

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2010 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä tammikuuta 2011 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä (K 21/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, ylijohtaja Vesa Jatkola, johtava tuloksellisuustarkastaja, OTT Kalle Määttä ja johtava tuloksellisuustarkastaja, KTT Heidi Silvennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- alivaltiosihteeri Jukka Pekkarinen, valtioneuvoston kanslia
- talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen, alivaltiosiht. Martti Hetemäki, budjettipäällikkö

kö Hannu Mäkinen ja finanssisihteeri Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö

- apulaisosastopäällikkö Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimitusjohtaja Sixten Korkman ja dosentti, tutkimusneuvonantaja Jukka Lassila, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA
- taloussuunnittelupäällikkö Torsten Löfman ja päämatematiikko Jorma Jauhiainen, Kansaneläkelaitos
- VTT, dosentti, talousjohtaja Jaakko Kiander, Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
- tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö Eero Lehto, Palkansaajien tutkimuslaitos
- tutkimusjohtaja Markus Lahtinen, Pellervon taloustutkimus PTT
- suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento, Suomen kuntaliitto
- professori Jarmo Vakkuri ja yliassistentti, HTT Jani Wacker, Tampereen yliopisto
- ylijohtaja Aki Kangasharju, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- professori Kaarlo Tuori.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kehysmenettely finanssipolitiikan välineenä

Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää eduskunnalle tässä erilliskertomuksessa valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuuteen finanssipolitiikan hallintavälineenä vaalikaudella

2007—2010 kohdistuneen tarkastuksen havainnot ja suositukset. Erilliskertomus on OECD:n suositusten mukainen koko vaalikauden kattava finanssipolitiikan ulkoisen arvioinnin raportti ja sarjassaan ensimmäinen.

Uskottavan ja vakaan finanssipolitiikan saavuttamiseksi ja valtion menojen hillitsemiseksi sidotaan Suomessa monien muiden maiden tavoin vuosittainen valtiontaloutta koskeva päätöksenteko etukäteen asetettuun tavoitteeseen tai rajoitteeseen, joita erilliskertomuksessa kutsutaan finanssipolitiikan säännöiksi. Suomessa käytössä on hallitusohjelman perusteella valtiontalouden kehysmenettelyssä koko vaalikaudelle asetettava menosääntö ja vuosittain hintakehityksellä ja talousarvion rakenteen muutoksella korjattu valtiontalouden kehys. Kehyksen piiriin kuuluu noin 75 % valtion talousarvion kaikista menoista, mutta vain kolmasosa julkisista menoista.

Finanssipolitiikka on talouspolitiikan osa, jossa kansantalouteen vaikutetaan julkisen talouden tulojen ja menojen kautta. Sen keskeiset tehtävät ovat valtion- ja kansantalouden pitkän aikavälin kestävyteen ja suhdannevaikutusten tasaamiseen pyrkiminen sekä julkisten resurssien oikeudenmukainen kohdentaminen.

Vaalikausille 2003—2006 ja 2007—2010 asetettiin katto vaalikaudella kehyn piiriin kuuluville menoille (vaalikauden kehys). Hallitusohjelmassa (Matti Vanhanen II) on puolestaan esitetty keskeisiä periaatteita harjoitettavalle finanssipolitiikalle, kuten se, että hallituksen tavoitteena on saavuttaa 1 prosenttiyksikön rakenteellinen ylijäämä valtiontaloudessa vaalikauden lopussa, tai se, että valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon taloudellisen kehityksen oloissa saa ylittää 2,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Finanssihallinto-oikeutta ja siihen kuuluvaa valtiontalousoikeutta luonnehditaan oikeutetusti "superioikeudenalaksi", koska siinä noudatettavat periaatteet ja säännöt määrittävät julkisten taloudellisten voimavarojen keräämisen ja jaon. Finanssipolitiikalla on puolestaan merkittävä asema yhteiskuntapolitiikan ohjaajana ja vahva asema hallituksen politiikkasektoreiden joukos-

sa. Kahdessa viimeisessä hallitusohjelmassa on todettu finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden ja sääntöjen ensisijaisuus muihin yhteiskuntapolitiittisiin tavoitteisiin nähden, eli hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kehyspäättöksen puitteissa mahdollista.

Suomessa kehysmenettelyn noudattaminen ja tuloksellisuuden seuranta sekä arviointi on ollut aiemmin lähes pelkästään sen valmistelusta vastaavan tahon eli valtiovarainministeriön vastuulla. Julkinen keskustelu finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta ja tavoitteiden saavuttamisesta korostaa Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n ja OECD:n mielestä ulkoisen arvioinnin ja yleensäkin avoimuuden merkitystä. Kehysmenettelyyn liittyy muiden ohjausjärjestelmien tavoin riski epäonnistua ohjaustehtävässä. Koska kehysmenettely omaa suuren valtiontaloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen, on tarkastusvaliokunnan mielestä tärkeää, että kehysmenettelyn toimivuutta arvioidaan ulkoisen tarkastajan toimesta säännöllisesti.

Finanssikriisi on johtanut siihen, että monissa maissa finanssipolitiikan säännöistä on jouduttu poikkeamaan. Huoli finanssipolitiikan kestävydestä on entisestään kasvanut ja lisännyt osaltaan kiinnostusta finanssipoliittisia neuvostoja kohtaan. Pohdittaessa riippumattoman finanssipoliittisen organin tarpeellisuutta Suomessa, tulee valiokunnan mielestä tarkoin punnita keskenään sen hyödyt, haitat ja kustannukset. Suomen kaltaisessa pienessä maassa ongelman voi muodostaa riittävän korkeatasoisen asiantuntijaresurssin riittävyys ja tehtävien päällekkäisyys muiden toimijoiden, kuten Valtiontalouden tarkastusviraston, kanssa.

Tarkastusviraston erilliskertomuksessa on arvioitu kehysmenettelyn vaikuttavuutta ja toimivuutta finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden ja finanssipolitiikkaa koskevien hyvien käytäntöjen näkökulmasta. Lisäksi tarkastuskriteerinä on ollut avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutuminen valmistelussa, päätöksenteossa ja raportoinnissa sekä säädösvalmistelussa ja siihen liittyvässä taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Tarkastusvirasto on todennut kehysmenette-

lyn onnistuneen sen piiriin kuuluvien menojen hallinnassa. Tarkastuksessa ei ole arvioitu hallituksen finanssipolitiikan tai tehtyjen elvytysten tuloksellisuutta eikä siinä ole arvioitu yksittäisten talous- ja finanssipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Valiokunta pitää hyvänä tarkastelun laajentamista jatkossa myös finanssipolitiikan sisältökysymyksiin.

Kuluvalla vaalikaudella 2007—2010 finanssikriisin seurauksena kohdattiin syvä kansainvälisen talouden taantuma. Viimeistään tämä tapahtuma osoitti kansainvälisen talouden ja rahoitusjärjestelmän sekä Suomen talouden keskinäiset riippuvuussuhteet. Vuonna 2009 bruttokansantuotteen supistuminen 8 prosentilla oli itenäisyyden ajan suurin. Suomen valtiontalous muuttui ylijäämäisestä voimakkaasti alijäämäiseksi. Finanssipolitiikkaa ja kehysmenettelyä jouduttiin soveltamaan aivan toisenlaisissa olosuhteissa, kuin hallituksen ohjelmaa laadittaessa vuonna 2007 ennakoitiin. Meneillään olevat euroalueen vakauttamisjärjestelyt (esim. Kreikka ja Irlanti) ovat myös lisänneet Suomen oikeudellisia ja taloudellisia vastuita ja muodostavat näin julkisen talouden kestävyydelle uudenlaisen haasteen ja myös uhan. Valiokunnan mielestä tarkastusvirastossa tehty työ antaa nyt eduskunnalle hyvän mahdollisuuden vaali- ja kehyskauden taitteessa arvioida finanssipolitiikan sääntöjä ja kehysmenettelyä sekä tuoda esille kehittämistarpeita.

Kehysmenettely eduskunnan finanssivallan ja säädösvallan näkökulmasta

Eduskunnan budjettivalta ohittaa oikeudellisesti finanssipolitiikan kehykset ja finanssipolitiikan säännöt, mutta kehyksillä ja finanssipolitiikan säännöillä on merkittävä tosiasiallinen vaikutus vuotuisen talousarvion sisällön kannalta.

Suomessa perustuslain 7 luvun valtiontaloutta koskeissa säännöksissä ei ole mainintaa valtiontalouden kehyksistä. Kehysmenettelyssä sovellettava menosääntö asetetaan hallitusohjelmassa, joka perustuslain 62 §:n mukaisesti annetaan tiedonantona eduskunnalle.

Valtiontalouden kehysten käsitettä ei suoraan sisälly myöskään valtion talousarviosta annettuun lakiin. Talousarviolain vuonna 2010 voimaan tullut 12 §:n säännös liittyy kehysmenettelyyn. Tällä hetkellä normihierarkkisesti korkein säädös, jossa säädetään valtiontalouden kehysmenettelystä, on valtion talousarviosta annettu asetus. Asetuksen 1 §:n mukaan valtiontalouden kehysehdotusten laadinta ja valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä ovat osa vuositista valtion talousarvion valmisteluprosessia. Kehysmenettelystä ja kehysvalmistelusta annetaan tarkempia hallinnollisia määräyksiä valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön antamissa laadintamääräyksissä.

Perustuslain 3 §:n ja 81—83 §:n nojalla eduskunnalle kuuluu Suomessa finanssivalta eli valta päättää valtion tuloista ja menoista. Eduskunta käsittelee myös vaalikauden kuluessa tehtävät kehyspäätökset. Tämä perustuu omaksuttuun käytäntöön. Valtioneuvoston kehyspäätös on annettu kevätistuntokaudella eduskunnalle selontekona, joka ei tiedonannon tavoin johda äänestykseen valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta. Selontekomenettely mahdollistaa eduskunnan kannanotot hallituksen suuntaan. Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 9/2008 vp — VNS 2/2008 vp) tuonut esiin tarvetta arvioida sitä, onko kehyspäätös tarkoituksenmukaista käsitellä vuosittain selontekona, vai voitaisiinko menettelyä joinakin vuosina keventää. Eduskunnan puhemiesneuvosto on asettanut työryhmän arvioimaan erityisesti eduskunnan talousarvioesityksen käsitteilyn nykykäytäntöjä ja niiden kehittämistä. Työryhmän määräaika päättyy 31.3.2011. Sama määräaika on asetettu myös valtioneuvoston puolella työskentelevälle, valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistä pohtivalle työryhmälle. Valiokunta pitää hyvänä vaalikauden ensimmäisen kehyksen ja syksyn budjettiesityksen käsittelyä jatkossa samanaikaisesti muun muassa vaaliajankohdan muutoksesta johtuen.

Hallitusohjelman ja valtiontalouden kehyksen merkitys on kasvanut myös säädösvalmistelussa, vaikkakaan valtiontalouden kehykset tai koko vaalikauden kehys eivät muodollisesti ra-

joita hallituksen tai eduskunnan päätösvaltaa lainvalmistelussa, hallituksen esitysten antamisessa tai lakiehdotuksista päätettäessä. Kehysmenettelyn ja hallitusohjelman kehittyminen 2000-luvulla on tuonut pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta valtion menotalouteen. Kehysmenettelyn selvänä vahvuutena on sen poliittinen sitovuus ja uskottavuus. Huomattava merkitys on hallituskauden alussa muodostettavalla kehyksellä, johon hallitukset ovat sitoutuneet koko toimikautensa ajaksi. Varjopuolena on valiokunnan mielestä kehyksen joustamattomuus, joka näkyy muun muassa siinä, että vaalikauden aikana havaittujen, hallitusohjelmaan sisällyttämättömien lainsäädäntötarpeiden on vaikea edetä prosessissa.

Budjettilait ja niille eduskuntatyössä annettu erityisasema ovat valtiokäytännössä syntyneitä ilmiöitä. Lain nimeäminen budjettilaiksi oikeuttaa lakiesityksen jättämiseen siten, että eduskunnalle jää tosiasiallisesti niukasti aikaa sen sisällölliseen tarkasteluun. Vuositasolla näitä on noin viidesnes kaikista hallituksen esityksistä. Tarkastusviraston mukaan lakiesityksen budjettilakina käsittelyn perusteet tulee selkeyttää ja lisäksi on edellytettävä, että budjettilakina käsittelyn peruste todetaan hallituksen esityksessä. Näissä lakiesityksissä valtiontaloudellisten vaikutusten tarkastelulla tulisi olla erityistä painoa.

Kehysmenettelyn avoimuus ja tietoperusta

Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota kehysmenettelyn tietoperustaan jo aiemmin lausunnossaan (TrVL 2/2009 vp — VNS 3/2009 vp). Lausunnossa todetaan, että finanssipoliittisen päätöksenteon perustaminen oikeille ja riittäville tiedoille ja päätöksenteon perusteiden riittävä dokumentointi nostavat esille myös kysymyksen valtiontalouden kehyksiä koskevan selonteon käsittelyn merkityksestä eduskunnassa ja eduskunnan roolista talous- ja finanssipoliittikan ohjauksessa ja päätöksenteossa. Eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmis-

telu sekä finanssipoliittikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan toteuttamaan valtiontalouden valvontaan.

Finanssipoliittikan ja kehysmenettelyn valmistelussa avoimuus, läpinäkyvyys ja objektiivisuus ovat hyvän hallinnon keskeisiä periaatteita. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan objektiivisuus tarkoittaa finanssipoliittikan valmistelun perustana käytettävien ennusteiden ja laskelmien osalta pyrkimystä esittää erilaiset riskit, herkkyydet, skenaariot ja todennäköisyydet ilman, että pyrkimyksenä on johdatella arviointien käyttäjiä tiettyyn tarkoitushakuiseen johtopäätökseen. Objektiivisuus tarkoittaa myös velvoitetta pyrkiä mahdollisimman hyvään laatuun ja luotettavuuteen finanssipoliittisessa valmistelussa käytettävien ennusteiden ja laskelmien valmistelussa ja dokumentoinnissa.

Finanssipoliittikan ja valtiontalouden kehysten valmistelussa talouden kehitystä kuvaavilla skenaariolla, kestävyys- ja kestävyysvajelaskelmilla on keskeinen merkitys. Sekä skenaariot että kestävyyslaskelmat reagoivat hyvin herkästi oletuksiin tehtyihin muutoksiin. Esimerkiksi muutokset työllisyysasteen kehityksessä vaikuttavat olennaisesti kansantalouden ja julkisen talouden kehitysarvioihin. Tästä syystä erisuuruisiin oletusvaihtoehtoihin perustuvien laskelmien esittäminen valmistelussa on tärkeää. Vaihtoehdot tarjoavat päätöksentekijöille edellytykset arvioida valmisteluaineiston luotettavuutta ja objektiivisuutta. Monipuolisen ja luotettavan perusteluaineiston esittäminen on tarpeellista siitäkin syystä, että valtiovarainministeriö on saanut osakseen kritiikkiä siitä, että sen kestävyyslaskelmat antavat liian synkän kuvan julkisen talouden kehityksestä.

Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n tutkimustulosten mukaan avoimuus ja läpinäkyvyys parantavat luottamusta julkisen talouden hoitoon, vähentävät valtion lainanoton kustannuksia sekä parantavat kykyä sopeuttaa julkinen talous pitkällä aikavälillä kestäväälle ja talouskasvua tukevalle tasolle. Ne mahdollistavat myös muille asiantuntijoille kuin tekijöille mahdolli-

suuden arvioida tuleviin epävarmuuksiin perustuvia riskejä.

Avoimuus ja läpinäkyvyys liittyvät myös eduskunnan finanssivallan turvaamiseen. Tietoperustan puutteet kaventavat tosiasiallisesti eduskunnan finanssivaltaa ja vahvistavat kehysten valmistelijan valtaa. Eduskunnan finanssivaltaan kuuluu aiemmin mainittujen lisäksi valta valvoa ja arvioida julkisen talouden hoitoa ja sen onnistuneisuutta. Tarkastusviraston mukaan on tärkeää, että eduskunnalla on mahdollisuus saada ajallaan oikeat ja riittävät tiedot julkistalouden ja finanssipolitiikan vaihtoehtoista ja tavoitteista sekä tavoitteiden toteutumisesta. Avoimuus ja läpinäkyvyys mahdollistavat myös parlamentaarisen ja julkisen keskustelun asiasta.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että valtiontalouden kehysten tietoperustaa, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä selkeytetään ja parannetaan. Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehäksiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumista koskevalle seurannalle.

Talousarvion ulkopuolinen valtiontalous

Rahastot

Valiokunta on jo aiemmin ehdottanut talousarvion ulkopuolisen talouden saattamista paremmin eduskunnan tietoisuuteen. Valiokunta on pitänyt tärkeänä ja ehdottoman tarpeellisenä valtion konsernitaseen muodostamista. Valtion kokonaistaseeseen kuuluisivat talousarviotalouden lisäksi myös valtion rahastot, liikelaitokset ja yhtiöt. Tuloslaskelman (budjetin) ja taseen samanaikainen tarkastelu antaisi kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta, kuten varoista ja veloista sekä sitoumuksista ja vastuista. Yhtenäisin ja yleisesti hyväksyttyin menetelmin laadittu valtion kokonaistase olisi omiaan lisäämään rahoittajien ja veronmaksajien luottamusta julkisen talouden hoitoon (TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp). Tarkastusvaliokunnan mielestä eduskunnalla tulee olla kokonaiskäsitys valtion todellisesta taloudellisesta tilanteesta. Tilanne ei hahmotu vain talousarvio-

taloutta tarkastelemalla. Eduskunta onkin hyväksynyt kannanoton, jonka mukaan hallituksen tulee parantaa eduskunnan tiedonsaantia talousarvion ulkopuolisista rahastoista vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksesta alkaen (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp).

Rahastotalous on taloudellisesti merkittävä kokonaisuus. Valtion talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen talous on yli 25 mrd. euroa. Tästä valtion tulevien eläkemenojen maksuun tarkoitetut valtion eläkerahaston sijoitukset olivat 10,6 mrd. euroa. Vuonna 2009 rahastoista maksettiin budjettimenon luonteisia siirtomenoja lähes 750 milj. euroa. Osa näistä maksuista oli sellaisia, jotka kuuluessaan valtion talousarviotalouteen olisivat kuuluneet menosäännön piiriin. Rahastot hoitavat valtion pysyviä tehtäviä, ja niiden menot ovat valtion menoja. Rahastot luetaan kansantalouden tilinpidossa valtionhallintoon valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta, joka on osa työeläkesektoria. Valtionhallintoon luettavien rahastojen tulot ja menot vaikuttavat mm. Euroopan talous- ja rahaliiton sääntöjen mukaan seurattavaan julkisen talouden ja valtionhallinnon ali- tai ylijäämään ja Suomen EMU-velkaan.

Rahastot ovat sellaisenaan merkittävä poikkeus eduskunnan budjettivallasta. Finanssipolitiikan avoimuus, vaikuttavuus ja läpinäkyvyys puoltaisivat sitä, että valtiontalous pidettäisiin mahdollisimman yhtenäisenä kokonaisuutena valtion talousarviotalouden piirissä. Näin toimien mm. kaikki tulot ja menot voidaan kohdentaa käyttötarkoituksiinsa kokonaiskuvan perusteella. Silloin eri menotarpeet kilpailevat aidosti eikä osaoptimointi tule kysymykseen.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että jokaisen rahaston osalta arvioidaan erikseen, onko perustuslain 87 §:ssä tarkoitettut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella.

Valiokunta ei näe myöskään estettä sille, että talousarvion ulkopuolella olevat rahastot tulisivat kehysmenettelyn piiriin, vaan pitää tätä perusteltuna. Merkittävimpiä rahastoja ovat tässä suhteessa valtion asuntorahasto ja maatilatalou-

den kehittämisrahasto. Tarkastusviraston mukaan eduskunnan tiedonsaanti rahastojen toiminnasta on vähäistä ja rahastojen talousarvion ulkopuolinen asema kaventaa eduskunnan budjettivaltaa.

Valtionyhtiöt

Valtiolla on mittava yhtiövarallisuus, ja suoran pörssiomistuksen arvo 24.11.2010 markkina-arvoon perustuen oli yli 11 mrd. euroa ja Solidiumin kautta muissa pörssiyhtiöissä lähes 9 mrd. euroa eli yhteensä noin 20 mrd. euroa. Tällä on myös finanssipoliittista merkitystä. Lisäksi valtiolla oli julkisesti noteeraamattomien yhtiöiden osakkeita ja osuuksia, joiden kirja-arvo oli 7 187 milj. euroa.

Valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten toiminta on valtiontalouden kehysten ulkopuolella. Pääomasijoitukset yhtiöihin ja liikelaitoksiin ovat talousarviossa kehysten ulkopuolisia finanssisijoituksia. Tarkastusviraston mukaan osakeyhtiölaki sallii huomattavan väljästi osakeyhtiömuodon käyttämisen myös muiden kuin liikelatoudellisten tehtävien hoitamiseen. Ainoana omistajana toimiva valtio voi tehdä vapaasti yhtiön tavanomaisesta toimivallanjaosta poikkeavia päätöksiä yhtiössä. Valtionyhtiöitä onkin käytetty muun muassa investointihankkeiden rahoittamiseen silloin, kun kehyksistä ei ole voitu osoittaa investointihankkeelle tarvittavaa rahoitusta. Näin menetettiin Oulu—Seinäjoki -radan peruskorjaushankkeen rahoituksessa, kun VR maksoi yhteensä 80 milj. euroa rakentamishankkeen menoista, vaikka rautatienpitäjänä on valtio. Myös Finavia (ent. Ilmailulaitos) on osallistunut kehäratahankkeen rahoitukseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei yhtiöiden joustavia toimintamahdollisuuksia käytetä kehysten kiertämistarkoituksessa.

Liikenneinvestoinnit

Tarkastusvaliokunta on useaan otteeseen ottanut kantaa liikenneinvestointeihin valtiovarainvaliokunnalle antamissaan joko budjettia tai valtiontalouden kehymiä koskevissa lausunnoissa

(TrVL 4/2009 vp — HE 138/2009 vp, TrVL 3/2010 vp — VNS 2/2010 vp). Lausunnoissaan valiokunta on korostanut liikenneinvestointien tärkeyttä ja merkitystä koko kansantalouden näkökulmasta. Vaalikausi ja valtiontalouden kehyskausi ovat liikenneinvestointien suunnittelun ja toteutuksen kannalta liian lyhyitä ajanjaksoja. Investointiohjelmaa on tarkasteltava vähintään 10—15 vuoden aikajänteellä. Valiokunnan mielestä budjettirahoituksen on oltava myös jatkossa pääasiallinen liikenneinvestointien rahoitustapa, mutta tämä ei estä myös muiden rahoitusmallien käyttöä. Tarkastusvaliokunnan perusviesti on aiemmin ollut, että liikenneinvestointien budjetointikäytäntö samoin kuin niiden käsittelytapa kehyksessä vaativat vielä perusteellista selvittämistä ja kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaisen toimintatavan kehittämistä. Nyt vaali- ja kehyskauden taittuessa on valiokunnan mielestä oikea aika edetä ja tehdä muutoksia liikenneinvestointien käsittelytapaan.

Valiokunta edellyttää, että kehysmenettelyn rakennetta muutetaan ja otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa kannattavien ja itsensä takaisin maksavien liikenneinvestointien tekemisen ja välitarkastelun.

Verotuet ja kehysmenettely

Merkittävä kehysten ulkopuolinen menoluonteinen erä ovat verotuet. Valiokunta on jo aiemmin todennut (TrVM 2/2007 vp — K 14/2007 vp), että verotukea suunniteltaessa tarvitaan tietoa tuen vaikutuksista ja kohdentumisesta. Koska verotuesta päätetään aina lailla, tärkeässä asemassa ovat hallituksen esitykset ja erityisesti säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi. Verotukien käytännön hyödyistä ja muista vaikutuksista on vain vähän tutkittua tietoa saatavilla. Eduskunnan päätöksenteon kannalta olennaista olisi tietää, saadaanko verotuel-la aikaiseksi toivottuja vaikutuksia paremmin kuin budjetin kautta myönnettävällä suoralla tuella. Koska verotuki ei ole vuosittaisessa budjettikäsittelyssä mukana, vaikutukset eivät tule näkyviin. Verotuki voi jatkua vuodesta toiseen

ilman, että sen vaikutuksia ja tuen tosiasiallista euromäärää mitenkään seurataan.

Samalla valiokunta katsoi, että verotuista talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa eduskunnalle annettavan informaation määrä on olennaisesti vähentynyt eikä verotukien käsitteily enää anna oikeaa ja riittävää kuvaa niiden valtiontaloudellisesta merkityksestä. Verotukia ei myöskään käsitellä ja huomioida menokehyksiä asetettaessa. Valiokunnan mielestä tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa kehysmenettelyä helpommaksi tavaksi rahoittaa uusia tarpeita nähdään verotuet. Niiden avulla hallinnonalan on mahdollista tukea jotakin toimintaa ilman, että muita menoja olisi vastaavasti vähennettävä. Verotuen valinta tukimuodoksi vain sillä perusteella, että näin menetellen pysytään hallinnonalan menokehyksessä, ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista. Tukikeinon valinta verotuen ja suoran budjettituen välillä on tehtävä muiden kuin kehysvaikutusten perusteella. Valiokunnan kannanottoehdotuksen mukaisesti eduskunta edellytti, että hallitus laatii verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä.

Valtiovarainministeriön asettaman hankkeen toimesta on tehty eduskunnan edellyttämä verotukiselvitys Verotuet Suomessa 2009 (VATT Valmisteluraportit 5/2010). Raportti on koko verolainsäädännön kattava kartoitus verotuista. Se sisältää myös aiemmasta raportoinnista puuttuvien verojen kautta kanavoidut verotuet. Samalla on päivitetty aiemmin raportoitujen verotukien perusteet. Verotuista yli puolet muodostui tuloverotuksen piiriin kuuluvista verotuista. Vuonna 2009 voimassa olleesta verolainsäädännöstä löytyi yhteensä 201 verotukea, joista 40 % löytyi uusista tarkastelluista veromuodoista.

Verotuella eli veromenolla tarkoitetaan verojärjestelmään sisältyviä poikkeamia yleisestä normiverotuksesta. Menetetyn verotulon mukaisessa laskennassa (ns. nettomenetelmä) arvioidaan, kuinka paljon voimassa olevat verosta vapauttamiset, verovähennykset, alennetut verokannat ja muut verohuojennukset vähentävät julkisen

vallan verotuloja. Se kuvaa saamatta jäänyttä verotuloa eli tuesta verovelvolliselle koituvaa nettoetua tiettyä vuonna. Verotuki laskeaan yleensä säännös kerrallaan muiden säännösten ollessa muuttumattomia.

VATT:n selvityksen mukaan verotukien yhteismäärä vuonna 2009 oli vähintään 17,6 miljardia euroa. Suhteessa bruttokansantuotteeseen verotuet olivat 10 % ja suhteessa verotuloihin 23 %. Vuonna 2007 verotukien kokonaismäärä oli VATT:n verotukiarvion mukaan 12,9 miljardia euroa, mikä vastasi noin 7 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Vuoden 2009 talouden taantuman ja sitä seuranneen valtion nopean velkaantumisen seurauksena verojärjestelmäämme ja sen vaikuttavuutta on jouduttu arvioimaan perusteellisesti uudelleen. Tämä arviointityö ja sitä koskeva julkinen keskustelu on parhaillaan käynnissä. Valiokunnan mielestä tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella koko veropohjan laajuutta ja verotukien vaikutuksia. Huoli julkisen sektorin ja hyvinvointipalvelujen rahoituksen riittävydestä on lisääntynyt, ja siksi myös julkistalouden veropohjan vahvistaminen on entistä tärkeämpää.

Suhtautuminen verotukiin julkisen tuen muotona on viime vuosina jossain määrin muuttanut suuntaa. Verotukia on jälleen sekä vaadittu että toteutettu enenevässä määrin. Samalla niitä koskeva taloudellinen raportointi on etääntynyt budjettivalmistelusta ja eduskunnan budjettikäsittelystä. Valiokunnan mielestä kehityssuunta on ongelmallinen etenkin julkisten menojen valvonnan ja mitoituksen kannalta. Kun samanaikaisesti on siirrytty tiukkaan kehysbudjetointiin, on se valiokunnan mielestä lisännyt verotukien houkuttelevuutta. Finanssipolitiikan kehyspäätökset ja menosäännöt saattavat toimia kannusteena muuntaa suoraa budjettitukea verotukiksi.

Verotukien käyttö politiikkavälineenä edellyttää valiokunnan mielestä paitsi riittäviä perusteluja myös huolellista vaikutusten arviointia koko verojärjestelmän toimivuuden ja yksittäisen tuen tuloksellisuuden ja vaikutusten kannalta. Valiokunnan mielestä tarkentuneet laskelmat verotukien todellisesta arvosta ja määrästä anta-

vat nyt huomattavasti paremman tietopohjan vero- ja tukipolitiikan valmisteluun. Valiokunnan mietintöön (TrVM 8/2010 vp — K 20/2010 vp) sisältyvän päätösehdotuksen mukaisesti eduskunta on edellyttänyt, että verotuet saatetaan hallituksen toimesta samalla tavoin valvonnan ja seurannan piiriin kuin budjetin kautta myönnetty määrärahat. Verotukiraportointia on pidettävä jatkossakin ajan tasalla ja laskentamenetelmiä kehitettävä. Tärkeää on suunnata huomiota myös siihen, kenelle verotuet tosiasiallisesti kohdentuvat ja millaisia käyttäytymisvaikutuksia niillä on. Kehysmenettelyn rinnalla on edelleen terävöitettävä verotukien käsittelyä osana budjettiprosessia.

Valiokunta edellyttää, että jatkovalmistelussa on myös tarpeen selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn. Esimerkiksi verotukien kokonaismäärästä päättäminen on perusteltua osana finanssipolitiikan sääntöjä.

Kuntatalouden kestävyys ja peruspalveluohjelma

Kuntien taloudella on keskeinen rooli julkisen talouden kestävyysarvioinnissa. Kunnat vastaavat laajalti mm. sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja sivistystoimen palvelujen järjestämisestä. Kunnat hoitavat myös monia esim. ympäristöön, infrastruktuuriin, elinkeinotoimintaan, liikuntaan ja vapaa-aikaan liittyviä tehtäviä. Lainsäätäjän harkinnassa olevien palveluiden osalta valtiolla on vastuu huolehtia siitä, että kunnille asetetut tehtävät ja palveluvelvoitteet voidaan rahoittaa. Valtio vaikuttaa lainsäätäjänä merkittävällä tavalla kuntatalouden tuloihin.

Kuntatalouden tuloista suurimman osuuden muodostavat verotulot ja valtionosuudet. Niiden yhteinen osuus kuntien tuloista on n. 76 %, josta valtionosuudet v. 2009 olivat n. 21 %. Arvioitaessa vuosien 2009 ja 2010 tietojen perusteella kuntatalouden tilannetta on otettava huomioon finanssikriisin takia tehty kuntien taloutta vahvistavat poikkeukselliset toimenpiteet. Kuntien rahoitusasemaa parannettiin kasvattamalla tilapäisesti vuosiksi 2009—2011 kuntien osuutta yhteisöverosta. Tämän vuosittaisen vaikutuksen

arvioitiin olevan n. 400 milj. euroa. Myös työnantajan kansaneläkemaksun muutoksilla oli vaikutusta kuntien taloustilanteeseen (v. 2009 n. + 80 milj. euroa ja v. 2010 n. + 200 milj. euroa). Vuonna 2010 kunnallisveroaste nousee keskimäärin 0,4 prosenttiyksikköä, mikä lisää kuntien tuloja n. 320 milj. euroa. Kiinteistöveroprosenttien korotus nostaa kuntien tuloja lähes 190 milj. euroa.

Valtiovarainministeriön 20.12.2010 julkaiseman suhdannekatsauksen mukaan kuntatalous kohenee v. 2010 tasapainoon, kun kuntien verotulojen kasvu nopeutuu 4,5 %:iin ja henkilöstömenojen kehitys on ollut maltillista. Kuntien odotettua paremman verotulokehityksen taustalla ovat erityisesti kunnallis- ja kiinteistöverojen tuntuvat kiristykset sekä valtion yhteisöverosuuden tilapäinen korottaminen. Vuosina 2011—2012 kuntien verotulojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin n. 3 % eli selvästi taantuma edeltäneitä vuosia hitaammin.

Tulokehityksen piristymisestä huolimatta kuntien talouden kestävyyttä heikentää velkaantumisen kasvu. Vuonna 2000 kuntien ja kuntayhtymien lainakanta oli 4 miljardia euroa ja vuoden 2010 lopulla se oli ennakotietojen mukaan n. 12 miljardia euroa. Kuntien talouden kestävyyttä heikentää myös se, että kuntien menojen kasvu on ollut tulojen kasvua nopeampaa. Kustannuskehityksestä aiheutuvia rahoitusvajaita kunnat ovat joutuneet kattamaan lainanotolla.

Valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa toteutetaan lakisääteisen peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Valtiontalouden kehyspäättöksen yhteydessä valmistellulla peruspalveluohjelmalla ja vuosittaisella peruspalvelubudjetilla parannetaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa.

Peruspalveluohjelmassa tulee kuntalain mukaan arvioida kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdä ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtä-

vien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalveluilla tarkoitetaan kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämistä ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Pääpaino on kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa. Niiden kustannukset muodostavat yli kolme neljäsosaa kuntien kokonaismenoista.

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 välistä yhteistyötä. Peruspalveluohjelmamennettelyn tavoitteena on, että peruspalveluohjelma on työväline, jonka avulla olisi helpompaa hallita kunnan järjestämien palvelujen ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa.

Peruspalveluohjelmamennettelyn ongelmana on, ettei erilaisten lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksia kuntien talouteen arvioida riittävän hyvin. Kunnat kokevat ongelmalliseksi sen, että valtio lisää lainsäädännöllä kuntien tehtäviä ja kustannuksia alimitoitettulla budjetoinnilla, jolloin kustannukset jäävät kuntien maksettaviksi. Valtion ja kuntien rahoitussuhteen vaikutusarvioinneissa pulmana on tietojen epäyhtenäinen ja yhteismitaton esittämistapa, jonka vuoksi ei pystytä arviomaan säädösten kokonaisvaikutuksia. Peruspalveluohjelmaan ja siihen liittyvään peruspalvelubudjettiin kirjatut valtion toimenpiteet ovat pääsääntöisesti valtiontalouden kehysten asettamien rajoitteiden piirissä. Kunnille asetetut velvoitteet ja tehtävät taas eivät ole. Tästä syystä kehysjärjestelmä sisältää nykyisellään riskin siitä, että julkisten tehtävien ja vel-

voitteiden laajennukset on helpompi säätää kuntien kuin valtion tehtäväksi.

Valiokunta edellyttää *kuntatalouden kestävyiden turvaamiseksi, että valtiontalouden kehysiin sisällytetään pitävä rajoite sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kunta- sektorille.*

Kehysiin sisältyvässä peruspalveluohjelmassa on syytä paneutua nykyistä tehokkaammin niihin toimiin, joilla turvataan pitkällä aikavälillä hyvinvointivaltion ja aivan erityisesti terveys- ja hoivapalvelujen rahoituksen kestävyys.

Julkisen talouden kestävyyslaskelmat

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa kykyä hoitaa nykyisen velan ja tulevien menojen rahoitus. Kestävyysvaje puolestaan kuvaa nykyisen tilanteen ja rahoituksellisesti kestävästä politiikka- ja toimintatavan välistä eroa. Kestävyysvaje kertoo kuinka paljon julkisen talouden rahoitusasemaa tulee sopeuttaa pitkän aikavälin kestävyiden turvaamiseksi.

Kestävyysvajeen analysoinnissa käytetään kestävyyslaskelmia. Kestävyysvajetta arvioidessa kiinnitetään huomiota siihen, mistä kestävyysvaje johtuu. Tätä varten muodostetaan kestävyysvajetta kuvaavia indikaattoreita. Kestävyysindikaattoreiden kolme keskeistä osatekijää ovat julkisen talouden rahoitusaseman lähtötaso, julkisen talouden velka-aste suhteessa kokonaistuotantoon sekä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet. Kestävyysvajelaskelmia tekevät valtiovarainministeriön lisäksi mm. tutkimuslaitokset ja Suomen Pankki.

Kestävyysvajelaskelmien suurin ongelma on niihin liittyvä epävarmuus. Viime vuosien talouden kehitys osoittaa, että lyhyenkin jakson talouskehityksen ennustaminen on vaikeaa. Mitä pitemmälle tulevaisuuteen talouden kehitystä arvioidaan, sitä suuremmaksi epävarmuustekijät muodostuvat. Laskelmat ovat myös varsin herkkiä laskentaoletusten muutoksille, sillä jo pieniinkin muutoksissa perusoletuksissa muuttua merkittävästi laskelmien lopputuloksia. Lisää epävarmuutta laskelmiin tuo tulevan väestökehi-

tyksen arviointi. Näkemys tulevasta väestökehityksestä on muuttunut varsin paljon 2000-luvun alusta ja jopa vuodesta 2007. Väestökehityksellä on laskelmissa vaikutuksia mm. terveys- ja hoivapalvelujen kustannuksiin.

Eri tahojen tekemien kestävyyslaskelmien tuloksissa on suuria eroja. Esimerkiksi valtiovarainministeriön laskelmien mukaan kestävyysvaje on 5,5 % ja Etlä puolestaan päätyy laskelmissaan 2,5 %:n kestävyysvajeeseen. Laskelmien tulosten eroihin vaikuttavat suuresti edellä kuvatut epävarmuustekijät ja laskelmien lähtöoletukset, jotka paljolti selittävät laskelmien tulosten eroja. Olennaista tuloksissa on se, että maamme julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydessä on vajetta, joka edellyttää julkisen talouden sopeuttamistoimenpiteitä. Laskelmien toinen tärkeä tulos on se, että julkisen talouden kyky ottaa vastaan talouskriisejä on heikentynyt.

Tarkastusvaliokunnan mielestä kehysmenettelyllä julkisen talouden kestävyttä ei ole pystytty riittävästi edistämään. Koko julkisen talouden kestävyden turvaamiseksi pitkän aikavälin taloussuunnitteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kehysmenettelyä ei ole kytketty asianmukaisesti pitkän aikavälin talouspoliittisiin tavoitteisiin. Kehysten finanssipoliittista vaikuttavuutta heikentää myös niiden suppea kattavuus.

Kehysten joustavuus

Yhteiskunnan ja talouden rakenteelliset muutokset sekä hallitusohjelmassa tehty poliittiset linjaukset edellyttävät painopistemutoksia muutuneiden tarpeiden mukaisesti eli resurssien uudelleen kohdentamista suhteessa aiempiin kehyspäätöksiin ja talousarvioihin. Tarkastusviraston mukaan menojen aktiivinen uudelleenkohdentaminen kehysjärjestelmän sisällä on ollut vähäistä sekä hallinnonalojen välillä että myös niiden sisällä. Valtiovarainministeriössä kehysmenettelyn joustavuuden puutetta pidetään uudistetun kehysmenettelyn suurimpana pettymyksenä. Vaikka kehysmenettelyn joustavuutta on kehitetty, ei kehysmenettelyn uudistuksen yhteydessä tavoiteltu joustavuus ole toteutunut.

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 yhtäällä vastaa samansuuruinen vähennys toisaalla, ei hallinnonalan kehys ylity, ja näin ollen momenttikohtaisia määrärahoja voidaan muuttaa.

OECD on kritisoinut kehysmenettelyä Suomea koskevassa maa-arviossaan. Sen mukaan poikkihallinnollista yhteistyötä ei juuri ole. Se, että kehyspäätös tehdään edellisen kehysten pohjalta ja budjetti puolestaan tehdään kehyspäätöksen mukaisesti, johtaa siihen, että sektori-ministeriöiden on vaikea kohdistaa resursseja hallituksen prioriteettien mukaisesti. Rajallisten resurssien kohdistamista vaikeuttaa myös se, että edellisessä kehyksessä 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 alkupe-
räisen ajatuksen mukaan kehys- ja talousarvio-
prosessien tulisi olla toisistaan erilliset.

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.

Myös sellaiset kehyskauden aikana tehtävät määrärahalisäykset, jotka saman kehyskauden aikana maksavat itsensä takaisin, ovat nykyisessä kehysmenettelyssä vaikeita toteutettavia, koska ne nostavat kokonaiskehysten tasoa. Esimerkkinä tällaisista määrärahalisäyksistä ovat harmaan talouden torjuntaan suunnatut toimenpiteet. Selvitysten mukaan määrärahat saadaan takaisin rikoshyödyn takaisinperintänä ja verotuloina. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tältäkin osin kehysmenettelyä kehitetään joustavammaksi.

Oikeusministeriön mielestä kehysmenettelyn menosääntöön liittyvä käytännön varjopuoli on, että ministeriöt eivät rohkene kehusehdotuksissaan tuoda esiin niitä toimenpiteitä, joilla voitaisiin saada aikaan pitkäjänteisiä tuottavuusvaikutuksia. Tämä voi johtua siitä käytännön kokeemuksesta, että esille tuotavat menojen säästömahdollisuudet nähdään helposti määrärahojen leikkauskohteina, mutta vastaavasti ministeriöiden kehusehdotusten käsittelyssä kehittämisen vaatimat investoinnit saavat vähemmän huomiota. Menettelyssä ei ole riittävästi tilaa aidolle keskustelulle pitkäjänteisistä kehitystoimenpiteistä ja niiden toteuttamisen edellyttämistä investoinneista.

OECD:n raportin mukaan nykyisillä toimintatavoilla hallinnonaloja ei kannusteta yhteistyöhön eikä sen puutteesta aiheudu seuraamuksia. Tämän vuoksi poikkihallinnollisen yhteistyön hyötyjä on vaikea nähdä. OECD:n mielestä nykyiset käytännöt jarruttavat ministeriöiden välistä yhteistyötä, jota tarvitaan hallituksen asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimintasuunnitelmien ja kehysmenettelyn erillisyys rajoittaa hallituksen ja julkisen hallinnon kykyä priorisoida ja uudelleen kohdistaa resursseja. OECD:n johtopäätös on, että nykyinen toimintatapa ei pakota hallitusta panemaan tavoitteitaan tähtäysjärjestykseen.

Kehysmenettelyn jäykkyys on noussut esiin hallituksen politiikkaohjelmien toteutuksessa ja rahoituksessa. Politiikkaohjelmilla pyritään koamaan hallinnonalarajat ylittäviä politiikkoja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja tehostamaan hallitusohjelman toteutusta osana hallinnonalo-

jen ohjausta. Politiikkaohjelmien tarkoituksena on myös tuottaa lisäarvoa ministeriöiden valmistelu- ja ohjausmenettelyihin. Tarkastusviraston politiikkaohjelmia koskeneessa tarkastuksessa ilmeni, että ohjelmat eivät ole saaneet niille kaa-vaillua roolia valtioneuvoston strategista suunnittelua ja horisontaalista kehys- ja budjettivalmistelua yhdistävänä ohjausvälineenä. Sektori-painotteisesta toimintatavasta johtuen ministeriöt ovat pitäneet kiinni hallinnonalaansa resursseista, eivätkä ne ole olleet halukkaita kehysten valmistelussa kohdentamaan määrärahojaan poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien toteutukseen.

Valiokunta edellyttää, että kehysten joustavuutta lisätään siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.

Hallitusten työskentelyyn ja kehysmenettelyyn sisältyvät jäykkyydet estävät määrärahojen siirrot kohteesta toiseen niin hallinnonalojen sisällä kuin niiden välillä. Esimerkiksi kehyksiin sisällymättömän jakamaton varaus on käyttökelpoinen väline, mutta tarvitaan myös muita keinoja. Valiokunnan mielestä hallitusohjelman finanssi-poliittisten linjausten ja menotason tarkastelua hallituskauden puolivälissä olisi perusteltua selvittää. Valiokunta pitää hyödyllisenä hallituksen käynnistämää menokartoitusta, jonka avulla käydään läpi ns. vanhoja menopohjia ja selvitetään peruslaskelmaan sisältyviä menoja.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttämiseksi ja parantamiseksi. Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehyksiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista

ja tavoitteiden toteutumista koskevalle seurannalle.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, onko perustuslain 87 §:ssä tarkoitettut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn rakenteen muuttamiseksi siten, että otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa kannattavien ja itsensä takaisin maksavien liikenneinvestointien tekemisen ja välitarkastelun.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn. Esimerkiksi verotukien kokonaismäärästä päättäminen on

perusteltua osana finanssipolitiikan sääntöjä.

5. Eduskunta edellyttää kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi, että hallitus sisällyttää valtiontalouden kehysiin pitävän rajoitteen sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.

7. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1–6 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Eero Lehti /kok
Erkki Pulliainen /vihr

Petri Salo /kok
Kari Uotila /vas
Pekka Vilkuna /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.