden 2010 osalta on lisäksi tarkasteltu vaalikauden kehysten soveltamista vuoden toisessa, kolmannessa ja neljännessä lisätalousarviossa.

Valtiontalouden kehysten noudattaminen varainhoitovuonna 2008

Varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen mukaan valtiontalouden kehukset vuonna 2008 pitivät siitä huolimatta, että jo vuoden 2008 toinen ja kolmas lisätalousarvio sisälsivät elvyttäviä toimia. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perus-

teella arvioita kehysten noudattamisesta varainhoitovuonna 2008 voidaan pitää oikeana. Tarkastus on vuoden 2008 osalta tehty vertaamalla 25.5.2007 tarkistettua kehyspäätöstä tarkastusvirastossa laadittuun vuoden 2008 laskennalliseen kehykseen, vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja vuoden 2008 lopulliseen talousarvioon, joka sisältää vuoden 2008 varsinaisen talousarvion sekä kaikki vuoden 2008 lisätalousarviot. Keskeisimmät ongelmat tarkastuksen suorittamisessa liittyvät valtiontalouden kehysten hinta- ja rakennekorjausten dokumentointiin. Kehyspäätöksissä rakennemuutokset on esitetty kootusti momenteittain ja hinta- ja kustannustarkistukset menon taloudellisen laadun mukaan momenttiryhmittäin. Erityisesti rakennemuutosten hallinnan kannalta tämä lisää kehysmenettelyn läpinäkyvyyttä ja helpottaa vertailutaulujen laatimista. Päätöksen liitteenä olevassa taulukossa on osa muutoksista esitetty yleisluontoisesti, joten korjausten kohdistaminen ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti päätöksestä todettavissa. Hintaindeksien osalta ongelmallista tarkastuksen kannalta on se, että vaikka käytetyt indeksit sisältöineen ja muutoksineen on esitetty kehyspäätöksessä, ei niihin tehtyjen korjausten perusteita ole esitetty indeksikohtaisesti tai kootusti kehyspäätöksessä.

Valtiovarainministeriössä kehysten noudattamista seurataan vertaamalla hinta- ja rakennekorjattua menokehystä talousarvioon. Tämä tukee kehysmenettelyn tavoitteena olevaa talousarvion menojen kasvun hillintää. Tarkastusvirastossa on valtiontalouden kehysten noudattamisen tarkastuksen yhteydessä verrattu korjattua kehystä myös varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen mukaisiin menoihin. Tilinpäätöstietojen valossa näyttää siltä, että kehysmenettelyllä on ollut menoja hillitsevä vaikutus.

Valtiontalouden kehysten noudattaminen varainhoitovuonna 2009

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuoden 2009 talousarvioesitystä ja talousarviota ja edelleen vuoden 2009 tilinpäätöstä on verrattu 13.3.2008 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehykseen kokonaisuutena. Tarkastusviraston käytössä on laskentaa varten ollut 13.3.2008 annettu kehyspäätös, jossa on esitetty kehyspäätöksen 25.5.2007 tarkistaminen vuoden 2009 hinta- ja kustannustasoon. Sen lisäksi on ollut käytettävissä valtiovarainministeriön taulukoita, joissa on esitetty budjetin valmistelun yhteydessä käytetyt indeksit ja hinta- ja kustannustason tarkistukset verrattuna 13.3.2008 tasoon. Osa muutoksista on lakisääteisiä tai sopimus pohjaisia. Osa korjauksista tapahtuu toteutuneiden palkkamutosten mukaan, ja hintakorjaus vaihtelee vuosittain erityisesti palkankorotusten ajoitusten mukaan. Koska kaikkia korotuksia ei tehdä automaattisesti tiettyjen laskentasääntöjen mukaan, niitä ei ole tarkastusvirastossa vuoden 2009 osalta rekonstruoitu itse, vaan vuoden 2009 hinta- ja kustannustason tarkistuksessa käytetyt indeksi- ja hinnanmuutosprosentit on otettu sellaisenaan valtiovarainministeriön laskelmista.

Laskennassa käytetty jako kehykseen luettaviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin on osittain toteutettu tarkastusvirastossa. Ensimmäinen jako kehykseen luettaviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin saadaan vuosittain valtiovarainministeriöstä kehyspäätöksen yhteydessä. Sen jälkeen tapahtuvien muutosten ja lisäysten jako kehykseen kuuluviin ja ulkopuolisiin tehdään tarkastusvirastossa. Nämä muutokset koskevat esimerkiksi momenteja, joita ei ole sisällytetty ke-

hykseen, tai joitakin momenteja on yhdistetty tai jaettu kehyspäätöksen jälkeen. Kehyksen, talousarvioiden ja tilinpäätöksen osalta vertailut on toteutettu aina samalla tavalla.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota kehysten noudattamisesta voidaan pitää oleellisilta osin oikeana. On kuitenkin huomattava, että tarkastusviraston laskelmiin sisältyy epätarkkuuksia liittyen hinta- ja rakennekorjauksiin sekä määrärahojen jakamiseen kehukseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin. Tätä on pidettävä ongelmana valtiontalouden kehysmenettelyn läpinäkyvyyden kannalta. Ulkopuolisen on edelleen vaikea valvoa kehysten noudattamista, vaikka kehyspäätösten yhteydessä esitettyä hinta- ja rakennekorjauksiin liittyvää informaatiota on parannettu. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen perusteella ei kuitenkaan ole syytä olettaa, että valtiovarainministeriössä tehtyyn laskentaan sisältyisi virheitä tai puutteita. Tarkastusvirasto esittää, että kehysmenettelyn läpinäkyvyyden parantamiseen kiinnitetään kehys- ja talousarviovalmisteluun liittyvässä dokumentoinnissa jatkossa erityistä huomiota.

Valtiontalouden kehysten noudattaminen varainhoitovuonna 2010

Syyskuussa 2009 annettu hallituksen budjettiesitys vuodelle 2010 oli edelleen kokonaiskysyntää ja kasvua tukevaa. Vuoden 2010 talousarvioesitykseen sisältyi ehdotuksia investointien aikaistamisesta ja muista nopeisiin työllistämisaikutuksiin tähtäävistä toimista. Vuoden 2010 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyi niin ikään vielä elvyttäviä toimia.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on arvioitu valtiontalouden kehysten noudattamista myös varainhoitovuoden 2010 osalta. Vuoden 2010 talousarvioesitystä ja talousarviota on verrattu 26.3.2009 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehukseen. Laskennassa on otettu huomioon, että talousarviota oli laskentahetkeen 13.4.2010 mennessä täydennetty yhdellä lisätalousarviolalla. Laskennan perusteella voidaan todeta, että vuonna 2010 ensimmäisen lisätalousarvion jälkeen menotaso on kehysten puitteissa. Tätä havaintoa koskevat kuitenkin samat huomiot laskennan epätarkkuuksista kuin varainhoituvuosia 2008 ja 2009 koskevien laskelmien yhteydessä on edellä todettu.

Tarkastuksessa arvioitiin myös vuoden 2010 toisessa, kolmannessa ja neljännessä lisätalousarvioesityksessä esitettyjä tietoja vaalikauden kehysten soveltamisesta. Tietoja ei tätä erilliskertomusta varten todennettu tarkastusvirastossa yksityiskohtaisella laskennalla, sen sijaan arvioitiin ovatko lisätalousarvioiden yhteydessä esitetyt tiedot olennaisilta osiltaan oikein. Vuoden 2010 talousarvio on neljännen ja viimeisen lisätalousarvion jälkeen vaalikauden kehysten puitteissa. Lisätalousarvioesityksen mukaan jakamatonta varausta jäi käyttämättä 262 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella voidaan näin todeta, että vaalikauden 2007–2010 kehys piti.

Yhteenvetona tarkastusviraston varainhoituvuosia 2008–2010 koskevan tarkastuksen perusteella voidaan mainita kehyspäätösten hinta- ja rakennekorjausten esittämiseen edelleen liittyvät ongelmat, vaikkakin viime vuosina korjausten esittämisessä on tapahtunut huomattavaa parannusta verrattuna päätökseen valtiontalouden kehysesittämiselle vuosille 2008–2011. Valtiontalouden tar-

kastusviraston tarkastushavaintojen perusteella ei ole syytä olettaa, että laskentaan sinänsä sisältyisi puutteita tai virheitä, mutta dokumentoinnin ja osittain katkeamattomuuden puuttuminen kehyspäästösten väliltä ja kehyspäästösten ja talousarviovalmistelun väliltä on vakava puute kehysmenettelyn läpinäkyvyyden kannalta. Valtiovarainministeriössä laadittiin vuoden 2008 aikana laskentaprosessia koskeva kuvaus, joka osittain paransi laskennan läpinäkyvyyttä ja dokumentointia.

Valtiovarainministeriön laskenta näyttäisi perustuvan talousarvioiden, kehysten ja en-

nusteiden tietoihin. Ainakaan tarkastuksen tässä vaiheessa ei ole tullut esiin, millä tavoin tilinpäätöstietoja olisi hyödynnetty laskennassa. Kun indeksit perustuvat menon tosiasialliseen laatuun ja tämä osittain poikkeaa momenttiryhmiä oletuksista menon laadusta, antaisi liikekirjanpidon tietojen hyödyntäminen tarkempaa tietoa laskennan perustana olevista menoista. Esimerkiksi palkkausmenojen osuus toimintamenoista tiedetään vain liikekirjanpidon tietojen perusteella. Kehysmenettelyn laskennallista onnistumista voidaan kuitenkin arvioida vain toteutumatietojen perusteella.

7 Finanssipolitiikan toteutus kehysten puitteissa

7.1 Yhteenveto tarkastushavainnoista

Valtion menojen aktiivinen uudelleenkehittäminen valtiontalouden kehysten sisällä on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Yhteiskunnan ja talouden rakenteelliset muutokset sekä hallitusohjelmassa tehdyt poliittiset linjaukset edellyttävät kuitenkin tietyissä tilanteissa talousarviossa voimavarojen kohdentamisen muuttamista. Hallitusohjelman sisällölliset linjaukset ja vaalikauden kehysten sisällä tehtävä voimavarojen jako hallinnonaloittaisiin kehyksiin voivat olla näin liian erillään toisistaan.

Valtiontalouden kehykset järjestelmänä eivät estä uudelleenkehittämissä. Uudelleenkehittämissä edellyttävät käytännössä poliittisia päätöksiä niistä. Valtiontalouden kehysten valmistelu tosiasiallisesti talousarvion momenttitasoisista laskelmista lähtien käytännössä osaltaan edelleen vahvistaa poliittisia ja hallinnollisen kulttuurin sisältämiä esteitä uudelleenkehittämissä vaalikauden kehysten puitteissa.

Valtion menoista suurin osa on lakisääteisiä. Talouskasvun vuosina on omaksuttu toimintatapa, jossa hallitusohjelman toteuttamisen ja uusien tarpeiden vaatimukset toteutetaan tekemällä määrärahalisäyksiä vanhan menorakenteen päälle. Vanha menorakenne raahaa näin mukana hallituskaudesta toiseen. Osa menoja aiheuttavasta lainsäädännöstä on yhteiskunnan muutokset huomioon ottaen hyvinkin vanhaa. Tämä ei ole julkisen talouden kestävyden kannalta enää

tarkoituksenmukainen toimintatapa. Mielekkäämpää olisi katsoa mahdollisuuksia toteuttaa uudistuksia menotasoa nostamatta. Tämä edellyttää aitoa priorisointia. Menorakenteita ja niiden tarpeellisuutta olisi aika ajoin tarkasteltava uudelleen. Valtiontalouden kehysten valmistelussa olisi tämän vuoksi pysyttävä avaamaan voimassa olevan lainsäädännön ja tehtyjen päätösten mukaista tasoa kuvaava peruslaskelma uudelleenkehittämissä.

Menojen lakisääteisyyden johdosta lainsäädäntö vaikuttaa olennaisesti siihen, miten finanssipoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Finanssipolitiikan sääntöjen ja siten valtiontalouden kehysmenettelyn ja säädösvalmistelun hyvä integrointi toisiinsa on välttämätöntä. Se on myös välttämätöntä avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteuttamiseksi. Finanssipoliittisen tavoitteenasettelun ja kehysmenettelyn sekä säädösvalmistelun integrointia tulee tarkastushavaintojen perusteella parantaa.

Hallitusohjelmassa linjataan usein säädösuudistuksen perusteet. Uudistusten hallitusohjelmanmukaisuus on muodostunut lähtökohdaksi uudistusten valmistelun etenemiselle. Sitoutumista hallitusohjelmaan voidaan pitää myönteisenä demokratian ja selkeän tavoitteenasettelun toteutumisen näkökulmista.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisessa sääntelyssä selvitetään lainsäädännölle vai-

toehtoiset keinot ja yleensä erilaiset vaihtoehtoiset tavat yhteiskunnallisiin tavoitteisiin pääsemiseksi ennen tavoitteen toteuttamista koskevan keinon valintaa. Tarkastuksessa on havaittu, että säädöshankkeiden perusratkaisuihin on sitouduttu usein yksityiskohdaisesti jo hallitusohjelmassa. Tämä ei kannusta tai aina edes mahdollista parhaimman mahdollisen sääntelykeinon valintaa ja vaikutusarviointia. Hallitusohjelman yksityiskohtaisuus ja siihen tiukka sitoutuminen säädösvalmistelussa voi olla pidemmällä tähtäimellä myös riski valtiontalouden tarkoituksenmukaisen hoidon kannalta, mikäli hallitusohjelma ei edistä taloudellisimman ja toimivimman vaihtoehdon etsintää haluttujen vaikutuksien saavuttamiseksi. Olisikin punnittava hallitusohjelman esittämisen ja soveltamisen yksityiskohtaisuutta ja mahdollistettava riittävästi liikkumavaraa parhaimman mahdollisen keinon valintaan.

Finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisen turvaamisen näkökulmasta nykyisin säädösehdotusten vaikutusarvioinnit ovat liian epäyhteisiä ja usein sisällöllisesti puutteellisia. Eri esitysten yhteisten vaikutusten hahmottaminen on erityisen vaikeaa. Lainsäädännön vaikutukset vuotta tai kehysten kattamaa suunnittelukautta pidemmälle ajanjaksolle tulisi myös esittää nykyistä paremmin. Käyttäytymisvaikutusten tarkastelua elinkeinoelämää koskevassa sääntelyssä olisi erityisesti tarpeen vahvistaa. Finanssipolitiikan tavoitteenasettelun kannalta selkeät puutteet liittyvät valtion toimenpiteiden vaikutuksiin kuntatalouteen ja kuntien kustannuspaineisiin. Perustuslakiin palautettavissa olevan valtion ja kuntien taloudellisia suhteita

koskevan rahoitusperiaatteen toteuttaminen edellyttää nykyistä parempaa ja yhteismitallisempaa vaikutusarviointia.

Valtion pitkän aikavälin vastuusitoumuksia ja riskejä ja niiden kehitystä ei riittävän systemaattisesti ja kootusti esitetä valtion talousarvioesityksen perusteluissa eikä myöskään valtion tilinpäätöskertomuksessa tehtävässä jälkikäteisessä raportoinnissa. Finanssipoliittisen suunnittelun, valmistelun ja päätöksenteon tarpeita varten olisi perusteltua koota numerotietona ja täydentävänä laadullisena arviona yhteen paikkaan olennaisin kokonaiskuva valtion vastuiden määrästä ja kehityksestä. Valtion ja julkisen sektorin nettovarallisuusaseman kehitys on julkisen talouden kestävyyskannalta olennainen perustieto.

Taantuman johdosta tehty elvytys painottui valtion tuloihin ja valtiontalouden kehysten ulkopuolisiin valtion menoihin. Talousarvion elvytykseen suunnatuista menoista huomattava osa kohdistui finanssisijoituksiin, jotka ovat kehysten ulkopuolella. Tarkastuksen perusteella herää kysymys, missä määrin voimakas sitoutuminen valtiontalouden kehyksiin ohjasi elvytystä kehysten ulkopuolisiin toimenpiteisiin.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että taantuma lisäsi väliaikaisesti kehysten ulkopuolisia valtion menoja. Muuten kehysten ulkopuolisten talousarviotalouden määrärahojen määrä on pysynyt vuosien 2004–2010 välillä suhteellisen vakaana. Kehyksen kuuluvia menoja ei tällä perusteella ole merkittävässä määrin siirretty kehysten ulkopuolisessa talousarviotaloudessa toteutettavaksi.

7.2 Painopistemuutokset ja uudelleenkohdennukset

Menojen aktiivinen uudelleenkohdentaminen kehysjärjestelmän sisällä on ollut vähäistä sekä hallinnonalojen välillä että myös niiden sisällä. Vaikka valtiontalouden menokehykset laaditaan hallinnonaloittain, olisi pääluokkien välinen menojen uudelleen kohdentaminen mahdollista ja suotavaa. Tämän mahdollisuuden käyttäminen on kuitenkin ollut vähäistä kummallakin uudistettujen menokehysten aikaisella vaalikaudella. Valtiovarainministeriön keväällä 2010 julkaisemassa Julkinen talous tienhaarassa -raportissa tätä pidetään uudistetun kehysmenettelyn suurimpana pettymyksenä. Kehysmenettelyn uudistuksen yhteydessä tavoiteltu joustavuus ei siis ole tältä osin toteutunut.

Talousarvion pääluokkien välillä ei juuri ole ollut vaihtelua. Vaikka kunkin pääluokan osuudessa kokonaisbudjetista on pientä vuosittaista vaihtelua, niin pääluokkien keskinäinen järjestys on pysynyt lähestulkoon samana koko 2000-luvun, lukuun ottamatta vuotta 2010, jolloin valtiovarainministeriön määrärahaosuus kasvoi Sosiaali- ja terveysministeriön ja Opetusministeriön kustannuksella, minkä takana on vuonna 2010 voimaan tullut valtionosuusuudistus. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja opetus- ja kulttuuritoimen niin sanottu sektorivaltionosuudet sekä yleinen valtionosuus yhdistettiin ”yhden putken” valtionosuudeksi, joka sijoittuu VM:n hallinnonalan alle. Painopistemuutoksia talousarvion pääluokkien välillä tai pääluokkien sisällä ei juuri ole havaittu myöskään valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen laskennassa.

Aiemmin esitetyn mukaisesti yksi finanssipolitiikan säännön arviointikriteereistä on joustavuus. Joustavuuden vuoksi suhdanteiden mukaan muuttuvat menot ovat Suomessa kehysten ulkopuolella, ja kehykseen jätetään jakamaton varaus sekä lisätalousarviovaraus ennakoimattomia menoja ja lisätalousarvioita varten.²¹¹ Yhteiskunnan ja talouden rakenteelliset muutokset sekä hallitusohjelmassa tehdyt poliittiset linjaukset edellyttävät tietyissä tilanteissa budjetissa painopistemuutoksia muuttuneiden tarpeiden mukaisesti eli resurssien uudelleen kohdentamista suhteessa aiempiin kehyspäätöksiin ja talousarvioihin.

Budjetointia ohjaavan kehysmenettelyn käyttö ei itsessään estä painopistemuutoksia (ks. laatikko kehysbudjetoinnista). Menosäännön noudattaminen tarkoittaa, että sovittua menotasoa ei budjetoinnissa ylitetä, jolloin määrärahoja voidaan uudelleen kohdentaa menokaton puitteissa. Poikkihallinnolliset painopistemuutokset, joissa määrärahoja siirretään horisontaalisesti hallinnonalojen välillä ja siten varataan määrärahat poliittisten linjausten toteuttamiseksi, edellyttävät käytännössä poliittisen tahon päätöstä hallinnonalojen kehyksistä.

Talousarviossa kunkin hallinnonalan määrärahat kohdistetaan hallitusohjelmassa ja sitä tarkentavassa strategia-asiakirjassa ilmaistujen hallituksen strategisten tavoitteiden mukaisesti. Jos muutokset hallituskauden aikana ovat tarpeen, voidaan nelivuotisen kehyskauden aikana tehdä hallinnonalojen sisäisiä menojen uudelleenkohdennuksia asetetun menokaton puitteissa. Toisin sanoen, jos määrärahan korotusta yhtääl-

²¹¹ Suhdanteiden mukaan muuttuvat menot eli automaattiset vakauttajat mahdollistavat suhdannevaihteluita tasaavan vastasyklisen finanssipolitiikan ja jakamaton varaus jättää tilaa harkinnanvaraiselle finanssipolitiikalle.

KEHYSBUDJETOINTI ²¹²

Kehysbudjetoinnin budjettikuria vahvistava vaikutus perustuu ylhäältä alaspäin (top-down) tapahtuvaan budjetointiin. Määrärahojen summista ja kohdistamisesta päätetään ylhäältä alaspäin siinä mielessä, että järjestys on yleisemmästä yksityiskohtaisempaan. Oleellista on, että kokonaismenojen tasosta päätetään ennen sektorikohtaista²¹³ jaottelua ja siirtymistä yksityiskohtaiseen budjetointiin.

Sitä vastoin alhaalta ylöspäin (bottom-up) budjetoitaessa kokonaismenojen taso saadaan laskemalla yhteen hallinnonalojen neuvotellut menoehdotukset, joita verrataan ennakoituihin tuloihin. Kokonaismenojen tasoon päästään siis yksityiskohtaisen (momenttikohtaisen) tarkastelun päätteeksi. Alhaalta ylöspäin suuntautuva budjetoointiprosessi ilman etukäteen päätettyä menokattoa on yleensä menoja kasvattava, eikä edesauta poikittaisia määrärahasiirtoja, sillä jokainen sektori tekee menoehdotuksensa muista erillään. Käytäntö ei kannusta sektoreita ehdottamaan omaan hallinnonalaan kohdistuvia säästötoimenpiteitä, vaan prosessissa osapuolet pyrkivät säilyttämään tai lisäämään aiempaa rahoituspohjaa. Tällöin valtiovarainministeriön tehtäväksi jää menoehdotusten leikkaaminen. Lisäksi vaarana on, että yksityiskohdista neuvoteltaessa kokonaisnäkemys budjetista ja poliittisista linjauksista katoaa.

Alhaalta ylöspäin budjetoitaessa kokonaismenojen taso koostuu monesta yksittäisestä momenttikohtaisesta päätöksestä sektoreiden ja valtiovarainministeriön kesken. Sen sijaan ylhäältä alaspäin tapahtuvan prosessin budjettikuria lisäävä vaikutus perustuu siihen, että kokonaismenojen tasosta päättää yksi taho. Käytäntö myös keventää prosessista aiheutuvaa taakkaa ja työmäärää, sillä sen avulla poliittiset ja teknisemmät päätökset on mahdollista pitää enemmän erillään.

Kehysbudjetoinnissa ensimmäinen askel on päätös menojen kokonaistasosta. Seuraavaksi poliittinen taho jakaa menojen kokonaissumman sektoreiden kesken eli antaa sektori- tai hallinnonalakohtaiset kehukset omien poliittisten linjausten ja painopisteiden mukaisesti. Sektorikohtaisen katon asettaminen pakottaa priorisoimaan eli ottamaan kantaa keskenään ristiriitaisiin vaatimuksiin. Vasta tämän jälkeen hallinnonalat aloittavat budjetoinnin annettua kokonaismenojen tasoa noudattaen. Menettely vaatii poliittisten prioriteettien selkeää määrittelyä, ja talousarvion laatimista niiden mukaisesti.

Menettelyn toimivuus edellyttää päätösvallan jakautumista siten, että teknisen osaamisensa vuoksi valtiovarainministeriölle kuuluu sektoreiden menosuunnitelmien uskottavuuden arviointi ja kehysten noudattamisen seuranta. Oman alueensa tuntemuksesta johtuen kunkin sektorin vastuulla on päättää määrärahojen kohdistamisesta tietyn reunaehdoin ja asettua menokehystä noudattaen. Valtiovarainministeriöllä tulee kuitenkin olla sektorin sisäisiin uudelleenkohdennuksiin kohdistuva veto-oikeus, jos väliaikaisesta menojen laskusta syntyvä säästö halutaan käyttää uusien, pysyvien poliittisten aloitteiden rahoittamiseen tai menoja aliarvioidaan, jotta talousarvion otetuista hankkeista ei voida enää vetäytyä. Pysyvien menoerien rahoittaminen väliaikaisilla säästöillä kuormittaa julkista taloutta vastaisuudessa. Tämän lisäksi kulutuksen ja investointimenojen välisiä siirtoja voi olla perusteltua rajoittaa.

Kun jokaisen sektorin on budjetoinnissa noudatettava annettuja kehyyksiä, kannustaa menettely etsimään säästökohteita, tehostumuuksia, puutteita tai vanhentuneita hankkeita, joista vapautuvilla resursseilla uusia hankkeita voidaan rahoittaa kyseisellä hallinnonalalla. Toisin sanoen oman sektorin menokaton alla budjetoitaessa tehostaminen palkitaan.

Itävallan vuonna 2009 alkanut budjetoointikäytäntöjen uudistus perustuu ylhäältä alaspäin tapahtuvaan budjetointiin menokaton alla. Menettelyllä on pyritty kannustamaan sektoriministeriöitä säästäväisyyteen ja budjettikurin todettiin pitäneen jopa vuoden 2009 finanssikriisin aikana.²¹⁴

212 Tässä tarkastellaan kehysbudjetointia yleisellä tasolla, kuvaus ei liity suoraan Suomessa käytössä olevaan kehysmenettelyyn ja siinä omaksuttuihin käytäntöihin. Kehysbudjetoinnista, ks. esimerkiksi Ljungman: Top down budgeting – An instrument to strengthen budget management. IMF Working Paper 09/243, 2009 ja siinä käytetyt lähteet sekä Euroopan komissio: DG ECFIN, Public Finances in EMU 2010, European Economy 4/2010.

213 Sektori voi tarkoittaa tässä yhteydessä sektoriministeriötä tai sitä tehtävä-, ohjelma- tms. kokonaisuutta, jolle kehukset tarkasteltavassa kehysbudjetointi menettelyssä annetaan.

214 Steger: Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, OECD Journal on Budgeting Vol 2010/1, s. 12–17, OECD 2010, s. 7–20.

lä vastaa samansuuruinen vähennys toisaalla, ei hallinnonalan kehys ylity, ja näin ollen momenttikohtaisia määrärahoja voidaan muuttaa. On huomattava, että hallinnonalat eroavat siinä, missä määrin niiden budjetti koostuu lakisääteisistä menoista ja toimintamenoista. Menojen laatu vaikuttaa siihen, millaisia painopistemutoksia tai uudelleenkohdennuksia hallituskauden aikana todellisuudessa voidaan tehdä, sillä lakisääteisten menojen muutokset edellyttävät poliittista päätöstä, kun taas toimintamenoja voidaan muuttaa kevyemmällä päätöksentekoprosessilla.

OECD on kritisoinut Suomen kehysmenettelyä hallinnollisesta jäykkyydestä keväällä 2010 julkistetussa Suomen julkista hallintoa arvioivassa maa-arviossa.²¹⁵ OECD:n mukaan poikkihallinnollista yhteistyötä ei juuri ole. Raportin mukaan se, että kehyspäätös tehdään edellisen kehysten pohjalta ja budjetti puolestaan tehdään kehyspäätöksen mukaisesti, johtaa siihen että sektoriministeriöiden on vaikea kohdistaa resursseja hallituksen prioriteettien mukaisesti. Rajallisten resurssien kohdistamista vaikeuttaa myös se, että edellisessä kehysesessä ja budjetissa ovat mukana käynnissä olevat hankkeet ja ohjelmat, joiden rahoittamisen jatkamista ei kehyspäätöksen yhteydessä kyseenalaisteta, vaan ne ovat osa peruslaskelmaa. Myös valtiovarainministeriö toteaa Julkinen talous tienhaarassa -raportissaan, että menojen uudelleenkohdennusten vähäisyyteen osaltaan myötävaikuttaa kehysten taustalla oleva momenttikohtainen menolaskelma. Kun kehysprosessin aikana menoja tarkastellaan momenttitasolla, valmistellaan samalla pitkälti jo tulevaa talousarviota vaikka kehysbudjetoinnin alkuperäisen ajatuksen mukaan kehys- ja talous-

arvioprosessien tulisi olla toisistaan erilliset. Sektoriministeriöissä nykyinen menettelytapa koetaan kuitenkin pääosin hyväksi sillä momenttikohtainen tarkastelu kehysprosessin aikana helpottaa ministeriöiden budjetointia.²¹⁶

Valtiovarainministeriön virkamiehet korostivat tarkastusviraston haastatteluissa, että kehysmenettely itsessään ei estä painopistemutosten tai uudelleenkohdennusten tekemistä. Olennaista on kehysten loppusumma, eli menojen pysyminen asetetun menokaton puitteissa. Poikkihallinnollisia siirtoja tehdään, mikäli poliittinen johto niin päättää. Momenttitason tarkastelu ei myöskään estä painopistemutoksia tai uudelleenkohdennuksia hallinnonalan sisällä, kun kyseessä on siirto, jossa määrärahan lisäystä vastaa samansuuruinen vähennys toisaalla. Siirtoa ei kuitenkaan hyväksytä, jos se on tuottavuusohjelman vastainen tai kyseessä on kertaluontoiseksi tarkoitettujen määrärahalisäyksen siirto toiselle momentille pysyväksi menoksi. Sektoriministeriöt ehdottavat kuitenkin harvoin aitoja resurssien siirtoja momentilta toiselle, sillä vähemmän tärkeitä kohteita on vaikea löytää.²¹⁷

Talousarviomäärärahoista ja siten myös kehukseen kuuluvista määrärahoista suurin osa on lakisääteisiä. Tästä seuraa se, että määrärahojen uudelleenkohdentaminen vaatii usein poliittisia päätöksiä myös hallinnonalan sisäisten siirtojen osalta. Näin ollen todellinen liikkumavara on hyvin pieni. Tässä yhteydessä on toisaalta huomattava, että osa lainsäädännöstä on hyvin vanhaa. Menorakenteita ja niiden tarpeellisuutta tulisikin aika ajoin aidosti tarkastella uudelleen. Nykyinen käytäntö, jossa uusien tarpeiden aiheuttamat määrärahalisäykset tulevat vanhan menorakenteen päälle hallitus-

215 OECD: OECD Public Governance Reviews Finland – working together to sustain success, 2010, s.17.

216 Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

217 Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

ohjelmassa kulloinkin asetettujen painotusten mukaisesti ei ole julkisen talouden kestävyuden kannalta tarkoituksenmukainen toimintatapa. Mielekkäämpää olisi katsoa mahdollisuuksia toteuttaa uudistuksia ilman menotason nostamista. Nykyinen nopean talouskasvun vuosina omaksuttu toimintatapa on johtanut siihen, että vanha menorakenne raahaa mukana hallituskaudesta toiseen, koska priorisointia ei tehdä. Aidot uudelleenkohdennukset edellyttäisivät myös hallinnonalojen peruslaskelman avaamista. Mikäli sektoriministeriöillä on vapaus toimia oman hallinnonalansa menokaton puitteissa ilman valtiovarainministeriön momenttikontrollia, priorisointia tehtäisiin ihannetapauksessa vaalikauden aikana jatkuvasti. Tämä koskisi myös lainsäädännön ajanmukaisuuden ja tarpeellisuuden jatkuvaa arviointia. Sektoriministeriöiden haastatteluissa tuotiin esiin momenttikohtaisen tarkastelun jäykkyys sekä näkemys, että hallinnonalan kehityksen karkeampi arviointi sopisi niiden ministeriöiden kohdalla, joiden menot ovat lähinnä toimintamenoja, kun taas lakisääteisten menojen muuttaminen edellyttää välttämättä poliittisen tahon hyväksyntää.²¹⁸

OECD:n raportissa²¹⁹ esitetään, että hallituksen hallitusohjelmassa ja strategia-asiakirjoissa yksityiskohtaisesti kuvatut suunnitelmat eivät välity operationaaliselle tasolle. Hallinnonalojen yhteistyön vähäisyydestä johtuen yksittäisten osastojen virkamiehille on haasteellista saavuttaa heille asetetut konkreettiset tavoitteet niin, että ne tukevat hallituksen käsitteellisten tavoitteiden toteutumista. Koska nykyisillä toimintatavoilla on pitkä historia, ja yhteistyöhön ei kannusteta eikä sen puutteesta aiheudu seuraamuksia, on poikkihallinnollisen yhteistyön hyötyjä vaikea nähdä. OECD:n mukaan nykyiset

käytännöt jarruttavat ministeriöiden välistä yhteistyötä, jota tarvitaan hallituksen asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimintasuunnitelmien ja kehysmenettelyn erillisyyksien rajoittaa hallituksen ja julkisen hallinnon kykyä priorisoida ja uudelleen kohdistaa resursseja. Koska hallitusohjelma ja kehys valmistellaan toisistaan erillään ja kehys laaditaan momenttikohtaisesti edellisen pohjalta, jäävät resurssit budjetissa aiempien päätösten mukaisesti kohdistetuiksi, ja niiden uudelleen kohdentaminen on vaikeaa, vaikka poliittiset prioriteetit muuttuvat. Hallitusohjelmat ja strategia-asiakirjat seuraavat toisiaan ilman, että käynnissä olevia hankkeita kartoitetaan ja karsitaan. Tällöin uuden hallitusohjelman hankkeet ja ohjelmat kasataan edellisten päälle. OECD:n johtopäätös on, että nykyinen toimintatapa ei pakota hallitusta panemaan tavoitteitaan tärkeysjärjestykseen.

Nykyisin sektoriministeriöt tekevät kehusehdotuksensa momenteittain edellisen kehityksen pohjalta. Näin ollen kehysprosessin aikana päätetyt momenttikohtaiset määrärahat siirtyvät sellaisinaan talousarvioon. Priorisointia olemassa olevien ja uusien hankkeiden välillä ei tapahdu. Hallinnonalan sisäiset painopistemutokset ovat vähäisiä, sillä ministeriöt näkevät, että liikkumavara kehityksessä on pientä. Koska resurssit eivät kaikkiin hankkeisiin riitä, kasvavat ministeriöiden määrärahapyyntöt. Tämän seurauksena valtiovarainministeriön tehtävänä on leikata sektoriministeriöiden määrärahaehdotuksia, eli uudelleenkohdennuksia tehdään kehukset ylittävien määrärahapyyntöjen myötä. Aidot painopistemutokset edellyttävät, että menoehdotuksen vastapainoksi ministeriöissä on valmiutta etsiä myös säästökohteita. Myös lakisääteisten menojen tarkoituk-

218 Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2010.

219 Steger: Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, OECD Journal on Budgeting Vol 2010/1, s. 12–17, OECD 2010.

senmukaisuutta pitäisi pystyä arvioimaan, mikä tarkoittaa peruslaskelmaan sisältyvien menojen kyseenalaistamista sekä hallinnonalojen sisällä että koko valtiontalouden tasolla. Koska vaalikauden ensimmäinen kehyspäätös tehdään peruslaskelman pohjalta, on menettelyssä riskinä, että hallitusohjelman tavoitteet toteutetaan kehystä nostamalla.

Koska määrärahojen siirrot hallinnonalan sisällä eivät vaikuta hallinnonalojen kehysmenojen tasoon, ne voitaisiin jättää talousarviossa sitovasti päätettäväksi. Tällöin sektoriministeriöt saisivat vapauden kohdistaa mää-

rärahasa momenteille oman hallinnonalan sa kehystä noudattaen. Valtiovarainministeriön tulisi evätä määrärahojen siirrot silloin, kun kyseessä ei ole aito siirto, jossa menolisäys rahoitetaan tietoisella päätöksellä vähentää menoja saman verran toisaalla, jos menoja aliarvioidaan tai kulutusta rahoitetaan vähentämällä investointeja. Suurempi budjetointivapaus voisi kannustaa ministeriöitä etsimään säästökohteita omalta hallinnonaltaan, sillä säästöt jäisivät oman hallinnonalan käyttöön.²²⁰

220 Tähän perustuu Itävallan budjetointi-uudistus, ks. esim. Steger: Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, OECD Journal on Budgeting Vol 2010/1, Kehysbudjetoinnin teoriasta ks. Ljungman: Top down budgeting – An instrument to strengthen budget management. IMF Working Paper 09/243, 2009.

7.3 Lainsäädännön taloudelliset vaikutukset

Valtiontalouden tuloista ja menoista huomattava osa on sidoksissa joko välittömästi tai välillisesti lainsäädäntöön. Lainsäädäntö vaikuttaa myös laajemmin aivan olennaisella tavalla siihen, miten kehyksissä esitetyt ja kehysten taustalla olevat finanssipoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Finanssipoliittikan sääntöjen ja säädösvalmistelun integroiminen toisiinsa ovat tällöin finanssipoliittikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämätöntä. Edelleen tämä integrointi on välttämätön edellytys sille, että avoimuus ja läpinäkyvyys sekä oikea ja riittävä tietoperusta voivat toteutua.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi todettiin, että valtiontalouden kehysmenettelyn ja lainsäädännön suhteen avoimuutta heikentää ensinnäkin se, että lainsäädännön kautta kehysten kiertäminen on mahdollista. Ongelmallisia ovat verotuet ja alirahoitetujen ja alimitoitetuille kustannusarvioille perustuvien veloitteiden asettaminen kunnille. Tämän lisäksi avoimuutta heikentää uudistushankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arvioinnin heikkoudet ja se, että arviointitieto ei ole kaikissa päätösvaiheissa läpinäkyvää ja yhdenmukaista. Tarkastuksessa todettiin lisäksi suhteen avoimuuden riskiksi se, että kehysmenettely ja säädösvalmistelumenettelyt eivät kannusta ministeriöitä säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten ennakkolliseen huolelliseen selvittämiseen niissä uudistushankkeissa, joiden valtiontaloudelliset vaikutukset ovat lakisidonnaisia. Nämä näkökohdat heikentävät eduskunnan roolia budjettivallan käyttäjänä ja muodostavat samalla riskin

kehysmenettelyn toimivuudelle valtiontalouden kestävyuden varmistajana.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukainen säädösvalmistelu perustuu siihen, että ennen kuin sitoudutaan konkreettisen sääntelyratkaisun valmisteluun, selvitetään vaihtoehtoiset sääntelyratkaisut ja muut mahdolliset ohjauskeinot ratkaista tiedossa olevia ongelmia. Tarkastuksen perusteella talousarvioon liittyvien säädöshankkeiden perusratkaisuihin on usein sitouduttu poliittisella tasolla ennen säädösten eduskuntakäsittelyä, käytännössä hallitusohjelman sisällössä tai ministeriön päätöksellä. Säädösvalmistelun yhteys hallitusohjelman sisältöön varmistuu käytännössä ministeriöiden ja valtiovarainministeriön välisissä kehysneuvotteluissa. Säädösuudistuksen hallitusohjelman mukaisuudesta on muodostunut peruslähtökohta uudistuksen valmistelun etenemiselle. Hallitusohjelmaan sitoutumista voidaan sinänsä pitää myönteisenä.

Käytännössä hallitusohjelma on hallituksen strategia-asiakirjan ohella ainoa poliittisella foorumilla käsitelty asiakirja, joka sisältää laajoja uudistushankkeita useamman vuoden tähtäimellä. Kun hallitusohjelma-asiakirjalla on kiinteä yhteys valtioneuvoston kehyspäätökseen, asiakirja voi toimia myös strategisen ohjauksen välineenä. Valtiontalouden kehyspäätös ei kuitenkaan kata kovinkaan tarkasti valtion tuloja koskevia linjauksia ja tuloista tehtäviä poikkeuksia, esimerkiksi verotukia, vaikka kehukset sisältävätkin valtiontalouden tasapainon tarkastelun ja veropolitiikkaa koskevia linjauksia. Erilaisten hallitusohjelmaan perustuvien suurempienkaan lainsäädännöllä toteutettavien uudistusten yhteydet valtion tulojen

kehitykseen jäävät kehyksissä ja niiden valmisteluaineistossa osin epäselväksi. Tämän vuoksi sitoutuminen hallitusohjelmassa yksilöityjen uudistushankkeiden toteuttamiseen voi muodostua riskiksi valtiontalouden kestävyyden kannalta, mikäli oletukset tulojen kehitykselle eivät toteudu.

Hallitusohjelman yksityiskohtaisuus ja siihen tiukka sitoutuminen voi muodostua riskiksi myös valtiontalouden tarkoituksenmukaisen hoidon kannalta, mikäli ohjelman sisältö ei edistä taloudellisimman vaihtoehdon etsintää haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi.

Kun kehysmenettely tukeutuu talousarviossa määriteltyihin momenttijaotuksiin sekä samalla momenttikohtaisesti määriteltyihin määrärahojen ajallisiin ja tehtäväkohtaisiin kohdentamisperusteisiin, se ohjaa ennakoitavasti uudistushankkeiden toteutustapaa, toimeenpanovastuita ja menojen laatua.

Tarkastuksen perusteella kehysmenettely luo ministeriöille ennakoitavuutta siinä, että hallinnonaloilla on usean vuoden näkyvä uudistustarpeisiin käytettävissä olevista määrärahoista. Ongelmana on kuitenkin, että kehysmenettely ja sen yhteydessä omaksutut ja vahvistuneet tosiasialliset poliittisen kulttuurin ja hallinnon käytännöt eivät nyky muodossaan mahdollista talousarvion rakenteesta poikkeavaa määrärahojen kohdentamista merkittäviksi katsottuihin uudistustarpeisiin. Näin menettely ei kannusta aitoon, yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun tähtäävään yhteistyöhön hallinnonalojen välillä, eikä tähän perustuvaan voimavarojen uudelleen suuntaamiseen. Vuosittaisen kehysprosessin, talousarvioesitysten laadintaprosessin ja talousarvioon liittyvien lakiesitysten laadinnan aikataulullinen yhteensovittaminen rajaa osaltaan mahdollisuuksia valmistella ja arvioida uudistushankkeita laaja-alaisesti.

Hallitusohjelman, kehysmenettelyn ja lainvalmistelun sisällölliset keskinäissuhteet tulisi arvioida uudelleen. Hallitusohjelma-asiakirjan sisällön, vuosittaisen kehysprosessin ja lainvalmistelun yhteensopivuutta voisi parantaa siten, että aikataulutettujen, yksityiskohtaisten uudistusten yksilöintiä vähennetään hallitusohjelmatasolla.

Säädösuudistukset eroavat siinä, kuinka selkeä ja välitön vaikutus niiden toimeenpanolla on valtion talousarvioletalouteen menoina tai tuloina. Tarkastusvirasto katsoo, että hallitusohjelmatasolla uudistusten yksilöintitarkkuus tulisi suhteuttaa vaikutusten ennakoitavuuteen. Tämän ohella uudistusten yksilöinnissä tulisi ottaa huomioon vaikutusten peruuttamattomuus. Niillä sääntelyaloilla, joissa sääntelyn kohde on selväpiirteinen ja sääntelyn tavoitellut vaikutukset ovat selkeitä, ennakoitavissa ja taloudellisesti hallittavissa, hankkeiden yksilöintiä hallitusohjelmassa voidaan pitää perusteltuina. Sen sijaan niillä alueilla, joissa sääntelyn kohde on monimutkainen erilaisten toimijoiden verkostona ja toimintaympäristömuutokset ennakoimattomia, tulisi hallitusohjelmatasolla välttää sitoutumista yksityiskohtaisiin hankkeisiin.

Valtioneuvoston kehyspäätös muodostaa taloudelliset reunaehdot uusille säädöshankkeille. Ne uudet säädöshankkeet, joilla on valtiontaloudellisia vaikutuksia ja jotka koskevat kehyksen piiriin kuuluvia menoja, on sopeutettava kehysrajoihteeseen. Kehysmenettelyn, talousarviovalmistelun ja lainvalmistelun keskinäiset ajalliset ja sisällölliset riippuvuudet muodostuvat näin säädöshankkeiden talousarviovaikutusten perusteella. Kehyksen pitävyyden kannalta olennaisia säädöshankkeita ovat ne säädöshankkeet, jotka lisäävät valtion menoja joko suoraan tai välillisesti. Selkein valtiontaloudellinen yhteys on ns. budjettialeilla, jotka

2000-luvulla muodostavat vuositason noin viidenneksen kaikista hallituksen esityksistä. Tarkastuksessa tuli esille, että viranomaisen tulkinnat säädöshankkeiden budjettilakina esittämisen perusteista eivät olleet yhdenmukaisia. Lakiesityksen budjettilakina käsittelyn perusteet tulee selkeyttää ja lisäksi on edellytettävä, että budjettilakina käsittelyn peruste todetaan hallituksen esityksessä. Budjettilakiesitysten käsittelyaika on lyhyt. Näissä lakiesityksissä valtionaloudellisten vaikutusten tulisi erottua selkeästi esitysten sisällöstä. Tarkastusvirasto katsoo, että budjettilakien valtionaloudellisten vaikutusten erottuvuutta esityksen rakenteesta tulee parantaa.

Hallituksen esityksen laadintaa koskevien ohjeiden mukaan yleisenä esityksen laadintaperiaatteena on muun muassa selostaa esityksessä ehdotetun lainsäädännön kaikki olennaiset vaikutukset johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena.²²¹ On tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön niin myös sille vaihtoehtoisten ohjaus- tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista. Säädösten vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden mukaan valtionaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkemmin eritellä se, miten rahoitukseen on varauduttu valtionalouden kehyksissä ja talousarviossa tai talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloushoidossa.²²²

Säädöshankkeisiin liittyy usein sellaisia uudistuksia, jotka vaikuttavat useiden elementtien kautta valtionalouteen joko menojen lisääntymisenä tai vähenemisenä. Tarkastusaineiston perusteella hallituksen esityksissä on puutteellisesti ilmaistu, mitkä tekijät on huomioitu ilmoitetuissa kokonaisvaikutuksissa ja mitkä eivät. Tällaisissa tapauk-

sisissa esitettyjen tietojen hyödynnettävyys on heikko. Edelleen, kun taloudelliset vaikutukset tuodaan esitystekstissä tavoitekuvausten ja erilaisten perustelujen joukkoon kirjattuina, mahdollisuus muodostaa selkeä kuva valtionaloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta heikentyy.

Säädösesitysten valtionaloudellisten vaikutusten arviointiin kohdistuneen tuloksellisuustarkastuksen perusteella taloudellisten vaikutusten arviointitieto hallituksen esityksissä on puutteellista ja kun tietoa on esitetty, pysyttelee se useimmiten kyseessä olevan talousarvioesityksen tasolla ja useamman vuoden vaikutusten arviointi puuttuu. Esitystekstien hyödynnettävyyttä lisäksi eduskunnan valiokuntien mukaan se, jos esityksestä kävisi selkeästi ilmi kokonaisvaikutus valtionalouteen ja se, mistä osista se muodostuu. Valiokunnista tuotiin esille, että taulukoitten käyttö taloudellisten vaikutusten laajuuden, vaikutusten ajoittumisen ja eri toimijoiden rahoitusvastuunmuutosten kuvaamisessa parantaisi esitystekstin luettavuutta.

Tarkastuksessa todettiin, että keväällä kehusehdotuksen laadintavaiheessa on usein epävarmaa, mitkä säädöshankkeet kehyspäätös lopulta neuvottelujen jälkeen sisältää. Tämän vuoksi ministeriöt eivät pidä vaikutusten yksityiskohtaista erittelyä kehusehdotusvaiheessa perusteltuna. Konkreettinen säädösvalmistelu käynnistyy vasta, kun ministeriökohtainen kehys on keväällä varmistunut ja kyseisen päätöksen perusteena ovat yksilöidyt, hyväksytyt säädösuudistukset. Yksityiskohtainen säädösvalmistelu käynnistyy vasta budjettiriihessä käytyjen neuvottelujen perustalta. Tarkastuksessa ilmeni, että erilaisten vaihtoehtojen esittely hallituksen esityksissä on usein vähäistä. Tähän yhtenä syynä esitettiin sitä, että niis-

221 Oikeusministeriö: Hallituksen esitysten laatimisohteet, Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

222 Oikeusministeriö: Säädösehdotusten vaikutusarviointi - Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

sä hankkeissa, jotka on ratkaistu hallitusohjelmatasolla, vaihtoehtojen kuvaaminen ei valmisteluresurssien kannalta ole mielekäs, kun ratkaisuun on jo sitouduttu poliittisella tasolla.²²³

Hallinnollinen valmistelu valtiolle menojen aiheuttavissa säädösuudistuksissa keskittyy pääasiassa muille ministeriöille kuin valtiovarainministeriölle, joka valmistelee puolestaan valtion tuloperustan muodostumista määrittävät säädökset. Tarkastuksen perusteella esitystekstien hyödynnettävyyttä siinä, kun tehdään päätelmiä säädösten valtiontaloudellisista vaikutuksista, heikensi vaikutusyhteyksien moninaisuuden ohella se, että eri hallinnonalojen esitystekstien rakenne ja esitystapa olivat erilaisia vaikutuksia kuvattaessa. Valmistelun eri vaiheissa muodostunut arviointitieto on hajallaan. Pääasiallinen vaikutustiedon dokumentaatio sisältyy hallituksen esitykseen ja valmistelijoiden työpapereihin. Varsinaista säädösvalmistelua edeltävien valmisteluvaiheiden asiakirjoissa (työryhmä- tai selvitysmiesraportit) eri uudistusvaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia on yleensä tuotu esille niukasti. Näitä voidaan tuoda paremmin esille paisuttamatta hallituksen esitysten perusteluita esimerkiksi luomalla selkeät ja toimivat viittaustavat ja ottamalla käyttöön linkittäminen toisiin asiakirjoihin sähköisinä linkkeinä.

Rakenteellisten uudistusten osalta tarkastuksessa todettiin, että sitouduttaessa uudistukseen hallitusohjelmassa tai kehyspäätöksessä arvioidut valtiontaloudelliset vaikutukset ovat pienempiä kuin myöhemmissä vaiheissa kerrotut kustannukset. Esitettyjen tietojen erojen syynä mainittiin useimmiten siirtymävaiheen kustannusten aliarviointi. Tosiasialliset kustannukset ovat selvinneet vasta siinä vaiheessa, kun uudistuksia on käy-

tännössä toimeenpantu. Tarkastuksessa havaittiin sellaisiakin hankkeita, joissa uudistukseen sitoutumisen jälkeen on käytännön muutosta toteutettaessa noussut esille sellaisia kustannuseriä, joiden rahoitustarve on arvioitu liian pieneksi tai joita ei ole arvioitu lainkaan. Näitä kustannuseriä on sittemmin rahoitettu lisätalousarvioilla. Esimerkiksi yliopistouudistuksessa tosiasialliset valtiontaloudelliset vaikutukset ovat poikenneet merkittävästi kehysvaiheessa arvioiduista.²²⁴ Siinänsä vaikutusarviointien tarkentuminen valmistelun edetessä on luonnollista. Olisi kuitenkin tärkeää, että uudistusten toteuttamisesta päätettäessä olisi mahdollisimman realistinen kuva niiden aiheuttamista kustannusvaikutuksista.

Tarkastuksen havaintona oli, että etuusjärjestelmien taloudellisia vaikutuksia kerrotaan lyhyen aikavälin vaikutuksina. Subjektiviivisina oikeuksina myönnettyissä etuuksissa valtiontaloudelliset vaikutukset määrittävät tosiasiallisten etuusasiakkaiden kulloisenkin määrän mukaan. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että taloudellisia vaikutuksia kuvattaessa tuotaisiin esille potentiaalisten etuusasiakkaiden arvioitu kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät. Tällainen tieto on tärkeää valtiontalouden kestävyuden näkökulmasta uudistuksiin sitoutumisen perustana.

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin perustana arviointikäytännöt elinkeinoelämään liittyvissä säädöshankkeissa ovat kehittymättömiä. Ne eivät ole luoneet lähtökohtia sille, että eri hallinnonalojen sääntelyn yhteisvaikutukset olisi tunnistettu riittävän ajoissa ennen säädöshankkeisiin sitoutumista. Tarkastuksen perusteella on todettavissa myös se, että kansallisen valmistelun perustana EUnormiston kehitystä ei ole riittävästi ennakoitu. Käyttäytymisvaikutuksien tarkastelu

²²³ Eduskunnan valiokuntakäsittelyn edustaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastusaineisto 2010.

²²⁴ Yliopistolain kokonaisuudistusta koskeva HE 7/2009 vp.

pidemmällä aikavälillä valtiontaloudellisesta näkökulmasta on myös jäänyt vähäiselle huomiolle.

Säädösesitysten taloudellisten vaikutusten arviointia tarvitaan myös kunta–valtiosuhdetta koskevan niin kutsutun rahoitusperiaatteen soveltamiseen ja kunnille lainsäädännöstä aiheutuvien velvoitteiden esittämiseen. Tarkastuksen havaintona oli, että rahoitusvastuun muutokset eivät aina käyneet selkeästi ilmi esitysteksteistä. Joissakin hallituksen esityksissä oli tuotu esille tekijöitä, joiden perusteella valtiontaloudellisten vaikutuksien kehitys on laskettavissa, kuten valtionosuusprosentti ja kustannuskehitys. Esitettyjen tietojen perusteella itse laskenta on kuitenkin saatettu jättää lukijan tehtäväksi.

Valtiontaloudella ja kuntataloudella on monia kytkentöjä.²²⁵ Puutteellinen vaikutusarviointi vaikeuttaa sen hahmottamista, mikä on valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen ja erityisesti kuntatalouden tasapainoon ja kustannuspaineisiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastellut useissa eri tuloksellisuustarkastuksissaan hyvinvointipalveluita koskevan lainsäädännön laatua ja koonnut vuoden 2009 eduskunnalle annettuun vuosikertomukseensa kokoavan arvioinnin paremman sääntelyn periaatteiden toteutumisesta hyvinvointipalveluita koskevassa lainsäädännössä.²²⁶ Kertomuksen mukaan perustuslaista johdettavissa olevan, valtion ja kuntien rahoitussuhdetta ja kunnille asetettävien tehtävien ja kuntien rahoituksen välisen suhteen tasapainoa koskevan rahoitusperiaatteen tulisi toteutua nykyistä paremmin. Tämän toteuttaminen edellyttää riittävää arviointia. Sen toteamiseksi, että uudistukset myötävaikuttavat rahoitusperiaatteen toteutumiseen tarkoitettulla tavalla, tu-

lisi lainsäädännön vaikutukset valtio–kuntasuhteessa kuvata riittävän yhdenmukaisella tavalla. Vaikutusarvioinnin tulisi myös tukea avointa ja selkeää priorisointia taloudellisten rajoitteiden ja erilaisten julkisten palveluiden kehittämistä koskevien tavoitteiden välillä. Tällainen avoimuus ja priorisointi tukisivat myös valtiontalouden kehyksissä asetetun menolinjan pitävyyttä ja laajemmin finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Tarkastusvirasto painottaa sitä, että tietoperustana kehyspäätokekselle ja talousarvion valmistelulle tulisi olla arviointitietoa uudistushankkeiden valtiontaloudellisista vaikutuksista. Tämän ohella sen tulisi luoda myös riittävä tietoperusta säädösehdotuksen eduskuntakäsittelylle. Tuotetun arviointitiedon hyödynnettävyyttä heikentää se, että valtiontaloudellisten vaikutuksien arviointia leimaa vaikutusten tarkastelu vain lyhyellä aikavälillä, hallinnonalakeskeisyys ja pitäytyminen menojen tarkasteluun. Arviointitiedon hyödynnettävyyttä heikentää lisäksi se, että valtiontalouden kestävyttä turvaava näkökulma on jäänyt liian vähälle huomiolle niin uudistusten vaikutusten arvioinnissa kuin arviointitiedon sisällössäkkin.

Tarkastushavaintojen mukaan hallinnollisessa valmistelussa muodostuva tieto on kapea-alaista ja keskittyy sekä valmisteluvastuuministeriössä että valtiovarainministeriössä viranomaisten valmisteluvastuulla olevien momenttivaikutusten tarkasteluun. Säädösvalmisteluvastuuministeriön tuottamassa arviointitiedossa kehysneuvotteluvaiheessa painottuu pyrkimys varautua toteutuksen edellyttämiin hallinnonalakohtaisiin menoihin. Valtiovarainministeriön arviointinäkökulmassa korostuu puolestaan pyrkimys minimoida valtiolle aiheutuvat menot ja kehyspäätokeksistä seuraavissa talousarviovalmistelun

225 Valtiontalouden ja kuntatalouden välistä suhdetta tarkastellaan tämän erilliskertomuksen luvussa 8.1.3.

226 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus toiminnastaan eduskunnalle K 15/2009 vp., luku 4, s. 23–41.

ja budjettilakiesitysten valmistelun vaiheissa pyrkimys vahvistaa kehyksessä pysymisen. Uudistushankkeiden valtionaloudellisten vaikutuksien laaja-alainen arviointinäkökulma on sen sijaan ollut heikosti esillä. Varsinainen säädösvalmistelu käynnistyy ministeriöissä kehyspäätöksen antamisen jälkeen. Säädösvalmisteluvaiheessa arviointitieto voi täydentyä kuulemismenettelyissä, useimmiten lausunnotmenettelyinä. Kun kehyspäätöksen sisältö määrittää uudistushankkeiden taloudellisia reunaehdoja, on olemassa riski siitä, että säädösvalmisteluvaiheessa esille tuleva täydentävä tieto taloudellisista vaikutuksista jää kehysrajoitteiden vuoksi vaille sille tarkoitettua merkitystä.

Toimintaympäristömuutosten nopeus voi olla uhka valtionalouden kestävyydelle. Valtionalouden kestävyys voi edellyttää nopeita ratkaisuja, joissa lainsäädäntömenettely eri vaiheineen voi olla liian hidas tapa ratkaista esille noussut ongelma. Tämä tulee ottaa huomioon sääntelymalleja ja niitä koskevia periaatteita kehitettäessä. Joustavien sääntelymallien yhteydessä on kuitenkin turvattava, että olennainen lainsäädäntö- ja budjettivalta säilyy eduskunnalla.

Julkiselle toiminnalle asetettu tehokkuus-

vaade edellyttää voimassaolevan sääntelyn uudistustarpeiden arviointia, uudistushankkeiden vaikutuksien arviointia ja toimeenpannun lainsäädännön vaikutusten seuranta. Tämän lähtökohdaksi tulisi tunnistaa valtionalouden kestävyuden kannalta olennaisimmat, valtion tulo- ja menoperustaa määrittävät yhteiskunnalliset prosessit, näihin kiinnittyvät julkiset ja yksityistalouden toimijat sekä toimijoiden väliset riippuvuudet. Sääntelyn ajanmukaisuutta, uudistushankkeiden sisältöä ja vaikutuksia tulisikin pyrkiä tarkastelemaan siten, että sääntelyllä tuetaan yhteiskunnan toiminnan kannalta hyödyllisiä, valtion tulonmuodostusta tukevia prosesseja ja ehkäistään yhteiskunnan kannalta haitallisia, valtiolle menoja aiheuttavia prosesseja. Jotta olennaiset vaikutusyhteydet valtion tulo- ja menoperustan kannalta voidaan tunnistaa yksittäisissä uudistushankkeissa, tulisi sääntelyn arvioinnin ja seurannan menettelyjen olla vakiintuneita. Yksittäisissä uudistushankkeissa tulisikin pyrkiä siihen, ettei tuoteta arviointitietoa vain tietyltä ajankohdalta, vaan esitetään olennaiset vaikutusyhteydet sekä tuodaan esille myös vaikutusten hallittavuutta kuvaavat näkökohdat.

7.4 Pitkän ajan vastuusitoumukset

Valtiontalouden tarkastusviraston Valtion taloudelliset vastuut -tarkastuskertomus luonnoksessa todetaan, että finanssipolitiikan suunnittelun kannalta olennaisia tietoja koskien valtion pitkän aikavälin vastuita ei esitetä tarpeeksi selvästi valtiontalouden suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Valtion taloudelliset vastuut ovat pääosin erilaisia mahdollisia velvoitteita, joihin valtio on eri tavoin sitoutunut.²²⁷ Esimerkkejä merkittävistä vastuista ovat valtion velka ja valtion eläkevastuu. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF korostaa vastuiden merkitystä valtion talouden riskien kannalta ja linjaa, että valtion taloutta kuvaavan informaatiojärjestelmän tulisi tuottaa luotettava perusta vastuiden seuraamiseen.²²⁸ Vastuiden käsittelemisestä ja esittämisestä valtion tilinpäätöskertomuksessa on säädetty valtion talousarviosta annetuissa laissa (423/1988) ja -asetuksessa (1243/1992). Valtioneuvoston controller kiinnittää lausumassaan Valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2009 huomiota tilinpäätöstietojen vaikeaselkoisuuteen koskien valtion ja julkisen talouden tilaa ja resursien käyttöä. Valtiovarainministeriön johtamassa tasehallinnan kehittämissuunnitelmassa käsitellään vuoden 2010 lopulla myös kysymystä, miten valtion taseeseen sisältyvät vastuut tullaan esittämään tulevaisuudessa.

Valtion taloudellisen päätöksenteon tueksi tarvitaan tarkastelua, josta ilmenisivät helposti ymmärrettävässä muodossa olennaiset valtion taloudelliset vastuut, niiden määrät ja aikatalutuslaskelma useammalle vuodel-

le. Valtion vastuiden luokittelu ja määrittely on kuitenkin haastavaa, sillä osa vastuista on piileviä ja taloudellisten riskien kuvaukseen tulisi ottaa mukaan tulevaisuuden kestävyysvajeriskit. Tarkastuksessa todettiin, että valtion talousarviossa valtuuksien käsittely on hajanaista, eikä arvioita valtuuksien kehityksestä systemaattisesti esitetä, jolloin talousarviosta ei saa tarpeeksi selkeää kuvaa siitä, mihin valtio valtuuksien myötä sitoutuu kokonaisuudessaan tai keskipitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön työryhmä on esittänyt valtuuksien taulukointia hallinnonaloittain talousarvioesityksessä²²⁹, jolloin tietopohja tältä osin paranisi. Tarkastuksessa todettiin, että valtion vastuista ja valtion talouden riskeistä raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa on suppeaa. Viime vuosina valtion tilinpäätöskertomuksessa on esitetty valtion talouden vastuita koskevana riskinä väestön ikääntymisestä seuraavat kustannukset, sekä kahden viime vuoden aikana ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvät kustannukset. Valtion tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) raportoidaan vastuita kolmessa ryhmässä. Ne ovat valtiontakaukset ja -takuut, muut valtion vastuusitoumukset sekä merkittävät monivuotiset taloudelliset sopimusvastuut.

Nykyistä selkeämpi kuvaus valtion taloudellisista vastuista toisi merkittävän informaation valtion finanssipolitiikan valmisteluun. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus luonnoksen mukaan val-

²²⁷ Ks. käsitelmäritelly Valtion taloudelliset vastuut - tarkastuskertomusluonnos. Diaarinro 434/54/2009. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010.

²²⁸ Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Code of Good Practises on Fiscal Transparency, IMF Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington D.C., 2007.

²²⁹ Talousarvio- ja kehysmenettelyn kehittämistyöryhmä (VM147:00/2009).

tion taloudellisia vastuita ja valtion nettovarallisuusasetaman kehitystä ei oteta tarpeeksi läpinäkyvästi ja asianmukaisesti huomioon osana valtiontalouden suunnittelua ja päätöksentekoa valtion talousarvio- ja tilinpäätöskäsittelyiden yhteydessä. Valtion tulevien vuosien talousarvioista on pääosa lainsäädännöllä sidottu. Olennaista olisi, että valtion taloudellisten vastuiden kokonaisuusmäärä ja vastuiden kehitystä kuvaava tieto olisi myös valtiontalouden kehyksiä koskevan päätöksenteon tukena. Tarkastusvirasto

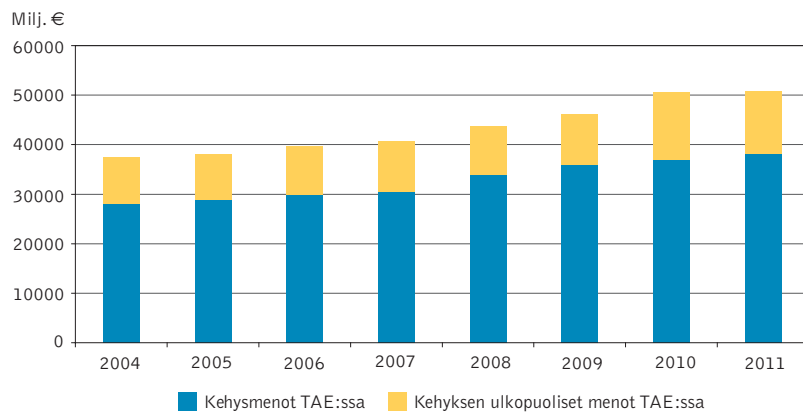
huomioi, että vuonna 2010 meneillään olevien Valtiovarainministeriön taloudellisten suunnittelu ja seuranta-asiakirjojen kehittämishankkeiden työn tuloksena on mahdollista edistää myös valtion vastuita koskevan tiedon kokonaisvaltaisempaa ja selkeämpää esittämistä Tarkastusvirasto katsoo, että kehyspäättökseen ja kehysseleonteeseen olisi perusteltua lisätä miten kehyspäättösten myötä valtion vastuut ja nettovarallisuusasetama kehittyvät.

7.5 Kehysten ulkopuolisten talousarviomenojen kehittyminen

Yksi neljäsosa valtion talousarvion menoista on kehysten ulkopuolella. Tässä luvussa tarkastellaan kuinka kehysten ulkopuoliset talousarvion menot ovat kehittyneet Vanhanen I ja Vanhanen II vaalikausien aikana. Tarkastelu perustuu hallituksen talousarvioesityksissä annettuihin tietoihin, sillä lisätalousarvioissa erittelyjä kehykseen kuuluvien ja kehysten ulkopuolisten talousarviomenojen välillä ei esitetä. Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja ke-

hyksen ulkopuolisiin vuodesta 2004 alkaen. Taulukko 2 ja kuvio 3 havainnollistavat kehykseen kuuluvien ja kehysten ulkopuolisten budjettitalouden menojen kehittymisen hallituksen talousarvioesityksissä vuosille 2004–2011.

Työttömyystuki, asumistuki ja siirrot Kansaneläkelaitokselle muodostavat suurimman yksittäisen erän kehysten ulkopuolisista menoista. Kyseisten menojen on katsottu vaihtelevan automaattisesti suhdanteiden mukaan



Lähde: Hallituksen esitykset eduskunnalle valtion talousarvioksi vuosille 2004–2011

Kuvio 3: Kehykseen kuuluvien ja kehysten ulkopuolisten menojen kehitys 2004–2011 talousarvioesityksissä

TAULUKKO 2: KEHYKSEEN KUULUVIEN JA KEHYKSEN ULKOPUOLISTEN MENOJEN KEHITYS 2004–2011 TALOUSARVIOESITYKSISSÄ (TAE), MILJ. EUROA

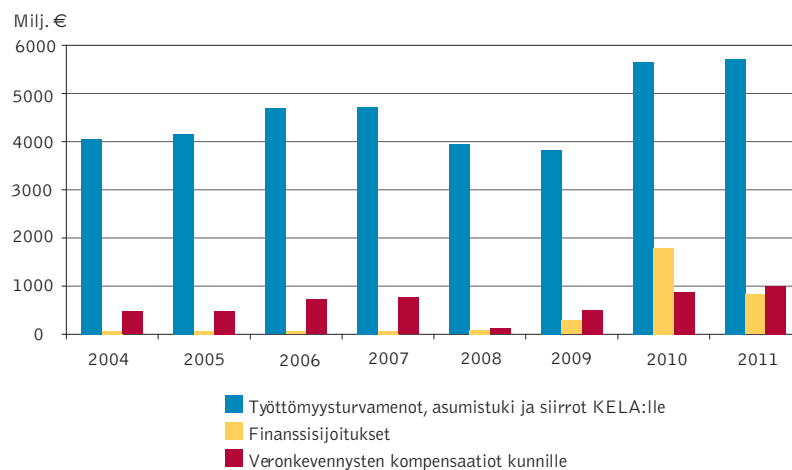
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kehykseen kuuluvat TAE	28 106	28 846	29 829	30 510	33 905	35 967	36 975	38 072
Kehyksen ulkopuoliset TAE	9 390	9 187	9 855	10 106	9 769	10 209	13 558	12 596

eli ne toimivat ns. automaattisina vakauttajina. Taantuman vaikutus näkyy näiden erien kasvuna vuosina 2010 ja 2011. Muita merkittäviä kehysten ulkopuolisia eriä suhdannekuoroisten menojen lisäksi ovat finanssisijoitukset ja veronkevennyksien kompensatiot kunnille. Nämä ovat päätöksellä muutettavia menoeriä. Taulukossa 2 on esitetty näiden menoerien kehitys tarkastelujaksolla. Nämä erät ovat kasvaneet vuosina 2010 ja 2011 erityisesti elvytyspäätöksistä johtuen.

Valtiovarainministeriön syyskuun 2009 Tauloudellisessa katsauksessa esittämän erittelyn mukaan puolet vuosien 2009 ja 2010 pää-

töseräisistä elvytystoimista kohdistui valtion tuloihin (veronkevennykset, kela-maksumin poisto, yhteisöveron jako-osuuden muutos). Toinen puoli koostui rakentamisesta ja finanssisijoituksista. Näin ollen vuoden 2010 valtion talousarvion menojen kasvun takana oli elvytyksestä johtuva kehysten ulkopuolisten menojen kasvu. Elvytyksen painottuminen kehysten ulkopuolisiin menoihin ja tulojen tekijöihin antaa aihetta pohtia missä määrin taustalla on voimakas sitoutuminen kehysmenettelyyn ja sen asettamaan menokattoon.

Taulukossa 3 ja kuviossa 4 näkyy selväs-



Lähde: Hallituksen esitykset eduskunnalle valtion talousarvioksi vuosille 2004–2011

Kuvio 4: Keskeisten kehysten ulkopuolisten menojen kehitys 2004–2011

TAULUKKO 3: KEHYKSEN ULKOPUOLISET MENOT TAE 2004–2011, MILJ. EUROA

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Työttömyysturva, asumistuki, siirrot KELA	4 054	4 154	4 683	4 719	3 938	3 826	5 652	5 707
Finanssisijoitukset	73	70	65	66	90	292	1 800	825
Veronkevennyksien kompensatiot kunnille	472	483	716	759	119	498	873	1 002
Muut	4 791	4 480	4 391	4 562	5 622	5 593	5 233	5 062
Yhteensä	9 390	9 187	9 855	10 106	9 769	10 209	13 558	12 596

ti kehyyksen ulkopuolisten finanssisijoitusten kasvu vuosina 2010 ja 2011. Valtiovarainministeriön kehystyöryhmä kirjoitti vuoden 2007 raportissaan²³⁰ finanssisijoitusmenojen aiheutuvan valtion omaisuuden hankinnasta tai olomuodon muutoksesta, joten kyseessä ei ole lopullinen meno, vaan finanssisijoitusmenot ovat verrattavissa säästämiseen. Arvioidessaan elvytystoimien mitoitusta syyskuun 2009 Taloudellisessa katsauksessa²³¹ valtiovarainministeriö viittaa finanssisijoituksilla *"ennen muuta valtion myöntämiin*

lainoihin, jotka heikentävät budjettitalouden rahoitusasemaa". Koska finanssisijoitukset eivät kuulu kehyykseen, ei menokehyyksen pitäminen estänyt budjettitalouden tasapainon heikkenemistä.

Taantuma väliaikaisesti lisäsi kehyyksen ulkopuolisia talousarviomenoja, mutta muuten suhde on pysynyt tarkastelujaksolla suhteellisen vakaana. Tämän perusteella voidaan todeta, että kehyykseen kuuluvia menoja ei merkittävässä määrin siirretä kehyyksen ulkopuolisilla talousarviomenolla toteutettavaksi

230 Valtiovarainministeriö: Kehyyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007, s. 75

231 Valtiovarainministeriö: Taloudellinen katsaus syyskuu 2009, Valtiovarainministeriön julkaisuja 32a/2009, s. 63.

8 Kehysmenettely ja julkisen talouden kestävyys

8.1 Yhteenveto tarkastushavainnoista

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa kykyä hoitaa nykyisen velan ja tulevien menojen rahoitus. Kestävyysvaje kuvaa nykytilan ja rahoituksellisesti kestävä toimintatavan välistä erotusta. Erotus voidaan esittää joko veroasteen nostotarpeena tai menojen sopeuttamistarpeensa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kestävyysvajetta kuvaavat indikaattorit ovat riippuvaisia analyysin lähtökohtatilanteesta ja tulevaa kehitystä koskevista oletuksista. Merkittäviä kestävyysvaje-arvioon vaikuttavia seikkoja ovat julkisen talouden rahoitusaseman lähtötaso, julkisen talouden velka-aste suhteessa kokonaistuotantoon sekä väestön ikääntymisestä johtuvat menopaineet.

Tarkastuksessa on osoitettu kestävyyslaskelmien herkkyyks laskelman lähtötilanteen rahoitustasapainolle. Taantuma on näin ollen merkittävästi vaikuttanut arvioihin julkisen talouden kestävyysvajeesta. Nykyisen ennustenäkömään mukaan taantuman vaikutukset kestävyysvajeeseen jäävät kuitenkin epäolennaisiksi muihin tekijöihin verrattuna. Näin ollen tarkastusvirasto painottaa kestävyyslaskelmiin liittyvän raportoinnin ja viestinnän merkitystä. Julkisen talouden sopeuttamistarvetta kuvaavan pistearvion lisäksi on tuotava selkeämmin esille kestävyyslaskelman taustalla vaikuttavat tekijät. Kestävyysvajeindikaattoreiden herkkyyks julkisen talouden lähtötilanteen rahoitustasapainon muutoksille tarkoittaa sitä, että taantuman

hellittäessä ja talouden keskipitkän aikavälin näkymien parantuessa myös arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta pienenee. Tämä aiheuttaa vakavan riskin siitä, että kestävyyslaskelmien taustalla olevat rakenteelliset tekijät jäävät huomiotta poliittisessa päätöksenteossa.

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen tarpeita varten Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA tekee tutkimuksen julkisen talouden kestävydestä. Kestävyysarvio perustuu stokastiseen väestöennusteeseen. Lisäksi terveys- ja hoivamenojen laskentatapa perustuu sekä ikärakenteeseen että kuolevuuteen. Tällaisella laskentatavalla terveys- ja hoivamenot kasvavat vähemmän kuin pääosin ikärakenteeseen perustuviissa laskelmissa. ETLAn valtiontalouden tarkastusvirastolle tehdyn tutkimuksen yhteydessä esitetty arvio kestävyysvajeesta on 2,5 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Väestöennusteisiin ja sijoitustuottoihin liittyvän epävarmuuden huomioiva 50 prosentin luottamusväli on noin kaksi prosenttiyksikköä, ja 80 prosentin luottamusväli noin neljä prosenttiyksikköä leveä. Epävarmuudesta huolimatta vajearvion muuttuminen huonommaksi on syytä ottaa vakavasti. Tarkempi arvio tehdään ETLAn tutkimushankkeen myöhemmissä vaiheissa, mutta aiempien tutkimusten perusteella arvioidaan, että 2030-luvulla veroaste voisi olla viisi prosenttiyksikköä nykyistä korkeampi – tai

sen sijasta hyvinvointipalveluja leikattaisiin merkittävästi – noin 30–40 prosentin todennäköisyydellä. Jos esimerkiksi väestökehitys ja sijoitustuotot johtaisivat tähän kehityskulkuun, jossa veronkorotustarve näyttäisi ylittävän viisi prosenttiyksikköä, ja silloin tulisi merkittävä finanssikriisi, olisi hyvinvointivaltio todella uhattuna. Vaikka ETLAn laskema kestävyysvajeen pistearvio on pienempi kuin muiden laitosten arviot, se osoittaa merkittävää riskiä nykyisen suuruisen hyvinvointivaltion ylläpitämismahdollisuuksille.

Lyhytaikaisen nopean talouskasvun tuomat muutokset lähtötilanteessa eivät olennaisesti muuta laskelmien perusteella tehtyjä johtopäätöksiä. Julkisen toiminnan tuottavuuden parantaminen voisi parantaa merkittävästi tilannetta sillä edellytyksellä, että tuottavuuden parannus käytetään rahoitusaseman parantamiseen.

Hallitusohjelma laadittiin vuonna 2007 talousennusteita selvästi nopeamman talouskasvun oletukselle. Valtiovarainministeriön ennusteiden mukaan valtiontalous olisi hallitusohjelman mukaisella menolinjalla päätytynyt alijäämäiseksi. Tavoitteenasettelu oli näin riskipitoinen ja riskit osin toteutuivat. Kriisiä ja sen vakavuutta ei olisi ollut mahdollista ennakoita hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vuonna 2007. Tämä korostaa Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa sovellettavan finanssipolitiikan sääntökehikon joustovaatimusta ulkoisten shokkien varalta. Taluskriisin vakavuudesta johtuen hallitusohjelmassa asetetuista tasapainotavoitteista oli siis perusteltua poiketa. Valtiontalouden leikkaukset taantuman keskellä olisivat tarpeettomasti syventäneet taantumaa.

Valtiontalouden kehityksen mitoitusta ja hallitusohjelman mukaista tasapainotavoitetta ei ole selkeällä ja johdonmukaisella tavalla johdettu julkisen talouden kestävyystavoit-

teista ja niihin perustuvasta tavoitteesta valtiontalouden tasapainolle. Julkisille menoille asetettavat menosäännöt olisi perusteltua johtaa avoimella ja selkeällä tavalla julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromisen aikataulutetuista tavoitteista.

Valtiontalouden kehityksen piiriin kuuluu vuoden 2010 tilanteen mukaan laskettuna noin 37 prosenttia koko julkisesta taloudesta. Menokehyksinä esitetyn finanssipoliittisen säännön kattavuus on näin kovin kapea finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisen ja erityisesti julkisen talouden kestävyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Menojen ja kustannusten kasvu on ollut nopeaa kuntataloudessa ja sosiaaliturvarahastoissa. Menojen ja kustannusten kasvu kuntataloudessa ja sosiaaliturvarahastoissa on ollut lisäksi valtiota nopeampaa.

Talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista valtion eläkerahasto VER luetaan kansantalouden tilinpidossa eläkerahastoksi. Samalla VER on kuitenkin asiallisesti valtiontalouden kehysten piirissä. Talousarviontalouden ja VER:n välisen suhteen ja vastuiden läpinäkyvyyttä olisi edelleen tarpeen parantaa. Muut talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot ovat tasearvoltaan 13 788 miljoonaa euroa ja muodostavat merkittävän poikkeuksen eduskunnan budjettivallasta. Yksinkertainen ja perustuslain 87 §:n periaatteet toteuttava tapa laajentaa valtiontalouden kehysten kattavuutta on arvioida, missä talousarvion ulkopuolisissa valtion rahastoissa ei enää ole perustuslaissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä järjestää valtion tehtävien hoito rahaston kautta ja yhdistää rahastot valtion talousarviotalouteen. Siltä osin kuin rahastot ovat edelleen perusteltuja, niiden tulot ja menot olisi otettava valtiontalouden kehityksen piiriin.

Finanssisijoitukset ovat kehityksen ulkopuolisia menoja. Tekemällä finanssisijoituk-

sia valtion erityistehtävayhtiöihin, jotka toimivat osin muulla kuin liiketaloudellisella perusteella, voidaan periaatteessa kiertää kehyksiä. Yhtiömuodon käyttämisen tehtävän hoitamisen ja rahoituksen välineenä tulisi perustua aina tästä saatavaan toiminnalliseen ja taloudelliseen hyötyyn valtiontalouden kokonaisuuden kannalta arvioituna. Tämä periaate olisi tarkoituksenmukaisista kirjata selkeämmin myös yhtiöitä koskeviin valtion omistajapolitiikan periaatteisiin ja finanssipolitiikan sääntöihin. Talousarviota koskevan päätöksenteon yhteyteen ja valtion tilinpäätöskertomukseen olisi tarpeen koota yhteenveto valtion erityistehtävayhtiöiden taloudesta, tuloksellisuudesta sekä riskeistä ja niiden kehityksestä.

Kuntatalous kantaa yli puolet Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta. Kunnallisverotuksen nostotarve on viimeaikaisten arvioiden mukaan huomattava. Kuntien nykyinen rahoitus ei mahdollista omaisuuden kulumista ja lakiin perustuvia tarpeita varten tarvittavia investointeja, mikä näkyy muun muassa suunnitelmanmukaisten poistojen ja tosiasiassa tehtyjen poistojen erotuksena olevan poistoeron kasvuna. Kunnat eivät nykyisillä rahoitusperusteillaan tulle selviämään nykyisistä tehtävistään.

Julkisen talouden kehysmenettely olisi tarkastuksen perusteella perusteltua ulottaa

kuntatalouteen kokonaisuutena osana valtion ja kuntien rahoitussuhdetta ja siinä valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistusta. Valtion ei sen sijaan ole tarkoituksenmukaista vahvistaa menokehystä yksittäisen kunnan menoille, koska kuntien tarpeet ja tilanteet ovat hyvin erilaisia. Kuntatalouteen ulottuva julkisen talouden kehys voidaan toteuttaa osana peruspalveluohjelmaa ja peruspalvelubudjettitarkastelua. Olennaista on asettaa riittävät rajoitteet lainsäädännöstä ja valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuville kustannuksille. Tämä edellyttää lainsäädännön vaikutusarvioinnin olennaista parantamista.

Suomen julkisen talouden nettovarallisuudesta merkittävä osa on sosiaaliturvarahastoissa. Väestön ikääntymisen johdosta sosiaaliturvarahastojen menot tulevat pitkäaikaisesti lähtemään kasvuun. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusta ja menoja säännellään lainsäädännöllä. Sosiaaliturvarahastoja on perusteltua tarkastella omana kokonaisuutenaan osana julkisen talouden kehyksiä ja finanssipolitiikan sääntöjä ja tavoitteita.

Kehysten vaalikausisidonnaisuus on ongelma pyrittäessä pidemmällä aikavälillä kestävyysvajeen ratkaisemiseen ja pitkäjänteiseen taloussuunnitteluun. Suomessa olisi tarpeen vahvistaa sääntöjä sille, minkälaiset menot ja vastuut kukin hallitus jättää seuraavalle vaalikaudelle.

8.2 Kehysten institutionaalinen kattavuus

Valtiontalouden kehysten onnistuminen finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa riippuu myös siitä, kuinka kattavasti kehykset voivat vaikuttaa koko julkiseen talouteen. Tästä näkökulmasta on tarpeen arvioida myös sitä, onko valtiontalouden kehysten kattavuus tarkoituksenmukainen.

8.2.1 Valtiontalouden kehysten piiriin kuuluvan talouden osuus julkistaloudesta

Valtiontalouden kehykset kattavat vuoden 2010 tietojen perusteella arvioituna noin 37 prosenttia Suomen julkisesta taloudesta ja noin 75 prosenttia valtion talousarviotaloudesta. Suomen kehysjärjestelmässä kehysten kattavuuden määrittelyn lähtökohta on ollut käytännöllinen. Kehysjärjestelmää kehitettäessä kehysten piiriin on otettu sellaiset menot, joihin hallitus voi helposti vaikuttaa voimassa olleen oikeuden ja järjestelmien perusteella ja joilla on siten välitön yhteys valtion talousarvioon. Järjestelmän läpinäkyvyyden turvaamiseksi hallituksen käytännön päätöksentekotilanteissa rajattiin vuonna 2003 kehysmenettelyä uudistettaessa kehysten asettamat rajoitteet vain valtion talousarviotalouteen eikä kansantalouden tilinpidon tarkoittamalle koko valtionhallinnon eli valtiontalouden tasolle. Kehysmenettelyn uudistamista vuonna 2003 pohjittanut valtiovarainministeriön työryhmä totesi muistiossaan, että kehystarkastelu voi-

daan myöhemmin laajentaa koko valtiontalouden tasolle, kun talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ohjaamisen ja seurattavuuden edellytyksistä on riittävästi varmistuttu.²³² Valtiovarainministeriön työryhmä harkitsi talousarvion ulkopuolisten rahastojen ottamista kehysten piiriin jo keväällä 2003.²³³ Kun valtiontalouden kehysmenettelyä tarkistettiin uudelle vaalikaudelle vuonna 2007, ei kysymykseen talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen asemasta tai kuntatalouden ja sosiaaliturvarahastojen mahdollisesta sisällyttämisestä kehysten piiriin enää laajemmalti palattu.

Euroopan unionin talous- ja rahaliittoa koskevat oikeudelliset vaatimukset sekä kansainvälisten järjestöjen, erityisesti OECD:n Suomen taloutta ja talouspolitiikkaa koskevat suositukset sekä Suomen julkisen talouden kehitys nostavat esille kysymyksen Suomen nykyisen finanssipoliittisen kehikon kattavuudesta. Erilliskertomuksensa eduskunnalle vuonna 2010 valtion tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen tarkastuksesta valtiontalouden tarkastusvirasto piti niin ikään tärkeänä harkita, pitäisikö sääntöihin perustuvan finanssipoliitiikan kattavuutta Suomessa laajentaa. Perusteluna tarkastusvirasto totesi, että kustannusten kasvu on ollut julkisella sektorilla nopeinta kunnissa.²³⁴ Vuonna 2009 kuntien käyttökustannukset olivat 33,7 miljardia euroa ja niissä oli kasvua edelliseen vuoteen verrattuna 3,8 prosenttia. Käyttökustannusten kasvuvauhti kuitenkin pieneni sitä edelliseen vuoteen

²³² Valtiovarainministeriö: Finanssipoliitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, Valtiovarainministeriö 2003, s. 6 ja 22–23.

²³³ Valtiovarainministeriö: Finanssipoliitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa, Valtiovarainministeriö 2003, s. 22–23.

²³⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto: Erilliskertomus eduskunnalle valtion tilinpäätöskertomuksen ja tilinpäätöksen vuodelta 2009 tarkastuksesta, K 12/2010 vp., s. 21.

verrattuna, sillä vuodesta 2007 vuoteen 2008 käyttökustannusten kasvuvauhti oli 7,7 prosenttia.²³⁵ Sosiaaliturvarahastojen menojen kasvu oli myös nopeaa, vuodesta 2007 vuoteen 2008 kansantalouden tilinpidon tietojen mukaan laskettuna 9,7 prosenttia.²³⁶

Kattavuuden arvioinnin lähtökohdat ja periaatteet

Finanssipolitiikan sääntöjen kattavuutta voidaan arvioida niin oikeudellisista kuin finanssipoliittisten tavoitteiden ja niiden vaikuttavuuden näkökulmista. Tässä arvioidaan kehysmenettelyn kattavuutta ja sen kehittämistarpeita finanssipolitiikan vaikuttavuuden ja vaikuttavuuteen liittyvien riskien näkökulmasta erityisesti sen suhteen, mitä erillisiä institutionaalisia sektoreita ja talousyksiköitä olisi kansantalouden tilinpidon mukaan tai kotimaisen lainsäädännön perusteella perusteltua sisällyttää finanssipolitiikan sääntöjen piiriin. Erityisesti tarkastellaan sitä, missä määrin se että ainoastaan osa valtion talousarviotaloudesta kuuluu sääntöperusteisen finanssipolitiikan piiriin, on vaikuttanut finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Euroopan unionin talousliiton talouspolitiikan koordinaatioon ja vakaushen- ja kasvupolitiikan ennaltaehkäiseviin menettelyihin kuuluvassa Suomen vakaushen- ja kasvupolitiikan päivytyksessä kohteena on koko kansantalouden tilinpidon käsitteiden mukainen julkinen talous eli valtionhallinto, kuntatalous ja sosiaaliturvarahastot. Tällä tasolla Suomessa on systemaattinen viitekehikko koko julkisen talouden ja sitä koskevan finanssipolitiikan tarkasteluun. Vakaushen- ja kasvupolitiikan yhteys kansalliseen finanssipoliittiseen päätöksentekoon on ollut Suomessakin suhteellisen

ohut eduskunnan näkökulmasta, vaikka hallitusohjelmissa on sinänsä sitouduttu Suomen vakaushen- ja kasvupolitiikan päivytyksestä ilmenevään linjaan ja tavoitteisiin. Vakaushen- ja kasvupolitiikan päivytyksellä ei ole kehysmenettelyn tavoin voimakkaasti esillä valtion talousarviota ja lainsäädäntöä sekä eri sektoreiden yhteiskuntapoliittisia linjauksia koskevassa hallituksen ja eduskunnan keskustelussa. Euroopan unionin vakaushen- ja kasvupolitiikan velvoitteiden, tavoitteiden ja hengen tehokas täytäntöönpano puoltaisivat jo sinällään kehysmenettelyn laajentamista.

Euroopan komission direktiiviehdotus jäsenvaltioiden julkisen talouden kehystämistä koskevista vaatimuksista muuttaisi tilannetta siten, että Suomella olisi selkeä EU-oikeudellinen velvoite laatia koko julkisen talouden kehystykset. Julkisen talouden kehysten ja niiden sisältämien finanssipoliittisten sääntöjen tulisi tällöin kattaa myös kuntatalous ja sosiaaliturvarahastot. Kysymys kehysten kattavuudesta onkin käytännössä muuttumassa kuntatalouden ja sosiaaliturvarahastot kattavien kehysten tarpeellisuudesta siihen, millaisia näiden laajennettujen kehysten tulisi olla ja mikä on niiden yhteys valtiontalouden kehysmenettelyyn.

OECD:n arvion mukaan valtiontalouden kehysmenettely on onnistunut varsinkin noususuhdanteessa rajoittamaan valtion talousarviotalouden menojen kasvua. Kehysten kattavuus on suppea ja menojen nopein kasvu onkin tapahtunut kehysjärjestelmän ulkopuolella. OECD piti Suomen talouspolitiikkaa koskeneessa maakatsauksessaan tarpeellisena laajentaa menokuria tukevia finanssipolitiikan sääntöjä ainakin kuntatalouteen. Menosäännöt tulisi myös tiukemmin yhdistää julkisen talouden kestävyttä koskeviin tavoitteisiin.²³⁷

235 Tilastokeskus, Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta -tilastot.

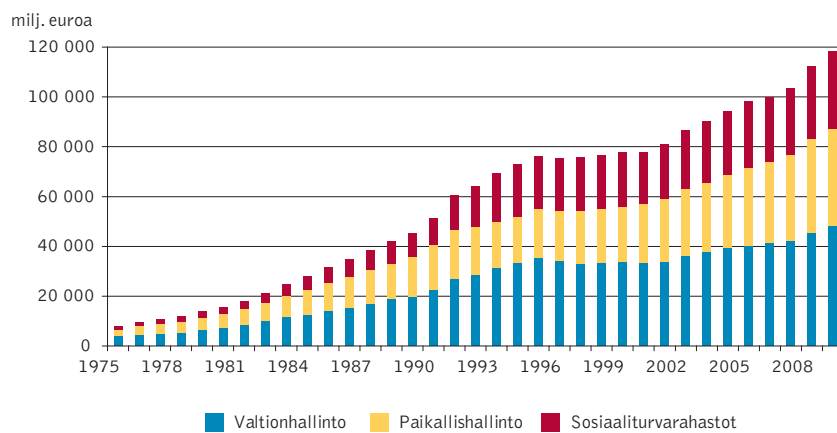
236 Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin.

237 OECD Economic Surveys: Finland. Vol. 2010/4, April 2010.

Kansainväliset suositukset ja direktiiviehdotukseen kodifioidut hyvän käytännön periaatteet ovat perusteltuja Suomen julkisen talouden tilan ja siihen liittyvien finanssipoliittisten haasteiden näkökulmasta. Valtiontalous ja varsinkin valtion talousarvion talous on valtion viimekätisen takaaajan ja vastuunkantajan roolista huolimatta vain yksi osa jul-

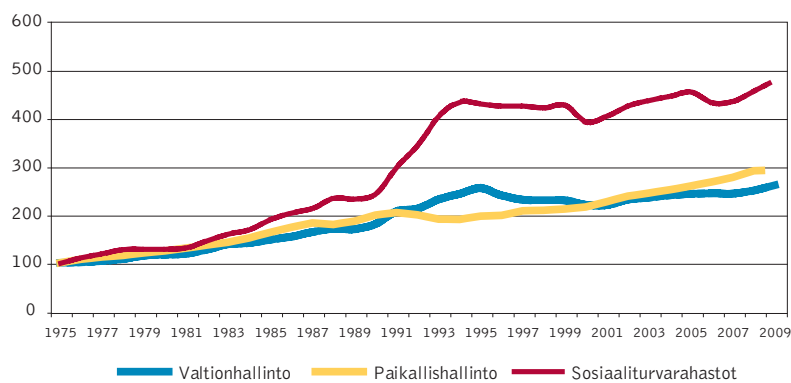
kista sektoria. Valtion rooli suhdanteiden ta-
saamisessa on kuitenkin merkittävä.

Tarkasteltaessa julkisten menojen reaali-hintaista kehitystä tulee esille kuntasektorin menojen kasvu. Varsinkin viimeisten 10 vuoden ajan kuntien menojen reaalin kasvu on ylittänyt valtion menojen kasvun (kuviot 5 ja 6).



Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 5: Julkisyhteisöjen kokonaismenot sektoreittain 1975–2009



Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 6. Julkisen sektorin kokonaismenot 1975–2009 vuoden 2005 hinnoin indeksoitu, 1975=100

8.2.2 Valtiontalouden kehysten ulkopuolinen valtiontalous ja valtionyhtiöt

Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot hoitavat perustuslain 87 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtion pysyviä tehtäviä. Rahastojen menot ovat näin valtion menoja. Valtion eläkerahastoa (VER) lukuun ottamatta talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot luetaan kansantalouden tilinpidossa valtionhallintoon. Valtion eläkerahasto sen sijaan luetaan kansantalouden tilinpidossa vuodesta 2010 lukien työeläkesektoriin. Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tulot ja menot sekä velat valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta vaikuttavat näin muun muassa Euroopan talous- ja rahaliiton sääntöjen mukaan seurattavaan julkisen talouden ali- tai ylijäämään sekä myös valtionhallinnon ali- ja ylijäämään samoin kuin Suomen EMU-velkaan. Rahastot ovat luvussa 4 (Valtiontalouden kehysmenettelyn oikeudelliset puitteet) todetulla tavalla poikkeus eduskunnan budjettivallasta. Poikkeus olisi perusteltua pitää mahdollisimman suppeana.

Finanssipolitiikan tavoitteiden asettamista ja finanssipolitiikan vaikuttavuutta sekä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat seikat puoltavat kaikki sitä, että valtiontalous pidettäisiin mahdollisimman yhtenäisenä kokonaisuutena valtion talousarviotalouden piirissä. Tällöin kaikki tulot ja menot voidaan kohdentaa käyttötarkoituksiin kokonaisuutena ja valtiontaloutta koskevan selkeän kokonaiskuvan perusteella. Tämä on perusteltua finanssipolitiikan mitoituksen, menokurin ja taloudellisesti mahdollisimman tehokkaan voimavarojen kohdentamisen kannal-

ta. Kokonaisuutena kohdennettaessa eri menotarpeet kilpailevat aidosti ja yhdenvertaisilla perusteilla keskenään ja samalla voidaan välttää erilaiset osaoptimoinnin aiheuttamat tehokkuustappiot. Finanssipolitiikan hyvään hallintaan ja vaikuttavuuteen liittyvät seikat osaltaan puoltavat sitä, että jokaisen talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston osalta arvioitaisiin, onko rahaston tehtävien järjestämiselle valtion talousarviotalouden ulkopuolella perustuslain 87 §:ssä tarkoitetut perusteet.

Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tehtävien ja varojen sekä siten myös tulojen ja menojen sisällyttäminen valtion talousarvioon tarjoaisi yksinkertaisen ratkaisun valtiontalouden kehysmenettelyn kattavuuden vajeeseen finanssipoliittisena sääntönä. Osana talousarviotaloutta rahastojen tehtävät ja niihin liittyvät tulot ja menot olisivat valtion talousarviotaloudessa sovellettavien finanssipoliittisten sääntöjen piirissä.

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskeva kysymys ei ole finanssipolitiikan kokonaisuuden kannalta merkityksetön. Valtion rahastotalous muodostaa varsin merkittävän taloudellisen kokonaisuuden. Valtion rahastotalouden koko tasearvo oli 31.12.2009 yhteensä 25 837 miljoonaa euroa, mistä valtion eläkerahaston osuus oli 12 049 miljoonaa euroa. Kansantalouden tilinpidossa valtionhallintoon luettavan rahastotalouden yhteenlaskettu tase on näin noin 13 788 miljoonaa euroa. Rahastojen toiminnan yhteenlaskettu tuotto- ja kulujäämä oli vuonna 2009 yhteensä 2 057 miljoonaa euroa, mikä pitää sisällään myös valtion eläkerahaston toiminnan. Rahastotalous on hiljalleen kasvanut.

Finanssipoliittisesti merkittävänä rahastona voidaan pitää toiminnan rahallisten volyymien ja tehtävien luonteen perusteella valtion eläkerahastoa. Valtion eläkerahaston

avulla varaudutaan valtion virkamiesten tulevien eläkkeiden maksuun ja se onkin kansantalouden tilinpidossa osa työeläkesektoria. Valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) säännösten perusteella valtion eläkerahasto toimii kuitenkin muista eläkerahastoista poikkeavalla tavalla. Rahasto toimii monilta osin samoin kuin sijoitusrahasto. Valtion eläkkeitä ei myöskään makseta suoraan eläkerahastosta vaan valtion talousarviosta. Valtion eläkerahastosta siirretään valtion eläkelain (1295/2006) 134 §:n perusteella valtion talousarvioon vuosittain 40 prosenttia valtion eläkelain mukaiseen valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvasta vuosittaisesta menosta. Sen jälkeen, kun valtion eläkerahasto on karttunut täyteen määräänsä, voidaan valtion talousarviossa päättää rahastosta valtion talousarvioon vuosittain siirrettävästä määrästä. Valtion eläkerahasto sai vuonna 2009 toiminnan tuottoina 1 639,9 miljoonaa euroa valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksuista. Valtion eläkerahastosta tuloutettiin vuonna 2009 valtion talousarvioon eläkelaisissa tarkoitettuna siirtona 1 427 miljoonaa euroa. Valtion eläkerahaston sijoitukset olivat 31.12.2009 noin 10 668 miljoonaa euroa. Valtion eläkerahaston ja valtiontalouden suhteet sekä valtion eläkevastuun esittämistapa ovat nykyisessä järjestelmässä varsin monimutkaiset. Valtion eläkevastuun määrä ei sisälly nykyiseen valtion tilinpäätökseen vaan esitetään valtion tilinpäätöskertomuksessa erillisenä tietona ja lisäksi se esitetään valtion eläkerahaston tilinpäätöksen liitetietona. Olisikin arvioitava, voitaisiinko näitä rahoitussuhteita ja tietojen esittämistapaa selkeyttää.

Valtiontalouden kehysmenettelyn osalta on todettava, että valtion talousarvion talouden kuuluvien valtion virastojen valtion eläkerahastolle suorittamat työnantajan eläke-

maksut rahoitetaan valtion talousarvion asianomaisilta toimintameno- tai muilta kuluksimenomomenteilta. Niitä koskee siten valtiontalouden kehyksissä asetetut menorajoitteet. Valtion talousarviossa valtion eläkemenojen maksuun käytettävät määrärahat luetaan valtiontalouden kehyksiin kuuluviksi. Valtion eläkerahaston talous on näin osittain ottaen valtiontalouden kehysten ja finanssipolitiikan sääntöjen piirissä.

Finanssipolitiikan sääntöjen kattavuuden kannalta ongelmalliseksi siten näyttäytyy tasearvoltaan noin 13 788 miljoonan euron suuruinen muu osa valtion rahastotaloudesta. Näistä rahastoista volyyymiensä ja toiminnan laadun perusteella finanssipoliittisesti merkityksellinen on valtion asuntorahasto (ARA). ARA:n lainasaamiset ovat 8 962 miljoonaa euroa ja siten merkittävin osa valtionhallintoon luettavien valtion rahastojen tasearvoista. ARA:lla on mahdollisuus ottaa toimintaansa varten lainaa rahastoon. Rahastotaloudessa oleva pitkäaikainen vieras pääoma 400 miljoonaa euroa onkin ARA:lla olevaa valtionvelkaa. ARA:lla on myös lyhytaikaisia velkaa eli 31.12.2009 taseen mukaan 1 380 miljoonaa euroa velkasitoumuslainoja. Valtion asuntorahastosta myönnetään lainojen lisäksi korkotukia ja suoria avustuksia. Vuonna 2009 ARA:sta myönnettiin tilinpäätöksen mukaan siirtomenoina 178 miljoonaa euroa avustuksia. Vuoden 2010 avustusmenot noussevat tätä suuremmiksi.

Asuntorahasto olikin olennainen väline taantuman johdosta päätettyjen elvytystoimien rahoittamisessa ja toteuttamisessa. Valtion vuoden 2009 talousarviossa laajennettiin merkittävästi valtion asuntorahastosta myönnettävien avustusten ja korkotukien myöntämisvaltuuksia sekä otettiin käyttöön suhdannehuuonteisia avustuksia. Näitä elvytystoimenpiteitä jatkettiin edelleen ja laajennettiin vuoden 2010 talousarviossa. Asuntorahastos-

ta maksettuina ne olivat näin valtionalouden kehysten asettamien rajoitteiden ulkopuolella. Asuntorahaston käyttömahdollisuus vaikutti näin siihen, että elvytys voitiin toteuttaa valtionalouden kehysten puitteissa ilman, että kehyksessä oli erillistä poikkeussääntöä koetun kaltaiselle jyrkälle taantumalle. Tuettu rahoitus ylläpiti rahoituskriisin oloissa asunto- ja korjausrakentamista, mikä tuki rakennusalan työllisyyttä.

Pulmallisena on pidettävä sitä, että mahdollisuus valtionalouden kehysrajoitteiden ulkopuolisiin toimiin tietyllä sektorilla on saattanut osaltaan ohjata elvytystoimia nimenomaan asuntorahastosta toteutettaviksi ja sijoitettaviksi sen toimialaan. Finanssipoliitiikan vaikuttavuuden kannalta ei myöskään ole osoitettavissa johdonmukaista perustetta sille, miksi asuntorahaston kautta maksettavat siirtomenot eivät kuulu kehysrajoitteen piiriin. Johdonmukaista ja vaikuttavan finanssipoliitiikan kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että kaikki menot kuuluvat yhtäläisesti finanssipoliittisten sääntöjen piiriin. Poikkeuksellisen suhdannekehityksen edellyttämät joustot on sisällytettävä itse sääntöjärjestelmään.

Suuruusluokaltaan finanssipoliittisesti merkittävänä voidaan sinänsä pitää valtion televisio- ja radiorahaston saamia 462 miljoonan euron televisiomaksutuottoja ja rahaston 451 miljoonan euron siirtotalouden kuluerää Yleisradion rahoittamiseen. Asiallisesti kyseessä on kuitenkin tekninen läpivirtauserä, joka on sinänsä valtionalouden kehysmenettelyssä määritelty kehysten ulkopuoliseksi menoksi. Valtion televisio- ja radiorahaston toimintaan liittyy myös perustuslailisiin viestintäoikeuksien toteuttamiseen ja Yleisradion riippumattomuuteen liittyviä velvoitteita. Tämän vuoksi nykyisessä mallissa ei sinänsä ole erityistä finanssipoliittista perustetta rahaston ohjaukseen kehysmenette-

lyssä. Rahastoa on toisaalta tarpeen arvioida uudelleen, mikäli rahoitusjärjestelyt muuttuvat. Mitä enemmän Yleisradion rahoittamiseksi perittävät maksut ovat luonnehdittavissa perustuslaissa tarkoitetuksi veroksi tai veronluonteiseksi maksuksi, sitä enemmän on myös finanssipoliittisia perusteluita ottaa näiden maksujen taso ja käyttö finanssipoliittisten sääntöjen piiriin.

Siirtomenojen eli tukien ja avustusten maksajana finanssipoliittista mielenkiintoa kohdistuu myös Maatilatalouden kehittämisrahastoon MAKERA:aan. Rahaston taseen loppusumma oli 31.12.2009 noin 729 miljoonaa euroa. Rahastosta on maksettu siirtomenoja noin 106 miljoonaa euroa. Rahasto saa jonkin verran tuloja, Euroopan unionilta (vuonna 2009 noin 4,6 miljoonaa euroa) ja loppuosa pääomasta on annettu valtion talousarviosta. Siirrot valtion talousarviosta MAKERA:aan ovat valtionalouden kehysten piirissä. Maatalouden interventiorahasto MIRA:n toiminta on pääosin Euroopan unionin maatalouspolitiikkaan liittyvien läpivirtauserien käsittelyä ja rahaston toiminnan volyyymi on vajaa kahdeksan miljoonaa euroa.

Asiallisesti tiettyyn tarkoitukseen korva merkittyyä veroja kerätään ja varoja hallinoidaan palosuojelurahastossa, huoltovarmuusrahastossa ja öljysuojarahastossa. Huoltovarmuusrahastosta rahoitetaan valtion varmuusvarastoja ja eräitä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen järjestelyitä. Huoltovarmuusrahasto tase 31.12.2009 oli noin 1 192 miljoonaa euroa missä noin 900 miljoonaa euroa oli varmuusvarastoissa olevaa materiaalia. Rahastoon kannettavan huoltovarmuusmaksun tuotto oli noin 45 miljoonaa euroa. Palosuojelurahastoon ja öljysuojarahastoon kannettavista veronluonteisista maksuista myönnetään avustuksia ja maksetaan korvauksia. Palosuojelurahastosta myönnetään avustuksia noin 10 miljoonaa

euroa vuodessa. Öljysuojarahastosta maksetaan korvauksia vuosittain vaihtelevasti, vuonna 2009 noin 12 miljoonaa euroa. Valtion ydinjätehuoltorahasto on myös varautumisrahasto, johon kerätään ydinjätehuoltomaksua ja laissa säädettyjä veronluonteisia maksuja ydinturvallisuustutkimusrahastoon. Ydinjätehuoltorahastolla on merkittäviä rahoitustuottoja, vuonna 2009 noin 44 miljoonaa euroa. Veronluonteisten maksujen ja niitä vastaavien avustusten taso puolestaan on noin 4,5 miljoonaa euroa. Ydinjätehuoltorahaston oma pääoma on tullut ydinlaitosten haltijoilta, joille on nimetty omaan pääomaan sidottu rahoitusosuus. Rahaston oikeudellinen luonne poikkeaa tältä osin muista talousarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista.

Finanssipolitiikan sääntökehikoiden yhtenä tarkoituksena on hallita julkisen talouden menoja veroasteen pitämiseksi veronmaksajille kohtuullisena. Tämä johtuu jo julkisen talouden kestävyys tavoitteesta. Julkisen talouden kestävyys mahdollistaa julkisen vallan toiminnan ja julkisen vallan harjoittaman toiminnan jatkuvuuden taloudelliset edellytykset. Julkisen talouden kestävyys olennaisena tavoitteena on pitää verorasitus siedettävällä tasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että finanssipolitiikan sääntöjen kautta asetettaessa finanssipolitiikan mitoitusta tarkastellaan nimenomaan finanssipolitiikan laajempaa ja pidemmän aikavälin tavoitteita. Tällöin on tarpeen tarkastella myös tasapainoa ja verotusta ja sitä kautta lähestyä tarkoituksenmukaista menotasoa. Näiden tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi myös korvamerkittyyä veroja hallinnoivien rahastojen toiminnan tulisi olla menosääntöjen piirissä; etenkin jos rahasto voi menojen kautta osin määrittellä rahastoon kerättävien varojen määrää.

Valtion vakuusrahaston tausta on 1990-lu-

vun alun pankkikriisin hoidossa. Rahasto on sitä koskevan lainsäädännön mukaan myös pysyvä väline rahoitusmarkkinoiden kriisin hallinnassa. Rahaston tase 31.12.2009 oli noin 13,2 miljoonaa euroa ja rahaston tuotot olivat pankkitukisijoitusten tuottoja ja palautuksia. Mahdollisessa rahoitusmarkkinakriisissä rahaston toiminnan volyymit kasvavat rahastoa koskevan lainsäädännön perusteella nopeasti aivan toisiin mittaluokkiin. Koska kyse on poikkeuksellisen valtion tehtävän – viimekätisen takaajan (lender of last resort) – hoitamiseen tarvittavasta välineestä, ei toiminnan ohjaaminen finanssipolitiikan säännöillä ole tarkoituksenmukaista.

Valtiontakuurahasto on valtion erityisrahoitusyhtiö Finnveran antamien takuiden, takausten ja vastaavien sitoumusten täyttämistä turvaava puskurirahasto. Finnvera ja sen jälkeen rahasto vastaavat sitoumuksista mahdollisesti lankeavista maksuvelvoitteista. Mikäli valtiontakuurahaston pääoma ei riitä, katetaan rahastoa tarvittaessa siirrolla valtion talousarviosta. Talousarviosta tehtävä siirto on valtiontalouden kehyksiin kuuluva meno, jollei se ole luonteeltaan finanssijoitus ja täytyä finanssijoituksen ehtoja. Erityisrahoitusyhtiön takuu- ja takaussitoumus- sekä vientiluotto- ja muu sitoumuskan- ta muodostaa merkittävän piilevien riskien ja velvoitteiden keskittymän. Riskien kokonaismäärästä ei ole juurikaan finanssipolitiikan päätöksenteon asiakirjoissa kokoavia tietoja. Valtiontakuurahastoon ja valtion yhtiömuodossa järjestämään erityisrahoitustoimintaan liittyvien riskien tulisikin olla mahdollisimman läpinäkyvän ja selkeän seurannan ja arvioinnin kohteena.

Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen historia ja tehtävä on yksilöllinen. Se on tarpeen ottaa huomioon arvioitaessa perusteita ja mahdollisuuksia siirtää rahaston toiminta osaksi valtion talousarviota-

loutta. Valtion eläkerahaston toiminta sisältyy jo asiallisesti valtiontalouden kehysten piiriin. Useimpien muiden rahastojen osalta olisi myös perusteita harkita niiden liittämistä finanssipolitiikan sääntöjen alaisuuteen.

Valtionyhtiöt ja liikelaitokset

Valtiolla on mittava yhtiövarallisuus. Valtion suoran pörssiyhtiöomistuksen arvo Finnair oyj:ssa, Fortum oyj:ssa ja Neste Oil oyj:ssa on 24.11.2010 markkina-arvojen perusteella 11 215 miljoonaa euroa ja Solidium -sijoitusyhtiön kautta muissa pörssiyhtiöissä 8 887 miljoonaa euroa eli yhteensä noin 20 102 miljoonaa euroa. Tämä erä parantaa valtion nettovarallisuusasemaa ja sillä on valtion nettovarallisuusasemaan vaikuttavana seikkana myös finanssipoliittista merkitystä.

Valtiolla on vuoden 2009 lopun tilinpäätöstietojen perusteella lisäksi kirjanpitoarvoltaan 7 187 miljoonan euron arvosta julkisesti noteeraamattomien yhtiöiden osakkeita ja osuuksia. Näistä yhtiöistä valtion välillisiä pörssiyhtiöisjoituksia hoitavan ja valtion 100 prosenttisesti omistaman Solidium oy:n osakkeiden kirjanpitoarvo oli 5 375 miljoonaa euroa, jolloin muiden yhtiöiden kirjanpitoarvoksi jää 1 812 miljoonaa euroa. Näistä yhtiöistä osa toimii markkinaehtoisesti mutta joukossa on myös kilpailuoikeudellisesti in house -periaatteella toimivia yhtiömuotoisia sisäisiä palveluntuottajia, joiden tarkoitus on ensisijaisesti muu kuin liiketaloudellinen voitto (esimerkiksi Hansel oy, HAUS Kehittämiskeskus oy ja Suomen erillisverkot oy). Osa näistä yhtiöistä on siten erityistehdävää toteuttavia yhtiöitä. Näiden lisäksi valtiolla on kaksi taloudellisesti merkittävää liikelaitosta, Senaatti Kiinteistöt ja Metsähallitus. Senaatti hoitaa valtion kiinteistövaralli-

suuden hallintaa osittain in house -periaatteella. Metsähallitus hallinnoi valtion metsäomaisuutta ja toimii näin sekä liiketaloudellisin tavoittein ja perustein että samanaikaisesti hoitaa perustuslain perusteella julkisiksi hallintotehtäviksi katsottuja tehtäviä.

Valtionyhtiöt jakautuvat siis pörssiyhtiöihin, markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin ja erityistehdävää hoitaviin yhtiöihin. Osassa markkinaehtoisia yhtiöitä valtiolla on strateginen intressi. Erityistehdävää hoitavista yhtiöiden, jotka eivät siis yleensä ole valtioneuvoston kansliassa toimivan keskitetyn omistajaohjauksen piirissä vaan joiden ohjaus kuuluu eri ministeriöille tai valtion virastoille, toiminnasta, taloudesta ja tuloksellisuudesta ei ole helposti saatavilla kokonaistietoja.²³⁸ Nämä eivät muun muassa sisälly valtioneuvoston kanslian tuottamaan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomukseen, eikä näitä yhtiöitä tarkastella yhtenä kokonaisuutena myöskään valtion tilinpäätöskertomuksessa tai järjestelmällisesti tilinpäätöskertomuksen hallinnonaloittaisissa luvuissa.

Valtion erityistehdävää hoitavien yhtiöiden samoin kuin valtion liikelaitosten toiminta on valtiontalouden kehysten ulkopuolella. Valtion virastojen ja laitosten ostot yhtiö- ja liikelaitosmuotoisilta in house -toimijoilta, esimerkiksi Senaatille maksetut toimitilavuokrat, ovat valtiontalouden kehysten asettamien menoraajoitteiden piirissä. Pääomasijoitukset yhtiöihin ja liikelaitoksiin ovat talousarviossa kehysten ulkopuolisia finanssisijoituksia.

Valtionyhtiöillä ja liikelaitoksilla ei ole välitöntä merkitystä valtiontalouden kehysmenettelyn kannalta. Nykyinen osakeyhtiölaki sallii huomattavan väljästi osakeyhtiömuodon käyttämisen myös muiden kuin liiketaloudellisten tehtävien hoitamiseen. Sil-

²³⁸ Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ohjauksessa on 2 erityistehdäväyhtiötä, Solidium oy ja Governia oy. Näiden erityistehdävä kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan.

loin kun yhtiössä ei ole muita omistajia, ainoana omistajana toimiva valtio voi vapaasti tehdä yhtiön tavanomaisesta toimivallanjaosta poikkeavia päätöksiä yhtiössä. Valtionyhtiöitä onkin käytetty Suomessa perusteltujen investointihankkeiden rahoittamiseen silloin, kun valtiontalouden kehyyksistä ei ole voitu osoittaa investointihankkeelle tarvittavaa rahoitusta. Näin meneteltiin Oulu – Seinäjoki -radan peruskorjaushankkeen rahoituksessa, jossa VR otti omassa intressissään maksettavakseen 80 miljoonaa euroa rakentamishankkeen menoista, vaikka rautatienpitäjänä on valtio. VR:n osallistumisesta Seinäjoki-Oulu -ratahankkeen rahoitukseen päätettiin jo vuoden 2009 1. lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä. Tällöin VR sitoutui maksamaan hankkeen kustannuksia 40 milj. euroa. Vuoden 2010 talousarviossa sovittiin niin ikään VR:n sitoutumisesta hankkeen jatkamisen kustannuksiin 40 milj. eurolla. VR:llä oli hankkeessa merkittävä liiketoiminnallinen intressi, sillä tärkeän rataväylän liian hidas peruskorjaus vaarantaisi pysyvästi rautatieliikenteen kilpailukykyä kyseisellä reitillä. Myös investointirahoituksen niukkuus painoi tarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella kuitenkin menettelyn valinnassa ja menettely heikensi osin valtion talousarvion ja valtionyhtiöiden välisten taloussuhteiden sekä valtion talousarvion läpinäkyvyyttä. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja tarkastusvaliokunta ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota väylähankkeiden ja erityisesti ratahankkeiden rahoituksen ongelmakohtiin. Valtion liikelaitoksista ilmailulaitos, nykyinen Finavia, on rahoittanut kehärata -hanketta lentoterminaalien rakentamiskustannusten osalta.²³⁹ Neste Oil Oyj on myös antanut korotonta aikaistamisrahoitusta yhtiön kannalta tärkeän Kilpilahden liikenneväylähankkeen

rahoittamiseksi.²⁴⁰ Aikaistamisrahoituksessa ei sinänsä pitäisi olla kehysjärjestelmän kannalta ongelmia. Samoin yhtiöiden antama rahoitus on nykyisen kehysjärjestelmän sääntöjen mukaan kehyyksen läpivirtauserä, joka ei kuulu menorajoitteen piiriin. Liikenne- ja viestintäministeriö tuo palautteessaan esille, että aikaistamisrahoituksen käsittelyyn valtiontalouden kehysten ja talousarvion valmistelun yhteydessä liittyy ongelmia. Olisi kuitenkin arvioitava, onko ulkopuolisen rahoituksen ja valtiontalouden kehysten piirissä olevan rahoituksen väliset suhteet selkeät ja toimivat.

Käytännössä erityistehtävää hoitava yhtiö ja toiminnan järjestäminen virastona ovat usein toiminnan vaihtoehtoisia organisointimuotoja silloin, kun kyseessä ei ole perustulaisissa tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttäminen. Valtionyhtiöt voivat tällöin muodostua välineeksi kiertää finanssipoliittikan säännöistä aiheutuvia rajoitteita. Kiertäminen voi tapahtua joko tekemällä yhtiöihin finanssisijoituksia, jotka sitten käytännössä valuvat erityistehtävien menoihin tai osoittamalla yhtiöille suoraan sellaisia tuloja, jotka olisi voitu ajatella myös valtion tuloiksi tai ottamalla lainaa yhtiöiden nimiin tosiasiallisella valtioneuvon takauksella.

Onkin tärkeää, ettei valtionyhtiöitä ja niiden tarjoamia joustavia toimintamahdollisuuksia käytetä valtiontalouden kehysten tai muun finanssipoliittisen säännön asettamien rajoitusten kiertämiseen. Toiminnan järjestäminen yhtiömuodossa tai yhtiön kautta on aina perustuttava arvioon siitä, että yhtiön kautta toiminta tulee tuloksellisemmin järjestetyksi. Kiertämismahdollisuuksien ehkäisemiseksi tietoa valtion erityistehtävyyhtiöistä ja muista noteeraamattomista yhtiöistä tulee koota selkeämmäksi kokonaisuudeksi.

239 Ilmoitettu rahoitusosuus vuoden 2009 talousarvioesityksen perusteluissa oli 30 miljoonaa euroa.

240 Ks. Valtion vuoden 2009 talousarvioesitys, momentin 31.10.78 Eräät väylähankkeet perustelut.

8.2.3 Kuntatalous ja sen suhde valtiontalouteen

Kuntatalous liittyy valtiontalouteen monilla kytkennöillä. Kunnat vastaavat laajalti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja sivistystoimen lakisääteisistä peruspalveluista sekä näihin liittyvien perustuslain 16 ja 19 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien toteuttamisesta. Valtiolla on tällöin viimekätinen vastuu perusoikeuksina säädettyjen palveluiden rahoittamisesta. Kunnat hoitavat myös laajalti esimerkiksi ympäristöön, infrastruktuuriin, elinkeinotoimintaan, liikuntaan ja vapaa-aikaan liittyviä tehtäviä, joista monet ovat ainakin osittain lakiin perustuvia. Lainsäätäjän harkinnassa olevien palveluiden osalta valtiolla on vastuu huolehtia siitä, että kunnille asetetut tehtävät ja palveluvelvoitteet voidaan rahoittaa. Valtio vaikuttaa lainsäätäjänä merkittäväällä tavalla myös kuntatalouden tuloihin. Vaikka valtio lainsäätäjänä merkittävästi vaikuttaa kuntien menoihin ja tuloihin, on valtion ja kuntien taloussuhteiden arvioinnin olennaisena lähtökohtana perustuslain 121 §:n säännös, jonka mukaan kunnan hallinnon tulee perustua sen asukkaiden itsehallintoon.

Kuntatalouden tuloista merkittävän osuuden muodostavat verotulot ja valtionosuudet. Niiden yhteinen osuus on kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvien kuntataloustilastojen perusteella noin 76 prosenttia kuntien tilinpäätösten mukaisista kuntien rahana saaduista kokonaistuotoista.²⁴¹ Suurin tuloläh-

de kuntataloudelle on tuloveron kunnalle tilittävä osuus (2009 15 437 688 000 euroa) ja toiseksi suurin kuntien osuus yhteisöveron tuotosta (2009 1 198 772 000 euroa). Finanssikriisin seurauksena vuonna 2009 kuntien yhteisöveron tuotto jäi kuntien korotetusta jako-osuudesta huolimatta alhaiseksi. Vuonna 2009 valtion antamien valtionosuuksien osuus kuntien tuotoista oli noin 21 prosenttia.²⁴²

Arvioitaessa vuosien 2009 ja 2010 tietojen perusteella kuntatalouden tilannetta on otettava huomioon finanssikriisin ja taantumien hallinnan johdosta tehdyt poikkeukselliset toimenpiteet. Kuntien rahoitusasemaa parannettiin kasvattamalla tilapäisesti vuosiksi 2009–2011 kuntien osuutta yhteisöverosta. Tämä vuosittainen vaikutus arvioitiin olevan noin 400 miljoonaa euroa. Myös työnantajan kansaneläkemaksun alentaminen vuonna 2009 ja poisto vuonna 2010 helpotti kuntien talustilannetta (noin 80 milj. euroa vuonna 2009 ja noin 200 milj. euroa vuonna 2010). Vuonna 2010 kunnallisveroaste nousi keskimäärin 0,4 prosenttiyksikköä, mikä lisää kuntien tuloja noin 320 miljoonaa euroa. Kiinteistöveroprosenttien korotus nostaa kuntien tuloja lähes 190 miljoonaa euroa.²⁴³

Historiallisesti valtionosuuksien merkitys kuntien taloudessa on vähentynyt. Kuvioissa 7 ja 8 tarkastellaan kuntien verotulojen, valtionapujen ja muiden tulojen osuutta kuntasektorin rahoitusrakenteessa vuosien 1912–2008 välillä.

²⁴¹ Tilastokeskus: Kuntien talous ja toiminta 2009. Laskelmassa ei ole tuloslaskelman eristä otettu huomioon varastojen muutosta ja valmistusta omaan käyttöön.

²⁴² Tilastokeskus: Kuntien talous ja toiminta 2009. Laskelmassa ei oteta huomioon tuloina varastojen muutosta ja valmistusta omaan käyttöön. Laskelma on tehty vain kunnista eli kuntasektoriin kuuluvat kuntayhtymät puuttuvat.

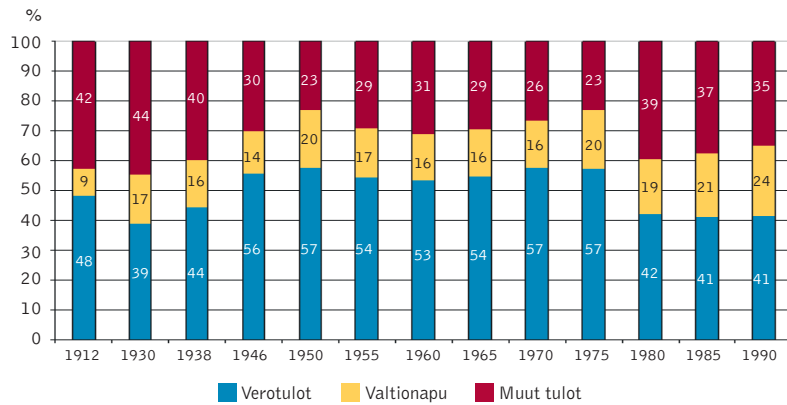
²⁴³ Valtiovarainministeriö: Suomen vakausohjelman

Valtionosuuksien merkitys on näin suhteellisesti vakiintunut noin neljäsosaan kuntien tuloista ja verotulojen osuus hieman yli 50 prosenttiin.

Valtionosuuksien merkitys kuntien tulonlähteenä vaihtelee kuitenkin huomattavasti ja valtaosalle kunnista valtionosuus muodostaa erittäin tärkeän tulonlähteen.²⁴⁴ Valtionosuusjärjestelmää täydentää valtion suorittama kuntien verotulojen tasaus. Valtion-

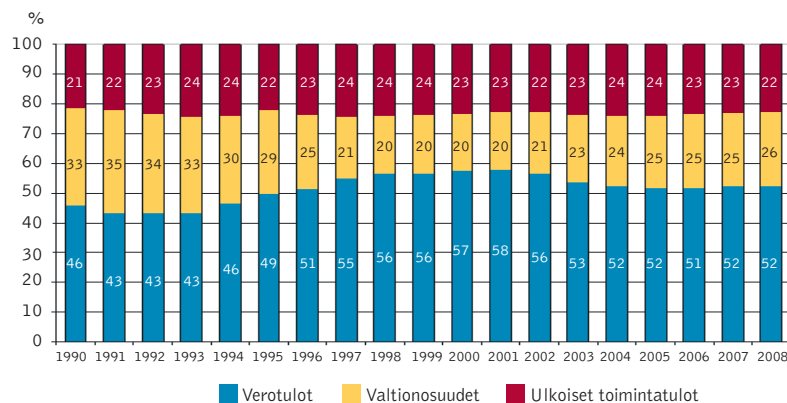
osuuksien lisäksi valtio antaa kunnille harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia.

Finanssipolitiikan tavoitteenasettelua arvioidessa on syytä ottaa huomioon, että verotulot ja valtionosuudet sekä avut perustuvat nimenomaan valtion lainsäädännöllä tapahtuvaan päätöksentekoon. Valtionosuuksien perusteet ja myös kunnille myönnettävien harkinnanvaraisten valtionavustusten yleiset perusteet määritellään lainsäädännössä



Lähde: Oulasvirta 1996 ja Loikkanen & Nivalainen 2010

KUVIO 7: Kuntasektorin rahoitusrakenne 1912–1990



Lähde: Kuntaliitto/Tilastokeskus sekä Loikkanen & Nivalainen 2010

KUVIO 8: Kuntasektorin rahoitusrakenne 1990–2008.

244 Lehtonen, Lyytikäinen, Moisio: Kuntien rahoitus ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistusten toteuttamiseksi, VATT-tutkimuksia 141, Helsinki, 2008, s. 2.

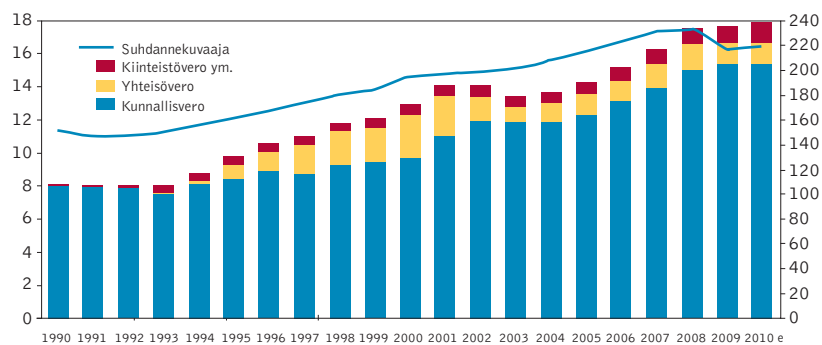
ja ne sisältyvät valtion talousarvioon. Valtio lainsäätäjänä päättää myös kuntien käytettävissä olevista veromuodoista ja veropohjista. Kunnat taas päättävät lainsäädännössä määritellyissä rajoissa veroasteista. Kunnallisen tuloveron osalta kunnilla on nykyisin toimivalta päättää vapaasti veroprosentista mutta verovähennyksistä päättäminen taas kuuluu valtiolle. Valtiolla on näin tosiasiallisesti huomattavan pitkälle menevä toimivalta päättää kuntien rahoitus pohjasta, sillä verotulojen kokonaisuuden lisäksi osa kuntien toimintatuottoina saatavista asiakasmaksuista perustuu lainsäädäntöön.

Kuvio 9 kuntien verotulojen kokonaiskeritymän kehityksestä kertoo, että kuntien verotulot ovat pääosin seuranneet maltillisesti suhdannekehitystä. Kuvio kertyy että yhteisöveron tuoton jakoperusteen muutoksilla ja muilla valtion veropoliittisilla toimenpiteil-

lä kuntatalouden verotulokertymä onnistuttiin pitämään 2008 ja 2009 taantuman oloissa vakaana.

Kuntatalouden osuus julkisista menoista

Yhteiskuntarakenteen muutos ja hyvinvointivaltion rakentaminen ovat laajentaneet kuntien tehtäviä sekä lisänneet kuntien tuottamien palveluiden kysyntää. Tämän myötä nimenomaan kuntasektorin kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen on merkittävästi kasvanut vuoden 1860 alle kahdesta prosentista vuoden 2008 noin 15 prosenttiin. Kuntien menojen kasvun suurimpia selittäjiä ovat julkisten palveluiden lisääntyminen ja niiden kustannusten monia muita sektoreita nopeampi kasvu.²⁴⁵



Lähde: Kuntaliitto ja Tilastokeskus, suhdannekuvaaja
<http://blogs.helsinki.fi/makrosuhdanne/suhdanneindeksi/>

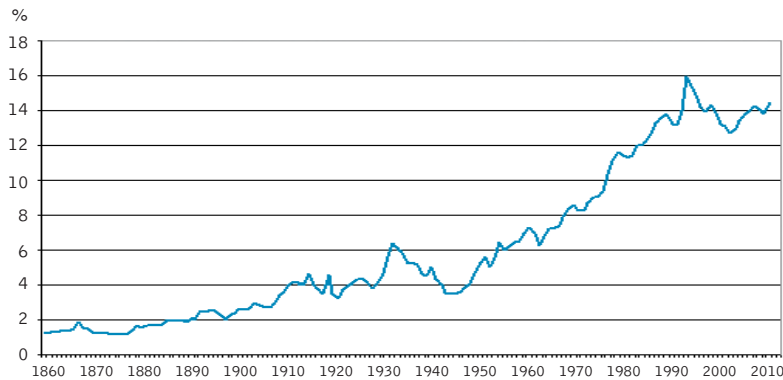
KUVIO 9: Kuntien eri verolajien kehitys ja suhde suhdanteisiin (miljardia euroa ja suhdanneindeksi)

245 Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys, Valtiovarainministeriö 42/2010, s. 23.

Kuntasektorin osuus julkisista kulutusmenoista on vastaavalla tavalla sotavuosia lukuun ottamatta trendinomaisesti kasvanut.

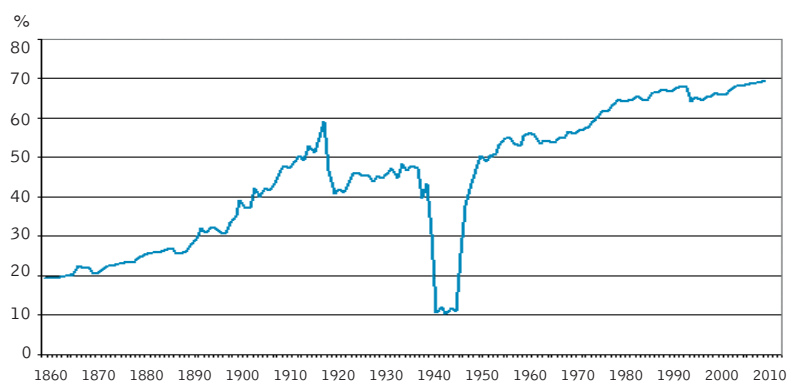
Kuvioista 10 ja 11 havaitaan, että kuntien osuus kaikista julkisista kulutusmenoista on kasvanut huomattavaksi. Sääntöperusteista finanssipolitiikkaa koskevassa keskustelussa rajoitteet on yleensä katsottu parhaimmaksi kohdistaa juuri kulutusmenoihin. Ku-

lutusmenojen karkaaminen on yleensä finanssipoliittisten tavoitteiden kannalta haitallisinta koska näissä menoissa on rajoitusti tulevaisuudessa tuloa tuottavaa ja tasapainoa parantavaa vaikutusta. Julkisen talouden laatua koskeva tehokkuuden ja vaikuttavuuden vaade kohdistuu vahvasti juuri kulutusmenoihin.



Lähde: Loikkanen & Nivalainen 2010

KUVIO 10: Kuntien kulutusmenojen osuus bruttokansantuotteesta



Lähde: Loikkanen & Nivalainen 2010

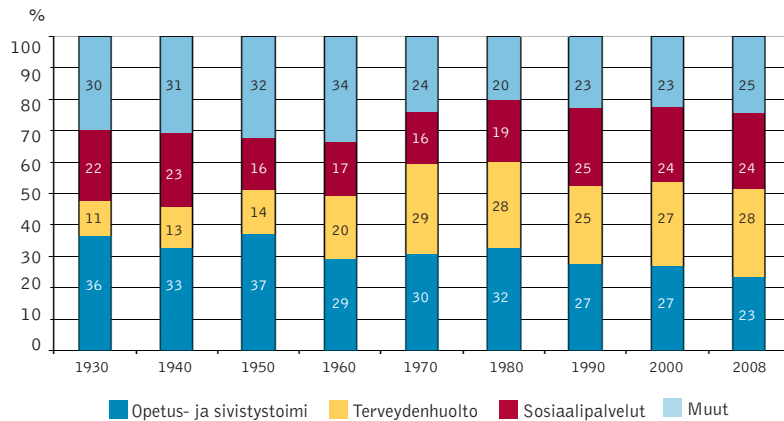
KUVIO 11: Kuntasektorin prosenttiosuus kaikista julkisista kulutusmenoista vuosina 1860–2007

Kuntataloudessa menot ja niiden kasvu painottuvat pitkälti valtion kuntiin kohdistuvalla erityislainsäädännöllä säätämiin tehtäviin. Kuntatalouden menot eivät näin ole yksin kuntien hallinnassa vaan johtuvat pitkälti myös valtion toimenpiteistä.

Tarkasteltaessa kuntien kulutusmenojen jakautumista hieman tarkemmalla tehtäväloukkien mukaisella jaottelulla havaitaan terveydenhuollon, koulutuksen ja sosiaalipalveluiden olevan suurimmat ryhmät. Sosi-

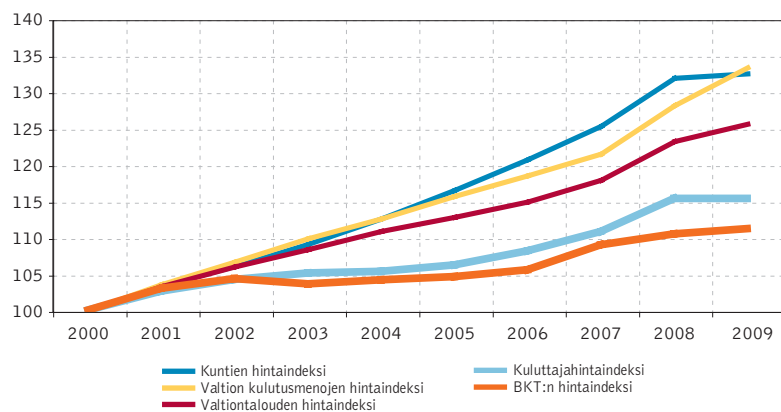
aalipalveluiden osuus näyttää pysyneen suurin piirtein samalla tasolla kun taas terveydenhuollon suhteellinen osuus on kasvanut. Koulutuksen osuus on sen sijaan pienenevässä (kuvio 12).

Kuntien menojen kasvu on ollut nopeampaa kuin valtiolla. Myös kuntien menojen hintakehitys on ollut yleistä ja valtion menojen hintakehitystä nopeampaa kuten kuvio 13 osoittaa.



Lähde: Loikkanen & Nivalainen 2010

KUVIO 12: Kuntien tehtäväloukkien suhteelliset osuudet kuntasektorin kokonaismenoista vuosina 1930–2008



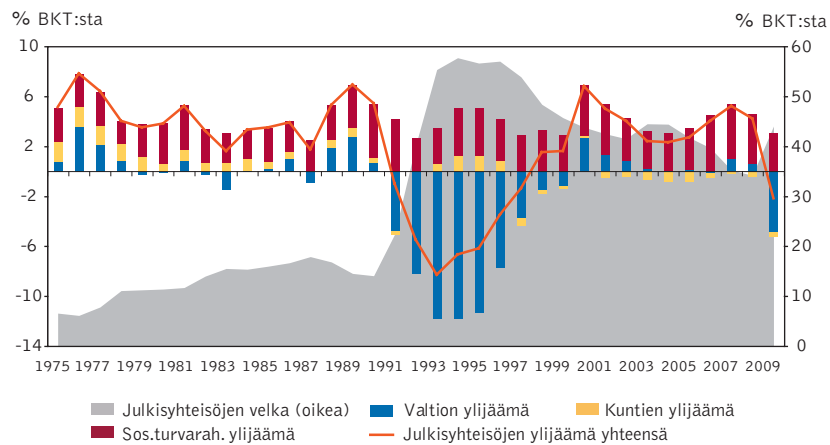
Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 13: Eri hintaindeksien kehitys 2000-luvulla, 2000=100

Kansantalouden tilinpidon tiedoista tarkastusvirastossa tehtyjen laskelmien perusteella kuntien reaaliset menot ovat kasvaneet ajanjaksolla 1995–2009 vuosittain keskimäärin noin 2,4 prosenttia, kun valtion menojen keskimääräinen reaalin vuosikasvu samana aikana on ollut noin 0,5 prosenttia (ks. taulukko 6, luvussa 8.2.4).

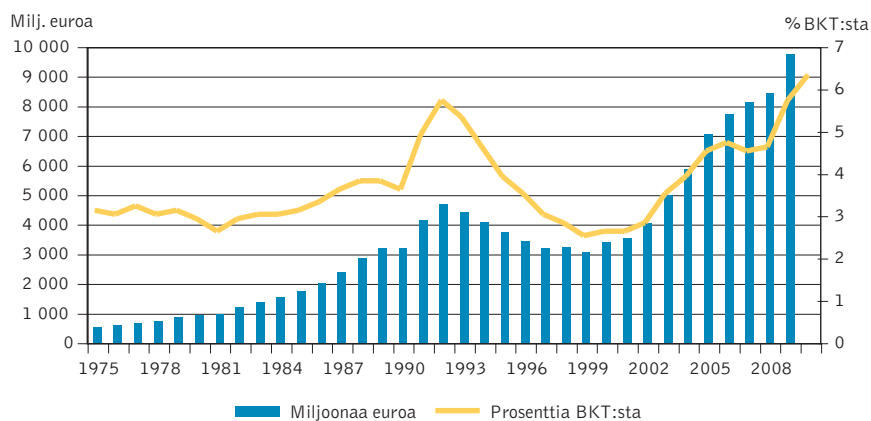
Kuntatalouden tasapaino

Kuntatalouden suhteellinen tasapaino voi tarkemmassa tarkastelussa osoittautua näennäiseksi. Kuntien velkaantuminen on ollut myös koko 2000-luvun ajan suhteellisen nopeaa (kuvio 15). Kuntatalouden osuus talous- ja rahaliiton kriteerien mukaan lasket-



Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 14: Julkisyhteisöjen yli/alijäämä ja velka 1975–2009, % BKT:sta



Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 15: Paikallishallinnon (kuntatalous) EMU-velka 1975–2009 sekä ennuste 2010, milj. ja % BKT:sta

tavasta velasta eli EMU-velka alkaa olla jo finanssipoliittisesti merkittävä. Lisäksi kuntien kirjanpitoon liittyvät menettelyt ja järjestelyt ovat osittain peittäneet alijäämistä kehitystä. Velkaantumisen lisäksi kuntien poistoero eli suunnitelman mukaisten poistojen ja tehtyjen poistojen välinen erotus on kasvanut. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntatalouden tuotot eivät ole riittäneet kaikkia poistoja vastaaviin investointeihin.

Toisaalta kuntatalouden tilannetta parantaa osin se, että kunnilla on myös merkittävästi varallisuutta. Osa varallisuudesta on vaikeasti realisoitavaa, välittömästi kunnallisen palvelutuotannon erityisiin tarpeisiin olevaa käyttöomaisuutta. Kunnilla on myös merkittävästi rahoitusvarallisuutta. Julkisen velan tilasta ja pitkän tähtäimen kestävyyskannalta olennaisista seikoista kertoo nettorahoitusvarallisuus eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus. Taulukosta 4 huomataan, että kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus on laskenut selvästi 2000-luvulla. Taulukossa oleva vuosikate on kuntatalouden tasapainoa arvioitaessa tärkeä tunnusluku. Vuosikate ei kuitenkaan sellaisenaan riitä kuvaamaan kuntatalouden tasapainoa. Kuntatalouden kestävyyttä

voidaan tarkastella muun muassa vuosikatteen suhteella poistojen alaisten investointien omahankintamenuun. Poistojen alaisten investointien omahankintamenu kuvaa kunnan rakentamaa palveluverkkoa, josta on vähennetty palveluverkon rakentamiseen saadut avustukset. Suomen kuntaliiton laskelmien mukaan vuosikatteen ja poistojen alaisten investointien omahankintamenuun suhde on heikentynyt ja kuntatalouden vaje näin laskettuna noin kuusi miljardia euroa.

Kuntatalouden tulevat haasteet

Väestön ikääntymisestä seuraa potentiaalisesti merkittävät julkisen talouden kestävyys- ja talouspolitiikan haasteet lähivuosina. Ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvu kohdistuu ensisijaisesti juuri kuntatalouteen (kuvio 16). Valtiovarainministeriö on arvioinut, että kuntatalous kantaa noin puolet Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta.²⁴⁶ Kuntatalous on etulinjassa kantamassa väestörakenteen ja talouden rakennemuutoksen julkiselle taloudelle aiheuttamia paineita.

TAULUKKO 4: KUNTIEN JA KUNTAYHTYMIEN TALOUSLUKUJA VUOSILTA 2001–2010, MRD. €

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Toimintatulot	6,6	7,0	7,5	7,9	8,3	8,8	9,1	9,7	10,1	10,4
Toimintamenot	-21,6	-22,7	-23,8	-25,0	-26,3	-27,5	-28,9	-31,2	-32,5	33,5
Verotulot	14,1	14,1	13,5	13,7	14,3	15,2	16,3	17,5	17,6	17,9
Valtionosuudet	3,7	3,9	4,3	4,7	5,1	5,5	5,8	6,4	6,9	7,5
Rahoituserät, netto	0,06	0,05	0,12	0,15	0,16	0,15	0,11	-0,13	0,20	0,14
Vuosikate	1,95	2,26	1,58	1,44	1,48	2,10	2,39	2,40	2,31	2,42
Nettorahoitusvarallisuus	4,5	4,8	4,4	3,8	3,4	3,8	3,5	2,6	1,1	
Nettovarallisuus			29,5	29,4	29,4	30,4	31,2	31,9	32,2	
Poistoero			0,48	0,59	0,66	0,69	0,72	1,04	1,10	

246 Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys. Valtiovarainministeriö 42/2010, s. 22–23.

Valtio – kunta -suhteen käsittely valtiontalouden kehityksessä

Kuntataloudesta valtiontalouden kehysten piiriin kuuluvat tällä hetkellä valtion kunnille antamat valtionavut eli valtionosuudet ja erilaiset kuntien saamat harkinnanvaraiset valtionavustukset.

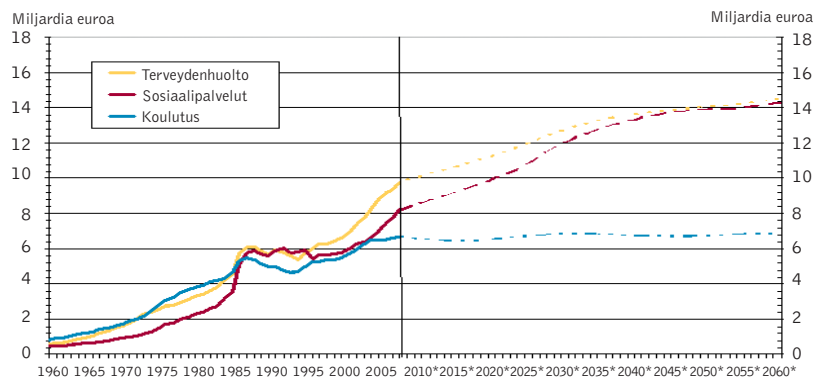
Kuntien valtionosuuksien nykyiseen käsittelyyn valtiontalouden kehysjärjestelmässä sisältyy omia kehittämistarpeitaan kehysten läpinäkyvyyden ja johdonmukaisen soveltamisen turvaamisen perusteella. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on laskennallinen eli valtionosuuden eri määrittymisperusteiden mukaan erikseen määritelty laskennallinen kustannus vähennettynä kunnan omaraahoitusosuudella. Laskennallista kustannusta määriteltäessä otetaan huomioon kunnan palvelutarvetta kuvaavat tekijät ja olosuhdetekijät.

Valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koko valtakunnan tasolla. Peruspalveluiden valtion-

osuusprosentti on tällä hetkellä 34,1 ja opetus- ja kulttuuritoimissa sekä ylläpitäjärahoituksessa 41,9. Kuntien rahoitusosuudet ovat valtiota suuremmat.

Olellaista on, että valtionosuuden määrittymisperusteena on laskennallisin peruste määriteltävänä kustannustaso, jonka mukaista valtionosuutta korjataan palvelutarve- ja olosuhdetekijöillä. Valtionosuuskustannukset eivät ole sama kuin kunnan todelliset kustannukset. Järjestelmään on pyritty näin sisällyttämään kannustimet tuottavuutta ja taloudellisuutta parantavaan toimintaan, kun valtionosuuden perustana oleviin kustannuksiin kunta ei itse voi välittömästi vaikuttaa. Palveluiden todellisilla kunta- tai yksikkökohtaisilla tuotantokustannuksilla ei ole välitöntä vaikutusta valtionosuuden määrään. Siirtymisellä laskennallisiin valtionosuuksiin oli aikanaan todetusti merkittävä menojen ja kustannusten kasvua hillitsevä ja taloudellisuutta koskevia kannustimia vahvistava vaikutus.²⁴⁷

Valtionosuusjärjestelmä on käytännössä



Lähde: Loikkanen & Nivalainen 2010, Käär 1988 sekä Tilastokeskus

KUVIO 16: Kuntien terveys-, sosiaali- ja koulutussektoreiden kokonaismenot vuosina 1960–2008 vuoden 2003 hinnoin sekä ennuste ikärakenteen muutoksen menopaineista vuosille 2009–2060

247 Ks. Oulasvirta: Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta Universitatis Tamperensis ser.A vol 494, 1996, Tampereen yliopisto, Tampere.

kompromissi osin ristiriitaisten hyvälle valtionosuusjärjestelmälle asetettavien periaatteiden välillä. Valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta kustannuksia vähentävään ja tehokkuutta lisäävään toimintaan olisi perusteltua lisätä.

Valtionosuuslainsäädännön, nykyisin kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) säännösten perusteella valtioneuvoston asetuksella säädetään seuraavaa varainhoitovuotta varten laskennallisen valtionosuuden laskennassa käytettävät perushinnat. Osa perushinnoista on lakisääteisiä eli niiden tarkemmat laskentaperusteet tulevat suoraan laista. Osa perushinnoista riippuu valtion talousarviossa tehtävistä mitoituspäätöksistä. Perushintaa määriteltäessä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laadun ja laajuuden muutos, jos se perustuu laista tai asetuksesta tai lakiin perustuvasta viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Perushintaa määriteltäessä otetaan myös huomioon vuosittainen kustannustason muutos peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Peruspalveluiden hintaindeksi perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilta painotettuun kustannustason muutokseen.

Kunnille maksettavat valtionosuudet ja valtionavustukset kuuluvat valtiontalouden kehyksiin. Käytössä olevassa kiinteähintaisessa kehysjärjestelmässä valtiontalouden kehyksiin tehdään valtionosuuksien osalta vuosittain peruspalveluiden hintaindeksin mukainen hintakorjaus.

Ennen vuotta 2010 voimassa olleessa valtionosuusjärjestelmässä vahvistettiin vuosittain valtionosuuden perustana olevat tehtäväkohtaisten valtionosuuslakien tarkoittama tehtäväkohtaiset sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja opetus- ja

kulttuuritoimen yksikköhinnat. Valtiontalouden kehysten hintakorjaus tehtiin käyttämällä valtionosuusindeksiä. Maksettaviin valtionosuuksiin tehtiin valtionosuuslainsäädännössä säädetyt hinta- ja kustannuskehitystä vastaavat tarkistukset.

Joka neljäs vuosi tehdään valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus. Tarkistuksessa tarkistetaan perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten pohjalta. Kustannusten jaon tarkistuksessa tarkistetaan nykyisen kunnan peruspalveluiden valtionosuuslain mukaan myös valtionosuusprosentti kokonaisarvioinnin pohjalta. Kustannustenjaon tarkistuksessa tehtäväkohtaisten valtionosuuksien perusteena käytetyt sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset tarkistettiin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Valtionosuusprosentista säädettiin aikaisemmassakin järjestelmässä joka neljäs vuosi.²⁴⁸ Vuodesta 2006 lähtien kustannustenjaon tarkistus on tehty joka neljäs vuosi, tätä ennen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslainsäädännössä edellytettiin säännönmukainen kustannustenjaon tarkistus tehtäväksi joka toinen vuosi.

Kustannustenjaon tarkistus tehtiin nykyistä vuoden 2009 kuntien peruspalveluiden valtionosuuslakia edeltäneen lainsäädännön perusteella määriteltäessä valtionosuuksia vuodelle 2008 ja pohjana olivat vuoden 2005 toteutuneet kustannukset. Vuoden 2008 kustannustenjaon tarkistuksessa laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat nostettiin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Valtiontalouden säästötavoitteiden ja kuntatalouden pitämiseksi tarvittavan kireänä aikaisempina vuosina tehdyt vajaat indeksitarkistukset otettiin huomioon alentamalla kuntien valtionosuusprosenttia. Vuonna 2006 uudistetussa lainsäädännössä luovut-

248 Ks. HE 174/2009 vp., s. 31.

tiin aikaisemmin voimassa olleesta mahdollisuudesta kompensoida kustannustason muutokset valtionosuuksissa kustannuskehitystä kuvaavaa täyttä indeksiä alemmalla tasolla eli tällä tavoin kuntataloutta kiristävästi. Kuntatalouden mahdollinen kiristäminen tehdään vuoden 2006 lainsäädäntöuudistuksen jälkeen säätämällä valtionosuusprosentista kokonaisharkinnan perusteella.²⁴⁹

Valtion ja kuntien vuoden 2008 kustannustenjaon tarkistus lisäsi valtiolta kunnille menevän valtionosuuksien määrää 248 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2007.²⁵⁰ Vuoden 2005 kustannustenjaon tarkistus johdatti valtionosuusmenojen nousuun 502 miljoonalla eurolla. Vuonna 2004 tehdyssä valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2005–2008 kustannustenjaon tarkistukseen oli varattu 295 miljoonaa euroa. Finanssipoliittisista syistä eli valtiontalouden vahvistamiseksi ja valtion velkaantumisen vähentämiseksi tämä valtionosuuksien korotus jaksotettiin usealle vuodelle.²⁵¹ Korotus tuli lopulta maksetuksi kolmessa vuodessa. Varsinkin vuoden 2005 kustannustenjaon tarkistus ja siitä seurannut valtionosuuksien kasvu koetteli vuonna 2003 uudistettua valtiontalouden kehysjärjestelmää.

Finanssipoliitiikan sääntöjen ja valtiontalouden kehysmenettelyn kannalta kustannustenjaon tarkistusmenettelyssä merkittävää on se, että valtionosuuden laskentaperusteet – asiallisesti standardikustannukset – tarkistetaan joka neljäs vuosi vastaamaan todellista kustannuskehitystä ja kustannustasoa. Kun kustannusten nousu on ollut eri syistä johtuen varsin voimakasta, johtaa tämä käytännössä hyppäyksittäin tapahtuvaan valtionosuuksien tason nousuun. Finanssipoliittisesta tarpeesta kirittää kuntataloutta ja valtion-

talouden kehyksissä pysymiseksi kustannustason tarkistusta on siten käytännössä yleensä jaksotettu. Tarkistusten jaksotukset ovat johtaneet usein myös voimakkaaseen poliittiseen kritiikkiin ja kritiikkiin kuntien taholta. Kustannustason tarkistus voi johtaa kehysten soveltamisen kannalta hankaliin yllätyksiin. Kustannustenjaon tarkistuksen leikkaaminen tai jaksottaminen on kuntien taloudenhoidon kannalta ennalta-arvaamatonta ja yllättävää. Nykyisin voimassa olevan vuoden 2009 kunnan peruspalveluiden valtionosuuslain perusteella kustannustenjaon tarkistuksessa on pyritty lakiin kirjoitetut säännökset kirjoittamaan tosiasiallista käytäntöä vastaavalla tavalla.²⁵² Tämä parantaa selkeästi järjestelmän läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta.

Kuntien näkökulmasta arvioituna kustannustenjaon tarkistuksessa on kysymys valtion ja kuntien rahoitusvastuun jakamisesta vastaamaan lain mukaista jakaamaa. Kuntien kohonneet kustannukset johtuvat osin valtion kunnille säätämistä lisätehtävistä tai vanhoihin tehtäviin säädetyistä palvelutason laadullisista parannuksista. Kustannustenjaon tarkistuksen ennakoimattomuutta aiheuttaa kuntien uusien tai laajennettujen tehtävien tai kunnan järjestämitä palveluilta edellytetyn korotetun laatutason kustannusten aliarviointi säädösvalmistelussa ja sitä kautta myös valtiontalouden kehysten mitoituksessa.

Valtiontalouden kehysmenettelyssä on riski, että eri ministeriöiden säädösvalmistelussa lisätään velvoitteita kunnille, kun vastaavien tehtävien tai palveluiden järjestämistä valtion itsensä toimesta rajoittaa valtiontalouden kehysten mukainen menosääntö. Nykyisessä kehysjärjestelmässä on tältä osin mahdollinen vuotokohta, jossa yh-

249 Ks. HE 83/2007.

250 Valtion vuoden 2008 talousarvioesityksen yleisperustelut, peruspalvelubudjettitarkastelu.

251 Ks. HE 181/2004.

252 Ks. HE 174/2009 vp., s. 96–97.

teiskuntapoliittisia ja palvelutavoitteita voidaan toteuttaa lisäämällä kuntien tehtäviä ilman, että vastaavalla tavalla tehtävien rahoitus järjestetään vastaamaan niistä aiheutuvia kustannuksia. Kun kuntien rahoitusosuudet valtionosuusjärjestelmässä ovat valtiota suuremmat, rasittaa uusien lakisääteisten tehtävien rahoitus enemmän kuntataloutta kuin valtiontaloutta. Ennen kustannustenjaon tarkistusta tämä lisärasitus voi olla erityisen voimakas. Kustannustenjaon tarkistuksen kautta valtio tulee näiden lisäkustannusten rahoittajaksi. Sitä kautta kustannustenjaon tarkistuksella voidaan arvioida olevan välillisesti menojen lisäyksiin johtavia tehtävien laajennuksia hillitsevä vaikutus. Vaikutus on kuitenkin jälkikäteinen ja se voi jäädä huomiotta velvoitteita ja niiden laajennuksia koskevassa päätöksenteossa. Tämä poikkeaa valtion omiin toimenpiteisiin liittyvästä päätöksenteosta sitovan kehysrajoitteen puitteissa.

Kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuusprosentti määritellään kokonaisarvioinnin pohjalta. Tämä oli sinänsä käytäntö myös aikaisemman lainsäädännön voimassa ollessa. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan myös vallitseva kuntien ja valtion taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet otetaan huomioon.²⁵³ Tämä antaa hyvät ja läpinäkyvät perusteet yhdistää valtionosuuksien ja kustannustenjaon tarkistukseen myös yleisempi finanssi-poliittinen tavoitteenasettelu. Uusikaan lainsäädäntö ei ole kuitenkaan poistanut perusongelmaa kustannustason ja sen kehityksen aliarvioinnista. Tämä vaikeuttaa niin valtion kuin kuntien talouden suunnitelmallista hoitoa. Luotettavat kustannusarviot eri velvoitteiden vaikutuksista pystytään nykyisin tekemään vasta jälkikäteen. Riittävä ja mahdollisimman objektiivinen vaikutusarviointi

kokonauskustannuksista jo velvoitteita säädettyä ja pohdittaessa niiden kirjaamista hallitusohjelmaan toisi kustannuskehityksen hallintaan tarvittavaa realismia.

Peruspalveluohjelmamenettely valtiontalouden kehyyksiin liittyvänä ohjausvälineenä

Valtiontalouden kehysten suhdetta kuntatalouteen täydentää peruspalveluohjelmamenettely. Peruspalveluohjelma on ollut vuodesta 2008 lähtien lakisääteinen ja siitä säädetään kuntalain (365/1995) 8 a §:ssä. Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettitarkastelua. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvon valmistelua. Peruspalveluohjelmamenettely syntyi pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan otetun kirjauksen perusteella. Ensimmäinen peruspalveluohjelma laadittiin vuonna 2004. Peruspalveluohjelmamenettelyn sisältö vakiintui pitkälti käytännössä ennen kuin menettely kirjattiin kuntalakiin. Peruspalveluohjelmamenettelyn kehittämisen taustalla on kuntien tuotanto- ja järjestämisvastuulla olevien julkisten peruspalveluiden arvioinnin järjestämisen tarpeet sekä arvioinnin yhdistäminen valtion ja kuntien väliseen talous- ja rahoitussuhteeseen ja tehtävienjakoon. Kuntaliiton tavoitteena on myös ollut pyrkiminen kuntien näkökulmasta entistä vakaampaan ja ennustettavampaan valtion kuntapolitiikkaan peruspalveluohjelman avulla. Peruspalveluohjelman saaminen lakisääteiseksi oli yksi Kuntaliiton keskeisistä tavoitteista.²⁵⁴

Peruspalveluohjelma on merkittävä valtion ja kuntien yhteistyön väline ja sillä pyritään

²⁵³ HE 174/2009 vp., s.96–97.

²⁵⁴ Ks. Suomen kuntaliiton hallituksen muistio 6.2.2003, Peruspalveluohjelma ja -budjetti.

luomaan ja koordinoimaan valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa. Peruspalveluohjelman olennaisimpana tavoitteena on tarkastella kuntatalouden tilaa ja näkymiä kokonaisuutena ja samalla koordinoida valtion ja kuntien välisen työnjaon kehittämistä tavoitteena kuntien tehtävien ja rahoituksen välinen tasapaino. 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.

Peruspalveluohjelman tarkoituksena on edistää peruspalveluiden saatavuutta, selvittää keinoja peruspalveluiden rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi, huolehtia kunnallisten tehtävien ja kuntien voimavarojen riittävästä suhteesta (rahoitusperiaate) sekä arvioida toimenpiteitä kuntien velvoitteiden ja niiden rahoituksen tasapainottamiseksi. Lisäksi ohjelman tarkoituksena on kehittää peruspalveluita koskevan lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelusta vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä kehittää valtion ja kuntasektorin välisiä yhteistyötä.²⁵⁵ Peruspalveluohjelmamenettelyn tavoitteena on, että peruspalveluohjelma olisi työväline, jonka avulla olisi helpompaa hallita kunnan järjestämien palvelujen ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa.²⁵⁶ Peruspalveluohjelma antaakin aikaisempia menettelyitä kokonaisvaltaisemman ja systemaattisemman ku-

van kuntien mahdollisuuksista järjestää peruspalveluita. Ohjelmamenettelyn avulla on voitu aikaisempaa paremmin ottaa huomioon kunnallisten tehtävien ja kuntien voimavarojen riittävä suhde eli rahoitusperiaate.²⁵⁷

Peruspalveluohjelma valmistellaan ja tarkistetaan vuosittain ministeriryhmässä, jossa puheenjohtajana toimii valtiovarainministeri ja jäsenenä muut keskeiset kunta-asioista tai kuntien vastuulla olevasta palvelutoiminnasta annetusta lainsäädännöstä vastuussa olevat ministerit. Ministeriryhmän työskentelyyn osallistuvat Suomen kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja. Peruspalveluohjelman valmistelu tehdään valtiontalouden kehyspäättökseen valmisteluajankataulussa. Peruspalveluohjelman pohjalta keskeiset linjaukset peruspalveluohjelman kannalta keskeisistä rahoituskysymyksistä ja valtion toimenpiteistä sisältyvät vaalikaudella 2006–2010 omana jaksonaan valtiontalouden kehyspäättökseen. Peruspalveluohjelma on hallituksen eri suunnitelmien ja ohjelmien joukossa näin vahvasti integroitu valtiontalouden kehysmenettelyyn, jota voidaan pitää valtion ja laajemmin koko julkisen sektorin konserniohjauksen vahvimmita välineistä. Peruspalveluohjelman laadinta osana valtiontalouden kehysmenettelyä on lisännyt ohjelman uskottavuutta ja sitovuutta.²⁵⁸ Käytännössä sitoutumisessa on kuitenkin edelleen puutteita.

Peruspalveluohjelmamenettelyn ongelmana on, ettei erilaisten lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksia kuntien talouden kokonaisuuteen ja esimerkiksi sääntelyn kunnallisverotukselle aiheuttamiin paineisiin arvioida riittävästi.²⁵⁹ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on havaittu, etteivät lainsäädännön vaikutusarviointia koskevat

255 Ks. HE 129/2007.

256 HE 129/2007 vp.

257 HE 129/2007 vp.

258 Ks. HE 129/2007 vp.

259 Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys. Valtiovarainministeriö 42/2010, s. 52.

ohjeet muutenkaan toteudu riittävässä määrin. Esimerkiksi lainsäädännön tuottavuusvaikutusten ja muiden kuin valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi ovat huomattavankin vajavaisia. Valtion ja kuntien rahoitussuhteen osalta vaikutusarvioinneissa pulmana on tietojen epäyhtenäinen ja yhteismitaton esittäminen, jolloin ei voida helposti hahmottaa eri säädöksistä kokonaisuuksina aiheutuvia vaikutuksia.²⁶⁰ Peruspalveluohjelmamenettely on eri ohjauskeinojen ryhmitellyssä lähinnä informaatio-ohjausta. Käytännössä sen sitovuus näyttää menojen kasvun hallinnan tarpeisiin nähden riittämättömältä.²⁶¹ Peruspalveluohjelmaan ja siihen liittyvään peruspalvelubudjettiin kirjatut valtion toimenpiteet ovat pääsääntöisesti valtiontalouden kehysten asettamien rajoitteiden piirissä. Kunnille asetetut velvoitteet ja tehtävät taas eivät ole. Kehysjärjestelmä sisältää näin nykyisellään myös kannustimen tai ainakin riskin siitä, että julkisten tehtävien ja velvoitteiden laajennukset on helpompi säätää kuntien kuin valtion tehtäväksi.

Peruspalveluohjelmamenettelyn puutteenä on myös se, että peruspalveluohjelma ja eri hallinnonalojen sektorikohtaista suunnittelua ei ole edelleenkään riittävästi sovitettu yhteen. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa tarkastuksissa on tullut laajemminkin esille se, että valtioneuvoston piirissä on runsaasti erilaisia sektorikohtaisia ja poikkihallinnollisia ohjelmia ja muita ohjelmaperusteisia menettelyitä sekä kehittämishankkeiden kokonaisuuksia. Niistä muodostuu helposti keskenään ristiriitaisia ja vaikutavuudeltaan heikkoja.

Peruspalveluohjelma on valtion puolelta tarkasteltuna antanut mahdollisuuden rajoittaa kuntien tehtävien ja menojen kasvua. Peruspalveluohjelma ei tarkastuksessa saatujen havaintojen mukaan ole kuitenkaan riittävästi pystynyt koordinoimaan sektorikohtaista säädösvalmistelua ja eri hallinnonalojen omia suunnitelmia ja politiikkatavoitteita.

Peruspalveluohjelmien sisällössä on aikaisempaa vahvemmin alkanut korostua kuntalaissakin säädetty tavoite arvioida tuottavuuden lisäämistä. Peruspalveluohjelmaa ja valtiontalouden kehysmenettelyä ryhdytään näin lisääntyvästi käyttämään myös kuntasektorin tuottavuuden ohjauksen välineenä. Tuottavuuden merkityksen tunnistamisen ja mittaamisen ongelmien pohdinnasta painopiste on siirtymässä varsinaiseen tuottavuuden ohjaukseen.²⁶²

Tuottavuuden nostaminen peruspalveluohjelmassa merkittäväksi kysymykseksi liittyy siihen, että julkisen sektorin tuottavuudella on huomattava vaikutus kestävyysvajeen kehittymiseen. Lähtötilanne tuottavuuden ohjauksen osalta on kuitenkin osin ristiriitainen.

Kuntasektorin tuottavuuden kehitys ei Tilastokeskuksen julkisen sektorin tuottavuustilastoissa näytä kovin valoisalta. Kokonaistuottavuuden kehitys on ollut koko 2000-luvun negatiivista ja tuottavuustilaston antama kokonaiskuva koulutuksen, terveydenhuoltopalveluiden ja sosiaalipalveluiden tuottavuudesta kertoo lähinnä tuottavuuden heikkenemisestä, vuonna 2005 ilmenneitä heikon positiivisen kehityksen merkkejä lukuun ottamatta (taulukko 5).

260 Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi, Diaari nro 365/54/2008, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010.

261 Näin todetaan valtiovarainministeriön muistiossa Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys, s. 53. Sama havainto on saatu valtiontalouden tarkastusviraston Tampereen yliopiston kunnallistalouden laitoksella vireillä olevasta tutkimuksesta valtiontalouden kehysmenettelyistä ja peruspalveluohjelmasta kuntien tuottavuusohjauksen välineenä.

262 Tämä näkyy selvästi myös viimeisimmän peruspalveluohjelman sisällöstä, ks. Valtiovarainministeriö: Peruspalveluohjelma 2011–2014, Valtiovarainministeriön julkaisu 21a/2010.

Tilastokeskuksen käyttämässä tuottavuusmittarissa mitataan tuotoksen ja kokonaispanoksen volyymimuutoksia ja niiden kehitystä aikasarjana. Mittaamisen menetelmässä painottuvat tuotoksen tuotannosta johtuneet kustannukset. Mittaustapa ei käytännössä ota täysin huomioon palveluiden laadullisia muutoksia. Mittaustapa ei myöskään ota huomioon kunnallisten julkisten palveluiden vaikuttavuutta eli sitä, ovatko palvelut viime kädessä hyödyllisiä yhteiskunnan ja sen yksittäisten jäsenten kannalta.

Esimerkkinä tilastokeskuksen tuottavuus-tilaston antaman kuvan puutteellisuudesta tarjoaa Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tehty tutkimus vanhuspalveluiden tuottavuudesta, jossa otetaan huomioon hoidon vaikuttavuus vanhusten toimintakykyyn.²⁶³ Vaikuttavuuden huomioon ottaminen nostaa tuottavuusarviota noin puoli prosenttiyksikköä. Tutkimuksen perusteella näyttäisi myös olevan niin, että suoritteita kohden laskettujen kustannusten alene-

minen heikentäisi palvelun vaikuttavuutta. Tutkimus perustuu 21 kunnan tietoihin oman tuotannon ja ostopalveluiden suoritteista ja panoksista vuosilta 2008 ja 2009. Tietoihin yhdistettiin yksilötason tietoa vanhusten toimintakyvystä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Laajemman vaikuttavuuden ja sen kustannustehokkuuden mittaamista koko julkisessa palvelutuotannossa heikentää se, että palvelut käytännössä luokitellaan eri kunnissa ja palveluntuottajissa eri tavoin eivätkä vertailukelpoiset kokonaiskustannukset ole tiedossa.²⁶⁴

Julkisen sektorin tuottavuustilastoinnin ja varsinkin tilastojen hyödyntämisen ongelmana on, että tuottavuustilastot ja tuottavuusmittarit saattavat ilman vaikuttavuuden kohdistuvaa lisätietoa johtaa myös virheellisiin johtopäätöksiin ja toimenpidesuosituksiin. Työn tuottavuus tai volyymituotoksen kehityksen ja tuotantopanosten suhde saattavat kehittyä myönteisesti, mutta silti koko palvelu – tuotos – saattaa olla yhteis-

TAULUKKO 5: ERÄIDEN KUNNALLISTEN PALVELUIDEN JA KOKONAISTUOTTAVUUDEN KEHITYS

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Koulutus	Tuotos	0,1	0,7	0,3	0,5	0,1	-0,1	-0,9	-1,4
	Kokonaispanos	1,6	2,3	1,7	1,3	-0,4	-0,4	0,7	-0,7
	Kokonaistuottavuus	-1,5	-1,6	-1,4	-0,9	0,6	0,3	-1,6	-0,6
Terveydenhuoltopalvelut	Tuotos	0,3	0,5	1,1	3,5	4,3	0,1	0,9	2,9
	Kokonaispanos	3,8	3,5	3,0	5,7	4,8	1,7	2,6	3,9
	Kokonaistuottavuus	-3,4	-2,9	-1,8	-2,1	-0,5	-1,5	-1,6	-0,9
Sosiaalipalvelut	Tuotos	-1,6	1,0	0,1	0,0	1,7	1,2	0,6	3,7
	Kokonaispanos	3,9	2,9	0,8	1,3	1,6	2,6	1,8	4,2
	Kokonaistuottavuus	-5,3	-1,8	-0,7	-1,3	0,1	-1,3	-1,2	-0,5
Yhteensä	Tuotos	-0,2	0,7	0,6	1,6	2,3	0,3	0,3	1,8
	Kokonaispanos	3,1	2,9	2,0	3,2	2,3	1,2	1,8	2,5
	Kokonaistuottavuus	-3,2	-2,2	-1,4	-1,5	0,0	-0,9	-1,5	-0,7

Lähde: Tilastokeskus, kuntien tuottavuustilastot

263 Kangasharju Aki, Mikkola Teija, Mänttari Tuomas, Tyni Tero ja Valta Maija: Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Tutkimuksen 160, VATT, Helsinki 2010.

264 Vanhuspalveluiden vertailtavuuden ja vertailukelpoisten kustannustietojen puutteet tulivat selvästi esille valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Vanhuspalvelut, säännöllinen kotihoito, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010.

kunnallisesti vähämerkityksellinen. Tuottavuuden systemaattisen tarkastelun ohella on tarkasteltava myös vaikuttavuutta.

Taloudellisuuden ja vaikuttavuuden yhdistäminen tarkasteluun osoittaaakin kuntasektorin tuottavuuden ja menojen kasvun hallitsemisen olennaiset vaikeudet. Julkisten palveluiden laatutaso ja niiden tuottamisen kustannustehokkuus ja kustannusvaikuttavuus ovat Suomessa yleisesti ottaen kansainvälisessä vertailussa hyviä.²⁶⁵ Tämä koskee monia kuntien järjestämisvastuulla olevia palvelujärjestelmiä. Esimerkiksi OECD:n PISA-vertailun perusteella Suomessa oleva yksi maailman parhaista koulutusjärjestelmistä toimii suhteellisen alhaisella kustannustasolla.²⁶⁶ Suomalaisen terveydenhuollon vaikuttavuus on myös hyvä, kun verrataan palveluiden ja hoitojen tuloksia terveydenhuoltojärjestelmän kustannuksiin.²⁶⁷ Toisaalta kuntien väliset erot, joita on eri tuottavuustutkimuksissa saatu esille ja osaltaan myös kuntien menojen ja kustannusten nousu sekä tuottavuustilastot kertovat siitä, että kuntataloudessa ja kuntien järjestämässä palvelutuotannossa on tehottomuuksia. OECD on Suomen talouspolitiikkaa koskevassa maakat-sauksessa esittänyt arvion jopa lisääntyvistä tehottomuuksista mutta tätä käsitystä on perusteltu lähinnä tuottavuustilastojen antamalla kuvalla.²⁶⁸ Taloudellisuuden ja tuottavuuden lisääminen tässä viitekehikossa edellyttää pitkälti pureutumista tuottavuuden lisääntymisen paikallisiin ongelmakoh-tiin. Se edellyttää siten myös runsaasti tietoa konkreettisista tehottomuuksista. Kun palveluiden taso on korkea ja palvelut nauttivat myös laajaa kansalaisten tukea, on pelkillä tuottavuustoimilla myös omat rajoitteensa menojen kasvun hillinnässä. Menojen kas-

vun hillintä edellyttää pureutumista palvelutarpeeseen.

Tavoitteena kuntien tuottavuuden ohjauksen nostamisella keskeiseen asemaan peruspalveluohjelmassa ja yhteyden rakentamisen valtiontalouden kehysten ja kuntien tuottavuustyön ohjauksen välillä on näin osaltaan vastata tunnistettuihin finanssipoliittikan haasteisiin ja erityisesti pyrkiä korjaamaan kestävyysvajetta. Peruspalveluohjelmamenettely saa tällöin entistä enemmän kantavuutta Euroopan komission tiedonannoissa ja Euroopan unionin talouspoliittisen komitean työssä kehitellyn julkisen talouden laadun ohjauksen välineenä.

Peruspalveluohjelma valtiontalouden kehysmenettelyyn ja julkisen talouden yleisen kehityksen arviointiin liittyvien kytkentöjen kautta soveltuukin sinänsä välineeksi, jonka kautta makrotason finanssipoliittisia tavoitteita koko julkiselle taloudelle voidaan läh-teä viemään eteenpäin käytännön hallinnon ohjauksen ja johtamisen konkreettisiksi toimenpiteiksi.

Tuottavuusohjauksen yleisenä haasteena on se, saavutetaanko ohjausvälineillä toivottuja käyttäytymisvaikutuksia ja miten ohjausvälineeseen tyypillisesti liittyvät käyttäytymisvaikutukset tukevat tavoitteiden saavuttamista. Erityisenä finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen ja julkisen johtamisen yhdistämisen haasteena on Suomessa saada tavoitellut vaikutukset toteutumaan käytännön toiminnassa. Suomessa on kohtuullisen yhteinen yleinen näkemys siitä, mitkä ovat julkisen talouden ja sen osana kuntatalouden haasteet. Konkreettisten ja purevien toimenpiteiden saaminen käyntiin ja osaksi käytännön johtamista on osoittautunut hankalammaksi. Peruspalveluohjelmis-

265 OECD: OECD Economic Surveys: Finland 2010. Vol. 2010:4, s.71–72.

266 OECD: Economic policy reforms: Going for Growth 2009, OECD.

267 OECD: Health at a Glance, OECD 2009.

268 OECD Economic Surveys: Finland. Vol. 2010:4, s. 71–72.

sa on korostettu kaikilla sektoreilla tuottavuuden parantamisen merkitystä. Peruspalveluohjelmissa on osaltaan korostunut kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen eli PARAS-hankkeen toimeenpano. Kuntien keskinäiset erot ovat kuitenkin huomattavat ja lisäksi aitoihin tuottavuusparannuksiin tähtäävät toimenpiteet vaativat hyvää tietoperustaa, jota yleisen tason ohjelmat eivät vielä riittävästi voi tarjota.²⁶⁹ Kunta- ja palvelurakennemuutuksen arviointitutkimuksen raportit antavat viitteitä siitä, että heikon tehokkuuden kunnat eivät olisi riittävästi lähteneet tuottavuuden kehittämiseen.²⁷⁰ PARAS-hanke itsessään sisältää varsin monimutkaisia menettelyitä ja osin ristiriitaisia tavoitteita ja keinoja. Tämä voi eri arviointien perusteella aiheuttaa riskin hankkeen ja siten osin myös peruspalveluohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Jatkossa peruspalveluohjelman sisällössä ja ohjauksivaikutuksissa ja sen kautta ohjattavissa hankkeissa olisikin kiinnitettävä huomiota käytännön toteutukseen.²⁷¹ Samoin palvelutarpeen ja palveluiden vaikuttavuuden näkökulma nousee finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta aikaisempaa keskeisempään asemaan.

Arviointi kuntatalouden käsittelystä suomalaisessa finanssipoliittikan sääntökehikossa

Suomalainen finanssipoliittikan sääntökehikko kattaa näin vain pienen osan koko julkisesta taloudesta ja myös sellaisesta julkisesta taloudesta, jonka tehtäviä ja rahoitusta

ohjataan valtion lainsäädännöllä. Kuntalais- sa säädetty peruspalveluohjelmamenettely sinänsä tarjoaa riittävän lakisäätöisen perustan mahdollisen direktiivinkin toimeenpanolle. Kuntalain säännöksiä peruspalveluohjelmasta tulisi tällöin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa syntyneen käsityksen perusteella kehittää.

Kokonaisuutena arvioiden finanssipoliittikan sääntökehikon kattavuuden puutteet aiheuttavat merkittäviä riskejä finanssipoliittikan onnistuneelle hallinnalle. Valtiontalouden kehysjärjestelmä ei sen suppean kattavuuden vuoksi riitä vastaamaan tällä hetkellä ja lähivuosina olennaisesti finanssipoliittisiin haasteisiin eli julkisen talouden vakauttamiseen ja julkisen talouden kestävyden turvaamiseen.

Kuntatalous on perinteisesti ollut julkisessa taloudessa vakaa osa valtion vastates- sa suhdanteiden tasaamisesta. Tätä periaatetta politiikkatavoitteena sovelletaan edelleenkin. Julkisista menoista kuntatalous tulee myös voimakkaasti etulinjassa kohtamaan ikääntymisestä johtuvat haasteet ja osin myös kuntien menojen puolella on havaittavissa lievästi suhdanteiden vaikutusta. Nykyiset kuntatason tasapainovaatimukset näyttäisivät olevan myötäsyklisiä, mitä ei voida pitää vaikuttavan finanssipoliittikan kannalta perusteltuna. Kuntatalouden nykyinen koko lisäksi sellaisenaan perustelee kuntatalouden ottamista finanssipoliittikan sääntökehikon kohteeksi. Kansainvälisissä tuoreissa vertailuissa OECD:n jäsenvaltioiden kesken on niin ikään havaittu, että paikallishallinnon talouden vakaus on välttämätöntä makrotaloudelliselle vakaudelle ja finanssipoli-

269 Valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa kohtaan esitettyä kritiikkiä kannattaa sen vuoksi hyödyntää myös kuntasektorin tuottavuusohjelmia laadittaessa, ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus /2010 tuottavuusohjelman valmistelu ja valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle K 20/2010 vp.

270 Vakkuri & Kallio & Tammi & Meklin & Helin: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU -ohjelman tutkimuksia nro 3, 2010, Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta 218, Helsinki.

271 Ks. Moisio & Loikkanen & Oulasvirta: Public Services at the Local Level – The Finnish Way in Antti Moisio (ed.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsinki 2010, s. 155–184.

tiikan tavoitteiden saavuttamiselle. Paikallishallintoa eli Suomessa kuntataloutta koskevat finanssipoliittiset säännöt voivat tukea paikallishallinnon talouden vakautta ja kestävyyttä. Vertailuissa on myös havaittu ja osin täydentävänä näkökulmana perinteisiin taloustieteellisiin teorioihin keskus- ja paikallishallinnon taloussuhteista, että julkisen talouden kokonaisuuden koordinaatio ja erityisesti myös valtion- ja paikallishallinnon taloussuhteiden koordinaatio finanssipoliittisessa viitekehikossa ja tätä varten jo etukäteen kehitetyt instituutiot ovat parantaneet asianomaisten valtioiden kykyä selviytyä taantumasta²⁷². Nämä näkökohdat osaltaan puoltavat kehysmenettelyn pohjalta kehitettävän finanssipoliittikan sääntökehikon laajentamista myös valtio – kunta -suhteeseen.

Kuntien laajan tehtäväkentän johdosta myös kuntatalouden rahoitus pohja Suomessa poikkeaa siitä, mitä kansainvälisten suositusten ja kansainvälisen taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella on pidetty optimaalisena.²⁷³ Poikkeamista johtuvia hyvinvointitappioita saattavat vahvistaa kunnallisverotuksen kiristyminen ja tulevat kunnallisveron nostopaineet. Kunnallisverojen korotuksiin on usein turvauduttu kuntien kasvaneiden menopaineiden ja heikon tulokehityksen kompensoimiseksi. Kuntien keskimääräinen kunnallisveroaste on vuodesta 1970 vuoteen 2008 mennessä noussut viidellä prosenttiyksiköllä.²⁷⁴ Vuosina 2005–2007 keskimääräinen kunnallisveroaste nousi 0,75 prosenttiyksiköllä saavuttaen 18,5 prosentin tason. Vuonna 2010 arvioidaan kunnallisveroasteen nousevan keskimäärin 0,4 prosenttia, mikä lisää kuntien tuloja noin 320 miljoonaa euroa.²⁷⁵ Tässä tarkastelussa ei ole kui-

tenkaan otettu huomioon verovähennysten vaikutuksia.

Kunnallisverotukseen on kohdistettu vuodesta 1997 lähtien verovähennyksiä. Tämä johtaa siihen, ettei keskimääräinen efektiivinen veroaste, eli maksuunpannun kunnallisveron suhde ansiotuloihin ole noussut kuntien keskimääräistä tuloveroprosenttia vastaavalla tavalla. Tuloveroprosentin ja keskimääräisen efektiivisen veroasteen kehitys on eriytynyt toisistaan. Kunnallisverosta tehtävien vähennysten kunnille aiheuttamat verotulomenetykset on pyritty viime vuosina kompensoimaan kunnille. Kompensaatiot ovat myös valtiontalouden kehysten asettamien rajoitteiden ulkopuolella. Tarkoituksena on ollut, ettei kehysjärjestelmä hankaloitaisi yhteiskunnallisesti perustellun veropoliittikan harjoittamista. Kokonaisuutena kunnallisveron, verovähennysten ja niiden kompensaatioiden sekä valtionosuusjärjestelmän väliset suhteet eivät kuitenkaan ole selkeät ja helposti ymmärrettävät.

Kuntatalouden pidemmän aikavälin näkymiä varjostaa julkisen talouden kestävyysvaje. Tähän liittyy myös nykyisen valtion ja kuntien taloussuhteen sisältämä finanssipoliittinen riski. Kun kunnat toteuttavat pitkälti valtion säätämiä tehtäviä mutta voivat osin tasapainottaa talouttaan veronkorotuksilla, on paine kunnallisten verojen korottamiseen kohtuullisen kova. Tämä ei välttämättä johda finanssipoliittisesti ja yhteiskunnallisesti perusteltuun ja oikeudenmukaiseen ratkaisuun. Eri alueiden ja niiden kuntien talousnäkymät ovat eriytyneet ja voimakkaasti eriytyneessä, mikä johtaa siihen, että kunnat eivät ole samanarvoisessa asemassa veronkorotusmahdollisuuksien suhteen. Nykyiset

272 Ks. Vammalle & Charbit: Fiscal Federalism, Recent Developments and Future Trends in Antti Moisio (ed.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsinki 2010, s. 15–58.

273 Ks. Loikkanen & Nivalainen 2010. Ks. myös VATT 2010.

274 Ks. Loikkanen & Nivalainen 2010. Ks. myös VATT 2010.

275 Valtiovarainministeriö: Suomen vakausohjelman tarkistus 2009, Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a/2010.

tasotusjärjestelmät eivät näin ollen ole kokonaisuutena riittäviä.

Valtionvarainministeriö on edelleen arvioinut, että ilman muutoksia nykyisiin poliittikalinjauksiin kunnallisveroihin kohdistuu seitsemän prosenttiyksikön nousupaine vuoteen 2030 mennessä.²⁷⁶ Usein korkeammat kunnallisverokannat ovat käytössä asukasmäärältään pienissä ja taloudeltaan heikommassa kunnissa, mikä puolestaan entisestään lisää suurempien ja varakkaampien kuntien kilpailukykyä ja houkuttelevuutta.²⁷⁷ Tämä aiheuttaa tosiasiallisesti helposti resurssien kohdentumisen tehottomuutta ja ennen kaikkea oikeudenmukaisuusongelmia.

Talouden dynaamisilla tasapainomalleilla on tehty tarkasteluita julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamisessa mahdollisista keinoista. Työhön kohdistuvan verotuksen kiristäminen on havaittu Suomen Pankin analyyseissä menetelmäksi, joka aiheuttaa paljon kielteisiä vaikutuksia talouskasvulle. Tällaisia kielteisiä vaikutuksia on myös kunnallisverotuksen kiristymisellä.²⁷⁸

Kysymys kuntatalouden kehysmenettelystä on vahvasti esillä kansallisessa finanssipoliittisessa ja kuntataloutta koskevassa keskustelussa. Pääministeri Mari Kiviniemen hallitusohjelmassa linjataan, että Kuntatalouteen valmistellaan kehysmenettely, jolla voidaan hallita keskipitkällä aikavälillä kuntien kustannuskehitystä turvaten palveluiden saatavuus koko Suomessa.²⁷⁹ Yksityiskohtaisemmin kuntatalouden kehystä on arvioitu lokakuussa 2010 valmistuneessa valtiovarainministeriön työryhmämuiotissa. Ehdotukset on laadittu pitkälti kuntatalouden omista lähtökohdista käsin ja ne

ovat vielä osin luonnosmaisia. Työryhmän ehdotusten mukaan kuntien menojen hallinta edellyttää sitovampaa ohjausmallia ja olisi tarpeen selvittää laajemmin peruspalveluohjelmamenettelyyn liittyvän kehysmenettelyn tarvetta ja toimivuutta. Lisäksi kehysajattelu ja kehystyyppiset mekanismit olisi työryhmän ehdotusten mukaan perusteltua ottaa käyttöön myös yksittäisten kuntien tasolla talousohjauksen välineenä.²⁸⁰

Pohdittaessa kuntatalouden liittämistä sääntöperusteisen finanssipoliittikan sääntökehikkoon on tarpeen pohtia perusteellisesti sitä, mitä finanssipoliittisilla säännöillä halutaan ohjata. Valtiontalouden kehysmenettelyn kokemukset antavat tähän perustaa samoin kansainväliset näkemykset ja kokemukset erilaisista finanssipoliittikan säännöistä. Olennaista on, että kuntatalouden kehysmenettely liitetään selkeästi osaksi laajempaa finanssipoliittista viitekehikkoa ja sen mukaista tavoitteenasettelua.

Näillä perusteilla ja kuntatalouden aikaisempaa kehitystä ja tulevia haasteita silmällä pitäen olennaisimmat sääntelyn kohteet ovat julkisen talouden kestävyys ja kestävyiden turvaamiseksi julkisen talouden osien menojen kehitys eli menokuri. Myös OECD:n Suomen talouspolitiikan maa-arvioinnin suosituksissa korostettiin rajoitteiden asettamista nimenomaan kuntien menojen kasvulle.²⁸¹

Julkisen talouden kestävyiden turvaamisessa on viime kädessä kysymys veronmaksajan aseman turvaamisesta ja verorasituksen pitämisestä kohtuullisena. Sen vuoksi kunnallisen verotuksen on perusteltua olla finanssipoliittikan tavoitteiden lähtökohdista tapahtuvan julkisen talouden kehityksen yhteydessä tehtävän tarkastelun piirissä. Kunti-

²⁷⁶ Valtiovarainministeriö: Julkinen talous tienhaarassa, Finanssipoliittikan suunta 2010 -luvulla, Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.

²⁷⁷ Laine & Maiväli: Finland: Adjusting to an ageing population, ECFIN Country Focus, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 10.6.2010.

²⁷⁸ Suomen Pankissa tehdyt laskelmat, ks. Kinnunen & Railavo: Poliittikasimulointoja julkisen talouden vahvistamisesta Suomessa, BoF Online 7/2010, Suomen Pankki 2010.

²⁷⁹ Valtioneuvoston tiedonanto pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta, VNT 1/2010 vp, s. 4.

²⁸⁰ Valtiovarainministeriö: Finanssipoliittikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys, Valtiovarainministeriö 42/2010 s. 52–55.

²⁸¹ OECD Economic Surveys: Finland, Vol. 2010:4, s. 71.

en menot liittyvät pääosin kuntien lakisääteisiin tehtäviin joita koskevan lainsäädännön valmistelusta hallitus vastaa. Kuntien verotulojen perusteet niin ikään määräytyvät valtion lainsäädännön kautta. Tällöin valtio voi lainsäädännössä vaikuttaa olennaisilta osin näihin kuntatalouden rakenteisiin nykyisissä valtiosääntöoikeudellisissa puitteissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman finanssipolitiikan tarkastuksen havaintojen perusteella kuntatalouden kehityksessä olisi perusteltua tarkastella kuntien menojen kasvua ja menojen kokonaismäärää makrotasolla eli kyse ei siis olisi yksittäiselle kunnalle valtion asettamasta rajoitteesta. Esimerkiksi Tanskassa käytössä oleva järjestelmä, jossa sovitaan yksittäisten kuntien menokatoista valtion ja kuntien neuvotteluisissa, on Tanskan Suomesta poikkeavissa olosuhteissa osoittautunut osin liian joustamattomaksi menettelyksi.²⁸² Kuntien menojen kasvusta olennainen osa johtuu seikoista, joihin yksittäinen kunta ei juuri voi vaikuttaa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi erikoissairaanhoidon laskutus kunnille, valtakunnalliset työ- ja virkaehtosopimukset tai työttömyyden ja toimeentulotuen kustannusten kasvu sekä kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden lisääntyminen. Lisäksi Suomen piirteenä on eriytyvä alueellinen kehitys ja siten eri kuntien hyvin erilainen asema tulevaisuudessa. Tähän on kiinnitetty vakavaa huomiota muun muassa kotimaisessa tutkimuksessa ja OECD:n Suomen talouspolitiikkaa koskevassa maa-arvioinnissa.²⁸³

Kuntien menojen kasvulle asetettava tavoite on perusteltua liittää kuntien ja valtion väliseen taloussuhteeseen eli valtionosuuksiin ja verotulojen tasaukseen sekä valtion ja kuntien välisen tehtävänjakoon.

Kuntatalouskehitys on perusteltua makrotasolla sisällyttää valtiontalouden kehysmenettelyyn liittyvään peruspalveluohjelmaan. Olennainen osa laajennettua kehystä ovat riittävän vahvat rajoitteet valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuville kokonaismenojen lisäyksille ja sitä kautta verotuksen kiristämispaineille. Uusia velvoitteita voitaisiin tällöin säätää kokonaisrajoitteen piirissä vain rahoittamalla lisäykset kokonaisuudessaan tai purkamalla vastaavasti aikaisempia velvoitteita.

Rajoite voidaan toteuttaa useilla eri keinoilla. Yksi mahdollisuus on edellyttää uusilta tai laajennetuilta velvoitteilta nykyistä selvästi korkeampaa valtionosuusprosenttia, jolloin asiallisesti valtiontalouden kehysten mukainen menosääntö luo vahvan kannustimen rajoittaa menoja. Vaihtoehtona on myös asettaa hallitusohjelmaan perustuen kustannusten lisäyskatto, jota ei saisi ylittää ja jota seurattaisiin peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin sekä säädösvalmistelun yhteydessä. Olennaista on lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden selkeämpi poliittinen priorisointi säätämismuutoksissa sekä nykyistä selvästi parempi säädösten ja säädösesitysten vaikutusarviointi.

Vakaata kuntatalouden kehitystä voidaan lisäksi edistää kuntalakiin otettavilla kunnan talouden pidemmän aikavälin tasapainoa koskevalla, nykyistä tiukemmilla säännöksillä. Tällöin voidaan harkita edellytettäväksi menokehysmenettelyn kaltaista menettelyä kuntatasolla ja kuntayhtymissä sekä näiden valvontamekanismeja kuntatasolla.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan kuntatalouden tulevista haasteista ei tulla selviämään ilman, että valtion ja kuntien välisiä tehtävien jakoa tarkastellaan eräiltä osin

282 Ks. Jens Blom-Hansenin artikkeli *Local government in Denmark* teoksessa Moision Antti (toim.): *Local Public Sector in Transition, A Nordic Perspective*, VATT Publications 56, VATT, Helsinki 2010, s. 63–94. erit. s. 84–94.

283 OECD Economic Surveys: Finland, Vol. 2010:4.

uudelleen. Edelleen osalla kunnista mahdollisuudet hoitaa lakisääteiset tehtävänsä väestön ikääntyessä nykyisen rahoitus- ja verojärjestelmän puitteissa ovat heikot. Yhteiskuntarakenteen eriytyessä todennäköisesti tarvittaneen lisää erityisiä järjestelyitä erityisen harvaan asutuilla ja taantuvilla alueilla olevien kuntien lakisääteisten tehtävien järjestämiseksi ja rahoittamiseksi.

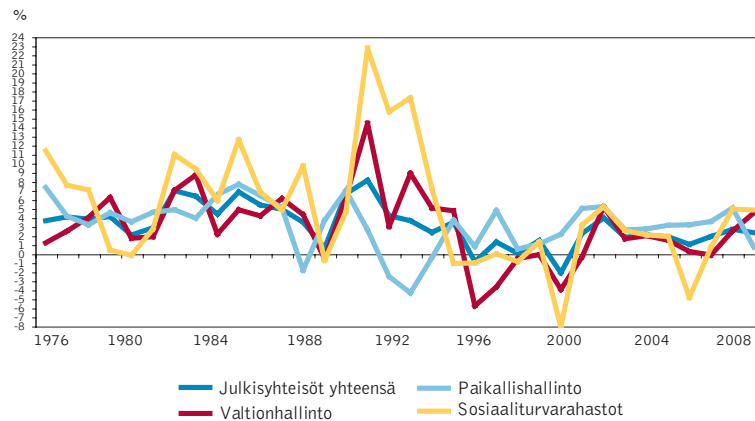
8.2.4 Sosiaaliturvarahastot

Lakisääteistä eläke- ja työttömyysvakuutus- turvaa ja vastaavia lakisääteisiä etuisuuksia

hoitavien sosiaaliturvarahastojen menojen kasvu on ollut viime vuosina niin ikään nopeaa. Sosiaaliturvarahastojen kehityksessä näkyy historiallisesti talouden taantumien ja suhdannevaihteluiden nopea heijastuminen sosiaaliturvarahastojen menoihin (taulukko 6 ja kuvio 17).

Sosiaaliturvarahastojen menojen kasvun riippuvuus talouden vaihteluista ja antisyklisyys näkyvät myös kaaviosta, jossa tarkastellaan reaali- kokonaismenujen kasvua prosenttimuutoksena edellisestä vuodesta.

Sosiaaliturvarahastot ovat Suomen julkisen talouden rakenteessa pitkäaikaisesti ylijäämäinen osa ja rahastot muodostavat mer-



Lähde: Tilastokeskus

KUVIO 17: Julkisen sektorin reaali- kokonaismenujen kasvu, % -muutos edellisestä vuodesta

TAULUKKO 6. REAALISTEN MENOJEN KESKIMÄÄRÄISIÄ VUOSIMUUTOKSIA (VIITEVUODEN 2005 HINTOIHIN)

	1976–2009	1976–1989	1995–2009	1999–2009	1999–2003	2004–2007	2007–2009
Kokonaismenot	3,17	4,26	1,54	1,75	1,47	1,72	2,30
Valtio	2,93	3,88	0,52	1,19	0,50	0,89	2,30
Kunnat ¹⁾	3,00	4,56	2,43	2,72	3,29	1,76	2,94
Sosturva	4,90	6,31	0,72	1,25	0,83	-0,03	3,51

1) Kuntien menojen hintaindeksillä korjattu.

Lähde: Tilastokeskus, Eurostat ja VTV:n laskelmat

kittävän osan Suomen julkisen talouden nettovarallisuudesta. Pitkälti rahastojen ansiosta Suomen julkinen talous näyttäyty kansainvälisissä vertailuissa ja Euroopan talous- ja rahaliiton kriteereillä tarkasteltuna suhteellisen hyväkuntoiselta. Taantumien ja sen johdosta lisääntyvien työttömyysturvamienojen johdosta sosiaaliturvarahastojen ylijäämä supistunee vuonna 2010 noin 2,9 prosenttiin BKT:sta. Talouden suhdannekäänte lisää nyt taas palkkasummaa mikä yhdessä sosiaalivakuutusmaksujen nousun johdosta lisää rahastojen tuloja. Työeläkemenojen kasvu kiihtyy vuodesta 2011 alkaen, mikä johtuu työeläkkeiden indeksikorotuksista. Pidemmällä aikavälillä menojen kasvua ylläpitää väestön ikääntyminen ja suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle. Menojen kasvuvauhti ei näin kokonaisuudessaan ole taittumassa vaikka työttömyyteen liittyvät menot kääntyisivätkin laskuun. Valtiovarainministeriö on ennustanut rahastojen ylijäämän olevan vuonna 2011 noin 3,1 prosenttia BKT:sta ja vahvistuvan edelleen vuonna 2012.

Sosiaaliturvarahastot ovat keskeisesti mukana vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvissä julkisen talouden tarkasteluissa ja siten esimerkiksi Suomen vakausohjelmassa. Sosiaaliturvarahastojen kehitystä myös tarkastellaan osana kestävyyslaskelmia ja ne huomioidaan osana julkista taloutta kokonaisuutena koskevien kestävyystavoitteiden asettamista. Kestävyysvajeen kehityksen kannalta sosiaaliturvarahastojen tuotoilla on myös huomattava vaikutus. Suhteellisen pienikin tuoton paraneminen parantaa huomattavasti rahastojen asemaa ja pienentää kestävyysvajetta.

Sosiaaliturvarahastojen menot ovat lakiin perustuvien vakuutusten maksuja. Niiden

sääntely ei tapahdu valtion talousarvioprosessissa vaan lainsäädännön avulla. Valtion rahoitusosuuksien perustemuutokset ja osa valtion suorituksista sosiaaliturvarahastoihin ovat osa valtionalouden kehyksiä mutta muuten sosiaaliturvarahastoille ei aseteta varsinaisia finanssipoliittisia tavoitteita tai rajoitteita. Sosiaaliturvarahastojen menojen kasvun sääntelyn tuleekin tapahtua lakisäätöisiä eläke- ja työttömyysvakuutuksia koskevan lainsäädännön avulla. Finanssipoliittiset säännöt rahastojen osalta eivät voi olla suoraan talousarvioon vaikuttavia menosääntöjä vaan enemmän rahastojen tasapainoa koskevia ja tulevien velvoitteiden kasvua hillitseviä, joiden keskeisenä sisältönä voi olla joko suoraan lakiin kirjattavien indeksileikkurien säätäminen menotason pitämiseksi tarkoituksenmukaisena tai sääntönä, joiden lauetessa ryhdytään sosiaaliturvarahastojen menoja koskeviin lainsäädäntötoimiin.

Sosiaaliturvarahastot rahoitetaan pitkälti veroiksi luettavilla maksuilla. Veronmaksajan näkökulmasta sosiaaliturvarahastojen menojen kehitys ja rahoitustarve ovat siten osana kokonaisveroastetta merkittävä finanssipoliittisen tavoitteenasettelun ja sääntelyn kohde. Tällaista seurantaa ja sääntelyä tapahtuukin ja linjauksia esitetään valtionalouden kehyspäättöksen ja valtion talousarvioesityksen perusteluiden, erityisesti yleisperusteluiden, yhteydessä.

Finanssipoliittikan tavoitteiden ja sääntöjen kokonaisuuden kannalta on perusteltua pitää sosiaaliturvarahastot vahvasti mukana yleisessä finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa, jonka perusteella myös valtionalouden kehykset ja valtionalouden alijäämärajoite johdetaan.

8.3 Julkisen talouden kestävyyslaskelmat

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa kykyä hoitaa nykyisen velan ja tulevien menojen rahoitus. Tulevilla rahoitusylijäämällä on siis kyettävä kattamaan aikaisempien rahoitusaliäämien kautta kertynyt velka. Kestävyysvaje puolestaan kuvaa nykyisen tilanteen ja rahoituksellisesti kestävästä politiikka- ja toimintatavan välistä eroa. Kestävyysvaje kertoo kuinka paljon julkisen talouden rahoitusasemaa tulee sopeuttaa pitkän aikavälin kestävyuden turvaamiseksi joko menojen leikkaamalla tai veroja korottamalla. Kestävyysvajetta voidaan pienentää vaihtoehtoisesti myös rakenteellisin uudistuksin.

8.3.1 Kestävyysvajeindikaattorit

Kestävyysvajeanalyysissä käytetään yleisesti velka-vaje dynamiikkaan perustuvaa laskentakehikkoa. Yksinkertaisimmillaan tällaisessa kehikossa velka-asteen muutos riippuu korkotason ja talouskasvun erotuksesta sekä julkisen talouden perusjäämästä. Jos talouskasvu on nopeampaa kuin korkotason nousu, niin velka-aste pienenee vaikka julkisessa taloudessa olisi perusaliäämä. Vastaavasti, jos korkotason nousu ylittää talouskasvun, niin julkiseen talouteen on aikaansaatava perusaliäämä. Euroopan komissio käyttää jäsenmaiden finanssipolitiikan seurannassa kahta julkisen talouden budjettirajoitteesta johdettua kestävyysvajetta kuvaavaa indikaattoria S1 ja S2.²⁸⁴ Euroopan unionin jäsenmaita koskevassa julkisen talouden vakausanalyysissä kestävyysvaje ilmaistaan tarvittavana julkisen talouden perusjäämän

muutoksena, joka tuottaa joko halutun velka-asteen tarkastelujakson lopussa tai pitää velan lähtötilanteen tasolla, olettaen että politiikkamuutoksia ei tehdä. Indikaattorin positiivinen arvo kuvaa julkisen talouden sopeuttamistarvetta ja negatiivinen arvo kuvaa puolestaan sitä kuinka paljon menoja voi korottaa tai veroja laskea ilman, että julkisen talouden kestävyys vaarantuu.

Näistä kahdesta yleisimmin käytetty indikaattori S2 on johdettu julkisen talouden äärettömän aikahorisontin budjettirajoitteesta. S2 kuvaa välitöntä ja pysyvää rakenteellisen perusjäämän korjaustarvetta, jotta äärettömän aikahorisontin budjettirajoite toteutuu, kun ikäsidonnaisten menojen nousu otetaan huomioon. Rajoite toteutuu mikäli julkisen talouden nykyhetkeen diskontatut tulevaisuuden tulot riittävät kattamaan nykyisen julkisen velan sekä kaikki nykyhetkeen diskontatut menot mukaan lukien väestön ikääntymisestä aiheutuvat lisämenot. Näin ollen julkisen talouden perusjäämän tulee olla riittävän suuri, että sillä pystytään kattamaan velanhoitokulut. Tämän indikaattorin ongelmana on se, että se ei kerro mitään siitä milloin perusjäämä voi olla suuri tai pieni. Julkisen talouden äärettömän horisontin budjettirajoite voi toteutua hyvin korkealla velkatasolla ja siten korkeilla korkomenoilla, kunhan on syytä olettaa, että riittävän suuri perusjäämä saavutetaan tulevaisuudessa.

Julkisen talouden budjettirajoitetta voidaan tarkastella myös tapauksessa, jossa aika on rajallinen. Tässä tapauksessa julkiselle velka-asteelle asetetaan tavoitetaso ja aika johon mennessä tavoitetaso tulee saa-

²⁸⁴ Euroopan komissio DG ECFIN: Sustainability Report 2009, European economy 9/2009.

vuttaa. Euroopan komission kestävyysindikaattori S1 kuvaa välitöntä ja pysyvää julkisen talouden rahoitusaseman sopeuttamistarvetta 60 prosentin velka-asteen saavuttamiseksi vuoteen 2060 mennessä, kun ikäsi-donnaisten menojen nousu samalla ajanjak-solla otetaan huomioon. Äärellisen ajan tar-kasteluja on mahdollista tehdä lyhyemmäl-lä tai pidemmällä ajanjaksolla, mutta S1 in-dikaattoriin valitut julkisen velka-asteen ta-voitetaso ja aika johon mennessä velan täy-tyy tasapainottua tavoitetasolle tulevat Eu-roopan unionin vakaus- ja kasvusopimuk-sesta. S1 indikaattorin aikahorisontti on va-littu siten, että aika on riittävän pitkä jotta ikääntymisestä aiheutuvat kustannukset eh-tivät realisoitua.

Kestävyysindikaattoreiden osatekijät

Kestävyysvajetta arvioitaessa on tärkeä kiin-nittää huomiota siihen mistä kestävyysvaje johtuu. Tätä varten kestävyysvajetta kuvaa-via indikaattoreita voidaan tarkastella niiden osatekijöiden kautta. Kestävyysindikaatto-reiden kolme keskeistä osatekijää ovat jul-kisen talouden rahoitusaseman lähtötaso, julkisen talouden velka-aste suhteessa ko-konaistuotantoon sekä väestön ikääntymi-sestä aiheutuvat menopaineet. Kestävyys-indikaattoreista S1 riippuu kaikista kolmes-ta mainitusta osatekijästä. Vastaavasti ääret-tömän horisontin indikaattori S2 riippuu ai-noastaan julkisen talouden rahoitusaseman lähtötilanteen aiheuttamasta sopeuttamis-tarpeesta sekä väestön ikääntymiseen liitty-vien menojen kasvun aiheuttamasta sopeut-tamistarpeesta.

Julkisen talouden lähtötilanteen rahoi-tustasapainon aiheuttama sopeuttamistar-ve saadaan lähtötilanteen suhdannekorja-tun perusjäämän ja velka-asteen vakautta-

van perusjäämän erotuksena. Suhdannekor-jatulla perusjäämällä tarkoitetaan julkisen sektorin tulojen ja menojen erotusta, pois lu-kien korkomenot, laskettuna bruttokansan-tuotteen suhdanteista riippumattomalla niin sanotulla trendikasvu-uralla. Tämän kasvu-uran ajatellaan vastaavan talouden potenti-aalista tuotantoa, joka saavutetaan tuotan-ontekijöiden ollessa täyskäytössä.

Julkisen talouden velka-asteelle asetettu tavoitetaso ja aika, johon mennessä tavoite-taso tulee saavuttaa vaikuttaa ainoastaan S1 indikaattoriin. Tämä komponentti kuvaa sitä lisäsopeuttamistarvetta, joka tarvitaan velan tavoitetason saavuttamiseksi. Mitä lyhyem-pi ajanjakso valitaan, jonka aikana velka-asteen täytyy saavuttaa asetettu tavoiteta-so, sitä ankarampi on julkisen talouden vä-litön sopeuttamistarve. Vastaavasti mitä pi-dempi ajanjakso valitaan, niin sitä heikom-pi ohjaava vaikutus velka-asteen tavoite-tason huomioivalla S1 indikaattorilla on po-liittiseen päätöksentekoon. Mikäli velka-as-te lähtötilanteessa on korkeampi kuin tavoit-etaso, niin tämä osatekijä kasvattaa arvioi-ta kestävyysvajeesta. Vastaavasti, jos lähtöti-lanteen velka-aste alittaa tavoitteena olevan velka-asteen, niin sillä on pienentävä vaiku-tus arvioon kestävyysvajeesta. Rajatun aika-horisontin kestävyyslaskelmien yhteydessä on huomattava, että valitun tarkasteluhori-sontin jälkeinen demografinen kehitys ja ta-louden kasvupotentiaali eivät vaikuta arvi-oon kestävyysvajeesta.

Julkisten menojen pitkän aikavälin muu-tokset, erityisesti väestön ikääntymiseen liit-tyvät menopaineet, ovat kolmas osatekijä kestävyyslaskelmien taustalla. Tästä tekijäs-tä aiheutuva vaikutus kestävyysvajeeseen riippuu sekä tarkasteltavan maan odotetus-ta demografisesta kehityksestä että sen so-siaaliturvajärjestelmästä. Tämän kompen-ten vaikutukset kestävyysvajeeseen poikkeaa-

vat todennäköisesti S1 ja S2 indikaattoreiden välillä. Tämä johtuu siitä, että mitä suurempi osuus väestön ikääntymisen kustannuksista aiheutuu lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä sitä suurempi vaikutus väestön ikääntymisestä aiheutuvilla kustannuksilla on S1 indikaattoriin suhteessa S2 indikaattoriin. Tämä johtuu siitä, että S1 indikaattorissa menojen kasvua tarkastellaan vuoteen 2060 ja S2 indikaattorissa yli äärettömän horisontin.

Kestävyyssvajeindikaattoreiden jaottelu kolmeen komponenttiin antaa kuvan siitä mitkä tekijät ovat kestävyysvajeen takana. Indikaattorit eivät kuitenkaan tarjoa suoraan vastatusta siihen millä toimenpiteillä julkista taloutta tulisi sopeuttaa kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Yleisesti ajatellaan, että kestävyysvaje kertoo kuinka paljon julkisen talouden rahoitusapainoa tulisi parantaa julkisia menoja leikkaamalla tai veroastetta nostamalla. Kestävyysvaje määritellään toisinaan veroasteen nostotarpeena. Näin tekee esimerkiksi Suomen Pankki. On huomattava, että julkisen talouden sopeuttamiseksi valittu toimenpide tai toimenpiteiden yhdistelmä itsessään vaikuttavat julkisen talouden kestävyteen. Esimerkiksi veroasteen tuntuva korottaminen saattaisi heikentää talouskasvua ja siten vaikeuttaa kestävyysvajeen supistamista. Vastaavasti kestävyysvajeen supistaminen rakenteellisin uudistuksin tarkoittaa sitä, että uudistuksilla saavutettava ikääntymisestä aiheutuvien menojen laskun tai talouden tuotantopotentiaalisen kasvun on oltava nykyarvoltaan sopeuttamistarpeen suuruinen.

Kestävyysvajeindikaattoreihin liittyvät epävarmuudet

Kestävyysvajetta kuvaaviin indikaattoreihin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä. Ku-

ten edellä on mainittu, kestävyyslaskelmissa käytetty julkisen talouden suhdannekorjattu tasapaino määritellään potentiaalisen tuotannon avulla. Toisin kuin kokonaistuotanto potentiaalinen tuotanto ei ole suoraan mitattavissa oleva suure. Näin ollen potentiaalisen tuotannon mittaaminen on haasteellinen tehtävä. Eri yhteyksissä lisäksi määritellään eri tavoin se, mitä potentiaalisen tuotannon tasolla tarkoitetaan. Taloustieteessä potentiaalisen tuotannon tarkoitetaan sitä maksimaalisen tuotannon määrää, joka voidaan nykyteknologiaa käyttäen tuottaa täystyöllisyyden vallitessa ilman inflaatiopaineita. Vastaavasti puhtaasti tilastollisesta näkökulmasta potentiaalinen tuotanto tarkoittaa bruttokansantuotteen trendiä.

Tilastolliset menetelmät pyrkivät erottamaan kokonaistuotantoa kuvaavista aikasarjoista trendikomponentin, jonka katsotaan kuvaavan potentiaalista tuotantoa. Yksinkertaisin tilastollinen menetelmä trendikomponentin mallintamiseksi on Hodrick-Prescott-suodin (HP-suodin). Tässä potentiaalinen tuotanto on yhtä kuin kaksipuolinen liukuva keskiarvo bruttokansantuotteen havaitusta aikasarjasta. HP-suotimen luotettavuus on heikko politiikka-analyysin kannalta olennaisimpien eli sarjan viimeisimpien havaintojen kohdalta. Syy tähän on se, että estimaattiin vaikuttavat tiedot sekä menneestä, että tulevasta kehityksestä. Kun ajankohda on lähellä nykyhetkeä, havaintopohjainen tieto tulevasta puuttuu. Näin ollen estimaatit käyvät epävarmemmiksi.

Tuotantofunktioon perustuvassa lähestymistavassa potentiaalinen tuotanto määritellään käytettävissä olevan työllisten määrän, pääoman määrän ja teknologista kehitystä kuvaavan kokonaistuottavuuden avulla käyttäen esimerkiksi Cobb-Douglas tuotantofunktioita. Tuotantofunktion kautta laskettu potentiaalinen tuotanto voidaan liittää

kokonaistaloudellisiin ennusteisiin ja erilaisiin politiikka-analyyseihin, koska se sisältää makrotaloudellisia suureita, joita voidaan ennustaa ja mitata. Tuotantofunktiomenetelmällä arvioitu potentiaalisen tuotannon taso on se, jolla tuotantopanokset ovat täyskäytössä ja kokonaistuottavuus on tilastollisen trendin mukaisella tasolla.

Keskuspankit, mukaan lukien Suomen Pankki, käyttävät inflaation, suhdannevaihteluiden ja rahapolitiikan analyysiin dynaamisia stokastisia yleisen tasapainon malleja (DSGE). DSGE-malliin perustuva arvio potentiaalisesta tuotannosta kuvaa tuotantouraa, joka toteutuu jos hinnat ja palkat ovat täydellisen joustavia.²⁸⁵

Suhdannekorjatun perusjäämän estimointi edellyttää arvioita tuotantokuilusta eli havaitun BKT:n poikkeamaa potentiaalisesta tuotannosta sekä arviota suhdannevaihtelun vaikutuksesta julkisen sektorin menoihin ja tuloihin.²⁸⁶ Tuotantokuilu ilmoitetaan yleensä prosentteina potentiaalisesta tuotannosta. Positiivinen tuotantokuilu kuvaa korkeasuhdannetta ja siten inflaatiopaineita taloudessa. Negatiivinen tuotantokuilu kuvaa matalasuhdannetta ja kapasiteetin vajaakäyttöä taloudessa. DSGE-malleilla lasketut tuotantokuiluestimatit ovat usein itseisarvoltaan pienempiä kuin tilastollisil-

la menetelmillä tai tuotantofunktiomenetelmällä saadut estimaatit. Eri mittareiden antama kuva saattaa poiketa osin myös kvalitatiivisesti, eli tuotantokuiluestimatin etumerkki voi vaihdella käytetystä mittaustietelmästä riippuen.²⁸⁷

Euroopan komission, OECD:n ja valtiovarainministeriön arviot Suomen tuotantokuilusta perustuvat tuotantofunktiopohjaisiin laskelmiin. IMF:n arviot perustuvat sekä tilastollisiin menetelmiin että tuotantofunktiopohjaisiin laskelmiin. Suomen Pankki käyttää laskelmissaan DSGE-mallia. Ennusteiden mukaan Suomen tuotantokuilu pysyy selvästi negatiivisena vuoteen 2011 saakka (taulukko 7). On huomattava, että Suomen osalta tuotantokuiluestimatissa on merkittäviä eroja. OECD:n arviot negatiivisesta tuotantokuilusta ovat poikkeuksellisen mittaavia muihin verrattuna. Erot heijastavat erilaisia käsityksiä potentiaalisen tuotannon tasosta. Nämä käsitykset saattavat muuttua tilastoaineiston muuttuessa nopeastikin. On mahdollista, että negatiivisen tuotantokuilun suuruus yliarvioidaan potentiaalisen tuotannon arvioitua alhaisemman tason takia.

Suuret erot tuotantokuilumittareissa kuvastavat vallitsevan taloustilanteen poikkeuksellista luonnetta sekä potentiaalisen tuotannon tasosta tehdyn arvion heilahte-

TAULUKKO 7: SUOMEN TUOTANTOKUILUESTIMATIT, KEVÄT 2010

	EC	OECD	IMF	VM
2008	4,1	0,4	4,3	3,6
2009	-5,0	-8,9	-4,3	-5,0
2010	-4,6	-8,0	-3,7	-5,2
2011	-3,8	-6,6	-2,9	-4,3

Lähde: EC, OECD, IMF ja Vakausohjelman tarkistus 2009

285 Haavio: Tuotantokuilu Suomessa, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 105, 1/2009, s.21–33. Mishkin: Estimating potential output, speech at the Conference on Price Measurement for Monetary Policy, Federal Reserve Bank of Dallas, May 2007.

286 Euroopan komissio DG ECFIN: Sustainability Report 2009, European economy 9/2009.

287 Haavio: Tuotantokuilu Suomessa, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 105, 1/2009, s.21–33. Mishkin: Estimating potential output, speech at the Conference on Price Measurement for Monetary Policy, Federal Reserve Bank of Dallas, May 2007.

lua. Suomen tuotantokuilu on ollut arviois-
sa poikkeuksellisen voimakkaasti negatiivinen. Tämä heijastaa finanssikriisin ja sitä seuranneen taantumien vaikutuksia. Potentiaalisen tuotannon tason arvioidaan alentuneen useimmissa ennusteissa. Potentiaalisen tuotannon taso laskee, mikäli rakenteellinen työttömyys kasvaa ja siten osa työvoimapotentiaalista katoaa pysyvästi työmarkkinoilta. Kriisillä on vaikutuksia myös potentiaalisen tuotannon kasvuun mikäli riskipreemiot rahoitusmarkkinoilla kasvavat. Tämä heikentäisi investointien kasvua ja siten talouden kasvupotentiaalia.²⁸⁸

Taloustilastot, kuten kansantalouden tilinpito muuttuvat usein merkittävästikin jälkikäteen. Arvio tuotantokuilusta saattaa näin ollen muuttua huomattavasti riippuen siitä, minä ajanhetkenä se mitataan. Joidenkin tutkimustulosten mukaan tilastoaineiston luotettavuuteen liittyvät ongelmat ovat niin merkittäviä, että tuotantokuilun käyttö reaaliaikaiseen politiikkapäätöksentekoon on lähes mahdotonta. Esimerkiksi kausivaihtelun poistaminen aiheuttaa muutoksia ja on lisäksi hyvin herkkä sen suhteen millaisia menetelmiä käytetään kausivaihtelun poistamiseksi aineistosta. Tuotantokuilun mittaamisen kannalta potentiaalisen tuotannon arviointi on keskeisessä roolissa. Potentiaalisen tuotannon tasoon liittyy kaikilla menetelmillä poikkeuksellisen suurta epävarmuutta. Nämä potentiaalisen tuotannon laskentaan liittyvät epävarmuustekijät korostuvat voimakkaiden suhdannekäänteiden aikana. Tämä epävarmuus vaikuttaa myös kestävyysvajelaskelmien pohjalla olevaan arvioon julkisen talouden suhdannekorjatusta perusjäämästä. Näin ollen näihin laskelmiin

on syytä suhtautua varauksella. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että finanssipoliittisen päätöksenteon taustalla käytettäviä tuotantokuiluestimaatteja voisi esittää viuhkaennusteina arvioihin liittyvien epävarmuuksien esiintuomiseksi.²⁸⁹

Väestön ikääntymisestä aiheutuvien menopaineiden arvioimiseen liittyvät ongelmat tuovat osaltaan epävarmuutta arvioon kestävyysvajesta. Väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot otetaan kestävyyslaskelmissa huomioon mekaanisen painelaskelman avulla. Euroopan komission kestävyysarvio pohjautuu demografisiin ja makrotaloudellisiin projektioihin, jotka on tehty yhdenmukaisin menetelmin kaikille EU-maille. Väestöennusteet ovat kuitenkin olleet epätarkkoja ja tämä tuo epävarmuutta ikääntymisestä aiheutuvien menojen arviointiin. Lisäksi ikääntyvä väestö saattaa tulevaisuudessa olla aikaisempaa terveempää pidempään. Väestöennusteen elinajanodotteen piteneminen näkyy ikääntymiseen liittyvien menopaineiden kasvuna kestävyyslaskelmassa, mikäli menot henkeä kohti projisoidaan nykyisillä kustannus- ja palvelurakenteilla tulevaisuuteen. Ikääntymiseen liittyvien menojen arviointiin liittyviä epävarmuustekijöitä tarkastellaan tarkemmin luvussa 8.2.3, jossa esitellään ETLAn stokastiseen väestöennusteeseen perustuva kestävyyslaskelma.

Julkisen talouden kestävyttä voidaan arvioida myös kestävyden turvaavan perusjäämän avulla. Kestävyden turvaava perusjäämä (RBP), kuvaa lähtötilanteen budjettitilannetta, joka turvaa julkisen talouden kestävyden olettaen, että politiikkamuutoksia ei tehdä. Tämä mittari kuvaa kestävyden turvaavaa tasoa julkisen talouden tasapainolle

288 Suomen Pankki: Talouden näkymät 1/2010, Euro & talous erikoisnumero. Valtiovarainministeriö: Suomen vakausohjelman tarkistus 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a/2010.

289 Koske & Pain: The usefulness of output gaps for policy analysis, OECD Economic department working paper no 621, July 2008. Murchison & Robbins: Fiscal policy and the business cycle: a new approach to identifying the interaction, Canadian Department of Finance Working Paper No. 2003-06.

eikä kestävyiden edellyttämää sopeuttamis-
tarvetta julkisessa taloudessa, kuten edellä
kuvatut S1 ja S2 indikaattorit. Kestävyiden
turvaava perusjäämä lasketaan arviona tule-
vien vuosien keskimääräisestä suhdannekor-
jatusta perusjäämästä. Kun kestävyiden tur-
vaava perusjäämä on saavutettu, kestävyys-
vajeindikaattorilla ilmaistu kestävyysvaje on
nolla, eli $S2=0$. RBP on vakaampi indikaatto-
ri kuin kestävyysvajetta kuvaavat indikaatto-
rit. Se perustuu ainoastaan velan nykyta-
soon, ennakoitun perusjäämän pitkän täh-
täimen muutokseen sekä talouden kasvu-
vauhdin ja korkojen erotukseen. Muutok-
sia kestävyiden turvaavaan perusjäämään
aiheuttavat rakenteelliset muutokset kuten
esimerkiksi eläkeuudistukset, demografiset
muutokset sekä muutokset, jotka vaikuttavat
talouden kasvupotentiaaliin.

8.3.2 Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelma

Vuoden 2009 vakausohjelman tarkistukses-
sa esitetyn kestävyyslaskelman lähtövuosi
on 2015 ja laskelma ulottuu vuoteen 2060.
Laskelma perustuu kansalliseen väestöen-
nusteeseen, joka poikkeaa Eurostatin vuo-
den 2008 väestöennusteesta. Tilastokeskuk-
sen (2009) kansallisessa väestöennusteessa
elinajanodote kasvaa vuoteen 2060 menses-
sä runsaat kaksi vuotta enemmän kuin Eu-
rostatin väestöennusteessa. Myös netto maa-
hanmuutto on suurempi kansallisessa väes-
töennusteessa. Valtiovarainministeriön kes-
tävyyslaskelmassa talouden makro-oletuk-
set ovat EU:n talouspoliittisen komitean vä-
estön ikääntymisen taloudellisia vaikutuk-
sia selvittävässä työryhmässä yhteisesti so-
vitun niin sanotun perusvaihtoehdon kal-
taisia. Tämä tarkoittaa oletuksia työllisyy-
destä, työttömyydestä, tuottavuudesta ja ko-

rosta. Nämä peruslaskelman oletukset ovat
seuraavat. Potentiaalisesta tuotannosta me-
netetään runsas neljä prosenttia, työllisyys-
aste vakiintuu 2025 mennessä 73 prosent-
tiin, työttömyysaste vakiintuu 6,5 prosent-
tia. Tuotantopotentiaalin arvoidusta supistu-
misesta vajaa puolet on oletettu tapahtuvan
työllisyyden heikkenemisen kautta ja runsas
puolet tuottavuuden kasvun hidastumisen
kautta. Työn tuottavuuden oletetaan kasva-
van vuosina 2010–2019 1,9 prosenttia vuo-
dessa ja vuoden 2019 jälkeen 1,7 prosent-
tia vuodessa. BKT:n keskimääräinen kasvu-
vauhti koko ennusteperiodilla on 1,8 pro-
senttia vuodessa.

Vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuk-
sen peruslaskelman mukaisilla oletuksil-
la laskettuna ikäsidonnaiset menot kasva-
vat vuosina 2008–2060 suhteessa bruttokan-
santuotteeseen seitsemän prosenttia. Vuo-
teen 2015 mennessä tästä kasvusta toteu-
tuu 1,9 prosenttia ja vuoteen 2030 menses-
sä 5,7 prosenttia. Eläkemenojen nopein kas-
vu ajoittuu 2010-luvulle ja menohiippu saa-
vutetaan 2030, minkä jälkeen eläkemenot
suhteessa BKThen hieman laskevat. Muiden
kuin ikäsidonnaisten menojen oletetaan kes-
tävyyslaskelmassa pysyvän vakiona suhtees-
sa kokonaistuotantoon. Vakausohjelman tar-
kistuksissa eläkemenojen nousupaineen an-
netaan purkautua eläkemaksuihin. Kun ko-
konaisveroaste pidettiin laskelmassa vakio-
na, muuta verotusta vastaavasti alennettiin.

Peruslaskelman mukaan julkisessa talou-
dessa on kestävyysvaje, joka on 5,5 prosent-
tia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ku-
ten edellä on kuvattu tämä tunnusluku osoit-
taa kuinka paljon julkisen talouden tasapai-
noa tulisi välittömästi ja pysyvästi kohentaa
jotta julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla.
Vajeen täsmällistä arviointia vaikeuttaa kui-
tenkin epävarmuus nykyisen talouskriisin pi-
tuudesta ja syvyydestä. Valtiovarainministe-

riö tuo raportoinnissaan selkeästi esille, että kestävyysvajeindikaattori on varsin herkkä oletuksille lähtövuoden suhdannekorjatusta eli rakenteellisesta tasapainosta. Talouskriisin takia suhdannekorjattu tasapaino on tällä hetkellä merkittävästi huonompi kuin aikaisempina vuosina esitetyissä arvioissa. Taantumien vaikutukset arvioihin julkisen talouden kestävyysvajeesta ovat siis olleet huomattavia. Vielä syksyllä 2008 Suomen vakausohjelman päivityksen yhteydessä esitetty valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta oli kolme prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Valtiovarainministeriön raportoinnissa kestävyysvaje ilmaistaan kestävyiden turvaavan perusjäämän ja laskelman lähtövuoden ennakoitun perusjäämän erotuksena. Eli $S2 = RPB - PB$. Kuten edellä on kuvattu, kestävyiden turvaava perusjäämä on vakaampi ja vähemmän suhdanneherkkä indikaattori kuin kestävyysvajetta kuvaava indikaattori. Kestävyiden turvaava perusyliäämä toteutuessaan poistaisi kestävyysvajeen, eli $S2=0$. Peruslaskelman mukaan kestävyiden turvaava yliäämä vuonna 2015 olisi noin neljä prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä on pysynyt muuttumattomana vuoden 2008 sekä vuoden 2007 ohjelmasta.

Valtiovarainministeriön raportoinnissa tuodaan selkeästi esille potentiaalisen tuotannon ja siten tuotantokuilun arviointiin liittyvät epävarmuudet sekä se, että keskeiset perusuran makro-oletukset perustuvat komission laskelmiin. Kestävyysvajelaskelmat ovat aina täysin sidoksissa tehtyihin oletuksiin. Laskelmien herkkyyttä tehtyjen oletusten suhteen voidaan arvioida vaihtoehtoisilla laskelmilla. Kestävyysvajeen arvioinnin lähtökohdaksi voidaan ottaa valtiovarainministeriön ennustetta optimistisempi tai pessim-

mistisempi arvio julkisen talouden suhdannekorjatusta tasapainosta talouskriisin jälkeen. Samoin keskeisistä makrotaloudellisista muuttujista, kuten kokonaistuotannon pitkän ajan kasvusta, korkotasosta tai tuottavuuden kehityksestä voidaan esittää erilaisia arvioita. Vakausohjelman tarkistuksen yhteydessä tämänkaltaista itse kestävyyslaskelmaan liittyvää herkkyyksianalyysia ei esitetä. Herkkyystarkastelussa arvioidaan sen sijaan talouskehityksen riskejä ja niiden vaikutusta julkiseen talouteen keskipitkällä aikavälillä. Tästä voi toki päätellä julkisen talouden rahoitustasapainon lähtötilanteen vahvistumisen tai heikkenemisen vaikutuksia arvioidaan kestävyysvajeesta. Keväällä 2010 esitetty vuoden 2009 vakausohjelman tarkistuksen perusura perustuu oletuksen, jonka mukaan maailmantalous on vähitellen elpymässä. Valtiovarainministeriö esittää vakausohjelman tarkistuksessa myös perusuraa hitaamman ja nopeamman talouskasvun vaikutukset julkisen talouden tasapainoon ja velkaan keskipitkällä aikavälillä. Vaihtoehtoisissa laskelmissa valtiovarainministeriö olettaa, että tuotannon kasvu poikkeaa yhden prosenttiyksikön molempiin suuntiin perusurasta nähden. Talouskasvun vaikutus julkiseen talouteen on arvioitu käyttäen OECD:n joustoestimaatteja. Hitaamman kasvun vaihtoehdossa julkisen talouden alijäämä olisi noin neljä prosenttia ja velkasuhde nousisi lähes 60 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2013. Nopeamman kasvun vaihtoehdossa julkisen talouden rahoitustasapaino vahvistuisi ja olisi tasapainossa 2013. Sen sijaan velkasuhde kasvaisi nykyisestä myös nopeamman kasvun vaihtoehtossa ja olisi valtiovarainministeriön arvion mukaan yli 50 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2013.²⁹⁰ Euroopan

290 Valtiovarainministeriö: Suomen vakausohjelman tarkistus 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a/2010.

unionin neuvosto on lausunnossaan²⁹¹ Suomen tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2009–2013 esittänyt arvion, jonka mukaan valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennuste näyttäisi perustuvan huomattavan optimistisiin oletuksiin vuodesta 2011 eteenpäin. Näin ollen julkisen talouden toteumat voivat lausunnon mukaan osoittautua ohjelmassa ennakoitua heikommiksi ohjelmakauden loppupuolella. On kuitenkin huomattava, että lausunto perustuu Euroopan komission syksyn 2009 ennusteeseen. Tämän jälkeen yleinen näkemys Suomen tulevasta talouskehityksestä on muuttunut merkittävästi.

Vakausohjelman tarkistukseen sisältyy vuosittain myös vertailu edellisen vuoden ohjelmaan, jossa tarkastellaan ennustepoikkeamien syitä. Vuoden 2009 ohjelma poikkeaa vuoden 2008 ohjelmasta suurelta osin ennakoitua voimakkaammasta talouden taantumasta johtuen. Erot vuosien 2008 ja 2009 välillä ovat merkittäviä. Taantumaa ja sen syvyyttä ei onnistuttu ennakoimaan vuoden 2008 ohjelman yhteydessä käytävissä olleen tiedon perusteella. Talouden jyrkkä käänne ja viennin pysähtyminen näkyivät ennusteiden pohjana olevissa kansantalouden tilinpidon luvuissa vasta helmikuussa 2009.

Vakausohjelman tarkistukseen sisältyvän kestävyyslaskelman raportointi on kokonaisuutena melko niukkaa ja heikentää kestävyyslaskelman ja siihen sisältyvien herkkyyksien ymmärtämistä. Toisaalta vakausohjelman tarkistus on hallituksen raportointia Euroopan komissiolle. Näin ollen vakausohjelman tarkistuksilla sekä niihin liittyvällä raportoinnilla on tarkat Euroopan komissi-

on muotovaatimukset. Valtiovarainministeriö on esittänyt keväällä 2010 julkaistussa Julkinen talous tienhaarassa -raportissa vakausohjelman tarkistuksia kattavamman kuvauksen kestävyysvajeen taustalla olevista tekijöistä sekä kestävyyslaskelmaan liittyvän herkkyyksianalyysin, jossa tarkastellaan esimerkiksi hyvinvointipalveluiden tuottavuuden nousun merkitystä kestävyysvajeen pienentämisessä.²⁹²

8.3.3 ETLAn stokastiseen väestöennusteeseen perustuva kestävyyslaskelma

ETLA tekee Valtiontalouden tarkastusvirastolle julkisen talouden kestävyyttä Suomessa koskevan tutkimuksen. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa esitetään kestävyysarvion perusnäkemys perustuen ETLAn stokastiseen väestöennusteeseen.²⁹³

Tutkimusten mukaan ikääntyneet käyttävät terveys- ja hoivapalveluja keskimäärin enemmän kuin nuoremmat ikäluokat. Koska ikääntyneiden lukumäärä kasvaa, tästä päätellään, että näitä palveluja tarvitaan tulevaisuudessa enemmän. Edelleen tästä päätellään, että niitä tuotetaan enemmän. Tällä ajatuskululla tehdään lähes kaikki tulevaisuuden hoivapalveluarviot, monin teknisin variaatioin.

On kuitenkin otettava vakavasti eräissä tutkimuksissa esitetty näkemys, että väestön ikärakenteella ja terveys- ja hoivapalvelujen tasolla ei välttämättä ole asiayhteyttä, ja siitä johdettu näkemys, että väestön ikääntymisestä ei voida päätellä paljoakaan näiden menojen tulevasta kehityksestä.

291 Euroopan unionin neuvoston lausunto Suomen tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2009–2013, 2010/C 138/03.

292 Valtiovarainministeriö: Julkinen talous tienhaarassa, Finanssipolitiikan suunta 2010 -luvulla, Valtiovarainministeriön julkaisu 8/2010.

293 Lassila & Valkonen, 2010.

Terveys- ja hoivatarpeen arviointi kestävyytlaskelmissa

Tarvelaskelmat ovat enemmän nykytilanteen projisointia tulevaisuuteen kuin ennusteita. Muut kuin väestökijät, kuten BKT:n kasvu, lääketieteen ja -teknologian kehitys, terveydenhoitosektorin inflaatio ja ikääntyneiden perhesuhteet ovat tunnetusti tärkeitä. Tutkimuksissa todetaan usein, että hoitomuotojen kehittyminen merkitsee usein kalliimpaa hoitoa.²⁹⁴ Täsmällisempää on todeta, että teknologian kehittyminen tuottaa sinänsä kustannussäästöjä, jos ajatellaan vanhoja hoitomuotoja. Kustannuksia lisää se, että mahdollisten palvelujen määrä kasvaa ja niitä käytetään enemmän, ja tämä efekti on suurempi kuin säästöefekti.²⁹⁵

Keskeinen heikkous tarvelaskelmissa on oletus ikäprofiilien pysymisestä samoina. Westerhoutin (2006) mukaan esimerkiksi synnytysikäisten naisten terveyspalvelujen tarve ei pysy samana kun syntyvyys alenee. Myös sukupuolijakauma vanhoissa ikäryhmissä muuttuu, ja samalla mahdollisuus saada hoivaa kotona puolisoilta. Vähenevä työkyvyttömyys parantaa mahdollisuuksia saada hoivaa lapsilta, mutta on epäselvää onko tällä yhteyttä ikääntymisen kanssa, vaikka tietysti voi olla että samat taustatekijät vähentävät työkyvyttömyyksiä ja pidentävät elinikää. Ikäprofiilit voivat siirtyä elinkaarella myöhemmäksi, mutta jälleen on kysyttävä miten tämä on yhteydessä ikääntymiseen.

Etlan laskelmissa julkiset terveys- ja hoivamenot kasvavat vähemmän kuin valtiovarainministeriön ja EU:n kestävyytlaskelmissa. Etlan laskutapa perustuu suomalaiseen tutkimus- ja tilastotietoon, jonka avulla terveys- ja hoivamenot voidaan yhdistää sekä ikärakenteeseen että kuolevuuteen. EU ja myös valtiovarainministeriö käyttävät pää-

osin ikärakenteeseen perustuvaa laskentatapaa, joka mahdollistaa EU-maiden välisen vertailun. Keskeinen ero liittyy siihen, pysyvätkö ikäryhmittäiset menot kiinteinä henkeä kohden vai muuttuvatko ne elinikien pidentyessä.

Laskutapojen eron tärkeys tulee selväksi kun ajatellaan eliniän pitenemisen mukanaan tuomia lisäkustannuksia. Oletetaan, että henkilö elää yhden vuoden enemmän ikäryhmissä 80–84 vuotta. Pelkästään ikäryhmittäisiin menoihin perustuva arvio on, että terveydenhoitomenot lisääntyvät 5 600 eurolla ja hoivamenot 5 000 eurolla, eli yhteensä 10 600 eurolla. Kuolemanläheisyyden huomioiva laskentatapa tuottaa tuloksen, jossa terveydenhoitomenot lisääntyvät 3 800 eurolla ja hoivamenot 3 000 eurolla, eli yhteensä 6 800 eurolla. Kuoleman läheisyyteen liittyvät kustannukset eivät kasva, ne vain siirtyvät vuodelle myöhemmäksi. Nuoremmissa ikäryhmissä laskutapojen tuottama ero on pienempi, mutta aina samanmerkkinen. Vanhemmissa ikäryhmissä ero on suurempi: jos lisäelinvuosi tulee ikäryhmissä 95+, pelkästään ikäryhmittäisiin menoihin perustuva arvio terveydenhoitomenojen kasvusta on 5 500 euroa ja hoivamenoista 25 500 euroa, yhteensä 36 000 euroa. Kuolemanläheisyyden huomioivassa laskentatavassa terveydenhoitomenot lisääntyvät 1 200 eurolla ja hoivamenot 21 000 eurolla, yhteensä 22 200 eurolla.

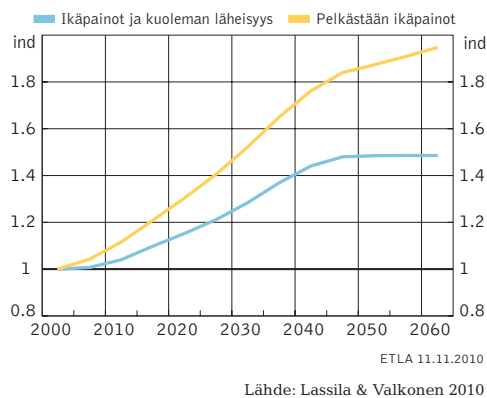
Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteeseen sovellettuna laskutavat tuottavat kuviossa 18 esitetyt projektiot vuoteen 2060 saakka. Julkisten terveys- ja hoivapalvelumenojen tasoa 2000-luvun alussa on merkitty luvulla 1. Etlan kestävyytlaskelmassa menot kasvavat puolitoistakertaisiksi vuoteen 2050 mennessä ja tasaantuvat sitten. Yksinkertaisemmassa laskutavassa menot lähes kaksinkertaistuvat.

294 Kautto ym.: Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys, 2006, s. 92, Stakes, Helsinki.

295 Krugman & Wells: The health care crisis and what to do about it. The New York Review of Books 53:5, 2006.

Kuolemanläheisyyden huomioiminen menoprojektioissa on ajatuksellisesti sopusoinnussa elinikien pidentymisen kanssa – jollain tavoin terveempiä ja vähemmän hoivan tarpeessa ihmiset luultavasti tulevaisuudessa ovat, jos he pitempään elävät.

Kummassakin laskutavassa on oletettu, että tiettyssä iässä oleva henkilö aiheuttaa tulevaisuudessa yhtä suuren keskimääräisen kustannuksen kuin nykyisin. Etlan suosimassa laskutavassa nämä kustannukset ovat tosin pienemmät kuolemanläheisyyden huomioimisen vuoksi, mutta oletus on periaatteessa sama. Oletus ei ole realistinen, ja sen käyttö perustuu ainoastaan siihen, ettei sille ei ole helppoa keksiä neutraalia vaihtoehtoa. Epärealistinen on myös oletus kuolemanläheisyyteen liittyvien kustannusten vakioisuudesta. Syynä on tässäkin, että vaihtoehtoa olisi vaikea muotoilla. On kuitenkin selvää että menoarvioihin liittyy suurta epävarmuutta sekä näiden oletusten vuoksi että tulevan lääketieteellisen, bioteknisen ja muun tietojen ja taitojen kehityksen vuoksi, jota laskelmissa ei ole voitu ottaa mukaan.



Kuvio 18: Kuoleman läheisyyden huomioon ottamisen vaikutus terveys- ja hoivamenojen projektiin vuodelle 2060

Väestöennusteiden epävarmuuden vaikutuksia

Lisää epävarmuutta menoarvioihin aiheuttaa tulevan väestökehityksen arviointi. Näkemys tulevasta väestökehityksestä on muuttunut varsin paljon 2000-luvun alusta ja jopa vuodesta 2007. Väestöepävarmuuden vaikutuksia terveys- ja hoivamenoihin havainnollistavat seuraavat kuviot. Niissä vaihtelua aiheuttavat ainoastaan väestötekiöt, menojen laskentatavat ovat samat kuin edellä.

Kuvio 19 esittää terveys- ja hoivamenoja vuonna 2060 kahdella tavalla laskettuna. Yksittäinen piste kuvaa yhteen simuloituun väestöön liittyvää kahta laskutulosta. Yhteensä simuloituja väestöjä on 3 000. Tilannetta 2000-luvun alussa on merkitty luvulla 1. Etlan käyttämän laskutavan mukainen piste-luku luetaan pystyakselilta. Vaaka-akselilta löytyy samaan väestöön liittyvä luku, jos terveys- ja hoivamenot olisi määritelty pelkästään ikäryhmittäisen kehityksen perusteella, ilman kuolemanläheisyyden huomioon ottamista. Laskutapojen ero näyttäytyy hyvin systemaattisesti. Kahta lukuun ottamatta kaikki pisteet ovat lävistäjän alapuolella. Kuolemanläheisyyden huomioiva laskutapa tuottaa siis pienemmän menojen kasvun käytännöllisesti katsoen kaikissa väestökehityksissä. Jos pisteisiin asetettaisiin regressiosuora, sen kulmakerroin olisi noin 0,7, eli Etlan käyttämä laskutapa tuottaa keskimäärin 30 prosenttia pienemmän luvun kuin vaihtoehtoinen laskutapa.

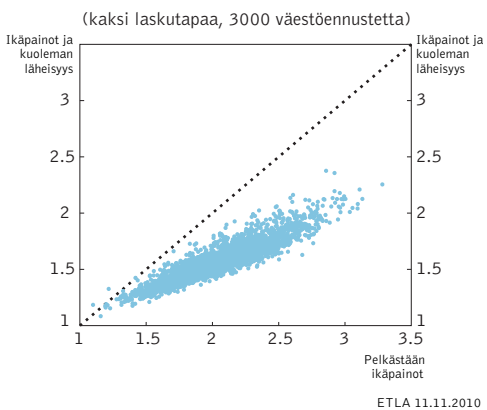
Väestö muuttuu hitaasti suhteessa talou- teen, ja on siksi ennustettavissa paremmin usean vuoden päähän. Pitkälle ennustami- nen on kuitenkin vaikeata. Tämä havaitaan muun muassa siitä, kuinka paljon ennusteet Suomen väestöstä ovat muuttuneet 2000-lu- vun aikana. Erityisesti arviot maahanmuu- tosta ovat suurentuneet. Syntyvyysarviot ovat myös hieman nousseet ja ihmisten ole- tetaan lisäksi elävän selvästi vanhemmiksi kuin aiemmin on oletettu.

Stokastinen ennuste on laadittu keväällä 2010 ETLAssa, yhdessä professori Juha Al- hon kanssa. Epävarmuus perustuu pääosin väestöennusteiden havaittuihin ja simuloi- tuihin ennustevirheisiin.

Kuvioissa 20 väestöepävarmuutta on ku- vattu ennustejakauman avulla. Kuvioista saa- daan käsitys siitä kuinka suurta on epävar- muus, jos väestöennusteiden osuvuus on sa- manlaista kuin aiemmin on havaittu. Värilli- nen (sinertävällä merkitty) alue keskellä ku- vaa 50 prosentin ennusteväliä. Kuvion 20 pe- rusteella Suomen väkiluku on siis 50 prosen- tin todennäköisyydellä välillä 5,75–7 miljoo-

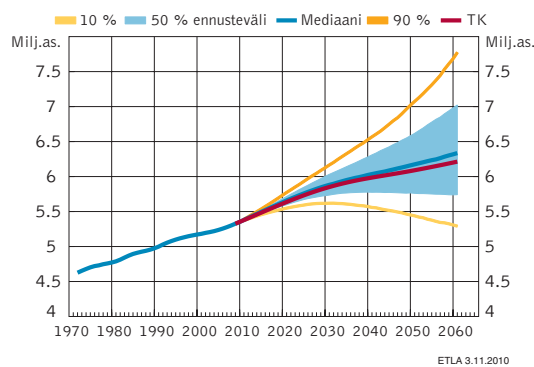
naa vuonna 2060. Väkiluku on 25 prosentin todennäköisyydellä yli seitsemän miljoonaa, ja samalla todennäköisyydellä alle 5,75 mil- joonaa.

Suomen väestön ikääntyessä eläkemenot ja julkiset terveys- ja hoivamenot kasvavat ja julkiset terveys- ja hoivamenot pienenevät, jos menot hen- keä kohti kehittyvät nykyisten sääntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Jos väestö ikään- ty odotetusti, eli Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen mukaisesti, ja eläkerahas- tojen tuottoihin ja velkojen korkoihin ei lii- ty pitkäaikaisia yllätyksiä, nykyinen verotaso ei riitä näiden menojen rahoittamiseen. Ko- rotustarve voidaan ilmaista kokonaisvero- asteeseen heti tehtävällä korotuksella, jon- ka jälkeen veroaste voitaisiin pitää vakaana. Julkinen velkaantuminen vaihtelisi menojen vaihtelun mukaisesti, mutta olisi tarkastelu- jakson lopussa 50 prosenttia bruttokansan- tuotteesta. ETLA määrittelee kestävyysva- jeen julkisen talouden sopeuttamiseksi tar- vittavana veronkorotustarpeena. Etlan las- kelmissa tämän kestävyysvajeen arvioidaan olevan 2,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähde: Lassila & Valkonen 2010

Kuvio 19: Väestöennusteiden epävarmuuden vaikutus terveys- ja hoivamenojen projektiin vuodelle 2060



Lähde: Lassila & Valkonen 2010

Kuvio 20: Väestön ennustejakauma

Arviossa on oletettu, että finanssikriisin jälkeen talous palaa keskimääräiselle kasvunuralleen, jonka keskeinen tekijä on tuottavuuden kasvu. Kokonaistuotannon kasvu riippuu vähäisemmässä määrin myös työikäisen väestön kehityksestä, työn tarjontapäätöksistä ja työttömyyttä ja eläkkeelle jäämistä koskevista oletuksista. Finanssikriisin vaikutukset julkiseen talouden kestävyysasteeseen tiivistyvät oletuksiin valtion, kuntien ja työeläkerahastojen varojen ja velkojen määrästä vuoden 2015 alussa.

Kestävyysarvio on tehty Etlan ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä kehittämän FOG-mallin avulla. Mallilaskelman taustalla olevia keskeisiä oletuksia on koottu taulukkoon 8.

Taulukossa esitetyt oletukset ovat pääosin samanlaisia kuin muissakin Suomen julkisen talouden kestävyysarvioissa. Kuten edellä on todettu, väestöennusteissa on tapahtunut suuria muutoksia 2000-luvun aikana. Huolimatta siitä, että tutkimus on lisännyt merkittävästi ymmärrystä syntyvyyteen, kuolevuuteen ja siirtolaisuuteen liittyvistä asiois-

ta, se on tuottanut vain vähän sellaista tietoa jota voidaan käyttää (ja käytetään) väestöennusteita.

Taulukossa 9 bruttoveroaste on laskettu olettaen, että valtion velka pidetään noin 50 prosentissa bruttokansantuotteesta vuosien 2015–2060 aikana.

Etlan arvio julkisen talouden kestävyysasteesta ennen finanssikriisiä on esitetty julkaisussa Lassila ja Valkonen (2008). Mediaaniarvio kestävyysasteesta oli 1,4 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Nyt arvio on 2,5 prosenttiyksikköä. Muutos ei ole erityisen suuri, kun sitä vertaa vaje-arvioihin liittyvään epävarmuuteen. Väestöennusteisiin ja sijoitustuottoihin liittyvän epävarmuuden huomioiva 50 prosentin luottamusväli on noin kaksi prosenttiyksikköä, ja 80 prosentin luottamusväli noin neljä prosenttiyksikköä leveä.²⁹⁶

Epävarmuudesta huolimatta vaje-arvion muuttuminen huonommaksi on syytä ottaa vakavasti. Se osoittaa riskien kasvaneen merkittävästi. Vuonna 2008 Etlan arvio oli, että 2030-luvulla veroaste voisi olla viisi prosenttiyksikköä nykyistä korkeampi noin 25

TAULUKKO 8: KESKEISIÄ OLETUKSIA

	2010–2060				
Työn tuottavuuden kasvu, %/v.	1,8				
Velan reaalikorko, %/v.	3,0				
TyEL-sijoitusten reaalituotto, %/v.	3,9				
	2010	2020	2030	2050	2060
15–64 –vuotiaat, 1 000 henk.	3 547	3 408	3 382	3 461	3 469
65 vuotta täyttäneet, 1 000 henk.	944	1 290	1 525	1 681	1 787
80 vuotta täyttäneet, 1 000 henk.	257	331	530	726	757
	2010–2014	2020–2024	2030–2034	2050–2054	2060–2064
Työttömyysaste, %	6,6	5,3	5,3	5,3	5,3
25-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote, muutos vuodesta 2004, vuotta	1,3	2,3	3,0		

Lähde: Lassila & Valkonen, 2010.

²⁹⁶ Keilman, 2005.

prosentin todennäköisyydellä. Lassila & Valkonen (2008) pitivät tällaista veronkorotustarvetta niin suurena, että sen toteuttamisen sijaan saatettaisiin päätyä hyvinvointipalvelujen olennaisiin leikkauksiin. Nyt tällaisen veronkorotustarpeen todennäköisyys on selvästi suurempi. Tarkempi arvio tehdään Etlan tutkimushankkeen myöhemmissä vaiheissa, mutta aiempien tutkimusten perusteella arvioidaan, että 2030-luvulla veroaste voisi olla viisi prosenttiyksikköä nykyistä korkeampi – tai sen sijasta hyvinvointipalveluja leikattaisiin merkittävästi – noin 30–40 prosentin todennäköisyydellä. Vaikka siis

Etlan laskema kestävyysvajeen pistearvio on pienempi kuin muiden laitosten arviot, se osoittaa merkittävää riskiä nykyisen suuruuden hyvinvointivaltion ylläpitämismahdollisuuksille.

Eräitä vaikutusarvioita

Taulukossa 10 esitetään ETLAn kestävyyslaskelman herkkyyсарvioita talouskasvun, julkisten palveluiden tuottavuuden ja työmarkkinoihin liittyvien tekijöiden suhteen.

Talouskasvun nopeutuminen pienentäisi

TAULUKKO 9: KESTÄVYYSLASKELMAN PERUSURA (% BKT:STA, ELLEI TOISIN ILM.)

	2008	2015	2020	2030	2060	Muutos 2015–2060
Ikäsidonnaiset julkiset menot						
eläkkeet	10,7	113,8	14,5	15,3	15,3	1,5
terveys ja hoiva	7,0	8,5	8,8	9,3	9,7	1,2
koulutus	5,4	6,2	6,1	6,2	6,2	0,0
muut tulonsiirrot		5,1	5,1	5,1	4,8	-0,3
Bruttoveroaste	43,1	44,4	44,4	45,2	45,3	
TyEL-maksut, % palkkasummasta	21,8	24,8	25,9	26,6	26,1	
Kestävyysvaje	50 vuoden horisontti				100 vuoden horisontti	
koko julkinen sektori		2,5			3,0	
TyEL		4,0			4,0	

Lähde: Lassila & Valkonen, 2010.

TAULUKKO 10: VAIKUTUSARVIOITA

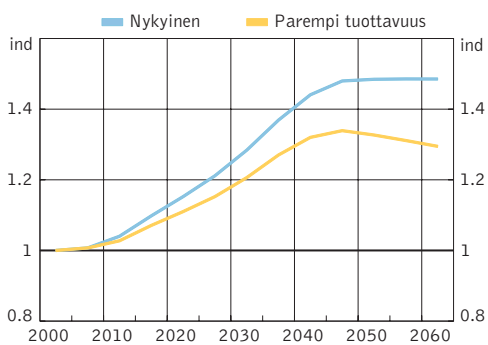
Tapahtuma (muutos perusuraan verrattuna)	Vaikutus kestävyys- vajeeseen, %-yksikköä
talouskasvu nopeutuu 1 %:lla vuodessa	1,0
tuottavuus julkisissa palveluissa kasvaa 0,25 %/v	1,0
nuoret tulevat vuotta aiemmin työmarkkinoille (ilman kielteisiä vaikutuksia koulutukseen ja oppimiseen)	0,3
työttömyysaste on 1 %-yksikön alempi	0,2

Lähde: Lassila & Valkonen, 2010.

kestävyyssvajetta. Taulukon arvioissa kasvun nopeutuminen tapahtuisi tuottavuuden kasvuna, eikä siihen liity työllisyyden kasvua. Tuottavuuden kasvu nostaisi myös palkkoja ja siten lisäksi myös julkisia palkkamenoja. Laskelmassa on oletettu myös tulonsiirtojen seuraavan ansiotason kehitystä pitkällä aikavälillä. Jos tulonsiirrot kasvavat hitaammin, kestävyys paranee enemmän mutta tulonjako muuttuu. Etlan laskelmissa tulonsiirtojen säilyttäminen tulonjaon kannalta yhtä tärkeinä kuin nykyisin on osa oletuksia.

Jos julkisten palveluiden tuottavuus kasvaisi ja säästöä ei käytettäisi julkisten menojen kasvattamiseen, kestävyysvaje pieneneisi merkittävästi. Esimerkiksi terveys- ja hoivamenojen rasitus muuttuisi alla olevan kuvion mukaisesti. Kuvio 21 osoittaa näiden palvelujen tuottamiseen tarvittavien resurssien määrän perusuralla, jos tuottavuus julkisissa palveluissa ei muutu ("Nykyinen") ja jos tuottavuus kasvaisi 0,25 prosenttia vuodessa ("Parempi tuottavuus").

Jos nuorten työmarkkinoille tulo saataisiin aikaistumaan yhdellä vuodella, ilman kielteisiä vaikutuksia koulutukseen ja oppimiseen, kasvaisi kokonaistyöpanos runsaalla



ETLA 11.11.2010

Lähde: Lassila & Valkonen 2010

Kuvio 21: Julkisten palveluiden tuottavuuden kasvun vaikutus terveys- ja hoivamenojen projektioihin

prosentilla. Luvun suhteellinen pienenus selittyy sillä, että nuorten lisätyön tuottavuus olisi alempi kuin työntekijöillä keskimäärin. Kokonaistuotanto kasvaisi puolella prosentilla ja yksityinen kulutus ajan mittaan noin prosentilla. Alentunut työvoimakustannus tekee kannattavaksi lisätä vientiä, vaikka se edellyttää vaihtosuhteen heikkenemistä. Työpänoksen kasvu ja työttömyysmenojen väheneminen parantavat julkisen talouden kestävyttä. Koko julkisen talouden (ml. TyEL-järjestelmä) kestävyysvaje pienenee 0,3 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Työttömyysasteen pieneneminen sekä vähentäisi työttömyysmenoja että kasvattaisi kokonaistuotantoa ja veropohjia.

Kestävyyslaskelmiin liittyvä viestintä

Vuonna 2008 puhjenneella finanssikriisillä on kaksi merkittävää vaikutusta kestävyysarvioihin. Kriisillä on ensinnäkin merkitystä kestävyysarvion lähtötilanteessa. Julkiset varallisuusarvot ovat pienempiä ja velat suurempia. Tämä vaikutus ei Suomen tapauksessa ole kovin suuri, koska velan kasvusta huolimatta velkatilanne on hallinnassa eikä uskottavuusongelmia ole näköpiirissä. Niinpä kun velan suhde bruttokansantuotteeseen kasvaa finanssikriisin vuoksi, sen vaikutus kestävyysvajeeseen on yhtä kuin sellainen pysyvä veronkorotus, jolla velkasuhteen lisäys voidaan pitää yllä. Bruttokansantuotteen kasvu hoitaa osan ylläpitotaakasta, ja veronkorotuksella pitää kerätä reaalikoron ja talouden kasvun erotuksen verran. Taulukon 8 oletuksilla velkasuhteen 10 prosenttiyksikön kasvun vuoksi tarvittaisiin 0,125 prosentin korotus bruttoveroasteeseen. Kuinka paljon velkasuhde kasvaa, ennen kuin finanssikriisin voi katsoa päättyneen, on vielä avoinna. Nykyisen ennus-

tenäkymän mukaan vaikutukset kestävyysvajeeseen jäävät kuitenkin epäolennaisiksi muihin tekijöihin verrattuna.

Kriisillä on Etlan näkemyksen mukaan toinen ja merkittävämpi rooli siinä, että se muistuttaa miksi on varauduttava odotettua huonompaan kehitykseen yleensä ja niissäkin säilytettävä taloudellista liikkumavaraa jos uusi suuri kriisi yllättää. Jos esimerkiksi väestökehitys ja sijoitustuotot johtaisivat aiemmin mainittuun kehityskulkuun, jossa veronkorotustarve näyttäisi ylittävän viisi prosenttiyksikköä, ja silloin tulisi merkittävä finanssikriisi, olisi hyvinvointivaltio todella uhattuna.

Kestävyysarvioiden merkittävät muutokset, aina lähtötilanteen mukaan, ovat yksi osoitus kestävyysarvioihin liittyvästä suuresta epävarmuudesta. Käsitys epävarmuudesta kuitenkin helposti katoaa, kun tuijotetaan kestävyyslaskelmien tuloksena saatavia piste-arvoja. Kestävyysvajetta kuvaavaa julkisen talouden sopeuttamistarvetta vertaamalla Etlä erottautuu optimistina valtiovarainministeriön, EU:n, OECD:n ja IMF:n esittämistä arvioista. Lukujen erojen tärkein yksittäinen selittäjä on terveys- ja hoivamenojen muista poikkeava projektiotapa. Eri kestävyysarvioiden eroavaisuuksiin ei kuitenkaan kannata kiinnittää suurta huomiota. Tällaisiin hyvin pitkän ajan laskelmiin liittyvä epävarmuus on aina suuri.

Erilliskertomuksen luvussa 8.2.1 on osoitettu kestävyyslaskelmien herkkyyden laskelman lähtötilanteen rahoitustasapainolle. Taantuma on merkittävästi vaikuttanut arvioihin julkisen talouden kestävyysvajeesta. Näin ollen tarkastusvirasto painottaa kestävyyslaskelmiin liittyvän raportoinnin ja viestinnän merkitystä. Julkisen talouden sopeuttamistarvetta kuvaavan piste-arvion lisäksi valtiovarainministeriön laskelmissa on tuotava selkeämmin esille kestävyyslaskelman taustalla vaikuttavat tekijät. Kestävyysvajeindikaattoreiden herkkyyden julkisen talouden lähtötilanteen rahoitustasapainon muutoksille tarkoittaa sitä, että taantumalla hennittäessä ja talouden keskipitkän aikavälin näkymien parantuessa myös arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta pienenee. Tämä aiheuttaa vakavan riskin siitä, että kestävyyslaskelmien taustalla olevat rakenteelliset tekijät jäävät huomiotta poliittisessa päätöksenteossa.

Lyhyen aikavälin myönteiset yllätykset, kuten hetkittäinen korkea talouskasvu tai hetkellinen verotulojen hyvä kertymä, eivät riitä tuomaan ratkaisuja julkisen talouden kestävyysongelmaan. Keskeinen viesti on se, että laskelmat osoittavat, että Suomen kansantalouden ja valtion kyky kestää toinen nyt koetun finanssikriisin kaltainen taantuma on merkittävästi heikentynyt.

8.4 Finanssipolitiikan sääntöjen kehittäminen

8.4.1 Menosääntö ja tasapainotavoitteet

Valtiontalouden menokehysten lisäksi Vanhanen II hallitusohjelmaan on kirjattu kaksi valtiontalouden tasapainotilaaan liittyvää tavoitetta. Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoitteli valtiontalouteen yhtä prosenttia BKT:sta vastaavaa rakenteellista ylijäämää vaalikauden lopussa. Hallitusohjelmassa myös lähdettiin siitä, ettei valtiontalouden alijäämä edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2,5 prosenttia BKT:sta.

Vaalikaudelle 2007–2010 asetettujen valtiontalouden tasapainoa koskevien tavoitteiden saavuttaminen olisi vaatinut ennusteita nopeamman talouskasvun toteutumista. Vaalikauden alun aikaisten valtiovarainministeriön ennusteiden mukaan valtiontalous olisi todennäköisesti päätyneet alijäämäiseksi eikä hallituksen tavoittelema yhden prosentin rakenteellinen ylijäämäsuhde olisi toteutunut. Valtiovarainministeriön syksyn 2007 taloudellisessa katsauksessa esittämässä arvioissa kahden prosentin keskimääräinen kasvu oli lähimpänä tilannetta, johon arviot potentiaalisen tuotannon kehityksestä tuolloin viittasivat. Kahden prosentin talouskasvu ei kuitenkaan valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi ollut riittävä hallituksen asettamien tasapaino- ja työllisyystavoitteiden saavuttamiseen. Mikäli talouskasvu olisi ollut keskimäärin kaksi prosenttia, niin vaalikauden lopussa vuonna 2011 julkisen talouden ylijäämäsuhde olisi arvioiden mukaan ollut vajaat kaksi prosenttia. Arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyiden edellyttämästä suhdannekorjatusta ylijäämästä oli 4,5 prosenttia. Näin ollen val-

tiovarainministeriön vuoden 2007 syyskuussa esittämän arvion mukaan kahden prosentin keskimääräisellä talouskasvulla syntyisi julkiseen talouteen kestävyysvaje, joka olisi noin kaksi prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Tämä hallitusohjelmaan sisältyneet jo lähtökohtainen jännite oli siis mahdollista purkaa vain, jos tavoite ”ennusteita nopeammasta talouskasvusta” olisi toteutunut. Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) kiinnitti jo toukuussa 2007 huomiota siihen, että toiveet enustettua nopeammasta talouskasvusta olivat hyvin riskipitoisia ottaen huomioon näiden toiveiden taustalla olevat rakenteelliset uudistukset, joita ei tuolloin kuitenkaan tarkemmin eritelty.²⁹⁷

Vakavasta talouskriisistä johtuen hallitusohjelmassa työllisyydelle ja julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet jäivät joka tapauksessa saavuttamatta. Hallituksen kevään 2009 politiikkariihen linjauksen mukaisesti asetetuista tavoitteesta voidaan suhdannesyistä tilapäisesti joustaa, jos samaan aikaan tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä. Kriisiä ja sen vakavuutta ei olisi ollut mahdollista ennakoida hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vuonna 2007. Tämä korostaa Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa sovellettavan finanssipolitiikan sääntökehikon joustovaatimusta ulkoisten shokkien varalta. Talouskriisin vakavuudesta johtuen hallitusohjelmassa asetetuista tasapainotavoitteista oli siis erittäin perusteltua poiketa. On kuitenkin huomattava, että päätöksiä julkista taloutta vahvistavista rakenteellisista uudistuksista ei ole vielä tehty. Vaikka keväällä 2010 annetussa kehyspäätöksessä vuosille 2011–2014 todetaan, että

²⁹⁷ Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Finland-2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission, 31.5.2007, IMF.

hallitus laatii suunnitelman julkisen talouden vakauttamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi saatuaan käyttöönsä kolmikantaisesti tehtävän valmistelun tulokset syksyn 2010 budjettiriiheen mennessä.

Suomen sääntökehikon ongelmana on pidetty myös sitä, että tasapainotilaa koskevien tavoitteiden yhteys menokehyksiin on ollut puutteellinen. Hallitusohjelmaan sisällytettyä menokehystä ei ole johdettu hallitusohjelman tasapainotavoitteesta, vaan se on asetettu poliittisen harkinnan perusteella. Hallitus päättää vaalikauden alussa budjetin menojen katon koko vaalikaudeksi. Nykyisen hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä vaalikauden kehys asetettiin siten, että se toteuttaa hallitusohjelmassa sovitun 1,3 miljardin euron menolisäyksen vuoden 2011 tasolla. Uuden hallituksen menosääntö on rakennettu edellisen vaalikauden viimeisen niin kutsutun teknisen kehysten varaan tekemällä tähän pohjaan hallitusohjelman mukaiset lisäykset ja painopistemuuтокset. Teknisen kehysten päälle on lisätty toimet, joiden rahoitusvaraus on viety suoraan kehylaskennan takana oleville budjettimomenteille ja kehysiin kuuluvien menojen yhteissummasta on tullut menosäännön sisältävä vaalikauden kehys. Tämä vaalikauden kehysten asettamisessa käytetty toimintatapa korostaa vaalikauden kehysten pohjana olevan peruslaskelman merkitystä kunkin hallinnonalan osalta.

Kehyksiin sitoutuminen ei ole estänyt suhdanneautomaattikkaa toimimasta taantumien aikana, koska suhdanneluontoiset menot ovat Suomessa kehysten ulkopuolella. Kehysmenettely on siis kestänyt taantumien aiheuttaman testin suhdanteiden näkökulmasta. Valtiontalouden kehukset kattavat kuitenkin vain noin yhden kolmasosan koko julkisen talouden menoista. Tämä aiheuttaa ongelmia julkisen talouden kestävyysnä-

kökulmasta sillä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet kohdistuvat erityisesti kunnallisiin palveluihin ja sosiaaliturvarahastoihin. Näin ollen valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuus julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyttä turvaavana välineenä on rajallista. Olisikin erityisen tärkeää, että Suomen finanssipolitiikan säätelyjärjestelmää ja erityisesti kehysmenojen tasoa arvioitaessa kestävyys edellyttämät sopeuttamistarpeet otettaisiin huomioon.

Käytännössä kaikissa kansainvälisten järjestöjen irtaantumisstrategioita koskevissa suosituksissa keskeisenä elementtinä on finanssipolitiikan säännöskehikkojen vahvistaminen finanssipolitiikan uskottavuuden parantamiseksi. Tulevassa finanssipolitiikan säännösten kehittämistyössä ja tulevan vaalikauden tavoitteenasettelussa julkisen talouden kestävyydelle olisi annettava nykyistä suurempi painoarvo.

8.4.2 Lainsäädäntötarpeet

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen havainnot nostavat esiin kysymyksen pitäisikö valtiontalouden ja laajemmin julkisen talouden kehysmenettelyä säätää laissa. Arvioinnissa on erotettava toisistaan se (1) pitäisikö valtiontalouden kehysmenettelyä prosessina säätää laissa Ruotsin tapaan ja se (2) pitäisikö itse finanssipolitiikan sääntö tai ainakin sen perusteet ja pääperiaatteet sisällyttää lakiin. Kysymykseen (2) liittyen laki olisi asiallisesti finanssipolitiikan ja julkistalouden hoidon vastuullisuutta koskeva laki (kansainvälisessä taloustieteellisessä keskustelussa niin kutsuttu Fiscal Responsibility Law).³⁰² Arviointi on perusteltua tehdä paremman säätelyn periaatteiden sekä perustuslaista johdettavien lain

MENOKATON LASKEMINEN NUMEERISEN SÄÄNNÖN AVULLA ²⁹⁸

Vaikka budjetin koko, ja siten myös kehysten taso, on viime kädessä poliittinen päätös, voidaan menokaton asettamisessa hyödyntää numeerista sääntöä. Numeerinen sääntö selventää periaatteita, oletuksia ja mahdollisesti muita finanssipoliittisia tavoitteita, jotka vaikuttavat menojen tasoon. Erityisesti valtiontalouden kestävyuden näkökulmasta on mielekästä esittää kehysten piiriin kuuluvien menojen, tulojen ja budjetin tasapainosäännön, kuten alijäämä- tai velkasäännön²⁹⁹, välinen yhteys.

Finanssipoliittisen liikkumavaran takia numeerisen säännön antama kehystaso on suuntaa antava, ja siten vain apuväline kehystason asettamisessa. Lisäksi numeerinen sääntö vaatii arvioita tuloista, joihin liittyy väistämättä epävarmuutta. Toisaalta kehystenmetelyn taustalla käytettäviin tuloennusteisiin liittyy epävarmuutta, vaikka numeerista sääntöä ei käytetäkään.

Esimerkiksi menokehys vuodelle $t+n$ \hat{E}_{t+n} , joka on yhdenmukainen kyseisen vuoden tuloennusteen R_{t+n} ja tavoitellun budjettitasapainon BT_{t+n} kanssa, voidaan ilmaista seuraavasti:

$$\hat{E}_{t+n} = R_{t+n} + \Delta T_{t+n} - B_{t+n}^T - E_{t+n}^{OC}$$

Kaavassa ΔT_{t+n} tarkoittaa verouudistusten aiheuttamia muutoksia, jotka eivät ole mukana tuloennusteessa, ja E_{t+n}^{OC} merkitsee arvioituja kehysten ulkopuolisia menoja. Tätä yksinkertaisempaa on määritellä menojen enimmäismäärä suhteessa ennustettuun bruttokansantuotteeseen. Myötäsyklisyyden välttämiseksi voidaan käyttää potentiaalista BKT:ta.³⁰⁰

$$\hat{E}_{t+n} = \beta \times BKT_{t+n}^{POT}$$

Kun β on vakio, kasvaa kehystaso samassa suhteessa verotulojen kanssa. Jos veropolitiikkaa muutetaan, täytyy myös menotaso eli β arvioida uudelleen. Oletuksena on myös, että kehysten ulkopuolisiin menoihin ei tehdä muutoksia.

Ruotsissa kehysten määrittelyssä on käytetty sääntöä, jossa menotaso ei riipu tulojen tai BKT:n kasvusta, vaan menot³⁰¹ kasvavat tasaista vauhtia (φ):

$$\Delta \hat{E} = \varphi.$$

Sääntö, jossa menot kasvavat vakioista vauhtia, on äärimmäisen yksinkertainen, ja se lisää ennustettavuutta julkisiin menoihin tarvittavista varoista.

alaa koskevien periaatteiden pohjalta. Ratkaisun tulee olla Suomen oikeusjärjestykseen hyvin sopiva. Arvioinnissa on perusteltua ottaa huomioon finanssipolitiikan ja sen sääntöjen vaikuttavuuden näkökulmat. Euroopan komission direktiiviehdotus neuvos-

ton direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysistä osaltaan vaikuttaa sääntelytarvetta koskevaan arviointiin.³⁰³ Kansainvälinen vertailu muiden maiden käytännöistä ja kokemuksista tarjoaa lisäksi joitakin lisänäkökulmia.

298 Ks. myös muita numeerisia sääntöjä Calmfors: Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? CESifo Economic Studies, 2003, 49:3, s.319–353.

299 Tällainen tasapainosääntö on esimerkiksi Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n 3 prosentin alijäämä.

300 Potentiaalinen (myös luonnollinen) BKT tarkoittaa tuotannontasoa, johon päästäisiin täystyöllisyyden vallitessa ja kaikkien tuotantotehtävien ollessa käytössä.

301 Kaavassa $\Delta \hat{E}$ tarkoittaa kehysten kattamien menojen muutosta.

302 Finanssipolitiikan vastuullisuuden vaatimuksen säätämisestä lailla ja finanssipolitiikan sääntöjen oikeudellisista perusteista hyvä yleisvertailu sisältyy Kansainvälisen valuuttarahaston julkaisussa IMF: Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009. Julkistalouden hoidon vastuullisuuslaeista ks. myös Lienert: Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law, IMF Working Paper WP/10/254.

303 Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysistä koskevista vaatimuksista KOM (2010) 523 lopullinen.

Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n finanssipolitiikan säännöistä kokoaman tietokannan mukaan joka viidennessä niistä IMF:ään kuuluvista kehittyneistä maista, joissa harjoitetaan sääntöperusteista finanssipolitiikkaa, finanssipoliittinen sääntö sisältyy tai perustuu lakiin. Julkistalouden hoidon vastuullisuutta koskevien vaatimusten sijoittaminen lakiin näyttäisi myös olevan lisääntymässä.³⁰⁴ Korkea normihierarkinen asema näyttäisi antavan finanssipolitiikan säännöille lisää pitkäaikaisuutta ja jatkuvuutta sekä siten lisää uskottavuutta ja painoarvoa. Uskottavuuden kannalta finanssipolitiikan sääntöön liittyvät tilivelvollisuuden menettelyt ja tosiasialliset toimeenpanon tehosteet ja sanktiot ovat merkittävämpiä kuin normiperusta tai normihierarkinen asema. Lakiin perustuvien finanssipolitiikan sääntöjen vahvuutena on niiden jatkuvuus erityisesti sellaisissa oloissa, joissa poliittinen päätöksenteko on muuten epävakaa.

Perustuslain tasoiset finanssipoliittiset säännöt ovat harvinaisuus Euroopan unionissa ja muissa läntisen Euroopan maissa tällaisia perustuslain tasoisia finanssipoliittisia säännöistä on Saksassa, Sveitsissä ja Puolassa. Ranskassa on vireillä hanke, jossa pyritään Saksan tapaisen julkisen talouden ja valtiontalouden alijäämää rajoittavan säännön ottamiseen perustuslakiin.

Oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän samankaltaisuuden näkökulmasta erityisen kiinnostava vertailukohta Suomelle on Ruotsi, joka mainitaan usein myös kansainvälisessä finanssipolitiikkaa koskevassa keskustelussa hyvänä esimerkkinä. Ruotsissa säädetään valtiontalouden kehysmenettelyä vastaavasta menokattomenettelystä talousarviolakia vastaavassa laissa, lagen om statsbudgeten (1996:1059). Ruotsin talousarviolain menokattomenettelyä koskevat säännökset on

uudistettu vuonna 2009 lailla 2009:1444 ja säännöksiä on edelleen täydennetty vuonna 2010. Ruotsin laki ei sen sijaan sisällä itse finanssipoliittista sääntöä vaan säätää kehysmenettelyä vastaavasta valtiontalouden menokattomenettelystä menettelytapana. Laki myös säätää, miten hallituksen on raportoitava finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta ja lain 39 § edellyttää, että hallituksen on esitettävä eduskunnalle koko julkista sektoria koskevat ylijäämätavoitteet. Tämä vaatimus on otettu Ruotsin talousarviolakiin vuonna 2010 tehdyllä uudistuksella (SFS 2010:716). Ruotsin talousarviolaki ja menokatot velvoittavat hallitusta talousarvioesityksen valmistelussa. Jos valtiontalouden menokatto uhkaa ylittyä, on hallituksen lain 42 §:n mukaan ryhdyttävä kaikkiin toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin tai esitettävä valtiopäiville tarvittavat esitykset. Ruotsin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään lisäksi talous- ja finanssipolitiikan suuntaviivat sisältävästä niin kutsutusta kevätbudjetista. Varsinaiset sitovat monivuotiset menokatot päätetään varsinaisen talousarvion käsittelyn yhteydessä, mutta nekin on suunnattu pääosin hallitukselle ja ohjaavat valmistelua.

Euroopan komission ehdottama julkisen talouden kehysdirektiivi ei edellytä, että direktiivissä tarkoitetut finanssipoliittiset säännöt olisivat laissa. EU:n direktiivien kansallista täytäntöönpanoa koskevien, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjen yleisten periaatteiden perusteella direktiivin täytäntöönpanolla tulee kuitenkin olla selkeä oikeudellinen perusta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa syntyneen käsityksen perusteella olisi riittävää, että valtion talousarviosta annetun asetuksen ja kehys- ja talousarvioehdotusten laadintaa ja toiminta- ja taloussuunnittelun pe-

304 Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009, s. 11.

riaatteita koskevan valtioneuvoston laadintaperiaatepäätöksen säännökset ja määräykset uudistettaisiin siten, että niissä edellytettäisiin direktiivin mukaisia finanssipoliittisia sääntöjä. Kuntatalouden sisällyttämiseksi vaadittuun finanssipoliittiseen kehikkoon kuntalain peruspalveluohjelmaa koskevien säännösten täydentäminen olisi riittävä tapa täyttää direktiivin asettamat vaatimukset.

Vahva poliittinen sitoutuminen sääntöön sekä avoimuus ja riittävät tosiasialliset sanktiot säännöstä tapahtuvasta perusteettomasta poikkeamisesta ovat olennaisia finanssipoliitiikan sääntöjen onnistumiselle. Säännön mukaisesta linjasta poikkeamisen mainekustannusten ja selitysvollisuuden tulee ylittää linjasta poikkeamisesta syntyvät lyhyen tähtäimen hyödyt. Viime kädessä kyse on siitä, kuinka tärkeänä yhteiskunnassa yleensä pidetään vakaata ja kestävä julkista taloutta ja miten sitä arvioidaan julkisessa keskustelussa.

Näiden seikkojen näkökulmasta kehysmenettelystä valtionalouden suunnittelujärjestelmänä ei ole yleisesti tarvetta säätää laissa. Lakia ei pitäisi myöskään rasittaa säännöksillä, jotka eivät koske perustuslaissa säädettyjen lakivaraumien piiriin kuuluvia ja siten sisällölliseen lain alaan kuuluvia asioita. Valtionhallinnon sisäisestä suunnittelusta ei sinänsä tarvitse säätää lailla. Asia on toinen jos suunnitteluvelvoitteet halutaan ulottaa itsehallinnollisiin toimijoihin.

Perustuslain valtionaloutta koskevat säännökset eivät tunnista mahdollisuutta säätää eduskunnan perustuslaissa tarkoitettua talousarviopäätöksentekoa sitovista finanssipoliittisista säännöistä. Mahdollinen lainsäädäntö koskisi siten Ruotsin talousarviolain tapaan lähinnä hallitusta ja sen harjoittamaa valmistelua.

Valtionalouden kehysmenettelystä ja itse

finanssipoliittisista säännöistä laissa säätämisen etuna on, että tällöin yhteiskunnan vahvin ja arvokkain ohjausinstrumentti, laki, antaa normatiivisen viestin julkistalouden hoidon vastuullisuudesta.

Suomen julkisessa taloudessa on merkittävä ja rakenteellinen kestävyysvaje. Kestävyysvajeen umpeen kuromisessa paine kohdistuu huomattavassa määrin kunnallisverotukseen, jos verojärjestelmää ja palveluiden tuotanto- ja rahoitustapoja koskevia uudistuksia ei tehdä.³⁰⁵ Tämä näkökohta on otettava huomioon myös arvioitaessa finanssipoliitiikan sääntöjen ja niiden lainsäädännöllisen perustan kehittämistarpeita.

Valtionalouden kehukseen sisältyvän menosäännön heikkoutena ja riskinä on sen vaalikausisidonnaisuus. Finanssipoliitiikan säännön ajallista sitovuutta olisi saatava pidennettyä niin, että se voisi ulottua myös seuraavalle vaalikaudelle ja voisi toimia rullaavasti. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on selontekomenettelyn avulla pystytty hakemaan eduskunnan pidemmän aikavälin sitoutumista pitkäjänteisyyttä vaativiin linjaratkaisuihin. Tämä menettely sopisi sinänsä myös finanssipoliitiikan linjan määrittelyn tarpeisiin. Ensi vaalikauden aluksi voitaisiin tavanomaisen kehyselonteon sijasta antaa laajennettu finanssipoliittinen selonteko, jossa kehysten ja hallituksen vaalikaudelle ulottuvan talous- ja finanssipoliittisen linjauksen lisäksi olisi pidemmän tähtäimen julkisen talouden kestävyysohjelma ja siihen liitetyt finanssipoliittiset säännöt, jotka siis ulottuisivat yli vaalikauden.³⁰⁶ Tämä pidemmän linjan selonteko voitaisiin uudistaa esimerkiksi hallituskauden puolivälissä ja ulottaa tässä vaiheessa myös seuraavalle vaalikaudelle. Vuosittainen rullaava valtionalouden kehyspäätös voitaisiin tehdä tämän pidemmän linjauksen puitteissa ja sitä

305 Ks. tästä analyysistä tarkemmin luvussa 8.2.

306 Tämä sisältäisi siis valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 20/2010 tarkoitettun suunnitelman julkisen talouden vakauttamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.

ei välttämättä tarvitsisi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnön VaVM mukaisesti tuoda joka vuosi eduskuntaan selontekona.³⁰⁷

Julkisen talouden kestävyys turvaaminen vaatii tarkastusviraston käsityksen mukaan mittavia lainvalmistelutoimenpiteitä ja kasvua turvaavia uudistuksia. Ne on myös koordinoitava hyvin keskenään. Olisi tehtävä arviointi siitä, minkälaisia voimavaroja pidemmällä aikavälillä perustuslaisissa subjektiivisina oikeuksina turvattujen julkisten palveluiden ja etuisuuksien tuottaminen vaatii ja eriytettävä tämä tavallisten lakien tasoisten resurssitarpeiden määrittelystä. Tämän jälkeen olisi arvioitava, miten perustuslain mukaiset järjestelyt voidaan hoitaa muuttuvissa oloissa ja miten muiden julkisten toimintapolitiikkojen, palveluiden ja etuisuuksien tasoa ja kohdentumista olisi tarpeen muuttaa. Suunnittelun tulee perustua dynaamisille vaikutuksille siten, että esimerkiksi tulevia menoja ja kustannuspaineita aidosti hillitseviin investointeihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan samoin kuin kansantalouden kasvua ja kilpailukykyä turvaaviin ja kehittäviin toimintoihin voidaan kohdentaa asianmukaiset voimavarat. Tämä vaatii poikkeuksellisen laajaa suunnittelua ja valmistelua yli hallinnonalarajojen.

Tässä tilanteessa valtion sekä valtio- ja kuntasuhteen taloussuunnittelua ja finanssipoliittista tavoitteenasettelua koskeva laki, julkisen talouden kestävyys turvaamisesta voisi olla perusteltu ja tarpeellinen ratkaisu. Laki koskisi valtion talousarvioesityksen valmistelua ja ohjaisi siihen liittyvää eri hallinnonalojen valmistelua ja säädösvalmistelua. Sen mallina osaltaan voisivat olla Ruotsin talousarviolain finanssipoliittisten tavoit-

teiden asettamista ja menokattomenettelyä koskevat säännökset. Sisällöltään se voisi osin muistuttaa PARAS-hankkeesta annettua puitelakia. Laki julkisen talouden kestävyys turvaamisesta sisältäisi valtion talousarvioesityksen valmistelua sekä peruspalveluohjelmaa ja kuntien valtionosuuksien ja verotulojen tasauksen suunnittelua ohjaavan finanssipoliittisen säännön. Jos hallitus haluaisi esittää laista poikkeavan talousarvioesityksen, olisi sen samalla esitettävä julkisen talouden kestävyys turvaamista koskevan lain muuttamista. Tämä ei sinänsä mitenkään estä enemmistöhallituksen ja enemmistöparlamentin oloissa laista ilmenevän finanssipoliittisen säännön muuttamista. Erillinen lainsäädäntöprosessi kuitenkin pakottaisi hallituksen perustelevaan poikkeuksen. Tällöin julkisesti punnittaisiin perusteluita ja mahdollisiin riittämättömiin perusteluihin liittyvät mainekustannukset nousisivat.³⁰⁸ Tällä olisi finanssipoliittisen linjan pitävyyttä parantava vaikutus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että julkisen talouden kestävyys turvaamista koskevan lain säätämistä harkittaisiin. Vaihtoehtoisesti voitaisiin valtion talousarviosta annettuun lakiin ja kuntalakiin peruspalveluohjelmaa koskevien säännösten yhteyteen ottaa Ruotsin talousarviolakia vastaavat menettelytapasäännökset. Lailla säätämisen vaihtoehtona on muulla tavoin luoda menettely vaalikauden yli ulottuvien finanssipoliittikan suurten strategisten tavoitteiden ja niihin liitettyjen finanssipoliittikan sääntöjen esittämiselle. Ne ovat välttämätön edellytys julkisen talouden vakauttamiselle ja kestävyysvajeen ratkaisulle Suomessa.

307 VaVM 9/2008 vp.

308 IMF:n analyysien ja niiden perusteella tehtyjen suosistusten mukaan tämä on erittäin olennaista finanssipoliittikan sääntöjen toimivuuden kannalta, ks. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009.

9 Ulkopuolinen valvonta ja finanssipoliittiset instituutiot

9.1 Yhteenveto

Euroopan komissio, OECD ja IMF korostavat ulkopuolisen riippumattoman valvonnan merkitystä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisessa. Riippumaton arviointi parantaa lisäksi talouspoliittista keskustelua ja siten demokratian toimivuutta. Useissa maissa onkin perustettu riippumattomia finanssipolitiikan arviointielimiä, finanssipoliittisia instituutioita. OECD on suositellut Suomelle hallituksesta ja valtiovarainministeriöstä riippumattoman finanssipolitiikan arviointielimen perustamista. Kansainvälisessä keskustelussa hyvänä käytäntönä mainitaan Ruotsin finanssipoliittinen neuvosto (finanspolitiska rådet).

Hallituksesta riippumaton finanssipolitiikan arviointi on hyödyllistä demokratian toimivuuden ja finanssipolitiikan tuloksellisuuden kannalta vain jos se on riittävän asiantuntevaa ja systemaattista. Tämä vaatii myös riittävät voimavarat.

Valtiontalouden kehysmenettelyä tunnetaan suhteellisen vähän valtiovarainministeriön ja eduskunnan asianomaisten valiokuntien ja toimielinten ulkopuolella. Tämä rajoittaa julkisen keskustelun mahdollisuuksia. Suomessa ongelmallista on myös makrotaloudellisten kysymysten ja talouspolitiikan harrastuksen vähäisyys riippumattoman akateemisen tutkimuksen piirissä. Talouspolitiikkaa ja julkisen talouden yksityiskohtia seuraava asiantuntijajoukko on maassamme pieni.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvion perusteella Suomessa olisi tarvetta vahvis-

taa eri politiikkakeinojen valmistelusta riippumatonta asiantuntija-arviointia. Tämä koskee myös suurten säädös-, uudistus- ja investointihankkeiden kustannusten ja hyötyjen arviointia. Tehtävä soveltuu nykyisille tutkimuslaitoksille, esimerkiksi valtion taloudelliselle tutkimuskeskukselle VATT:lle. Asiantuntevan ulkopuolisen arvioinnin ja finanssipolitiikkaan kohdistuvan tutkimuksen vahvistaminen olisi tarkastusviraston käsityksen mukaan muutenkin hyödyllistä.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tärkeintä Suomessa olisi päätöksenteon avoimuuden ja siihen liittyvän julkisen keskustelun lisääminen. Oleellisena osana tätä on talouspolitiikan vaihtoehtoja koskevan tutkimuksen lisääminen nykyisten instituutioiden puitteissa. Lisäkannustimien ja mahdollisuuksien antaminen yliopistoille harjoittaa finanssipolitiikkaan kohdistuvaa tutkimusta ja osallistua julkiseen finanssipoliittiseen keskusteluun on niin ikään hyödyllistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on määrittellyt finanssipolitiikan tietoperustan ja vaikuttavuuden sekä finanssipolitiikan sääntöjen soveltamisen ja noudattamisen pysyväksi tarkastusalueekseen. Tarkastusvirasto hyödyntää tässä perustuslakiin perustuvassa finanssipolitiikan ulkoisessa tarkastuksessa myös riippumatonta tutkimusta ja tarkastusviraston tehtävänsä tueksi kokoamaa ulkopuolista asiantuntijaneuvostoa, joka voi toimia tarkastusviraston tieteellisen neuvoston yhteydessä.

9.2 Ulkoisen valvonnan ja arvioinnin tarve

Ulkopuolisen valvonnan merkitystä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisessa ja siten julkisen talouden kestävyuden turvaamisessa korostetaan sekä Euroopan komission että OECD:n raporteissa. Kansainvälisen vertailun perusteella erilaiset finanssipolitiikan riippumattomat arviointielimet ovat lisääntymässä. Euroopan unionin osalta on kuitenkin todettu, että vaikka sääntöperusteinen finanssipolitiikan harjoittaminen sinänsä on lisääntynyt, on sääntöjen noudattamisen valvonta kuitenkin suhteellisen vähäistä tai heikkoa.³⁰⁹ Finanssipolitiikan sääntökehikoiden ulkopuolinen valvonta on tärkeää myös riittävän avoimuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Tätä kautta luodaan mahdollisuudet myös julkiselle keskustelulle.

Suomessa valtiontalouden kehysmenettely on keskeisin finanssipolitiikan hallintavälineistä. Kehyssäännön rikkominen ei nykyisellään johda muodollisiin sanktioihin. Eräänlaisena kehyssäännön rikkomisen sanktiona voidaan tosin pitää siitä seuraavaa finanssipolitiikan luottamuksen heikkenemistä ja mahdollista talouskehityksen heikentymistä. Kehyksen toteutuksen seuranta on ollut lähes pelkästään kehyspäätökset ja talousarvioesitykset valmistelevalta valtiovarainministeriön vastuulla. Sekä suunnittelu, valmistelu, toteutus ja sen arviointi ovat sa-

man tahon ja pitkälti myös samojen henkilöiden vastuulla. Näin ollen riskinä on, että tarkastelunäkökulma kaventuu ja tiedon esittämisen objektiivisuus vaarantuu. Lisäksi kansainvälisesti menosääntöjen riskinä on todettu, että niitä saatetaan pyrkiä kiertämään järjestelyillä, jotka kokonaisuutena ottaen heikentävät valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon läpinäkyvyyttä.

Kehysmenettely tunnetaan verrattain huonosti valtiovarainministeriön ulkopuolella ja tämä osaltaan rajoittaa asiantuntevaa taloustieteellistä keskustelua Suomen finanssipolitiikan kehikoista ja finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Nykyisellään järjestelmän heikko läpinäkyvyys korostaa tätä ongelmaa. Näin ollen voidaan todeta, että Suomessa sääntökehikon tunnetuksi tekeminen ja siihen liittyvä ulkopuolinen valvonta osaltaan ovat keskeisessä asemassa julkisen keskustelun mahdollistamisessa.

EU-jäsenenä Suomi osallistuu monenkeskiseen seurantaan (vakauserityksen ja kasvusoittiminen, liiallisen alijäämän menettely), jonka yhteydessä erityisesti julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä seurataan tarkoin. Samoin yhteistyö OECD- ja IMF-tasolla kohdistuu hyvin suuressa määrin finanssipolitiikkaan ja julkisen talouden tilaan. Tähän saakka kotimainen seuranta on kuitenkin ollut hyvin vähäistä.

309 Ks. Euroopan komissio, DG ECFIN: Public Finances in the EMU 2009; Euroopan komissio: Recommendation for a Council Opinion on the updated stability programme of Finland, 2009–2013; OECD Economic Surveys, Finland, Volume 2010/4, April 2010; Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector, OECD Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials, OECD 2010. Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n finanssipolitiikan sääntöjä koskeva tietokanta ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF 2009.

9.3 Itsenäiset finanssipoliittiset instituutiot

Taloustieteen kirjallisuudessa finanssipoliittisia instituutioita on ehdotettu ratkaisuksi poliittisen päätöksentekoprosessin ongelmaan. Keskustelun taustalla ovat vastaavat lähtökohdat kuin keskustelussa itsenäisistä keskuspankeista rahapolitiikan osalta. Kirjallisuudessa on esitetty useita vaihtoehtoisia malleja instituution rakenteesta ja mandaatista.

Euroopassa nykyisin toimivat finanssipoliittiset neuvostot poikkeavat toisistaan sekä tehtäviensä että vaikutusvaltansa suhteen. Suomen talousneuvosto on pääministerin johtama hallituksen, tärkeimpien etujärjestöjen ja Suomen Pankin välinen yhteistyöelin. Talousneuvosto tarkastelee keskeisiä talous- ja yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä tarkoituksenaan edistää talouteen liittyvää keskustelua, joka edeltää talouspoliittisia päätöksiä. Talousneuvostossa on pääministerin lisäksi 10–20 valtioneuvoston nimitämää jäsentä, joista osa on myös valtioneuvoston jäseniä.³¹⁰

Belgiaan on perustettu neuvonantoon keskittyvä korkea talousneuvosto (Conseil Supérieur des Finances, High Council of Finance), joka koostuu sekä ulkopuolisista neuvonantajista että maakuntien ja kuntien edustajista, valtion virkamiehistä ja keskuspankin johtajista. Muodollisesti neuvostoa johtaa pääministeri. Neuvoston tehtävänä on seurata julkistalouden kehitystä sekä antaa suosituksia finanssipoliitiikan keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteille. Suosituksia pidetään vaikutusvaltaisina varsinkin maakuntien tasolla.

Tanskassa talousneuvosto (Det Økonomiske Rådet, Economic Council) on samantapainen itsenäinen neuvoa-antava instituutio, jonka puheenjohtajina toimii kolme huippuasiantuntijaa, jotka yleensä ovat professoreita. Asiantuntijat nimittää hallitus ja heidän tulee olla täysin puolueettomia. Puheenjohtajat laativat puolivuositain raportin, jossa arvioidaan talouden suhdannetta ja talouspolitiikkaa sekä esitetään muutosehdotuksia. Raportti luovutetaan hallitukselle, jonka tulee kommentoida sitä. Raportit saavat suurta huomiota mediassa ja niillä koetaan olevan huomattava vaikutus politiikkaan.

Myös Saksassa on oma hallituksen nimittämistä asiantuntijoista koostuva neuvosto (Sachverständigenrat, Council of Economic Experts). Neuvoston jäsenet ovat riippumattomia, akateemisia tai muutoin kokeneita ekonomisteja. Neuvoston vuosittain laatima raportti analysoi kansantaloudellista kehitystä eri näkökulmista, mutta ei sisällä suosituksia politiikkatoimista. Myös Saksassa hallituksen on vastattava raporttiin, mutta yleisen mielipiteen mukaan raportti ei tunnu olevan kovin merkityksellinen.³¹¹

Itävallassa talouden tutkimuskeskus Wirtschaftsforschungssinstitut (WIFO, Austrian Institute for Economic Research) on oikeusasemaltaan itsenäinen yhdistys, jota rahoittavat liittovaltio, osavaltiot ja yhteistyökumppanit. Tutkimuslaitosta valvoo tieteellinen komitea, joka koostuu riippumattomista asiantuntijoista, joihin kuuluu sekä itävaltalaisia että ulkomaalaisia akateemikkoja ja vastaavanalaisten kansainvälisten tutkimus-

³¹⁰ Valtioneuvoston kanslian verkkosivut: <http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/fi.jsp>, 16.12.2010.

³¹¹ Calmfors: Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? CESifo Economic Studies, 2003, 49:3.

laitosten ja organisaatioiden edustajia. Tutkimuskeskus tekee monipuolista taloudellista tutkimusta sekä tuottaa tietoa taloudesta valtiovarainministerin käyttöön. Talousarvion laadinnassa taustalla olevat oletukset ja ennusteet ovat kaikki WIFO:n tekemiä. WIFO:n ennusteet eivät ole perustuneet ylivarovaisuuteen, vaan niiden on todettu pärjäävän varsin hyvin vertailuissa eri rahoitus- ja tutkimuslaitosten ennusteiden kanssa. Talouden tutkimuskeskuksen lisäksi Itävallassa toimii itsenäinen valtion velkatoimikunta (Staatsschuldenausschuss, Government Debt Committee), jonka tehtävänä on osallistua finanssipolitiikasta käytävään keskusteluun ja erityisesti edistää tarvittavia taloudellisia ja verouudistuksia. 15-jäseninen toimikunta julkaisee vuosittain raportin näkemyksistään valtion talousarviosta, talouden tilasta sekä muista tärkeiksi katsomistaan uudistuskohdeista.

Ruotsiin perustettiin vuonna 2007 finanssipolitiikan neuvosto (Finanspolitiska rådet, Fiscal policy council), jonka kahdeksan puolueetonta jäsentä tutkii hallituksen finanssipolitiikkaa suhteessa sen perimmäisiin tavoitteisiin eli pitkän aikavälin kestävyden, ylijäämän ja määrärahakehityksen sekä suhdannevaihteluiden näkökulmista. Arvioinnissa huomioidaan myös kestävä talouskasvu ja työllisyyden tavoitteet. Tarkoituksena on lisäksi arvioida hallituksen talouspoliittisten ehdotusten selkeyttä ja niiden perusteiden laatua sekä herättää yhteiskunnallista keskustelua talouspolitiikasta. Arvioinnistaan neuvosto laatii raportin, jonka valossa eduskunta voi tarkastella hallituksen harjoittamaa politiikkaa.³¹² Neuvoston lisäksi Ruotsissa toimii valtiovarainministeriön alainen suhdanneinstituutti, Konjunkturinstitutet, joka tekee ennusteita sekä analysoi ja tutkii Ruotsin ja kansainvälisen talouden kehitystä.

Suhdanneinstituutin ohella myös toinen valtion virasto, Ekonomistyrningsverket, seuraa budjetin toteutumista.

Hollannissa toimii useita itsenäisiä instituutioita, joilla kullakin on oma roolinsa finanssipolitiikassa: Central Planning Bureau (CPB), tilastokeskus (Statistics Netherlands), tilintarkastustuomioistuin (the Netherlands Court of Audit) sekä kansallinen budjettiperiaatteista neuvoa-antava ryhmä (National Advisory Group on Budgetary Principles). CPB:lla itsenäisenä asiantuntijalaitoksena on keskeinen rooli Hollannin talous- ja finanssipoliittisessa päätöksenteossa, sillä sen luomat ennusteet talouskasvusta, hintojen ja palkkojen kehityksestä sekä julkistalouden tilasta ovat pohjana budjetointiprosessille. Tämän lisäksi CPB tekee eri tahojen pyynnöstä analyyskejä. Ennen parlamenttivaaleja CPB analysoi eri puolueiden vaaliohjelman julkistalouden, makrotalouden kehityksen sekä ostovoiman näkökulmasta. Koska analyysit perustuvat samoille taustaoletuksille, ovat eri puolueohjelmien taloudelliset vaikutukset keskenään verrattavissa. Käytäntö lisää läpinäkyvyyttä, sillä analyysiä varten puolueiden on selitettävä ehdotuksensa niin selvästi, että niiden todelliset kustannukset ja hyödyt tulevat julki. CPB ei kuitenkaan ohjaa finanssipolitiikan tavoitteiden asettamista, vaan kyseinen tehtävä kuuluu neuvoa-antavalle ryhmälle. Budjettiperiaatteista neuvoa-antava ryhmä koostuu sekä ministeriöiden että itsenäisten asiantuntijaorganisaatioiden kuten CPB:n ja Hollannin keskuspankin edustajista. Viimeaikaiset uudistukset Hollannin kehysmenettelystä on tehty juuri neuvonantoryhmän ehdotusten mukaisesti.

OECD on Suomea koskevassa talouspolitiikan maa-arvioinnissa keväällä 2010 suositellut osaltaan tällaisen finanssipoliittisen

³¹² Ruotsin Finanssipoliittinen Neuvosto www.finanspolitiskaradet.se

neuvoston perustamista Suomeen. Ulkopuolinen seuranta ja arviointi ovat hyödyllisiä vain sillä edellytyksellä, että se perustuu vankkaan asiantuntemukseen. Riittävän asiantuntemuksen saavuttaminen valtiontalouden kehysjärjestelmän analysointia varten edellyttää laajaa ja tietoista sekä myös yksityiskohtaista paneutumista valtiontalouteen ja sen monenlaisiin yksityiskohtiin. Valtiovarainministeriön työryhmä kannatti ulkopuolisen arvioinnin järjestämistä sillä edellytyksellä, että sen asiantuntemus varmistetaan.³¹³ Valtiovarainministeriö on keväällä 2010 julkisen talouden tilaa koskevan katsauksensa yhteydessä toistanut käsityksen siitä, että asiantunteva riippumaton ulkopuolinen arviointi olisi hyödyllistä finanssipolitiikan sääntöjen uskottavuuden ja niihin sitoutumisen sekä julkisuuden kautta toteutuvien finanssipoliittisten sääntöjen rikkomisen epämuodollisten sanktioiden toimivuuden kannalta.

Ruotsin finanssipoliittinen neuvosto toimii pitkälti julkista keskustelua lisäävänä toimijana. Analyttistä ja kriittistä, asioihin syvälle puretuvaa keskustelua Suomessa on Ruotsiin verrattuna vähän. Taloudellista kehitystä ja talouspolitiikkaa säännöllisesti seuraava asiantuntijajoukko on meillä pieni, lähinnä taloudellisiin tutkimuslaitoksiin rajoittuva.

Erityisen ongelmallista on makrotaloudellisten kysymysten ja talouspolitiikan harrastuksen vähäisyys riippumattoman akateemisen tutkimuksen piirissä. Erityisen institutionalisoidun ulkopuolisen arviointimenettelyn luominen ei siten ainakaan välittömästi merkitsisi kovin suurta muutosta verrattuna nykytilanteeseen, jossa arviointia tapahtuu lähinnä oma-aloitteisen julkisen keskustelun välityksellä. Ulkopuolisen arviointi-ins-

titution voi toisaalta nähdä pitkävaikutteisena kehittämistoimena, joka voisi ajan myötä johtaa makrotaloudellisen ja ylipäänsä julkista taloutta koskevan tutkimuksen lisääntymiseen ja asiantuntemuksen vahvistumiseen.

Kysymys erillisestä finanssipoliittisesta instituutiosta tai neuvostosta on suhteutettava neuvoston mahdollisiin tehtäviin. Riippumattomat instituutiot voivat ensinnäkin tarjota puolueetonta taloudellisen kehityksen analyysia ja arvioida erilaisten politiikkatoimien hintalappuja. Tarkastusvirasto ja eduskunnan tarkastusvaliokunta ovat viimeksi syksyllä 2010 todenneet muun muassa liikenneväylähankkeiden osalta nykyistä paremman kustannushyötyjä ja kustannusvaikuttavuutta koskevan tiedon tarpeen.³¹⁴ Tehtävän voidaan arvioida soveltuvan parhaiten nykyisille tutkimuslaitoksille ja olennaista on asianmukaisten vaikutusarviointien tilaaminen valmisteluvaiheessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy kansainvälisiin arviointeihin uskottavan ja asiantuntevan riippumattoman valvonnan ja arvioinnin hyödyllisyydestä niin finanssipolitiikan uskottavuuden ja vaikuttavuuden kuin kansanvaltaan kuuluvan julkisen keskustelun ja eduskunnan finanssivallan kannalta. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on perustuslaissa säädettynä ylimpänä valtiontalouden tarkastusviranomaisena arvioida myös finanssipolitiikan vaikuttavuutta ja finanssipoliittisen päätöksenteon, erityisesti eduskunnan finanssivallan käytön tietope-
rustan luotettavuutta ja riittävyttä. Valtion taloudellista asemaa ja sen kehitystä koskevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden ulkoinen tarkastus on niin ikään valtiontalo-

313 Valtiovarainministeriö: Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2007, s. 101–102.

314 Ks. tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle K 20/2010 vp., asiaa koskenut tuloksellisuustarkastuskertomus ja tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 8/2010 vp.

uden tarkastusviraston tehtävänä. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi näin tietyiltä osin toimia finanssipoliittiselle instituutiolle ominaisessa roolissa ja täydentää tällaisen instituution toimintaa.

Jatkossakin valtiontalouden tarkastusvirasto tulee perustuslaissa säädetyssä tehtävässään arvioimaan sitä, onko finanssipoliittikan tietoperusta ja avoimuus ollut riittävä ja onko eduskunnalle ja julkisuuteen annettu oleellisilta osin oikeat ja riittävät tiedot sekä onko mahdollisia finanssipoliittisia sääntöjä noudatettu.

Kokonaisarvio tarkastuksen ja siihen perustuvan Suomen tilanteen ja tarpeiden analyysin osalta on, että ensisijaisina tehtävinä Suomessa on vahvistaa edelleen finanssipoliittisen päätöksenteon ja finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen avoimuutta.

Avoimuuden ja keskustelun lisääminen sekä tutkimuksen lisääminen nykyisten instituutioiden puitteissa ovat ensisijaiset teh-

tävät. Valtiontalouden tarkastusvirasto tulee osaltaan kohdistamaan pysyvästi tarkastusvoimavaroja ja asiantuntemusta finanssipoliittikan tietoperustan, sääntöjen noudattamisen ja tavoitteiden saavuttamisen ulkoiseen tarkastukseen ja hyödyntää tässä tutkimuksia ja jatkossa myös asiantuntijaneuvostoa. Mikäli edellä todetut ensisijaiset toimenpiteet toteutuvat, pitää valtiontalouden tarkastusvirasto erillisen finanssipoliittisen neuvoston perustamista myönteisenä asiana. Neuvoston riittävät resurssit ja mahdollisuus perehtyä asioihin ja asiantuntemus ovat sen onnistumisen kannalta ratkaisevat asiat.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on määritellyt finanssipoliittikan tietoperustan ja vaikuttavuuden sekä finanssipoliittikan sääntöjen noudattamisen pysyväksi tarkastusalueeseen. Tämä erilliskertomus on ensimmäinen koko vaalikauden kattamaan pyrkivä ja OECD:n hyvän budjettiprosessin käytännösääntöjen mukainen vaalikausiraportti.

10 Tarkastusviraston kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut vaalikauden 2007–2010 valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuutta finanssipolitiikan hallintavälineenä. Tarkastuksen pääkysymys oli, saavuttiko valtiontalouden kehysmenettely ja kehysjärjestelmässä asetettu menosääntö sille asetetut finanssipoliittiset tavoitteet ja kuinka toimiva finanssipoliittinen sääntökehikko oli. Valtiontalouden kehyksiä arvioitiin finanssipolitiikalle asetettavien tavoitteiden saavuttamisen eli vaikuttavuuden kannalta. Kehysten toimivuutta arvioitiin lisäksi hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tarkastelemalla, kuinka avointa ja läpinäkyvää valtiontalouden kehysmenettely oli. Tarkastus on osa valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen kokonaisuutta.

Tarkastuksessa ei laajemmin arvioitu sitä, miten hallituksen talouspoliittiset tavoitteet ovat kokonaisuutena toteutuneet tai sitä, kuinka onnistuneita yksittäiset talous- ja finanssipoliittiset toimenpiteet olivat. Tarkastuksessa ei myöskään arvioitu valtiontalouden kehysten ja sääntöperusteisen finanssipolitiikan vaikutuksia yhteiskuntapolitiikan muiden sektoreiden tuloksellisuuteen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto toteaa, että valtiontalouden kehysmenettely on ollut onnistunutta, mutta valtion- ja julkisen talouden hoidon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta voidaan edelleen monilla käytännön toimenpiteillä parantaa. Kehysmenettelyn onnistumisesta huolimatta hyvinvointivaltion jatkuvuus ja rahoitusperusta ovat vakavassa vaarassa. Tarkastusvirasto esittää seuraavat tarkemmat kannanotot ja suositukset:

1 Valtiontalouden kehysmenettely on onnistunut hyvin kehukseen kuuluvien valtion menojen kasvun hillinnässä ja antaa suunnitelmallisuutta taloudenhoitoon

Valtiontalouden kehukset ovat vaalikaudella 2007–2010 pitäneet. Valtiontalouden kehysmenettely on onnistunut valtion menojen kasvun hillinnässä. Valtion menojen kasvu on ollut hitaampaa kuin esimerkiksi kuntien ja sosiaaliturvarahastojen menojen kasvu. Valtiontalouden kehysten talousarviomenojen kasvua hillitsevä vaikutus on ollut merkittävä talouden nousukauden aikana. Menojen kasvun hillinnän ansiosta Suomen valtiontalous ja kansantalous kohtasivat taantumän suhteellisen hyvältä asemalta. Kehysjärjestelmä on näin onnistunut hyvin sille asetetussa päätavoitteessa, valtion menojen kasvun hillinnässä ja menettely on siten tukenut talouden vakautta.

Tarkastuksessa arvioitiin kehysten noudattamisesta annettujen tietojen oikeellisuutta tilintarkastuksen laskennan perusteella. Tämän lisäksi arvioitiin kehysten noudattamiseen liittyvän raportoinnin avoimuutta ja riittävyttä valtion tilinpäätöskertomusten perusteella. Nykyisellään kehysten noudattamista ja siten menosäännön toteutumista koskeva tilinpäätöskertomusraportointi on suppeaa ja budjettitekniikkaa tuntemattomalle vaikeasti avautuvaa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan läpinäkyvyyden lisäämiseksi tilinpäätöskertomuksessa tulisi selkeästi tuoda esille mikä on ollut hallituksen esitys kehukseen kuuluvista määrärahoista. Tämän lisäksi tilinpäätöskertomuksessa olisi eriteltävä kehukseen kuu-

luvut ja kehysten ulkopuoliset määrärahat sekä kertomusvuoden lisätalousarvioiden osalta että eduskunnan talousarvioon tekemien lisäysten osalta. Näin ollen ulkopuolinen näkisi helposti ovatko lopullisen talousarvion määrärahat kertomusvuoden tarkistettun menokehysten mukaisen määrärahakaton puitteissa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ulkopuolisen on edelleen vaikea valvoa kehysten noudattamista, vaikka kehyspäätösten yhteydessä esitettyä hinta- ja rakennekorjauksiin liittyvää informaatiota on parannettu. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen perusteella ei kuitenkaan ole syytä olettaa, että valtiovarainministeriössä tehtyyn laskentaan sisältyisi virheitä tai puutteita. Tarkastusvirasto esittää, että kehysmenettelyn läpinäkyvyyden parantamiseen kiinnitetään kehys- ja talousarviovalmisteluun liittyvässä dokumentoinnissa tulevalle vaalikaudella erityistä huomiota. Hintakorjauksissa käytettäviä indeksien määrää voisi harkita vähennettäväksi ja muutenkin hintakorjausta yksinkertaistaa.

Yleisesti tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion menojen kasvun hillinnän lisäksi valtiontalouden kehukset ovat tuoneet suunnitelmallisuutta, pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta valtion toiminta- ja taloussuunnitteluun. Tällä on taloudenhoidon vakautta ja laatua parantava vaikutus.

2 Kehysten ulkopuolisten menojen kautta suhdannetilanne on tullut otetuksi huomioon. Verotukien vaikuttavuutta tarpeen tarkastella tarkasti ja kriittisesti

Kehysmenettely on kestänyt taantuman aiheuttaman testin suhdanteiden näkökulmasta. Koska suhdanneluontoiset menot

ovat Suomessa kehysten ulkopuolella, kehysiin sitoutuminen ei ole estänyt suhdanneautomaattikkaa toimimasta taantuman aikana. Kehysten sitovuus saattaa kuitenkin johtaa siihen, että elvytystoimenpiteitä suunnataan kehysten ulkopuolelle epätaroituksenmukaisella tavalla.

Kehysten ulkopuoliset talousarviomenot ovatkin kasvaneet lähinnä suhdanneautomaattiikkaan ja elvytykseen liittyen. Kehysten ulkopuolisia menoja olivat laskusuhdanteessa kasvavat automaattiset vakauttajat mutta myös finanssisijoitukset. Liikenneinvestointeja on lisäksi rahoitettu valtiontalouden kehysten ulkopuolelta valtionyhtiöistä ja liikelaitoksista noin 110 miljoonalla eurolla. Tämä osoittaa osin liikenneinvestointien rahoituksen niukkuutta kehysten sisällä ja tarvetta selkeyttää kehysten ja ulkopuolisen rahoituksen suhdetta. Valtionyhtiöiden kautta voidaan periaatteessa myös kiertää kehystä. Elvytykseen käytettiin vuosina 2009 ja 2010 vuositasolla noin 200 miljoonaa kehysten ulkopuolisen valtion asuntorahaston varoja avustuksina ja korkotukina.

Merkittävä kehysten ulkopuolinen menoluonteinen erä ovat verotuet. Verotukien määrä on VAT:n uuden verotukia koskevan perusselvityksen tulosten mukaan lisääntynyt 2000-luvulla. Valtiontalouden kehysmenettely sisältää kannustimia verotukien preferointiin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona, koska verotuet eivät ole kehysmenettelyn kaltaisen seurannan ja kontrollin kohteena. Valtiontalouden kehysmenettelyn rinnalla olisi edelleen terävöitettävä verotukien seuranta niin päätöksenteon yhteydessä kuin jälkikäteisesti. Verotukia pitäisi käyttää vain silloin, kun verojärjestelmän kokonaisuuden toimivuuden ja tulokellisuuden sekä yksittäisen tuen tulokellisuuden arvioinnin perusteella on perusteet verotuen käyttöön politiikkavälineenä. Ve-

rotukien arvioinnissa on otettava huomioon myös niiden käyttäytymisvaikutukset.

3 Menosääntöä täydentäneistä tasapainosäännöistä luovuttiin, mutta luopuminen oli perusteltua

Valtiontalouden menokehysten lisäksi Vanhanen II hallitusohjelmaan on kirjattu kaksi valtiontalouden tasapainotilaan liittyvää tavoitetta. Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoitteli valtiontalouteen yhtä prosenttia BKT:sta vastaavaa rakenteellista ylijäämää vaalikauden lopussa. Hallitusohjelmassa myös lähdettiin siitä, ettei valtiontalouden alijäämä edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2,5 prosenttia BKT:sta. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus tavoittelee talousennusteita selvästi nopeampaa talouskasvua ja tuotavuuden kasvua. Edelleen tavoitteena oli työllisyysasteen tuntuva nostaminen ja rakenteellisen työttömyyden väheneminen. Työttömyyttä tavoiteltiin vähennettäväksi kestävästi alle viiden prosentin tasolle.

Vakavasta taluskriisistä johtuen hallitusohjelmassa työllisyydelle ja julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet jäivät saavuttamatta. Hallituksen kevään 2009 politiikkariihen linjauksen mukaisesti asetetuista tavoitteista voidaan suhdannesyistä tilapäisesti jouttaa, jos samaan aikaan tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä. Kriisiä ja sen vakavuutta ei olisi ollut mahdollista ennakoida hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vuonna 2007. Tämä korostaa Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa sovellettavan finanssipolitiikan sääntökehikon joustovaatimusta ulkoisten shokkien varalta. Taluskriisin vakavuudesta johtuen hallitusohjelmassa asetetuista tasapainotavoitteista oli siis perusteltua poiketa. Val-

tiontalouden leikkaukset taantuman keskeinä olisivat tarpeettomasti syventäneet taantumaa. Kun alijäämän kasvu myös johtui paljolti automaattisten vakauttajien toiminnasta, olisi alijäämärajoitteen kaavamainen soveltaminen johtanut siihen, etteivät automaattiset vakauttajat olisi saaneet toimia tarkoitetulla tavalla. Hallitusohjelman mukaan alijäämätavoitteen lauetessa olisi pitänyt tehdä valtiontaloutta vahvistavia päätöksiä.

Tasapainotilaa koskevien tavoitteiden yhteys menokehyskehyksiin on ollut puutteellinen. Hallitusohjelmaan sisällytettyä menokehystä ei ole johdettu hallitusohjelman tasapainotavoitteesta, vaan se on asetettu poliittisen harkinnan perusteella. Voidaan edelleen kysyä kuinka hyvin muotoiltuja ja mitoitettuja asetetut tasapainotavoitteet olivat. Valtiontalouden kehysmenettelyssä ei ole käytännössä johdonmukaisia ja uskottavia mekanismeja alijäämäsäännön toteuttamiseen. Sanamuotonsa ja valmisteluhistoriansa perusteella alijäämärajoite oli tarkoitettu sovellettavaksi nyt koetun kaltaisessa taantumassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy OECD:n ja IMF:n esittämään kritiikkiin, jonka mukaan Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa finanssipolitiikan sääntöjen olisi tarpeen sisältää enemmän joustavuutta. Esitetyn kritiikin kärki on siinä, että asetettujen tavoitteiden toteutuminen oli merkittävästi sidoksissa talouskasvuun. Talouskasvuun voidaan kuitenkin finanssipolitiikan keinoin pienessä avotaloudessa vaikuttaa vain rajallisesti.

Riskien hallinnan kannalta hallitusohjelma-valmistelun yhteydessä määriteltävän finanssipolitiikan sääntökehikon olisi hyvä perustua useimpien talousennustajien todennäköisimpänä pitämään kehityskulkuun. Tämä on perusteltua ottaa huomioon harkittaessa finanssipolitiikan mitoitusta tulevalle vaalikaudelle.

4 Finanssipolitiikan keskeisenä tavoitteena ollut julkisen talouden kestävyysvajeen turvaaminen on jäänyt saavuttamatta

Valtiontalouden kehysmenettelyn ja sen avulla toteutetun menopolitiikan tavoitteena oli turvata valtiontalouden ja julkisen talouden kestävyys. Hallituskauden lopussa valtiontalous on selvästi alijäämäinen ja kuntatalouskin on alijäämäinen. Julkisen talouden ylijäämä on jäänyt vain sosiaaliturvahastojen varaan. Näköpiirissä ei myöskään ole tämän asetelman olennainen muuttuminen. Hallitusohjelmassa asetettu tavoite kestävyysvajeen turvaamisesta ja puskurin saamisesta ikääntymisen kohtaamiseen on jäänyt saavuttamatta.

Tarkastuksessa arvioitiin julkisen talouden kestävyyslaskelmien sekä julkisen talouden ja valtion taloudellisesta asemasta annettua kuvaa ja kestävyysvajeen liittyviä riskejä. Julkisen talouden kestävyysvajeen koskevan tietoperustan testaamiseksi ja kestävyysvajeen vaikuttavien kestävyyslaskelmien epävarmuustekijöiden vaikutusten arvioimiseksi valtiontalouden tarkastusvirasto teetätti Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksella ETLalla tutkimuksen julkisen talouden kestävyysvajeesta.

ETLAn stokastiseen väestöennusteeseen perustuvassa kestävyyslaskelmassa otetaan huomioon väestöennusteisiin liittyvä epävarmuus. Lisäksi terveys- ja hoivamenojen laskentatapa perustuu sekä ikärakenteeseen että kuolevuuteen. Tällaisella laskentatavalla terveys- ja hoivamenot kasvavat vähemmän kuin pääosin ikärakenteeseen perustuvissa laskelmissa. Ennaltaehkäisevällä terveydenhuollolla ja ihmisten toimintakykyä ylläpitävällä toiminnalla on onnistuessaan merkittäviä mahdollisuuksia menopaineiden hillinnässä. Hoivamenojen sektorilla menopaineiden hillintä edellyttää toisaalta myös tulo-

tason nousun ja julkisten palveluiden kysynnän kasvun välisen yhteyden katkaisemista.

ETLAn valtiontalouden tarkastusvirastolle tehdyn tutkimuksen yhteydessä esitetty arvio kestävyysvajeesta on 2,5 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Väestöennusteisiin ja sijoitustuottoihin liittyvän epävarmuuden huomioiva 50 prosentin luottamusväli on noin kaksi prosenttiyksikköä, ja 80 prosentin luottamusväli noin neljä prosenttiyksikköä leveä. Epävarmuudesta huolimatta vajevarion muuttuminen huonommaksi on syytä ottaa vakavasti. Tarkempi arvio tehdään ETLAn tutkimushankkeen myöhemmissä vaiheissa, mutta aiempien tutkimusten perusteella arvioidaan, että 2030-luvulla veroste voisi olla viisi prosenttiyksikköä nykyistä korkeampi – tai sen sijasta hyvinvointipalveluja leikattaisiin merkittävästi – noin 30–40 prosentin todennäköisyydellä. Jos esimerkiksi väestökehitys ja sijoitustuotot johtaisivat tähän kehityskulkuun, jossa veronkorotustarve näyttäisi ylittävän viisi prosenttiyksikköä, ja silloin tulisi merkittävä finanssikriisi, olisi hyvinvointivaltio todella uhattuna. Vaikka ETLAn laskema kestävyysvajeen pistearvio on pienempi kuin muiden laitosten arviot, se osoittaa merkittävää riskiä nykyisen suuruisen hyvinvointivaltion ylläpitämismahdollisuuksille.

Tarkastuksessa on osoitettu kestävyyslaskelmien herkkyyden laskelman lähtötilanteen rahoitustasapainolle. Taantuma on näin ollen merkittävästi vaikuttanut arvioihin julkisen talouden kestävyysvajeesta. Nykyisen ennusteenäkömään mukaan taantumien vaikutukset kestävyysvajeeseen jäävät kuitenkin epäolennaisiksi muihin tekijöihin verrattuna. Näin ollen tarkastusvirasto painottaa kestävyyslaskelmiin liittyvän raportoinnin ja viestinnän merkitystä. Julkisen talouden sopeuttamistarvetta kuvaavan pistearvion lisäksi on tuotava selkeämmin esille kestävyyslaskel-

kelman taustalla vaikuttavat tekijät. Kestävyyssvajeindikaattoreiden herkkyyden julkisen talouden lähtötilanteen rahoitustasapainon muutoksille tarkoittaa sitä, että taantumien hellittäessä ja talouden keskipitkän aikavälin näkymien parantuessa myös julkisen talouden kestävyysvajeesta pienenee. Tämä aiheuttaa vakavan riskin siitä, että kestävyyslaskelmien taustalla olevat rakenteelliset tekijät jäävät huomiotta poliittisissa päätöksenteossa.

Kriisillä on merkittävä rooli siinä, että se muistuttaa, miksi on varauduttava odotettua huonompaan kehitykseen yleensä ja niissäkin säilytettävä taloudellista liikkumavaraa, jos uusi suuri kriisi yllättää. Tähän uhkaan eivät lyhyen aikavälin myönteiset yllätykset, kuten hetkittäinen korkea talouskasvu tai hetkellinen verotulojen hyvä kertymä, riitä tuomaan ratkaisuja. Keskeinen viesti on se, että laskelmat osoittavat myös, että Suomen kansantalouden ja valtion kyky kestää toinen nyt koetun finanssikriisin kaltainen kriisi ja taantuma on merkittävästi heikentynyt. Tämä tulee valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan ottaa vahvasti ja vakavasti huomioon, kun mietitään finanssipolitiikan tavoitteita ja keinoja vaalikaudelle 2011–2014.

5 Valtiontalouden kehysten kattavuus on liian suppea. Kehykset olisi perusteltua laajentaa koko julkisen talouden kehyksiksi

Valtiontalouden kehykset kattavat vain noin yhden kolmasosan koko julkisen talouden menoista. Tämä aiheuttaa ongelmia julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta sillä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet kohdistuvat erityisesti kunnallisiin palveluihin ja sosiaaliturvarahastoihin.

Näin ollen valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuus julkisen talouden pitkän tähtäimen kestävyyttä turvaavana välineenä on rajallista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on tärkeää, että Suomen finanssipolitiikan säätelyjärjestelmää ja erityisesti kehysmenojen tasoa arvioitaessa kestävyysedellyttämät sopeuttamistarpeet otetaan huomioon. Tulevassa finanssipolitiikan säännösten kehittämistyössä ja tulevan vaalikauden tavoitteenasettelussa julkisen talouden kestävyydelle olisi annettava nykyistä suurempi painoarvo.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kestävyystavoitteen saavuttamisen edellyttämän julkisten menojen kasvun hillinnän kannalta olisi tarpeellista laajentaa valtiontalouden kehykset koko julkisen talouden kattavaksi. Kuntatalous ja sosiaaliturvarahastot sisältyisivät julkisen talouden kehykseen omina kokonaisuuksinaan. Kuntatalouden kehystarkastelu on perusteltua liittää osaksi peruspalveluohjelmaa ja siinä valtion ja kuntien taloussuhteisiin. Kuntatalouden osalta on tarpeen erityisesti rajoittaa myös valtion toimenpiteistä ja sääntelyistä kunnille aiheutuvan kustannusrasituksen kokonaismäärää.

6 Kuntataloudessa on huomattava kunnallisverojen korotuspaine – kunnat eivät tule todennäköisesti selviämään tehtävistään nykyisellä rahoituksella

Valtio on vaalikaudella 2007–2010 pyrkinyt monilla toimenpiteillä vahvistamaan kuntien taloutta. Toimenpiteet ovat estäneet myös lamassa kuntien verotulojen romahtamisen. Siten kuntatalous on säilynyt suhteellisen vakaana osana julkista taloutta. Kuntatalouden menojen kasvu on jatkunut kuitenkin

kin nopeana ja samalla kuntien velkaantuminen on jatkunut. Velkaantumisen lisäksi kuntien suunnitelman mukaisten poistojen, jotka eräin varauksin ja karkeasti kuvaavat myös julkisen palvelurakenteen ylläpitämiseksi tarvittavaa investointitarvetta, ja tehtyjen poistojen välinen poistoero on kasvanut, mikä kertoo kuntatalouden rakenteellisesta heikkoudesta. Kuntatalous kattaa merkittävän osan julkisista kulutusmenoista. Kunnat tulevat myös etulinjassa kohtaamaan ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Arvioiden mukaan nykyisillä valtion ja kuntien välisillä tehtävänjaolla ja rahoitusjärjestelmällä kuntatalouteen kohdistuu noin puolet julkisen talouden kestävyysvajeesta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kuntatalouteen kohdistuu merkittäviä riskejä. Kuntataloudessa kuntaverojen korotuspaine on huomattava. Näin ollen on olemassa merkittävä todennäköisyys sille, etteivät kunnat tule selviämään niille nykyisin kuuluvista tehtävistä.

Kuntatalouden osalta nouseekin esille kysymys valtion ja kuntien tehtävänjaosta ja rahoitusjärjestelmästä. Lisäksi alueelliset erot ovat erittäin suuria ja tämä aiheuttaa tarpeen uusille toimenpiteille ja lähestymistavoille kuntien ja valtion taloussuhteiden järjestämisessä.

7 Talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus on erikseen selvitettävä

Talousarvion ulkopuolella olevat rahastot muodostavat laajahkon poikkeuksen eduskunnan budjettivallasta eikä rahastotaloudesta ole käytössä selkeää kokonaiskuvaa. Rahastoista on kehysten piirissä kattavasti mutta epäsuorasti vain kansantalouden ti-

linpidossa työeläkerahastoksi nykyisin luettava valtion eläkerahasto. Kehityksen myötä on tullut kyseenalaiseksi, tarvitaanko kaikkia nykyisiä rahastoja ja onko niiden tehtävien hoitamiselle rahastojen kautta perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuja välttämättömiä syitä. Seuraavalla vaalikaudella olisikin tarpeen arvioida jokaisen rahaston osalta erikseen rahaston välttämättömyys tehtävien tuokselliselle hoidolle ja tarvittaessa järjestettävä toiminta sekä talous valtion talousarvion piirissä.

Siltä osin kuin talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja ei yhdistetä valtion talousarviotalouteen, olisi ne tarpeen ottaa valtionalouden kehysten piiriin. Merkittävimpiä rahastoja tässä suhteessa ovat valtion asuntorahasto sekä maatilatalouden kehittämisrahasto MAKERA.

8 Valtionalouden kehysmenettelyn pohjalla rakentuvaa sääntöperusteista finanssipolitiikkaa on perusteltua jatkaa seuraavalla vaalikaudella

Kehysmenettely on tuonut vakautta ja suunnitelmallisuutta valtionalouteen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sääntöperusteisesta finanssipolitiikasta saatujen hyödyllisten kokemusten perusteella Suomessa on perusteltua jatkaa finanssipoliittisten sääntöjen soveltamista. Valtionalouden kehysmenettely tarjoaa finanssipolitiikan säännöille selkeän perustan ja jatkokehittämisen mallin. Valtionalouden kehysmenettelyä olisi siten tarkoituksenmukaista jatkaa kehitettynä ja uudistettuna sekä laajennettuna koko julkista taloutta koskevaksi.

Koska kestävyysvajeen aiheuttama riski hyvinvointivaltion jatkuvuudelle ja rahoitukselle on erittäin huomattava, on kestävyys-

vajeen ratkaiseminen perusteltua ottaa seuraavan vaalikauden talous- ja finanssipolitiikan sekä myös lainvalmistelun yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi. Tämä vaikuttaa niin vero- kuin menopolitiikkaan ja olisi tarpeen ottaa huomioon finanssipolitiikan mitoituksessa. Talouskasvua vahvistavat toimet, tuotavuuden parantaminen niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla sekä väestön työmarkkinoille osallistumista, terveyttä ja toimintakykyä edistävät kustannustehokkaat toimenpiteet ovat myös tärkeä osa talouden vakauttamisohjelmassa. Vakauttamisessa tärkeää on myös finanssipolitiikan yleisiä tavoitteita ja suurta linjaa koskeva jatkuvuus yli vaalikausirajan. Jatkuvuus parantaa uskottavuutta ja kotitalouksien ja yritysten mahdollisuuksia suunnitella tulevaisuuttansa.

9 Kehysten hallinnollisen valmistelun avoimuutta on tarpeen edelleen kehittää – suunnittelukierrettä on voimakkaasti vähennettävä

Valtiontalouden kehysten hallinnollinen valmistelu on hyvin järjestetty ja työnjako valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välillä on selkeä. Kehysvalmistelu on tarkastusviraston arvion mukaan toimivaa, mutta sitä vaivaa kiire. Suunnittelukierteestä johtuva kiire heikentää kehysvalmistelun ja yleisesti taloussuunnittelun ja toiminnan laatua ministeriöissä. Yhden suunnitelman valmistuttua laaditaan jo seuraavaa suunnitelmaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää sen vuoksi tärkeänä, että erilaisten suunnitelmien ja lakisäateistenkin sektorisuunnittelujärjestelmien määrää vähennetään ja toiminnanohjausta koko valtioneuvoston tasolla virtaviivaistetaan. Kehysvalmistelu on osa talousarviovalmistelua ja tämä on omaksettujen toimintatapojen myötä johtanut sii-

hen, että ministeriöt budjetoivat käytännössä kahteen kertaan.

Sektoriministeriöissä esitetäänkin kritiikkiä siitä, että valtiovarainministeriön käsittely tapahtuu käytännössä talousarvion momenttien tarkkuudella eikä aito kehysajattelu siitä, että ministeriöt kohdentavat voimavarat hallinnonaloittaisen kehysten puitteissa toteudu. Momenttikohtainen käsittely rajoittaa myös mahdollisuuksia uudelleenkohdennuksiin ja uudistuksiin. Kritiikkiä on aiheuttanut erityisesti se, ettei valtiovarainministeriö ole hyväksynyt momenteilta kertyviä säästöjä käytettäväksi hallinnonalan muissa kohteissa uudistuksiin. Valtiovarainministeriö on puolestaan yleensä esittänyt selkeitä ja hyväksyttävät perustelut menettelylleen. Valtiovarainministeriö ei ole hyväksynyt ulkoisten seikkojen johdosta tulevia automaattisäästöjä uudelleen kohdennettaviksi säästöiksi eikä myöskään kertaluonteista säästöä käytettäväksi pysyvään menotason nostamiseen toisella momentilla. Merkittävin kritiikki koskee sitä, ettei valtiovarainministeriö kerro perusteitaan momenttikohtaisille, sektoriministeriöistä poikkeaville kannanotoille. Valtiovarainministeriön olisikin uudessa kehys- ja talousarviovalmistelun tietojärjestelmässä annettava momenttikohtaiset kannanottonsa ja perustelunsa myös asianomaisen sektoriministeriön käyttöön.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan kehysmenettelyn laatua ja avoimuutta voidaan parantaa sillä, että perusteet hyväksyä tai olla hyväksymättä säästöjä uudelleenkohdennuksiin julkistetaan etukäteen esimerkiksi valtiovarainministeriön antamissa kehusehdotusten laadintamääräyksissä tai kehysten valmisteluohjekirjeessä. Valtiovarainministeriön olisi tarpeen myös sitoutua vahvasti näihin periaatteisiin. Sektoriministeriöiden vastuuta hallinnonalojensa voimavarojen kohdentamisesta ja myös poikkihallin-

nollisten tarpeiden huomioonottamisesta olisi tarpeen vahvistaa.

Valtiontalouden kehyspäätöksen perustana oleva momenttikohtainen oletuslaskelma olisi perusteltua julkistaa. Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan kehys ehdotukset ja momenttikohtainen oletuslaskelma voitaisiin julkistaa heti, kun valtiontalouden kehyspäätös on tehty. Tämä parantaisi myös finanssipolitiikan ja budjetoinnin perusteita koskevan tutkimuksen ja julkisen keskustelun mahdollisuuksia.

Hallitusohjelman yhteys valtiontalouden kehysten valmisteluun on vaikeasti todennettavissa. Kehysvalmistelu kytkeytyy suoraan hallitusohjelmaan, mutta momenttikohtainen tarkastelu ja valmistelu irrottavat taloussuunnittelun politiikkasuunnittelusta. Hallitusohjelman seurantavastuu on valtioneuvoston kanslialla, mutta määrärahasuorituksen kannalta valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslian yhteistyö on olennaista. Hallitusohjelman ja kehysten toteutumisen seurannassa poikkihallinnollisuus on haaste. Ministeriöissä ilmeni eroavaisuuksia hallitusohjelman valmistelun ja seurannan kytköksistä kehysuunnitteluun. Osassa ministeriöistä hallitusohjelmaa koskeva valmistelu oli järjestetty irrallaan kehysuunnittelusta, jolloin syntyy riski, että ministeriön sisäinen näkemys toimien ja määrärahojen yhteneväisyydestä saattaa jäädä vaillinaiseksi. Poikkihallinnollisia kokonaisuuksia olisikin perusteltua tarkastella kehysvalmistelun jokaisen prosessivaiheen aikana ministeriöiden sisäisestä valmistelusta lähtien. Tarkastuksen yhteydessä saatiin havaintoja, joiden mukaan kehukset ovat jännitteisessä suhteessa hallitusohjelman useiden sektorilinjausten kanssa ja ministeriöissä osin koetaan kehysten rajoittavan hallitusohjelman toteuttamista. Taloudellisten raamien ja linjausten sekä yhteiskuntapolitiikan sisältölinjausten

lähentämiseen realistisella tavalla olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota tulevalle vaalikaudella.

Kehysten hallinnollista valmistelua on tarpeen suunnata entistä enemmän kokonaistaloudellisten tavoitteiden suuntaan. Tällöin toteutuu aito kehysajattelu ja vältytään talousarvioesityksen valmistelusta asiallisesti kahteen kertaan.

Kehysvalmistelun ja säädösvalmistelun välistä yhteensovitusta on tarpeen edelleen vahvistaa siten, että kehyksissä linjattavissa säädöshankkeissa voidaan huolehtia paremman sääntelyn periaatteiden ja niiden edellyttämän hyvän vaikutusarvioinnin toteuttamisesta. Säädösvalmistelussa on otettava nykyistä paremmin ja yhtenäisemmin huomioon kehysten taustalla olevat finanssipoliittiset tavoitteet, jotta säädösvalmistelu ei muodostuisi riskiksi julkisen talouden kestävävyydelle.

10 Vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen tietoperusta ja valmistelu ratkaisevan tärkeitä

Vaalikauden ensimmäinen kehyspäätös muodostuu ratkaisevan tärkeäksi koko vaalikauden ajalle niin kokonaismitoituksen kuin eri toimintojen rahoittamisen kannalta. Ensimmäisen kehyspäätöksen valmisteluaikataulu on erittäin kireä. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan ensimmäisen kehyspäätöksen valmisteluun on saatava nykyistä enemmän aikaa ja sen perusteet olisi pystyttävä avaamaan nykyistä paremmin. Uuden hallituksen ensimmäinen kehyspäätös on rakennettu edellisen vaalikauden viimeisen niin kutsutun teknisen kehysten vaaraan tekemällä tähän pohjaan hallitusohjelman mukaiset lisäykset ja painopistemuuтокset. Teknisen kehysten päälle on lisätty

toimet, joiden rahoitusvaraus on viety suoraan kehyslaskennan takana oleville budjettimomenteille ja kehyksiin kuuluvien menojen yhteissummasta on tullut menosäännön sisältävä vaalikauden kehys. Tämä vaalikauden kehysten asettamisessa käytetty toimintatapa korostaa vaalikauden kehysten pohjana olevan peruslaskelman merkitystä kunkin hallinnonalan osalta.

Olisikin harkittava, että hallitusneuvotteluiden ja sen jälkeen valmisteltavan ensimmäisen kehyspäätöksen valmisteluperustaa parannettaisiin edellisen vaalikauden lopussa laajemmalla asiantuntijavoimin tehtävällä kokonaismenoarvioinnilla eli spending review:llä. Peruslaskelmassa perustuslaista johtuvat, muusta lainsäädännöstä johtuvat, jo annetut oikeudelliset sitoumukset sekä jatkuva muu menotaso olisi saatava nykyistä paremmin esille ja samoin esitettävä paremmin erilaiset oletamat ja ennusteet sekä niiden muutosten mahdollinen vaikutus.

Talousarviomäärärahoista ja siten myös kehykseen kuuluvista määrärahoista suurin osa on lakisääteisiä. Tästä seuraa se, että määrärahojen uudelleenkohdentaminen vaatii usein poliittisia päätöksiä myös hallinnonalan sisäisten siirtojen osalta. Näin ollen todellinen liikkumavara on hyvin pieni. Tässä yhteydessä on toisaalta huomattava, että osa lainsäädännöstä on hyvin vanhaa. Menorakenteita ja niiden tarpeellisuutta tulisiikin aika ajoin aidosti tarkastella uudelleen. Nykyinen käytäntö, jossa uusien tarpeiden aiheuttamat määrärahalisäykset tulevat vanhan menorakenteen päälle hallitusohjelmassa kulloinkin asetettujen painotusten mukaisesti ei ole julkisen talouden kestävyyskannalta tarkoituksenmukainen toimintatapa. Mielekkäämpää olisi katsoa mahdollisuuksia toteuttaa uudistuksia ilman menotason nostamista. Nykyinen nopean talouskasvun vuosina omaksuttu toimintata-

pa on johtanut siihen, että vanha menorakenne raahaa mukana hallituskaudesta toiseen, koska priorisointia ei tehdä. Aidot uudelleenkohdennukset edellyttäisivät myös hallinnonalojen peruslaskelman avaamista. Mikäli sektoriministeriöillä on vapaus toimia oman hallinnonalan menokaton puitteissa ilman valtiovarainministeriön momenttikontrollia, priorisointia tehtäisiin ihannetapauksessa vaalikauden aikana jatkuvasti. Tämä koskisi myös lainsäädännön ajanmukaisuuden ja tarpeellisuuden jatkuvaa arviointia. Sektoriministeriöiden haastatteluissa tuotiin esiin momenttikohtaisen tarkastelun jäykkyys sekä näkemys, että hallinnonalan kehysten karkeampi arviointi sopisi niiden ministeriöiden kohdalla, joiden menot ovat lähinnä toimintamenoja, kun taas lakisääteisten menojen muuttaminen edellyttää välttämättä poliittisen tahon hyväksyntää.

11 Valtiovarainministeriö on onnistunut talousennusteissa samalla tavoin kuin muutkin suomalaiset ennustelaitokset

Valtiovarainministeriön talousennusteiden osuvuus kestää vertailun muiden suomalaisten talousennustajien ennusteisiin. Läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että finanssipolitiikan valmistelun raportointi muodostaa selkeän kuvan kokonaistaloudellisen kehityksen ja finanssipoliittisten toimenpiteiden vaikutuksesta valtion tuloihin ja menoihin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan johdonmukaiset perustelut ja huolellinen riskianalyysi on edelleen ensisijainen ennustetyön ja raportoinnin kehittämisen kohde, vaikka selvä parannus aikaisempaan onkin jo toteutunut. Valtiovarainministeriön olisi suositeltavaa ottaa pysyviksi käytännöksi niiden dokumenttien tuottamisen ja ylläpitä-

misen, jotka laadittiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän verotuloennusteiden osuvuutta koskeneen tutkimuksen johdosta annettuun tarkastusvaliokunnan kannanottoon. On kuitenkin syytä korostaa, että talousarvioesitys ja sen taustamateriaalina julkaistava Taloudellinen katsaus muodostavat nykyisellään jo laajan kokonaisuuden, näin ollen lisämateriaalin tuottamista ei katsota tarpeelliseksi. Kehys- ja talousarviovalmistelun taustaksi tuotettavan materiaalin laajuus ja paisuminen tuotiin esille myös tarkastusviraston tarkastuksen yhteydessä tehdyissä sektoriministeriöiden haastatteluisissa. Lisämateriaalin tuottamisen sijaan pääpaino kehittämistyössä tulisikin olla ennusteiden taustalla olevien oletusten ja menetelmien esiintuomisessa. Valtiovarainministeriön verkkosivuilla maaliskuussa 2010 julkaistu budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyitä koskeva malli- ja menetelmäkuvaus on keskeinen osa tätä työtä.

Valtiovarainministeriö on onnistuneella tavalla ryhtynyt uudistamaan verotuloennusteiden perusteiden ja taustalla olevien oletusten esittämistä sekä myös epävarmuuksien esittämistä. Samoin verotukien määrästä on laadittu eduskunnan edellyttämä kokonaisarvio. Valtion talousarvion verotulomenttien perusteluissa on momenttikohtaisesti esitetty tiedot verotuista. Nämä uudistukset on hyvä vakiinnuttaa pysyväksi käytännöksi ja ne antavat suuntaa sille, miten myös muiden keskeisten finanssipolitiikan perustana olevien tietojen epävarmuuksia ja finanssipolitiikan riskejä olisi tarkoituksenmukaista esittää. Valtion piilevän velan kokonaismäärästä ja kehityksestä valtiontalouden kokonaistasolla ja koko julkisen talouden vastuuasemasta ja nettovarallisuuden kehityksestä on niin ikään tarpeen koota nykyistä parempi ja systemaattisempi kokonaiskuva.

12 Finanssipolitiikan perusteiden avoimuutta sekä asiantuntevaa finanssipoliittista arviointia ja analyttistä finanssipoliittista keskustelua julkisuudessa olisi lisättävä

Valtiontalouden kehysten yhteys laajempaan finanssipoliittiseen tavoitteenaseteluun olisi perusteltua esittää vielä selkeämmin ja yksiselitteisemmin. Tässä ja kehysten perusteluissa on tarpeen nykyistä vielä avoimemmin kuvata oletukset niistä vaikutussuhteista, joiden kautta kehyksissä tehtyjen linjausten odotetaan vaikuttavan.

Kehysmenettely tunnetaan verrattain huonosti valtiovarainministeriön ulkopuolella ja tämä osaltaan rajoittaa asiantuntevaa taloustieteellistä keskustelua Suomen finanssipolitiikan kehikoista ja finanssipoliitikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Nykyisellään järjestelmän heikko läpinäkyvyys korostaa tätä ongelmaa. Näin ollen voidaan todeta, että Suomessa sääntökehikon tunnetuksi tekeminen ja siihen liittyvä ulkopuolinen valvonta osaltaan ovat keskeisessä asemassa julkisen keskustelun mahdollistamisessa.

Taloustieteellistä tutkimusta talous- ja finanssipolitiikan eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä eri toimintavaihtoehtojen suhteesta finanssipolitiikan pitkän aikavälin tavoitteisiin olisi tarpeen lisätä. Samoin Suomessa tarvittaisiin nykyistä systemaattisempaa finanssipolitiikan ja sen osien vaikuttavuutta koskevaa tutkimusta. Jälkikäteisen vaikuttavuustutkimuksen tulee olla riippumaton ja erillään etukäteisten politiikkasuositusten esittämiseen tähtäävästä soveltavasta tutkimuksesta ja selvityksistä.

Tarkastusviraston arvion mukaan finanssipoliittisen neuvoston perustaminen voisi parantaa julkista arviointia ja keskustelua. Tämä edellyttää kuitenkin finanssipoliitti-

sen neuvoston riittävää resursointia ja asiantuntemusta. Uuden instituution perustamista tärkeämpää on kuitenkin lisätä päätöksenteon perusteiden ja oletusten avoimuut-

ta, parantaa vaikuttavuustutkimusta ja lisätä julkista keskustelua sekä taloustieteilijöiden osallistumista keskusteluun nykyisten instituutioiden puitteissa.

1 Lait ja asetukset

Hallintolaki (434/2003).

Perustuslaki.

Valtion talousarviosta annettu asetus (1243/1992).

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, valtiovarainministeriö TM 0802, 2.4.2008.

2 Virallislähteet

Council of Europe 2007. Recommendation CM/Rec. (2007)7.

EOAK 2732/2005. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu.

Euroopan unionin neuvoston lausunto Suomen tarkistetusta vakaushjelmasta vuosiksi 2009–2013, 2010/C 138/03.

Hallituksen politiikkariihen kannanotto 24.2.2009. http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2009/Politiikkariihi_0209/fi.pdf.

HE 129/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 133/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 158/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta.

HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 181/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain 30 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 ja 45 b §:n, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.

HE 188/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 202/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 262/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 37/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihoitolain 29b ja 29d §:n muuttamisesta.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 83/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 28 §:n muuttamisesta.

Oikeusministeriö 2004. Hallituksen esitysten laatimisohteet, Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Oikeusministeriö 2007. Säädösehdotusten vaikutusarviointi - Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 53/2010, Valtion talousarvion tasapainottaminen. Perustuslakisääntelyn muutostarve. Helsinki 2010.

PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

SuVL 9/2010 vp. Suuren valiokunnan lausunto. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Eurooppa 2020-strategiasta.

TrVL 2/2009 vp – VNS 3/2009 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto 2/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010 – 2013.

TrVM 1/2008 vp – K 6/2008 vp, K 10/2008 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2008 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2009 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2008. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 2/2007 vp – K 14/2007 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 2/2007 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2006.

TrVM 5/2010 vp – K 11/2010 vp, K 13/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2010 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

U 34/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission vakaus- ja kasvusuunnitelmasta koskevasta säädösehdotuspaketista.

Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista. Annettu 24.4.2003.

Valtiovarainministeriö 2007. Valtiontalouden tarkistettavat kehykset vuosille 2008–2011, VM 17/214/2007, 25.5.2007

Valtiovarainministeriö 2009. Valtiontalouden kehykset vuosille 2011–2014, VM/2202/02.02.00.00/2009

VaVM 20/2010 vp – VNS 2/2010 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 20/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011–2014.

VaVM 33/2008 vp – HE 116/2008 vp, HE 199/2008 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 33/2008 vp. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2009. Hallituksen esitys vuoden 2009 talousarvioesityksen (HE 116/2008 vp) täydentämisestä.

VaVM 4/2005 vp – VNS 1/2005 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2005 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009.

VaVM 4/2006 vp – VNS 2/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2006 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2007–2011.

VaVM 6/2007 vp – VNS 1/2007 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 6/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2008–2011.

VaVM 9/2008 vp – VNS 2/2008 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012.

VaVM 9/2009 vp – VNS 3/2009 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013.

VNS 1/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2008–2011.

VNS 2/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011–2014.

VNS 3/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko: Liikennepolitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. (Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko).

VNS 3/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013.

VNT 1/2003 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmasta.

VNT 1/2007 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmasta.

VNT 2/2003 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmasta.

3 Tarkastusviraston ohjeet, oppaat ja muut asiakirjat

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007. Muistio "Valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipoliittisen raportoinnin tarkastuksen valmistelu", 15.5.2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007. Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2007–2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Esiselvitysraportti "Finanssipolitiikan ennusteet", Diaarinro. 305/54/08.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Lausunto talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportista 252/31/08, 15.9.2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Muistio "Terveystieteiden rahoitus", Diaarinro. 40/54/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 10/2008 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Esiselvitysraportti "Lainsäädännön taloudelliset vaikutukset", Diaarinro. 365/54/08.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Tarkastuskertomus "Perusopetuksen ohjaus ja rahoitusjärjestelmä", Diaarinro. 54/253/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Teemasuunnitelma "Kunta- ja palvelurakenne", Diaarinro. 338/54/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Tilintarkastuksen toimintayksikkö, Väliraportti "Kehysmenettelyn toimivuuden tarkastus vuonna 2008", 22.4.2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Tutkimuksia ja selvityksiä "Finanssipolitiikan sääntöjen tarve", Diaarinro 351/08/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 12/2009 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010. Päivitetty Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2010–2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 13/2010 vp.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto 252/31/08 talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen väliraportissa, 15.9.2008.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 141/2007, Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen. Helsinki 2007.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 168/2008, Valtion kassanhallinta. Helsinki 2008.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 6/1999, Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi. Helsinki 1999.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 184/2009, Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Helsinki 2009.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010, Poliittika-ohjelmat ohjauskeinona. Helsinki 2010.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 208/2010, Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Helsinki 2010.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos "Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi". Diaarinro 365/54/2008.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos "Valtiontaloudelliset vastuut". Diaarinro 434/54/2009.

4 Kirjalliset lähteet

Alesina Alberto & Perotti Roberto 1996. Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*. 89:2 s. 401–406.

Alesina Alberto & Perotti Roberto 1999. Budget deficits and budget institutions. Poterba James M. & von Hagen Jürgen (toim.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* s. 13–36. Chicago: The University of Chicago Press.

Alesina Alberto & Tabellini Guido 1988. Credibility and politics. *European Economic Review* 32:2–3 s. 542–550.

Alesina Alberto 1988. Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. *The American Economic Review*. 78: 4 s. 796–805.

Andersen Torben M. 2005. Is there a role for an active fiscal stabilization policy? *CESifo Economic Studies* 51: 4 s. 511–547.

- Anderson Barry & Minarik Joseph J. 2006. Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting* 5:4 s.159–203.
- Anderson Barry 2009. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting* 2009/1, s. 1–11.
- Auerbach Alan J. 1999. On the performance and use of government revenue forecasts, *National Tax Journal*, vol. 52, no.4, December, p. 765–782.
- Azerki Rabah & Bruckner Markus 2010. Resource Windfalls and Emerging Market Sovereign Bond Spreads: The Role of Political Institutions. IMF Working Paper No. 10/179.
- Barro Robert F. 1979. On the determination of public debt. *Journal of Political Economy* 87 s. 940–971.
- Blanchard Olivier J. & Giavazzi Francesco 2004. Improving the SGP through a proper accounting of public investment. CEPR Discussion paper No. 4220.
- Blinder Alan S. & Solow Robert M. 1973. Does fiscal policy matter? *Journal of Public Economics* 2:4 s. 319–337.
- Blöndal Jón R. & Bergvall Daniel 2007. Budgeting in Austria. *OECD Journal on Budgeting* 7:3 s.39–75.
- Bos Frits 2008. The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau. *OECD Journal on Budgeting* 8:1 s. 7–49.
- Brunila Anne & Kinnunen Helvi 2002. Menokehykset ja finanssipolitiikan kurinalaisuus euromaissa. *Euro & Talous* No.1 s. 18–22.
- Budnevich L. Carlos 2002. Countercyclical fiscal policy. A review of the literature, empirical evidence and some policy proposals. World Institute for Development Economics Research Discussion paper no. 14.
- Buiter Willem H. & Grafe Clemens 2002. Patching up the pact: some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union. CEPR Discussion paper No. 3496.
- Burnside Craig 2005. Fiscal sustainability in theory and practice: A handbook. The World Bank, Washington D.C.
- Calmfors Lars 2003. Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU: What can we learn from monetary policy? *CESifo Economic Studies* 49:3 s. 319–353.
- Dáben Teresa & Detragiache Enrica & di Bella Gabriel & Milesi-Ferretti Gian Maria & Symansky Steven 2003. Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy and Spain. IMF occasional paper No. 225.
- Eduskunta ja Valtioneuvoston kanslia 2008. Eduskuntasanasto. Kielikone Oy, Helsinki.
- Euroopan komissio 2008. Euroopan komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Julkisen talouden laatu EU:n hallintajärjestelmässä, KOM (2008) 387 lopullinen.
- Euroopan komissio 2008. Public Finances in EMU 2008.
- Euroopan komissio 2009. Public Finances in EMU 2009, *European Economy* 5, June 2009.
- Euroopan komissio 2010. Ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, KOM (2010) 523.
- Euroopan komissio DG ECFIN 2009. Sustainability Report 2009, *European Economy* 9/2009.
- Euroopan komissio DG ECFIN 2010. Public Finances in EMU 2010, *European Economy* 4, June 2010.

- Fatás Antonio & Mihov Ilian 2003. The case for restricting fiscal policy discretion. *The Quarterly Journal of Economics*. 118:4 s.1419–1447.
- Fatás Antonio & von Hagen Jürgen & Hughes Hallett Andrew & Strauch Rolf R. & Sibert Anne 2003. *Stability and growth in Europe: towards a better pact*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Fatás Antonio 2005. Is there a case for sophisticated balanced-budget rules? OECD Economics Department Working Papers No. 466.
- Gali J. & Perotti R. 2003. Fiscal Policy and Monetary Integration. *Economic Policy* Vol. 18, Issue 37, s. 533–572.
- Garnaut Ross 2002. Is macroeconomics dead? Monetary and fiscal policy in historical context. *Oxford Review of Economic Policy* 21:4 s. 524–531.
- Getzen T. E. 1992. Population aging and the growth of health expenditures. *Journal of Gerontology*, Vol. 47(3).
- Getzen T. E. 2001. Aging and Health Care Expenditures: A Comment on Zweifel, Felder and Meiers. *Health Economics*, Vol. 10.
- Giuliano Paola & Mishra Prachi & Spilimbergo Antonio 2010: Democracy and reforms: Evidence from a new dataset, IMF Working Paper No. 10/173.
- Golinelli Roberto & Momigliano Sandro 2006. Real-time determinants of fiscal policies in the euro area. *Journal of Policy Modeling*, 28:9, s.943–964
- Haavio Markus 2009. Tuotantokuilu Suomessa, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 105, 1/2009, s.21–33.
- Hakala Samu 2009. Miksi taantuma havaittiin jälkijunassa?, *Tieto&trendit*, 3/2009, s. 10–12.
- Häkkinen U., Martikainen P., Noro A., Nihtilä E. ja Peltola M. 2006. Kuoleman läheisyys ja terveyden- ja vanhustenhuollon menot. Liite 1 raportissa *Kautto ym. 2006*.
- Hallenberg Mark & Strauch Rolf & von Hagen Jürgen 2006. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy* 23:2 s. 338–359.
- Harrinvirta Markku & Puoskari Pentti 2001. Kehysbudjetointi poliittisena päätöksenteko-prosessina. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2001, s. 445–459.
- Ilmakunnas Seija & Kröger Antti & Romppanen Outi (ed.): *Finnish Economy. Structural Indicators 2008*, VATT 2008. Helsinki.
- Jokinen Hannu 2009. Miksi emme vielä viime kesän lopussa nähneet taantumaa/lamaa? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 105, 3/2009, s.335–340.
- Jyränki Antero 2003. *Valta ja vapaus*. Talentum Media, Helsinki.
- Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2001. Country report No. 01/203 Selected Euro-area countries: Rules based fiscal policy and job-rich growth in France, Germany, Italy and Spain. Report with supplementary information.
- Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2007. Finland. Country report No. 07/279.
- Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2007. Finland-2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission, 31.5.2007, IMF.
- Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2007. Manual on Fiscal Transparency. Fiscal Affairs Department. Washington, D.C.
- Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2010. Finland-2010 Article IV Consultation Concluding Statement, 7.6.2010, IMF.

- Kansainvälinen valuuttarahasto IMF 2010. Global Financial Stability Report, October 2010.
- Kansainvälisen valuuttarahasto IMF 2009. Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF.
- Kautto M., Häkkinen U., Laine V., Parkkinen P., Parpo A., Tuukkanen J., Vaarama M., Vihriälä V. ja Volk R. 2006. Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Stakes.
- Keilman N. 2005. Erroneous Population Forecasts. Pp. 7–26 in N. Keilman (ed.) Perspectives on mortality forecasting: Vol II Probabilistic models. Stockholm: Swedish National Social Insurance Board 2005 (Social Insurance Studies 2).
- Keilman N. ja D. Quang Pham 2004. Empirical errors and predicted errors in fertility, mortality and migration forecasts in the European Economic Area, Discussion Papers 386, Research Department of Statistics Norway.
- Keilman, N. 2005. Erroneous Population Forecasts. Pp. 7–26 in N. Keilman (ed.) Perspectives on mortality forecasting: Vol II Probabilistic models. Stockholm: Swedish National Social Insurance Board 2005 (Social Insurance Studies 2).
- Kennedy Suzanne & Robbins Janine 2001. The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper No 16.
- Kiander Jaakko & Virén Matti 1999. Tarvitaanko vielä finanssipolitiikkaa?, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 3/1999.
- Kinnunen Helvi & Railavo Jukka 2010. Poliittikasimulointeja julkisen talouden vahvistamisesta Suomessa, BoF Online 7/2010, Suomen Pankki, Helsinki.
- Kinnunen Helvi 2006. Valtion menokehukset vakauttavat finanssipolitiikka. Euro & Talous No. 3, s.83–88
- Kopits George & Craig Jon 1998. Transparency in government operations. IMF Occasional Paper No. 158.
- Kopits George & Craig Jon 1998. Transparency in government operations, IMF Occasional Paper 158.
- Kopits George 2001. Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament? IMF Working Paper No. 145.
- Korkman Sixten 2008. Maailmantalous ja makrotalouspolitiikka. Suhdanne 2008 no 1.
- Koske Isabell and Pain Nigel 2008. The usefulness of output gaps for policy analysis, OECD Economic Department Working Paper no 621, July 2008.
- Krugman P. ja R. Wells 2006. The health care crisis and what to do about it. The New York Review of Books, Vol. 53 Number 5.
- Krugman Paul 2005. Is fiscal policy poised for a comeback? Oxford review of economic policy 21:4 s. 515–523.
- Kydland Finn E. & Prescott Edward C. 1977. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. Journal of Political Economy 85:3 s. 434–491.
- Lahtinen Markus & Mäki-Fränti Petri & Määttä Kalle & Volk Raija 2009. Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009, Helsinki.
- Laine Veli & Maiväli Mart 2010. Finland: Adjusting to an ageing population, ECFIN Country Focus, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 10.6.2010.

- Lanne Markku 2007. Taloustilastojen merkitys empiiriselle makrotaloudelliselle tutkimukselle, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 103, 4/2007, s. 424–430.
- Lanne Markku 2009. Ennustajien tappiofunktiot ja BKT-ennusteen rationaalisuus, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 4/2009.
- Lassila Jukka & Tarmo Valkonen 2008. Population ageing and fiscal sustainability of Finland: a stochastic analysis, *Bank of Finland Research Discussion Papers*, 28, 2008
- Lehtonen Sanna & Teemu Lyytikäinen & Antti Moisio 2008. Kuntien rahoitus ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistusten toteuttamiseksi, *VATT-tutkimuksia* 141, 2008, Helsinki.
- Lienert Ian 2010. Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law, *IMF Working Paper* WP/10/254.
- Ljungman Gösta 2008. Expenditure Ceilings – A survey. *IMF Working paper* WP/08/282.
- Ljungman Gösta 2009. Top Down Budgeting – An instrument to strengthen budget management. *IMF Working Paper* WP/09/243.
- Loikkanen Heikki A. & Nivalainen Henna 2010. Suomen kuntatalouden kehitys: miten tähän on tultu? Kuntien takauskeskukselle tehty raportti 18.6.2010, *Kuntien takauskeskus*. Helsinki.
- Määttä Kalle 2007. *Veropolitiikka – teoria ja käytäntö*. Edita. Helsinki.
- Meszarits Veronika & Seiwald Johann 2008. Budgetary reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system. *Federal ministry of Finance Working paper* 3/2008. [http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/_start.htm?q=budget reform](http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/_start.htm?q=budget%20reform).
- Milesi-Ferretti Gian Maria 2000. Good, bad or ugly? On the effect of fiscal rules with creative accounting. *IMF working paper* 00/172.
- Milgrom Paul & Roberts John 1992. *Economics, Organization & Management*. Prentice-Hall, Inc. Upper Saddle River, New Jersey.
- Mishkin, F.S. 2007. Estimating potential output, speech at the Conference on Price Measurement for Monetary Policy, Federal Reserve Bank of Dallas, May 2007.
- Moisio Antti & Loikkanen Heikki A. & Oulasvirta Lasse 2010. Public Services at the Local Level – The Finnish Way in Antti Moisio (toim.): *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, *VATT Publications* 56, VATT, Helsinki 2010, s. 155–184.
- Monitoring European integration 13. *Lontoo: Centre for economic policy research*.
- Murchison, S. and Robbins J. 2003. Fiscal policy and the business cycle: a new approach to identifying the interaction, *Canadian Department of Finance Working Paper* No. 2003–06
- Musgrave R.A. 1939. The nature of budgetary balance and the case for the capital budget. *American economic review* 29 s. 260–271.
- Myrsky Matti 2010. *Valtiontalousoikeus*. Talentum, Helsinki.
- Mäenpää Olli 2008. Avoin, tehokas ja riippumaton eurooppalainen hallinto teoksessa *Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 2008*, *Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja* 20, *Joensuun yliopisto* 2008, s. 375–422.
- North D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. *OECD Journal on Budgeting*.
- OECD 2003. *Budgeting in Finland*. *OECD Journal of Budgeting*, Vol 2, Issue 2, s. 119–152.
- OECD 2003. *Fiscal stance over the cycle: Evidence from panel analysis*. Appendix, *Economic Outlook*, No. 74. OECD, Paris.

- OECD 2009. Economic policy reforms: Going for Growth 2009, OECD.
- OECD 2009. Health at glance 2009, OECD.
- OECD 2010. OECD Economic Surveys: Finland 2010. Volume 2010/4.
- OECD 2010. OECD Public Governance Reviews: Finland 2010 – working together to sustain success.
- OECD 2010. Tax Expenditures in OECD Countries. Paris.
- Ogus, Anthony 1995. Rethinking Self-Regulation. *Oxford Journal of Legal Studies* Vol. 15, s. 97–108.
- Orjala Hannele & Tyrkkö Ari 2009. Suhdannetilastoihin kuuluvat revisiot, *Tieto&trendit*, 3/2009, s. 5.
- Oulasvirta Lasse 1996. Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. *Acta Universitatis Tamperensis ser.A vol 494*, 1996, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Panther Stephan 2000. Non-Legal Sanctions. Teoksessa Bouckaert, Bouewijn & De Geest, Gerrit (toim.): *Encyclopedia of Law and Economics, Volume I. General Works, History and Methodology*. Cheltenham, Edward Elgar, s. 999–1028.
- Pehkonen Jaakko 2002. Talousennusteiden osuvuus 1997–2001: valistuneita arvauksia, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 2/2002.
- Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö 1990. Perustuslaki ja valtionalous. Komiteamietintö 1990:7.
- Poterba J.M. 1995. Capital budgets, borrowing rules and state capital spending. *Journal of Public economics* 56 s. 165–187.
- Poterba J.M. 1996. Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States, *American Economic Review* 86, s. 395–400.
- Poterba J.M. 1997. Do budget rules work? Teoksessa Auerbach A. (toim.) *Fiscal Policy*, MIT Press, Boston.
- Pöysti Tuomas 2006. Communicational Quality of Law – a Legal Informatics Perspective. Teoksessa Cecilia Magnusson Sjöberg & Peter Wahlgren (toim.), *Festsrift till Peter Seipel. Norstedts Juridik*, s. 463–493.
- Pöysti Tuomas 2010. OECD:n maa-arvioinnin suositukset antavat hyvää perustaa seuraavan vaalikauden hallinnonuudistuksille. Valtionalouden tarkastusvirasto. Puheet, 31.5.2010.
- Regeringskansliet. Finansdepartementet 2009. Stärkt finanspolitiskt ramverk – Översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. Stockholm. Ds.2009:10. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/28/56/72646266.pdf>.
- Riksrevisionen 2007. Regeringens skatteprognoser. RiR 2007:5. Stockholm.
- Sen Amartya 1990. Justice: Means versus Freedoms. *Philosophy and Public Affairs*, Princeton University Press.
- Sorjonen Pasi 2009. Mikä yllätti suhdanne-ennustajat tällä kertaa?, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 105, 3/2009, s. 347–353.
- Steger Gerhard 2010. Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules, *OECD Journal on Budgeting* Vol 2010/1, s. 12–17, OECD.
- Suomen Pankki 2010. Talouden näkymät 1/2010, Euro & talous erikoisnumero, Helsinki.
- Suomen Pankki 2010. Talouden näkymät 2/2010, Euro & talous erikoisnumero, Helsinki.

Tullock Gordon 1967. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* 5:3, s. 224–232.

Tuori Kaarlo 1985. Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Tyrväinen Timo 2007. "Suomen kasvuluvut arvontakoneesta?", *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 103, 4/2007, s. 431–436.

Vakkuri Jarmo & Kallio Olavi & Tammi Jari & Meklin Pentti & Helin Heikki 2010. Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU -ohjelman tutkimuksia nro 3, Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta nro 218, Helsinki.

Vakkuri Jarmo & Meklin Pentti 2009. Tutkimussuunnitelma 2. luonnos "Kehysmenettely tuotavuuden parantamisen instrumenttina valtion ja kuntien taloudessa", Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos.

Valtioneuvoston kanslia 2006. Poliittikaohjelmat hallitustyössä – Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.

Valtioneuvoston kanslia 2009. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT 2010. Verotuet Suomessa 2009, valmisteluraportit 5, lokakuu 2010.

Valtiovarainministeriö 2001. Budjettisanasto. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 7/2001.

Valtiovarainministeriö 2003. Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Työryhmäraportti 7.2.2003.

Valtiovarainministeriö 2007. Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.

Valtiovarainministeriö 2008. Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartointi ja kehittämislinjausten alustava arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2008, Helsinki

Valtiovarainministeriö 2009. Taloudellinen katsaus syyskuu 2009. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 32a/2009.

Valtiovarainministeriö 2010. Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys, Valtiovarainministeriö 42/2010.

Valtiovarainministeriö 2010. Julkinen talous tienhaarassa – Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.

Valtiovarainministeriö 2010. Peruspalveluohjelma 2011–2014, Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010.

Valtiovarainministeriö 2010. Suomen vakausohjelman tarkistus 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6a/2010.

Valtiovarainministeriö 2010. Taloudellinen katsaus, kevät 2010, Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2010.

Valtiovarainministeriö 2010. Valtiotason arkkitehtuurit -hanke – Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri. 29.6.2010. www.vm.fi.

Valtiovarainministeriön sisäiset prosessikortit.

Valtiovarainministeriön virkamiesmuistio 2.7.2010.

- Vammalle Camila & Charbit Claire 2010. Fiscal Federalism, Recent Developments and Future Trends in Antti Moisio (ed.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsinki, s. 15–58.
- Vesanen Tauno 1970. Valtiontalouden hoidosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja B-sarja N:o 151. Porvoo.
- Virén Matti 1999. Valtion talousarvion tulot ja niiden arviointi, Kansantaloudellinen aikakausikirja, 4/1999.
- von Hagen Jürgen 1998. Budgeting Institutions for aggregate fiscal discipline. Working paper No 01. Center for European Integration Studies, University of Bonn, Bonn.
- von Hagen Jürgen 2002. Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance, Economic and Social Review 33:3, s.263–284.
- von Hagen Jürgen 2006. Fiscal rules and fiscal performance in the European Union and Japan, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 5330, London.
- Wacker Jani 2009. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesta merkityksestä, Tampereen yliopisto.
- Westerhout E. 2006. Does Ageing Call for a Reform of the Health Care Sector? CESifo Economic Studies, Vol. 52, 1–31.
- Zweifel P., Felder S. and Werblow A. 2004. Population Ageing and Health Care Expenditure: New Evidence on the "Red Herring". Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice, Vol. 29, No. 4.

5 Verkkolähteet

- Itävallan Valtiovarainministeriö. http://english.bmf.gv.at/Ministry/_start.htm.
- Politiikkaohjelmat. <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/fi.jsp>.
- Ruotsin Finanssipoliittinen Neuvosto. <http://www.finanspolitiskaradet.se>.
- Talousneuvosto. <http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/fi.jsp>.
- <http://193.208.71.163/indox/tae/index.html>.
- http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtionalous/04_raportointi_ja_valvonta/index.jsp.
- <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/talousarvio/fi.jsp>.
- http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtionalous/01_talousarvio/index.jsp.
- <http://tilinpaatoskertomus.vm.fi/>.

6 Haastattelut

Maa- ja metsätalousministeriö, 15.4.2010, 1 henkilö.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 22.4.2010, 1 henkilö; 23.4.2010, 1 henkilö ja 16.11.2010, 1 henkilö.

Valtioneuvoston kanslia, 26.4.2010, 1 henkilö.

Liikenne- ja viestintäministeriö, 13.8.2010, 2 henkilöä.

Valtiovarainministeriö, Budjettiosasto, 30.8.2010, 5 henkilöä ja 9.9.2010, 1 henkilö.

Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto, 5.3.2010, 2 henkilöä ja 5.10.2010, 1 henkilö.

Valtiovarainministeriö, Valtiovarain controller -toiminto, 9.3.2010, 2 henkilöä.

