VALTIONEUVOSTON KANSLIA

Hallituksen vuosikertomus 2014

Hallituksen julkaisusarja | 1/2015

Hallituksen vuosikertomus 2014

Hallituksen julkaisusarja 1/2015

ISBN PDF 978-952-287-157-2
ISBN Nid. 978-952-287-158-9
ISSN PDF 2323-962X
ISSN Nid. 2341-7129

Edita Prima, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia 23.4.2015		
Tekijät	Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Hallituksen vuosikertomus 2014		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Hallituksen julkaisusarja 1/2015		
Asiasanat	vuosikertomus, tilinpäätös		
Julkaisun osat / muut tuotetut versiot	2/2015; Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset 3/2015; Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 2 Tilinpäätöslaskelmat 4/2015; Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima, 2015	Sivuja 96	Kieli Fi

Tiivistelmä

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettynä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset.

Vuodelta 2014 annettava hallituksen vuosikertomus muodostuu neljästä osasta, itse vuosikertomuksesta sekä kolmesta liitteestä:

Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset

Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat

Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta

Presentationsblad

Utgivare och datum	Statsrådets kansli, 23 april 2015		
Författare	Statsrådets kansli, finansministeriet		
Publikationens titel	Regeringens årsberättelse 2014		
Publikationsserie och nummer	Regeringens publikationsserie 1/2015		
Publikationens andra versioner	2/2015; Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter 3/2015; Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 2 Bokslutskalkyler 4/2015; Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima, 2015	Sidor 96	Språk Fi

Sammandrag

Statsrådet lämnar regeringens årsberättelse till riksdagen som den berättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen.

Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten ska de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).

Regeringens årsberättelse för 2014 består av fyra delar: själva årsberättelsen och tre bilagor.

Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter

Bilaga 2 Bokslutskalkyler

Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden

SISÄLLYS

ESIPUHE ... 7

1 Hallituskokoonpanot ... 9
1.1 Jyrki Kataisen hallitus 22.6.2011–24.6.2014 ... 9
1.2 Alexander Stubbin hallitus 24.6.2014– ... 10
1.3 Ministerien työnjako pääministeri Alexander Stubbin hallituksessa 31.12.2014 ... 11

2 Hallitusten keskeisten politiikkakokonaisuuksien kehitys ... 14
2.1 Hallitusohjelmien toimeenpano ... 14
2.1.1 Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen ... 15
2.1.2 Julkisen talouden vakauttaminen ... 17
2.1.3 Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen ... 21
2.2 Palvelu- ja hallintorakenteiden uudistaminen ... 24
2.2.1 Rakennepoliittinen ohjelma ... 24
2.2.2 Muut palvelu- ja hallintorakenteiden uudistukset ... 29
2.3 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka ... 35
2.3.1 Kriisivuosi 2014: Ukraina ja Venäjä ... 35
2.3.2 Suomen edustustoverkoston merkitys ja tulevaisuus ... 37
2.3.3 Puolustuskyky ja resurssit ... 40

3 Julkinen talous ... 43
3.1 Julkisen talouden tila ... 43
3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat ... 43
3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt ja tavoitteet ... 43
3.1.3 Julkinen talous vuonna 2014 ... 45
3.2 Valtiontalous ... 46
3.2.1 Valtion budjettitalous, talousarvio ja tilinpäätös ... 46
3.2.2 Valtion henkilöstön tila ... 54
3.2.3 Verotulot ... 56
3.2.4 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat ... 66
3.2.5 Budjettitalouden ulkopuoliset rahastot ja valtion liikelaitokset ... 68
3.2.6 Valtionvelka ... 70
3.2.7 Valtiontalouden riskit ... 73
3.3 Valtion yhtiöomistus ... 76
3.3.1 Valtion omistajaohjauksen päätöksenteko ja organisoituminen ... 76
3.3.2 Valtion yhtiöomistuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ... 77
3.3.3 Kaupallisesti toimivien yhtiöiden taloudellinen kehitys ... 82
3.3.4 Hallitusvalinnat, yritysvastuu ja palkitseminen ... 85
3.4 Kuntatalous ... 86
3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot ... 89

4 Valtioneuvoston controllerin lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä ... 91

ESIPUHE

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettynä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset.

Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 rakennetta on muutettu. Neljästä itsenäisestä osasta on luovuttu. Uudistettu vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja sitä täydentävästä kolmesta liitteestä:

- Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta

Hallituksen vuosikertomus liitteineen sisältää talousarviolain 17 ja 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Näitä tietoja ovat valtion tilinpäätöstiedot ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 67 b §:n mukaisesti Valtiokonttori on laatinut ja allekirjoittanut ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi liitteineen. Valtion tilinpäätös hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 sisältää talousarvion toteutumalaskelman, valtion tuotto- ja kululaskelman, taseen ja rahoituslaskelman sekä laskelmia täydentävät liitteet 1–13. Valtiokonttorin johdon antaman arviointi- ja vahvistuslausuman mukaan sisäinen valvonta on todettu asianmukaiseksi ja riittäväksi.

Hallituksen vuosikertomus sisältää lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista.

Hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 3 selostetaan kootusti toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja

kannanottojen johdosta. Osana vuosikertomuksen rakenteen uudistusta lausumat ja kannanotot on koottu valiokunnittain eduskunnan käsittelyä paremmin palvelevaksi.

Kertomuksen aikataulua on edellisistä vuosista edelleen aikaistettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Hallituksen vuosikertomusta on myös tiivistetty. Kertomuksessa on nostettu esiin ajankohtaisia teemoja ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, verotuksesta sekä valtiontalouden riskeistä.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 2015

Pääministerin sijainen,
valtiovarainministeri Antti Rinne

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Hallituskokoonpanot

Pääministeri Kataisen hallitus vaihtui pääministeri Stubbin hallitukseen kesäkuussa 2014.

Hallitusten politiikkaa hallitsivat vaalikauden lopullakin talouskysymykset ja synkkenevä taloustilanne. Asian kääntöpuolena oli keskustelu siitä, mitkä rakenteelliset toimet ovat tarpeen hyvinvointivaltion kestävyyden turvaamiseksi. EU-asioissa lähes koko vaalikauden ajan keskeisenä kysymyksenä ollut eurokriisin hoitaminen edellytti myös vuonna 2014 paljon toimia. Vaalikauden lopulla kansainvälinen politiikka joutui murrokseen Ukrainan kriisin takia ja turvallisuuspoliittisten kysymysten merkitys kohosi.

Hallituksen parlamentaarinen pohja pysyi laajana vaalikauden kolme ensimmäistä vuotta siihen asti, kunnes huhtikuussa 2014 vasemmistoliitto lähti hallituksesta kehysneuvottelulinjauksiin tyytymättömänä. Tämän jälkeen hallitus vaihtui pääministeri Kataisen ilmoitettua erostaan voidakseen siirtyä EU-komission jäseneksi. Kesäkuussa 2014 aloittanut pääministeri Stubbin hallitus jatkoi edellisen hallituksen työtä ja ohjelmaa eräin lisäyksin. Syyskuussa 2014 vihreät jättivät hallituksen ydinvoimaratkaisun vuoksi. Tämän jälkeen hallituksen parlamentaarinen enemmistö oli niukka, mutta hallitus säilytti eduskunnan luottamuksen vaalikauden loppuun asti.

1.1 Jyrki Kataisen hallitus 22.6.2011–24.6.2014

Kertomusvuonna 2014 hallitustehtäviä hoiti 22.6.2011 nimitetty ja osittain 1.1.2012, 5.7.2012, 16.11.2012, 24.5.2013, 17.10.2013, 4.4.2014 ja 6.6.2014 alkaen muutettu sekä 24.6.2014 asti toiminut Jyrki Kataisen hallitus, jonka kokoonpano vuoden 2014 alussa oli seuraava:

- pääministerinä Jyrki Katainen
- pääministerin sijaisena ja valtiovarainministerinä Jutta Urpilainen 6.6.2014 saakka, jonka jälkeen samassa tehtävässä Antti Rinne,
- ulkoasiainministerinä Erkki Tuomioja,
- eurooppa- ja ulkomaankauppaministerinä ulkoasiainministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa ja valtiovarainministeriössä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa Alexander Stubb,
- kehitysministerinä ulkoasiainministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa sen toimialaan kuuluvissa asioissa Pekka Haavisto,
- oikeusministerinä Anna-Maja Henriksson,
- sisäministerinä sisäministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Päivi Räsänen,
- puolustusministerinä Carl Haglund,
- hallinto- ja kuntaministerinä valtiovarainministeriössä Henna Virkkunen 4.4.2014 saakka,
- opetusministerinä 4.4.2014 saakka, jonka jälkeen opetus- ja viestintäministerinä opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Krista Kiuru,
- kulttuuri- ja urheiluministerinä opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Paavo Arhinmäki 4.4.2014 saakka,

- kulttuuri- ja asuntoministerinä ympäristöministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa 4.4.2014 alkaen Pia Viitanen,
- maa- ja metsätalousministerinä Jari Koskinen,
- liikenneministerinä Merja Kyllönen 4.4.2014 saakka,
- liikenne- ja kuntaministerinä 4.4.2014 alkaen liikenne- ja viestintäministeriössä sekä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Henna Virkkunen,
- elinkeinoministerinä työ- ja elinkeinoministeriössä sekä valtiovarainministeriössä sen toimialaan kuuluvissa asioissa Jan Vapaavuori,
- työministerinä työ- ja elinkeinoministeriössä Lauri Ihalainen,
- sosiaali- ja terveysministerinä Paula Risikko,
- peruspalveluministerinä sosiaali- ja terveysministeriössä Susanna Huovinen,
- ympäristöministerinä Ville Niinistö sekä
- asunto- ja viestintäministerinä ympäristöministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä sen toimialaan kuuluvissa asioissa Pia Viitanen 4.4.2014 saakka.

1.2 Alexander Stubbin hallitus 24.6.2014–

Kertomusvuonna 2014 hallitustehtäviä hoiti 24.6.2014 nimitetty ja osittain 26.9.2014 muutettu Alexander Stubbin hallitus, jonka kokoonpano oli seuraava:

- pääministerinä Alexander Stubb
- pääministerin sijaisena ja valtiovarainministerinä Antti Rinne,
- ulkoasiainministerinä Erkki Tuomioja,
- eurooppa- ja ulkomaankauppaministerinä ulkoasiainministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa ja valtiovarainministeriössä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa Lenita Toivakka,
- kehitysministerinä ulkoasiainministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa sen toimialaan kuuluvissa asioissa Pekka Haavisto 26.9.2014 saakka, jonka jälkeen samassa tehtävässä Sirpa Paatero,
- oikeusministerinä Anna-Maja Henriksson,
- sisäministerinä sisäministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja 26.9.2014 alkaen valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Päivi Räsänen,
- puolustusministerinä sekä 26.9.2014 alkaen opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Carl Haglund,
- liikenne- ja kuntaministerinä liikenne- ja viestintäministeriössä sekä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Paula Risikko,
- opetus- ja viestintäministerinä opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Krista Kiuru,
- maa- ja metsätalousministerinä Petteri Orpo,
- elinkeinoministerinä työ- ja elinkeinoministeriössä sekä 26.9.2014 saakka valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Jan Vapaavuori,
- työministerinä työ- ja elinkeinoministeriössä Lauri Ihalainen,
- sosiaali- ja terveysministerinä Laura Räty,
- peruspalveluministerinä sosiaali- ja terveysministeriössä Susanna Huovinen,
- ympäristöministerinä Ville Niinistö 26.9.2014 saakka, jonka jälkeen samassa tehtävässä Sanni Grahn-Laasonen sekä
- kulttuuri- ja asuntoministerinä ympäristöministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa Pia Viitanen.

1.3 Ministerien työnjako pääministeri Alexander Stubbin hallituksessa 31.12.2014

Valtioneuvosto on päättänyt seuraavasta ministerien työnjaosta ministeriöissä, joissa toimii useampi kuin yksi ministeri. Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä neljä: **oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö.**

Kukin ministeri käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat sekä virkanimitys- ja henkilöstöasiat. Samoin kukin ministeri johtaa taloussuunnittelua ja talousarvioiden ja muiden yhteisten asioiden valmistelua omalla toimialallansa.

Pääministeri Stubbin, eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Toivakan ja kehitysministeri Paateron välinen työnjako **valtioneuvoston kansliassa**:

> **Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Toivakka** käsittelee valtioneuvoston EU-asioiden osastolle kuuluvat asiat, ei kuitenkaan Eurooppa-neuvostoon liittyviä asioita, valtioneuvoston kanslialle kuuluvia Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevia asioita eikä valtioneuvoston kanslialle kuuluvia Euroopan unioniin liittyviä nimitysasioita.
>
> **Kehitysministeri Paatero** käsittelee omistajaohjausosastolle kuuluvat asiat.
>
> **Pääministeri Stubb** käsittelee muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat.

Ulkoasiainministeri Tuomiojan, eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Toivakan ja kehitysministeri Paateron välinen työnjako **ulkoasiainministeriössä**:

> **Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Toivakka** käsittelee lähialueyhteistyötä koskevat asiat, kauppapolitiikkaa koskevat asiat ja pohjoismaisen yhteistyön sihteeristölle kuuluvat asiat.
>
> **Kehitysministeri Paatero** käsittelee kehitysyhteistyötä koskevat asiat.
>
> **Ulkoasiainministeri Tuomioja** käsittelee muut ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien maakuvatyötä koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Rinteen, liikenne- ja kuntaministeri Risikon, sisäministeri Räsäsen ja eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Toivakan välinen työnjako **valtiovarainministeriössä**:

> **Liikenne- ja kuntaministeri Risikko** käsittelee kunta- ja aluehallintoosastolle, henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosastolle sekä julkisen hallinnon ICT-toiminnolle sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastotointa koskevat asiat.
>
> **Sisäministeri Räsänen** käsittelee tulliasiat.
>
> **Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Toivakka** käsittelee EU:n budjettineuvostoa koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Rinne käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Opetus- ja viestintäministeri Kiurun, kulttuuri- ja asuntoministeri Viitasen, puolustusministeri Haglundin ja sisäministeri Räsäsen välinen työnjako **opetus- ja kulttuuriministeriössä**:

Kulttuuri- ja asuntoministeri Viitanen käsittelee kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolle, nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle ja kansainvälisten asiain sihteeristölle kuuluvat asiat liikuntaa koskevia asioita lukuun ottamatta. Kulttuuri- ja asuntoministeri käsittelee hallintoyksikölle kuuluvat omistajaohjausasiat Veikkaus Oy:n osalta.

Puolustusministeri Haglund käsittelee liikuntaa koskevat asiat.

Sisäministeri Räsänen käsittelee kirkollisasiat.

Opetus- ja viestintäministeri Kiuru käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Liikenne- ja kuntaministeri Risikon ja opetus- ja viestintäministeri Kiurun välinen työnjako **liikenne- ja viestintäministeriössä**:

Opetus- ja viestintäministeri Kiuru käsittelee viestintäpolitiikan osastolle kuuluvat asiat.

Liikenne- ja kuntaministeri Risikko käsittelee muut liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Elinkeinoministeri Vapaavuoren ja työministeri Ihalaisen välinen työnjako **työ- ja elinkeinoministeriössä**:

Työministeri Ihalainen käsittelee tieto-osastolle, työllisyys- ja yrittäjyysosastolle sekä työelämä- ja markkinaosastolle kuuluvat asiat.

Elinkeinoministeri Vapaavuori käsittelee muut työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Rädyn ja peruspalveluministeri Huovisen välinen työnjako **sosiaali- ja terveysministeriössä**:

Peruspalveluministeri Huovinen käsittelee sosiaali- ja terveyspalveluosastolle kuuluvat asiat, ei kuitenkaan lääkehuoltoa koskevia asioita, sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osastolle kuuluvat asiat samoin kuin tasa-arvoasiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Räty käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Ympäristöministeri Grahn-Laasosen ja kulttuuri- ja asuntoministeri Viitasen välinen työnjako **ympäristöministeriössä**:

Kulttuuri- ja asuntoministeri Viitanen käsittelee asunto- ja rakennusasiat sekä kaavoituksen.

Ympäristöministeri Grahn-Laasonen käsittelee muut ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien ilmastopaneelille kuuluvat asiat ja ilmastolain valmistelu.

2 Hallitusten keskeisten politiikkakokonaisuuksien kehitys

2.1 Hallitusohjelmien toimeenpano

Kataisen ja Stubbin hallitukset ovat toimineet vaativissa olosuhteissa. Vuoden 2011 hallitusneuvottelut kestivät tavanomaista pidempään ja lopputuloksena oli yksityiskohtainen ja pitkä hallitusohjelma. Kataisen hallitusohjelman kolme painopistealuetta olivat köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen, julkisen talouden vakauttaminen sekä kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen. Pääministeri Alexander Stubbin kesäkuussa 2014 päätetyssä hallitusohjelmassa todetaan, että Kataisen hallituksen ohjelma vaalikaudelle 2011–2015 ja sen tavoitteet ovat edelleen voimassa. Lisäksi siinä asetettiin joukko uusia tavoitteita loppuvaalikaudelle. Määrällisesti tarkastellen valtaosa sekä Kataisen että Stubbin hallitusohjelmien toimenpiteistä saatiin toteutettua. Merkittävimmät uudistukset, kuten kuntauudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus, jäivät kuitenkin keskeneräisiksi.

Hallitusten finanssi- ja talouspolitiikan tavoitteena on ollut talouden kasvun edellytysten ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous saadaan vakautettua. Merkittävimmät tavoitteet ovat olleet kestävyysvajeen umpeen kurominen ja valtion velkasuhteen kääntäminen laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Keskeiset keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovat olleet talouskasvun vauhdittaminen, työllisyyden parantaminen, työurien pidentäminen, menosäästöt ja verotulojen lisääminen sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen.

Näitä tavoitteita hallitus on edistänyt muun muassa syksyllä 2013 päätetyllä rakennepoliittisella ohjelmalla. Lisäksi hallituksen aiemmat rakennepoliittiset päätökset, kuten yhteisöverokannan alentaminen ja osinkoverojärjestelmän uudistaminen, yhdessä syksyllä 2013 sovitun pitkäaikaisen maltillisen palkkaratkaisun kanssa tukevat talouden tuotantopotentiaalin kasvulle asetettua tavoitetta.

Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteistä merkittävä osa on edennyt toteutukseen. Keskeinen saavutus on työmarkkinaosapuolten syksyllä 2014 tekemä sopimus vuonna 2017 voimaan tulevasta eläkeuudistuksesta, jonka arvioidaan pienentävän julkisen talouden kestävyysvajetta noin prosenttiyksiköllä. Rakenteellisen työttömyyden vähentämistä edistävä nuorisotakuu-uudistus, julkisen palvelutuotannon tuottavuuden edistämiseen tähtäävä kuntarakennelaki ja kuntatalouden tasapainon edistämiseen sisältyvä vanhuspalvelulaki kuuluvat myös merkittäviin toimiin.

Kestävyysvajeen kannalta keskeisissä toimenpiteissä, kuten kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisessä, ei edetty tavoitellusti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistusta ei saatu linjattua loppuun saakka vaan se siirtyy seuraavalle vaalikaudelle.

Rakenneuudistusten lisäksi eri yhteyksissä on päätetty välittömistä julkisen talouden menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimista, jotka ovat vuoden 2019 tasolla nettomääräisesti noin 6,6 mrd. euroa eli noin 2,8 % suhteessa kokonaistuotantoon. Päätetyistä sopeutustoimista ja rakenneuudistuksista huolimatta kestävyysvajetta ei tällä vaalikaudella saatu kurottua umpeen eikä valtion velkasuhde ole kääntynyt laskuun.

Seuraaviin lukuihin on koottu tietoja hallitusohjelman toteutumisesta. Näitä on kuvattu tarkemmin erillisessä hallitusohjelmien loppuseurantaraportissa (VNK007:00/2011, 20.3.2015).

Rakennepoliittista ohjelmaa käsitellään tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 2.2.

2.1.1 Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen

Suomalaisten hyvinvointi 2014 -raportin mukaan väestön yleinen terveydentila on parantunut vuodesta 2004. Valtaosa, noin 80 % aikuisväestöstä, kokee voivansa hyvin. Sosioekonomiset terveyden ja elämänlaadun erot ovat kuitenkin pysyneet kansainvälisesti verrattuna suurina ja osa väestöstä näyttää syrjäytyneen pysyvästi.

Köyhyys ja tuloerot eivät ole taantumasta huolimatta kasvaneet. Perusturvan taso on kohentunut useiden tällä hallituskaudella tehtyjen muutosten ansiosta, joista eniten ovat vaikuttaneet vuonna 2012 tehdyt työttömyyspäivärahojen ja toimeentulotuen perusosan tasokorotukset. Hallituskaudella tuli voimaan myös takuueläke, asumistuki uudistettiin ja työttömyysturvassa otettiin käyttöön suojaosuus. Perusturvan riittävyyden vuonna 2015 laaditun arviointiraportin mukaan perusturvan taso jää silti edelleen alle kohtuullisen minimikulutuksen vaatiman tulotason.

Hallitusohjelmaa täsmentävässä strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa hallitus linjasi köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemiseen seuraavat kokonaisuudet:

Työllisyyden parantaminen ja toimeentuloturva

Työllisyyden parantamiseksi tehtyjä toimenpiteitä on kuvattu luvussa 2.1.3.

Syrjäytymisuhka kasvaa huonossa talous- ja työllisyystilanteessa

Toimeentulotuen saajien osuus väestöstä kertoo yhteiskunnallisesta syrjäytymisuhasta ja liittyy läheisesti työllisyyskehitykseen. Vuonna 2013 toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrä lisääntyi 2,9 % edelliseen vuoteen verrattuna edellisvuosien hienoisen laskun jälkeen. Toimeentulotuen kokonaismenot vuonna 2013 olivat 736,3 milj. euroa, missä oli reaalista lisäystä 3,2 % edellisvuodesta. Kokonaismenot ovat lisääntyneet reaalisesti 2000-luvulla 37 %, vaikka tukea saavien kotitalouksien määrä on samana aikana vähentynyt 10 %. Toimeentulotuen asiakas- ja menokehitys heijastaa asumiskustannusten kasvua, työttömyyskehitystä ja pitkäaikaistyöttömien osuuden lisääntymistä toimeentulotuen asiakkaiden joukossa. Toimeentulotulotuki on muodostunut saajilleen yhä pitkäaikaisemmaksi tukimuodoksi.

Ikääntyneiden (60–64-v.) osallistuminen työhön on kasvussa, mutta heidän työllisyysasteensa on edelleen pienempi kuin muiden työikäisten. Sen sijaan 55–59-vuotiaiden työllisyysaste on selvästi keskimääräistä korkeampi. Vaikeasti työllistyvien määrä on vuonna 2014 noussut tasolle 180 000–200 000. Loppuvuodesta 2008 näitä henkilöitä oli noin 110 000.

Hallitusohjelmassa sovitut vähimmäisetuuksien korotukset toteutettiin hallituskauden alkupuolella. Puolison tulojen tarveharkinta on poistettu työmarkkinatuessa vuoden 2013 alusta. Hallitus on sitonut opintorahan indeksiin ja uudistanut järjestelmää

kannustavammaksi. Luovien alojen ja itsensä työllistävien sosiaaliturvaa on parannettu kesäkuussa 2015 voimaan tulevalla lailla.

Vähennetään syrjäytymistä ja ennaltaehkäistään sosiaalisten ja terveysongelmien syntyä

Koulutuksen ulkopuolelle jääminen on keskeinen riski nuorten syrjäytymiselle. Suomessa noin 12 % alle 25-vuotiaista miehistä ja vajaa 10 % naisista on koulutuksen ulkopuolella. Osa näistä nuorista on työssä, hoitovapaalla, eläkkeellä tai varusmies- tai siviilipalveluksessa. Varsinaisen syrjäytymisuhan alaisia on 6 % alle 25-vuotiaista miehistä ja reilu 3 % alle 25-vuotiaista naisista.

Lastensuojelun tarve on edelleen huomattava. Erityisesti avohuollon asiakasmäärä on kasvanut viime vuosina. Tämä on suurelta osin seurausta panostuksesta ennaltaehkäisyyn. Myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä on noussut 2000-luvulla. Vuonna 2013 kodin ulkopuolelle sijoitettuja oli yhteensä noin 18 000. Huostassa olleiden kokonaismäärä on taittunut, mutta kiireellisesti sijoitettujen määrä on noussut. Laatusuositus lastensuojeluun julkistettiin toukokuussa 2014.

Uusi sosiaalihuoltolaki tuli voimaan pääosin huhtikuussa 2015. Sosiaalihuoltolainsäädännön uudistusta jatketaan erityislainsäädännön osalta. Hallituksen esitys laiksi ehkäisevästä päihdetyöstä (HE 339/2014 vp) hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2015.

Turvataan kansalaisten yhdenvertaisuus ja osallistumismahdollisuudet

Hallitus antoi keväällä 2014 eduskunnalle demokratiapoliittisen selonteon (VNS 3/2014 vp). Uusi yhdenvertaisuuslainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Uudistuksella pyritään vahvistamaan yhdenvertaisuuden suojaa ja se kattaa entistä selkeämmin kaikki syrjintäperusteet. Valvontaa vahvistetaan ja hallintoa tehostetaan sen toimeenpanemiseksi. Yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki säilyvät erillisinä lakeina.

Vahvistetaan ja uudistetaan sosiaali- ja terveyspalveluita

Suomalaiset ovat kohtuullisen tyytyväisiä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kansalaiset luottavat sosiaalipalveluiden henkilöstön ammattitaitoon ja terveydenhuollon suuriin linjoihin ollaan pääosin tyytyväisiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistusta käsitellään tarkemmin luvussa 2.2. Uudistettu vanhuspalvelulaki tuli voimaan kesällä 2013. Toimeenpanon tueksi on laadittu yksityiskohtainen ohjeistus sekä uudistettu laatusuosituksia, jotka konkretisoivat lain tavoitteita. Iäkkäiden palvelujen palvelurakenteen muuttamiseksi vanhuspalvelulakia muutettiin ja vahvistettiin kotiin annettavien palvelujen ensisijaisuutta ja laitoshoidon viimesijaisuutta.

Estetään asuinalueiden eriytymistä

Asuntopoliittisesta toimenpideohjelmasta on tehty periaatepäätös. Ohjelma sisältää mm. toimenpiteitä mielenterveyskuntoutujien ja päihdeongelmaisten asumisen kehittämiseksi. Ikääntyneiden asumisen poikkihallinnollinen kehittämisohjelma vuosille 2013–2017 on hyväksytty. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaa on jatkettu, ja se on saavuttanut hyvin tavoitteitaan. Vuonna 2014 pitkäaikaisesti asunnottomia oli noin 2 400, mikä on kolmanneksen vähemmän kuin vuonna 2008. Pit-

kään nousussa ollut maahanmuuttajien asunnottomuus kääntyi vuonna 2014 laskuun. Myös nuorten ja naisten asunnottomuus on laskenut parina viime vuonna.

Asuinalueiden kehittämisohjelmassa vuosille 2013–2015 tavoitteena on edistää kasvukeskuskaupunkien asuinalueiden kokonaisvaltaista uudistamista, kestävää kehittämistä ja eheyttä.

Vahvistetaan nuorten osallistumista ja varhaiskasvatusta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta tilasi raportin nuorten syrjäytymisen ehkäisytoimien vaikuttavuudesta. Raportin mukaan käytössä on monia hyviksi arvioituja toimintamalleja ja palveluita, mutta julkinen sektori tuottaa palveluja koordinoimattomasti. Raportti suosittaa, että pääpaino syrjäytymisen ehkäisyn palvelujen kehittämisessä olisi peruspalveluissa. Valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimussuunnitelman kautta toteutettu katsaus politiikkatoimien vaikuttavuudesta nosti esiin sen, että lukuisat sinänsä hyvät yksittäiset toimintamallien kehittämistoimet tai innovaatiot jäävät usein hankekohtaisiksi saavutuksiksi, eivätkä leviä tehokkaasti yleisiksi käytännöiksi. Lasten ja nuorten syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden ja palveluiden vaikuttavuudesta on hyvin vähän tutkimus- ja arviointitietoa. Lukuisat tutkimukset ja selvitykset osoittavat, että 1990-luvulla tehdyt säästöt palveluissa ovat sittemmin näkyneet korjaavien palveluiden tarpeen kasvuna.

Nuorten elinolot, terveydentila ja osallisuus ovat keskinäiskytkennässä. Vuonna 2013 nuorten elinoloja ja hyvinvointia selvittävän kouluterveyskyselyn tulokset olivat kehittyneet positiiviseen suuntaan. Koettua terveyttä kuvaavissa indikaattoreissa esiintyy suuria sukupuolen mukaisia eroja niin peruskoululaisten, lukiolaisten kuin ammattiin opiskelevienkin keskuudessa.

Merkittävimpiä hallituskauden työpoliittisia toimia syrjäytymisen ehkäisemiseksi on vuoden 2013 alussa voimaan tullut nuorisotakuu. Määrärahan korotus nuorisotakuun myötä on mahdollistanut etsivän nuorisotyön nopean laajentumisen miltei koko maahan.

Lasten päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta ovat kuuluneet opetus- ja kulttuuriministeriölle 1.1.2013 lähtien. Varhaiskasvatuslainsäädännön uudistamisen ensimmäisenä vaiheena on annettu hallituksen esitys lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (HE 341/2014 vp).

2.1.2 Julkisen talouden vakauttaminen

Julkisen talouden vakauttamiseksi on tehty rakennepoliittisen ohjelman lisäksi useita uudistuksia, joiden vaikutukset realisoituvat vasta tulevina vuosina. Valtiontaloutta on sopeutettu noin 4,9 miljardilla eurolla vuoden 2015 tasolla tarkasteltuna, mutta julkisen talouden vakautta ei ole saavutettu vaalikauden aikana. Heikko talouskasvu on vakavasti vaikeuttanut tavoitteen saavuttamista.

Vuonna 2014 Kataisen ja Stubbin hallitukset jatkoivat menojen vähentämiseen ja tulojen lisäämiseen tähtääviä toimia tavoitteena hallitusohjelman mukainen valtiontalouden tasapainottaminen ja valtion velan kääntäminen laskuun suhteessa kokonaistuotantoon. Samanaikaisesti on edistetty rakenteellisia uudistuksia talouden kasvun ja työllisyysasteen vahvistumisen edistämiseksi.

Hallitusohjelmaa täsmentävässä strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa hallitus linjasi julkisen talouden vakauttamiseen seuraavat kokonaisuudet:

Parannetaan talouden kasvupotentiaalia

Kestävän talouskasvun edistämistoimia 2014 on kuvattu pääasiassa luvussa 2.1.3.

Toimivan infrastruktuurin vahvistamiseksi hallitus on panostanut liikennejärjestelmän pitkäjänteiseen kehittämiseen, uusien toimintatapojen etsimiseen liikennejärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen tehostamiseksi ja toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamiseksi sekä valtion älystrategioiden luomiseen ja älykkäisiin ratkaisuihin perustuvan julkisen palvelutuotannon edistämiseen. Kansainvälisen arvion mukaan Suomen liikennejärjestelmät toimivat hyvin ja kehitys liikennejärjestelmissä on ollut pääosin myönteistä. Suomen sijoitus kansainvälisessä logistiikkaindeksivertailussa on kuitenkin laskenut. Logistiikkakustannukset ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna korkeat. Ministeriöt ovat tällä vaalikaudella laatineet älystrategiat. Älystrategioiden toteuttamisen tavoitteena on talouden ja tuottavuuden kasvun edistäminen digitaalisten palveluiden avulla sekä sähköisten julkisten palveluiden kehittäminen.

Lisätään tuottavuutta

Kuntasektorin tuottavuus ja valtionhallinnon rakenteelliset uudistukset

Valtakunnalliseksi tuottavuustavoitteeksi hyväksyttiin kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen vuotuinen enintään 0,4 prosentin reaalikasvu eli yhteensä 4 % vuoteen 2020 mennessä olettaen, että kuntien tehtävät pysyvät samana kuin vuonna 2010. Kuntien tehtävät lisääntyivät vuonna 2013 laskennallisesti 133 milj. eurolla (Peruspalvelubudjetti 2013). Kuntasektorin toimintamenojen nimellinen kasvu oli 2,6 %. Kun sitä korjataan hintaindeksillä ja tehtävien muutoksella päädytään siihen, että toimintamenot kasvoivat 0,38 % enemmän kuin asetettu 0,4 prosentin tavoite.

Tuottavuustietoisuuden vahvistamiseksi ja hyvien käytäntöjen kehittämiseksi on avattu kuntatuottavuuden tietopankki sekä valmisteltu kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaristo.

Valtion keskushallinnossa ja ministeriöissä aloitettuja uudistuksia kuvataan luvussa 2.2.

Hallituksen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU) pyrki osaltaan vastaamaan julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen sekä työmarkkinoiden muutokseen kirkastamalla valtionhallinnon roolia ja tehtäviä, tuottamalla rakenteellisia uudistuksia sekä ottamalla käyttöön valtionhallinnon uutta roolia tukevia toimintatapoja. Vuonna 2014 ohjelman painopiste oli hallinnonalakohtaisten ohjelmien toteutuksessa. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ydintoimintoanalyysissa hallinnonaloilla tehtiin runsaasti uudistamisehdotuksia. Hallinnonalojen toteutettujen ja toteutuksessa olevien uudistusten yhteenlaskettu euromääräinen säästötavoite toimintojen kehittämisestä ja uudelleen järjestelyistä on vuoteen 2020 noin 400 milj. euroa.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa inhimillisen pääoman kehittämisen painopistealueita olivat osaamisen kehittäminen ja uudistuminen, innostavan johtamisen ja esimiestyön kehittäminen sekä henkisen, fyysisen, sosiaalisen ja eettisen työkyvyn vahvistaminen. Valtaosa hallinnonaloista on vienyt inhimillisen pääoman kehittämi-

sen tavoitteet tulosohjauksen avulla tulossopimuksiin. Useilla hallinnonaloilla tavoitteita on myös sisällytetty virastojen ja laitosten johdon johtajasopimuksiin.

Valtion keskushallinnon uudistamiseksi asetettu parlamentaarinen komitea teki kehittämisehdotuksia valtioneuvoston työskentelytavoista. Työryhmät tekivät ehdotuksen valtion ohjausjärjestelmäkokonaisuuden ja keskus- ja aluehallinnon virastorakenteen kehittämisestä. Valtioneuvoston hallintoyksikkö aloitti maaliskuussa 2015. Valtion ohjausjärjestelmien kehittämistyössä (OHRA) on luotu uusi ohjausmalli, jonka keskeinen ajatus on, että hallituksella olisi yksi strategiaprosessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla.

Sähköiset palvelut tuottavuuden vauhdittajiksi

Julkishallinnon sähköisen asioinnin ja palveluiden edellytysten, infrastruktuurin ja tuotannon kehittämistä on jatkettu. Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2014 Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KAPA) -ohjelman, jonka tavoitteena on luoda yhteen toimiva digitaalisten palvelujen infrastruktuuri. Tavoitteena on helpottaa palvelukehittäjien työtä, ottaa aiempaa paremmin huomioon palvelun käyttäjät, edesauttaa julkisten sähköisten palvelujen laajamittaista käyttöä ja näin tukea tuottavuuden paranemista. Ohjelmassa kehitetään mm. kansalaisille ja yrityksille palvelunäkymä, jossa he pystyvät katsomaan omia rekisteritietojaan ja käyttämään erilaisia sähköisiä palveluita yhdestä paikasta. Ohjelman ensimmäiset toteutukset (palveluväylä ja kansalaisen palvelunäkymän betaversio) tulevat tuotantokäyttöön vuoden 2015 aikana.

OECD:n Viron ja Suomen digitaalisen julkisen hallinnon maatutkinnan (2015) mukaan Suomessa on ICT:n hyödyntämisessä julkisessa hallinnossa selkeän johtajuuden ja riittävän koordinaation puute. Tietojärjestelmiä on rakennettu liiaksi viranomaiskeskeisesti. Koordinaation puute näkyy mm. siinä, että hallitus on hyväksynyt useita ICT-strategioita. OECD suosittaakin Suomelle ICT-strategioiden yhdistämistä ja selkeän vision asettamista, miten ICT:tä hyödynnetään hallinnossa.

Toteutetaan vahvoihin peruskuntiin perustuva kunta- ja palvelurakenneuudistus

Kuntauudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus ovat olleet vaalikauden kärkihankkeita. Keskeinen peruste näille uudistuksille on maan ikärakenteen nopea muutos ja siitä aiheutuva ikäsidonnaisten palvelutuotannon menojen ennakoitu voimakas kasvu. Tämä on puolestaan merkittävä tekijä julkisen talouden kestävyysvajeessa.

Kuntarakennelain uudistus tuli voimaan kesällä 2013. Kuntarakennelaissa säädetään kuntien kuntaliitoksien selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista ja -alueista, poikkeusmenettelystä, määräajoista, menettelyistä, toimivallasta sekä taloudellisista kannustimista. Vuoden 2014 lopussa koko maassa 71 % kunnista on ollut mukana joko kuntien omissa kuntarakenneselvityksissä tai ministeriön asettamissa erityisissä kuntajakoselvityksissä (ml. viime aikoina valmistuneet ja käynnistymässä olleet selvitykset)

Hallituksen esitys uudeksi kuntalaiksi annettiin eduskunnalle marraskuussa 2014, ja laki tulee voimaan toukokuun alussa 2015. Esityksen keskeisenä sisältönä on vahventaa kunnan toiminnan pitkäaikaista johtamista kokonaisuutena, vahvistaa ja selkeyttää poliittista ja ammatillista johtamista, parantaa luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä, parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä tukea kunnan talouden kestävyyden huomioon ottamista sekä kunta- että valtion tasolla.

Rakennepoliittinen ohjelma sisältää paljon kuntatalouteen liittyviä hankkeita (vrt. luku 2.2). Kuntatalouden rahoituskehystä koskeva päätös tehdään julkisen talouden suunnitelmassa.

Valtionosuusuudistuksella yksinkertaistettiin ja selkeytettiin valtionosuuksien laskentaa, poistettiin päällekkäisyyksiä ja parannettiin valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta. Uusi järjestelmä tuli voimaan vuoden 2015 alusta lukien. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain muutokseen sisältyy säännös, jonka mukaan vuoden 2016 alusta voimaan tuleville uusille ja laajeneville tehtäville valtionosuusprosentti on 100.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp) annettiin eduskunnalle joulukuussa 2014. Hallituksen esitys raukesi 5.3.2015, koska perustuslakivaliokunta totesi esityksen ja siitä muokatun sosiaali- ja terveysvaliokunnan uuden esityksen perustuslain vastaiseksi.

Valtiovarainministeriön työryhmä on valmistellut sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten hallinnan toteuttavaa budjettikehysjärjestelmää. Hallitus päätti elokuussa 2014 rakennepoliittisen ohjelman etenemistä tarkastellessaan käynnistää sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kustannusten hallintaa tehostavan budjettikehysjärjestelmän valmistelun. Työryhmän raportti julkaistiin 24.2.2015. Asiaa valmistellut työryhmä teki esityksen julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen valtakunnallisessa suunnittelussa ja ohjaamisessa sovellettavasta menettelytavasta, budjettikehyksestä. Budjettikehys määräytyisi sosiaali- ja terveyspalvelujen osuutena peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän laskennallisista kustannuksista. Sote-budjettikehys olisi osa julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää kuntatalouden rahoituskehystä.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä selvitti vaihtoehtoja sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen purkamiseksi. Työryhmän raportti julkaistiin 26.3.2015. Raportti on tarkoitettu seuraavan hallituksen jatkotyön pohjaksi.

Metropolipolitiikkaa toteutetaan useiden kärkihankkeiden ja mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettelyn keinoin. Esiselvitys, jossa kartoitettiin metropolialueen kuntajakoselvitysalueita ja metropoliratkaisun vaihtoehtoja valmistui maaliskuussa 2013. Työryhmä valmisteli lakiluonnoksen metropolihallinnosta, mutta hallituksen esitystä ei annettu. Metropolialuetta koskeva valtion erityinen kuntajakoselvitys valmistui marraskuun 2014 lopussa.

Toimitaan harmaata taloutta vastaan

Harmaan talouden torjunnalla on Suomessa tavoiteltu merkittäviä verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä. Vuonna 2014 verotarkastusten määrä oli 4 662, kun edellisenä vuonna se oli 3 362. Verotarkastusten perusteella maksuunpantujen verojen määrä oli 405 milj. euroa vuonna 2014. Tässä on laskua 104 milj. euroa edellisestä vuodesta.

Talousrikosjuttujen vahingot olivat ilmoitetuissa jutuissa 247 milj. euroa ja päätetyissä jutuissa 263 milj. euroa vuonna 2014. Vahinkojen määrä on kasvanut vuodesta 2013 ilmoitetuissa jutuissa 140 miljoonaa ja päätetyissä jutuissa 100 miljoonaa. Hallitusohjelman mukaisesti on talousrikollisuuteen liittyvää esitutkinta-aikaa ja oikeusprosessia lyhennetty. Syyttäjälaitoksessa on kehitetty esitutkintayhteistyötä poliisin kanssa. Vaativien talousrikosasioiden syyteharkinta-aika lyheni 190 päivästä

174 päivään. Kaikkien talousrikosasioiden syyteharkinta-aika lyheni reilusta viidestä kuukaudesta alle viiteen kuukauteen.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on tutkinut harmaan talouden torjunnan resurssien käyttöä ja torjunnan vaikutuksia. Selvityksen mukaan viranomaisten välinen yhteistyö on lisääntynyt, ja se on parantanut toimijoiden osaamista ja tuloksellisuutta. Talousrikostutkinnassa juttujen määrät ovat viime vuosien aikana tasaisesti lisääntyneet ja vuonna 2013 kirjattiin yhteensä 1 804 uutta talousrikosjuttua. Verotarkastusresursseista käytetään 30 % harmaan talouden tarkastuskohteisiin. Verohallinnon siirtohinnoittelun valvontakohteen maksuunpanoesitykset vastasivat vuonna 2013 noin 300 miljoonaa veroeuroissa. Käännetyn arvonlisäveron tuotto on ollut vähintään 75 milj. euroa vuodessa. Viranomaisten välinen tietojenvaihto on myös tehostunut: Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö laati vuonna 2014 viranomaisten pyynnöstä 104 000 velvoitteidenhoitoselvitystä.

Rakennusalaa koskeva tilaajavastuulain osittaisuudistus on tullut voimaan syyskuussa 2012. Tilaajavastuulain muuttamista koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle syyskuussa 2014. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2015. Ilmoittamismenettelyä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan kesällä 2014.

2.1.3 Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen

Hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa linjattiin kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamiseen seuraavat kokonaisuudet:

Tavoitellaan Suomea, joka on maailman eturintamassa ympäristöystävällisessä, resurssi- ja materiaalitehokkaassa taloudessa sekä kestävien kulutus- ja tuotantotapojen kehittäjänä

Suomessa energian kulutus ja kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet vuodesta 2010. Luonnonvarojen kokonaiskulutus taas on pysynyt samana. Energian kulutuksen lasku ja päästöjen suotuisa kehitys selittyy suurelta osalta talouskasvun hidastumisella.

Hallitus edisti luonnonvarojen kestävää käyttöä ja materiaalitehokkuutta kuuden poikkihallinnollisen kärkihankkeen avulla. Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma oli hallituksen keskeinen ohjauskeino materiaalitehokkuuden edistämiseen. Luonnonvarojen kestävää käyttöä tukeneen metsäalan strategisen ohjelman painopisteinä on ollut biotalouden uuden liiketoiminnan kehittäminen, puurakentamisen lisääminen, alan kilpailukyvyn, kasvun ja kansainvälistymisen edistäminen sekä EU- ja kansainvälisen vaikuttamisen vahvistaminen. Uusia biotalouden investointeja on toteutusvaiheessa ja lisää suunnitellaan. Myös puurakentamisen lisäämisessä on onnistuttu hyvin ja esimerkiksi puukerrostalojen markkinaosuus nousee vuonna 2015 tavoitteeksi asetettuun 10 prosenttiin.

Metsäalan tilanne on verrattuna edellisvuosiin parantunut merkittävästi sellun, sahatavaran ja kartongin osalta. Lokakuun loppuun vuonna 2014 sellun viennin arvo kasvoi 4 % (2013: 15 %), sahatavaran 11 % (2013: 15 %) ja kartongin 1 % (2013: 8 %). Myös kotimaan puun osto- ja hakkuumäärät olivat korkealla tasolla. Paperiteollisuuden tilanne on edelleen suhteellisen heikko (2014 vienti -4 %).

Toimitaan ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla

Hallitus panosti ympäristön tilan parantamisessa erityisesti Itämeren tilan parantamiseen ja vesiensuojeluun sekä energia- ja ilmastopolitiikkaan. Keskeisellä sijalla olivat myös energian kulutuksen ja öljyriippuvuuden vähentäminen ja EU:n päästövähennystavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä. Ympäristönsuojelulainsäädäntö uudistettiin.

Suomessa 2000-luvun alussa fossiilisten polttoaineiden käyttö on vähentynyt selvästi samaan aikaan kun uusiutuvan energian osuus energian kokonaiskulutuksesta on kasvanut. Vuonna 2013 fossiilisen energian osuus kuitenkin hieman kasvoi ja uusiutuvien energialähteiden osuus laski tuki- ja veropäätösten takia. EU:n tavoite uusiutuvan energian osuudelle on 38 % energian loppukulutuksesta Suomessa vuonna 2020. Tämä osuus oli jo 36,8 % vuonna 2013. Heikko talouskehitys on osaltaan vaikuttanut korottavasti näihin lukuihin.

Ilmastonmuutoksen torjumiseksi hallitus hyväksyi keväällä 2013 kansallisen energia- ja ilmastostrategian, jonka jatkoksi laadittiin parlamentaarisen komitean johdolla energia- ja ilmastotiekartta 2050. Vaalikaudella valmisteltiin ilmastolaki, joka hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2015.

Uudistetaan koulutuksen ja tutkimuksen rakenteita ja rahoitusta

Koulutus- ja tiedepolitiikassa hallitus pyrki uudistuksiin, joilla tuetaan suomalaisten koulutustason pysymistä korkeana, opiskelijoiden valmistumista nopeammin ja sijoittumista välittömästi työelämään. Lisäksi tutkimus-, kehitys-, ja innovaatiotoiminnan kehittämistä tuettiin merkittävästi.

Tutkimus- ja kehittämismenojen bruttokansantuoteosuudeksi vuonna 2013 muodostui 3,32 %. Tutkimus- ja kehittämismenojen arvioidaan vuonna 2014 laskeneen edelleen, ja BKT-osuus jäänee 3,1 prosenttiin. Vaikka osuus on pudonnut viime vuosina, on se Suomessa edelleen maailman kärkeä.

Toimitaan tehokkaasti työttömyyttä vastaan ja kehitetään työelämää

Yksi hallituskauden keskeisimpiä tavoitteita oli pidentää työuria sen eri vaiheissa**.** Työuria pyrittiin pidentämään alkupäässä nopeuttamalla nuorten ammattiin valmistumista sekä aktivoimalla heitä töihin. Toisessa päässä kyse on eläkeiän nostamisesta, johon voidaan vaikuttaa myös työelämän laatuun panostamalla. Viime vuosina ikääntyvien työllisyysaste onkin parantunut merkittävästi, kun taas nuorten työllisyys on jäänyt selvästi alhaisemmalle tasolle. Ikääntyvien naisten työllisyysaste on kehittynyt suotuisammin kuin miesten, ja alle 20-vuotiailla työllisyysaste on noussut, mutta nuorilla 20–29-vuotiailla työllisyysaste hieman laski vuonna 2014. Työelämän kehittämisstrategiaan perustuva Työelämä 2020 -hanke eteni suunnitelmien mukaisesti.

Nuorten asemaa parannettiin vuonna 2013 voimaan tulleen nuorisotakuun avulla. Nuorisotakuu tuli voimaan heikossa suhdannetilanteessa ja nuorten työttömyys on kasvanut tasaisesti nuorisotakuun toimeenpanon ajan. Nuorten työttömyysaste on tilanne huomioon ottaen noussut melko vähän. Nuorten työttömyys on pysynyt valtaosin lyhytaikaisena ja nuoriin suuntautuneita aktiivitoimenpiteitä lisättiin selkeästi edellisiin vuosiin verrattuna. Vuoden 2014 aikana valmisteltiin nuorille suunnattujen

yhden luukun palvelupisteiden verkosto sekä valmisteltiin nuorisotakuun osuutta valtiovarainministeriön vetämässä kuntakokeiluhankkeessa.

Vahvistetaan ja monipuolistetaan elinkeinorakennetta

Suomen talouskasvu on ollut hidasta koko vaalikauden ajan ja yhtenä kilpailukyvyn parantamisen keinona on nähty elinkeinorakenteen vahvistaminen ja monipuolistaminen. Suomen talous nojaa vientiin. Suomen kokonaisvienti romahti vuosina 2008–2009 ja on elpynyt vain vähän sen jälkeen. Tavaravienti on säilynyt lähes samalla tasolla vuodesta 2011, eli selvästi pudotusta edeltäneen tason alapuolella. Vienti on kehittynyt vaatimattomasti verrattuna Suomen tärkeimpiin kilpailijamaihin ja euroalueen keskiarvoon.

Viennin hitaaseen elpymiseen ovat vaikuttaneet merkittävästi maailmantalouden suhdanteet, jolloin hallituksen toimien vaikuttamismahdollisuudet ovat olleet rajalliset. Hallitus on kuitenkin toteuttanut toimenpiteitä viennin rahoitusjärjestelmän kilpailukyvyn parantamiseksi ja rahoituskapasiteetin lisäämiseksi. Tehdyt muutokset ovat merkittävästi parantaneet Suomen viennin rahoituksen kilpailukykyä. Jälleenrahoitustakuun tullessa voimaan voidaan katsoa, että kaikki keskeisissä kilpailijamaissa olevat viennin rahoituksen instrumentit ovat Suomessa käytettävissä.

Hallituksen kasvupanostukset ovat painottuneet erityisesti pääomasijoituksiin, lainainstrumenttien kasvattamiseen sekä Finnveran kotimaan- ja ulkomaanrahoituksen laajentamiseen. Uudet työpaikat syntyvät valtaosin nopeasti kasvaviin pk-yrityksiin, joiden kasvun edellytys on riittävän ulkopuolisen riskirahoituksen saaminen. Valtion rahoituksella vivutetaan yksityistä riskipääomaa markkinoille. Hallitus on myötävaikuttanut riskirahoituksen tarjonnan lisäämiseen markkinoilla käynnistämällä kasvurahoitusohjelman sekä Uudistava teollisuus -sijoitusohjelman. Kasvurahoitusohjelman kautta tuetaan alkavia ja kasvuvaiheen yrityksiä vuosien 2014–2016 aikana 230 milj. eurolla.

Suomen elinkeinorakenteen uudistamiseksi julkisia toimenpiteitä on kohdistettu erityisesti kolmeen kasvun kärkeen: biotalouteen, cleantechiin ja digitalisaatioon. Julkista panostusta on lisätty kasvattamalla Innovaatiorahoituskeskus Tekesin lainavaltuuksia. Yritysten kansainvälistymisen, ulkomaisten investointien ja matkailun sekä Team Finland -toiminnan edistämiseen on osoitettu lisärahoitusta.

Digitalisaation hyödyntämiseksi hallituksen ICT 2015 -hankkeessa ovat painottuneet yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentaminen, avoimen datan ekosysteemin luominen, tutkimus-, kehitys- ja innovaatio-ohjelma, alku- ja kasvuvaiheen innovatiivisten yritysten rahoitusohjelma sekä teollinen internet. Avoimen tiedon hyödyntäminen on yksi keskeisimpiä potentiaalisia kasvulähteitä. Kahden viime vuoden aikana Suomessa on edetty huomattavasti tietovarantojen systemaattisessa avaamisessa. Kansainvälisestikin merkittäviä avauksia ovat olleet Maanmittauslaitoksen maastotietojen sekä Ilmatieteen laitoksen sää-, ilmasto- ja meridatan sekä ilmastomallien avaaminen.

2.2 Palvelu- ja hallintorakenteiden uudistaminen

2.2.1 Rakennepoliittinen ohjelma

Hallitus päätti rakennepoliittisesta ohjelmasta syksyllä 2013. Toimeenpanoa vahvistettiin 2014 maaliskuun kehysriihessä ja elokuun budjettiriihessä. Rakennepoliittisen ohjelman johtoryhmän loppuraportti valmistui helmikuussa 2015[1]. Siinä esitetään ohjelman toimeenpanon raportoinnin lisäksi johtoryhmän arvioiden perusteella havaintoja ja johtopäätöksiä ohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta. Pääministeri antoi 11.3.2015 eduskunnalle ilmoituksen rakennepoliittisen ohjelman toteutumisesta (PI 7/2014 vp).

Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena oli korjata Suomen julkisen talouden kestävyysvaje. Syyskuussa 2014 valtiovarainministeriön arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvaje oli 4,0 % suhteessa BKT:een. Rakennepoliittinen ohjelma sisälsi keskeiset elementit talouden rakenteiden uudistamiseksi talouden kasvua ja julkisen talouden kestävyyttä tukevalla tavalla. Elementit olivat:

- kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen
- sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus
- työeläkeuudistus ja työurat
- rakenteellisen työttömyyden alentaminen
- tonttitarjonnan ja asuntorakentamisen lisääminen
- digitalisointi ja siihen liittyen mm. kansallisen palveluväylän toteuttaminen.

Kuntien tehtävät ja velvoitteet

Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena on ollut hoitaa kuntatalouden arvioidusta runsaan kahden miljardin euron rakenteellisesta alijäämästä puolet vähentämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita yhden miljardin euron edestä.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen osoittautui haasteelliseksi eikä tavoitteessa onnistuttu. Julkisen talouden suunnitelmiin sisällytettyjen rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden arvioidaan nettona pienentävän kuntien menoja selvästi alle 100 milj. eurolla. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisäävien hankkeiden osalta hallitus on noudattanut valtiontalouden määrärahakehystä. Velvoitteiden vähentämisen tueksi on käynnistetty vuoden 2015 alusta lukien paikallisia kuntakokeiluja.

Kuntauudistus

Kuntauudistus koostuu kuntarakenneuudistuksesta, kuntalain kokonaisuudistuksesta sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta sekä metropolihallintoa koskevasta lainsäädäntöhankkeesta.

Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta ja vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Kuntarakennelain mukaan kuntien tulee selvittää yhdistymistä laissa määriteltyjen selvitysperusteiden mukaisesti. Hallitus korosti selvitystyön tärkeyttä erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla. Kaikilla 12 suurimmalla kaupunkiseudulla on toteutettu erityinen kuntajakoselvitys tai alueella on tehty oma selvitys.

[1] Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano, johtoryhmän loppuraportti 27.2.2015

Koko maassa 71 % kunnista on ollut mukana joko kuntien omissa kuntarakenneselvityksissä tai ministeriön asettamissa erityisissä kuntajakoselvityksissä. Selvitysvelvollisuutta ei ollut täyttänyt 88 kuntaa (29 % kunnista, alle 15 % koko maan asukasluvusta). Ilman lain säätämää velvoitetta ei selvityksiä olisi nykyisessä määrin käynnistynyt. Liitosselvitysten perusteella kunnissa voidaan arvioida, millaisella kuntarakenteella palvelut voidaan parhaiten turvata.

Vuonna 2014 sovellettiin ensimmäisen kerran ns. kriisikuntien pakkoliitospykälää eli päätettiin kahden erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan liittämisestä toiseen kuntaan vastoin kriisikunnan tai vastaanottavan kunnan tahtoa. Lavia liitettiin Poriin ja Tarvasjoki Lietoon. Liitoksilla turvataan peruspalvelut kriisikuntien asukkaille.

Lakiesitystä kuntarakennelain täydentämiseksi siten, että olisi lisätty kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d §:n 3 momentissa tarkoitetulla yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennealueella, ei annettu.

Eduskunta on maaliskuussa 2015 hyväksynyt uudistetun kuntalain. Laki tulee voimaan 1.5.2015. Lain keskeisenä sisältönä on vahventaa kunnan toiminnan pitkäaikaista johtamista kokonaisuutena, vahvistaa ja selkeyttää poliittista ja ammatillista johtamista, parantaa luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä tukea kunnan talouden kestävyyden huomioon ottamista sekä kunta- että valtiontasolla. Tärkeimmät yksittäiset uudistukset koskevat kunnan toiminnan laajaa käsitettä, kuntastrategiaa sekä alijäämän kattamisvelvoitteen tiukentamista.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä valmisteli hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (2013) sekä budjettiriihen (2014) linjausten pohjalta HE-luonnoksen metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. Lausuntokierros esityksestä päättyi 4.2.2015. Hallituksen esitystä ei annettu.

Valtionosuusuudistus

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tavoitteena oli järjestelmän oleellinen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen. Tämä edellytti järjestelmän rakenteen uudelleen tarkastelua ja laskentatekijöiden määrän karsimista ja päällekkäisyyksien poistamista.

Järjestelmä tuli voimaan 1.1.2015. Valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistettiin määräytymistekijöitä ja niiden päällekkäisyyksiä vähentämällä. Järjestelmässä siirryttiin yhteen yhtenäistettyyn ikärakenneluokitteluun. Laskennallisia määräytymisperusteita on kahdeksan, minkä lisäksi järjestelmää täydentää kolme lisäosaa.

Suurin muutos valtionosuusjärjestelmässä toteutuu ikärakenteen ja sairastavuuden painojen muutoksen myötä. Tämä perustuu Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemiin tutkimuksiin, jotka tilattiin järjestelmän kehittämiseksi. Samalla sairastavuuskriteerin sisältöä muutettiin. Aiemmat laskentaperusteet ja niiden painot perustuivat 1990-luvun alun tilastoihin ja tutkimuksiin.

Valtionosuusjärjestelmä perustuu laskennallisiin kustannuksiin, mikä kannustaa kuntia taloudelliseen toimintaan. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä kannustavuutta pyritään lisäämään muutoinkin. Esimerkiksi verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa kannustavuuselementti ulotetaan koskemaan kaikkia kuntia. Jat-

kossa kunnat saavat osan mahdollisen veropohjan laajenemisen hyödystä itselleen. Samalla järjestelmän painopistettä siirrettiin kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä kuntaliitoksen esteitä vähennetään purkamalla pääosin eri määräytymistekijöiden porrastukset. Tämän vuoksi kuntien yhdistymisistä johtuvat valtionosuusmenetykset ovat nykyistä vähäisemmät.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuminen merkitsee varsin suuria muutoksia yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Tätä muutosta lievennetään viiden vuoden siirtymäkaudella, näin järjestelmä on voimassa koko painollaan vuonna 2020.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeisinä tavoitteina ovat väestön terveyden, hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen, yhdenvertaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaaminen koko maassa, sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen vahvistaminen sekä kustannustehokkaan ja vaikuttavan palvelurakenteen toteuttaminen. Uudistuksella pyritään pienentämään Suomen julkisen talouden kestävyysvajetta ja siten turvaamaan julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitus.

Uudistuksen keskeisenä keinona nähdään sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollisimman laaja integraatio, jossa perus- ja erikoispalvelu muodostavat ehjän palvelukokonaisuuden. Palvelurakenneuudistuksen valmisteluun liittyvissä selvityksissä tärkeimpinä korjauskeinoina palvelujen riittämättömyyteen, eriarvoisuusongelmiin, järjestelmän sekä kustannusvaikuttavuuden parantamiseen on ollut pirstaleisen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun integroiminen mahdollisimman laajasti samaan kokonaisuuteen sekä peruspalvelujen että erikoistason palvelujen osalta. Tällöin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toiminta ja palvelut voidaan toteuttaa parhaiten tavalla, jossa asiakkaiden ja potilaiden erilaiset palvelutarpeet nivotaan yhteen. Samalla palvelut on mahdollista suunnitella ja toteuttaa kustannusvaikuttavalla tavalla siten, ettei synny asiakkaan kannalta ongelmallisia palveluvajeita. Näin ihmisten palvelutarpeet huomioidaan kokonaisuutena ja heidän lähipalvelunsa varmistetaan koko maassa. Merkittävänä keinona on järjestämisvastuussa olevien toimijoiden kantokyvyn vahvistaminen sekä palvelujen hallinnon selkeyttäminen ja tehostaminen. Palveluiden tarpeetonta päällekkäisyyttä voidaan purkaa ja palvelukatveita poistaa tehokkaalla ohjauksella. Palvelujärjestelmän kansallisen ohjauksen vahvistamista pidetäänkin tehokkaana keinona järjestelmän toimintakokonaisuuden parantamiseksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp) annettiin eduskunnalle joulukuussa 2014. Hallituksen esitys raukesi 5.3.2015, koska perustuslakivaliokunta totesi esityksen ja siitä muokatun sosiaali- ja terveysvaliokunnan uuden esityksen perustuslain vastaiseksi.

Hallitus vahvisti rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa elokuussa 2014 päättämällä, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä otetaan käyttöön uusi budjettikehysjärjestelmä. Sen avulla varmistetaan, että julkisten sosiaali- ja terveysmenojen kehitys noudattaa tavoitteeksi asetettua menorajoitetta. Järjestelmän kautta voidaan varmistaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä tavoitel-

tava hyöty kunnille ja valtiolle. Järjestelmä on menettelynä kytketty myös julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevaan päätöksentekoon.

Työeläkeuudistus ja työurat

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt tekivät syksyllä 2014 sopimuksen vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta. Eläkeuudistuksen tavoitteena on pidentää työuria ja pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta. Uudistuksella pyritään parantamaan myös eläkejärjestelmän taloutta ja estämään eläkemaksujen nousu.

Uudistuksella varaudutaan elinajan odotteen kasvuun. Eläkkeelle siirtymisiän odotteen on tarkoitus nousta 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Eläkemenon pienenemisen ja työllisyyden paranemisen kautta julkisen talouden kestävyysvajeen arvioidaan pienenevän noin yhden prosenttiyksikön. Uudistuksen johdosta työeläkkeiden maksutaso vakiintuu 24,4 prosenttiin vuodesta 2017 alkaen.

Eläkeuudistusta koskeva lainvalmistelu on aloitettu ja lainvalmistelun pohjana on työmarkkinajärjestöjen sopimus. Sopimuksen sisältö valmistellaan hallituksen esityksen muotoon virkamiesten johdolla. Julkisen sektorin eläkkeiden erityiskysymykset arvioidaan erikseen julkisen sektorin työmarkkinaosapuolien kanssa. Tavoitteena on, että kaikki työeläkeuudistukseen liittyvät hallituksen lakiesitykset annetaan eduskunnalle heti kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen ja uudistus tulee voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta.

Keskeisiä hallituksen tavoittelemia toimia, joilla pidennetään työuria alkupäästä, olivat korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistuksen ensimmäinen vaihe, korkeakoulujen hakijasuman purkaminen, opintotukiajan rajoitus sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmallien uudistukset, jotka parantavat koulutuksen läpäisyä ja nopeuttavat siirtymistä työelämään.

Eduskunnan äänestyksessä kumottiin osittain hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta (HE 210/2014 vp) siltä osin, kun se koski korkeakoulututkinnon suorittaneiden oikeutta opintotukeen. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen koulumatkatukea koskevat esitykset tulivat hyväksytyiksi.

Lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkko ja rahoitus

Osana hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla oli käynnissä lukiokoulutuksen ja ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä vapaan sivistystyön rakenteellinen uudistus. Uudistuksessa oli tavoitteena lukiokoulutuksen ja ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjäverkon tiivistäminen. Tavoitteena oli vahvojen lukio- ja ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjien toimintaedellytysten, yhteistyön ja laadun parantaminen ja jatko-opintoihin sekä työelämän tarpeisiin vastaavan koulutuksen valtakunnallisen ja alueellisen saavutettavuuden turvaaminen. Asiaa koskevat hallituksen esitykset annettiin joulukuussa 2014. Muutokset kohdentuivat järjestämislupien ja ylläpitämislupien määräämistä ja myöntämisedellytyksiä koskeviin säännöksiin. Sekä toisen asteen koulutuksen rahoitusta koskeva hallituksen esitys (HE 310/2014 vp) että koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellista uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 306/2014 vp) olivat eduskunnan käsittelyssä.

Lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen sekä vapaan sivistystyön järjestäjäverkon uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 306/2014 vp) raukesi eduskunnan käsittelyssä. Toisen asteen koulutuksen rahoituksen uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 310/2014 vp) kumottiin eduskunnan äänestyksessä.

Rakenteellinen työttömyys

Päätöksessään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta elokuussa 2014 hallitus täsmensi myös toimia rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi työvoimahallintoa ja -palveluita tehostamalla. Päätös perustui arvioon, etteivät aiemmin päätetyt toimet riitä alentamaan rakenteellista työttömyyttä tavoitteeksi asetetulla yhdellä prosenttiyksiköllä, koska talouden tilanne ja näkymät ovat osoittautuneet aiemmin arvioitua heikommiksi.

Hallitus edellytti päätöksessään, että TE-toimistojen toimintaa kehitetään yrityslähtöisemmäksi, työttömille annettavien työtarjousten määrää lisätään ja että tarjotusta työstä tai aktiivitoimesta kieltäytymisen sanktioita sovelletaan järjestelmällisesti. Kunnan asemaa monialaisessa yhteispalvelussa päätettiin vahvistaa. Hallitus myös edellytti, että työvoimapolitiikan hallinnon kehittämisvaihtoehdot selvitetään syksyn 2014 aikana. Päätetyt toimet on pantu täytäntöön. Hallituksen esitys laiksi monialaisesta yhteispalvelusta tuli voimaan vuoden 2015 alussa.

Toimet työttömyys- ja muun ansioturvan kannustavuuden lisäämiseksi sekä toimet työvoimahallinnon ja -palvelujen tehostamiseksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi kohdentamiseksi ovat edenneet suunnitellusti. Ne luovat edellytyksiä sille, että rakenteellinen työttömyys voi alkaa alentua. Talouden pitkittynyt taantuma on kuitenkin haitannut rakenteellisen työttömyyden alenemiselle asetetun tavoitteen saavuttamista.

Työttömyysturvassa ja asumistuessa on otettu käyttöön suojaosuus. Työttömyysturvan ennakkomaksua koskevat ohjeet on uudistettu. Työttömien velvollisuutta ottaa vastaan työtä työssäkäyntialueen ulkopuolelta on laajennettu.

TE-toimistojen, Kelan ja kuntien yhteinen työvoiman palvelukeskusten toimintamalli ulotetaan koko maahan. Samalla kuntien roolia ja vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa on lisätty. Palkkatukijärjestelmää on uudistettu kannustavampaan ja hallinnollisesti keveämpään suuntaan.

Työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuuksia keskittyä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamiseen on parannettu, kun työmarkkinoilla olon esteiden, työmarkkinatuen odotusajan ja työllistymistä edistävistä palveluista poissaolojen selvittäminen on siirretty työ- ja elinkeinotoimistoilta työttömyysetuuden maksajien hoidettavaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön keräämien tietojen mukaan tehtyjen työtarjousten määrä on kasvanut vuoden 2014 aikana selvästi verrattuna loppuvuoteen 2013. Työtarjouksesta tai muuten työ- ja elinkeinopalvelujen asiakkaana olleella hakijalla täyttyneiden työpaikkojen osuus kaikista täyttyneistä työpaikoista on noin kaksinkertaistunut vuoden takaiseen verrattuna. Tarjotusta työstä kieltäytymisestä langetettujen sanktioiden määrä on ollut kesästä 2014 saakka kaksinkertainen vuodentakaiseen verrattuna.

Asuntotuotanto

Elokuussa 2014 solmittu valtion ja Helsingin seudun kuntien sopimus tukee infrastruktuurihankkeita ja asuntotuotantoa, jotka ovat tärkeitä talouden tuotantopotentiaalin vahvistamiseksi. Valtioneuvosto hyväksyi osaltaan sopimuksen periaatepäätöksenään marraskuussa 2014. Sopimuksella kunnat sitoutuivat lisäämään asuntokaavoitusta vuosina 2016–2019 noin 25 % verrattuna voimassa olevaan maankäyttöä, asumista ja liikennettä (MAL) koskevan aiesopimuksen tavoitetasoon. Valtio osallistuu sopimuksessa mainittujen suurten infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen edellyttäen, että sopimuksen mukaiset kaavoitustavoitteet toteutuvat. Valtion puolelta sopimuksen allekirjoittajaosapuolina ovat olleet liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Liikennevirasto, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) sekä Uudenmaan ELY-keskus. Valtion tukemista infrahankkeista länsimetron jatkeen rakentaminen on jo käynnistynyt. Sen sijaan mm. Pisararadan rahoitus ja aikataulu ovat toistaiseksi auki. Lisäksi ARAn kautta tuetaan vuokra-asuntojen rakentamista ja tarjontaa sekä asuntojen korjaamista.

Digitalisointi ja kansallisen palveluväylän toteuttaminen

Sähköisen tunnistamisen malliin liittyvä lainsäädännön muutos valmisteltiin vuonna 2014. Tunnistusratkaisujen kehitys on Suomessa ollut hidasta. Useamman vuoden oli haettu mallia, johon kaikki nykyiset toimijat voisivat sitoutua ja uudet toimijat voisivat siihen liittyä. Lailla luotiin uusi tunnistamisen malli, joka perustuu toimijoiden luottamusverkostoon. Muutos vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettuun lakiin (617/2009) on hyväksytty ja vahvistettu tammikuussa 2015. Se astuu voimaan vuoden 2016 alussa. Tätä ennen luodaan puitteet laissa määritetyn luottamusverkoston toiminnalle. Työ tehtiin laajassa yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Toimeenpanosta vastaavat liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö yhteistyössä Viestintäviraston kanssa.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentaminen on ollut käynnissä vuoden 2014 alkupuolelta saakka. Maaliskuussa avattiin kaikille avoin palveluväylän kehitysympäristö ja siihen liittyvä verkkosivusto ohjeineen osoitteeseen palveluväylä.fi. Toukokuussa 2014 asetettiin palveluarkkitehtuurihanke ja työ käynnistettiin. Valtiovarainministeriö vastaa ohjauksesta ja Väestörekisterikeskukseen perustettu uusi yksikkö toteutuksesta.

Kansalaisen palvelunäkymän prototyyppi on valmistunut. Sen käyttöönotto tapahtuu vuoden 2015 lopussa. Teknisenä alustana toimii palveluväylä (Viron X-road). Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelmaa ja sen hankkeita on suunniteltu ja toteutettu nopean toimeenpanon vaatimalla tavalla. Ohjelmaryhmä päätti keskeisten tietovarantojen liittämisestä palveluväylään keskitetyllä rahoituksella. Syksyn aikana tehtiin ensimmäiset suunnitelmat perusrekisterien liittämisestä palveluväylään.

2.2.2 Muut palvelu- ja hallintorakenteiden uudistukset

Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus

Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen tavoitteena on vahvistaa monitieteistä, korkeatasoista ja yhteiskunnan kannalta merkityksellistä tutkimusta, vapauttaa resursseja tutkimuksen tukipalveluista ja kiinteistä rakenteista tutkimustoimintaan sekä muodostaa tutkimuslaitoksista aihepiireittäin nykyistä suu-

rempia ja vahvempia kokonaisuuksia sekä lisätä yhteistyötä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välillä vuosina 2014–2016. Uudistuksen toimenpidekokonaisuuksia ovat tutkimuslaitoksia ja yliopistoja koskevat rakenteelliset uudistukset ja tutkimusrahoitusta koskevat uudistukset.

Uudistuksen myötä tutkimusrahoitusta on koottu valtion tutkimuslaitoksista kahteen kilpailtuun rahoitusvälineeseen: valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoa palvelevaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan sekä yhteiskunnan suurten haasteiden ja ongelmien ratkaisua palvelevaan strategiseen tutkimukseen.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen selvitys- ja tutkimustoimintaan vuodelle 2014 osoitettiin 5 milj. euroa. Selvitys- ja tutkimustoimintaa ohjataan valtioneuvoston vuosittaisella suunnitelmalla, jossa määritellään hallituksen ja ministeriöiden lyhyen aikavälin tietotarpeet. Suunnitelma hyväksyttiin ensimmäisen kerran huhtikuussa 2014. Teemoiksi valittiin yhteiskunnan kiperimmät ongelmat liittyen aihepiireihin sivistys, yhteisöllisyys ja osallisuus hyvinvoinnin perustana; työ, osaaminen ja yrittäjyys; kestävä julkinen talous, turvallinen yhteiskunta ja hallinto mahdollistajana. Suunnitelman toimeenpanolla pyritään vahvistamaan hallituksen ja sen ministeriöiden päätöksenteon tietopohjaa, tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa ja strategista kokonaisnäkemystä. Toimeenpano toteutettiin avoimella hakuprosessilla. Käynnistettäväksi valittiin yhteensä 38 hanketta, joista 65 % toteutetaan monialaisissa konsortioissa. Selvitys- ja tutkimushankkeista kolme saatiin päätökseen vuoden 2014 loppuun mennessä.

Suomen Akatemian yhteyteen perustettiin elokuusta 2014 lukien strategisen tutkimuksen neuvosto vastaamaan pitkäjänteisestä ja ohjelmamuotoisesta tutkimuksesta, joka tuottaa ratkaisuja suomalaisen yhteiskunnan haasteisiin ja palvelee myös elinkeinoelämän uudistumista ja kilpailukykyä sekä työelämän ja julkisen sektorin kehittämistä. Neuvosto päättää strategisen tutkimustoiminnan ohjelmarakenteesta ja tutkimushankkeiden valinnasta valtioneuvoston teema-alueita ja painopisteitä koskevan päätöksen perusteella. Neuvosto tekee valtioneuvostolle myös aloitteen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteistä. Valtioneuvosto päättää tutkimuksen teemoista ja painopisteistä vuosittain ja niiden pohjalta tutkimusneuvosto päättää tutkimusohjelmista ja valittavista hankkeista. Neuvosto vastaa myös hankkeiden seurannasta ja vaikuttavuuden arvioinnista. Valtioneuvosto päätti joulukuussa 2014 ensimmäisen kerran strategisen tutkimuksen teemoista ja painopisteistä vuodelle 2015. Teema-alueiksi valittiin teknologiamurrosten hyödyntäminen ja muuttuvat instituutiot, ilmastoneutraali ja resurssiniukka yhteiskunta sekä tasa-arvo ja sen edistäminen.

Tutkimuslaitosuudistuksen rakenteellisina uudistuksina valmisteltiin seuraavat muutokset 2014–2015:

Teknologian tutkimuskeskus VTT ja Mittatekniikan keskus yhdistettiin uudeksi Teknologian tutkimuskeskus VTT osakeyhtiöksi.

Luonnonvarakeskukseen yhdistettiin Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Metsäntutkimuslaitos (Metla), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL) sekä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (Tike) tilastotuotanto.

Geodeettinen laitos sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle tietotekniikkapalveluja tuottavan Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen tietotekniikan kehittämistehtävät liitettiin Maanmittauslaitokseen. Laitosten yhdistämisellä

toteutuu tutkimuslaitosuudistuksessa tarkoitettu paikkatiedon tutkimuksen ja kehittämisen kokoaminen.

Kuluttajatutkimuskeskus ja oikeuspoliittinen tutkimuslaitos yhdistettiin osaksi Helsingin yliopistoa tavoitteena tutkimuksen vahvistuminen, riippumattomuus ja tutkimuksen ja korkeakoulujen välisen yhteistyön vahvistaminen näillä tutkimusalueilla.

Poliisin hallintorakenteen ja palveluverkoston uudistaminen

Hallitusohjelman mukaisesti poliisipalvelut turvataan koko maassa. Tässä tarkoituksessa toteutettavassa poliisin hallintorakenneuudistuksessa (Pora III -hanke) erityistä huomiota on kiinnitetty poliisipalvelujen saatavuuteen maan eri osissa sekä liikenteen valvontaan ja liikenneturvallisuustyöhön. Poliisitoiminnan tason turvaamiseksi poliisin hallinnosta ja rakenteista uudelleen kohdennetaan 28 milj. euroa operatiiviseen toimintaan vähentämällä hallinto-, tuki- ja päällikkövirkojen määrää yhteensä 246 henkilötyövuotta vuoteen 2016 mennessä sekä etsimällä kustannussäästöjä ja tehostamalla poliisitoimintaa. Poliisin nykyisen toiminnallisen tason ylläpitämisen edellyttämäksi poliisimiesten määräksi on arvioitu 7 500 poliisimiestä.

Sisäministeriö toimitti eduskunnalle joulukuussa 2014 selvityksen poliisin hallintorakenneuudistuksesta, jonka toimeenpano alkoi 1.1.2014 ja jatkuu vuoteen 2016 saakka. Selvityksen mukaan Pora III -hanke on edennyt hyvin asetettujen tavoitteiden suuntaan ja poliisihallinnon rakenteiden uudistaminen on toteutettu suunnitellun mukaisesti. Vuonna 2014 tehdyt merkittävimmät muutokset ovat poliisihallinnon johtamisjärjestelmän uudistaminen, poliisihallituksen keventäminen, aluehallintovirastojen poliisin vastuualueiden lakkauttaminen, uusien poliisilaitosalueiden muodostaminen vähentämällä paikallispoliisin yksiköiden määrä 24:stä 11:een, Keskusrikospoliisin toimintojen uudistaminen, poliisikoulutuksen uudistaminen, palveluverkoston kehittäminen, Poliisin tekniikkakeskuksen tehtävien siirtäminen Poliisihallitukseen, liikennevalvonnan keskittäminen paikallispoliisille ja Liikkuvan poliisin toimintojen uudelleen järjestäminen sekä automaattisen liikennevalvonnan tukitoiminnon keskittäminen. Liikkuva poliisi erillisenä hallinnollisena yksikkönä lakkautettiin 1.1.2014 alkaen ja sen henkilöstö siirtyi pääosin paikallispoliisiin.

Poliisin operatiivinen toiminta hoidetaan edelleen hajautetusti alueellisesti kattavan ja toiminnallisten kriteerien mukaisen poliisin toimipisteverkoston avulla. Poliisin paikallinen näkyvyys ja alueen tuntemus pystytään turvaamaan tehdyllä palveluverkkouudistuksella, jonka mukaisesti poliisin toimipisteverkosto on 1.1.2014 lukien muodostunut 11 pääpoliisiasemasta ja 108 poliisiasemasta. Uudistuksessa suuret ja keskisuuret palvelupisteet muutettiin statukseltaan poliisiasemiksi, mikä lisäsi poliisiasemien kokonaismäärän 90:stä 119:ään. Lisäksi poliisin palvelujen tarjonnassa voidaan hyödyntää viranomaisten yhteispalvelupisteitä.

Sisäministeriön mukaan poliisin toimintakyky on säilynyt myös harvaan asutuilla alueilla ja poliisin valvonta- ja hälytystoiminta turvataan jatkossa myös viranomaisyhteistyöllä.

Vuoden 2014 poliisibarometrin mukaan poliisi on kansalaisten mielestä edelleenkin selvästi tärkein turvallisuustaho rikostorjunnassa ja lähiyhteisön turvallisuuden parantamisessa. Kansalaiset luottavat poliisin kykyyn huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Kansalaisten kokema turvallisuuden tunne on säilynyt hyvänä eikä suuria alueellisia eroja ole juurikaan havaittavissa. Kansalaiset esittävät kuitenkin huolensa poliisipalvelujen säilymisestä alueellisesti kattavana tulevaisuudessa.

Oikeushallinnon rakenneuudistukset

Valtuutettujen kokoaminen yhteen

Oikeusministeriö valmisteli tasa-arvovaltuutetun, lapsiasiavaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun sekä näiden toimistojen samoin kuin tasa-arvolautakunnan ja syrjintälautakunnan siirtämisen oikeusministeriön yhteyteen. Uudistus tuli voimaan 1.1.2015 lukien. Oikeusministeriön yhteyteen perustettiin yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ja tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä oikeusministeriön yhteyteen.

Valmistelussa valtuutettujen itsenäinen asema ja toimintaedellytysten turvaaminen varmistettiin ottamalla tästä nimenomaiset säännökset ao. lakeihin sekä vahvistamalla uuden yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdistetyn yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan henkilöstöresursseja. Valtuutetut ovat itsenäisiä viranomaisia ja on toisaalta tärkeää, että tämänkaltaisia oikeusturvatehtäviä hoitavien viranomaisten toimintaa koordinoidaan yhdessä ministeriössä.

Tuomioistuinlaitos

Maaliskuussa 2013 julkaistu Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 sisältää tuomioistuinlaitokseen kohdistuvia rakenneuudistusehdotuksia, joiden tavoitteena on vahvistaa tuomioistuinhallintoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta sekä myös tuomioistuinyksiköitä. Tavoitteena on turvata laadukas lainkäyttö ja korkea ratkaisutaso niukkojen taloudellisten resurssien paineessa. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa henkilökunnan erikoistumismahdollisuuksia sekä ammattitaidon syventämistä.

Korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyötyjä ja haittoja selvittäneen työryhmän toimikausi päättyi vuoden 2014 lopussa. Työryhmän arvion mukaan korkeimpien oikeuksien yhdistäminen muun muassa selkeyttäisi tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja muutoksenhakuteitä. Lisäksi selvitysmiehet laativat arviomuistion tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta perustamalla tuomioistuinvirasto.

Vuonna 2014 saatettiin loppuun hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistus. Hovioikeuksien määrä väheni yhdellä ja hallinto-oikeuksien kahdella. Huhtikuun 2014 alussa Itä-Suomen ja Kouvolan hovioikeudet yhdistettiin Itä-Suomen hovioikeudeksi, Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet Itä-Suomen hallinto-oikeudeksi ja Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeudet Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi.

Vuonna 2014 jatkettiin myös vuoden 2010 alussa toteutettua käräjäoikeuksien rakenneuudistusta lakkauttamalla käräjäoikeuksien istuntopaikkoja. Käräjäoikeusverkoston jatkokehittämistä selvitetään edelleen.

Rakenneuudistusten säästövaikutuksia tavoitellaan henkilöstön ja toimitilojen vähentymisen myötä. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat arvioitavissa vasta myöhemmin. Muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta uudistuksilla pyritään entistä tasavahvempiin yksiköihin ja sitä kautta muun muassa käsittelyaikojen yhdenmukaistumiseen ja oikeusturvan laadun paranemiseen.

Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitoksen virastorakenteen uudistamista jatkettiin vuonna 2014 siten, että vuoden alusta Pirkanmaan ja Keski-Suomen syyttäjänvirastot yhdistettiin Sisä-Suomen syyttäjänvirastoksi ja Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto lakkautettiin. Virastojen määrä väheni kahdella ja on nyt 11. Myös kolme palvelutoimistoa lakkautettiin.

Syyttäjälaitoksen organisaation kehittämisen tavoitteena on tehostaa syyttäjälaitoksen toimintaa ja ohjaamista sekä lisätä syyttäjätoiminnan laatua ja yhdenmukaisuutta. Uudistusten myötä on kevennetty hallintoa ja suunnattu resursseja varsinaisiin syyttäjäntehtäviin. Tavoitteena on ollut myös turvata aikaisempaa tasapuolisemmat syyttäjäpalvelut eri puolella maata. Toiminnallisesti riittävän suuret yksiköt pystyvät vastaamaan itsenäisesti syyttäjäpalveluiden tuottamisesta alueellaan, niissä on myös pienempiä virastoja paremmat mahdollisuudet työmäärien tasaamiseen, erikoistumiseen ja sisäiseen koulutukseen. Organisaatiota kehitettäessä on otettu huomioon myös keskeisten sidosryhmien (erityisesti poliisin ja tuomioistuinlaitoksen) organisaatiomuutokset ja toimialuerajat.

Oikeusapu ja edunvalvonta

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma sisältää ehdotuksen myös oikeusaputoimistoverkoston hallinnon uudistamiseksi. Tavoitteena on muodostaa suurempia virastokokonaisuuksia ja luopua nykyisestä oikeusapupiirijaosta. Henkilöstöä tai toimipaikkoja ei vähennetä rakenteen muutoksen vuoksi, vaan hallinnosta vapautunut henkilöstö ohjataan palvelun tuottamiseen. Toimipaikkaverkosto arvioidaan palvelutarpeen näkökulmasta. Oikeusministeriön työryhmä teki keväällä 2014 ehdotuksen valtion oikeusaputoimistojen rakennemuutoksesta.

Ulosotto

Osana Oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpanoa Valtakunnanvoudinvirasto antoi vuoden 2014 lopussa oikeusministeriölle ulosottolaitoksen rakenneuudistuksen toteuttamissuunnitelman. Suunnitelma pitää sisällään ulosoton taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi toimenpide-ehdotuksia muun muassa sähköisten asiointipalvelujen ja automaation käytön lisäämiseksi, virkarakenteen monipuolistamiseksi, toimintojen keskittämiseksi sekä organisaatiorakenteen keventämiseksi.

Valtion täytäntöönpanokelpoisten saatavien perinnän keskittäminen

Oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, Verohallinnon, Tullin ja Oikeusrekisterikeskuksen yhteistyönä selvitettiin valtion täytäntöönpanokelpoisten rikosperusteisten saatavien ja hallinnollisten seuraamusmaksujen keskittämistä Oikeusrekisterikeskuksen perittäväksi. Selvityksissä kuitenkin todettiin, ettei asiassa ole edellytyksiä edetä. Keskittäminen Oikeusrekisterikeskukseen edellyttäisi Verohallinnossa nyt toimivien tietojärjestelmien sijaan Oikeusrekisterikeskukseen rakennettavaa uutta järjestelmää, jonka kustannukset saavutettavien hyötyjen kannalta on arvioitu liian suuriksi.

Keskus- ja aluehallinnon uudistaminen

Valtioneuvoston hallintoyksikkö

Valtioneuvoston hallintoyksikköön valtioneuvoston kansliaan on koottu 1.3.2015 lähtien ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä mm. tilahallinto, virastopalvelut, tietohallinto, valmius ja turvallisuus sekä tehtäviä henkilöstöhallinnosta. Lisäksi valtioneuvoston hallintoyksikkö ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja ministeriöissä. Näin yhteiset tehtävät voidaan järjestää yhtenäisellä tavalla ja aiempaa tehokkaammin. Yksikkö on kooltaan noin 500 henkilöä.

Aluehallinnon hallinnollisten tehtävien kokoaminen

Aluehallinnon hallinnollisia tehtäviä on koottu yhteen vuoden 2015 alusta. Aluehallintovirastojen hallinnolliset tehtävät koottiin Etelä-Suomen aluehallintovirastoon hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueeksi 1.3.2015 alkaen. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalvelut koottiin uuteen valtakunnalliseen virastoon (KEHA-keskus) 1.1.2015 alkaen. Aluehallintovirastojen keskitettyihin hallintopalveluihin siirtyy aluehallintovirastoista noin 145 henkilötyövuoden edestä henkilöstöä. Aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien kokoamiselle on asetettu 30 henkilötyövuoden vähennystavoite vuosien 2014–2017 välisessä vertailussa. ELY-keskusten ja TE-toimistojen uudessa virastossa työskentelee 550 henkilöä.

Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys

Valtiovarainministeriön asettamassa keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeessa (VIRSU) tarkasteltiin valtion keskus- ja aluehallinnon virastorakenteen uudistamista. Keskushallinnon rakenteelliseksi kehittämiseksi hanke esittää, että pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon muodostamiseksi, muista tulosohjatuista virastoista tehdään kirjanpitoyksiköitä sekä erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot liitetään itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa. Konkreettiset muutosesitykset koskevat pääasiassa oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloja, mutta pitävät sisällään myös muilla hallinnonaloilla olevia yksittäisiä virastoja.

Aluehallinnon rakenteelliseksi kehittämiseksi hanke selvitti erilaisia rakennemalleja aluehallintovirastojen, maistraattien, ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien järjestämisestä. Lisäksi hanke ehdotti perustuslain 119 §:ään sisältyvään valtionhallinnon järjestämistä koskevaan sääntelyyn harkittavaksi muutoksia siten, että säännös mahdollistaisi nykyistä joustavamman valtionhallinnon rakenteiden kehittämisen. Tällöin valtion viranomaisten toimialueperusteisesta luokittelusta keskus-, alue- ja paikallishallintoon luovuttaisiin.

Puolustusvoimauudistus

Puolustushallinnossa käynnistettiin vuonna 2012 puolustusvoimien laaja uudistaminen pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti. Uudistuksen tavoitteena oli Suomen puolustuskyvystä huolehtiminen ja pysyvien kustannussäästöjen aikaansaaminen. Uudistuksella puolustusvoimat sopeutettiin pieneneviin ikäluokkiin ja kasvaviin kustannuspaineisiin samalla ylläpitäen ja kehittäen puolustuksen ennaltaehkäisykykyä. Uudistuksen ratkaisuissa pyrittiin pitkän aikavälin vaikuttavuuteen.

Uudistuksen lähtökohtia olivat puolustusvoimien nykyisten lakisääteisten tehtävien jatkuminen, yleisen asevelvollisuuden toimivuuden varmistaminen sekä puolustusperiaatteen kehittäminen alueellisen puolustuksen pohjalta.

Uudistus sisälsi merkittäviä rakenteiden ja toimintatapojen uudelleen järjestelyjä sekä puolustusvoimien materiaalihankintojen supistamista ja myöhentämistä. Uudistuksen ensimmäiseen vaiheeseen liittyvät uudelleenjärjestelyt toimeenpantiin vuoden 2014 alussa. Pääosa uudistuksen rakenteiden muutoksista ja uusien toimintaprosessien käyttöönotosta tapahtui vuoden 2015 alussa.

Puolustusvoimien organisaatiota ja toimintatapoja uudistettiin vastaamaan sodan ajan puolustusvoimien mitoitusta ja tehokasta toimintaa sekä suunnitteluperusteeksi annettua resurssitasoa. Puolustusvoimien tukitoiminnot toteutetaan kustannustehokkaammin, hyödyntäen mm. kumppanuusjärjestelyjä. Johtoportaita, joukko-osastoja ja muita toimipisteitä vähennettiin ja tarpeettomista kiinteistöistä sekä toimitiloista luovuttiin.

Puolustusvoimien rauhan ajan rakenne keventyi kolmiportaiseksi kun sotilaslääänit ja sotilaslääänien esikunnat lakkautettiin sekä johtamisrakenne uudistettiin. Logistiikan toiminnot keskitettiin. Henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut koottiin yhteen palvelukeskukseen. Kokonaisuutena hallintoyksiköiden määrä väheni lähes 40 %.

Puolustusvoimien sodan ajan vahvuus laskettiin 350 000 sotilaasta 230 000:een. Vastaavasti puolustusvoimien rauhan ajan henkilövahvuus pieneni noin 14 400:sta noin 12 300:aan. Henkilöstön kannalta puolustusvoimauudistus merkitsi poikkeuksellisen laajaa muutostilannetta; sen toimenpiteet koskettivat lähes jokaista puolustusvoimissa työskentelevää. Uudistuksen onnistumiselle keskeistä oli henkilöstön vahva sitoutuminen muutoksen läpivientiin. Sitoutumista edesauttoi henkilöstön systemaattinen tukeminen kaikilla käytettävissä olevilla keinoilla hyvän työnantajan periaatteita noudattaen.

Puolustusvoimauudistuksen rakenteelliset muutokset on toteutettu. Uudistuksessa käyttöön otettu organisaatio ja uudet toimintamallit vakiinnutetaan v. 2015. Puolustusvoimauudistuksen rakenteellisilla ratkaisuilla tavoitellaan vuositasolla noin 130–135 milj. euron pysyviä menosäästöjä vuodesta 2016 alkaen.

2.3 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

2.3.1 Kriisivuosi 2014: Ukraina ja Venäjä

Ukrainan konflikti muutti 2014 kansainvälistä toimintaympäristöämme. Uutta globaalia suurvalta-asemaa tavoitteleva Venäjä rikkoi toimillaan kansainvälisen oikeuden keskeisiä normeja ja Euroopan turvallisuuden perusperiaatteita, ja haastoi läntisen arvomaailman.

Maaliskuussa 2014 Venäjä liitti Ukrainaan kuuluvan Krimin niemimaan itseensä nopealla poliittis-sotilaallisella operaatiolla. Sen jälkeen tilanne Itä-Ukrainassa kärjistyi, muuttuen kesään mennessä avoimiksi taisteluiksi Venäjän tukemien kapinallisten ja Ukrainan hallituksen sekä sitä tukevien vapaaehtoisjoukkojen välillä. Tilanteen rauhoittamiseen ja ratkaisemiseen pyrittiin neuvotteluteitse useissa eri kokoonpanoissa siinä onnistumatta. Syyskuussa 2014 Etyjin johdolla käydyissä ns. Minskin neuvotteluissa sovittiin tulitauosta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Sopimusta ei todellisuu-

dessa ole noudatettu; Venäjä jatkoi taistelijoiden ja kaluston toimittamista alueelle. Joulukuussa Ukrainan hallitus yritti rauhoittaa tilannetta julistamalla yksipuolisen tulitauon.

Kriisi on johtanut EU:n ja Venäjän välisten suhteiden perusteelliseen muutokseen. Krimin liittämisen, Donbassin alueen horjuttamisen ja malesialaisen lentoyhtiön koneen alas ampumisen seurauksena EU asetti Venäjälle asteittain kiristettyjä rajoittavia toimenpiteitä; niiden tarkoituksena on painostaa Venäjää konfliktin poliittiseen ratkaisuun. Kaikki keskeiset prosessit kuten viisumikeskustelut ja neuvottelut EU:n ja Venäjän välisestä uudesta perussopimuksesta keskeytettiin. EU:n yhteisen linjan mukaan Venäjän on lopetettava tukensa separatisteille ja edistettävä neuvotteluratkaisun syntymistä mm. toimeenpanemalla Minskin sopimuksen ja toimeenpanopöytäkirjan ehdot.

Ukrainan Donbassin alueen humanitaarinen ja ihmisoikeustilanne huonontuivat loppuvuodesta 2014 nopeasti. Ukrainan sisäpoliittinen ja taloudellinen tilanne oli hauras ja maa tarvitsi merkittävää ulkopuolista taloudellista ja humanitaarista apua. Suomi antoi 2014 Ukrainalle tukea 6,4 milj. euroa, josta miljoona euroa humanitaarista apua ja kaksi miljoonaa euroa Etyjin monitorointimission (SMMU) rahoitusta. Suomesta tuli yksi suurimmista ko. monitorointimission tukijoista myös henkilöresurssien suhteen. Humanitaarisesta avusta puolet toteutettiin Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) ja puolet YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n kautta. Seuraavaksi Suomi valmistautuu osallistumaan Ukrainan jälleenrakennuksen tukemiseen. Suomi on myös osallistunut EU:n Ukrainan siviilikriisihallintaoperaatioon (EUAM), jolla tuetaan ukrainalaisia viranomaisia siviilialan turvallisuussektorin kehittämisessä sekä korruption vastaisen strategian ja oikeusvaltion kehittämisessä.

Vuoden 2014 aikana kävi selväksi, että Ukrainan kriisi ei ole nopeasti ohimenevä vaihe. Venäjän ja läntisen yhteisön suhteet tulevat pysymään jännitteisinä pitkään. Tällä on pitkäkestoinen vaikutus myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, ja myös laajempaan kansainväliseen asemaan sekä EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Ulkoasiainministeriöllä on monitahoinen vastuu kriisin hoidossa ja tilannekuvan muodostamisessa. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhdessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa sopimat kannat ovat ohjanneet Suomen tavoitteellista toimintaa konfliktin eskaloitumisen hillitsemiseksi ja rakentavan ulospääsyn löytämiseksi. Samalla on tuettu Suomen keskeistä strategista tavoitetta, EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäisyyttä. Kriisin edetessä tasavallan presidentti, pääministeri ja ulkoministeri ovat käyneet keskusteluja Venäjän ja Ukrainan johdon kanssa. Myös muihin maihin ja erityisesti unionin ulkoministereiden kesken on ollut paljon yhteyksiä kriisin ratkaisuponnisteluissa. EU-ministerivaliokunta on linjannut Suomen kannat Venäjä/Ukraina-politiikkakeskusteluihin EU:n puitteissa sekä erityisesti Suomen kannat vuoden aikana päätettyihin Venäjään kohdistuviin talouspakotteisiin.

Suomen hallitus osallistui 2014 EU:n pakotepolitiikan valmisteluun läheisessä yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden, komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa. Vaikuttamistyö pohjautui mm. laajoihin selvityksiin sekä rahoituslaitosten ja liike-elämän kanssa käytyihin keskusteluihin. Suomen kaupallis-taloudelliset intressit tulivat neuvotteluissa hyvin huomioiduiksi. Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on ollut erittäin tiivistä myös pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvissä neuvonta- ja lupa-asioissa, joita hoidetaan ulkoasiainministeriössä. Suomi ei kannattanut rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI CBC) sisällyttämistä Venäjää vastaan suunnattuihin painostustoimiin korostaen, että ohjelmien tarkoituksena on edistää raja-alueiden kehi-

tystä, toimivaa ja turvallista EU:n ulkorajaa sekä kansalaistason yhteyksiä. EU-maat päättivät jättää nämä yhteistyöohjelmat pakotteiden ulkopuolelle.

Vallitsevissa oloissa Suomen ja Venäjän välistä yhteistyötä jouduttiin osin arvioimaan uudestaan. Korkean tason kahdenvälisiä tapaamisia oli 2014 aiempaa vähemmän. Joitakin sektoreita lukuun ottamatta eri hallinnonalojen laaja viranomaisyhteistyö Venäjän kanssa jatkui silti normaalisti. Venäjä säilyy Suomen tärkeänä kauppakumppanina viennin merkittävästä vähenemisestä huolimatta. Ukrainan kriisiä enemmän kauppavaihdon laskuun vaikuttivat Venäjän hidastunut talouskasvu ja ruplan kurssikehitys. Venäjän markkinoilla toimivat suomalaisyritykset ovat säilyttäneet asemansa liiketoimintaympäristön kielteisistä muutoksista huolimatta. Suomeen suuntautuva venäläismatkailu väheni 2014 merkittävästi ja Suomen viisumimyöntö Venäjällä supistui. Suomi panosti edelleen joustavaan viisuminmyöntöön edistääkseen kansalaistason yhteyksien ylläpitoa.

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) ja Euroopan investointipankin (EIB) Venäjä-rahoituksen jäädyttäminen vaikuttaa siten, että pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden puitteissa ei voitu hyväksyä uusia investointihankkeita Venäjällä.

Ukrainan kriisin myötä Etyjin rooli korostui; toisaalta Etyjin keskeisiä periaatteita rikottiin ja järjestön vahvistamiseen tähtäävä Helsinki+40 -prosessi vaikeutui. Etyjille antamamme asiantuntija- ja taloudellisen avun lisäksi Suomi osallistui Wienin asiakirjan mukaisille sotilasvierailuille Ukrainassa sekä vaalitarkkailumissioihin.

Vuoden 2014 aikana jatkui työ pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tiivistämiseksi sekä keskustelu tulevaisuuden visioista. Pohjoismaiden ulkoministerit hyväksyivät Reykjavikissa helmikuussa 2014 Suomen aloitteesta laaditun laajaa turvallisuutta käsittelevän julkilausuman, jossa Pohjoismaat sitoutuvat vahvistamaan ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä usealla alalla. Suomen ja Ruotsin puolustusministereiden aloitteesta käynnistettiin selvitys maiden välisen puolustusyhteistyön tiivistämisestä. Suomi osallistui Ruotsin kanssa Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettuun Iceland Air Meet 2014 -ilmavalvontaharjoitukseen. Yhdysvaltojen ja Pohjoismaiden välisen turvallisuusdialogin ensimmäisessä kokouksessa keväällä 2014 keskusteltiin yhteistyömahdollisuuksista globaaleissa ja alueellisissa turvallisuuskysymyksissä.

2.3.2 Suomen edustustoverkoston merkitys ja tulevaisuus

Edustustoverkoston merkitys ja tulevaisuus kytkeytyy ulkoasiainministeriön hallinnonalan toimintaympäristön muutoksiin. Ulkoasiainministeriön lokakuussa 2014 julkaistussa tulevaisuuskatsauksessa on analysoitu seuraavat muutosajurit:

- Euroopan ja sen naapuruston turvallisuuspoliittisen tilanteen voimakas käymistila
- kansainvälinen talous- ja rahoituskriisi
- globalisaatio ja kilpailu markkinoista ja investoinneista
- teknologian ja innovaatioiden merkityksen korostuminen
- kansainvälisen järjestelmän murros
- maailmanlaajuisen kestävän kehityksen tavoittelu
- keskinäisriippuvuuden tiivistyminen taloudessa, turvallisuudessa ja yhteiseen elinympäristöön liittyvissä kysymyksissä
- turvallisuuspolitiikan, taloudellisten ulkosuhteiden ja kehityspolitiikan keskinäisen vuorovaikutuksen tiivistyminen.

Elinkeinoelämä ja tiedonvälitys ovat voimakkaasti kansainvälistyneet, kansainväliset liikenneyhteydet parantuneet ja kansainvälinen yhteistyö arkipäiväistynyt. Edustustoverkon rakennetta ja painotuksia arvioidaan jatkuvasti: voimavaroja tarvitaan lähellä ja kaukana. Supistuvia voimavaroja tulee kohdentaa alueille, joiden taloudellinen ja poliittinen merkitys Suomelle on kasvamassa. Taloudellisten ulkosuhteiden kannalta voimavaroja tulee kohdentaa maihin, joissa maan johto vaikuttaa vahvasti elinkeinoelämän toimintaan. Alueilla, jotka ovat kulttuurisesti ja kielellisesti kaukaisempia, edustuston tukea tarvitaan eri tavalla kuin siellä, jossa jo ennestään on totuttu asioimaan.

Suomen edustustoverkko on tärkeä ulkopoliittisen johdon ja koko ulkoasiainhallinnon työkalu. Edustustot – suurlähetystöt, pysyvät edustustot, pääkonsulaatit ja muut toimipisteet – edistävät Suomen ja suomalaisten etuja ulkomailla. Suomen tehtävänä on valvoa etujaan ja siinä tarvitaan yhteistyötä. Etuja on pystyttävä ajamaan ennakoivasti ja aktiivisesti. Edustuston ensisijainen ja tärkein tehtävä on maidenvälisten suhteiden ylläpito.

Diplomatian tehtävän ydintä on ajantasaisen ja usein luottamuksellisen tiedon välittäminen oman maan valtiojohdolle ja viranomaisille sekä toisaalta Suomen näkemysten ja niiden taustojen esiintuominen asemamaan viranomaisille. Tämä työ vaatii hyvän suhdeverkon luomista asemamaassa. Tarve saada analyyttistä tietoa suomalaisesta näkökulmasta on pysyvä eikä sitä voi korvata tiedotusvälineillä saatavilla tiedoilla ja katsauksilla. Vienninedistäminen ja Team Finland -työ on keskeinen osa tehtäväkenttää. Edustustot hoitavat myös tiettyjä viranomaistehtäviä ja auttavat konsulipalveluin vaikeuksiin joutuneita. Kymmenessä Suomen lähetystössä toimii puolustusasiamies, joka on diplomaattina työskentelevä upseeri.

Suomen edustustot ovat keskimäärin pieniä. Tyypillisessä edustustossa on vain kolme Suomesta lähetettyä työntekijää ja joitakin asemamaasta palkattuja. Eniten henkilökuntaa on Pietarin pääkonsulaatissa (123 henkeä, joista 94 asemamaasta palkattuja). Pienimmillään Suomen edustustossa on vain yksi työntekijä. Eniten Suomesta lähetettyä henkilökuntaa on Suomen EU-edustustossa Brysselissä (62 henkeä).

Myös edustustoverkon haasteena ovat säästöt ja niiden kohdentaminen tilanteessa, jossa uusia voimavaroja ei ole näköpiirissä. Vuosina 2011–2013 suljettiin neljä suurlähetystöä (Caracas, Islamabad, Manila ja Managua) ja kuusi pääkonsulaattia tai konsulaattia (Göteborg, Kapkaupunki, Las Palmas, Kanton, Sydney ja Hampuri). Vuonna 2014 tehtiin vielä kolmen suurlähetystön lakkautuspäätökset (Bratislava, Ljubljana ja Luxemburg). Näiden lakkauttamisen jälkeen Suomen ulkomaan edustustoverkko käsittää 89 edustustoa, mikä on selvästi vähemmän kuin muilla Pohjoismailla Islantia lukuun ottamatta. EU-maiden edustustoverkkojen laajuudet on esitetty seuraavassa taulukossa. EU:lla itsellään on 178 edustustoa. Suurten EU-maiden edustustoverkkojen laajuutta selittää se, että niillä saattaa olla yhdessä maassa jopa yli kymmenen edustustoa.

Taulukko 1. EU-maiden edustustoverkot

Alankomaat	140	Itävalta	111	Malta	31	Slovakia	78
Belgia	127	Kreikka	139	Portugali	111	Slovenia	51
Bulgaria	82	Kroatia	82	Puola	133	Suomi	89
Espanja	217	Kypros	53	Ranska	271	Tanska	106
Irlanti	76	Latvia	51	Romania	132	Tšekki	114
Iso-Britannia	194	Liettua	58	Ruotsi	103	Unkari	83
Italia	207	Luxemburg	38	Saksa	226	Viro	47

Kertomusvuoden 2014 alkaessa Suomen edustustoverkostossa työskenteli noin 1 700 henkeä, joista noin kaksi kolmasosaa oli asemamaasta palkattuja. Edustustoverkon lisäksi ulkoasiainministeriön palveluksessa oli noin 1 000 henkeä. Edustustojen vuoden 2014 määrärahat olivat yhteensä 105 milj. euroa. Edustustoverkon menot muodostavat lähes 60 % ulkoasiainhallinnon toimintamenoista. Ministeriö oikeutettiin 2014 rahoittamaan kehitysmaaedustustojen turvallisuuspalvelumenoja myös kehitysyhteistyömäärärahoista.

Edustustoverkon toimitiloissa on säästetty myös tilojen vaihdoilla ja samassa kaupungissa sijaitsevien edustustojen yhteen muutoilla. Lisäksi on perustettu usean edustuston tehtäviä hoitavia taloushallinto- tai hallintokeskittymiä. Pohjoismaisella yhteistyöllä ja yhteistyöllä EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa on saavutettu eräitä taloudellisia tilaratkaisuja. Uudet teknologiat ja kansainvälinen yhteistyö tuovat edustustoverkon rinnalle uusia mahdollisuuksia esimerkiksi kansalaispalveluihin. Merkittävä ja konkreettinen haaste myös edustustoille ovat kyberuhat.

Edustustoverkon koko toimintamallia on jo selvitetty siitä näkökulmasta, miten lainsäädäntöä muuttamalla voitaisiin paremmin kohdistaa edustustojen palveluvalikoimaa juuri ko. alueella tarvittaviin palveluihin ja siirtää osa palveluista hoidettaviksi toisesta edustustosta tai Helsingistä. Samoin on tutkittu mahdollisuuksia jättää joitakin tehtäviä kokonaan hoitamatta. Selvitystyön tuloksena muutettiin konsulipalvelulakia. Vuoden 2015 alusta voimaan tullut lainmuutos mahdollistaa kansalaispalvelujen järjestämisen aiempaa joustavammin ja edustustojen tehtävien helpomman profiloinnin sekä kansalaispalveluihin liittyvän käsittelytyön yhdistelemisen tehokkaammiksi kokonaisuuksiksi. Lainmuutos mahdollistaa sen, että kaikki edustustot eivät anna kaikkia konsulipalveluita. Myös ulkoasiainministeriö Helsingissä voi jatkossa antaa osan konsulipalveluista. Lainmuutoksen tavoitteena on erityisesti konsulipalvelujen tehokkuuden lisääminen Euroopassa, jossa etäisyydet ovat lyhyet ja rajojen ylittäminen ongelmatonta. Palvelut hädänalaisessa asemassa oleville suomalaisille hoidetaan kuitenkin jatkossakin siinä edustustossa, missä tapauksen vakavuus ja kiireellisyys sitä edellyttää.

Kehittämistyön painopiste vuonna 2015 tulee olemaan ulkoasiainministeri Tuomiojan lokakuussa 2014 asettamassa Suomen edustautumisen tavat ja mallit -hankkeessa (TAMA). Hankkeen tavoitteena on optimoida Suomen edustautumisen tavat ja mallit sekä löytää kustannussäästöjä edustautumisen rakenteita uudistamalla ja olemassa olevia resursseja uudelleen suuntaamalla. Hankkeessa etsitään myös tapoja keventää edustustojen hallintoa, vahvistaa vienninedistämisen toimintaedellytyksiä ja järjestää lakisääteiset kansalaispalvelut entistä joustavammin uudistetun konsulipalvelulain pohjalta.

Edustustoverkon toiminnan takaaminen edellyttää laajemminkin ulkoasiainhallinnon toiminnan jatkomodernisointia ja kustannustehokkuuden kasvattamista edelleen, organisaation rakenteista ja toimintatavoista käsin. Erityisesti tarkastelun kohteena

ovat edustustoverkon rakenteet ja voimavarat. Näiden on oltava optimaalisesti järjestetty, jotta ulkoasiainministeriö pystyy tuottamaan yhteiskunnalle maksimaalisesti lisäarvoa ja vastaamaan eri politiikkasektoreilta nouseviin haasteisiin.

2.3.3 Puolustuskyky ja resurssit

Toimintaympäristön muutos

Geopolitiikan ja lähialueen merkitys säilyy Suomelle keskeisenä. Samalla, kun uhkakuvat laajenevat, sotilaallisen voimankäytön mahdollisuus säilyy ja vastaavasti sotilaallista puolustusta tarvitaan edelleen. Vaikuttamisen keinot monipuolistuvat ja puolustuksella tulee kyetä vastaamaan sekä perinteiseen sodankäyntiin että erilaisiin voimankäytön keinojen yhdistelmiin. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää enenevästi osana muita voimankäytön yhdistelmiä tai sillä voidaan uhata epäsuorasti.

Erityisesti on otettava huomioon Venäjän kehitys ja toiminta alueellisena suurvaltana, joka pyrkii vahvistamaan asemaansa globaalina toimijana. Venäjän toimet Ukrainassa ovat esimerkki niin kutsutusta hybridisodankäynnistä, jossa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot, peiteoperaatiot, hyökkäykselliset informaatio-operaatiot, kyberhyökkäykset, taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen painostus, väestön sisäisten ristiriitojen lietsominen sekä epämääräisyyden ja epätasapainon luominen. Erikoisjoukkoja käytetään aiempaa laajemmin ja monipuolisemmin heti kriisin alkuvaiheesta alkaen. Kriisin alkamisen tunnistaminen vaikeutuu. Muutosnopeuden, ennakoimattomuuden ja epävarmuuden vuoksi strateginen ennakkovaroitusaika kaventuu ja yllätykset ovat mahdollisia.

Puolustusvoimat ja puolustuskyky

Vuoden 2015 alkuun mennessä loppuun saatetun puolustusvoimauudistuksen tavoitteena oli Suomen sotilaallisesta puolustuskyvystä huolehtiminen. Uudistuksessa kustannusrakenne korjattiin ja rauhan ajan toimintatapoja ja rakenteita uudistettiin pysyvien kustannussäästöjen aikaansaamiseksi. Erityisesti säästöjä haettiin henkilöstökuluista ja kiinteistömenoista. Toimintamenoja ja materiaalirahoitusta jouduttiin samalla supistamaan annettuun rahoitustasoon pääsemiseksi ja muutoksen rahoittamiseksi. Supistusten vuoksi vuosi 2014 toimeenpantiin alennetulla toiminnan tasolla, joka ei ole riittävä sodan ajan suorituskyvyn rakentamiseksi. Puolustusvoimat on toimintaympäristöön ja tehtäviinsä nähden nyt mitoitettu minimitasolle.

Puolustusvoimien suorituskykyjen ylläpito ja kehittäminen etenee puolustusvoimien kehittämisohjelmien mukaisesti. Edistystä oli mm. ilmapuolustuksen hankkeissa kohdeilmatorjuntaohjushankinnan (NASAMS II) toimitusten myötä. NH-90-helikopteri- ja miinantorjunta-alushankkeiden toimituksissa oli viivästyksiä. F-18 Hornet-hävittäjäkaluston suorituskyvyn korvaamista valmisteleva esiselvitysprosessi käynnistettiin. Suorituskykypuutteita kyettiin kustannustehokkaasti korvaamaan käytetyn materiaalin hankinnoilla. Materiaalihuollon ja ylläpidon kumppanuutta syvennettiin valmistellen laajennettu kumppanuusjärjestely Millog Oy:n kanssa. Myös ampumatarvikealan kumppanuuksia ja teollista rakennetta kehitettiin pohjoismaisella tasolla Nammo-konsernin kanssa. Materiaalisen suorituskyvyn ylläpitämisen ja kehittämisen osalta laatu paranee mutta lukumäärät eivät vastaa sodan ajan tarvetta. Toimintavalmius, kappalemäärät ja saavutettava taistelukyky jäävät minimitasolle tai sen alle. Sodan ajan joukkojen varustukseen on vuosien varrella jäänyt huomattavia puutteita.

Vuonna 2014 aluevalvonnan kohteiden määrä ja liikennöinti Suomen lähialueella kasvoi huomattavasti. Erityisesti Venäjän ilma- ja meriliikenne lisääntyi merkittävästi Pietarin ja Kaliningradin välillä. Myös muiden Itämeren valtioiden ja Naton toiminta lisääntyi Itämeren alueella. Puolustusvoimat ylläpiti tilanteeseen suhteutettua alueellisen koskemattomuuden valvonta- ja torjuntakykyä. Valvonnan tehostaminen, erityisesti ilmavalvonnassa, kyettiin toteuttamaan puolustusvoimien resursseja ja toimintaa uudelleen kohdentamalla.

Tiedonhankintaan liittyvän lainsäädäntötarpeen johdosta laadittiin puolustusministeriön johtamassa työryhmässä mietintö, joka koskee turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakykyä. Puolustusministerille luovutettu työryhmämietintö (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, PLM 2015) muodostaa pohjan lainsäädännön jatkokehittämistyölle tulevaisuudessa.

Puolustusyhteistyö

Kansainvälinen yhteistyö, ml. osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, nopean toiminnan joukkoihin sekä monikansallinen koulutus- ja harjoitustoiminta, ovat keskeisiä Suomen puolustuskyvyn vahvistamiseksi. Puolustusyhteistyötä on syvennetty ja laajennettu puolustuskyvyn tukemiseksi. Puolustusyhteistyöllä on keskeinen merkitys puolustuskyvyn käytössä, kehittämisessä ja ylläpidossa. Kansainvälisen puolustusyhteistyön osa-alueet ovat monikansallinen, alueellinen ja kahdenvälinen yhteistyö, jotka täydentävät toisiaan. Suomi on tiivistänyt puolustusyhteistyötä EU:n jäsenenä, Naton kumppanina ja Pohjoismaiden kesken. Kahdenvälisessä yhteistyössä korostui puolustusyhteistyö Yhdysvaltojen ja Ruotsin kanssa.

Vuoden 2014 aikana käynnistettiin puolustusministereiden aloitteesta selvitys Suomen ja Ruotsin rauhan ajan puolustusyhteistyön tiivistämisedellytyksistä. Selvitys julkaistiin helmikuussa 2015.

EU:ssa kehitetään kokonaisvaltaista puolustusulottuvuutta unionin tarjoamien yhteistyövälineiden hyödyntämisen helpottamiseksi. Vuoden 2013 Eurooppa-neuvoston päätelmien toimeenpanossa edistyttiin useimmilla osa-alueilla. Suomi kutsuttiin Naton Walesin huippukokouksessa mukaan Naton laajennettujen mahdollisuuksien ohjelmaan (Enhanced Opportunities Programme, EOP). Laajennettu kumppanuus tulee avaamaan Suomelle uusia yhteistyömahdollisuuksia, jatkuvuutta poliittiseen dialogiin sekä ennakoitavuutta koulutus- ja harjoitusyhteistyöhön Naton kanssa.

Puolustuksen pitkän aikavälin haasteista

Eduskunnan informointi puolustuksen pitkän aikavälin haasteista käynnistettiin lokakuussa 2013, kun puolustusministeri asetti parlamentaarisen selvitysryhmän. Sen puheenjohtajana toimi kansanedustaja Ilkka Kanerva ja siinä olivat edustettuina kaikki eduskuntapuolueet, suuret puolueet kahdella jäsenellä ja pienemmät yhdellä edustajalla. Ryhmän työskentelyä tukivat pysyvät asiantuntijat puolustushallinnosta ja ulkoasiainministeriöstä, mutta käytännössä ryhmä kuuli eri alojen asiantuntijoita huomattavasti laajemmassa mittakaavassa. Informointiprosessi päättyi syyskuussa 2014. Eduskunta tuotti sille annetun aineiston perusteella oman loppuraporttinsa (Puolustuksen pitkän aikavälin haasteet, Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014), joka julkaistiin 1.10.2014.

Ryhmä totesi johtopäätöksenään, että materiaalisten suorituskykypuutteiden korjaamiseen tarvitaan vähintään valtioneuvoston selonteossa (VNS 6/2012 vp) esille tuo-

ma lisärahoitus. Ilman riittävää materiaali-investointitasoa puolustuksen perusvalinnat – koko maan puolustaminen, yleinen asevelvollisuus, sotilaallinen liittoutumattomuus – edellyttävät uudelleenarviointia jo tulevan hallituskauden aikana. Mikään ryhmän tarkastelemista rahoitusratkaisuista ei kuitenkaan vastaa 2020-luvulla edessä olevien merkittävien meri- ja ilmavoimien suorituskykyhankkeiden rahoitustarpeeseen.

Puolustusministeriö varautuu toimintaympäristön muutoksiin päivittämällä tutkimukseen ja tietopohjaan perustuvan strategiansa (Strategia 2035). Seuraavaan hallitusohjelmaan puolustushallinto tulee esittämään lisäresurssitarpeet parlamentaarisen selvitysryhmän linjausten mukaisesti.

3 Julkinen talous

3.1 Julkisen talouden tila

3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat

Maailman kokonaistuotanto lisääntyi vuonna 2014 runsaat 2 %. Maailmantalouden kasvusta vastasivat entistä enemmän kehittyneet maat. Etenkin Yhdysvallat ja Iso-Britannia ovat jo päässeet finanssikriisistä. Nopeampaa kasvua näissä maissa ovat tukeneet yksityisen sektorin taseiden kohentunut tila, edelleen kasvua edistävä rahapolitiikka sekä aiempaa kevyempi finanssipolitiikan sopeuttaminen. Sen sijaan monissa kehittyvissä talouksissa kasvu on ollut merkittävästi totuttua hitaampaa. Öljyn hinnan viime vuosia alhaisemmaksi jäänyt taso ja kasvanut epävarmuus heikensivät ruplaa, kiihdyttivät inflaatiota ja nostivat korkoja Venäjällä.

Euroalueella kasvun haurauden taustalla on ollut toipuminen velkakriisin vaikutuksista. Kasvua hidastivat useiden jäsenvaltioiden heikko kilpailukyky, joka vaimensi tarjonnan mahdollisuuksia. Yksityisen kulutuksen ja investointien kasvua rajoittivat sekä korkeana pysyttelevä työttömyys että yksityisen sektorin taseiden sopeutuksen jatkuminen.

Suomen talouden tilanne näyttää edelleen haastavalta. Kokonaistuotanto supistui vuonna 2014 ennakkotietojen mukaan 0,1 %, kun hallituksen talousarvioesityksessä syksyllä 2013 kasvuksi arvioitiin 1,2 %. Talous supistui laaja-alaisesti, sillä niin yksityinen kotimainen kysyntä kuin ulkomainenkin kysyntä supistuivat. Vienti väheni 0,4 %. Viennin supistumisen taustalla on useita seikkoja, joista merkittävimmät liittyvät teollisuuden rakennemuutokseen ja Suomen huonoon kustannuskilpailukykyyn. Yksityinen kulutus supistui 0,2 %. Kotitalouksien kulutusmahdollisuuksia on viimeisen kolmen vuoden aikana heikentänyt reaalitulojen aleneminen. Yksityiset investoinnit laskivat 6,5 %. Niin rakennus- kuin laiteinvestoinnitkin vähenivät merkittävästi. Ainoastaan julkinen kysyntä lisääntyi.

Työmarkkinoiden tilanne heikkeni edelleen. Työllisyys supistui 0,4 %, joten työllisyysaste laski edelleen hieman. Yksityisellä sektorilla työllisyys väheni 15 000 henkilöllä, mutta lisääntyi julkisella sektorilla 5 000 henkilöllä. Toimialoista työllisyys supistui jalostustoimialoilla teollisuudessa ja rakennustoiminnassa. Kauppaa lukuun ottamatta palveluissa työllisyys lisääntyi, erityisesti informaatio- ja finanssitoimialoilla. Työttömyysaste nousi 8,7 prosenttiin työvoimasta. Miesten ja naisten työttömyys lisääntyi lähes yhtä paljon. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä ilmenevät kohtaanto-ongelmat yleistyivät edelleen. Inflaatio hidastui vuonna 2014 yhteen prosenttiin. Etenkin energian, tavaroiden ja tuore-elintarvikkeiden hinnat alenivat. Välillisten verojen noston vaikutus oli inflaatiovauhdista noin puolet.

3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt ja tavoitteet

Julkisen talouden tila ja näkymät, hallituksen asettamat kansalliset tavoitteet sekä EU:n talouspolitiikan koordinaatiosta juontuvat sitoumukset määrittävät puitteet, joissa finanssipolitiikkaa harjoitetaan. Sekä Kataisen että Stubbin hallituksen finanssi- ja talouspolitiikan tavoitteena on ollut talouden kasvun edellytysten ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestävällä pohjalla.

Rakennepoliittisessa ohjelmassaan hallitus päätti talouden kasvuedellytysten vahvistamisesta. Ohjelmassa olivat keskeiset elementit talouden rakenteiden uudistamiseksi talouden kasvua ja julkisen talouden kestävyyttä tukevalla tavalla: kuntatalouden tasapainottaminen, palvelutuotannon tuottavuuden kohottaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja rahoitusrakenneuudistuksen avulla sekä työurien pidentäminen eläkeuudistuksen ja muiden työuran alkuun ja katkoksiin kohdistuvien toimien avulla.

Julkisen talouden suunnitelma muodosti vuonna 2014 pohjan Suomen vakausohjelmalle. Se perustuu valtioneuvoston asetukseen (120/2014) ja sen taustalla olevaan ns. fipo-lakiin (Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, 869/2012).

Fipo-laissa säädetään rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta tavoitteesta ja sen saavuttamiseen liittyvästä korjausmekanismista. Valtioneuvoston asetuksessa (120/2014) julkisen talouden suunnitelmasta asetetaan rahoitusasemaa koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä vuodesta 2015 lähtien lisäksi erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle.

Julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle on asetettava keskipitkän aikavälin tavoite (MTO), joka tarkistetaan kolmen vuoden välein. Suomen tavoitteeksi asetettiin kevään 2013 vakausohjelmassa -0,5 % jäämä suhteessa BKT:een, mikä täyttää sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että kansallisen ns. fipo-lain asettamat vähimmäisvaatimukset.

Hallitusohjelmassa ei ole täsmennetty tavoitetta kuntatalouden rahoitusasemalle. Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanossa hallitus sitoutui kuntataloutta tasapainottavien toimien toteuttamiseen. Sosiaaliturvarahastosektoriin kuuluvan työeläkejärjestelmän rahoitusta ohjaa sääntö, jonka mukaan järjestelmän rahoitus pidetään kestävällä pohjalla nostamalla työnantajilta ja vakuutetuilta perittäviä vakuutusmaksuja tarpeen mukaan. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitus perustuu jakojärjestelmään, jossa järjestelmän vakuutusmaksut ja siirrot muilta julkisyhteisöjen alasektoreilta määrätään sellaisiksi, että vuotuiset tulot riittävät kattamaan vuotuiset menot.

Keskeiset toimenpiteet julkisen talouden tasapainottamiseksi

Kehyskaudelle 2012–2015 kohdistuvia säästöpäätöksiä tehtiin kauden jokaisena keväänä kehyspäätöksen yhteydessä. Kaikkiaan vaalikauden aikana on päätetty valtion menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimenpiteistä, jotka vahvistavat nettomääräisesti valtiontaloutta noin 4,9 mrd. eurolla eli 2,4 % suhteessa kokonaistuotantoon vuoden 2015 tasolla, kun vertauskohtana on edellisen vaalikauden viimeinen kehyspäätös.

Vuoteen 2014 kohdistui uusia sopeutustoimia selvästi vähemmän kuin vuoteen 2013 tai 2015. Sen sijaan kevään 2014 julkisen talouden suunnitelman ja kehyspäätöksen yhteydessä päätettiin merkittävistä uusista, vuoteen 2015 kohdistuvista sopeutustoimista.

Kevään 2014 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä valtion varallisuutta päätettiin myydä ja samoin mm. eräiden rahastojen tuloutusta valtiolle lisätä. Toimenpiteiden aiheuttama lisätuloutus on vuosina 2014–2015 noin 1,9 mrd. euroa. Pääosa

tästä ohjataan valtionvelan lyhentämiseen, mutta lisäksi toteutetaan merkittäviä kasvupanostuksia mm. osaamis- ja innovaatioinvestointeihin sekä liikenne- ja rakentamishankkeisiin. Näitä kertaluonteisia lisätuloutuksia ja määräaikaisia lisämenoja ei ole otettu huomioon sopeutustoimien mittaluokkaa kuvaavissa luvuissa.

3.1.3 Julkinen talous vuonna 2014

Suomen julkinen talous on ollut vuodesta 2009 lähtien syvästi alijäämäinen. Vuonna 2014 alijäämä oli 6,4 mrd. euroa eli 3,2 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä ylitti EU:n kasvu- ja vakaussopimuksessa määritellyn ylärajan. Alijäämä oli seurausta etenkin julkisten menojen selvästä kasvusta, varsinkin sosiaaliturvarahastoissa. Tulotkin lisääntyivät, mutteivät riittäneet kattamaan menojen nousua. Menojen noususta huolimatta sosiaaliturvarahastojen rahoitus säilyi ylijäämäisenä, mutta valtion ja kuntien rahoitusalijäämä syveni. Julkisen talouden velka lisääntyi nettomääräisesti runsaat 8 mrd. euroa 121 mrd. euroon ja ylitti 59 % suhteessa kokonaistuotantoon.

Valtionhallinnon rahoitusasema heikkeni edellisvuodesta. Alijäämä oli 7,6 mrd. euroa, kun vuonna 2013 se oli 7,4 mrd. euroa. Valtion velka oli vuoden 2014 lopussa 95,1 mrd. euroa.

Kuntatalouden alijäämä oli vuonna 2014 1,7 mrd. euroa, hieman suurempi kuin vuotta aiemmin. Työeläkelaitosten ylijäämä pieneni hieman edellisestä vuodesta kasvaneiden eläkemenojen ja vähentyneiden omaisuustulojen vuoksi. Muut sosiaaliturvarahastot olivat alijäämäisiä työttömyyden kasvun seurauksena.

Taulukko 2. Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja, % BKT:sta[2]

	2012	2013	2014
Verot ja sosiaaliturvamaksut	42,7	43,9	44,2
Julkisyhteisöjen menot	56,1	57,8	58,6
Nettoluotonanto, julkisyhteisöt	-2,1	-2,5	-3,2
Valtionhallinto	-3,6	-3,7	-3,7
Paikallishallinto	-1,1	-0,7	-0,9
Työeläkelaitokset	2,4	1,8	1,7
Muut sosiaaliturvarahastot	0,2	0,0	-0,3
Julkisyhteisöjen velka	52,9	55,8	59,3
Valtionvelka	42,0	44,4	46,6

[2] Euroopan Unionissa siirryttiin v. 2014 uuteen tilinpitojärjestelmään, jonka takia taulukon luvut eivät ole vertailukelpoisia aiempien vuosien hallituksen vuosikertomuksissa esitettyjen lukujen kanssa.

3.2 Valtiontalous

Valtiontalouden menot

Valtion kansantalouden tilinpidon[3] mukaiset menot v. 2014 olivat 58,7 mrd. euroa eli 1,7 % suuremmat kuin v. 2013. Kymmenessä vuodessa valtion kokonaismenot ovat kohonneet runsas 40 %. Valtion menoista runsas puolet oli ns. siirtomenoja, joita valtion budjetista myönnetään muille julkisen talouden alasektoreille, voittoa tavoittelemattomille yhteisöille sekä EU:lle. Suurin osa siirtomenoista, noin 26 mrd. euroa, oli valtionosuuksia kuntien peruspalveluihin sekä valtion osuuksia Kelan rahastoihin.

Valtion menoista noin neljännes on kulutusmenoja, jotka koostuvat pääasiassa valtion henkilöstön palkoista ja toimintaa varten hankituista hyödykkeistä ja palveluista. Kulutusmenot eivät juuri lisääntyneet henkilöstön määrän vähentyessä. Muita suurempia valtion menoja kansantalouden tilinpidon mukaisessa ryhmittelyssä ovat valtion eläkkeet, maataloudelle maksettavat tukipalkkiot sekä investointimenot.

Korkomenot pysyivät v. 2014 edelleen varsin maltillisina erittäin alhaisen korkotason ja hyvän luottoluokituksen ansiosta, vaikka valtionvelka on kohonnut tuntuvasti jo kuusi vuotta peräkkäin. Kansantalouden tilinpidon mukaisten korkomenojen osuus valtion kokonaismenoista oli noin 1,2 %.

Valtiontalouden tulot

Valtion kansantalouden tilinpidon mukaiset tulot v. 2014 olivat 51,1 mrd. euroa eli 1,6 % suuremmat kuin v. 2013. Valtion tuloista verotuloja on noin 80 %. Verotulojen kehitys määräytyy pitkälti yleisen talouskehityksen ja sen rakenteen perusteella. Hallitus pystyy päätöksillään vaikuttamaan osaltaan verokertymiin sekä verotuksen rakenteeseen. Valtion verotulokertymään vaikuttavat myös muutokset valtion, kuntien ja seurakuntien välisissä jako-osuuksissa. Merkittävimmät verotuloerät ovat ansio- ja pääomatuloverot, arvonlisävero sekä yhteisövero.

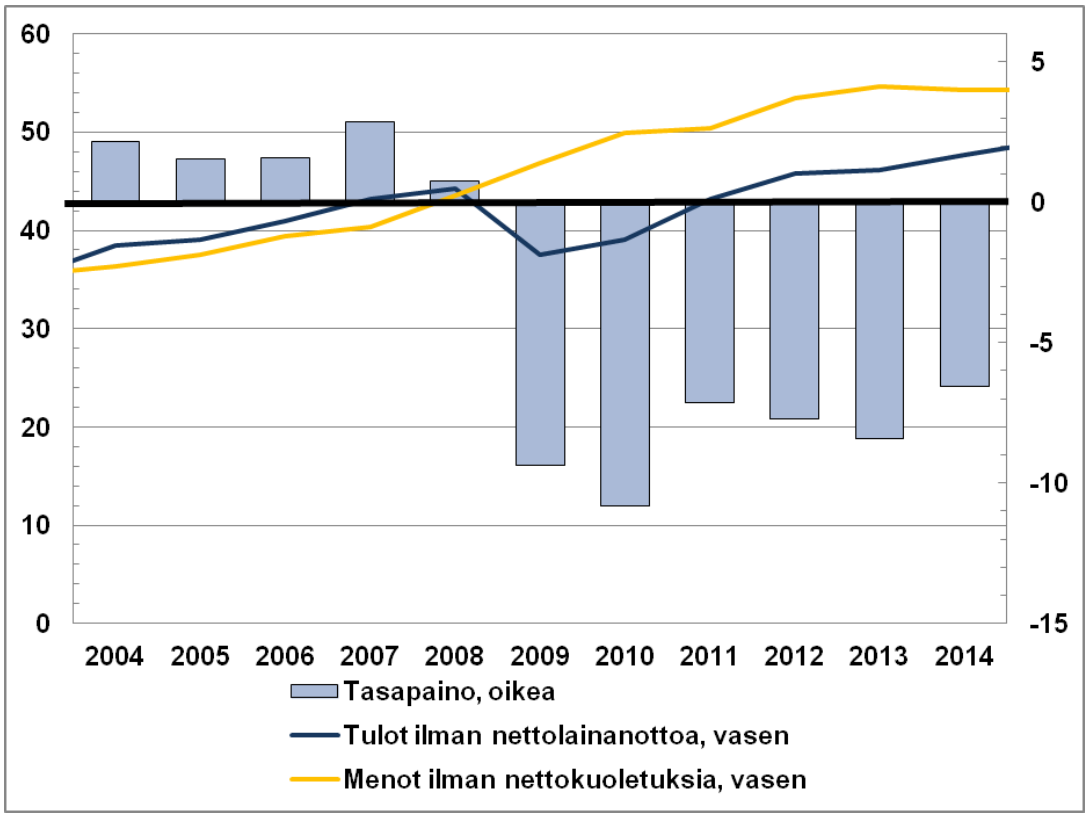
Keskeiset veropohjat kasvoivat viime vuonna hyvin maltillisesti, mistä johtuen myös verotulojen kasvu on vaimeaa. Heikko työllisyystilanne ja matalat sopimuskorotukset vaikuttivat ansiotuloverokertymään ja yksityisen kulutuksen hidas kasvu näkyi arvonlisäveron tuotossa. Kansantalouden tilinpidon mukaiset verotulot kasvoivat 1,5 %. Merkittävin veroperustemuutos v. 2014 oli yhteisöverokannan alentaminen.

3.2.1 Valtion budjettitalous, talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien eikä vuosi 2014 tuonut merkittävää muutosta tilanteeseen. Budjettitalouden alijäämä oli vuonna 2014 noin 1,85 mrd. euroa alempi kuin edellisenä vuotena.

[3] Valtiosektoriin luetaan kuuluvaksi budjettitalous ja valtion rahastot (pl. valtion eläkerahasto) sekä mm. yliopistot, Yleisradio Oy ja Solidium Oy.

Kuvio 1. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, mrd. euroa



Varsinaista talousarviota täydennettiin kolmella lisätalousarviolla

Hallituksen vuoden 2014 talousarvioesityksessä (ml. täydentävä esitys) menojen yhteismäärä oli 54,0 mrd. euroa, mikä oli vajaa 0,5 mrd. euroa vähemmän kuin vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin 7,1 mrd. euroa. Hallituksen vuoden 2014 varsinaisen talousarvioesityksen lisäksi annettiin kolme lisätalousarvioesitystä.

Taulukko 3. Talousarvioesitykset 2014, mrd. euroa

	Menot	Tulot	Budjettitalouden alijäämä
Talousarvioesitys 2014	54,0	46,9	7,1
Lisätalousarviot	0,8	0,9	
Yhteensä	54,8	47,8	7,0

Budjettitalouden menot

Budjetoitujen kehysmenojen kokonaismäärä alitti asetetun menokehyksen

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 5.10.2011 vuodelle 2014 asetettiin menokehykseksi 42 128 milj. euroa vuoden 2012 hintatasossa. Vuoden 2014 kehystasoa on alennettu vaalikauden aikana kahteen otteeseen menosäästöjen myötä, yhteensä 688 milj. eurolla. Kehyksen alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä kehyksen uskottavuutta.

Vuoden 2014 menokehystä on vaalikauden kuluessa korjattu vastaamaan hintataso- ja rakennemuutoksia, minkä seurauksena kehystaso tarkentui 42 649 milj. euroon syksyllä 2013. Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen talousarvioesityksessä (ml. täydentävä esitys) jätti 200 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella poikkeuksellisen matalan 35 milj. euron ns. jakamattoman varauksen, jonka eduskunta budjetoi kokonaisuudessaan eri menoihin varsinaiseen talousarvioon.

Taulukossa 4 on esitetty varsinaisessa talousarviossa ja lisätalousarvioissa budjetoitujen menojen vertailu kehykseen. Vuoden 2014 ensimmäisessä lisätalousarviossa käytettiin kertaluonteisten menojen rahoittamiseen myös vuonna 2013 käyttämättä jäänyttä kehysvarausta 60 milj. euroa.

Lisätalousarvioissa määrärahalisäyksiä kohdistettiin mm. työllisyyden ja kasvun tukemiseen. Kohdennuksia tehtiin julkisen talouden suunnitelman yhteydessä keväällä 2014 päätetyn kasvupaketin mukaisesti mm. kasvuyrityksiin ja kansainvälistymiseen. Edelleen kesällä 2014 pääministeri Alexander Stubbin ohjelmassa päätettiin uusista kasvua, työllisyyttä ja ostovoimaa tukevista toimenpiteistä. Myös useat menoarviot tarkentuivat vuoden kuluessa: työttömyysturvamenoja korotettiin suhdannetilanteesta johtuen ja valtionvelan korkomenojen arviota alennettiin matalan korkotason vuoksi.

Taulukko 4. Talousarviomenot vuonna 2014, milj. euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakenne-korjattu kehystaso*	Lisätalous-arviovaraus	Jakamaton varaus**
Kehyspäätös, kevät 2013		53 761	42 478	42 871	200	193
Hallituksen esitys	TAE 2014	54 045	42 414	42 649	200	35
Talousarvio	TA 2014	54 064	42 449	42 649	200	1
Hallituksen esitys	LTAE I	54 584	42 730	42 849		119
Hallituksen esitys	LTAE II	54 679	42 825	42 851		26
Hallituksen esitys	LTAE III	54 846	42 826	42 860		34

* Kehystasoon tehdyt hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.
** Tarkoittaa vaalikauden kehyksen ja hallinnonaloille kohdennettujen menojen erotusta.

Hallituksen kehyssäännöissä todetaan, että jos kehysmenojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehyksen estämättä. Vuonna 2014 kehykseen kuuluvien menojen budjetoitu taso jäi noin 34 milj. euroa alle asetetun menokehyksen ja tämä voidaan siten siirtää vuodelle 2015.

Budjettitalouden tulot

Valtion omistuksen vähentäminen nosti arviota budjettitalouden tuloista

Vuoden 2014 talousarviossa varsinaisten tulojen arvio vuodelle 2014 oli 46 935 milj. euroa. Lisätalousarvioissa tuloarvioita korotettiin nettomääräisesti 912 milj. eurolla.

Taulukko 5. Vuotta 2014 koskevat tuloarviot kehyspäätöksessä, talousarvioissa ja lisätalousarvioissa, milj. euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Budjettitalouden tulot	Verotulot
Kehyspäätös, kevät 2013		48 882	41 434
Hallituksen esitys	TAE 2014	47 196	40 057
Talousarvio	TA 2014	46 935	39 793
Hallituksen esitys	LTAE I	47 479	39 603
Hallituksen esitys	LTAE II	47 246	39 243
Hallituksen esitys	LTAE III	47 847	39 560

Tuloarvion korotuksesta noin 660 milj. euroa oli seurausta julkisen talouden suunnitelman yhteydessä keväällä päätetystä ns. kasvupaketista, jolla valtion varoja ohjattiin tuottavampaan käyttöön mm. osakemyynnein. Arviota osakemyynneistä saatavista nettotuloista korotettiin 460 milj. euroa ja osinkotuloarviota 50 milj. euroa. Lisäksi Senaatti-kiinteistöjen tuloutusta ja Metsähallituksen tuloutusta korotettiin yhteensä 50 milj. euroa. Sekalaisten tulojen arviota korotettiin noin 300 milj. euroa, josta 100 milj. euroa aiheutui valtiontakuurahastosta tehtävästä tuloutuksesta budjettitalouteen (osa ns. kasvupaketin toimia) ja 102 milj. euroa siirrettyjen määrärahojen peruutuksista. Arviota valtiolle takaisin maksettavista lainoista korotettiin 127 milj. euroa Islannin ennenaikaisesti takaisin maksaman lainan vuoksi. Verotuloarviota alennettiin lisätalousarvioissa yhteensä noin 233 milj. eurolla. Verotuloista ja verotuloarvioista on tarkempi esitys luvussa 3.2.3.

Valtion talousarvion toteutuminen

Budjettitalouden tilinpäätöksen mukaiset menot alenivat edellisestä vuodesta reilulla puolella prosentilla (2013: 54 587 milj. euroa, 2014: 54 234 milj. euroa). Hintojen nousu huomioon ottaen menot alenivat reaalisesti 3,5 prosentilla edellisvuodesta.

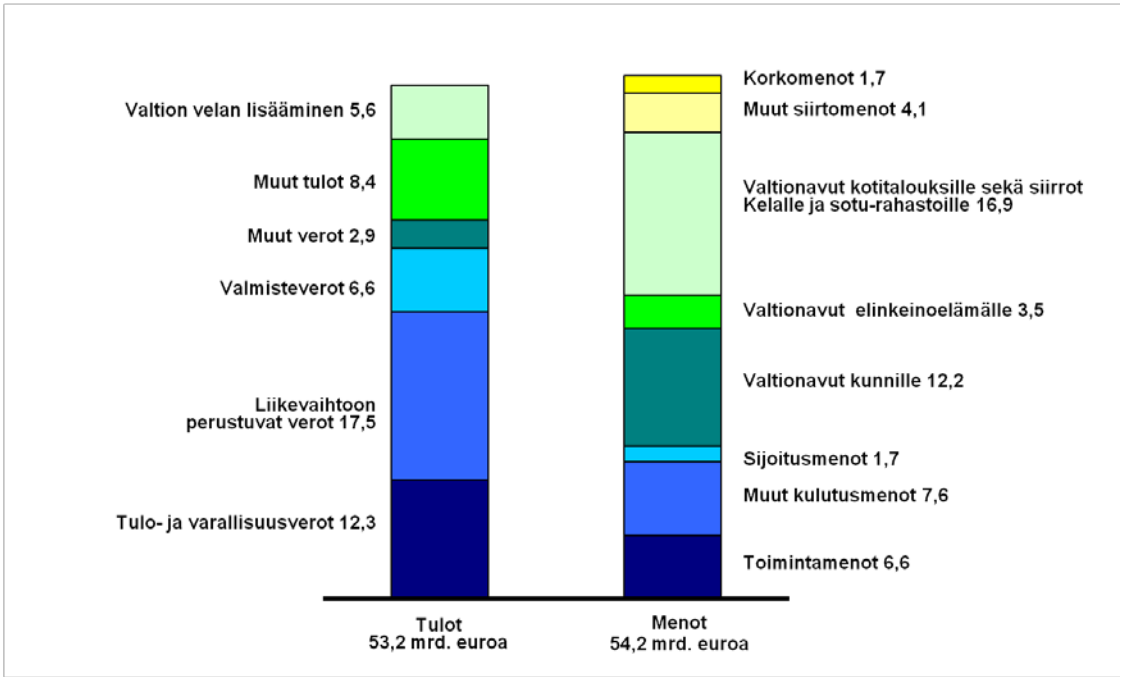
Verotuloja kertyi valtiolle vuonna 2014 yhteensä 39 270 milj. euroa, noin 530 milj. euroa enemmän (1,4 %) kuin vuonna 2013. Verotuloja on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2.3. Muita tuloja kuin verotuloja talousarviotalouteen kertyi yhteensä 8 400 milj. euroa, mikä oli noin 13 % enemmän kuin edellisvuonna. Tästä summasta sekalaisia tuloja kertyi 5 180 milj. euroa, korkotuloja ja voiton tuloutuksia 2 597 milj. euroa ja tuloja valtion myöntämistä lainoista 623 milj. euroa.

Taulukko 6. Valtion talousarvion toteutuminen, milj. euroa

	2014 talousarviot	2014 tilinpäätös
Ansio- ja pääomatulovero	9 046	9 117
Yhteisövero	2 477	2 433
Arvonlisävero	16 618	16 553
Muut verot	11 418	11 168
Muut tulot	8 288	8 400
Yhteensä	47 847	47 671
Nettolainanotto ja velanhallinta *	6 999	5 554
Tulot yhteensä	54 846	53 225
Kulutusmenot	14 270	14 214
Siirtomenot	37 133	36 622
Sijoitusmenot	1 682	1 653
Muut menot	1 761	1 745
Menot yhteensä	54 846	54 234
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		-1 009
Kumulatiivinen yli-/alijäämä		-6 622

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja.

Kuvio 2. Budjettitalouden tulot ja menot 2014, mrd. euroa



Kun vuodelle 2014 budjetoitua verrataan tilinpäätöksen mukaisiin menoihin, alittaa tilinpäätös budjetoidun 612 milj. eurolla. Esimerkiksi EU:n rakennerahastoille budjetoitu arviomäärärahа alittui lähinnä ohjelmakausien vaihteen viivästyksistä johtuen 72 milj. eurolla ja uusiutuvan energian tuotantotuki jäi 45 milj. euroa budjetoidusta muun muassa tuulivoimahankkeiden tukien maksatusten ajoituksesta johtuen. Myös opintotukimomentin arvio alittui 35 milj. eurolla ja EU-maksujen momentti 33 milj. eurolla. Toisaalta eräät arviomäärärahat ylittyivät. Tyypillisesti näitä olivat arvonlisäveromenoarviot, mutta myös pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja kuntakorvausten menot ylittyivät yhteensä vajaalla 17 milj. eurolla turvapaikanhakijoiden määrästä johtuen.

Varsinaisia tuloja kertyi 176 milj. euroa budjetoitua vähemmän. Verot ja veronalaiset tulot osoittautuivat 289 milj. euroa pienemmiksi kuin budjetoitu. Sekalaiset tulot olivat 132 milj. euroa budjetissa ennakoitua suuremmat. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voitontuloutukset olivat 44 milj. euroa pienemmät kuin budjetoitu.

Varainhoitovuoden 2014 määrärahojen käyttö jäi 3,6 mrd. euroa alle budjetoidun. Siirtyvät määrärahat kasvoivat nyt jo toista vuotta peräkkäin. Budjetoidun tason alitusta selittää mm. useiden siirtomäärärahoin budjetoitujen hankkeiden tai hankintojen maksatusten viivästyminen tai muu ajoituksellinen tekijä. Suurelta osin nämä siirtyvät määrärahat ovat kuitenkin jo käytöltään sidottuja. Suurimpia käytön alituksia suhteessa vuodelle 2014 budjetoituun oli kehitysyhteistyömenoissa (29 %), puolustusvoimien materiaalihankinnoissa (54 %), julkisissa työvoima- ja yrityspalveluissa (32 %) sekä väyläverkon kehittämisessä (31 %).

Taulukko 7. Käytettävissä olevat määrärahat ja käyttö sekä siirrettyjen määrärahojen kanta 2011–2014, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014
Talousarvio (TA + LTA:t)	51 417	54 432	55 291	54 846
Edelliseltä vuodelta siirretyt määrärahat *	4 054	3 789	3 143	3 996
Käytettävissä	55 471	58 221	58 434	58 842
Käyttö **	50 561	52 978	53 637	51 218
Siirrettyjen määrärahojen kanta vuoden lopussa	3 789	3 143	3 996	4 046
Siirrettyjen määrärahojen kannan vuosimuutos	-265	-645	853	49

* Osa talousarviomäärärahoista on useampivuotisia siirtomäärärahoja. Varainhoitovuoden päätyttyä käyttämätön osa siirtomäärärahasta voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle käytettäväksi.
** Käyttö: sisältää edellisiltä vuosilta siirrettyjen määrärahojen käytön ao. vuonna, ei sisällä siirtomäärärahojen siirtoa seuraavalle vuodelle.

Valtion tuotot ja kulut

Valtion kirjanpito on moniulotteista kirjanpitoa, jossa seurataan toisaalta talousarvion tulojen kertymistä ja määrärahojen käyttöä (talousarviokirjanpito), toisaalta tuottojen ja kulujen määrää sekä omaisuuden ja pääoman muodostumista ja muutoksia (liikekirjanpito).

Vaikka liikekirjanpidon ja talousarviokirjanpidon kirjaamisperiaatteet vastaavat pääsääntöisesti toisiaan, mahdollistaa kirjanpitoratkaisu osin erilaisten kirjaamis- ja tilinpäätösperiaatteiden noudattamisen rinnakkain. Esimerkiksi poistoja ja lomapalkkamenojen jaksotusta ei tehdä talousarviokirjanpidossa, valtion velkaan liittyvät kirjaukset ovat tuloa ja menoa talousarviossa, mutta tase-eriin vaikuttavia tapahtumia liikekirjanpidossa. Siirtomäärärahan siirto käytettäväksi seuraavalle vuodelle on menoa talousarviokirjanpidossa, kun taas liikekirjanpito ei noteeraa tapahtumaa lainkaan.

Valtion kirjanpidossa tuloksenlaskentakin jakautuu kahteen osaan. Toisaalta on tuotto-kuluperusteinen tuloksenlaskenta, jonka tuloksena saadaan tilikauden tuotto-/kulujäämä ja toisaalta talousarvion toteutumisen osoittava laskenta, jonka tuloksena saadaan talousarvion yli-/alijäämä.

Talousarvion toteumalaskelma on esitetty valtion tilinpäätöksessä kohdassa 1.1 ja tuotto- ja kululaskelma kohdassa 1.2 (hallituksen vuosikertomuksen liite 2).

Tuotot

Tuottoja on yhteensä 46 678 milj. euroa. Verotuotot käsitellään luvussa 3.2.3. Siirtotalouden tuotoista suurimmat olivat tuotot Euroopan unionilta ja siirrot rahastoista. Näitä käsitellään luvuissa 3.2.4 ja 3.2.5 talousarvion toteuman näkökulmasta. Rahoituksen tuotot ovat pääosin osinkotuottoja.

Taulukko 8. Budjettitalouden tuotot vuosina 2011–2014, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014
Toiminnan tuotot	1 248	1 352	1 330	1 438
Rahoituksen tuotot	2 096	1 533	1 178	2 705
Satunnaiset tuotot	75	93	31	143
Siirtotalouden tuotot	2 985	3 093	3 224	3 037
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	36 389	37 353	38 712	39 355
Yhteensä	42 794	43 424	44 475	46 678

Toiminnan tuotoissa merkittävimmät ovat maksullisen toiminnan tuotot. Valtion viranomaisten perimät maksut ovat korvauksia tai vastikkeita tuotetuista palveluista ja

ne perustuvat joko yleislakina olevaan valtion maksuperustelakiin (150/1992) tai erityismaksulainsäädäntöön. Maksutulot ovat valtion talousarviossa joko sekalaisia tuloja tai ne nettoutetaan toimintamenomomenteille.

Taulukko 9. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2011–2014, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	Muutos, 2013–2014, %
Julkisoikeudelliset suoritteet	327	355	360	356	-1
Markkinasuoritteet *	295	300	298	278	-7
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	322	341	335	338	+1
Yhteensä	944	996	994	973	-2

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Verrattuna valtion tuotto- ja kululaskelmassa esitettyihin lukuihin taulukon maksullisessa toiminnassa ei ole mukana sponsorituloja eikä sitä ole korjattu luottotappiolla. Taulukoissa ei ole mukana valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa, eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (esimerkiksi palvelukeskusten tuottoja), joiden määrä vuonna 2014 oli yhteensä 455 milj. euroa.

Suurimmat tuotot julkisoikeudellisista suoritteista ovat kotitalouksilta ja elinkeinoelämältä. Kotitalouksilta vuonna 2014 maksuja saivat eniten Poliisihallitus (62 milj. euroa) ja Liikenteen turvallisuusvirasto (32 milj. euroa) ja elinkeinoelämältä Liikenteen turvallisuusvirasto (44 milj. euroa) ja Säteilyturvakeskus (20 milj. euroa).

Kulut

Kuluja on yhteensä 52 830 milj. euroa, josta reilut kolme neljäsosaa on siirtotalouden kuluja. Seuraavissa taulukoissa on yhteenvetoja kulujen kehityksestä vuosina 2011–2014. Rahoituksen kuluissa ovat nettona veloista aiheutuvat korot, emissio-, pääoma- ja kurssierot sekä luottotappiot.

Taulukko 10. Budjettitalouden kulut vuosina 2011–2014, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014
Toiminnan kulut	9 692	10 107	10 117	10 168
Rahoituksen kulut	2 013	2 001	1 737	2 071
Satunnaiset kulut	84	11	10	16
Siirtotalouden kulut	36 554	37 920	39 727	40 575
Yhteensä	48 343	50 040	51 591	52 830

Taulukko 11. Toiminnan kulut vuosina 2011–2014, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014
Toiminnan kulut				
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	623	601	617	616
Henkilöstökulut	4 687	4 740	4 779	4 785
Vuokrat	697	742	762	773
Palvelujen ostot	2 348	2 417	2 479	2 537
Muut kulut	716	913	899	703
Valmistevaraston muutos ja valmistus omaan käyttöön	-89	-85	-113	-93
Poistot	1 007	1 035	969	1 088
Sisäisten kulujen oikaisu	-297	-257	-275	-242
Toiminnan kulut yhteensä	9 692	10 107	10 117	10 168

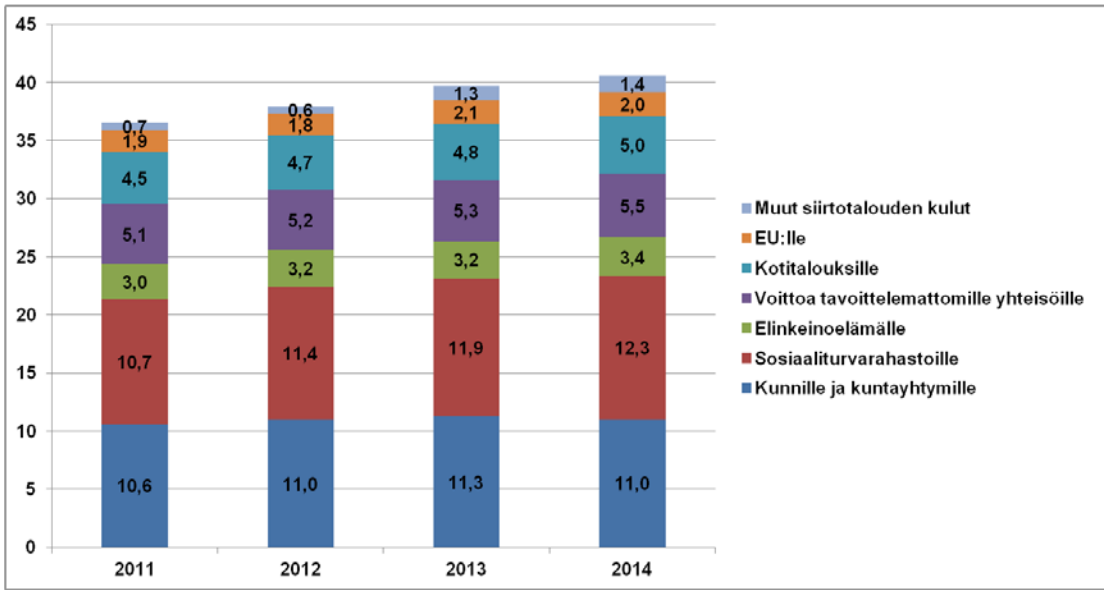
Toiminnan kuluista 47 % on henkilöstökuluja. Palkat ja palkkiot olivat 3 880 milj. euroa vuonna 2014. Muutosta edelliseen vuoteen on 1 %. Eläkemaksut ja muut henkilöstösivukulut olivat 905 milj. euroa.

Toiminnan kuluista palvelujen ostot ovat 25 %. Suurimpia palveluiden ostoja olivat vuonna 2014 asiantuntija- ja tutkimuspalvelut (601 milj. euroa), maa- ja vesirakenteiden korjaus- ja kunnossapitopalvelut (465 milj. euroa) ja tietotekniikan käyttöpalvelut (237 milj. euroa).

Toiminnan muissa kuluissa suurimmat erät ovat maanpuolustuskaluston hankinnat yhteensä noin 350 milj. euroa sekä matkakulut 174 milj. euroa. Poistojen suurin erä on tie- ja rautatierakenteiden poistot, yhteensä 803 milj. euroa. Sisäisten kulujen oikaisu sisältää talousarviotalouden sisäisten tuottojen (esim. tuotot ja vuokrat valtion virastoilta ja laitoksilta sekä kirjanpitoyksiköiden maksamat muut kuin kiinteistöverot) eliminoinnit.

Siirtotalouden kulut ovat tulonsiirtoja, esimerkiksi valtionosuuksia ja -avustuksia. Niiden jakautuminen eri sektoreille esitetään kuviossa 3. Yhteensä siirtotalouden kulut kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna 848 milj. euroa 40 575 milj. euroon.

Kuvio 3. Siirtotalouden kulut 2011–2014, mrd. euroa



Siirtotalouden kuluja kunnille ja kuntayhtymille ovat esimerkiksi kuntien peruspalvelujen ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet sekä valtionavustukset. Siirtotalouden kulut sosiaaliturvarahastoille ovat esim. valtionosuudet kansaneläke- ja sairausvakuutuslaista sekä työttömyyden perusturvasta, lapsilisistä, yleisistä perhe-eläkkeistä, rintamasotilaseläkkeistä, opintolainojen korkotuista ja opintorahoista aiheutuviin menoihin. Siirtotalouden kulut elinkeinoelämälle ovat erilaisia avustuksia ja tukia. Siirtotalouden kuluissa voittoa tavoittelemattomille yhteisöille ovat mm. yksityisille laitoksille, järjestöille ja yhdistyksille maksettavat valtionavut. Siirtotalouden kuluissa kotitalouksille on mm. avustuksia ja apurahoja ja korvauksia sekä valtion maksamat eläkkeet.

Budjettitalouden tase

Valtion budjettitalouden taseessa käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet sekä sijoitukset osakkeisiin ja liikelaitoksiin.

Pitkäaikaisissa saamisissa ovat mm. Suomen Vientiluotto Oy:lle myönnetyt jälleenrahoituslainat 3,9 mrd. euroa, Tekesin tuotekehityslainat 0,6 mrd. euroa sekä Kreikan valtiolle vuonna 2010 myönnetty kahdenvälinen laina 1,0 mrd. euroa. Eurokriisin hallintaan liittyviä saatavia on käsitelty luvussa 3.2.7.

Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset muodostuvat valtion kassavarojen sijoittamisesta rahoitusmarkkinoille. Tämä pieneni edellisestä vuodesta, koska velan ottamisen sijaan talousarvion menojen maksuun käytettiin kassavaroja.

Valtion oma pääoma pieneni vuoden 2014 aikana kulujäämästä johtuen. Valtion velasta on selvitys luvussa 3.2.6.

Taulukko 12. Budjettitalouden tase, milj. euroa

	31.12.2013	31.12.2014
VASTAAVAA		
KANSALLISOMAISUUS	292	332
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIJOITUKSET		
Aineettomat hyödykkeet	461	504
Aineelliset hyödykkeet	20 446	20 871
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	22 013	22 466
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIJOITUKSET YHTEENSÄ	42 920	43 840
VAIHTO- JA RAHOITUSOMAISUUS		
Vaihto-omaisuus	522	524
Pitkäaikaiset saamiset	6 058	6 044
Lyhytaikaiset saamiset	1 866	1 835
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	3 650	1 600
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	881	1 668
VAIHTO- JA RAHOITUSOMAISUUS YHTEENSÄ	12 978	11 671
VASTAAVAA YHTEENSÄ	56 190	55 844
VASTATTAVAA		
OMA PÄÄOMA		
Valtion pääoma	-44 178	-50 329
Rahastojen pääoma	7	8
VIERAS PÄÄOMA		
Pitkäaikainen	81 302	86 071
Lyhytaikainen	19 058	20 094
VIERAS PÄÄOMA YHTEENSÄ	100 361	106 165
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	56 190	55 844

Tase tarkemmin eriteltynä sekä rahoituslaskelma ovat valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

3.2.2 Valtion henkilöstön tila

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2014 lopussa 78 767 henkilöä, joka on 3,3 % Suomen työllisestä työvoimasta. Edellisestä vuodesta henkilöstö vähentyi 2 443 henkilöllä. Suhteellisesti suurimpia vähennykset olivat opetus- ja kult-

tuuri- (-9,1 %) ja työ- ja elinkeinoministeriön (-7,1 %) hallinnonaloilla. Vuonna 2014 valtion palveluksessa oli 7 600 henkilöä (9 %) vähemmän kuin vuonna 2010.

Henkilöstöstä 49 % oli naisia ja 51 % miehiä. Suurimpia ikäluokkia olivat 45–54-vuotiaat (32 %), 55–64-vuotiaat (25 %) ja 35–44-vuotiaat (24 %). Henkilöstön keski-ikä oli 46,3 vuotta. Edellisestä vuodesta keski-ikä nousi 0,2 vuodella. Henkilöstöstä 46 % oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 32 % ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Näiden kouluttautuneiden ryhmien henkilöstöosuudet nousivat edellisestä vuodesta. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (94 %) ja vakinaisissa (87 %) palvelussuhteissa. Osa-aikaisten osuus oli samalla tasolla kuin edellisenä vuonna. Sen sijaan määräaikaisten palvelussuhteiden osuus laski hieman.

Vuonna 2014 joissain valtion virastoissa jouduttiin toimintamenosäästöjen vuoksi neuvottelemaan henkilöstön vähentämisestä. Vaikka paikalliset yhteistoimintaneuvottelut lisäsivät henkilöstön kokemaa työn epävarmuutta, oli kokonaistyötyytyväisyys ja tyytyväisyys johtamiseen valtiolla keskimäärin samalla tasolla kuin edellisvuonna. Sairauspoissaolojen vähentyminen edellisvuodesta kertoo työhyvinvoinnin myönteisestä kehityksestä.

Kokoaikaisen henkilöstön säännöllisen työajan ansiot nousivat keskimäärin 1,1 %, joka johtuu sopimuskorotuksista (0,5 %) ja palkkaliukumasta (0,6 %). Samapalkkaisuuden lähtökohta on, että naisille ja miehille maksetaan sama palkka samasta tai samanarvoisesta työstä samalla työnantajalla. Kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon, naisten ansiot olivat 98,1 % miesten ansioista valtion virastoissa keskimäärin.

Budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 3,8 mrd. euroa ja kaikki työvoimakustannukset 4,7 mrd. euroa. Palkkasumma hieman laski ja kokonaistyövoimakustannukset hieman nousivat edellisvuodesta. Yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin noin 60 000 euroa ja sen hinta nousi 2,9 % edellisestä vuodesta.

Taulukko 13. Valtion henkilöstön tila 2011–2014

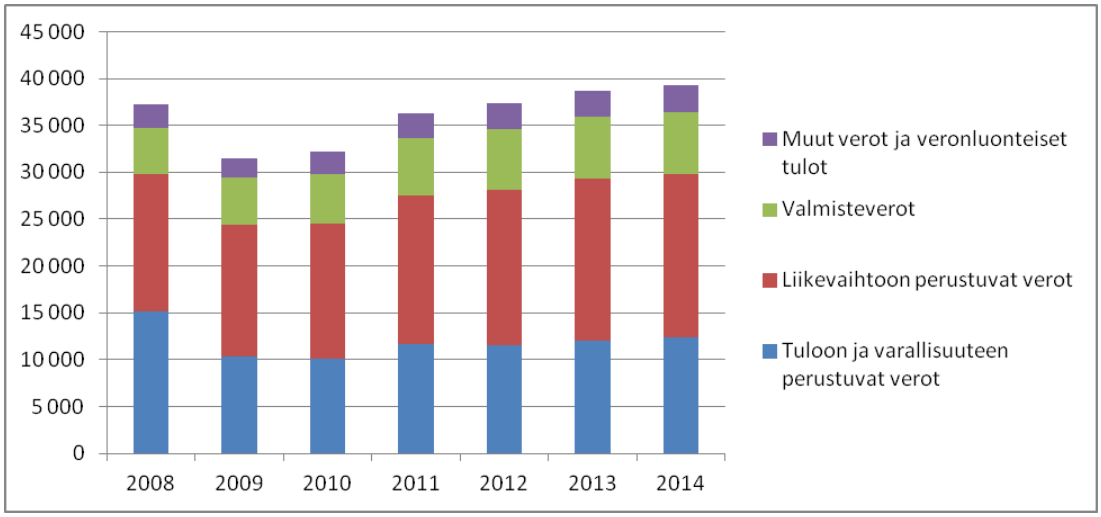
	2011		2012		2013		2014	
		%-m		%-m		%-m		%-m
Henkilöstömäärä ja -kustannukset								
Henkilöstön lukumäärä	85 072	-1,5	82 774	-2,7	81 210	-1,9	78 767	-3,0
Henkilötyövuodet, lukumäärä	83 312	-1,7	81 484	-2,2	80 380	-1,4	78 639	-2,2
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	45,7	0,2	45,9	0,4	46,1	0,4	46,3	0,4
Palkkasumma, milj. euroa	3 643	1,4	3 706	1,7	3 758	1,4	3 755	-0,1
Työvoimakustannukset yhteensä, milj. euroa	4 532	1,0	4 607	1,7	4 662	1,2	4 693	0,7
Henkilötyövuoden hinta, euroa	54 400	2,7	56 543	3,9	58 005	2,6	59 678	2,9
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, % *	78,7	-3,1	78,8	0,1	78,1	-0,9	78,2	0,1
Tehdyn työajan palkkojen osuus palkkasummasta, %	77,0	-2,5	77,0	0,0	77,0	0,0	77,3	0,4
Välillisten työvoimakustannusten osuus tehdyn työajan palkoista, %	61,5	5,7	61,5	0,0	61,2	-0,5	61,7	0,8
Työhyvinvointi								
Kokonaistyötyytyväisyys **	3,4	1,2	3,4	0,9	3,4	0,6	3,4	0,3
tyytyväisyys johtamiseen **	3,4	1,5	3,5	2,1	3,5	-0,6	3,5	1,2
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	9,7	0,0	9,3	-4,1	9,0	-3,2	8,9	-1,1

* Tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä vuosityöajasta
** Asteikolla 1–5: 1=erittäin tyytymätön, ..., 5=erittäin tyytyväinen

3.2.3 Verotulot

Valtiolle kertyi verotuloja 39 270 milj. euroa vuonna 2014. Veroja kertyi 530 milj. euroa (1,4 %) enemmän kuin vuonna 2013. Kuviossa 4 on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2008–2014.

Kuvio 4. Valtion verotulot vuosina 2008–2014, milj. euroa



Verotulot kasvoivat vuonna 2014 hitaasti. Tämä johtui sekä veropohjien vaatimattomasta kasvusta että veroperustemuutoksista. Ansio- ja pääomatuloveron, varainsiirtoveron sekä makeisveron tuotot kasvoivat huomattavasti vuonna 2014 vuoteen 2013 verrattuna. Sen sijaan yhteisöveron, korkotulojen lähdeveron, perintö- ja lahjaveron sekä tupakkaveron tuotot pienenivät merkittävästi. Näitä muutoksia käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Talousarviossa esitetyt verotuloarviot perustuvat ennusteisiin veropohjien kehityksestä, arvioihin veroperustemuutosten vaikutuksista sekä verojen kertymätietoihin. Verotuloarvioiden laatimista on kuvattu perusteellisesti valtiovarainministeriön muistiossa Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä. Veropohjien kehitystä koskevia arvioita heikennettiin vuoden 2014 aikana, minkä taustalla oli huomattavasti talousarvioesityksen laatimisajankohtaa heikompi arvio talouden kasvusta vuonna 2014. Tämä johtui pääasiassa aiemmin arvioitua heikommasta ulkomaisesta kysynnästä, minkä taustalla oli sekä suhdanneluonteisia että rakenteellisia tekijöitä. Toinen selittävä tekijä oli ennustettua hitaampi kotimaisen kysynnän kasvu. Taulukossa 14 on esitetty merkittävimpien veropohjaerien vuosimuutos vuosina 2012–2014.

Taulukko 14. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, %

	2012	2013	2014
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	3,2	3,1	2,2
- palkkatulot	3,7	0,8	0,6
- eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	5,9	6,6	5,0
- pääomatulot	-5,9	12,6	2,2
Ansiotasoindeksi	3,2	2,1	1,4
Toimintaylijäämä	-8,0	0,0	3,2
Kotitalouksien kulutusmenojen arvo	3,2	1,9	1,4
Arvonlisäveron pohja	3,0	1,3	0,1
Bensiinin kulutus	-3,6	-2	-2½
Dieselöljyn kulutus	-0,4	-0,8	-1,2
Sähkön kulutus	-3/4	-2,6	-1,3
Verollisen alkoholin kulutus	-1,8	-4,3	0
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	108 000	100 250	101 100
- ja sama prosentteina	-11,5	-7,2	0,8
Kuluttajahintaindeksi	2,8	1,5	1,0

Vuodelle 2014 päätettyjen veroperustemuutosten arvioidaan vähentäneen valtion verotuloja nettomääräisesti runsaalla 450 milj. eurolla vuonna 2014. Verotuloja lisääviä muutoksia tehtiin vajaalla 500 milj. eurolla ja verotuloja vähentäviä muutoksia tehtiin runsaalla 950 milj. eurolla. Merkittävin verotukseen vuonna 2014 tehty muutos oli talouskasvun, työllisyyden ja yrittäjyyden tukemiseksi toteutettu yhteisö- ja osinkoverouudistus. Yhteisöverokantaa alennettiin 24,5 prosentista 20 prosenttiin ja osinkojen verotusta kiristettiin. Uudistuksella arvioidaan kokonaisuutena olevan myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen ja talouskasvuun, mutta näiden arvioidaan toteutuvan viiveellä. Verotuottoja vähensivät lisäksi mm. pieni- ja keskituloisille suunnatut tuloverokevennykset. Verotuottoja lisääviä toimenpiteitä olivat muun muassa valmisteverojen korotukset, pääomatuloverotuksen kiristäminen sekä asuntolainan korkovähennysoikeuden rajaaminen.

Verotulot verolajeittain

Taulukossa 15 esitetään valtion verotulojen kertymät vuosina 2011–2014, vuoden 2014 toteuman vertailu talousarvioon sekä verotulojen muutos vuodesta 2013 vuoteen 2014. Tarkemmat tiedot verotulojen toteumasta ovat talousarvion toteumalaskelmassa valtion tilinpäätöksen luvussa 1.1 (hallituksen vuosikertomuksen liite 2).

Taulukko 15. Valtion verotulojen kertymät 2011–2014, milj. euroa

	2011	2012	2013	TA 2014	LTA:t 2014	TA + LTA:t	Toteuma 2014	Muutos 2013–2014, %	Ero vars. talous-arvioon	Ero 3. lisä-talous-arvioon
Tulo- ja varallisuus-verot	11 614	11 521	12 062	12 125	205	12 330	12 328	2 %	203	-1
Ansio- ja pääoma-tuloverot	7 646	7 869	7 848	8 676	370	9 046	9 117	16 %	441	71
Yhteisövero	3 375	2 906	3 227	2 477	0	2 477	2 433	-25 %	-44	-44
Korkotulojen lähdevero	198	237	207	159	0	159	142	-32 %	-17	-17
Perintö- ja lahjavero	395	509	646	630	-120	510	499	-23 %	-131	-11
Pankkivero			134	133	5	138	138	3 %	5	0
Voimalaitos-vero				50	-50	0			-50	0
Liikevaihtoon perustuvat verot	15 935	16 619	17 298	17 880	-357	17 523	17 459	1 %	-421	-63
Arvonlisä-vero	15 166	15 814	16 434	17 030	-412	16 618	16 553	1 %	-477	-65
Vakuutus-maksuvero	626	660	712	706	42	748	750	5 %	44	2
Apteekki-maksut	143	144	152	144	13	157	157	3 %	13	0
Valmiste-verot	6 049	6 448	6 573	6 918	-196	6 722	6 563	0 %	-355	-159
Tupakkavero	739	752	848	811	-68	743	785	-7 %	-26	42
Alkoholijuoma-vero	1 281	1 381	1 336	1 442	0	1 442	1 394	4 %	-48	-48
Makeisten, jäätelön ja virv.juomien valm.vero	134	197	204	250	0	250	257	26 %	7	7
Energiaverot	3 880	4 103	4 171	4 400	-128	4 272	4 113	-1 %	-287	-159
Eräiden juomapakk. valmistevero	15	15	15	15	0	15	14	-7 %	-1	-1
Muut verot	2 604	2 609	2 656	2 715	114	2 829	2 760	4 %	45	-69
Autovero	1 068	1 007	932	997	-57	940	918	-2 %	-79	-22
Varainsiirto-vero	544	580	586	581	130	711	702	20 %	121	-9
Arpajaisvero	169	207	215	235	0	235	218	2 %	-17	-17
Ajoneuvovero	759	759	866	832	41	873	878	1 %	46	5
Jätevero	64	56	56	70	0	70	44	-21 %	-26	-26
Muut vero-luonteiset tulot	115	124	151	155	2	157	160	6 %	5	4
VALTION VEROTULOT YHTEENSÄ	36 316	37 321	38 740	39 793	-233	39 559	39 270	1 %	-522	-289

Ansio- ja pääomatuloveron tuoton kasvu johtui ennen kaikkea vuoden 2013 suurista pääomatuloista, joista maksettavat verot kertyivät osittain vasta vuonna 2014, sekä lähdeveron kertymän kasvusta. Veropohjan eli ansio- ja pääomatulojen kasvu oli maltillista vuonna 2014. Ansio- ja pääomatuloverotuksen veroperusteisiin tehtiin useita muutoksia vuonna 2014. Osinkojen verotusta kiristettiin, asuntolainan korkovähennysoikeutta rajattiin ja kotitalousvähennystä kasvatettiin. Pieni- ja keskituloisten verotusta kevennettiin kasvattamalla työtulovähennystä ja perusvähennystä. Val-

tion tuloveroasteikkoa lievennettiin Työmarkkinajärjestöjen työllisyys- ja kasvusopimukseen liittyen.

Tilinpäätöksessä ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli 441 milj. euroa korkeampi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota korotettiin toisessa ja kolmannessa lisätalousarviossa. Vaikka ansio- ja pääomatuloveron veropohjat kasvoivat ennustettua hitaammin vuonna 2014, vuoden 2013 ennustettua selvästi suuremmat pääomatulot sekä lähdeveron ennustettua nopeampi kasvu nostivat vuoden 2014 verokertymän etukäteen arvioitua korkeammalle tasolle. Pääomatuloista saadaan tarkkoja tietoja vasta verotuksen valmistuttua verovuotta seuraavan vuoden lopulla, mistä johtuen vuoden 2013 ennustettua suuremmat pääomatulot ja niistä maksettavat verot kasvattivat vuoden 2014 verokertymää. Lähdeverotuoton kasvun taustalla oli yritysten maksamien osinkojen kasvu.

Yhteisöveron kertymän huomattavan pienenemisen pääasiallisena syynä olivat vuoden 2014 alusta voimaantulleet veroperustemuutokset, joista selvästi merkittävin oli yhteisöveroprosentin alentaminen 24,5 prosentista 20 prosenttiin. Yhteisöveroennusteen osuvuus vuoden 2014 talousarviossa oli hyvä. Tuottoarvio poikkesi tilinpäätöksen toteumasta 44 milj. euroa eli noin 1,8 %. Yhteisöverokannan alentamisella arvioidaan olevan talouskasvua vauhdittavia vaikutuksia ja sitä kautta myös veropohjia laajentava vaikutus. Yhteisöveropohjan arvioidaan kasvavan myös verokilpailullisista syistä, kun yritysten kannustimet tuotannon säilyttämiseen Suomessa kasvavat ja voittoja siirretään verotettavaksi Suomeen aikaisempaa enemmän. Verokannan alentamisen yhteisöveropohjaa laajentavaa vaikutusta ei erikseen sisällytetty yhteisöveron tuottoarvioon vuodelle 2014, koska veropohjia laajentavat vaikutukset välittyvät verotuloennusteisiin reaaliaikaisten kertymätietojen kautta sekä talouden kasvuennusteen välityksellä, johon keskeisten verotuloennusteiden veropohja-arviot perustuvat. Yhteisöverokannan alentamisen talouskasvua vauhdittavien vaikutusten arvioidaan tulevan näkyviin viiveellä.

Korkotulojen lähdeveron tuotto aleni reilulla 30 prosentilla vuonna 2014 ja oli 142 milj. euroa. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten keskikorko aleni noin neljänneksellä edellisvuodesta ja oli vuonna 2014 keskimäärin 0,4 %. Myös talletuskanta pieneni runsaat 0,5 % vuonna 2014. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi-helmikuun aikana, näin ollen 2014 alkuvuodesta kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2013 talletusten keskikorko.

Perintö- ja lahjaveron kertymän huomattava pieneneminen verrattuna edellisvuoteen johtui keskeisesti vuoden 2014 merkittävästi vuotta 2013 pienemmästä maksuunpantujen perintö- ja lahjaveroerien lukumäärästä. Vuonna 2014 maksuun pantiin noin 140 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli noin 31 000 erää vähemmän kuin vuonna 2013. Myös keskimääräisen perintö- ja lahjaveroerän arvon hienoinen aleneminen edellisvuoteen verrattuna supisti perintö- ja lahjaveron tuottoa. Vuonna 2014 maksuunpannun perintö- ja lahjaveroerän keskimääräinen arvo oli noin 3 630 euroa, kun vuonna 2013 se oli noin 3 780 euroa.

Arvonlisäveron verokantoja korotettiin vuoden 2013 alusta lukien yhdellä prosenttiyksiköllä. Arvonlisäverotilitysten kahden kuukauden tilitysviiveestä johtuen vuonna 2014 kertyi ensimmäistä kertaa koko vuoden kertymä korkeammilla verokannoilla (10 %, 14 % ja 24 %). Tästä huolimatta verokertymän kasvu jäi varsin vähäiseksi. Arvonlisäveron tuotto vuonna 2014 jäi 477 milj. euroa eli 2,8 % matalammaksi kuin varsinaisessa talousarviossa odotettiin. Verotuottoennustetta alennettiin lisätalousar-

vioissa makrotalouden näkymien heikentymisen johdosta. Arvonlisäveroennuste perustuu pääasiassa kotitalouksien kulutusmenojen arvon ennusteeseen. Noin 65 % arvonlisäverokertymästä kertyy kotitalouksien kulutuksesta.

Alkoholiveron tuoton kasvu johtui vuoden 2014 alusta voimaantulleesta alkoholiveron korotuksesta, jossa alkoholiveroa korotettiin vuositasolla 63 milj. eurolla. Korotuksesta johtuen alkoholiveron veropohja kokonaisuutena katsottuna pieneni odotetusti. Alkoholiverotuotto jäi alkuperäisessä talousarviossa ennustetusta hieman, mikä johtui pääosin jo vuonna 2013 alkaneesta veropohjan pienenemisestä.

Tupakkaveron tuoton pieneneminen johtui kokonaisuudessaan verovelvollisten poikkeuksellisen aikaisin vuonna 2013 aloittamasta varautumisesta vuoden 2014 alun korotukseen, mikä siirsi tupakkaveron tuottoja vuodelta 2014 vuodelle 2013. Tämä huomioitiin vuoden 2014 ensimmäisessä lisätalousarviossa pienentämällä tuloarviota 68 milj. eurolla. Muutoin tupakkaveron tuotto kasvoi odotetusti johtuen pääasiassa vuoden 2014 alun veronkorotuksesta. Tavanomaisesta verosuunnittelusta johtuen veronkorotus vaikuttaa verotuottoon täysimääräisesti vuonna 2015. Tupakkaveron veropohja on tavoitteiden mukaisesti pienentynyt.

Energiaverotuotot pysyivät vuonna 2014 likimain vuoden 2013 tasolla. Tämä siitäkin huolimatta, että energiaverotuottojen odotettiin kasvavan, sillä sähköveroa korotettiin vuositasolla tarkasteltuna noin 80 milj. eurolla ja liikenteen polttonesteiden veroja noin 115 milj. eurolla. Energiaveroja kertyi noin 287 milj. euroa vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa oli arvioitu. Toisessa lisätalousarviossa alennettiin arviota energiaverotuotosta 128 milj. euroa talouden kehitystä koskevien näkymien heikentymisen sekä saatujen verokertymätietojen seurauksena, jolloin lisätalousarviossa budjetoitu verotuloarvio jäi 159 milj. euroa tilinpäätöksen mukaisesta kertymästä. Noin 100 milj. euroa alkuperäisestä poikkeamasta selittää poikkeuksellisen suuri fossiilisen dieselöljyn korvautuminen biopolttoaineilla sekä parafiinisilla polttoaineilla, joiden verotus on litraperusteisesti kevyempää. Myös sekä lämmityspolttoaineiden että sähkön verollinen kulutus olivat alun perin ennakoitua pienempiä.

Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron tuoton kasvu johtui vuoden 2014 alussa tehdystä virvoitusjuomaveronkorotuksesta. Muilta osin veropohjassa ei tapahtunut kokonaisuutena katsoen merkittäviä muutoksia ja verotuotto kasvoi odotetusti.

Varainsiirtoveron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta. Veron tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto-osakkeiden ja kiinteistöyhtiöiden osakkeiden varainsiirtoverokantaa korotettiin vuoden 2013 alusta kahteen prosenttiin ja veropohjaa laajennettiin koskemaan myös velkaosuutta yhtiössä. Tämä vaikutti osaltaan myös vuoden 2014 varainsiirtoveron kertymään. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Varainsiirtoveron tuloarviota korotettiin kahdesti vuoden 2014 lisätalousarvioissa, yhteensä 130 milj. euroa. Verokertymän ennustettua nopeamman kasvun takana oli ennen kaikkea muutamia suuria kertaluontoisia luovutuksia.

Autoverokertymän ennustettua heikompi kehitys on seurausta talouskasvun odotettua hitaammasta käynnistymisestä, ja kasvunäkymien heikkoudesta. Uusia henkilöautoja rekisteröitiin noin 101 000 vuonna 2014 eli saman verran kuin vuonna 2013.

Myös **ajoneuvoverokertymän** vaimea kasvu heijastelee ajoneuvokannan hidasta muutosta.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotukien määrittely perustuu verolajikohtaisiin määrittelyihin.

Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella, jolloin tuki on normista poikkeavasta verosäännöksestä aiheutuva kaavamaisesti ja staattisesti laskettu verotulon menetys, kun muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, tukien kokonaismäärän arvioinnissa ja tulkinnassa tulee olla varovainen. Verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisää verotuloja vastaavalla määrällä.

Vuonna 2014 verotukia tunnistettiin 188 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 23,9 mrd. euroa, mikä oli noin 12 % bruttokansantuotteesta ja 27 % veroista ja veroluonteisista maksuista. Valtion osuus verotuista oli noin 70 %, loput 30 % jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle.

Seuraavassa taulukossa on esitetty verotukien määrä kaavamaisesti arvioituna verolajeittain vuonna 2014.

Taulukko 16. Verotuet verolajeittain v. 2014

	Milj. euroa
Tuloverotus	15 085
asuntotulon verovapaus	3 200
työtulovähennys	2 060
ansiotulovähennys	1 450
eläkevakuutusmaksuvähennys	2 090
oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 300
Elinkeinoverotus	875
elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	530
käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	275
Maatalous- ja metsäverotus	121
maatalouden irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	37
metsävähennys	52
Arvonlisäverotus	2 893
elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 152
ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	505
lääkkeiden alennettu verokanta	317
joukkoliikenteen alennettu verokanta	254
Valmisteverotus	1 982
dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 724 milj. euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 302 milj. euroa)	422
teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	432
työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	516
turpeen alennettu verokanta	74
Varainsiirtoverotus	2 099
julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
osakehuoneiston ensiasunnokseen hankkivan verovapaus	55
Perintö- ja lahjaverotus	227
yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	117
Kiinteistöverotus [4]	585
vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	630
Yhteensä	23 867

Vuonna 2014 verotukien lukumäärässä tapahtui vain vähän muutoksia verrattuna edelliseen vuoteen. Kehitysalueiden korotetut poistot päättyivät vuoden 2013 lopussa. Poistojen päättymisen arvioitiin lisäävän verotuloja noin 1 milj. euroa. Asuntorakentamiseen tarkoitetun maan myynti kunnille säädettiin verovapaaksi 1.10.2013–31.12.2014 asuntotuotannon lisäämiseksi. Verotuen käyttöönoton arvioitiin alentavan pääomatuloveron tuottoa noin 5 milj. euroa. Työntekijöiden koulutuksen lisäämiseksi säädettiin lisävähennys, jonka työnantaja saa vähentää elinkeinoverotuksessa tai maatalouden verotuksessa. Verotuen määräksi arvioitiin 57 milj. euroa. Elinkeinoverotuksessa säädettiin korkomenojen vähennysoikeuden rajoittamisesta tietyin ehdoin. Tämän verosanktion määräksi arvioitiin noin 80 milj. euroa.

Verotukseen ei vuonna 2014 tehty muutoksia, jotka olisivat muuttaneet verojärjestelmään sisältyvien verotukien määritelmiä. Verotukien määrät kuitenkin muuttuivat veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Euromääräisesti eniten edellisvuodesta kasvoi tuloverotuksen työntekijöiden lakisääteisen eläkevakuutusmaksun vähentämisestä aiheutunut verotuki, noin 175 milj. euroa. Kasvu johtui pääasiassa verotuen pohjana olevien työeläkemaksujen maksuprosenttien korottamisesta edellisvuodesta. Muutamat verotuet myös hieman piene-

[4] Verotukien ohella kiinteistöverotus sisältää myös verosanktioita. Verosanktioiden takia kiinteistöverotukien yhteismäärä on pienempi kuin vakituisten asuinrakennusten alennetun verokannan tuen arvo.

nivät veroperusteisiin tehtyjen muutosten vaikutuksesta. Verotukia, joiden määrä kasvoi vuodesta 2013, oli kertomusvuonna enemmän kuin verotukia, joiden määrä väheni. Tämän seurauksena tukien yhteismäärä kasvoi noin 200 milj. eurolla vuoteen 2013 verrattuna.

Verotukien vaikuttavuuden arviointeja

Elintarvikkeiden ja ravintolaruoan alennettu verokanta

Elintarvikkeiden arvonlisäverokanta laskettiin 17 prosentista 12 prosenttiin vuoden 2009 lokakuusta lähtien. Perusteluina muutokselle olivat verotuksen oikeudenmukaisuuden lisääminen ja kuluttajien ostovoiman parantaminen. Ravintoloiden ruokapalvelut siirrettiin vakiokannasta samaan alennettuun kantaan elintarvikkeiden kanssa heinäkuussa 2010 kaupassa myytävän ruoan ja ravintolaruoan välisen kilpailutilanteen parantamiseksi.

Elintarvikkeista ja ravintoloiden ruokapalveluista maksetaan tällä hetkellä arvonlisäveroa 14 % arvonlisäveron vakiokannan ollessa 24 %. Elintarvikkeiden ja ravintoloiden ruokapalveluiden saama verotuki on noin 1,7 mrd. euroa, josta elintarvikkeiden osuus on noin 1,2 mrd. euroa ja ravintolapalveluiden osuus 0,5 mrd. euroa. Voidaan ajatella, että elintarvikkeille myönnetty verotuki parantaa kuluttajien ostovoimaa ja lisää erityisesti sellaisten hyödykkeiden kulutusta, joiden kysyntä on elintarvikkeita joustavampaa. Ruoan ja ravintolapalveluiden verotuki jakautuu melko tasaisesti kaikille kuluttajille, joskin hyvätuloiset käyttävät enemmän rahaa ruokaan ja erityisesti ulkona syömiseen. Tämän takia hyvätuloiset hyötyvät euromääräisesti enemmän ruoan alennetuista verokannoista. Pienituloiset taas käyttävät suuremman osan käytettävissä olevista tuloistaan ruokaan, joten he hyötyvät alennetuista verokannoista suhteellisesti enemmän.

Niin kotimaiset kuin kansainvälisetkin tutkijat ovat varsin laajalti yhtä mieltä siitä, että yhtenäinen arvonlisäverokanta olisi tehokkaampi tapa verottaa kulutusta ja että sosiaalipoliittiset tavoitteet saavutettaisiin paremmin muilla tavoin, esimerkiksi tulonsiirroilla, kuin alennettuja verokantoja käyttämällä[5]. Pääsyy elintarvikkeiden ja erityisesti ravintolapalveluiden alennetun verokannan tehottomuuteen tulonjaon välineenä on sen kalleus. Lisäksi suurin osa verotuesta kohdistuu hyvätuloiselle väestönosalle[6]. Erilaiset arvonlisäverokannat lisäävät myös hallinnollista taakkaa.

Alennettujen verokantojen suuntaamista työvoimavaltaisille aloille voidaan perustella myös työllisyyden tukemisella. Elintarvikkeiden kysynnän jäykkyyden takia lisääntynyt ostovoima kanavoituu kuitenkin pääosin muihin hyödykkeisiin. Kotimaisen tutkimuksen mukaan ravintolapalveluiden arvonlisäverokannan alennus vuonna 2010 ei myöskään juuri lisännyt ravintolapalveluiden kysyntää eikä alan työllisyyttä[7].

---

5 Ks. esim. Crawford, I., Keen, M. ja Smith, S. (2008): Value Added Tax and Excises. Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. sekä Honkatukia, J., Kinnunen, J. ja Rauhanen, T. (2011): Alennettujen arvonlisäverokantojen taloudelliset vaikutukset, TEM-raportteja 12/2011.

6 Kulutustutkimus 2012. Tilastokeskus

7 Harju, J. ja Kosonen T. (2013): Restaurant VAT cut: Cheaper meal and more service? VATT Working papers 52/2013

Kotitalousvähennys

Kotitalousvähennyksen keskeisenä tarkoituksena on helpottaa kotitalouden hyväksi tehdystä työstä aiheutuneita kustannuksia, jotka eivät ole tuloverolain yleisten periaatteiden mukaan elantomenoina vähennyskelpoista. Hallitus katsoi kotitalousvähennyksen käyttöönottoa koskevassa esityksessään[8], että työllisyyspoliittisesti on tarkoituksenmukaista edistää kotityöpalveluiden kulutusta, mikä luo uusia työpaikkoja näitä palveluita tuottavalle pienyrityssektorille. Sosiaalipoliittisista syistä tulisi aktivoida koteja omaehtoisiin hoivajärjestelyihin. Lisäksi pidettiin tärkeänä, ettei kotityöhön liittyviä maksuvelvoitteita laiminlyödä.

Kotitalousvähennyksen käyttöönoton jälkeen vuonna 2001 sitä on laajennettu useaan otteeseen. Vähennyksen enimmäismäärää on korotettu ja vähennyksen soveltamisaluetta on laajennettu. Kotitalousvähennyksen laajentamisen ja sen käyttömahdollisuuksia koskevan tiedon leviämisen ansiosta kotitalousvähennys kasvoi erittäin voimakkaasti koko 2000-luvun. Vuonna 2001 kotitalousvähennystä haki Verohallinnon tilastojen mukaan noin 74 000 henkilöä ja vähennyksen yhteenlaskettu arvo oli noin 33 milj. euroa. Vuosikymmenen lopussa vuonna 2009 vähennysten hakijoiden lukumäärä oli viisinkertaistunut 366 000 henkilöön ja vähennyksen yhteenlaskettu arvo 12-kertaistunut 398 milj. euroon. 2010-luvulla kotitalousvähennyksen määrä on supistunut hieman verrattuna suhteessa vuosikymmenen vaihteen huippuvuosiin.

Kotitalousvähennyksen vaikutuksia työllisyyteen, hoivapalveluiden järjestämiseen ja harmaaseen talouteen on selvitetty useissa selvityksissä ja tutkimuksissa.

LTT-Tutkimuksen selvityksen[9] mukaan kotitalousvähennyksellä on taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä vaikutuksia, jotka näkyvät mm. pimeästi tehdyn työn vähenemisenä, yhteiskunnallisen työnjaon tehostumisena, naisten työmarkkinaaseman parantumisena, taloutta aktivoivan kulutuksen lisääntymisenä sekä kotitalouksien oman työnteon ja vapaa-ajan lisääntymisenä. Selvityksen mukaan vähennys on myös aktivoinut kotipalveluihin uudenlaista kysyntää, sekä ainakin siivouspalvelujen osalta käynnistänyt kokonaan uudet palvelumarkkinat.

Valtiovarainministeriö arvioi muistiossaan[10], että kotitalousvähennyksen kokonaistaloudelliset, työllisyyttä ja tuottavuutta parantavat vaikutukset riippuvat lähinnä työmarkkinoiden tilasta. Siltä osin, kun verotuki lisää työllisen työvoiman ulkopuolella olleiden tai vajaasti työllistettyjen työllisyyttä, vaikutukset ovat edullisia. Jos alalla on työvoiman saatavuusongelmia eikä kotityöpalvelujen kysynnän kasvuun pystytä riittävästi vastaamaan, osa verotuesta menee palvelujen hintojen nousuun. Vähennyksen työllisyysvaikutukset voivat tällöin jäädä pieniksi. Työvoiman saatavuusongelmien takia kotityöpalveluihin voi myös siirtyä työvoimaa ei-tuetuilta aloilta, joissa työn tuottavuus on kotityöpalveluja korkeampi. Valtiovarainministeriön selvityksessä arvioidaan myös, että kotitalousvähennyksen alkuvaiheen edulliset työllisyysvaikutukset ovat jo pääasiassa toteutuneet, kun kotipalvelutyö on vakiintunut yritystoiminnaksi ja harmaan työn osuus on vähentynyt. Selvityksen mukaan nykyistä suuremmalla ja paremmalla vähennyksellä ei enää saataisi aikaan vastaavia myönteisiä taloudellisia vaikutuksia kuin 2000-luvun alkupuoliskolla, jolloin vähennys oli ollut käytössä vasta vähän aikaa.

---

8 Hallituksen esitys tuloverolain muuttamisesta (HE 140/2000 vp).

9 Kotitalousvähennys, LTT-Tutkimus Oy – Työpoliittinen tutkimus 310/2006.

10 Valtiovarainministeriö: Yksityiset kotityöpalvelut ja kotitalousvähennys, 4.6.2007.

VATT:n tutkimuksessa[11] vertaillaan Suomen ja Ruotsin kotitalouspalveluiden verovähennyksiä ja niiden kohdistumista verovelvollisille. Tutkimuksen mukaan suurin osa Suomen kotitalousvähennyksistä koskee asuntojen remontti- ja korjauspalveluita ja vähennyksen käyttö on sitä yleisempää, mitä korkeammat tulot ovat. Suomessa kotitalousvähennystä käyttävät eniten yli 75-vuotiaat, omistusasunnoissa asuvat, yrittäjät, kahden huoltajan lapsiperheet sekä tutkijakoulutuksen saaneet. Kaikissa ryhmissä kotitalousvähennyksen käyttö on moninkertaistunut vuodesta 2001.

VATT:n kotitalousvähennystä koskevassa muistiossa[12] selvitetään pienituloisten eläkeläisten kotitalousvähennyksen käyttöä vuonna 2013. Tutkimuksen mukaan kotitalousvähennyksiä saaneista henkilöistä eläkeläisiä oli noin neljännes, mutta hoiva- ja hoitotyöhön vähennyksen saaneista heitä oli yli 60 %. Muistion keskeinen tavoite oli selvittää, kuinka suuri osa kotitalousvähennyksen enimmäismäärästä (2 000 euroa v. 2013, nykyisin 2 400 euroa) jää vähentämättä sen takia, että pienituloisten kotitalouksien verot eivät riitä vähennyksen täysimääräiseen hyödyntämiseen siitäkään huolimatta, että vähennyksen voi tehdä valtionveron ohella myös kunnallisverosta, vakuutetun sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta. Tutkimuksen laskelmien perusteella kotitalousvähennystä jää ainakin osittain vähentämättä noin 11 000 henkilöltä, joista noin 8 000 on eläkeläisiä. Vähentämättä jääneen veron määrä on noin 7 milj. euroa, josta eläkeläisten osuus on hieman alle 5 milj. euroa. Tulosten mukaan henkilöt, joilla kotitalousvähennystä jää käyttämättä ovat keskimäärin muita vanhempia ja usein yksin asuvia eläkeläisiä. Erityisesti hoiva- ja hoitopalveluita ostaneet pienituloiset eläkeläiset eivät ole täysimääräisenä pystyneet hyödyntämään nykyisentasoista vähennystä.

Verovaje

Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi arvioidusta verovajeesta ja verojäämien määrästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta (TrVM 4/2012 vp).

Verohallinnon työryhmä Suomen verovajeen määrittämiseksi sai keväällä 2014 valmiiksi raporttinsa[13], jossa esitetään verovajeen määritelmä ja laskentamenetelmät, joita tullaan soveltamaan verovajeen osatekijöiden laskennassa. Verovajeella tarkoitetaan sitä verojen määrää, jota ei ole lain mukaisesti maksettu. Verovaje johtuu joko osaamattomuudesta, huolimattomuudesta, tahallisuudesta (harmaa talous) tai maksukyvyttömyydestä. Verovaje jaetaan kahteen erään: ilmoitusvirheisiin ja ilmoitusten laiminlyönteihin sekä verojäämiin. Verojäämät syntyvät, kun verovelvollinen ei pysty maksamaan verojaan. Verovajetta ei kuitenkaan synnytä esim. aggressiivinen verosuunnittelu, jossa pyritään lainsäädäntöä noudattaen minimoimaan verorasitusta. Verovajeeseen ei lueta myöskään verojen viivästysseuraamuksia eikä vahingonkorvaussaatavia.

Suomessa verovajeen määriä on arvioitu systemaattisesti vasta aivan viime vuosina. Vajeen laskemista vaikeuttavat pohjatietojen puuttuminen ja laskentametodiin liittyvät ongelmat kuten muissakin maissa.

---

[11] Kotitalouspalveluiden verovähennykset Suomessa ja Ruotsissa, VATT Valmisteluraportit 11/2011.

[12] Kotitalousvähennys pienituloisen eläkeläisen näkökulmasta, VATT Muistiot 42/2015.

[13] Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen, työryhmän loppuraportti 21.3.2014.

Euroopan komissio on tuottanut jäsenmaiden arvonlisäverotuksen verovajeista arvioita. Viimeisin julkaistiin syyskuussa 2014[14]. Komission teettämien arvioiden mukaan Suomen arvonlisäverotuksen verovaje on ollut noin 5–7 % vuosina 2010–2012 eli noin 1,4 mrd. euroa vuodessa. ALV-vajeesta noin 200 milj. euroa on verojäämiä eli sellaista vajetta, jonka yritykset ovat ilmoittaneet, mutta eivät ole pystyneet niitä konkurssin tms. syyn takia maksamaan.

Verohallinto on tekemässä myös omaa arviota arvonlisäveron verovajeesta. Suomi on mukana Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n verovajeanalyysiohjelmassa arvonlisäverovajeen laskennan osalta. IMF tukee verohallintoja kehittämään verovajeen mittaamista. Ensimmäisessä vaiheessa verovajearviot pyritään tuottamaan muutamilta keskeisiksi arvioiduilta toimialoilta, minkä jälkeen arvioidaan koko arvonlisäverovaje. Arvion on tarkoitus valmistua kesällä 2015. Laskentamenetelmä poikkeaa EU-komission teettämän selvityksen soveltamasta menetelmästä, joten vajeen määräksi voidaan saada eri tulos, vaikka molemmissa tietopohjana käytetään kansantalouden tilinpitoa. Tavoitteena on jatkossa arvioida verovaje myös toimialoittain, eli miten paljon verovajetta syntyy esimerkiksi rakennus- tai ravintola-alalla. Tämän jälkeen Verohallinnon on tarkoitus laajentaa verovajelaskenta myös muihin verolajeihin, kuten yhteisöveroon ja ansiotuloverotukseen. Näistä saadaan ensimmäisiä laskelmia vasta 2016–2017.

Tulli on tehnyt arvion vuoden 2013 verovajeesta keräämiensä verojen ja tullimaksujen osalta. Valmisteverotuksen verovaje oli arviolta noin 160–260 milj. euroa, josta suurimmat yksittäiset erät ovat alkoholi noin 63–81 milj. euroa, tupakka noin 34–60 milj. euroa, nuuska noin 32–48 milj. euroa ja nestemäiset polttoaineet noin 15–44 milj. euroa. Autoverotukseen liittyvä verovaje arvioidaan noin 16 milj. euron suuruiseksi. Tulliselvityksiin liittyvä verovaje oli arviolta noin 130–170 milj. euroa. Verovajearviot julkaistaan Verohallinnon kesällä 2015 ilmestyvän ALV:n verovajearvion yhteydessä.

3.2.4 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi vuonna 2014 EU:n budjettiin 1 983 milj. euroa ja sai 881 milj. euroa. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 48 milj. euroa.

Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (alv-maksu, Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoitus ja BKTL-maksu) pienenivät 45 milj. euroa vuoden 2013 tasosta. Valtiontalouden tulot EU:lta pienenivät vuodesta 2013 yhteensä 360 milj. eurolla. Rakennepoliittiset tuet pienenivät 75 milj. euroa ja maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet pienenivät 253 milj. euroa. Maaseudun kehittämistukien pieneneminen aiheutuu pääosin siitä, että ohjelmakausien vaihtumisen vuoksi maaseudun kehittämisohjelma hyväksyttiin vasta loppuvuodesta 2014. Vastaavasti vuoden 2015 tulojen arvioidaan olevan vuotta 2014 suuremmat.

Rahastotalouden puolella interventiorahaston ja maatilatalouden kehittämisrahaston tulot laskivat 5 milj. eurolla vuodesta 2013. Suomen osuus Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoituksesta vuonna 2014 oli 137 milj. euroa, joka oli noin 6,9 % Suomen maksuista EU:n budjettiin. Vuonna 2014 Suomi keräsi EU:n puolesta 170 milj. euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain 25 prosentin kantopalk-

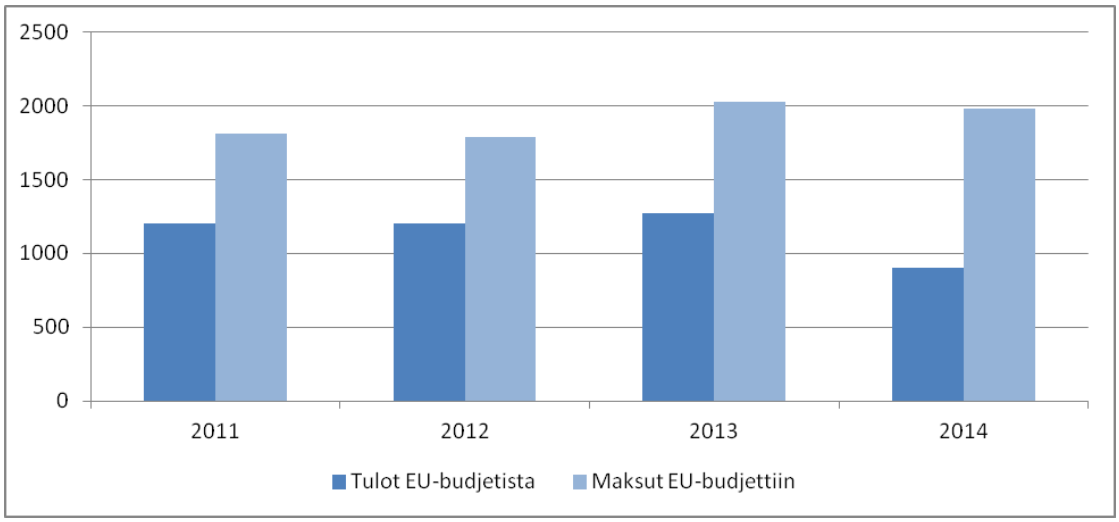
[14] 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States.

kio, 42,4 milj. euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 127,9 milj. euroa.

Taulukko 17. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista vuonna 2014, milj. euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2014
Budjettitalous	
ALV-maksu	284
BKTL-maksu	1 562
Yhdistyneelle kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	137
EU-MAKSUT YHTEENSÄ	*1 983*
Euroopan kehitysrahasto	48
YHTEENSÄ	2 031
VALTIONTALOUDEN TULOT	
Budjettitalous	
Maataloustuki	520
Maaseudun kehittäminen	72
Rakennepoliittinen tuki	216
Tullien yms. kantopalkkio	42
Muut tulot[15]	31
Budjettitalous yhteensä	*881*
Rahastotalous	
Interventiorahasto	0
Maatilatalouden kehittämisrahasto	24
YHTEENSÄ	905

Kuvio 5. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin



[15] Sisältää mm. TEN-tukia 15 milj. euroa sekä tukia yhteisvastuun ja maahanmuuttovirtojen hallintaan 6,9 milj. euroa.

3.2.5 Budjettitalouden ulkopuoliset rahastot ja valtion liikelaitokset

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 31.12.2014 yksitoista rahastoa. Vuoden 2015 alussa voimaantulleen kriisinratkaisulainsäädännön yhteydessä valtion vakuusrahastoa koskeva laki kumottiin ja rahaston toiminta päättyi vuoden 2014 lopussa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvauksissa. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosan luvussa 3.

Taulukko 18. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset, milj. euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2013	2014	31.12.2013	31.12.2014
Huoltovarmuusrahasto	0,0	0,0	229,3	87,0
Maatalouden interventiorahasto	1,0	0,4	1,5	1,8
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0,0	0,0	336,3	272,1
Palosuojelurahasto	0,0	0,0	6,3	7,3
Valtion asuntorahasto	-117,0	-90,0	124,3	252,0
Valtion eläkerahasto	-1 678,3	-1 728,2	0,0	0,0
Valtion televisio- ja radiorahasto	500,0	507,9	10,8	10,2
Valtion vakuusrahasto	0,0	-17,0	1,1	2,0
Valtion ydinjätehuoltorahasto	-0,0	2,1	3,7	4,1
Valtiontakuurahasto	-3,9	-100,0	751,4	656,3
Öljysuojarahasto	0,0	3,7	33,3	40,3
Yhteensä	-1 298,2	-1 421,1	1 498,0	1 333,2

* - = siirto rahastosta; + = siirto rahastoon

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion eläkerahaston siirrot valtion talousarvioon olivat laissa mainittu enimmäismäärä eli 40 % valtion eläkemenoista. Valtiontakuurahastosta tehty siirto on julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päätetyn kasvupaketin toimia.

Vuoden 2013 alusta lukien Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi otettiin käyttöön yleisradiovero, jota vastaava määräraha siirretään valtion televisio- ja radiorahastoon.

Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta. Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pl. valtion eläkerahasto).

Taulukko 19. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, milj. euroa

	2013	2014
Toiminnan tuotot	2 242,4	2 491,7
Toiminnan kulut	325,4	756,6
Rahoitustuotot	716,0	672,8
Rahoituskulut	54,5	162,2
Satunnaiset tuotot ja kulut	0,0	0,0
Siirtotalouden tuotot	54,1	48,3
Siirtotalouden kulut	801,0	823,5
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	86,2	85,1
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	1 917,7	1 555,5

Toiminnan tuotoista 1 705 milj. euroa koostui valtion eläkerahastolle tuloutetuista valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksuista (1 628 milj. euroa vuonna 2013). Lisäksi toiminnan tuottoihin sisältyi valtion

eläkerahaston osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja 199 milj. euroa (270 milj. euroa). Rahoitustuotot koostuivat lähinnä valtion eläkerahaston sijoitusten ja valtion asuntorahaston lainasaamisten korkotuotoista. Rahoituskuluista 160 milj. euroa (52 milj. euroa) oli valtion eläkerahaston rahoituskuluja. Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat yleisradioveroa vastaava siirto sekä asuntorahaston avustukset. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat pääosin huoltovarmuusmaksuista, öljysuojamaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 20. Rahastotalouden tase-erät, milj. euroa

	31.12.2013	31.12.2014
Vastaavaa		
Aineettomat hyödykkeet	3,8	2,7
Aineelliset hyödykkeet	15,4	29,3
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	20 428,5	20 241,9
Vaihto-omaisuus	1 364,1	1 219,4
Pitkäaikaiset saamiset	28,3	30,7
Lyhytaikaiset saamiset	2 462,9	2 532,7
Lyhytaikaiset sijoitukset	822,8	1 099,4
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 773,6	1 575,1
Vastaavaa yhteensä	26 899,3	26 731,3
Vastattavaa		
Rahastojen oma pääoma	26 459,4	26 683,1
Pitkäaikainen vieras pääoma	0,0	0,0
Lyhytaikainen vieras pääoma	439,9	48,2
Vastattavaa yhteensä	26 899,3	26 731,3

Rahastotalouden merkittävimmät tase-erät 31.12.2014 olivat valtion asuntorahaston lainasaamiset 6 385 milj. euroa ja valtion eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset 13 135 milj. euroa. Vaihto-omaisuuteen sisältyvät huoltovarmuusrahaston varmuusvarastot 1 211 milj. euroa. Muihin rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa ne kumpikin muodostivat liikelaitoskonsernin. Metsähallituksella on lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä.

Vuoden 2011 alusta yleislakina voimaan tullutta valtion liikelaitoslakia (1062/2010) sovelletaan Senaatti-kiinteistöihin. Kumottua vanhaa valtion liikelaitoksista annettua lakia (1185/2002) sovelletaan edelleen Metsähallitukseen kunnes siitä toisin säädetään.

Liikelaitosten talous on talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisvarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosan luvussa 2. Metsähallituksen tuloksellisuudesta raportoidaan maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön tuloksellisuuden kuvauksissa ja Senaatti-kiinteistöjen tuloksellisuudesta valtiovarainministeriön tuloksellisuuden kuvauksessa hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1.

Taulukko 21. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2013–2014

	Metsähallitus-konserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2013	2014	2013	2014
Liikevaihto, milj. euroa*	370,0	355,0	597,2	635,3
Liikevaihdon muutos, % *	-2,1	-4,0	4,1	6,4
Liikevoitto/-tappio, milj. euroa	127,0	125,1	167,8	177,4
Tilikauden tulos, milj. euroa	118,4	116,9	130,2	144,8
Tuloutus valtion talousarvioon, milj. euroa	120	130	120	140
Sijoitetun pääoman tuotto, %	4,7	4,7	3,9	4,2
Investoinnit liikevaihdosta, % *	3	4	33,3	36,8
Omavaraisuusaste, %	98	98	65,1	63,1
Taseen loppusumma, milj. euroa	2 724	2 693	4 655	4 809
Henkilöstö, htv	1 204	1 098	256,9	272,5

* Senaatti-kiinteistöt: Muutos vuoden 2014 alusta: myyntivoitot ja vakuutuskorvaukset edellisiltä tilikausilta esitetään liiketoiminnan muissa tuotoissa, kun aiemmin ne sisältyivät liikevaihtoon. Vuoden 2013 luvut muutettu vertailukelpoisiksi.

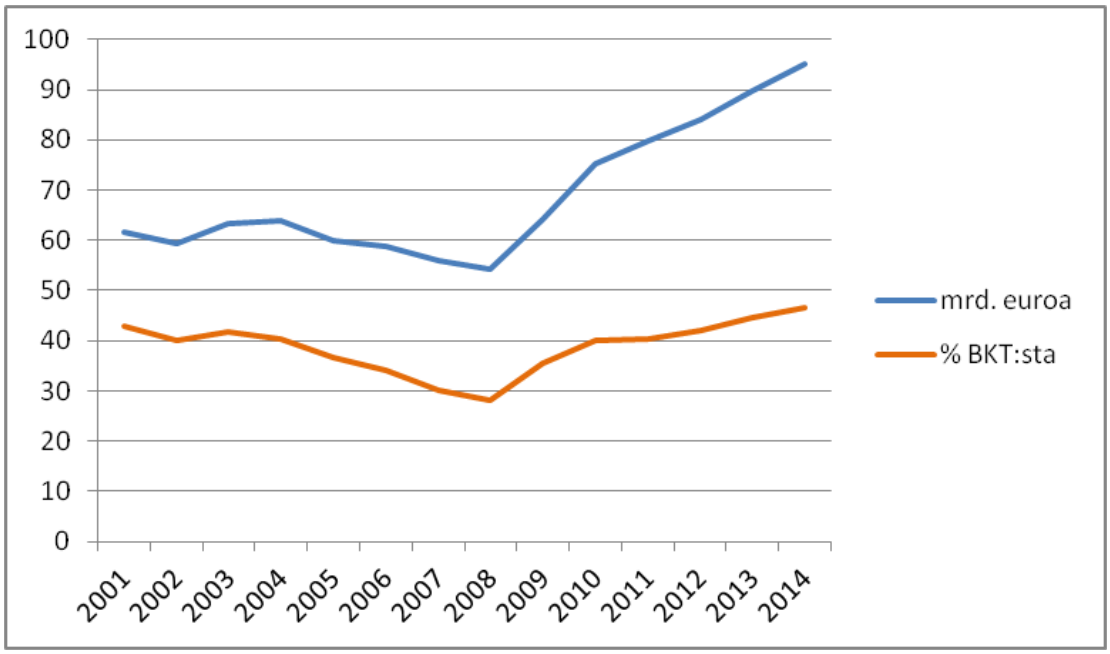
3.2.6 Valtionvelka

Budjetoitua nettolainanottoa ei toteutettu täysimääräisesti

Budjettitalouden tulot ilman nettolainanottoa olivat tilinpäätökseen sisältyvän toteumalaskelman mukaan 47,7 mrd. euroa ja menot 54,2 mrd. euroa. Tilinpäätöksen mukaan budjettitalouden menot olivat 6,6 mrd. euroa suuremmat kuin toteutuneet tulot ilman nettolainanottoa.

Valtion velan määrä kasvoi edelleen vuonna 2014. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 5,4 mrd. euroa. Nettomääräisesti lainaa otettiin noin 1,7 mrd. euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat edellyttäneet, koska valtion maksuvalmius ei edellyttänyt nettolainanoton toteuttamista tuloarvion mukaisesti. Valtion maksuvalmius oli vuoden vaihteessa hyvä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 3,2 mrd. euroa. Velanoton toimintatapa muuttui vuonna 2011 perustuslakivaliokunnan linjattua, että talousarvion kattamisvaatimus ei edellytä talousarvioon merkityn lainan täysimääräistä nostamista, jos lainan nostaminen ei ole tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta. Vuonna 2013 budjetoidusta velanotosta jätettiin vastaavasti nostamatta 2,9 mrd. euroa.

Kuvio 6. Valtion velka (mrd. euroa) ja velan suhde BKT:hen, %



Valtionvelka (talousarvio- ja rahastotalouden velka) oli vuoden 2014 päättyessä nimellisarvoltaan 95,1 mrd. euroa, mikä on noin 47 % BKT:stä. Lisäystä edelliseen vuoteen oli 5,4 mrd. euroa eli 6,0 %.

Valtion velanhallinta

Valtion budjettitalouden velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainantarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla. Riskejä ovat korkoriski, rahoitusriski, luottoriski sekä toiminnalliset ja oikeudelliset riskit.

Jälleenrahoitukseen liittyvien riskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Suomen pitkäaikaisen lainanoton kustannus suhteessa markkinoilla yleisesti vertailukohtana käytettävään Saksan valtion korkokustannukseen laski vuonna 2014 keskimäärin noin 0,22 prosenttiyksikköön oltuaan 0,24 prosenttiyksikköä vuonna 2013. Velan keskimääräinen kustannus oli 1,7 % vuonna 2014 eli noin 0,2 prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 2013.

Velan kustannuksia minimoidaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Tällä tavoitellaan keskimäärin noin 150 milj. euron vuotuista kustannusvaikutusta. Valtiokonttorin arvion mukaan aktiivisen strategisen korkoriskin hallinnan kumulatiivinen tulos vuosina 2001–2014 oli likimain 2,2 mrd. euroa. Toisin sanoen velan korkomenot olisivat olleet kyseisenä aikana yhteensä tämän verran toteutuneita menoja suuremmat ilman päätösperäistä ja tavoitteellista velan korkoriskiaseman hallintaa. Kustannusvaikutus on siten edellä mainitulla aikavälillä ollut tavoitellun mukainen.

Sijoitettujen kassavarojen määrä oli vuoden päättyessä 3,1 mrd. euroa eli noin 32 % vähemmän kuin edellisen vuoden lopussa.

Taulukko 22. Valtionvelan nettolainanotto, milj. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014
Nostot	47 677	31 935	21 876	20 199	19 985
Kuoletukset	36 806	27 426	17 627	14 371	14 594
Nettolainanotto yhteensä	10 871	4 509	4 249	5 828	5 391

Valtio laski liikkeeseen kaksi uutta viitelainaa, vuonna 2024 erääntyvää 4,0 mrd. euroa ja vuonna 2020 erääntyvää 4,0 mrd. euroa. Lisäksi toteutettiin kolme huutokauppaa vuosina 2024, 2028 ja 2042 erääntyville lainoille yhteensä 2,5 mrd. euron arvosta. Pitkäaikaista varainhankintaa täydennettiin muilla obligaatioilla yhteensä 1,6 mrd. euron arvosta. Lyhytaikaisia valtion velkasitoumuksia nostettiin 7,9 mrd. euroa. Vuonna 2014 ei laskettu liikkeeseen velkasitoumuksia valtion asuntorahastoa varten.

Uudet valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 17,3 mrd. euroa eli 18,2 % valtionvelasta.

Taulukko 23. Valtionvelka lainatyypeittäin, milj. euroa

	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	Maksetut korot 2014
Euromääräinen velka	75 152	79 661	83 910	89 738	95 129	1 700
Pitkäaikainen velka	63 537	71 952	78 925	85 717	90 922	1 701
Yleisöobligaatiolainat	60 793	69 532	76 364	83 736	89 192	1 684
Muut joukkovelkakirja-lainat	1 777	1 643	2 162	1 665	1 503	2
Velkakirjalainat	966	777	399	315	227	15
Lyhytaikainen velka	11 615	7 709	4 985	4 021	4 207	-1
Velkasitoumukset	11 083	7 709	4 985	4 021	4 207	-1
Lyhytaikaiset luotot	532	0	0	0	0	0
Muu lyhytaikainen	0	0	0	0	0	0
Valuuttakurssiriskiä sisältävä velka	0	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	75 152	79 661	83 910	89 738	95 129	1 700

Vuoden 2014 päättyessä 95,6 % velkakannasta oli pitkäaikaista ja 4,4 % lyhytaikaista. Yleisö-obligaatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 89,2 mrd. euroa, joka koostuu sarjaobligaatioista (78,5 mrd. euroa), tuotto-obligaatioista (28 milj. euroa) ja muista yleisöobligaatioista (10,7 mrd. euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 4,2 mrd. euroa.

Talousarviotalouden bruttolainanotto vuonna 2014 oli 20,0 mrd. euroa ja nimellisarvoinen nettolainanotto 5,4 mrd. euroa. Talousarviotalouden velan hoitomenot ilman kuoletuksia olivat yhteensä 1,7 mrd. euroa, josta 16,6 milj. euroa oli lainojen liikkeeseenlasku-, lunastus- ym. palkkioita ja kuluja ja loput korkomenoja. Velkakannan kasvusta huolimatta korkomenot laskivat hieman edellisestä vuodesta, mikä johtui vuoden 2014 alhaisesta korkotasosta. Edellä olevat luvut ovat tilinpäätöksen mukaisia lukuja ja ne poikkeavat joiltakin osin taulukoissa olevista, koko valtionvelkaa koskevista maksuperusteisista luvuista.

Taulukko 24. Valtionvelan tunnuslukuja vuoden lopun kannan mukaan

Vuosi	Efektiivinen kustannus, %	Nimelliskorko, %	Duraatio, vuosia	Maturiteetti, vuosia
2010	2,6	2,6	2,6	4,6
2011	2,5	2,5	2,9	5,0
2012	2,1	2,1	3,7	5,9
2013	1,9	2,0	3,8	6,0
2014	1,7	1,8	4,4	5,9

3.2.7 Valtiontalouden riskit

Valtiontalouden riskejä ovat valtiontalouden tasapainoon tai rahoitusasemaan ennakoimattomalla tavalla vaikuttavat poikkeamat talousarviota ja talousennustetta laadittaessa odotetusta kehityksestä. Riskejä aiheuttavat makrotaloudelliset shokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät markkinariskit ja muut riskit sekä valtion ehdollisten vastuiden laukeamisesta syntyvät taloudelliset vastuut. Valtion taloudellisia riskejä ja niiden raportointia käsitellään laajemmin valtiovarainministeriön julkaisussa Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittäminen (11/2015).

Valtion ns. tase-eriin eli omistuksiin, saataviin ja velkaan liittyvistä markkina- ja luottoriskeistä on saatavilla rajoitetusti tietoa. Valtion velkaan liittyvää korkoriskiä arvioidaan säännöllisesti. Vuoden 2014 lopun tilanteessa yleisen korkotason yhden prosenttiyksikön kertaluontoinen ja pysyvä nousu olisi lisännyt valtion korkomenoja 164 milj. euroa vuodelle 2015 budjetoidusta 1 832 milj. eurosta.

Valtion ns. taseen ulkopuolisiin eriin liittyvät ehdolliset vastuut ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2008 alkaen. Taseen ulkopuolisilla vastuilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sopimuksiin perustuvia valtiontakuita, takauksia, vaadittaessa maksettavia pääomavelvoitteita kansainvälisille rahoituslaitoksille sekä valtion muita sopimusvastuita. Lisäksi valtiolle voi tulla tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Valtion vastattavana olivat vuoden 2014 lopussa seuraavan taulukon mukaiset takuut ja takaukset. Finnvera Oy vastaa ensin omalla varallisuudellaan hallinnoimistaan vastuista. Valtiontakuurahastosta annetun lain mukaan valtio kuitenkin viime kädessä vastaa Finnvera Oy:n vientitakuutoiminnan sitoumuksista. Yhtiön kotimaisen toiminnan vastuukannasta aiheutuvista tappioista valtio korvaa lain nojalla likimain puolet. Tarkempi jaottelu valtion budjettitalouden takauksista ja takuista löytyy valtion tilinpäätöksen liitteestä 12 Valtiontakaukset, -takuut sekä muut monivuotiset vastuut.

Taulukko 25. Valtion takaukset ja takuut 2014

	Milj. euroa
Finnvera Oyj	15 619
Finnvera Oyj:n vientitakuut	10 755
Valtion vastuu Finnvera Oyj:n kotimaisen vastuukannan tappiosta	2 318
Valtion takaus Finnvera Oyj:n lainanotolle	2 546
Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)	6 614
Suomen Pankki (IMF)	7 920
Opintolainat	1 774
Muut	865
Valtion budjettitalous yhteensä	32 791
Asuntolainat	11 804
Muut rahastojen takaukset ja takuut	39
Rahastotalous yhteensä	11 843
YHTEENSÄ	44 634

Suurin vaadittaessa maksettava pääomavastuu on valtiolle Euroopan vakausmekanismista (EVM) tehdyllä valtiosopimuksella otettu velvoite maksaa EVM:lle vaadittaessa 11,14 mrd. euroa pääomaa jo maksetun 1,44 mrd. euron lisäksi. Lisäpääomaa maksetaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai EVM:n maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

Vuoden 2014 lopussa valtio oli sitoutunut seuraavien kansainvälisille rahoituslaitoksille suoritettavien pääomaerien maksamiseen:

Taulukko 26. Kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomat 2014

	Milj. euroa
Aasian kehityspankki (AsDB)	409
Afrikan kehityspankki (AfDB)	354
Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD)	184
Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki (IBRD)	967
Kansainvälinen investointitakauslaitos (MIGA)	8
Latinalaisen Amerikan kehityspankki (IDB)	181
Euroopan investointipankki (EIB)	3 099
Eurooppa-neuvoston kehityspankki (CEB)	62
Pohjoismainen investointipankki (NIB)	1 088
Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö (NEFCO)	22
Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11 144
YHTEENSÄ	17 518

Valtion sopimusvelvoitteista sekä niihin liittyvistä riskeistä ei ole kattavaa selvitystä. Valtion takauksiin ja pääomavelvoitteisiin liittyvästä riskistä eli maksuvelvoitteen toteutumisen todennäköisyydestä ja odotettavissa olevan tappion laajuudesta ei ole tehty kattavia arvioita. Valtio on edellä mainittujen velvoitteiden lisäksi sitoutunut kansainvälisin sopimuksin osallistumaan mm. muualla kuin Suomessa tapahtuvan ydinvahingon korvaamiseen sekä päästötavoitteiden saavuttamiseen. Piileviä ehdollisia vastuita valtiolle saattaa laueta myös merkittävistä ympäristövahingoista, mikäli vahingon aiheuttajalta ei ole mahdollista saada korvausta vahingon aiheuttamiin kustannuksiin.

Eurokriisin hallintaan liittyvät saatavat ja vastuut

Suomen valtio on osallistunut euroalueen rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri ohjelmien kautta vuosina 2010–2014. Rahoitusvakautta tukevien toimien tavoitteena on ollut minimoida eurokriisin kokonaistaloudelliset kustannukset. Kriisin alkuvaiheessa Kreikalle myönnettiin muiden eurovaltioiden kahdenvälisiä lainoja. Tämän jälkeen

keskeiset rahoitustukea valtioille eurokriisin aikana myöntäneet instituutiot ovat Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV), Euroopan rahoitusvakausmekanismi (ERVM), Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja Euroopan vakausmekanismi (EVM). Näiden rahoitustukiohjelmien myötä Suomen valtiolle on muodostunut erityyppisiä saatavia ja epäsuoria vastuita.

- Kahdenväliset lainat ovat tilinpäätöksessä valtion saatavia. Vuoden 2014 lopulla valtiolla oli edelleen 1 mrd. euron edestä lainasaatavia Kreikan valtiolta (valtion tilinpäätöksen liite 6).
- Vuoden 2014 lopussa Suomen takausosuus ERVV:n varainhankintaohjelman käytössä olevasta määrästä oli korkoineen ja ylitakauksineen noin 6,6 mrd. euroa. Tämä valtiontakaus on esitetty valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.
- ERVM:n kautta myönnetystä tuesta Suomella on laskennallisia vastuita yhteensä noin 0,74 mrd. euroa. ERVM:n rahoitustuen kohdalla komissio kerää markkinoilta rahaa käyttäen Euroopan unionin budjettia vakuutena.
- Suomen laskennallinen osuus IMF:n eurovaltioille myöntämästä rahoitustuesta oli vuoden 2014 lopussa noin 0,35 mrd. euroa.
- Lokakuusta 2012 alkaen EVM on ollut ensisijainen euroalueen kriisinhallintaväline. Suomi maksoi noin 1,44 mrd. euron osuutensa EVM:n maksetusta osakepääomasta lokakuussa 2012. Maksettu pääomaosuus luetaan Suomen valtion omaisuuseräksi. Tämän lisäksi EVM:n perustamisesta tehty sopimus velvoittaa Suomen valtion maksamaan EVM:lle vaadittaessa enintään 11,14 mrd. euroa pääomaa. Lisäpääomaa maksetaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi. Vastuu EVM:lle vaadittaessa maksettavasta pääomasta on esitetty valtion tilinpäätöksen liitteessä 12.

Saatavien ja vastuiden kuvaus ei vielä kerro juurikaan näihin politiikkatoimiin liittyvistä riskeistä, jotka liittyvät keskeisesti tukea saaneiden valtioiden kykyyn maksaa saamansa rahoitustuki takaisin ajallaan ja korkoineen. Näiden riskien arviointi on vaikeaa, ja kriisinhallinnan luonteeseen kuuluu suuri epävarmuus, jolloin kriisin myötä otettujen vastuiden kustannukset voivat jäädä joko pieniksi tai ne voivat kasvaa varsin suuriksi. Rahoitustukeen liittyviä riskejä on pyritty minimoimaan velkakestävyysanalyyseillä, tukeen liitettävällä talouspoliittisella ehdollisuudella ja Suomen vakuusjärjestelyiden myötä[16].

Suomen saamien vakuuksien arvo oli vuoden 2014 lopussa noin 1,23 mrd. euroa. Suomen valtio on saanut Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuudet, joiden määrät perustuvat ERVV:n tai EVM:n myöntämien lainojen määriin. Vakuus molemmista em. rahoitustukiohjelmista on vuoden 2014 loppuun mennessä saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti. Espanjan päättyneessä ohjelmassa vakuutta on kertynyt markkina-arvoltaan noin 298 milj. euroa ja Kreikan ohjelmassa noin 930 milj. euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden (Suomi, Hollanti ja Ranska) velkakirjoihin. Muihin saataviin ei sisälly vakuuksia.

Eurojärjestelmä (EKPJ) on myös omilla toimillaan ollut merkittävässä roolissa euroalueen rahoitusvakauden edistämisessä. Tärkeimpiä rahoitusmarkkinakriisin kuluessa tehtyjä rahapolitiikan muutoksia tavanomaisen korkopolitiikan lisäksi ovat olleet 1) keskuspankkirahoituksen keston pidentäminen, 2) se, että pankit ovat voineet

[16] Vaikka esimerkiksi Kreikan luottoluokitus on heikko, muiden euromaiden edellytykset turvata saatavansa ovat verrattain hyvät. Vuoden 2015 puolella toimintansa aloittanut Kreikan uusi hallitus on myös ilmaissut sitoutuneisuutensa vastata sitoumuksistaan.

saada vakuuksia vastaan keskuspankkirahoitusta haluamansa määrän (ns. täyden jaon menettely), 3) dollarimääräisen rahoituksen turvaaminen vastapuolille yhteistyössä Yhdysvaltain keskuspankin kanssa, 4) vähimmäisvarantovelvoitteen puolittaminen, 5) maksuvalmiusjärjestelmän korkoputken muutokset, 6) vakuuskelpoisten instrumenttien valikoiman laajentaminen ja 7) arvopapereiden osto-ohjelmat.

Arvopapereiden osto-ohjelmista syksyllä 2012 perustettiin valtion velkakirjamarkkinoihin kohdistuva rahapoliittisten suorien kauppojen ohjelma (Outright Monetary Transactions, OMT). OMT-ohjelman ostot ovat ehdollisia, eli ne voivat kohdistua vain sellaisten valtioiden lyhytaikaisiin velkakirjoihin, jotka ovat sitoutuneet ERVV:n tai EVM:n määrittelemiin talouden sopeutusohjelmiin. OMT-ohjelman puitteissa ei tähän mennessä ole tehty ostoja. Vuoden 2014 aikana EKP päätti aloittaa lisäksi omaisuusvakuudellisten arvopapereiden (Asset Back Securities, ABS) osto-ohjelman sekä uuden katettujen velkakirjojen osto-ohjelman (CBPP3)[17].

Suomen Pankki raportoi omalta osaltaan kattavasti ja itsenäisesti rahapolitiikan operaatioistaan, niihin liittyvästä vakuuspolitiikastaan ja kokonaisriskeistään vuosikertomuksissaan. Suomen Pankki julkaisi tilivuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen maaliskuussa 2015. Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvovan pankkivaltuuston eduskunnalle antamista kertomuksista on säädetty erikseen laissa Suomen Pankista.

3.3 Valtion yhtiöomistus

3.3.1 Valtion omistajaohjauksen päätöksenteko ja organisoituminen

Valtion omistajaohjauksen ylintä päätösvaltaa käyttää eduskunta säätämällä yhtiökohtaisten omistuksien rajat ja myöntämällä budjettivarat. Valtioneuvoston yleisistunto päättää yhtiöomistuksien ostoista ja myynneistä sekä hyväksyy yleiset periaatteet omistajaohjaukselle. Omistajaohjauksesta vastaava ministeri käyttää valtion omistajaohjauksen puhevaltaa ja vastaa omistajaohjauksesta valtioneuvostolle sekä eduskunnalle.

Kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjaus on sijoitettu valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Vuonna 2014 valtion omistajaohjauksesta vastasivat ministerit Pekka Haavisto 26.9. asti ja sen jälkeen Sirpa Paatero.

Vuoden 2014 aikana toteutettujen järjestelyjen seurauksena valtion yhtiömuotoinen omistaminen jakautuu 63 yhtiöön, joista 23 on erityistehtäväyhtiöitä ja 40 kaupallisesti toimivia yhtiöitä. Osassa yhtiöistä on ministeriöiden asettama strateginen intressi esimerkiksi huoltovarmuuden näkökulmasta. Kaupallisesti toimivista yhtiöistä 24 on valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa ja neljä valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa. Valtion täysin omistaman holdingyhtiö Solidium Oy:n omistajaohjauksessa on 12 vähemmistöomistetun pörssiyhtiön omistukset. Kaikki kaupalliset yhtiöt toimivat kilpailullisessa toimintaympäristössä ja niiden on toimittava kilpailijoitaan vastaavilla edellytyksillä.

[17] EKP:n neuvosto päätti 22.1.2015 laajentaa omaisuuserien ostojaan. Laajennettuun ohjelmaan sisältyvät jo aiemmin käynnistetyt omaisuusvakuudellisten arvopaperien ja katettujen joukkolainojen osto-ohjelmat. Lisäksi eurojärjestelmä ryhtyi maaliskuussa 2015 ostamaan jälkimarkkinoilta euroalueen valtioiden, valtiosidonnaisten laitosten ja yhteiseurooppalaisten laitosten liikkeeseen laskemia euromääräisiä investointiluokan velkapapereita. Ostoja tehdään yhteensä noin 60 mrd. eurolla kuukaudessa ja niitä jatketaan vähintään syyskuun 2016 loppuun asti.

Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa se ministeriö ja ministeri, jonka vastuulla erityistehtäväyhtiö on. Näissä yhtiöissä valtiolla on omistajana yhteiskunnallisia tavoitteita. Niille on asetettu tavoitteeksi erityistehtävän tuloksellinen hoitaminen. Taloudellista toimintaa ohjataan kuitenkin taloudellisin perustein.

3.3.2 Valtion yhtiöomistuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Valtion yhtiöomaisuuden arvo on noin 30 mrd. euroa. Tästä pörssiyhtiöiden osuus on 18,5 mrd. euroa. Valtio-omisteisten yhtiöiden markkina-arvo muodostaa noin 10 % Helsingin pörssin markkina-arvosta, joten valtion omistuksella on tärkeä merkitys pääomamarkkinoiden elinkelpoisuuden säilyttämisessä. Valtio-omisteiset yhtiöt työllistivät vuonna 2014 kokonaisuudessaan noin 208 000 henkilöä, joista noin 87 000 kotimaassa. Valtio-omisteisten yhtiöiden rahavirrat eri sidosryhmille ovat merkittäviä ja niillä on merkittäviä suoria ja välillisiä vaikutuksia yhteiskuntaan, talouskasvuun ja valtion talouden tasapainoon. Vuonna 2014 valtio-omisteisten yhtiöiden investoinnit olivat 5,7 mrd. euroa. Yhtiöiden voitonjako vuoden 2014 tuloksista oli kokonaisuudessaan 4,9 mrd. euroa.

Taulukko 27. Erityistehtäväyhtiöiden tunnuslukuja vuonna 2014

		Liikevaihto, milj. euroa	Liikevoitto, milj. euroa	Taseen loppusumma, milj. euroa	Henkilöstön määrä	Investoinnit, milj. euroa
A-kruunu Oy	YM	1,8	-0,2	17,1	1	0,6
Alko Oy	STM	575,7	50,5	253,7	2 527	6,0
CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy	OKM	32,7	0,2	19,7	266	0,4
Finavia Oyj	LVM	349,6	45,0	938,6	2 213	86,3
Finnpilot Pilotage Oy	LVM	36,8	2,0	29,4	320	1,7
Finnvera Oyj	TEM	307,7	102,0	6 628,6	394	..
Governia Oy *	VNK	..	..	..	..	..
Hansel Oy	VM	9,3	0,3	17,4	77	0,6
HAUS Kehittä-miskeskus Oy	VM	5,7	0,4	4,1	28	0,0
Hevosopisto Oy	OKM	9,4	0,2	5,4	104	0,4
Kuntarahoitus Oyj	YM	..	144,2	30 009	90	
Solidium Oy	VNK	0,0	400,3	6 433	11	235
Suomen Ilmailu-opisto Oy	OKM	8,2	-0,1	17,4	35	2,4
Suomen Erillis-verkot Oy	VNK	40,9	0,2	138	117	7,2
Suomen Teol-lisuussijoitus Oy (emoyhtiö)	TEM	..	-46,5	598,8	31	0,0
Tietokarhu Oy	VM	34,9	4,5	14,6	266	0,0
Teollisen Yhteis-työn Rahasto Oy Finnfund	UM	..	2,4	317,2	51	..
Veikkaus Oy	OKM	1 959,5	519,2	735,3	332	16,8
Yleisradio Oy	LVM	472,9	-4,4	264,5	3 586	26,8

* Luvut julkaistaan myöhemmin keväällä 2015.

Solidium Oy maksoi tarkastelujaksolla valtiolle voitonjakoa 1 087 milj. euroa. Solidiumin viiden viime vuoden aikana jakama voitonjako nousi siten 3,7 mrd. euroon. Pääoman palauttaminen omistajalle yli saadun osinkovirran edellytti omistusten myyntejä, mikä näkyy osaltaan osinkotuottojen jatkuvana pienentymisenä. Marras-

kuussa Solidium myi noin 2,3 % TeliaSoneran osakkeista, minkä seurauksena omistus TeliaSonerassa laski 7,8 prosenttiin. Myyntituloja kertyi vajaat 550 milj. euroa. Sammon A-osakkeiden myynnistä ja joukkovelkakirjalainan liikkeeseen laskusta Solidium sai yhteensä 800 milj. euron bruttotuoton. Vuonna 2014 Solidium tuki Rautaruukki Oyj:n ja SSAB AB:n järjestelyä, jossa yhtiöt yhdistyvät merkittäväksi pohjoismaiseksi hiiliteräsyhtiöksi. Outokummun ja ThyssenKruppin järjestelyn seurauksena Solidiumin omistusosuus nousi noin 29,9 prosenttiin kaikista Outokummun liikkeeseen laskemista osakkeista ja Solidiumista tuli Outokummun suurin osakkeenomistaja.

Yritysten kasvun ja kehityksen tukeminen

Finnvera Oyj myönsi vuonna 2014 rahoitusta pk-yrityksille kotimaassa yhteensä 1,0 mrd. euroa, mikä oli noin viidenneksen enemmän kuin edellisenä vuonna. Yhtiö rahoitti pk-sektorilla lähes 3 300 aloittavaa yritystä sekä noin 2 200 kasvuyritystä ja myötävaikutti rahoituksellaan noin 8 100 uuden työpaikan syntymiseen. Finnveralla oli vuoden lopussa noin 29 000 asiakasta ja sen vastuukanta pk-rahoituksessa oli 2,8 mrd. euroa sekä viennin rahoituksessa 12,2 mrd. euroa. Kesäkuussa yhtiö sai valtioneuvostolta valtuudet osallistua pk-yritysten joukkovelkakirjalainojen merkitsemiseen vuoden 2017 loppuun saakka. Loppuvuodesta valtuus laajennettiin kattamaan EU:n pk-määritelmää suurempien yritysten rahoitusta aina 300 milj. euron liikevaihtoon asti. Lisäksi hallitus päätti kesäkuussa Finnveran riskinoton lisäämisestä korottamalla valtion korvausosuutta valtiontukialueiden I ja II ulkopuolella syntyneistä luotto- ja takaustappioista. Vientitakuiden enimmäismäärä nousi 12,5 mrd. eurosta 17 mrd. euroon ja vientiluottojen rahoittamisen enimmäismäärä kasvoi 3 mrd. eurosta 7 mrd. euroon.

Teollisuussijoitus Oy teki vuonna 2014 rahastositoumuksia yhteensä 38 milj. euroa kuuteen eri rahastoon sekä suoria sijoituksia yhteensä 40 milj. euroa 22 eri kohdeyhtiöön. Kasvurahastojen rahasto (KRR) II aloitti sijoitustoimintansa 130 milj. euron pääomalla vuoden alussa. Vuoden loppuun mennessä KRR II oli tehnyt sijoituksen kahteen suomalaiseen rahastoon yhteensä 25 milj. euron arvosta. Hallituksen kehyspäätöksen mukaisesti Teollisuussijoitus käynnisti syksyllä 100 milj. euron Uudistuva teollisuus -sijoitusohjelman, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen teollisuuden uudistumista, kasvua ja kansainvälistymistä. Yhtiön verkoston kautta kanavoitui vuoden aikana yhteensä 195 milj. euroa kansainvälistä pääomaa suomalaisiin sijoituksiin. Myös kohdeyritysten liikevaihdon arvioidaan kasvaneen. Yhtiö oli keskeisessä roolissa muun muassa Turun telakan uudelleenjärjestelyssä, jolla varmistettiin merkittävät uudet tilaukset telakalle ja samalla useiden tuhansien työpaikkojen säilyminen telakalla ja sen alihankkijaverkostossa. Teollisuussijoituksen arvion mukaan sen sijoituskohteina olevien yritysten suomalaiset työpaikat kasvoivat yleisestä talouden laskusuhdanteesta huolimatta.

Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund) on kaupallista rahoitusta täydentävä riskirahoittaja. Yhtiö edistää kohdemaidensa taloudellista ja sosiaalista kehitystä rahoittamalla yksityisen sektorin hankkeita, joihin liittyy suomalainen intressi. Vuonna 2014 uusia rahoituspäätöksiä tehtiin 23 kappaletta (20 kpl vuonna 2013), euromääräisesti yhteensä 115 milj. euroa (90 milj. euroa).

Kuluttajapalvelut

Alko Oy:n yhteiskunnallinen perustehtävä on alkoholijuomien vähittäismyynti pyrkien samalla ehkäisemään alkoholin kulutuksen aiheuttamia haittoja. Yhtiö on toiminut

sosiaali- ja terveysministeriön ohjaamassa Alkoholiohjelmassa jo vuodesta 2004 alkaen. Ohjelmalla pyritään ehkäisemään erityisesti lasten ja perheiden alkoholihaittoja. Tämän mukaisesti myymälöissä tehtiin kuluneena vuonna noin 3,6 milj. ikärajatarkastusta. Yhtiö jatkoi vuonna 2009 aloittamaansa ”Lasten seurassa” -hanketta yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, A-klinikkasäätiön, Mannerheimin Lastensuojeluliiton ja Suomen Vanhempainliiton kanssa. Vuonna 2014 tavoitteena oli konkreettisten toimintamallien levittäminen lasten ja perheiden kanssa työskenteleville alkoholihaittojen ehkäisemiseksi.

Veikkaus Oy:n tehtävä on huolehtia sille arpajaislaissa yksinoikeudeksi säädetystä raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemisesta. Yhtiön tavoitteena on taata rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva, estää väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Toiminnasta tulevat varat käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen. Kuluneena vuonna yhtiö toteutti perustehtäväänsä hyvin. Sen markkinaosuus kasvoi 1,2 % ja tulos 2,7 %. Veikkaus maksoi valtiolle arpajaisveroa 104,2 milj. euroa, mikä oli 5,2 % edellisvuotta enemmän. Yhtiö luovuttaa koko tuloksen 520,4 milj. euroa opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Yleisradio Oy (Yle) käyttää ohjelmatarjontansa kustannuksista 89 % kotimaisiin ohjelmiin. Yhtiön toiminta rahoitetaan Yle-verolla ja sillä on laissa säädettyjä julkisen palvelun tehtäviä. Se esimerkiksi tekee ohjelmia ja tuottaa palveluja suomeksi, ruotsiksi sekä muun muassa saameksi, romaniksi ja viittomakielellä. Monipuolinen ohjelmatarjonta tv:ssä, radiossa ja verkossa on kaikkien suomalaisten saatavilla varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta. Katsauskaudella yhtiön tuotot olivat yhteensä 475,5 milj. euroa, jossa on lisäystä edelliseen vuoteen 6,4 milj. euroa. Yle-veron osuus kokonaistuotoista oli 97,1 % eli 461,8 milj. euroa.

Turvallisia liikenne- ja koulutuspalveluja

Finavia Oyj:n toimialana ovat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta. Finavialle on asetettu erityistehtäviä liittyen lentoasemaverkoston ylläpitämiseen sekä valtion ilmailun tarvitsemien lentoasema- ja lennonvarmistuspalvelujen tuottamiseen. Yhtiö on huolehtinut yhteiskunnallisesta palvelutehtävästään tavalla, joka on ollut kokonaisuutena arvioituna liiketaloudellisesti kannattavaa. Vuonna 2014 asiakastyytyväisyys Finavian tuottamia lentoasemapalveluja kohtaan kasvoi maakuntalentoasemilla. Helsinki-Vantaan lentoasemalla pystyttiin säilyttämään hyvä asiakastyytyväisyystaso huolimatta käynnissä olevien kehitystöiden aiheuttamista haasteista. Yhtiön kannattavuus on sen yhteiskunnalliseen palvelutehtävään nähden hyväksyttävällä tasolla. Valtion osoittama 200 milj. euron pääomitus vahvistaa Finavian pääomarakennetta ja mahdollistaa Helsinki-Vantaan lentoaseman kehityshankkeen. Hankkeella on merkittävä vaikutus sekä Helsinki-Vantaan lentoaseman että Suomen kilpailukykyyn.

Finnpilot Pilotage Oy:n tehtävä on huolehtia luotsauslain mukaisten luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädetyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla. Finnpilot Pilotage on täyttänyt hyvin yhteiskunnallisen palvelutehtävänsä. Yhtiön keskeisiä sidosryhmiä ovat varustamot, laivanselvittäjät ja satamat, jotka odottavat palvelun jatkuvaa kehittämistä sekä aktiivista yhteistyötä. Luotsauksen tehtävänä on ennaltaehkäistä ympäristöonnettomuuksia ja suojella haurasta meriympäristöä. Luotsaus takaa merenkulun turvallisuuden ja sujuvuuden sekä merenkulun huoltovarmuuden.

Suomen Ilmailuopisto Oy kouluttaa ammattilentäjiä Suomen liikenneilmailun tarpeisiin. Voittoa tavoittelematon oppilaitos pyrkii vastaamaan Suomessa toimivien lentoyhtiöiden ja helikopterioperaattorien nykyisiin ja tuleviin lentäjätarpeisiin.

Hevosopisto Oy toimii hevosalan valtakunnallisena voittoa tavoittelemattomana ammatillisena oppilaitoksena järjestäen perustutkintoon johtavaa opetussuunnitelmaperusteista koulutusta. Lisäksi yhtiö järjestää aikuisille alan ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmistavaa koulutusta, muuta ammatillista lisäkoulutusta sekä koulutusta tukevana palvelutoimintana muun muassa kilpailuja, kursseja ja valmennuksia.

Tietoverkko- ja teknologiakehitys

Marraskuussa perustettiin Suomesta Saksaan vedettävän merikaapelin toteuttamista varten Cinia Group Oy. Valtio sijoitti hankkeeseen 20 milj. euroa sillä edellytyksellä, että yksityisten sijoittajien sijoitus hankkeeseen on vähintään vastaavan suuruinen. Valtion tavoitteena on rakentaa korkealuokkainen, kyberturvallinen ja nopea yhteys eurooppalaisiin ja globaaleihin verkkoihin merenalaisen valokuitukaapelin avulla. Kaapelin on tarkoitus valmistua vuonna 2016. Valtion täysin omistama erityistehtäväyhtiö Governia Oy omistaa Ciniasta 77,5 %. Muita omistajia ovat Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen ja finanssiryhmä OP:n vakuutus- ja eläkeyhteisöt. Muun muassa merikaapeliprojektin kautta Governia toteutti perustehtäväänsä. Yhtiön perustehtävä on omistaa ja kehittää kulloinkin omistuksessaan olevia listaamattomia yhtiöitä ja varallisuutta, sekä toteuttaa valtion tarkoitusperiä tukevia järjestelyjä.

Suomen Turvallisuusverkko Oy:n (TUVE) liittäminen Suomen Erillisverkot -konserniin valmisteltiin vuonna 2014. Valtioneuvoston toukokuussa 2011 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti hallinnon turvallisuusverkkohanke TUVE:n infrastruktuuri ja sopimukset keskitetään valtioneuvoston kanslian alaiselle valtion kokonaan omistamalle Suomen Erillisverkot -konsernille. Turvallisuusverkko toimii verkko-operaattorina ja yhtiölle keskitetään osaamista, infrastruktuuria ja palveluja, joita korkean varautumisasteen verkon ylläpito vaatii. Yhtiö varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoimintaa sekä viestintää koko Suomen valtakunnan alueella.

Tietokarhu Oy vastaa siitä, että verohallinnon tietojärjestelmät mahdollistavat verotuksen toimittamisen ajallaan ja oikein. Yhtiö on hoitanut tehtävänsä hyvin. Lukuisista ylläpidettävistä järjestelmistä, muuttuvasta verotuslainsäädännöstä sekä suurista palveluvolyymeista huolimatta palvelujen käytettävyys ja laatutaso ovat säilyneet hyvällä tasolla. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy (CSC) on Suomen valtion kokonaan omistama, voittoa tavoittelematon yhtiö, joka tarjoaa ja kehittää ICT-palveluja tutkimuksen, opetuksen, kulttuurin ja hallinnon tarpeisiin. Osana kansallista tutkimusjärjestelmää CSC toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön tietostrategiaa huolehtien niistä tieteen tietotekniikan palveluista, jotka on tarkoituksenmukaisinta hoitaa keskitetysti.

Asuntotuotanto ja kiinteistönhallinta

Maan hallituksen päätöksen mukaisesti yleishyödyllinen vuokra-asuntoyhtiö A-Kruunu Oy siirrettiin ympäristöministeriön omistajaohjaukseen keväällä 2014. Muutoksella tavoitellaan yleishyödyllisen vuokra-asuntorakentamisen maksimaalista positiivista yhteiskunnallista vaikutusta muun muassa työssäkäynnin mahdollistamisen näkökulmasta ja pyritään helpottamaan Helsingin seudun pulaa kohtuuhintaisista asunnoista. Valtio sijoittaa yhtiöön yhteensä 30 milj. euroa, ja sen konkreettinen

tavoite on, että A-Kruunu rakennuttaa omistukseensa vuoden 2018 loppuun mennessä 2 000 kohtuuhintaista vuokra-asuntoa Helsingin aiesopimuskunnissa.

Kuntarahoitus Oyj:n tehtävänä on turvata kuntasektorin ja valtion tukeman asuntotuotannon rahoituksen saanti kilpailukykyisin ehdoin kaikissa markkinatilanteissa. Kuntarahoituksen liiketoiminta kasvoi edelleen vuonna 2014. Yhtiön myöntämän antolainauksen kokonaismäärä kasvoi 8 % 19,2 mrd. euroon. Uusia luottoja nostettiin vuoden aikana bruttomääräisesti 2,8 mrd. euroa.

Valtion yhteispalvelut

Valtio omistaa in-house -yhtiöt HAUS kehittämiskeskus Oy:n ja Hansel Oy:n. Molemmat omalta osaltaan tehostavat valtionhallinnon toimintaa ja näin kehittävät julkisen sektorin kustannustehokkuutta. HAUSin tehtävä on myydä koulutus- ja kehittämispalveluita sekä niihin liittyvää liiketoimintaa. Yhtiö on pystynyt viimeisimmät tilikaudet vastaamaan yhteiskunnallisen palvelutehtävän hoitamisestaan markkinaehtoisesti ilman lisärahoituksen tarvetta. Kansainvälisen koulutuksen liikevaihdon voimakkaan kasvun myötä HAUSin liikevaihto ja liikevoitto kasvoivat huomattavasti vuonna 2014.

Hanselin tehtävä on tuottaa säästöjä valtion hankintatoimeen ja tarjota julkisten hankintojen erikoisosaamista asiakkailleen. Hansel on voittoa tavoittelematon yhtiö, joka rahoittaa toimintansa pääasiallisesti toimittajilta perittävällä palvelumaksulla, joka sisältyy asiakkaalta perittävään myyntihintaan. Vuonna 2014 Hanselin sopimuksilla tehtiin hankintoja yhteensä 715 milj. eurolla, keskimääräisen palvelumaksun ollessa 1,19 %.

Kaupallisesti toimivien yhtiöiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Valtio myi infra- ja rakennusalan palveluyrityksen Destia Oy:n koko osakekannan Ahlström Capitalille. Yhtiön osakkeista maksettava kauppahinta oli 148 milj. euroa, joka sisälsi 42 milj. euroa pääoman palautusta valtiolle. Destian omistuksella ei ole strategista merkitystä valtiolle, ja kauppa selkeytti infra- ja rakennusalan kilpailutilannetta.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi marraskuussa omistajan tukea Arctia Shippingin liiketoimintastrategialle, jonka tavoitteena on Itämeren jäänmurron hoitamisen lisäksi vanhenevan laivaston uusiminen alusten käyttöastetta nostamalla. Käyttöasteen nostolla, muun muassa polaarisilla alueilla toimimalla, voidaan vaikuttaa jäänmurron kustannustehokkuuden parantamiseen ja yhtiön kykyyn rahoittaa laivastoinvestoinnit valtion budjetin ulkopuolella. Käyttöasteen nostolla voidaan hillitä jäänmurron hinnankorotuspaineita, joita miljardin euron investointi muutoin aiheuttaisi ja jolla on siten merkittävä vaikutus suomalaisten yritysten logistiikkakustannuksiin ja siten teollisuuden kilpailukykyyn. Arctia Shippingin polaarisella toiminnalla on vaikutusta myös Suomen meriklusterin kehittymiseen ja suomalaisten ainutlaatuisten, vaikeiden jääolosuhteiden osaamisen hyödyntämiseen kansainvälisesti. Prosessin käynnistäminen perustuu selvitysmiehen raporttiin, jossa käsitellään Suomen merialueiden jäänmurron nykytilannetta ja tulevaisuutta sekä polaaristen meripalveluiden markkinoita.

Valtio päätti lokakuussa edesauttaa vastuullisen omistajan keinoin Finnairin ja lentäjien sopimien säästöjen toteutumista. Valtio sitoutui myymään Finnairin osakkeita kolme miljoonaa kappaletta keväällä 2019, jos lentäjien ja yhtiön välillä sovitut sääs-

tötavoitteet on siihen mennessä saavutettu täysimääräisinä ja yhtiön osakkeen arvo ylittää neljän euron tavoitetason. Markkinaehtoinen järjestely perustuu aiemmin yhtiön ja lentäjien välillä päätettyyn säästösopimukseen. Toteutunut järjestely edesauttaa yhtiön kilpailukyvyn vahvistumista ja sitä kautta tukee omistaja-arvon kasvua.

Suomen huoltovarmuutta ja kilpailukykyisen energian saantia vahvistettiin syksyllä ostamalla Fortumin 31 prosentin ja E.ON:n 20 prosentin omistusosuudet maa- ja biokaasuyhtiö Gasum Oy:ssä. Valtion omistusosuus Gasumissa nousi kaupan myötä yhteensä 75 prosenttiin. Valtioneuvoston kanslia siirsi omistuksessaan olevat Gasumin osakkeet omistusjärjestelyn toteuttamista varten perustettuun valtion omistamaan Gasonia Oy:öön. Järjestelyn jälkeen Gasonian omistusosuus Gasumissa on 48,5 %. Huoltovarmuuskeskuksen omistusosuus Gasumissa nousi 26,5 prosenttiin. Järjestelyllä valtio halusi valmistautua siihen, että Gasum kykenee kehittämään Suomen kaasumarkkinoiden toimivuutta ja infrastruktuuria sekä maa- ja biokaasun että nesteytetyn maakaasun (LNG) osalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtio ilmoitti joulukuussa hakevansa Patria Oyj:lle uuden teollisen kumppanin vähemmistöomistaja Airbus Groupin ilmoitettua luopuvansa Patrian omistusosuudesta. Järjestely toteutettiin niin, että Patria hankki itselleen Airbusin omistuksessa olevat Patrian osakkeet, yhteensä 26,8 % yhtiön osakkeista, ja mitätöi niitä. Järjestelyn seurauksena Patria siirtyi väliaikaisesti kokonaan valtion määräysvaltaan. Osa osakkeista sijoitettiin valtion omistamaan erityistehtäväyhtiö Governiaan. Uuden teollisen vähemmistöomistajan etsiminen aloitetaan vuoden 2015 alkupuoliskolla.

Joulukuussa valtio eriytti Finrail Oy:n VR-konsernista. Finrail tuottaa junaliikenteen ohjaus-, matkustajainformaatio- ja suunnittelupalveluita. Yhtiö jatkoi toimintaansa kaupallisin perustein toimivana itsenäisenä yhtiönä 1.1.2015 lukien. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa Finrailin omistajaohjauksesta. Eriyttäminen toteutettiin, koska liikenteenohjauspalvelut täytyy kyetä tarjoamaan kaikille asiakkaille tasapuolisesti rautatieliikenteen kilpailun edelleen vapautuessa tulevina vuosina. Finrailin strateginen intressi valtiolle on varmistaa tasapuolisesti rautatieliikenteen ohjauspalvelut.

3.3.3 Kaupallisesti toimivien yhtiöiden taloudellinen kehitys

Pörssisalkun kehitys

Valtion suoraan omistaman pörssisalkun markkina-arvo nousi 13,8 % vuonna 2014. Salkun markkina-arvon kehitys ylitti reilusti markkinakehityksen. Helsingin pörssin yleisindeksi nousi 5,7 % vuonna 2014. Salkun kokonaistuotto tarkastelukaudella oli 21 %. Helsingin pörssin tuottoindeksi nousi 10,7 % vuonna 2014. Parhaiten yhtiöistä tuotti Neste Oil, jonka osakekurssi nousi 39,6 %. Yhtiön kokonaistuotto oli 45,4 % vuonna 2014.

Solidiumin osakesalkun tuotto vuodelta 2014 oli 7,1 %. Tuotto jäi vertailuindeksin (OMX Helsinki Cap GI) tuotosta, joka oli 10,6 %.

Valtion pörssiomistusten markkina-arvo on kehittynyt viimeisen kolmen vuoden aikana seuraavan taulukon mukaisesti.

Taulukko 28. Valtion pörssiomistuksen markkina-arvo, milj. euroa

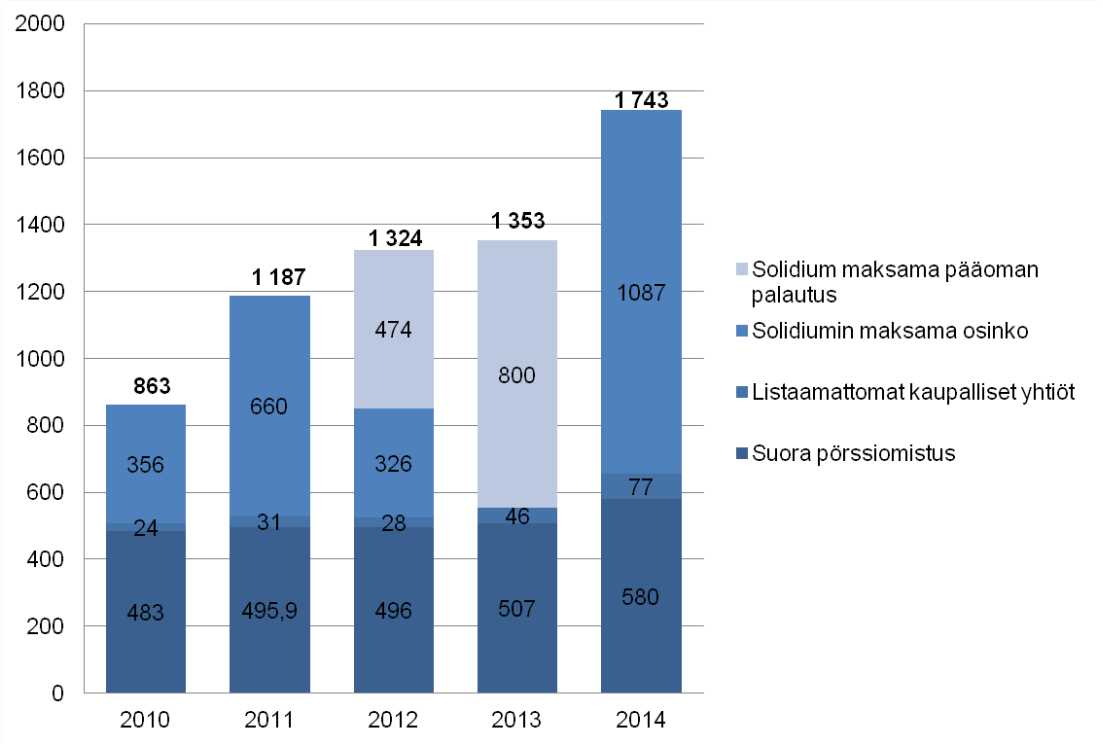
		31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014	
	Valtion omistus-osuus	Omistuksen markkina-arvo	Paino portfoliossa	Omistuksen markkina-arvo	Paino portfoliossa	Omistuksen markkina-arvo	Paino portfoliossa
Finnair	55,8 %	170	2 %	198	2 %	177	2 %
Fortum	50,8 %	6 381	82 %	7 499	79 %	8 103	75 %
Neste Oil	50,1 %	1 255	16 %	1 846	19 %	2 577	24 %
Yhteensä		7 806		9 543		10 857	
Solidiumin omistus		7 176		8 172		7 616	
Yhteensä		14 982		17 715		18 473	

Viiden vuoden periodilla (2010–2014) vuotuisia tuottoja tarkasteltaessa Neste Oilin tuotto on ollut niin ikään hyvää, 13,6 %. Finnairin osakekurssi on laskenut viiden vuoden jaksolla 34 %, mikä heijastuu myös heikkona tuottokehityksenä, -7,2 %. Fortumin tuotto on ollut 4,7 %. Koko salkun vuotuinen tuotto on ollut 6,2 %.

Voitonjako

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden vuonna 2014 valtiolle maksamat osingot ja pääomanpalautuksen nousivat 1 743 milj. euroon edellisen vuoden 1 353 milj. eurosta. Kasvun taustalla oli osittain kehysriihen päätökset noin miljardin euron tuloutuksista valtion budjettiin hallituskauden loppuun mennessä. Salkun pörssiyhtiöistä sekä Neste Oil että Fortum kasvattivat voitonjakoaan.

Kuvio 7. Valtioneuvoston kanslian saama voitonjako 2010–2014, milj. euroa



Valtion suoraan omistamien pörssiyhtiöiden vuoden 2014 tuloksista valtiolle maksama osinkosumma nousee 669,7 (579,5) milj. euroon. Salkun osinkotuotto nousi 6,2 (6,1) prosenttiin, mutta osinkosuhde laski 42,2 (65,8) prosenttiin. Tähän vaikutti Fortumin nettotuloksen nousu sähkönsiirtoliiketoimintojen myynnistä kirjattujen kerta-

luontoisten erien vuoksi. Omistajan näkökulmasta valtion suoraan omistama pörssisalkku tuotti edelleen vuonna 2014 hyvää osinkotuottoa verrattuna Helsingin pörssin päälistan yhtiöiden keskimääräiseen tasoon, joka oli 4,7 %. Solidiumin salkun osinkotuotto oli 5,5 (4,8) % ja osinkosuhde 108[18] (124) %.

Valtio-omistajan tavoitteena on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon kasvun tukeminen. Erittäin haastava markkinatilanne leimasi useiden valtio-omisteisten yhtiöiden tuloskehitystä vuonna 2014.

Salkun yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto laski 28,5 mrd. euroon edelliskauden 32,2 mrd. eurosta. Yhteenlaskettu liikevoitto nousi 3,7 mrd. euroon edellisvuoden 2,4 mrd. eurosta. Tähän vaikutti kuitenkin merkittävästi kertaluontoiset erät, pääasiassa Fortumin Suomen sähkönsiirtoliiketoiminnan myynnistä kirjattu voitto.

Listaamattomien yhtiöiden osalta tuloskehitys oli salkkutasolla laskusuunnassa. Yhteenlaskettu liikevaihto laski 6,5 (7,0) mrd. euroon (-8 %) ja yhteenlaskettu liikevoitto 234 (293) milj. euroon (-20 %). Suhteellisesti eniten liikevoittotaso laski Altiassa ja Raskoneessa. Eniten liikevoittotasoaan nostivat Meritaito ja Suomen Lauttaliikenne.

Salkun keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto nousi 13,3 (8,8) prosenttiin, johon niin ikään vaikutti pääasiassa Fortumin Suomen sähkönsiirtoliiketoiminnan myyntivoitto. Kyseessä oleva erä eliminoituna, sijoitetun pääoman tuotto oli 7,1 %. Listaamattomien yhtiöiden keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto laski heikentyneen tuloskehityksen myötä 4,7 (5,9) prosenttiin. 39 % valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevista kaupallisesti toimivista yhtiöistä pystyi parantamaan sijoitetun pääoman tuottoaan edelliseen vuoteen verrattuna.

Taulukko 29. Valtiovarainministeriön alaiset kaupalliset yhtiöt 2014

	Liikevaihto, milj. euroa	Liikevoitto, milj. euroa	Taseen loppusumma, milj. euroa	Henkilöstön määrä	Investoinnit, milj. euroa
Aalto-yliopisto-kiinteistöt Oy	48,7	19,2	382,3	14	28,2
Fingrid Oyj	567,2	142,8	2 150,5	313	129,0
Helsingin yliopisto-kiinteistöt Oy	57,0	16,2	628,2	3	74,4
Suomen yliopisto-kiinteistöt Oy	139,7	38,3	1 111,1	34	112,7

Fingrid Oyj vastaa sähkönsiirrosta kantaverkossa tuottajilta jakeluverkko- ja teollisuusyrityksille. Yhtiö huolehtii sähkönsiirron ulkomaanyhteyksistä ja edistää sähkömarkkinoiden toimintaa pitämällä siirtoyhteydet sopivina eri maiden välillä. Katsauskaudella Fingridin talous kehittyi vakaasti, vaikka yhtiö on viime vuosina investoinut todella merkittävästi. Tuloskehitys oli vahva. Osingonmaksukyky vastaa omistajien asettamia tavoitteita ja toisaalta kantaverkkomaksut ovat alhaisimpien joukossa Euroopassa. Fingrid on Suomen parhaiden yritysten joukossa yhteisöveronmaksajana. Kantaverkkomaksuja alennettiin lähes 50 % joulukuussa 2014 ja vuodeksi 2015 kantaverkkomaksuja päätettiin alentaa keskimäärin 2 % vuoden 2014 tasosta. Kokonaisuudessaan asiakkaat olivat tyytyväisiä yhtiön toimintaan.

[18] Ei sisällä Talvivaaran tulosta, jota ei vielä ole raportoitu.

Yliopistouudistukseen liittyvän yliopistokiinteistöyhtiöiden (Aalto-yliopistokiinteistöt Oy, Helsingin yliopistokiinteistöt Oy, Suomen yliopistokiinteistöt Oy) perustamisen tärkeimpänä tavoitteena oli, että yhtiöt takaavat yliopistojen pääomittamisen pitkällä aikavälillä. Valtion keskeinen intressi osaomistajuuden taustalla oli varmistaa kiinteistökannan arvon ja käyttökunnon säilyminen ja että yliopistoilla on käytössään tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat tilat. Malli on nostanut tilojen käytön taloudellisen tehokkuuden esille huomattavasti aiempaa paremmin. Se on puolestaan johtanut siihen, että yliopistot ovat merkittävästi tehostaneet tilojen käyttöä. Valtion osaomistajuus on edesauttanut kohtuuhintaisen rahoituksen saantia. Yhtiöiden tulos on ollut viime vuosina positiivinen ja yhtiöt ovat olleet maltillisesti kannattavia sekä jakaneet osinkoa omistajilleen.

3.3.4 Hallitusvalinnat, yritysvastuu ja palkitseminen

Valtio-omistajan keskeinen tavoite on yritysvarallisuuden pitkäaikaisen arvonkehityksen turvaaminen vastuullisesti, johon hyvä hallitus pystyy oleellisesti vaikuttamaan. Siksi valtiolla on omistajana keskeinen intressi vaikuttaa yritysten hallitusten kokoonpanoon koko omistuksensa painoarvolla. Hallitukset nimitetään yrityksen lähtökohdista. Yrityksen strategian menestyksellinen toteuttaminen johtaa parhaaseen tulokseen kaikkien sidosryhmien kannalta.

Hallitukset nimitetään vuosittain siten, että jokainen hallituksen jäsen valitaan varsinaisessa yhtiökokouksessa. Pääsääntönä on, että valtiolla on suora edustus ainakin kaikkien sellaisten yhtiöiden hallituksissa, jotka ovat kokonaan valtion omistuksessa, joissa valtio on enemmistöomistaja tai joissa valtio on niin merkittävä vähemmistöomistaja, että sillä on tosiasiallinen määräysvalta. Valtion osittain omistamissa pörssiyhtiöissä ja merkittävimmissä listaamattomissa yhtiöissä on nimitystoimikunnat, joissa valtion edustaja toimii joko puheenjohtajana tai jäsenenä. Virkamiehet eivät toimi pörssiyhtiöiden hallitusten jäseninä.

Vuoden 2014 aikana omistajaohjaus esitti hallitusjäsenehdokkaita 27 yhtiön yhtiökokoukselle tai nimitystoimikunnalle. Näissä hallituksissa on jäseniä yhteensä 162, joista valtio on voinut nimetä 139. Valtion nimeämistä jäsenistä noin 45 % on naisia. Valtion tasa-arvotavoitteen mukaisesti hallitusten jäsenistä molempia sukupuolia täytyy olla vähintään 40 % valtion nimitysvallan puitteissa. Tavoite saavutettiin muutama vuosi sitten.

Yritysvastuun merkittävin teema vuonna 2014 oli verojalanjälki. Valtion omistajaohjaus valmisteli ja toimitti syksyllä yhtiöille ohjeen maakohtaisesta veroraportoinnista. Ohje perustuu hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaiseen toimintaohjelmaan, joka annettiin eduskunnalle toukokuussa. Hallituksen toimintaohjelman tarkoituksena on koota yhteen toimenpiteitä, joiden avulla kansainväliseen verojen välttämiseen ja veronkiertoon voidaan puuttua sekä saada veroparatiisit hallintaan. Toimintaohjelman mukaan verotettavan tulon näyttäminen ”oikeassa” valtiossa halutaan varmistaa. Tavoitteen saavuttamiseksi hallituksen toimintaohjelmassa velvoitetaan valtion enemmistöomisteiset yhtiöt raportoimaan veroista maakohtaisesti.

Melkein kaikki valtio-omisteiset yritykset ovat ilmoittaneet nostaneensa yritysvastuun hallitusten agendalle. Samoin useissa yhtiöissä päivittäistä yritysvastuutyötä johdetaan johtoryhmätasolla. Enenevässä määrin yritykset peilaavat liiketoimintaansa yritysvastuun riskien ja mahdollisuuksien kautta. Yritysvastuun tavoitteiden asettaminen, niiden saavuttamisen seuranta sekä siitä raportointi yleistyy, mutta tällä hetkellä vasta noin puolet valtio-omisteisista yhtiöistä toteuttaa niitä yksilöidysti.

Yhtiökohtainen yritysvastuuanalyysi on osa omistajaohjausosaston analyysitoimintoa ja yritysvastuusta raportoidaan yhtiökohtaisesti sekä talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle että omistajaohjauksen vuosikertomuksessa. Lisäksi yritysjohdon kanssa keskustellaan säännöllisesti kunkin yrityksen yritysvastuun tilasta, tavoitteista sekä riskeistä ja mahdollisuuksista.

Palkitseminen

Vuonna 2014 toimitusjohtajien kiinteät peruspalkat olivat valtio-omisteisissa yhtiöissä yleisesti ottaen markkinatasolla. Valtion omistamien yhtiöiden johtoryhmien peruspalkat eivät nousseet vuodesta 2013.

Vuoden 2013 toiminnan perusteella ansaitut ja vuonna 2014 maksetut tulospalkkiot olivat valtion omistamissa pörssiyhtiöissä 11 % (v. 2013, 24 %) perusvuosipalkasta, kaupallisissa yhtiöissä 16 % (v. 2013, 8 %) ja erityistehtäväyhtiöissä 11 % (v. 2013, 11 %) perusvuosipalkasta. Tulospalkkiotasot olivat markkinatasoa alhaisemmat.

Valtion omistamien pörssiyhtiöiden toimitusjohtajista 100 prosentilla ja kaupallisten yhtiöiden toimitusjohtajista yli 30 prosentilla on pitkän aikavälin kannustin. Erityistehtäväyhtiöiden toimitusjohtajilla ei sen sijaan ole pitkän aikavälin kannustinjärjestelmää käytössä. Johtuen erilaisista maksukäytännöistä maksetut palkkiot eivät ole vuositasolla vertailukelpoisia keskenään.

Valtion omistamien pörssiyhtiöiden toimitusjohtajista noin 70 prosentilla, kaupallisten yhtiöiden toimitusjohtajista yli 30 prosentilla ja erityistehtäväyhtiöiden toimitusjohtajista noin 25 prosentilla on lisäeläkejärjestelmä. Valtaosa näistä lisäeläkejärjestelmistä on maksuperusteisia. Toimitusjohtajien lisäeläkkeiden vuosimaksut olivat noin 20 % kiinteästä vuosipalkasta, mikä vastaa markkinatasoa.

3.4 Kuntatalous

Kuntatalouden makro-ohjaus

Hallitus linjasi rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon yhteydessä marraskuussa 2013, että kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi otetaan käyttöön uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä, joka olisi pitkäjänteisyytensä ja sitovuutensa osalta verrattavissa nykyiseen valtiontalouden kehysmenettelyyn. Kuntatalouden makro-ohjausta valmistelleen työryhmän raportissa (VM 6/2014) täsmennettiin hallituksen päätöstä ottaen huomioon julkisen talouden kokonaisohjausta koskevat linjaukset.

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) tuli voimaan helmikuussa 2014. Asetus sisältää säännökset mm. kuntataloudelle asetettavasta rahoitusasematavoitteesta ja sen kanssa johdonmukaisesta euromääräisestä menorajoitteesta valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Uuteen julkisen talouden ohjausmalliin siirrytään täysipainoisesti vuonna 2015 eduskuntavaalien jälkeen. Hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusasematavoitteet ja päätetään niiden saavuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Kuntalain uudistamista valmistelleessa talousjaostossa tehtiin ehdotukset valtion ja kunnan suhdetta koskevien kuntalain säännösten uudistamiseksi. Valmistelussa on otettu huomioon EU-lainsäädännön edellyttämä uusi julkisen talouden ohjausjärjes-

telmä ja sitä koskevan lain nojalla annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta.

Kuntatalouden makro-ohjauksen jäntevöittämiseksi peruspalveluohjelma muuttuu kuntatalousohjelmaksi, joka laaditaan hallituskaudeksi ja valmistellaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä osana julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan osaan sisältyvät asiat, kuten kuntatalouden rahoitusasemaa koskevan tavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä toimenpiteet voisivat koskea kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. Kuntatalousohjelmassa seurataan kuntataloudelle asetettujen tavoitteiden toteutumista, ja sitä tarkistetaan vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen. Samassa yhteydessä raportoidaan myös olennaiset muutokset suhteessa julkisen talouden suunnitelmaan.

Kuntatalousohjelman perimmäinen tarkoitus on tuottaa monipuolista, ajantasaista ja laadukasta ja sitä kautta vaikuttavaa tausta-aineistoa julkisen talouden suunnitelman puitteissa tapahtuvan kuntatalouden päätöksenteon valmisteluun. Ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä kuntien keskeisten palveluiden tuottavuuskehitys. Tavoitteena on peruspalveluohjelmaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi tarkastelu, mikä antaa myös aiempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista.

Kuntatalouden tila

Tilastokeskuksen julkaisemien kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli noin 2,7 mrd. euroa vuonna 2014. Vuosikate vahvistui noin 60 milj. euroa edellisvuodesta. Syksyn 2014 ennusteeseen sisältynyt arvio kuntatalouden heikentymisestä ei näytä tilinpäätösarvioiden perusteella toteutuvan.

Kunnat ovat reagoineet monin toimenpitein heikentyneisiin talousnäkymiin. Käyttötalouden nettomenot kasvoivat erittäin maltillisesti vain 0,9 prosentilla vuoteen 2013 verrattuna. Taloustilanteen kiristyessä kunnat ja kuntayhtymät ovat sopeuttaneet toimintaansa niukentuneisiin taloudellisiin resursseihin. Menosäästöjen ohella kuntaverotusta on jouduttu edelleen kiristämään tulorahoituksen vahvistamiseksi.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit pysyivät edellisvuoden tasolla, eikä tulorahoitus riittänyt kattamaan 3,5 mrd. euron nettoinvestointikuluja. Kuntatalouden velkaantuminen jatkui edelleen voimakkaana. Lainakanta kasvoi yli 1 mrd. euroa ja vuoden lopussa se oli jo noin 16,6 mrd. euroa.

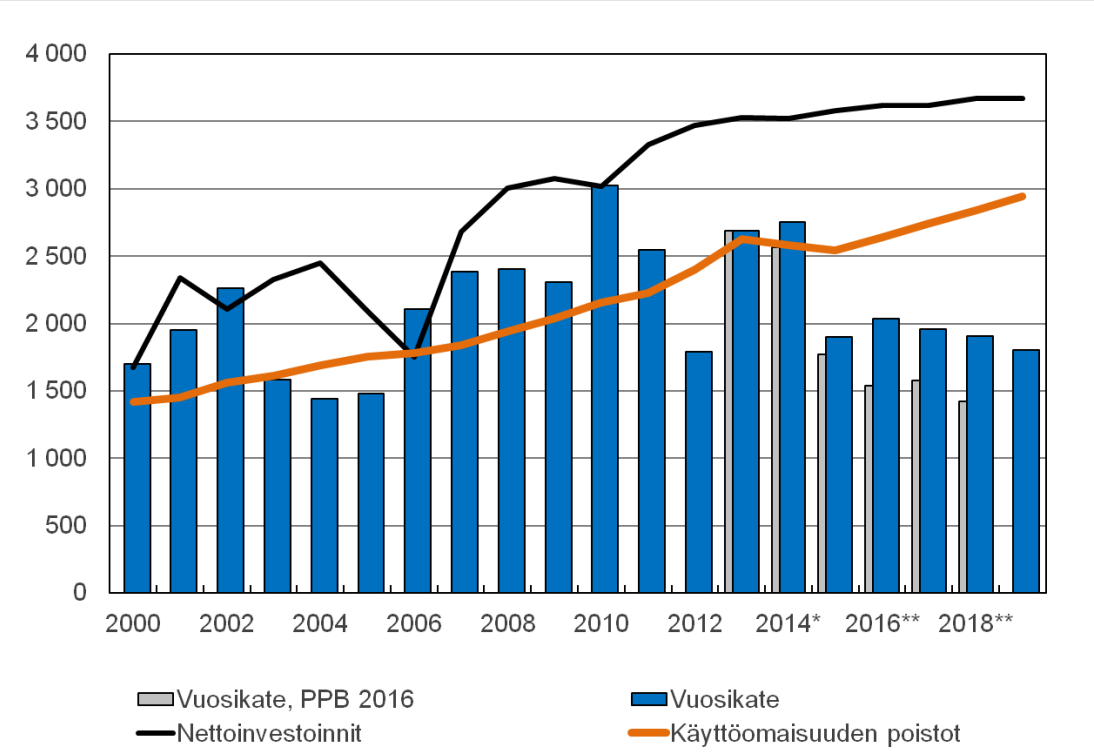
Kuntien verotulokehitys jäi heikoksi vuonna 2014. Huolimatta siitä, että yhteensä 156 kuntaa korotti tuloveroprosenttia, kunnallisveron tuotto kasvoi vain 1,2 %. Tätä muutosta selittävät kuitenkin kertaluonteiset tekijät, jotka lisäsivät kuntien verotuloja vuonna 2013. Verorahoitusta heikensi valtionosuuksien väheneminen. Valtiontalouden tasapainottamiseksi tehdyt valtionosuuden vähennykset olivat vuoden 2014 ta-

solla yhteensä 1,1 mrd. euroa. Näiden lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuksiin ei tehty indeksikorotuksia.

Käyttötalouden valtionosuudet vähenivät vuonna 2014. Peruspalvelujen valtionosuutta leikattiin aiemmin tehtyjen päätösten perusteella, ja yhteensä hallituskaudella tehdyt vähennykset olivat jo hieman yli 1 mrd. euroa vuoden 2014 tasolla.

Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä jää vuosittain eläkkeelle noin 16 000 henkilöä ja kuntien arvioidaan jättävän kireän taloustilanteen vuoksi osan virka- ja työsuhteista sekä sijaisuuksista täyttämättä. Peruspalveluohjelmassa on oletettu henkilöstömäärän alenevan vuonna 2014 noin 1 500 hengellä.

Kuvio 8. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate, poistot ja investoinnit, milj. euroa



Lähde: Tilastokeskus, ennuste KTO

Ilman merkittäviä toimenpiteitä kuntatalouden tilan arvioidaan heikkenevän vuodesta 2015 lähtien. Talouskasvu on hidasta, eikä työllisyystilanteen odoteta olennaisesti paranevan. Vaikka ansiotason kasvu hidastuu ja kustannuskehitys jatkuu maltillisena, kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate ei näyttäisi riittävän poistojen kattamiseen. Mikäli investoinnit pysyvät korkealla tasolla, kuntatalouden velkaantuminen jatkuu nopeana.

Valtion kuntatalouteen kohdistamat toimenpiteet

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen perustuu lainsäädännön ja normien muutoksiin sekä harkinnanvaraisten määrärahojen osalta budjettipäätöksiin. Valtion vuoden 2014 talousarvioesitys heikensi kuntien rahoitusasemaa kokonaisuudessaan nettomääräisesti 257 milj. euroa vuoteen 2013 verrattuna.

Valtion talousarvioesitykseen sisältynyt kunnan peruspalvelujen valtionosuuden 362 milj. euron vähennys toteutettiin alentamalla valtionosuusprosenttia yhteensä

1,43 prosenttiyksiköllä. Valtionosuusprosentti vuodelle 2014 oli 29,57. Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta lisättiin mm. vanhuspalvelulain ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanon sekä lastensuojelulain muutoksen takia.

Vuoden 2015 talousarvioesityksen arvioitiin heikentävän kuntataloutta vuoteen 2014 verrattuna 218 milj. eurolla.

3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkerahastot

Työeläkerahastot (mm. yksityiset eläkeyhtiöt, kuntien eläkevakuutus ja valtion eläkerahasto) ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Työeläkerahastot ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestävällä pohjalla. Työeläkemenot kasvavat nopeasti tulevina vuosina eläkeläisten määrän kasvaessa arvioilta 175 000 henkilöllä kuluvan vuosikymmenen aikana. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset sekä keskimääräisen eläketason nousu, sillä alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2014 eläkerahastojen ylijäämä supistui 1,7 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän supistumiseen vaikuttivat eläkemenojen ripeä kasvu sekä eläkemaksutuloihin vaikuttanut palkkasumman hidas kasvu. Lisäksi työeläkerahastojen kansantalouden tilinpidon mukaiset korkotulot olivat v. 2014 hyvin alhaiset matalan korkotason vuoksi. Vuonna 2014 työeläkerahastojen kokonaismenot kasvoivat 3,8 %, kun kokonaistulojen kasvu jäi 2,3 prosenttiin.

Muut sosiaaliturvarahastot

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä Kansaneläkelaitoksen, joka vastaa perusturvasta, sekä Työttömyysvakuutusrahaston, joka vastaa ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta. Kansaneläkelaitoksen menot rahoitetaan valtion budjetista, sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaajilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Kansaneläkemenojen kasvua vaimentaa kansaneläkkeen saajien lukumäärän supistuminen, mikä johtuu siitä, että yhä useampi eläkeläinen saa ainoastaan työeläkettä. Muiden sosiaaliturvarahastojen talous pyritään pitämään lähellä tasapainoa.

Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisrasitus kansantaloudessa

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kohosivat runsaaseen 20 prosenttiin suhteessa BKT:hen v. 2014, kun ne ennen finanssikriisiä v. 2007 olivat 14,9 % BKT:sta. Rasituksen kasvu johtui pitkälti vuonna 2008 puhjenneesta talouskriisistä ja tästä seuranneesta kokonaistuotannon supistumisesta, mutta taustalla vaikuttaa myös väestön ikääntyminen.

Eläkeuudistus

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt pääsivät viime vuoden syyskuussa sopuun ehdotuksesta vuoden 2017 alusta voimaan tulevan eläkeuudistuksen päälinjoista. Uudis-

tuksen tavoitteena on pidentää työuria ja pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta. Vanhuuseläkeikää nostetaan asteittain vuodesta 2017 alkaen, ja uudet eläkeikärajat koskevat vuonna 1955 syntyneitä ja nuorempia. Vuonna 2017 vanhuuseläkkeen ikärajaa nostetaan kolmella kuukaudella jokaista syntymävuosiluokkaa kohti, kunnes vanhuuseläkeiän alaraja on 65 vuotta. Vanhuuseläkkeen yläikäraja on viisi vuotta alarajaa korkeampi.

Vanhuuseläkeikä kytketään elinajan kehitykseen vuodesta 2027 lähtien siten, että työssäoloajan ja eläkeajan suhde säilyy vuoden 2025 tasolla. Eläkeajan ja työssäoloajan suhteen säilyttämiseksi tarkastellaan viiden vuoden välein työssäoloaikaan vaikuttavia tekijöitä ja työeläkejärjestelmän taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä.

Työkyvyttömyyseläkkeen rinnalle luodaan työuraeläke, jota voi hakea jo 63-vuotiaana. Eläkkeen saamisen ehtona on 38 vuoden työura sekä joko fyysisesti tai henkisesti kuluttava työ. Nykyinen osa-aikaeläke poistuu ja tilalle tulee osittainen varhennettu vanhuuseläke 61 vuotta täyttäneille. Elinaikakerroin säilytetään, mutta sen laskemistapaa muutetaan nykyistä loivemmaksi vuoden 2027 jälkeen, jolloin kaikkien ikäluokkien eläkeikä on 65 vuotta. Lisäksi eläkkeiden karttumasäännöksiä muutetaan. Työeläkemaksujen taso jäädytetään vuoden 2016 tasolle, mikä lieventää maksutasovaikutusta.

Valtiovarainministeriön alustavan arvion mukaan eläkeuudistus pienentää toteutuessaan julkisen talouden kestävyysvajetta noin yhdellä prosenttiyksiköllä. Tämä vaikutus tulee sekä pienempien eläkemenojen että paremman työllisyysasteen kautta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan 15–74-vuotiaiden työllisyysaste kohoaa uudistuksen myötä noin prosenttiyksiköllä vuoteen 2027 mennessä.

Muut päätökset

Kehysriihessä maaliskuussa 2014 päätettiin työeläke- ja kansaneläkeindeksiin sidotut indeksikorotukset tehdään vuonna 2015 pääsääntöisesti 0,4 % suuruisena. Tämä korotus vastaa työmarkkinaratkaisussa sovitun mukaista sopimuskorotustasoa. Lisäksi lapsilisiin päätettiin kohdistaa säästö. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa koskevia säännöksiä päätettiin muuttaa siten, että valtion menot pienevät 50 milj. eurolla vuoden 2015 tasolla. Tavoitteena oli kohdistaa säästö korkeimpia työttömyyspäivärahoja saaviin. Valtion sairausvakuutuslaista johtuvia menoja päätettiin vähentää 25 milj. eurolla. Lisäksi lääkekorvauksille päätettiin asettaa vuosittainen alkuomavastuu 18 vuotta täyttäneille, mikä tuo lisäsäästöjä sairausvakuutuslaista johtuviin menoihin vuodesta 2016 lukien.

Kuntien perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään vuoden 2017 alusta Kelan tehtäväksi. Uudistus on osa hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa ja sitä koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle keväällä 2015. Uudistuksen tarkoituksena on parantaa ihmisten yhdenvertaisuutta tuen saamisessa, tehostaa toimintaa ja vähentää kuntien tehtäviä tiukassa taloustilanteessa.

Työeläkemaksun korotus vuodelle 2015 on 0,8 prosenttiyksikköä, sillä vuonna 2014 maksuun tehtiin tilapäinen 0,4 prosenttiyksikön alennus ja maksua korotettiin 0,4 prosenttiyksikköä vuonna 2009 solmitun sosiaalitupon mukaisesti. Myös vuoden 2015 työttömyysvakuutusmaksua päätettiin korottaa työttömyysmenojen kasvusta johtuen.

4 Valtioneuvoston controllerin lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto valtioneuvoston tulos- ja valtiovarainvalvojana varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtioneuvoston controller antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2014 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta.

Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät

Valtiovarain controller -toiminnossa on arvioitu hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä valtioneuvoston controllerin 21.12.2006 antaman menetelmäkuvauksen (VM 45/01/2006) mukaisesti. Menetelmäkuvaus on saatavilla valtiovarainministeriön internet-sivuilla.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Valtiovarain controller -toiminnossa on myös tarkistettu, että tilinpäätös on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnossa on varmistettu, että hallituksen vuosikertomukseen otetut valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat vahvistettuihin ja ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuodelta 2014 annettava vuosikertomus liitteineen 1 ja 2 antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta ja antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Valtion tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheitä tai puutteita. Tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti. Valtion taloudellisten vastuiden raportointia on parannettu edellisvuodesta täydentämällä ja tarkistamalla liitteessä 12 esitettäviä tietoja.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtiontalouden ja julkisen talouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat

Hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2 otetut valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat liikelaitosten ja rahastojen vahvistettuihin ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia.

Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 olevat tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2014 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Tiedot perustuvat useissa tapauksissa tilasto- tai tilinpäätösaineistoihin, joiden luotettavuutta voidaan pitää hyvänä. Raportointia on jonkin verran onnistuttu tiivistämään ja yhtenäistämään. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksen ohjeissa otettiin riskien tarkastelu aiempaa selkeämmin esiin, sillä aiemmin riskit ovat olleet osa toimintaympäristön ja toimialan muutosten kuvausta, ja riskejä ei välttämättä tullut tässä kuvauksessa esiin. Nyt kaikilla ministeriöillä on riskeistä oma alalukunsa. Esittämistapaa tulee vielä selkeyttää ja yhtenäistää ja tarkastelun kattavuutta parantaa. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota riskien määrittelyn kytkemiseen hallinnonalan toimintaan sekä kehittää analyysia riskien merkityksestä toiminnan tuloksellisuudelle.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet vaikuttavuustavoitteidensa toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet taulukossa myös lyhyet perustelut arvioinneilleen. Vaikuttavuustavoitteen toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. Arviointien perustelujen esittämistapaa tulee vielä selkeyttää ja yhdenmukaistaa.

Vuosikertomustekstejä on jonkin verran onnistuttu tiivistämään, mutta toiminnan ja tekemisen kuvailuja on tarpeen edelleen vähentää.

Aikataulu ja valmisteluprosessi

Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2013 hyväksyttiin valtioneuvoston istunnossa 30.4.2014. Kertomuksen käsittely alkoi eduskunnassa toukokuun puolivälissä ja eduskunta sai käsittelyn päätökseen joulukuussa 2014.

Kertomuksen aikataulua on aikaistettu edelleen, jotta eduskunta ehtisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Tiivis aikataulu edellyttää valmisteluprosessin huolellista suunnittelua ja eri tahojen valmistelun yhteensovitusta. Ministeriöiden valmistelussa tämä vaatii entistä selkeämpää vastuututusta ja ohjeistusta, jotta tiedot tulevat ajoissa, tietosisällöt ovat yhtenäisiä, kokonaisuus on tasapainoinen ja olennaisiin asioihin keskittyvä.

Valmisteluaikataulun aikaistamisen takia kaikkia vuoden 2014 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakkotietoihin.

Valmisteluaikatauluun liittyväksi riskiksi on tunnistettu, että tietosisältöön voi jäädä epäyhtenäisyyksiä kertomuksen eri osien tai eri kieliversioiden välillä. Käännös on teetetty ulkopuolisessa käännöstoimistossa, eikä sitä ole tarkastettu valtioneuvoston sisäisen kieliasiantuntijan toimesta.

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelusta on vastannut toimituskunta, joka antoi joulukuussa ministeriöille ohjeet valmistelusta ja on käsitellyt ministeriöissä tuotetut tekstit sekä pyytänyt ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Toimituskunta on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Valtiovarain controller -toiminto on osallistunut ohjeiden valmisteluun ja ministeriöiden tuottamien ehdotusten käsittelyyn jo valmistelun aikana sen varmistamiseksi, että kertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2015

Valtioneuvoston apulaiscontroller

Pasi Ovaska

Erityisasiantuntija Riitta Pirhonen