



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:11



Talouspolitiikka, hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:11

Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-992-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		Helmikuu 2019
Tekijät	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:11		
Teema	Talouspolitiikka, hallintopolitiikka		
ISBN PDF	978-952-251-992-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-992-4		
Sivumäärä	199	Kieli	Suomi
Asiasanat	Talouspolitiikka, finanssipolitiikka, hallintopolitiikka, julkinen talous, työllisyys, tuottavuus		
Tiivistelmä	<p>Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro "Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta" arvioi tulevan vaalikauden talous- ja hallintopolitiikan lähtökohtia. Julkaisussa myös valotetaan tulevan vaalikauden kehitysnäkymiä ja keskustellaan keskeisistä haasteistamme ja niihin liittyvistä politiikkavalinnoista. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro on laadittu osastojen välisessä yhteistyössä. Valmistelun ohjausryhmänä on toiminut valtiovarainministeriön virkamiesjohtoryhmä.</p> <p>Suomi on ollut menestystarina kuluneen sadan vuoden aikana. Seuraavien vuosien ja vuosikymmenten aikana Suomella on kuitenkin edessään monia vaikeita ongelmia, kuten ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen, teknologinen murros ja korkea rakenteellinen työttömyys. Lisäksi julkisen talouden puskurit seuraavan taantuman varalle ovat ohuet eikä kestävyysongelmaa ole vielä ratkaistu.</p> <p>Poliittisilla päätöksillä voidaan uudistaa yhteiskunnan rakenteita siten, että yhteiskunnan voimavarat kohdentuvat tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi meidän tulee käyttää teknologisen kehityksen ja digitalisaation tuomat mahdollisuudet hyväksemme. Erilaisiin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin riskeihin ja uhkiin tulee myös varautua entistä paremmin.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Februari 2019	
Författare	Finansministeriet		
Publikationens titel	Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro (Ett förnybart, stabilt och hållbart samhälle. Finansministeriets tjänstemannainlägg)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:11		
Tema	Ekonomisk politik. Förvaltningspolitik		
ISBN PDF	978-952-251-992-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-992-4		
Sidantal	199	Språk	Finska
Nyckelord	Ekonomisk politik, finanspolitik, förvaltningspolitik, offentlig ekonomi, sysselsättning, produktivitet		
Referat	<p>Finansministeriets tjänstemannainlägg "Ett förnybart, stabilt och hållbart samhälle" bedömer utgångspunkterna för den ekonomiska politiken och förvaltningspolitiken under den kommande valperioden. Inlägget belyser även den kommande valperiodens utvecklingsutsikter och debatterar våra största utmaningar och valen av politiska riktlinjer i fråga om dem. Finansministeriets tjänstemannainlägg har utarbetats i samarbete mellan avdelningarna. Finansministeriets tjänstemannaedningsgrupp har varit styrgrupp för beredningen.</p> <p>Finland har varit en framgångssaga under de senaste hundra åren. Under de kommande åren och årtiondena står Finland dock inför många svåra problem, såsom klimatförändringen, den åldrande befolkningen, den tekniska omvälvningen och den höga strukturella arbetslösheten. Dessutom är de offentliga finansernas buffertar inför nästa recession tunna små samtidigt som hållbarhetsproblemet ännu inte lösts.</p> <p>Genom politiska beslut kan man strukturera om samhället så att samhällsresurserna fördelas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Dessutom bör vi utnyttja de möjligheter som den tekniska utvecklingen och digitaliseringen för med sig. Vi bör också vara bättre förberedda på olika ekonomiska och samhällsliga risker och hot.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	February 2019	
Authors	Ministry of Finance		
Title of publication	Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro (A Self-Renewing, Resilient and Sustainable Society Contribution by the officials of the Ministry of Finance)		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 2019:11		
Subject	Economic policy. Governance policy		
ISBN PDF	978-952-251-992-4	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-992-4		
Pages	199	Language	Finnish
Keywords	Economic policy, fiscal policy, governance policy, general government finances, employment, productivity		
<p>Abstract</p> <p>In the document 'A Self-Renewing, Resilient and Sustainable Society', the key economic and governance policy issues for the coming parliamentary term are reviewed from the perspective of the Ministry of Finance. Development prospects for the coming parliamentary term are also analysed in the publication and there is discussion on the main challenges facing Finland and the policy choices associated with them. The publication has been jointly prepared by the Ministry's departments and the work was coordinated by the Ministry's Group of Directors.</p> <p>Finland has been a success story over the past century. However, in the coming years and decades, Finland is facing a number of difficult problems, such as climate change, ageing of the population, technological transformation and a high level of structural unemployment. Moreover, the fiscal buffers for the next downturn are slim and the sustainability problem remains unsolved.</p> <p>Structures of society can be renewed by political decisions so that Finland can focus its resources effectively and appropriately. We must also make full use of the opportunities created by technological advances and digitalisation. Finland must also be better prepared for the risks and threats facing its economy and society.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

SISÄLTÖ

LUKIJALLE	9
Kokoava arvio	10
Suomen tulee kehittää vahvuuksiaan ja hyödyntää mahdollisuutensa.....	10
Julkisen talouden vahvistamista tulee jatkaa.....	11
Millä keinoilla yhteiskunnan vakautta ja julkisen talouden kestävyyttä voidaan vahvistaa?.....	14
Taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin riskeihin ja uhkiin tulee varautua entistä paremmin.....	20
1 Suomen tulee kehittää vahvuuksiaan ja hyödyntää mahdollisuutensa	22
2 Julkisen talouden vahvistamista tulee jatkaa	26
2.1 Julkinen talous ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla	26
KEHIKKO 2.1 Miten kestävyysvajearvio on muuttunut kuluneen vaalikauden aikana.....	31
2.2 Julkinen talous on herkkä makrotalouden häiriöille.....	33
2.3 Tavoitteeksi julkisen talouden puskureiden ja kestävyuden vahvistaminen	39
3 Julkista taloutta voidaan vahvistaa välittömällä toimenpiteillä tai rakenteellisilla uudistuksilla	45
3.1 Julkisten menojen kasvua tulee hillitä.....	47
KEHIKKO 3.1 Myös työeläkemenot ovat julkisia menoja	51
3.2 Verokilpailu rajoittaa mahdollisuuksia verotuksen kiristämiseen	52
3.3 Rakenteellisilla uudistuksilla voidaan vahvistaa sekä talouskasvun edellytyksiä että julkista taloutta	57

4	Työllisyyden kohentaminen edellyttää lukuisia toimia	59
4.1	Hyvä suhdannetilanne näkyy työllisyydessä, mutta rakenteellinen työttömyys on korkea.....	60
4.2	Työnteon kannustimissa ja työn tarjonnan ja kysynnän yhteensopivuudessa on parannettavaa	70
5	Suotuisat puitteet investoinneille ja osaamiselle edistävät tuottavuuskehitystä	83
6	Verorakennetta tulisi muuttaa paremmin kasvua tukevaan suuntaan	96
6.1	Kasvua tukeva verorakenne on mahdollisimman neutraali.....	97
	Verotuksella voi olla useita, keskenään ristiriitaisiakin tavoitteita	97
6.2	Painopistettä tulisi siirtää työn verottamisesta kulutuksen verottamiseen	98
	Alennetuista arvonlisäverokannoista luopuminen tehostaisi verojärjestelmää	99
	Ympäristöverotusta on tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmastopolitiikkaa.....	101
6.3	Verotuksen on tuettava työllisyyttä ja osaamista.....	101
	Verotuksen progressio on kireää	102
6.4	Teknologinen kehitys muuttaa verotuksen toimintaympäristöä merkittävästi	104
6.5	Yritysverotuksen kilpailukyky on säilytettävä ja osinkoverotusta uudistettava	105
7	Julkista hallintoa on uudistettava yhteiskunnan vakauden ja eheyden turvaamiseksi	108
7.1	Kansalaisten osallisuutta ja luottamusta on vahvistettava	110
7.2	Julkisen hallinnon ohjauksen ja yhtenäisemmän valtioneuvoston vahvistaminen.....	113
7.3	Tietopolitiikka ja digitalisaatio mahdollistavat palvelujen uudistamisen	119
7.4	Tiedolla johtaminen osana julkisen hallinnon toiminnankehittämistä.....	125
8	Kuntien ja maakuntien tulee turvata peruspalvelujen yhdenvertaisuus ja parantaa toiminnan tehokkuutta	126
8.1	Kuntien eriytymiskehitys vaatii huomiota.....	127
8.2	Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksen jatkuvuus on varmistettava.....	132
8.3	Kuntien ja maakuntien tehtäviä ja velvoitteita ei ole varaa lisätä.....	134
8.4	Kuntien rahoitusjärjestelmässä ja taloussäännöksissä on kehitettävää.....	135
8.5	Kuntien rakennuskannan kuntoon ja rakennusinvestointeihin on kiinnitettävä huomiota	139

9	Finanssipolitiikan säännöt tukevat talouspolitiikan suunnittelua ja toimeenpanoa	142
9.1	Finanssipolitiikan säännöt ovat toimineet tyydyttävästi kuluvalle vaalikaudella.....	142
9.2	Tulevan vaalikauden finanssipolitiikan säännösten toimivuuteen on kiinnitettävä huomiota.....	145
	KEHIKKO 9.1 Millainen on hyvä finanssipolitiikan säännöstö ja mihin sellaista tarvitaan?	146
	KEHIKKO 9.2 EU:ssa yhteisesti sovitut säännöt asettavat reunaehdot julkisen talouden hoidolle	147
9.3	Valtiontalouden kehysjärjestelmä turvaa kestävän valtiontalouden hoidon ...	148
9.4	Valtion mahdollisuudet ohjata kuntataloutta ovat rajalliset	150
	KEHIKKO 9.3 Työttömyysvakuutusmaksun tempoilevuus voi kärjistä suhdanteita.....	152
10	Suomi osana EU:n taloudellista yhdentymistä	154
11	Erilaisiin riskeihin ja uhkiin tulee varautua entistä paremmin	162
11.1	Ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttää kustannustehokkaita toimia	162
11.2	Kotitalouksien velkaantumiseen tulisi tarvittaessa voida puuttua	169
11.3	Valtiontakausten ja -takuiden riskienhallintaa tulisi kehittää	175
11.4	Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuus on turvattava digitalisoidussa yhteiskunnassa	183
11.5	Elintärkeiden rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus tulee turvata kansallisesti	189
	Lähteet	193

LUKIJALLE

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa ”Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta” arvioimme tulevan vaalikauden talous- ja hallintopolitiikan lähtökohtia. Julkaisussa myös valotetaan tulevan vaalikauden kehitysnäkymiä ja keskustellaan keskeisistä haasteistamme ja niihin liittyvistä politiikkavalinnoista. Virkamiespuheenvuoron tarkoituksena on toimia keskustelupuheenvuorona seuraavan vaalikauden aikana tehtäville linjauksille ja luoda pohjaa välttämättömälle keskustelulle Suomen tulevaisuutta koskevista valinnoista.

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro on laadittu osastojen välisessä yhteistyössä. Valmistelusta on vastannut talouspolitiikan koordinaattori, ylijohdaja Sami Yläou-tinen, ja sen ohjausryhmänä on toiminut valtiovarainministeriön virkamiesjohtoryhmä. Raportin toimittamisesta julkaisukuntoon ovat vastanneet finanssiasiantuntija Ilari Ahola ja erityisasiantuntija Antto Korhonen.

Helmikuussa 2019

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä,



Martti Hetemäki

Martti Hetemäki

Kokoava arvio

Suomen tulee kehittää vahvuuksiaan ja hyödyntää mahdollisuutensa

Suomi on ollut menestystarina kuluneen sadan vuoden aikana. Maamme on noussut maailman vauraimpien maiden joukkoon vain muutaman sukupolven aikana. Menestyksen ja vahvan keskimääräisen talouskasvun taustalla ovat olleet toimiva demokratia ja sen kyky saada aikaan päätöksiä, vakaa, turvallinen ja luottamukseen perustuva yhteiskunta, panostaminen väestön koulutukseen, hyvinvointiin ja sosiaaliturvan luomaan turvaverkkoon, sekä luonnonvarojen hyödyntäminen. Nämä vahvuudet ovat tukeneet myös maamme selviämistä rajuistakin suhdannevaihteluista ja auttaneet kääntämään talouden ja yhteiskunnan rakenteita ravistelleet muutokset mahdollisuuksiksi, uusiksi liiketoiminnoiksi ja työpaikoiksi.

Seuraavien vuosien ja vuosikymmenten aikana Suomella on edessään monia vaikeita ongelmia, jotka vaativat ratkaisuja. Ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen, teknologinen murros ja maailmanpolitiikan jännitteet haastavat meidät ja muut läntiset demokratiat taloudellisesti ja poliittisesti. Suomi kohtaa erityisesti väestön ikääntymisen aiheuttamat paineet monia muita maita aiemmin. Maamme työikäinen väestö supistuu ja eläkemenot sekä julkisten palveluiden tarve kasvavat. Lisäksi rakenteellinen työttömyys on jäänyt korkealle tasolle ja tuottavuuden kasvu on hidastunut.

Edellä lueteltujen vahvuuksien ansiosta ja niitä kehittämällä Suomi voi ratkaista edessä olevat ongelmat, kääntää käynnissä olevat suuret yhteiskunnalliset murrokset hyödykseen ja pysyä kehittyneiden maiden eturintamassa. Tämä kuitenkin edellyttää, että pystymme myös tekemään ja toimeenpanemaan tarvittavia poliittisia päätöksiä. Poliittisilla päätöksillä voidaan uudistaa yhteiskunnan rakenteita siten, että yhteiskunnan voimavarat kohdentuvat tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Erityisesti koulutettu ja osaava työvoima luo tukevan perustan vaikeidenkin ratkaisujen etsimiseksi ja toteuttamiseksi. Lisäksi meidän tulee käyttää teknologisen kehityksen ja digitalisaation tuomat mahdollisuudet hyväksemme. Digitalisaatio tarjoaa mahdollisuuden sekä julkisen hallinnon että yritysten tuottavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantamiseen. Informaation reaaliaikaisuus ja sen laadun parantuminen voivat nopeuttaa merkittävästi mahdollisten ongelmien havaitsemista ja niiden korjaamista. Tietoon pohjaavat älykkäät ratkaisut, oppivat algoritmit ja robotiikka auttavat niukkojen resurssien kohdentamisessa tehokkaimmalla tavalla ja parantavat näin tuottavuuden kasvua.

Suomen julkisen talouden ja hallinnon merkittävimmät vahvuudet ja heikkoudet sekä mahdollisuudet ja uhat

VAHVUUDET	HEIKKOUEDET
<ul style="list-style-type: none"> – Toimiva demokratia ja hallinto – Vakaa, turvallinen ja luottamukseen perustuva yhteiskunta – Korkeasti koulutettu väestö – Kattavat ja laadukkaat julkiset palvelut – Kattavan sosiaalivakuutuksen luoma turvaverkko ja riskinkantokyky – Toimiva ja vakaa rahoitusjärjestelmä – Metsä-, kaivannais- ja vesivarannot, puhdas luonto 	<ul style="list-style-type: none"> – Epäedulliseen suuntaan kehittyvä väestörakenne – Julkisen talouden ohuet puskurit seuraavan taantumän varalle sekä suuret laki- ja sopimussidonnaiset velvoitteet – Korkea rakenteellinen työttömyys ja matala työllisyysaste – Harvaan asuttu maa – Asumisen kalleus kasvukeskuksissa – Poikkihallinnollisen yhteistyön vähäisyys
MAHDOLLISUUDET	UHAT
<ul style="list-style-type: none"> – Uusien teknologioiden, digitalisaation ja tietovarantojen hyödyntäminen – Palvelujärjestelmän ja sosiaaliturvan uudistaminen – Työvoiman toimialoittaisen, ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden edistäminen – Suotuisan investointiympäristön vahvistaminen – Parhaista kansainvälisistä käytännöistä oppiminen 	<ul style="list-style-type: none"> – Maailmantaloudesta tai -politiikasta Suomeen leviävät häiriöt – Ilmastonmuutos – Uudistuskyyvyttömyys – Yhteiskunnallisten erojen kärjistyminen – Alueellinen eriytyminen – Digitaaliseen toimintaympäristöön kohdistuvat uhat ja häiriöt

Julkisen talouden vahvistamista tulee jatkaa

Julkisen talouden puskurit ovat ohuet eikä kestävyysongelmaa ole ratkaistu

Pitkään alijäämäisenä pysynyt julkinen talous on tasapainottumassa vahvan suhdanne nousun ja toteutettujen sopeutustoimien ansiosta. Talouskasvu on kuitenkin hidastumassa ja seuraavan taantumankaan mahdollisuutta tulevilla vaalikaudella ei voi sulkea pois. Julkinen talous on huomattavasti heikommassa tilanteessa kohtaamaan seuraavan

taantumana kuin ennen vuonna 2008 alkanutta finanssikriisiä. Vuonna 2008 julkisen velan suhde BKT:hen oli alle 33 %, kun se nyt on lähes 60 %. (Ks. tarkemmin luku 2.1.)

Rakenteellisesti alijäämäinen julkinen talous ja kasvanut velkasuhde sekä suuret takausvastuut ovat heikentäneet julkisen talouden kykyä sietää häiriöitä, jotka leviävät Suomeen tyypillisesti maailmantaloudesta. Jo keskikokoinen taantuma ajaisi Suomen julkisen talouden alijäämän EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen kolmen prosentin alijäämärajan yli. Myös velkasuhteen 60 prosentin viitearvo ylittyisi nopeasti. Suidannetta kärjistävien sopeutustoimien välttäminen seuraavassa taantumassa edellyttäisi julkisen talouden vahvistamista korkeasuhdanteessa. (Ks. tarkemmin luku 2.2.)

Julkisen talouden kestävyysongelmaa ei ole vielä saatu ratkaistua. Kestävyysvaje johtuu siitä, että eläke-, terveys- ja hoivamenot kasvavat vuosittain ilman uusia päätöksiä nykyisen lainsäädännön perusteella. Siten vuosittain tarvittaisiin uusia sopeutustoimia, jotta julkisen talouden alijäämä ja velka eivät kasvaisi. Valtiovarainministeriön tuoreen, joulukuussa 2018 laaditun, arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on lähes neljä prosenttia suhteessa BKT:hen eli 10 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Kestävyysvajearvioon liittyy kuitenkin aina merkittävää epävarmuutta.

Yhtäältä kestävyysvajetta on kyetty pienentämään mittavien sopeutustoimien ja eläkeuudistuksen avulla. Toisaalta sitä ovat kasvattaneet uusi väestöennuste ja laskennassa käytettyjen oletusten tarkentuminen. Lisäksi on syytä huomata, että monien tehtyjen ja tekeillä olevien rakenteellisten uudistusten vaikutuksia ei ole vielä huomioitu kestävyysvajelaskelmassa. Kestävyysvajelaskelmassa ei ole huomioitu maakunta- ja sote-uudistukselle asetettua tavoitetta hillitä kustannusten kasvua 3 mrd. eurolla, eikä julkisen talouden tehostamiselle asetettua 1 mrd. euron säästöä tavoitetta. Toiseksi vasta myöhemmin on nähtävissä, kuinka suurelta osin viime aikoina nähty työllisyyden kasvu jää pysyväksi myös matalasuhdanteessa ja kuinka suurelta osin kyseessä on vain tilapäinen hyvästä suhdannetilanteesta johtuva ilmiö. (Ks. tarkemmin kehikko 2.1).

Tavoitteeksi julkisen talouden puskureiden ja kestävyiden vahvistaminen

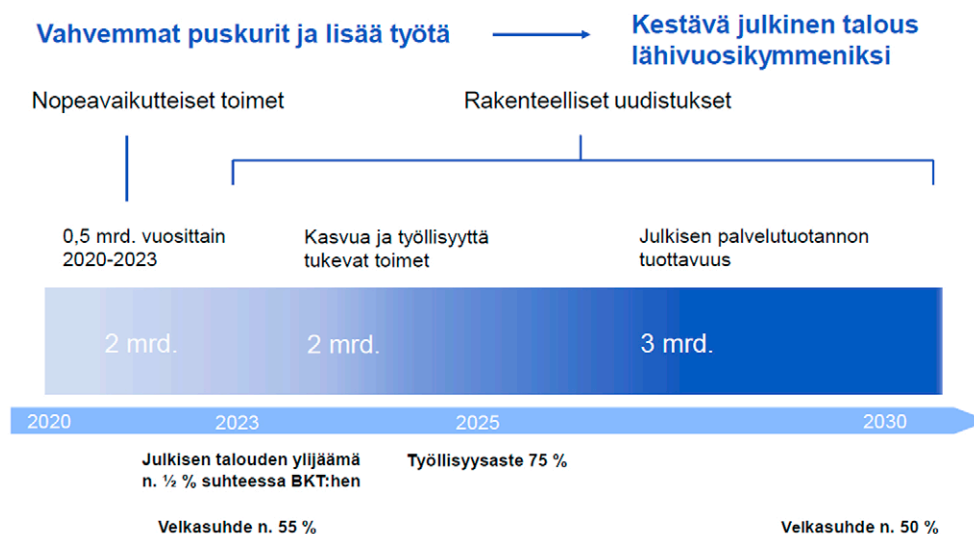
Julkisen talouden tulisi olla ylijäämäinen seuraavan hallituskauden aikana, mikäli talouspolitiikan lähtökohdaksi otetaan julkisen talouden puskureiden ja kestävyiden vahvistaminen. Tästä näkökulmasta julkista taloutta tulisi vahvistaa suurin sopeutustoimin yhteensä vähintään 2 mrd. eurolla vuoteen 2023 mennessä. Tuoreimpien ennusteiden valossa tämä johtaisi noin puolen prosentin ylijäämään julkisessa taloudessa. Laskelma tarkentuu, kun valtiovarainministeriö julkaisee seuraavan kokonaistaloudellisen ennusteen maaliskuun lopulla.

Julkista taloutta nopeasti vahvistavat toimet ovat tärkeitä, jotta julkiseen talouteen ehditään kerätä puskureita seuraavan taantuman varalle. Ilman uusia päätöksiä julkinen talous heikkenee, kun väestön ikääntyminen kasvattaa vuosi vuodelta eläke-, terveys- ja hoivamenoja. Lisäksi rakenteellisten uudistusten vaikutuksiin liittyy epävarmuutta ja ne alkavat kantaa hedelmää vasta pidemmällä aikavälillä.

Jotta julkisen talouden kestävyys voidaan turvata myös pidemmällä aikavälillä, on välttämätöntä jatkaa rakenteellisten uudistusten toteuttamista. 2020-luvun loppuun mennessä tulisi tavoitella julkisen talouden vahvistamista rakenteellisten uudistusten avulla yhteensä noin 5 mrd. eurolla. Tavoitteeseen voidaan päästä, jos varmistetaan, että maakunta- ja sote-uudistus hillitsee kustannusten kasvua tavoitellusti 3 mrd. eurolla ja päätetään toimista, joiden avulla työllisyysaste voi nousta 75 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Kolmen prosenttiyksikön kasvu työllisyysasteessa edellyttäisi noin 100 000 työllisen lisäystä nykytasolta.

Edellä kuvattua suositusta tavoitekokonaisuudeksi on havainnollistettu oheisessa kuviossa. Suositellulla tavoitekokonaisuudella turvataan julkisen talouden vakaus lähivuosikymmeniksi, mutta se ei riitä kattamaan koko pitkän aikavälin kestävyysvajetta. Siksi kestävyysvajeen umpeen kuromisessa riittää tehtävää myös tuleville vaalikausille. (Ks. tarkemmin luku 2.3.)

On sovittu, että työeläkejärjestelmän kestävyyttä arvioidaan säännöllisesti. Mikäli eläkejärjestelmän kestävyys näyttää vaarantuvan, tulee tarvittaviin toimiin ryhtyä tarpeeksi ajoissa. Nykyinen eläkemaksun taso on jo varsin korkea, joten sen nostamiseen ei ole varaa. Pikemminkin tulee valmistautua tekemään uudistuksia, joiden avulla voitaisiin laskea eläkemaksuja nykyisestä. Näin voitaisiin tarvittaessa tehdä tilaa valtion keräämien verojen korottamiselle. (Ks. tarkemmin kehikko 3.1)



Julkisen talouden hoitoa ei voida laskea ennustettua vahvemman talouskasvun varaan. Kestävä ja ennustettua nopeampi talouskasvu on kuitenkin mahdollista ja voi paikata julkisen talouden rahoitusvajetta, jos työllisyyden ja tuottavuuden kasvuedellytyksiä kyetään vahvistamaan esimerkiksi poliittisin päätösin. Tämä edellyttää kuitenkin haasteen mitta-luokan kanssa linjassa olevia uudistuksia. Lisäksi rakenteellisten uudistusten vaikutukset voidaan ottaa huomioon sopeutustoimien tarvetta vähentävänä tekijänä vain, mikäli ne voidaan viedä valtiontalouden menokehukseen valtiovarainministeriön hyväksymien las-kelmien perusteella.

Tulevalla vaalikaudella finanssipolitiikan lähtökohdaksi tulisi ottaa julkisen talouden ra-hoitusasemalle asetettava tavoite, 0,5 prosentin ylijäämä suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Sen mukaan mitoitettaisiin valtion, tulevien maakuntien, kuntien ja sosiaaliturvarahasto-jen rahoitusasematavoitteet, valtiontalouden menokehys ja hallitusohjelman veropoliitti-set linjaukset. Tavoitteenasettelussa on myös huomioitava kaikki ne reunaehdot, joita EU- ja kotimainen lainsäädäntö asettavat. Lisäksi julkisen talouden näkymiä tulee tarkastella vuosittain julkisen talouden suunnitelman (JTS) laadinnan yhteydessä. Tällöin hallituksen tulisi päättää korjaavista toimenpiteistä, mikäli näyttää siltä, että tavoitteita ei olla saavut-tamassa. (Ks. tarkemmin luku 9.)

Millä keinoilla yhteiskunnan vakautta ja julkisen talouden kestävyyttä voidaan vahvistaa?

Menopaineita tulee hillitä ja verotukia tarkastella kriittisesti

Julkista taloutta voidaan vahvistaa nopeasti menoja leikkaamalla ja verotusta kiristämällä. Väestön ikääntyminen lisää julkisia menoja joka vuosi usean vuosikymmenen ajan. Julkis-ten menojen määrään ja kohdentumiseen täytyy kiinnittää huomiota myös jatkossa, jotta menojen kasvu kyetään asettamaan talouden kantokyvyn mukaiseksi ja samalla ottamaan huomioon kaikkien väestöryhmien tarpeet. Lisäksi tulevalla vaalikaudella ilmenevien uu-sien menotarpeiden rahoitus tulee kattaa menoja uudelleenkohdentamalla. Menoleikka-ukset tulee mahdollisuuksien mukaan kohdentaa siten, että ne eivät heikennä talouskas-vun edellytyksiä.

Kun etsitään keinoja julkisen talouden vahvistamiseksi, on verotusta mahdollista kiristää vain hyvin rajallisesti, jotta ei heikennetä talouskasvua ja työllisyyttä. Mahdollisia veron-kiristyksiä harkittaessa tulee ottaa huomioon kansainvälinen verokilpailu sekä verotuksen vaikutukset työnteon ja yritystoiminnan kannustavuuteen. Vähiten haitallista olisi kohdis-taa veronkorotukset kuluttamisen ja kiinteistöjen verotukseen. Verotuloja voidaan myös lisätä karsimalla tehottomia verotukia. Kasvun edellytyksiä parantava verorakenne tukee

julkisen talouden kestävyttä. Kestävyysvajeen vuoksi verotusta ei tule nettomääräisesti keventää. (Ks. tarkemmin luku 3.)

Työnteon kannustimia ja työn tarjonnan ja kysynnän yhteensopivuutta on parannettava

Työelämässä mukanaolo ehkäisee syrjäytymistä. Korkea työllisyysaste on siten keskeinen tavoite, kun halutaan turvata yhteiskunnan vakaus ja julkisen talouden rahoituspohja. Työllisyyden tukemisen tärkeys korostuu, kun työikäisen väestön määrä supistuu. Lisäksi Suomen työllisyysaste on matalampi kuin muissa Pohjoismaissa. Työllisyyttä voidaan lisätä alentamalla työttömyyttä, kannustamalla työvoiman ulkopuolella olevia työelämään tai edistämällä työperäistä maahanmuuttoa. Myös korkeampi syntyvyys lisäisi työllisten määrää pitkällä aikavälillä, mutta syntyvyyteen vaikuttaminen on vaikeaa.

Työllisyyttä voidaan kohentaa uudistamalla sosiaaliturvan, verotuksen ja palvelujärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta, joka vaikuttaa mm. työnteon kannustimiin. Tämä tulee tehdä julkisen talouden kannalta kestäväällä tavalla. Lisäksi tulee kriittisesti tarkastella, miten työvoimapolitiikan nykyiset resurssit voitaisiin kohdistaa entistä vaikuttavammin. Työvoimapolitiittisia toimia ei tule kohdentaa sinne, missä työllistyminen tapahtuisi ilmankin.

Työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuden varmistamiseksi ihmisten toimialoittaista ja ammatillista liikkuvuutta tulisi helpottaa, mutta toimien kustannustehokkuuteen pitää kiinnittää huomiota. Esimerkiksi jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia voitaisiin edistää työuran aikana. Erityisesti tarve koskee sellaisia henkilöitä, joiden osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden vaatimuksia. Työvoiman alueellista liikkuvuutta voidaan pyrkiä edistämään parantamalla asuntomarkkinoiden toimivuutta. Lisäksi vain perusasteen koulutuksen varassa olevien määrää tulisi vähentää.

Ikääntyneiden työllisyyttä olisi mahdollista edelleen nostaa tukemalla työelämässä pysymistä ja rajoittamalla varhaisen työelämästä poistumisen reittejä. Nuorten kohdalla voitaisiin pyrkiä nopeuttamaan opintoihin pääsyä ja opintoaikoja. Lisäksi olisi mahdollista parantaa pienten lasten äitien työllisyyttä perhevapaaudistuksella, mutta toisaalta esimerkiksi päivähoidon kustannusten kasvu heikentäisi julkista taloutta. (Ks. tarkemmin luku 4.)

Suotuisat puitteet investoinneille ja osaamiselle edistävät tuottavuuskehitystä

Tuottavuuskehitystä voidaan ensisijaisesti edistää huolehtimalla siitä, että Suomi on houkutteleva investointiympäristö. Tällöin talouteen saadaan uutta tuottavampaa pääomaa ja ulkomaisia investointeja. Kansainvälisesti toimivien yritysten laajempi toiminta Suomessa voisi myös edistää tiedon ja parhaiden käytäntöjen leviämistä Suomeen. Ylipääntään kansainvälisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan tulosten tehokkaampi hyödyntäminen olisi kannattavaa.

Työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen heikon tuottavuuden yrityksistä kohti paremman tuottavuuden yrityksiä lisää tuottavuutta. Siten tuottavuutta voidaan kohentaa välillisesti lisäämällä työvoiman alueellista, ammatillista ja muuta liikkuvuutta. Myös yritysten välisestä terveestä kilpailusta huolehtiminen on tärkeää. Tältä kannalta on olennaista, että uudet yritykset pääsevät markkinoille esteettä ja tuottamattomat yritykset lopettavat toimintansa ja niihin sitoutuneet resurssit vapautuvat tuottavien yritysten käyttöön.

Tietotaloudessa kasvu syntyy usein vuorovaikutuksesta. Tiiviissä kaupungissa eri alojen osaamisen törmäminen luo uusia kasvun lähteitä. Siten tuottavuuden kasvua voidaan edistää purkamalla kaupunkimaisen ympäristön kasvun esteitä sekä sujuvoittamalla kaa-voitusta ja rakentamista. (Ks. tarkemmin luku 5.)

Verorakennetta tulisi muuttaa paremmin kasvua tukevaan suuntaan

Taloukasvua ja työllisyyttä voidaan edistää neutraalilla, selkeällä ja ennustettavalla verojärjestelmällä. Verorakennetta voidaan muuttaa paremmin taloukasvua ja työllisyyttä tukevaan suuntaan siirtämällä verotuksen painopistettä työn verotuksesta kulutuksen verotukseen. Kulutusverojen painotuksen kasvattaminen voidaan tehdä esimerkiksi korottamalla alennettuja arvonlisäverokantoja, mikä lisää samalla verojärjestelmän tehokkuutta. Työn verotuksessa kireän marginaaliverotuksen lieventäminen kannustaisi osaamisen hankkimiseen ja purkaisi kannustimia muuntaa ansiotuloja pääomatuloiksi.

Teknologisen kehityksen aiheuttamat muutokset ja mahdollisuudet tulee ottaa huomioon ja hyödyntää verojärjestelmää kehitettäessä. Samalla on varmistettava verotuksen toimitamiseen tarvittavien tietojen saamisen edellytykset. Yritysverotuksen kansainvälisestä kilpailukyvyistä on huolehdittava ja veropohja turvattava. Lisäksi osinkoverotusta olisi uudistettava siihen liittyvien ongelmien korjaamiseksi. (Ks. tarkemmin luku 6.)

Julkisen hallinnon on yhdessä varmistettava julkisen talouden kestävyys

Julkista hallintoa ja sen palveluja on kehitettävä kokonaisuutena. Valtionhallinnon, tulevien maakuntien ja kuntien välisen uudistuvan työnjaon ja yhteistyön tehokas toimeenpano on varmistettava, jotta julkisen talouden kestävyys voidaan turvata. Hallinnon eri tasoille annettavien tehtävien tarkoituksenmukaista jakoa ja palvelurakenteen kehittämistä määrittävät palveluiden toimivuus, kustannustehokkuus ja julkisen talouden kestävyys. Uudistusten toimeenpanossa on tunnistettava, millä hallinnon tasolla parhaiten varmistetaan yhteiskunnan perustoimintojen jatkuvuus, missä on saavutettavissa parhaiten tuottavuushyötyjä ja miten varmistetaan toimivat ja tehokkaat palvelut. Uudistuksista on lisäksi käytävä mahdollisimman avointa julkista keskustelua.

Valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja julkisen hallinnon avoimuutta on lisättävä

Hyvä ja tehokas julkinen hallinto luo edellytyksiä yhteiskunnan ja talouden kehitykselle. Hallituskauden onnistumisen edellytys on strategisesti tärkeimpien tavoitteiden tunnistaminen. Heti hallituskauden alussa tarvitaan hallituksen ja ministeriöiden yhteinen tulkinta hallitusohjelmasta sekä selvät ratkaisut vastuista, resursoinnista ja toimintatavoista. Tätä tulkintaa on vahvistettava ja ylläpidettävä jatkuvalla viestinnällä. Yhteisen tilannekuvan ja vuorovaikutuksen tukemiseksi tarvitaan luontevia ja säännöllisiä tilaisuuksia poliittisen johdon ja virkamiesten dialogille. Samalla valtioneuvoston kykyä toimia yhtenäisenä kokonaisuutena on vahvistettava. Vain määrätietoisella ministeriöiden yhteisellä ohjauksella ja osaamisen ja resurssien kohdentamisella sekä viestinnällä voidaan ratkaista vaikeita poikihallinnollisia ongelmia ja toteuttaa laaja-alaisia uudistushankkeita.

Vakaan ja eheän yhteiskunnan ja toimivan julkisen sektorin toiminnan keskiössä on kansalaisten ja hallinnon välinen luottamus. Luottamusta on rakennettava yhteisten eettisten ja hyvää hallintoa ohjaavien periaatteiden varaan voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Julkisen hallinnon tuottaman tiedon on oltava helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä. Hallinnon asiakirjojen, palveluiden ja uudistusten tulee olla selkeitä ja ymmärrettäviä, jotta ne ovat aidosti julkisia. Asioista tulee kertoa jo valmistelun alkuvaiheessa, jotta ratkaisuihin on aidosti mahdollista vaikuttaa. Kansalaisten osallistuminen päätöksenteon valmisteluun ja palvelujen suunnitteluun tulee mahdollistaa nykyistä paremmin. (Ks. tarkemmin luku 7.)

Digitaalisten toimintatapojen ja sähköisen asioinnin kehittämistä on jatkettava

Hallituksen on tärkeää toteuttaa ja tukea tuottavuuden parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä, joilla uudistetaan julkisen hallinnon toimintaa ja hillitään julkisten menojen kasvua. Hallinnon digitaalisen toiminnan ja palvelujen tehokkaassa tuottamisessa keskeistä ovat tiedon laatu ja yhteentoimivuus sekä toimivat ja turvalliset tietojärjestelmäkokonaisuudet. Viranomaisten tulisi tarjota kansalaisille ja yrityksille saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja. Yritykset tulisi velvoittaa niiden käyttöön viranomaisasioinnissaan. Kansalaisia tulisi ohjata ja tukea digitaalisten palvelujen käytössä, jotta niistä tulisi käytetyin asiointitapa. (Ks. tarkemmin luku 7.3.)

Tietopolitiikkaa tarvitaan tiedon ja tekoälyn tehokkaaseen hyödyntämiseen

Tiedon nykyistä sujuvampaa vaihtoa eri toimijoiden sekä tietovarantojen ja rekisterien välillä on tuettava tietopolitiikan keinoin, kuten uusilla palvelukokonaisuuksilla ja lain-säädännöllä. Myös nopeasti kehittyvän teknologian, kuten tekoälyn, mahdollisuudet on hyödynnettävä. Näin olisi mahdollista saada Suomen kattavat tietovarannot vieläkin tehokkaammin hyötykäyttöön yksityisen ja julkisen sektorin palvelukehityksessä sekä julkisen hallinnon johtamisessa ja ohjauksessa. Tämä edellyttää yhtenäisiä, kansainvälisesti

sovittuja eettisiä ja oikeudellisia periaatteita ja käytäntöjä tiedon hallinnasta ja luovutuksesta, selkeitä tietojen maksullisuuden perusteita sekä eri toimijoiden roolien selkiyttämistä. (Ks. tarkemmin luku 7.3.)

Kuntien eriytymiskehityksen hallintaa varten tarvitaan laaja tilannearvio

Maakunta- ja sote-uudistus sekä pitkälti väestökehityksestä seuraava kuntien eriytymiskehitys muokkaavat kuntien roolia ja niiden taloudellista kantokykyä merkittävästi. Maakunta- ja sote-uudistus keventää kuntien tehtäviä, lieventää menopaineita ja muuttaa rahoituksen rakennetta. Uudistuksen jälkeenkin kuntien elinvoima ja mahdollisuudet järjestää palveluita kuitenkin eriytyvät väestökehityksen johdosta.

Muutokset nostavat esiin kysymykset kansalaisten palveluiden saatavuuden ja niiden rahoituksen yhdenvertaisuudesta sekä julkisten varojen tehokkaasta käytöstä. Kuntien tulevaisuuden näkymistä on perustelua tehdä kokonaisvaltainen, tuoreimpiin väestöennusteisiin sekä erillisiin selvityksiin ja tutkimuksiin perustuva yhtenäinen kansallinen tilannekuva-arvio. Sen pohjalta olisi johdonmukaista tehdä yli hallituskausien ulottuvat ja parlamentaariseen valmisteluun perustuvat politiikkavalinnat siitä, millä keinoilla sekä kasvavien että väestöä menettävien kuntien erilaiset ongelmat kyetään jatkossa hallitsemaan.

Erikokoisten ja eri tilanteessa olevien kuntien ongelmia ei kyettä ratkaisemaan samoilla keinoilla. Sen sijaan tarvitaan useampien toisiaan täydentävien toimenpiteiden kokonaisuus. On tutkittava, mitä voidaan saavuttaa kuntarakenteita vahvistamalla ja miten kuntien rahoitusta ja kuntien välisten erojen tasausta voidaan kehittää vastaamaan erilaisia tarpeita. Samalla on arvioitava sitäkin, mitkä ovat perustuslain reunaehdot lakisääteisten peruspalvelujen järjestämiselle eri tavoin erilaisissa kunnissa ja voisiko kunnilla olla jatkossa erilaisia tehtäviä. Lisäksi nykyistä pitkäjänteisemmällä, koordinoitummalla ja monimuotoisemmalla kaupunkipolitiikalla voidaan osaltaan vastata kaupunkien kehittämistarpeisiin.

Lähtökohtana on jatkossakin, että kuntien talous ei kestä tehtävien lisäämistä tai laajentamista, ellei vastaavasti joitain muita tehtäviä vähennetä. Merkittävä kustannusriski piilee kuntien rakennuskannassa. Sen tervehdyttäminen ja korjausvelan pienentäminen vaativat kunnilta nykyistä määrätietoisempaa ja suunnitelmallisempaa päätöksentekoa ja työtä. Väestökehitys osaltaan pakottaa palveluverkon uudelleenarviointiin. Valtio voi tukea tätä työtä edistämällä kuntien rakennuskantaa ja tilojen käyttöä koskevan tietopohjan käytettävyyttä ja tiedolla johtamisen edellytyksiä. (Ks. tarkemmin luku 8.)

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksen jatkuvuus on varmistettava

Jotta julkisen talouden ikääntymisestä aiheutuvia menopaineita voidaan hallita ja palveluiden yhdenvertaisuus turvata, on välttämätöntä, että vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä siirretään kuntia vahvemmille järjestäjille. Siten maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpano ja jatkuvuus on varmistettava seuraavalla hallituskaudella. Uudistuksen tulee mahdollistaa poikkihallinnollinen ja ilmiölähtöinen palveluiden kehittäminen. Mallista riippumatta uudistuksen tulee myös sisältää rahoituskehys, joka hillitsee kustannusten kasvua 3 mrd. eurolla. Uudistuksen toimeenpanon onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että maakunnissa jo tehty valmistelutyö hyödynnetään täysimääräisesti.

Uudistuksen toimeenpanossa tulee kiinnittää huomiota erityisesti palveluiden integraatioon, tiedolla johtamisen edellytyksiin, digitalisaation mahdollisuuksiin sekä kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen perustuvan ohjauksen toimivuuteen. Nämä ovat edellytyksiä kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen saavuttamiselle ja kansalaisten yhdenvertaisten palvelujen turvaamiselle. Uudistuksen toimeenpanossa on varmistettava myös koko julkisen hallinnon selkeä työnjako: päällekkäistä hallintoa ei saa synnyttää. Erityisesti on kiinnitettävä huomioita kunnan ja maakunnan välisiin yhdyspintoihin ja arvioitava palvelujen tarkoituksenmukaisia järjestämistapoja, kuten sitä, voidaanko jonkin tehtävän hoito jakaa maakunnan ja suurempien kuntien välillä. (Ks. tarkemmin luku 8.)

Euroalueen jäsenmailla tulee olla vastuu oman talouspolitiikkansa seurauksista

Suomen tavoitteena Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n kehittämisessä tulee olla rahaliitto, joka on vakaa sekä taloudellisesti että poliittisesti. EU:n talouspolitiikan koordinaatiolla on tärkeä rooli, mutta sen tulee kunnioittaa kansallista talouspoliittista itsemääräämisoikeutta ja demokraattisia vastuusuhteita. EMU:n rakenteita tulee kehittää siten, että yhden jäsenvaltion talouspoliittiset virheet eivät kaadu muiden maiden kannettavaksi. Jotta nämä tavoitteet toteutuisivat, yksityisen sektorin riskien hajauttamista tulee kehittää pankki- ja pääomamarkkinaunionin kautta. Euroalueen kriisinhallintakehikon perustana tulee olla toimiva sijoittajanvastuu ja markkinakuri, jotta tarpeen tullen valtion yksityisten velkojen uudelleenjärjestely olisi hallittua. EU:n finanssipolitiikan kehikko on muodostunut useiden uudistusten ja tarkennusten jälkeen monimutkaiseksi, ja sitä tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan. EU:n toiminnan ja budjetin tulisi tähdätä eurooppalaisen lisäarvon tuottamiseen. (Ks. tarkemmin luku 10.)

Taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin riskeihin ja uhkiin tulee varautua entistä paremmin

Ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttää kustannustehokkaita toimia

Ilmastonmuutos uhkaa vakavasti tulevien sukupolvien hyvinvointia. Suomen on oltava eturintamassa vaatimassa kansainvälisiä toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Yhteiskunta joutuu sopeutumaan ilmastonmuutokseen ja yksityinen sektori joutuu kantamaan suurimman osan sopeutumiskustannuksista. Toisaalta muutos luo myös mahdollisuuksia, joista suurimman hyödyn korjaavat teknologisesti vahvat edelläkävijät.

Kustannustehokkuus on nostettava kansallisen ilmastopolitiikan keskeiseksi periaatteeksi. Näin turvataan se, että kansalaisille, yrityksille ja julkiselle taloudelle aiheutuvat kustannukset jäävät mahdollisimman pieniksi ja taloudellisia resursseja riittää muuhun käyttöön. Ennen uusien ohjauskeinojen käyttöönottoa tulisi huolellisesti selvittää niiden vaikuttavuus, kustannustehokkuus, toteuttamiskelpoisuus ja keskinäinen yhteensopivuus. Myös ilmastopolitiikan kansallista koordinaatiota tulisi lisätä sekä muodostaa hallinnonalojen yhteinen tutkimukseen perustuva näkemys ilmastopolitiikan periaatteista ja kustannustehokkaista ohjauskeinoista. Lisäksi rahoitusjärjestelmää tulisi kannustaa hinnoittelemaan tehokkaasti ilmastonmuutoksesta mahdollisesti aiheutuvat luotto-, markkina- ja operatiiviset riskit. Tämä edellyttää muun muassa nykyistä parempaa informaatiota yritysriskejä arvioitaessa. (Ks. tarkemmin luku 11.1.)

Kotitalouksien velkaantumiseen tulisi tarvittaessa voida puuttua

Suomalaisten kotitalouksien velkaantuminen on kasvanut huomattavan nopeasti. Jatkuessaan kehitys on riski, kun seuraava taantuma koittaa. Tällöin kotitaloudet voivat joutua leikkaamaan kulutustaan selviytyäkseen veloistaan. Tällä hetkellä Suomessa ei ole käytettävissä makrovakaavälineitä, jotka rajoittaisivat kotitalouksien liiallista velkaantumista tehokkaasti. Siten tällaisista uusista välineistä tulisi säätää, jolloin ne voitaisiin ottaa tarvittaessa käyttöön. Rajoitteiden tulisi koskea kattavasti kaikkia pankeilta ja muilta lainantajilta otettuja lainoja sekä epäsuoraa velkaantumista, kuten taloyhtiölainoja. Säännösten tulisi myös selkeämmin kannustaa kaikkia luotonantajia arvioimaan asianmukaisesti asiakkaan todellinen velanhoitokyky. (Ks. tarkemmin luku 11.2.)

Valtiontakausten ja -takuiden riskienhallintaa tulisi kehittää

Valtiontakaukset ja -takuut ovat kasvaneet viime vuosina voimakkaasti. Ne ovat myös keskittyneet harvoille asiakkaille ja toimialoille. Siten maailmantaloudesta Suomeen leviävä häiriö voisi aiheuttaa suuriakin takaustappioita. Kasvaneet takaus- ja takuuvastuut edellyttävät niiden riskienhallinnan kehittämistä. Osana tätä vastuiden myöntämismenettelyjä

tulisi kehittää. Vastuiden riskeistä ja kustannuksista tarvittaisiin päätöksenteon tueksi kattavat arviot, ja arviointiprosessin tulisi olla yhdenmukainen kaikilla hallinnonaloilla. Lisäksi tulisi harkita menettelyjä valtioneuvoston ja -takuisiin liittyvien riskien rajaamiseksi. Myös takausmaksujen käytön kattavuutta tulee lisätä. (Ks. tarkemmin luku 11.3.)

Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuviin uhkiin ja häiriöihin tulee varautua

Digitaaliseen toimintaympäristöön vaikuttavat uhkat ja häiriöt ovat lisääntyneet viime vuosina. Yhteiskunnan kaikessa toiminnassa olemme kasvavassa määrin riippuvaisia tietojen jatkuvan käytettävyyden ja oikeellisuuden turvaamisesta sekä teknisten järjestelmien ja yhteistyöverkoston toimivuudesta. Suomella ei kuitenkaan ole kaikilta osin riittävää kansallista toimintakykyä, jolla voidaan varmistaa yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiden toimintojen jatkuvuus myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Jotta nämä puutteet voitaisiin korjata, tulisi lainsäädäntöä täsmentää ja luoda tarvittavat kansalliset varajärjestelyt. Erityisesti elintärkeiden rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus tulee turvata kansallisesti. Vastaavasti tulee turvata julkisen hallinnon taloudellisten voimavarojen hankkiminen ja kohdentaminen, julkisen hallinnon henkilövoimavarojen saatavuus sekä näiden toimintojen kannalta keskeiset tietovarannot, tietojärjestelmät ja tietoliikenne-ratkaisut. (Ks. tarkemmin luvut 11.4 ja 11.5.)

1 Suomen tulee kehittää vahvuuksiaan ja hyödyntää mahdollisuutensa

- Suomi on ollut menestystarina kuluneen vuosisadan aikana. Maamme on noussut maailman vauraimpien maiden joukkoon vain muutaman sukupolven aikana.
- Menestyksen taustalla ovat mm. olleet toimiva demokratia, vakaa, turvallinen ja luottamukseen perustuva yhteiskunta sekä väestön koulutukseen ja hyvinvointiin panostaminen.
- Toisaalta väestön ikääntyminen supistaa työikäisen väestön määrää ja lisää mm. julkisten palveluiden tarvetta. Suomen rakenteellinen työttömyys on jämähtänyt korkealle tasolle ja tuottavuuden kasvu on hidastunut.
- Suomen tulee hyödyntää vahvuuksiaan sekä käyttää mm. teknologisen kehityksen ja digitalisaation tuomat mahdollisuudet hyväksi. Digitalisaatio tarjoaa esimerkiksi mahdollisuuden julkisen hallinnon kustannusvaihtavuuden parantamiseen.
- Suomessa on tehtävä monia valintoja pystyäksemme parantamaan pidemmän aikavälin kasvunäkymiä. Keskeistä on luoda suotuisat puitteet työllisyyden, tuottavuuden ja investointien kasvulle. Johdonmukaisella politiikalla pystytään vaikuttamaan siihen, että talouden kasvupotentiaali kehittyy suotuisasti ja että kaikki resurssit voidaan hyödyntää tehokkaasti.

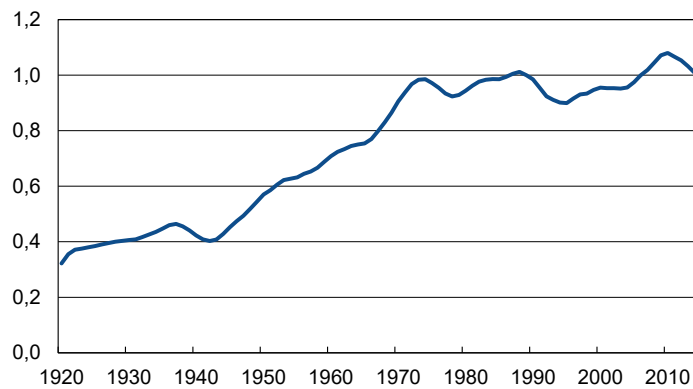
Suomi on ollut menestystarina monella mittarilla

Suomi on ollut monella tapaa huikea menestystarina kuluneen vuosisadan aikana. Köyhä ja maatalousvaltainen Suomi on noussut Euroopan reuna-alueelta maailman vauraimpien maiden joukkoon ja pohjoismaiseksi hyvinvointiyhteiskunnaksi vain muutaman sukupolven aikana. Vielä 1900-luvun alkupuolella Suomen BKT asukasta kohden oli alle puolet pohjoismaisten verrokkien Ruotsin ja Tanskan ja vain kolmannes esimerkiksi Iso-Britannian

ja Yhdysvaltojen tasosta (ks. kuvio 1.1). Suomi kuroi umpeen näitä elintasoeroja erityisesti 1950-luvulla alkaneen muita nopeamman talouskasvun turvin ja Suomen elintaso yli kymmenkertaistui sadassa vuodessa (ks. kuvio 1.2). (Pohjola, 2017a; Maddison Project Database, 2018).

Kuvio 1.1

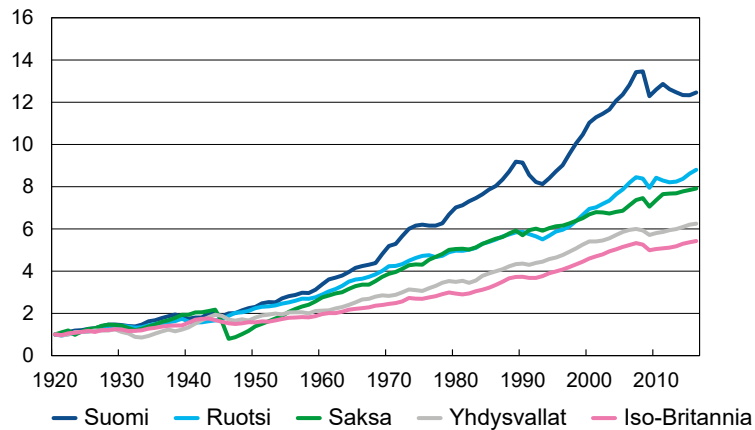
Suomen BKT suhteessa Iso-Britannian BKT:een ostovoimakorjattu BKT asukasta kohden 5 vuoden liukuva keskiarvo



Lähde: Maddison Project Database 2018

Kuvio 1.2

Pitkän aikavälin talouskasvu BKT asukasta kohden, indeksi 1920 = 1



Lähde: Maddison Project Database 2018

Menestyksen ja vahvan keskimääräisen talouskasvun taustalla ovat olleet toimiva demokratia, vakaa, turvallinen ja luottamukseen perustuva yhteiskunta, sekä panostaminen väestön koulutukseen, hyvinvointiin ja sosiaaliturvan luomaan turvaverkkoon. Lisäksi on rakennettu julkisia palvelurakennuksia, liikenneväyliä ja kunnallistekniikkaa sekä hyödynnetty luonnonvaroja. Suomi onkin maailman kärkimaita tarkasteltaessa laajemmin näitä taustatekijöitä.

Talouskehitys ei kuitenkaan ole ollut tasaista

Historiasta nähdään, ettei maamme talouskehitys ole ollut tasaista nousua vaan ajanjaksoon mahtuu myös rajuja suhdannevaihteluita. Suomi on pienenä avotaloutena riippuvainen maailmantalouden kehityksestä ja maailmanpoliittisesta tilanteesta. Vahvasti vientiveitoisen talouden vuoksi tällaisten ulkoisten tekijöiden vaikutukset näkyvät Suomen taloudesta monia muita maita voimakkaampina talouden heilahteluina.

Viime sotien jälkeisistä taantumista 1990-luvun lama näyttää Suomessa olleen yksi syvimmistä. Tuolloin talous kuitenkin lähti toipumaan verrattain nopeasti. Viimeisin taantuma koettiin, kun kansainvälisen talous- ja rahoituskriisin seurauksena Suomen BKT romahti noin kahdeksan prosenttia vuonna 2009. Verrattuna aiempiin taantumiin nousu viimeisimmästä kaksoistaantumasta oli hyvin hidasta ja vasta nyt on saavutettu romahdusta edeltänyt BKT:n taso. Pitkän aikavälin näkökulmasta nämä kriisit voivatkin näyttäytyä vain kuoppina suotuisan talouskehityksen tiellä.

Menestyksen jatkuminen edellyttää monien ongelmien ratkaisua

Vaikka talouskehitys on viime vuosina ollut vahvaa, on Suomella ratkaistavana seuraavien vuosien ja vuosikymmenten aikana monia vaikeita ongelmia. Ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen, teknologinen murros ja maailmanpolitiikan jännitteet haastavat meidät ja muut läntiset demokratiat taloudellisesti ja poliittisesti. Erityisesti väestön ikääntyminen supistaa työikäisen väestön määrää ja lisää mm. julkisten palveluiden tarvetta. Lisäksi Suomen rakenteellinen työttömyys on jämähtänyt korkealle ja tuottavuuden kasvu hidastunut. Heikon tuottavuuskasvun taustalla ovat maailmanlaajuisen trendin lisäksi talouden palveluvaltaistuminen ja melko yksipuolisen vientiteollisuuden kohtaamat vaikeudet. Nämä tekijät ovat heikentäneet Suomen talouden kasvunäkymiä ja ne ovat myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelman taustalla (ks. tarkemmin luku 2.1).

Teknologinen murros luo mahdollisuuksia

Ongelmien ratkaisemiseksi Suomen tulisi hyödyntää vahvuuksiaan sekä käyttää tarjolla olevat mahdollisuudet hyväksi. Tällaisia mahdollisuuksia ovat esimerkiksi teknologinen kehitys ja digitalisaatio. Ne korvaavat ja täydentävät työvoimaa sekä luovat uusia työvoimaa

vaativia työtehtäviä. Lisäksi uudet teknologiat vaikuttavat voimakkaasti myös yritysten liiketoimintamalleihin ja julkisen sektorin toimintaan sekä kotitalouksien kulutustottumuksiin.

Informaatiotalouden mukanaan tuomat tehokkuushyödyt voivat olla merkittävät. Julkiselle hallinnon näkökulmasta digitalisaatio luo myös monia mahdollisuuksia parantaa tuottavuutta mm. toimintatapoja muuttamalla. Lisäksi on mahdollista tehostaa tiedon löydettävyyttä ja hyödynnettävyyttä sekä edistää asiakaslähtöisyyttä. Näiden mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää kuitenkin tietopoliittisten toimien määrätietoista toteuttamista, laadukkaita digitaalisia palveluja, toimivaa ja turvallista ICT-infrastruktuuria sekä mahdollistavaa ja selkeää säädösympäristöä.

Työllisyydelle ja talouskasvulle pitäisi luoda suotuisat puitteet

Pidemmällä aikavälillä Suomessa pitää varautua selvästi vaisumpaan talouskehitykseen, ellei yllä mainittuihin trendeihin pystytä vastaamaan ja talous pysty sopeutumaan. Nykyisten ennusteiden mukaan talouskasvu tasaantuu 1-1,5 prosentin tuntumaan, mikä on aikaisempien vuosikymmenien keskimääräistä selvästi hitaampi kasvuvauhti.

Edellä lueteltujen vahvuuksien ansiosta Suomi voi ratkaista edessä olevat ongelmat, kääntää käynnissä olevat suuret yhteiskunnalliset murrokset hyödykseen ja pysyä kehittyneiden maiden eturintamassa. Suomessa on kuitenkin tehtävä monia valintoja pystyäksemme kohentaman pidemmän aikavälin kasvunäkymiä. Keskeisessä asemassa ovat työllisyyden nostaminen sekä tuottavuuskehityksen parantaminen. Johdonmukaisella politiikalla pystytään vaikuttamaan siihen, että talouden potentiaali kasvaa ja että kaikki resurssit voidaan hyödyntää tehokkaasti, mikä on edellytys vahvemmalle talouskasvulle. Palvelu- ja sosiaaliturvajärjestelmää voidaan uudistaa ja verotusta kehittää työntekoon ja yrittämiin kannustavaksi. Myöhemmissä luvuissa näitä keinoja on tarkasteltu tarkemmin.

2 Julkisen talouden vahvistamista tulee jatkaa

2.1 Julkinen talous ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla

- Julkinen talous on tasapainottumassa vahvan suhdannenousun ansiosta. Talouskasvu on kuitenkin hidastumassa ja seuraavan taantuman kaan mahdollisuutta tulevilla vaalikaudella ei voi sulkea pois.
- Pitkään kestäneen heikon talouskasvun aikakauden jäljiltä Suomen julkinen talous on huomattavasti heikommassa tilanteessa kohtaamaan seuraavan taantuman kuin ennen vuonna 2008 alkanutta finanssikriisiä.
- Julkisen talouden kestävyysongelmaa ei ole vielä saatu ratkaistua, vaikka haasteen mittaluokkaa on onnistuttu pienentämään merkittävästi määrätietoisilla toimilla.
- Valtiovarainministeriön tuoreen, joulukuussa 2018 laaditun, arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on lähes neljä prosenttia suhteessa BKT:hen eli n. 10 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Kestävyysvajeeseen liittyy merkittävää epävarmuutta eikä siinä ole huomioitu esimerkiksi maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia, sillä ne riippuvat uudistuksen käytännön toimeenpanosta.
- Yli 75-vuotiaiden määrän kasvu lisää paineita erityisesti hoivamenoihin, mihin ei ole vielä kunnolla varauduttu. Eläkejärjestelmä vaikuttaisi yksinään tarkastellen olevan kestävällä pohjalla, mutta se ei kestä isoja negatiivisia yllätyksiä.
- Väestön ikääntymisen lisäksi haasteita julkisen talouden hoidolle tuovat ilmastonmuutos, liikenneväylien ja kunnallistekniikan korjausvelka ja isot puolustushankinnat.

Julkinen talous on aiempaa heikommassa kunnossa kohtaamaan ikäviä yllätyksiä

Lyhyellä aikavälillä Suomen julkisen talouden näkymät ovat valoisammat kuin pitkään aikaan. Julkinen talous on tasapainottumassa vahvan suhdannenousun ansiosta. Talous on kasvanut pari vuotta lähes kolmen prosentin vauhtia, työllisten määrä kasvaa kohisten ja työttömyys laskee. Näin nopean talouskasvun jatkuminen johtaisi kuitenkin nopeasti talouden ylikuumenemiseen, joten on odotettavissa, että talouskasvu palautuu lähivuosina 1-1,5 % haarukkaan. Taantumankaan mahdollisuutta tulevilla vaalikaudella ei voi sulkea pois, sillä Yhdysvalloissa korkeasuhdanne alkaa olla melko kypsässä vaiheessa ja maan joutuminen taantumaa heijastuisi pienellä viiveellä myös Eurooppaan ja erityisesti viennistä riippuvaiseen Suomeen.

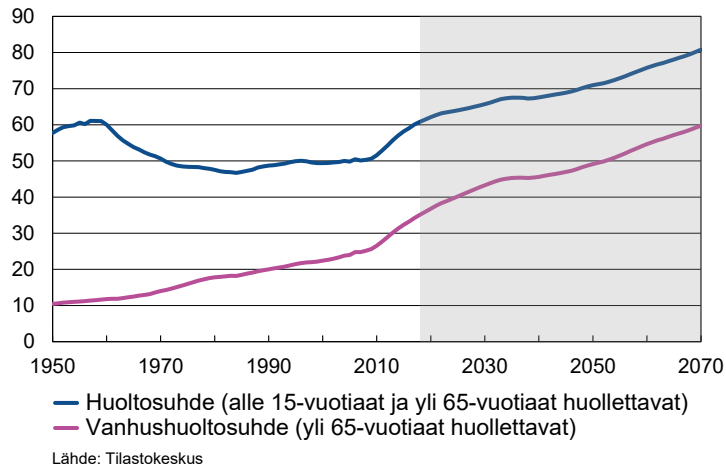
Pitkään kestäneen heikon talouskasvun aikakauden jäljiltä Suomen julkinen talous on huomattavasti heikommassa tilanteessa kohtaamaan seuraavan taantumun kuin ennen vuonna 2008 alkanutta finanssikriisiä. Vuonna 2007 julkisen talouden ylijäämä suhteessa BKT:hen oli 5,1 % eli lähes 10 mrd. euroa ja julkisen velan suhde BKT:hen vain noin 34 %. Vuonna 2019 julkisen talouden ennakoitaan jäävän vielä hieman alijäämäiseksi ja julkisen talouden velkasuhde jatkaa laskuaan lähes 60 prosentin tasolta. Velkataakan kasvusta huolimatta matala korkotaso on jopa merkittävästi laskenut lainanhoitokustannuksia. Odotettavissa kuitenkin on, että korot kääntyvät nousuun ennemmin tai myöhemmin, jolloin myös velanhoito käy raskaammaksi.

Julkisen talouden heikkoon tilaan on pitkän taantumun lisäksi osaltaan vaikuttanut eläkeläisten määrän ripeä kasvu. Muun muassa eläkemenojen kasvu selittää sitä, että noususuhdanteesta huolimatta julkinen talous ei ole pystynyt kipuamaan ylijäämäiseksi, vaikka julkista taloutta on sopeutettu kuluneella vaalikaudella menoleikkauksin ja aiemmin myös veronkorotuksin. Julkisen talouden vakauden turvaaminen kuitenkin edellyttäisi, että hyvän suhdannetilanteen aikana pystyttäisiin keräämään puskureita tulevien taantumien ja ikävien yllätysten varalle.

Julkisen talouden kestävyysongelmaa ei ole ratkaistu

Suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle on vasta alkua niissä väestökehitykseen liittyvissä haasteissa, joita Suomella on edessään tulevana vuosikymmeninä (ks. kuvio 2.1). Julkisessa taloudessa on edelleen mittava kestävyysvaje eli pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä menojen katteeksi. Vanhusväestön määrän kasvu lisää erityisesti terveys- ja hoivamenoja, joiden rahoittamiseksi nykyinen kokonaisveroaste ei tulevaisuudessa riitä. Lisäksi työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Siten pysyvä tulojen ja menojen välinen epätasapaino uhkaa kasvattaa velkaantumisen hallitsemattomaksi pitkällä aikavälillä (ks. kuvion 2.9 perusura luvussa 2.3).

Kuvio 2.1
Huoltosuhde ja vanhushuoltosuhde
 huollettavia 100 työkäistä kohden



Eläkejärjestelmän tila on vakaa muttei riskitön

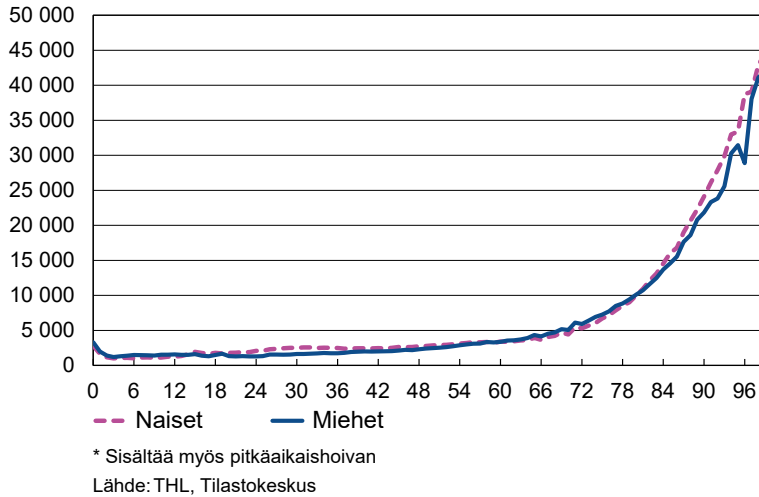
Eläkejärjestelmä vaikuttaisi yksinään tarkastellen olevan likimain kestäväällä pohjalla. Eläkemenot kasvavat suhteessa BKT:hen vielä ensivuosisikymmenen ajan, mutta kääntyvät sen jälkeen laskuun tehtyjen eläkeuudistusten ansiosta samalla kun eläkeläisten määrän kasvu hidastuu. Eläkemenojen kasvuun on myös varauduttu etukäteisrahastoinnilla ja eläkemaksujen korotuksilla. Ennusteiden mukaan eläkemenot kääntyvät kuitenkin uudelleen kasvuun 2050-luvulta alkaen, mihin tulee varautua ajoissa.

Eläkejärjestelmä ei kestä isoja negatiivisia yllätyksiä nykyisiin ennusteisiin verrattuna. Esimerkiksi sijoitustuottojen tai syntyvyyden aleneminen pysyvästi heikentäisi eläkkeiden rahoitus pohjaa merkittävästi. Nykyinen yksityisen sektorin 24,4 prosentin eläkemaksu on jo varsin korkea. Siten maksu ei saisi ainakaan nousta nykytasoltaan, kun huomioidaan koko julkisen talouden kestävyysongelma (ks. tarkemmin kehikko 3.1). Yksi eläkejärjestelmään liittyvä keino julkisen talouden vahvistamiseksi olisi rajoittaa entisestään varhaisia eläköitymisreittejä ja kasvattaa siten ikääntyneiden työllisyysastetta.

Erityisesti pitkäaikaishoivan menopaineet ovat kasvussa

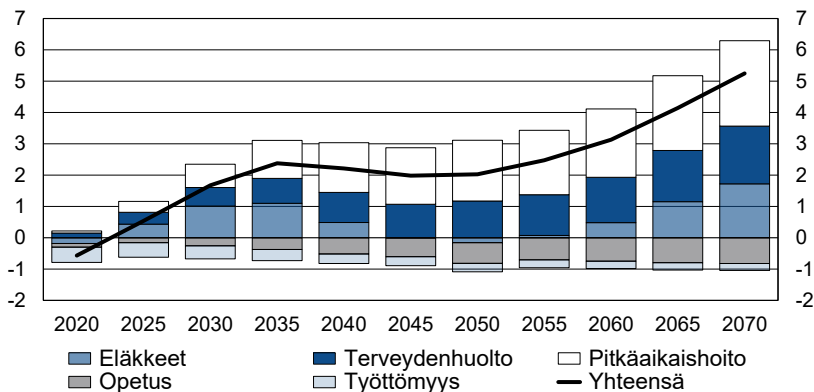
Väestön ikääntymisen terveys- ja hoivamenoihin aiheuttama kasvupaine on vasta edessä, kun eläkemenojen osalta se on osittain jo toteutunut. Suuret ikäluokat alkavat vasta nyt lähestyä sitä ikää, jolloin hoivan tarve lisääntyy (ks. kuvio 2.2). Kuten kuvio 2.1 edellä nähtiin, vanhuushuoltosuhde jatkaa kasvuaan suurten ikäluokkien jälkeenkin. Kyseessä ei ole tilapäinen ilmiö, vaan vanhuusväestön osuus on jäämässä pysyvästi nykyistä korkeammalle tasolle. Lisäksi julkisessa taloudessa ei ole varauduttu kasvavien terveys- ja hoivamenojen rahoittamiseen etukäteisrahastoinnilla toisin kuin eläkejärjestelmän puolella.

Kuvio 2.2
Terveysmenot ikä- ja sukupuoliryhmittäin 2011
 euroa asukasta kohti*



Kuviosta 2.3 nähdään, että väestön ikääntyminen kasvattaa palvelutarvetta erityisesti pitkäaikaishoivan puolella eli muun muassa vanhusten asumis- ja kotipalveluissa. Myös terveyspalveluiden puolella palvelutarpeen kasvun ennakoidaan lisäävän menopaineita, mutta pitkäaikaishoivan menojen suhde BKT:hen on tällä hetkellä paljon terveydenhuollon menoja pienempi. Siten suhteellisesti terveydenhuoltomenojen kasvupaine on selvästi pienempi kuin pitkäaikaishoivassa. Kuluneella vaalikaudella näihin paineisiin on pyritty vastaamaan valmistelemalla maakunta- ja sote-uudistusta, jonka tavoitteena on hillitä sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusten kasvua noin kolmella miljardilla eurolla 2030-luvun alkuun mennessä. Vasta uudistuksen käytännön toimeenpano kuitenkin ratkaisee, onnistutaanko tämän tavoitteen saavuttamisessa.

Kuvio 2.3
Ikäsidonnaisten menojen muutos
 vuodesta 2016, suhteessa BKT:een, %



Lähde: VM

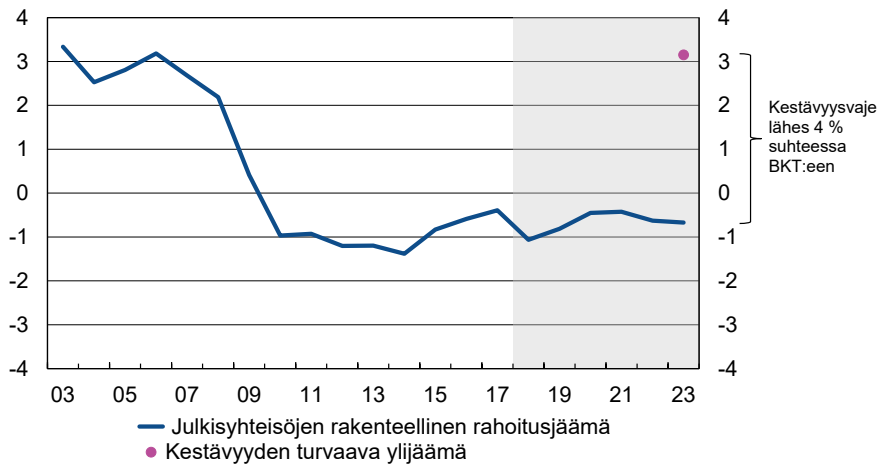
VM34098

Tuorein kestävyysvajearvio on noin 10 miljardia euroa

Valtiovarainministeriön tuoreen, joulukuussa 2018 laaditun, arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on lähes neljä prosenttia suhteessa BKT:hen eli n. 10 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla.¹ Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen talouden tulisi olla normaalin suhdanteen tilanteen vallitessa noin kolme prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen v. 2023, jotta julkinen talous selviäisi ikääntymisen aiheuttamista menopaineista tulevana vuosikymmeninä ilman lisätoimia. Sen sijaan julkisen talouden arvioidaan olevan rakenteellisesti runsaat puoli prosenttia alijäämäinen v. 2023 (ks. kuvio 2.4).

Kestävyysvajearviioon liittyy luonnollisesti epävarmuutta, sillä laskelma on herkkä käytettyille oletuksille tulevasta kehityksestä. Laskelma tarjoaa kuitenkin johdonmukaisen tavan tarkastella julkisen talouden edessä olevia haasteita ja ratkaisuja niiden voittamiseksi. Kestävyysvajelaskelman herkkyyttä käytetyille oletuksille tarkastellaan luvussa 3.3.

Kuvio 2.4
Valtiovarainministeriön kestävyysvajearvio suhteessa BKT:een, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

VM34098

¹ Kestävyysvajearviossa huomioidaan vain ne päätökset, joiden vaikutukset julkiseen talouteen voidaan riittävästi varmuudella arvioida. Siten laskelmassa ei ole esimerkiksi huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia.

KEHIKKO 2.1 MITEN KESTÄVYYSVAJEARVIO ON MUUTTUNUT KULUNEEN VAALIKAUDEN AIKANA?

Vaalikauden alkaessa keväällä 2015 valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen suuruudeksi noin 10 mrd. euroa. Arvio oli tarkalleen 10,7 mrd. euroa, kun käytetään tuolloista ennustetta vuoden 2019 BKT:n arvosta. Luku kasvaa 11,0 mrd. euroon, kun käytetään tuoreinta joulukuun 2018 ennustetta vuoden 2019 BKT:n arvosta. Kevään 2015 kestävyysvajearviossa huomioitiin ensikertaa syksyllä 2014 neuvotellun ja vuoden 2017 alusta voimaan astuneen eläkeuudistuksen vaikutukset.

Valtiovarainministeriön joulukuussa 2018 päivitetyn arvion mukaan kestävyysvaje on lähes neljä prosenttia suhteessa BKT:hen eli noin 10 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla. Jotta euromääräinen arvio olisi vertailukelpoinen vaalikauden alun arvion kanssa, pitää se laskea käyttäen vuoden 2019 BKT:n arvon tuoreinta ennustetta. Näin laskettuna kestävyysvajearvio on nyt tarkalleen 9,2 mrd. euroa.¹

Kun käytetään vertailukelpoisia lukuja, valtiovarainministeriön kestävyysvaje on alentunut vaalikauden aikana noin 1,8 mrd. eurolla. Vaalikauden aikana kestävyysvajetta on kuitenkin kasvattanut se, että laskennassa käytetyt pitkän aikavälin laskentaoletukset ovat päivittyneet. Päivityksistä merkittävimpiä ovat Tilastokeskuksen syksyllä 2018 julkaisema uusi väestöennuste ja EU:n ikääntymisyöryhmän uudet pitkän aikavälin talouskehitystä koskevat oletukset. Yhteensä laskentaoletusten päivitykset ovat kasvattaneet kestävyysvajetta vaalikauden aikana noin 1,4 mrd. eurolla.

Mikäli käytetään vertailukelpoisten BKT-ennusteiden lisäksi vertailukelpoisia pitkän aikavälin laskenta-oletuksia, on kestävyysvajearvio supistunut vaalikauden aikana noin 3,2 mrd. euroa (ks. taulukko 2.1). Tämä luku sisältää kaikki julkisen talouden keskipitkän aikavälin ennusteissa tapahtuneet, sekä hallituksen päätöksistä että muista tekijöistä aiheutuneet, muutokset. Merkittävin kestävyysvajetta supistanut tekijä ovat olleet hallitusohjelmassa päätetyt ja vaalikauden aikana toteutetut säästöt. Hallituksen päättämien toimien vaikutuksia on kuitenkin hankala erottaa muista ennustemuutoksista.

Monien rakenteellisten uudistusten vaikutukset näkyvät kestävyysvajelaskelmassa vasta viiveellä

Tuoreinta kestävyysvajearviota tarkasteltaessa pitää myös muistaa, että monien tehtyjen ja tekeillä olevien rakenteellisten uudistusten vaikutuksia ei ole vielä huomioitu kestävyysvajelaskelmassa. Kestävyysvajelaskelmassa ei ole huomioitu maakunta- ja sote-uudistukselle asetettua tavoitetta hillitä kustannusten kasvua 3 mrd. eurolla, eikä julkisen talouden tehostamiselle asetettua 1 mrd. euron säästötavoitetta. Tämä johtuu, siitä, että näiden toimien toteutumiseen liittyy vielä merkittävää epävarmuutta. Viimeistään siinä vaiheessa, kun uudistusten aikaansaamat säästöt alkavat näkyä hitaampana menojen kasvuna julkisessa taloudessa, myös arvio kestävyysvajeesta kohenee.

¹ Tässä yhteydessä esitetyn vertailun tekemiseksi on käytetty tarkkoja kestävyysvajearvioita. Tavallisesti kestävyysvajetta arvioitaessa käytetään kuitenkin pyöristettyjä lukuja, koska arvio sisältää epävarmuutta. Kestävyysvajearvio lasketaan prosentteina suhteessa BKT:hen, mutta esimerkiksi tässä yhteydessä vaje on havainnollisempaa ilmaista euromääräisesti. Siihen, minkä vuoden BKT:n arvolla euromääräinen luku lasketaan, ei kuitenkaan ole olemassa yksiselitteistä vastausta.

Viimeaikainen suhdannetilanteen koheneminen ei juuri paranna kestävyysvajearviota, koska kestävyysvajearviossa nyt nähdyn työllisyyden kohenemisen katsotaan olevan enemmän suhdanneluontoista kuin pysyvää tai rakenteellista. Mikäli työllisyyden koheneminen kuitenkin

osoittautuu pysyväksi, alkaa se näkyä kestävyysvajearviossa viiveellä, kun kestävyysvajelaskelmissa käytettäviä pitkän aikavälin oletuksia päivitetään EU:n ikääntymistyöryhmässä.² Siten taulukon 2.1 arvio ei sisällä työllisyysastetta osaltaan nostaneiden lukuisten rakenteellisten toimien vaikutuksia.

Taulukko 2.1 Kestävyysvajearvion tarkentuminen kuluneella vaalikaudella

	Kestävyysvajearvio, suhteessa BKT:hen, %	Kestävyysvaje, mrd. euroa*
Kestävyysvaje, kevät 2015	4,6	11,0
Päivitetyt laskentaoletukset (mm. väestöennuste ja pitkän aikavälin talouskehitys)	0,6	1,4
Hallituksen päättämät toimet ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin ennusteen muu tarkentuminen	-1,3	-3,2
Kestävyysvaje, joulukuu 2018	3,8	9,2

* Laskettu käyttäen vuoden 2019 BKT:n arvoa, ennuste VM joulukuu 2018

² Oletuksia päivitetään kolmen vuoden välein ja niissä käytetään lähtötietona 10 viimeisen tilastovuoden aineistoa.

Paineita lisäävät myös ilmastonmuutos, korjausvelka ja puolustushankinnat

Julkisen talouden kestävyysvajelaskelmat tarkastelevat pääasiassa sitä, minkälaisia paineita väestön ikääntyminen aiheuttaa julkiseen talouteen (kuvio 2.3). Julkiseen talouteen kohdistuu kuitenkin myös monia muita paineita ja riskejä, joiden vaikutusta voi myös olla vaikea arvioida.

Kouriintuntuvimman menopaineen julkiseen talouteen muodostavat 2020-luvulla puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet. Hankkeita ovat hävittäjäkaluston uusiminen (HX-hanke: 7-10 mrd. euroa) sekä merivoimien kalustohankinnat (Laivue 2020-hanke: 1,2 mrd. euroa). Jos puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet rahoitetaan kokonaan velkarahalla, nostavat ne pysyvästi velkasuhdetta kolmesta neljään prosenttiyksikköä.

Hankinnat ovat kuitenkin enemmän kertaluontoisia menoja kuin pysyviä menonlisäyksiä, joten niiden julkisen talouden kestävyysvajetta lisäävä vaikutus on kohtuullisen pieni. Nykyisissä EU:n julkista taloutta koskeissa säännöissä puolustushankintojen edellyttämät

menot otetaan huomioon muiden menojen tapaan. Siten on mahdollista, että jonakin vuonna EU:n asettama kolmen prosentin alijäämäraja ylitetään, sillä kansantalouden tilinpidossa puolustushankinnat merkitään menoiksi vasta silloin, kun kalusto luovutetaan käyttöön.

Julkisten rakennusten, liikenneväylien ja kunnallistekniikan ylläpitoon on myös arvioiden mukaan kertynyt ”korjausvelkaa” eli tarvetta korjausinvestoinneille. Nämä rakenteet kaipaavat siis korjaamista, mikäli ne halutaan pitää käyttökuntoisina myös jatkossa. Korjausvelan tarkkaa suuruutta on vaikea arvioida, mutta se on merkittävää luokkaa, sillä monet rakennukset ja rakennelmat ovat tulossa uusimis- tai peruskorjausikään. Erityisesti kuntien korjausvelkaa on tarkasteltu tarkemmin luvussa 8.5.

Edellä mainittuja tekijöitä suurempi haaste julkiselle taloudelle tulee olemaan ilmastonmuutos. Koska ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat moninaiset ja osin vaikeasti ennakoitavissa, ei ole helppo arvioida, miten ne vaikuttavat julkiseen talouteen. On kuitenkin selvää, että ilmastonmuutoksen torjunta ja sen vaikutuksiin varautuminen tulevat aiheuttamaan huomattavia kustannuksia. Toisaalta nämä samat asiat voivat avata markkinoita suomalaisille yrityksille, jotka pystyvät tarjoamaan näihin ongelmiin ratkaisuja ja luomaan tätä kautta uutta liiketoimintaa ja talouskasvua. Tarkemmin ilmastonmuutosta on tarkasteltu luvussa 11.1.

2.2 Julkinen talous on herkkä makrotalouden häiriöille

- Suomen talous on herkkä maailmantalouden häiriöille ulkomaankaupan ja rahoitusmarkkinoiden kautta. Makrotalouden häiriöt näkyvät nopeasti myös julkisen talouden alijäämän kasvuna ja velkasuhteen nousuna.
- Alijäämäinen julkinen talous ja kasvanut velkasuhde ovat heikentäneet julkisen talouden kykyä sietää ulkoisia häiriöitä. Julkista taloutta tulisi vahvistaa korkeasuhdanteessa, jotta seuraavassa taantumassa voitaisiin välttyä myötäsykliseltä finanssipolitiikalta.
- Valtion ehdollisten vastuiden kasvu on lisännyt julkisen talouden riskejä huomattavasti viime vuosina. Maailmantalouden taantuma voi laukaista suuriakin takausvastuita ja johtaa rahastojen pääomittamistarpeeseen julkisilla varoilla.

Väestön ikääntymisen aiheuttaa haasteita julkiseen talouteen pidemmällä aikavälillä. Julkisen talouden hoidossa on kuitenkin syytä varautua myös nopeasti tapahtuviin ja ennakoimattomiin suhdanneheilahteluihin. Suhdannekäänteisiin varautuminen on tärkeää vakaan

ja ennakoitavan finanssipolitiikan kannalta. Tällöin voidaan välttää finanssipolitiikan kiristäminen taantumassa, mikä heikentäisi entisestään suhdannetilannetta.

Julkisen talouden kykyä kestää äkillinen suhdannetilanteen heikkeneminen voidaan simuloida julkisen talouden stressitestin avulla. Stressitestissä tarkastellaan ulkoisen makrotaloudellisen häiriön vaikutusta julkisen talouden tuloihin, menoihin, ehdollisten vastuiden laukeamiseen ja velkaantumiseen.

Stressitestissä pohjana on Euroopan pankkiviranomaisen (European Banking Authorityn, EBA) pankkien stressitestauksessa käyttämä makrotalouden riskiskenaario². Skenaariossa poliittinen epävakaus ja rahoitusmarkkinahäiriö aiheuttavat makrotaloudellisen häiriön, jonka seurauksena BKT jää Suomessa kolmen vuoden aikana 8,4 % peruslaskelmaa matalammalle tasolle³.

Julkisen talouden stressitestissä tarkastellaan makrotaloudellisen häiriön aiheuttamia suoria ja epäsuoria vaikutuksia julkiseen talouteen. Häiriön ei kuitenkaan oleteta laukaisevan tarvetta kotimaisten pankkien tai muiden rahoituslaitosten pääomittamiselle, pohjautuen EBA:n vuoden 2018 stressitestin arvioon⁴. Häiriön ei myöskään oleteta kärjistävän uudelleen euroalueen velkakriisiä tavalla, joka johtaisi Suomen euromaiden rahoitustuki-ohjelmiin liittyvien takausvastuiden laukeamiseen.

Globaali rahoitusmarkkinahäiriö välittyy nopeasti Suomen talouteen

Stressitestissä poliittisen epävarmuuden ja geopoliittiset jännitteiden laukaisema globaali rahoitusmarkkinahäiriö kasvattaa lainojen riskilisää ja aiheuttaa pörssikurssien romahduksen. Yhdysvalloista liikkeelle lähtevän häiriö välittyy Eurooppaan, ja siten myös Suomeen, rahoitusmarkkinoiden ja vientikysynnän heikkenemisen kautta.

Heikentynyt vientikysyntä, kohonneet rahoituskustannukset sekä kasvava epävarmuus johtavat viennin ja investointien sakkauttamiseen. Taantuma nostaa työttömyyttä ja heikentää yritysten tuloksia, mitkä vaikuttavat negatiivisesti yksityiseen kulutukseen sekä asuntojen hintoihin. Skenaariossa Suomen BKT:n kasvu on ensimmäisenä vuonna 3,4 % ja kahtena seuraavana vuonna 4,1 % ja 1,3 % peruslaskelmaa hitaampaa (taulukko 2.1).

2 <https://eba.europa.eu/documents/10180/2419200/2018-EU-wide-stress-test-Results.pdf>

3 Peruslaskelma vastaa valtiovarainministeriön joulukuun 2018 taloudellisessa katsauksessa julkaistua ennustetta.

4 <http://storage.eba.europa.eu/documents/10180/2419200/2018-EU-wide-stress-test-Results.pdf>

Palkkojen oletetaan reagoivan heikentyneeseen taloustilanteeseen viiveellä, koska palkan-
korotuksista vuodelle 2019 on jo sovittu⁵.

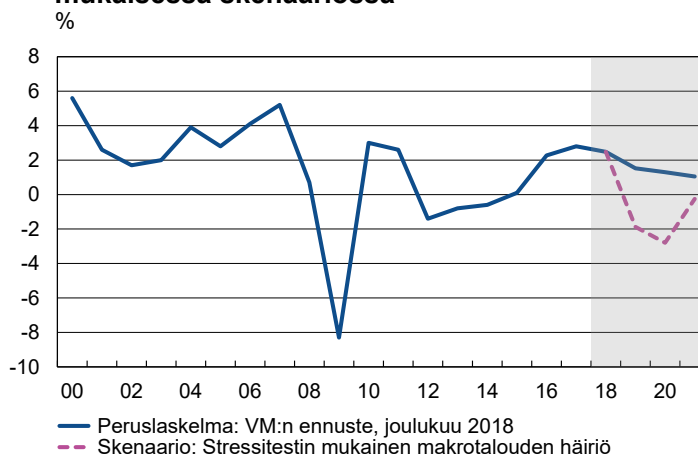
Stressitestin mukainen makrotalouden häiriö vastaa kooltaan euroalueen velkakriisin lau-
kaisemaa Suomessa v. 2012 alkanutta taantumaa, mutta on vaikutuksiltaan pienempi kuin
v. 2008 alkanut finanssikriisi (kuvio 2.5).

Taulukko 2.2 Stressitestin makrotaloudelliset oletukset

	Perusuran kasvu-%			Muutos perusuraan, %-yks			Riskiskenaarion kasvu-%.		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
BKT:n volyymi	1.5	1.3	1.1	-3.4	-4.1	-1.3	-1.9	-2.8	-0.2
Yksityisen kulutuksen volyymi	1.6	1.3	1.2	-1.2	-1.4	-0.5	0.4	-0.1	0.8
Inflaatio	1.5	1.7	1.8	-0.2	-1.0	-1.7	1.3	0.7	0.1
Ansioitasoindeksi	2.7	3.0	2.8	0.0	-1.1	-1.6	2.7	1.9	1.2
Työttömyysaste, taso	6.9	6.7	6.6	0.5	1.9	3.1	7.4	8.6	9.7
Valtion lainan 10v korko, taso	1.0	1.5	2.1	0.7	0.8	0.7	1.7	2.3	2.8
Asuntohinnat	1.2	1.1	1.9	-11.6	-12.5	-4.0	-10.4	-11.4	-2.1
Pörssikurssit	0.0	0.0	0.0	-27.5	-25.1	-19.9	-27.5	-25.1	-19.9

Kuvio 2.5

BKT:n kasvu peruslaskelmassa ja stressitestin mukaisessa skenaariossa



Lähde: Tilastokeskus, VM

⁵ Palkkojen ja yksityisen kulutuksen kehitys skenaariossa perustuu valtiovarainministeriön arvioon niiden kehityksestä vastaavallisissa tilanteissa, koska EBA:n skenaario ei sisällä julkilausuttua arvioita palkkojen ja yksityisen kulutuksen kehityksestä.

Makrotaloudellisen häiriön vaikutukset julkiseen talouteen

Makrotalouden häiriö vaikuttaisi merkittävästi julkisen talouden tuloihin ja menoihin⁶. Talouskasvun hyytyminen heikentäisi verotulojen kasvua, ja työttömyyden kasvu puolestaan lisäisi julkisia menoja. Lisäksi valtionlainojen korkojen nousu sekä kasvaneen alijäämän suurentama velkataakka lisäisivät korkomenoja. Pörssikurssien lasku puolestaan alentaisi valtion ja eläkerahastojen omaisuuden arvoa. Skenaariossa oletetaan, että finanssipolitiikka pysyy muuttumattomana, joten julkista taloutta ei sopeuteta tai elvytetä päätösperäisesti suhteessa perusennusteeseen, mutta automaattisten vakauttajien annetaan toimia vapaasti.

Työllisyyden lasku ja palkkojen hitaampi nousu alentaisivat palkkasummaa, mikä heikentäisi valtion ja kuntien ansiotuloverokertymää sekä supistaisi sosiaaliturvarahastojen keräämiä sosiaaliturvamaksuja. Lisäksi pörssikurssien ja asuntojen hintojen lasku vähentäisi luovutusvoitoista maksettavia veroja. Vastaavasti alentunut yksityinen kulutus sekä hitaampi inflaatio näkyisivät välillisten verojen, kuten arvonlisäveron, kertymissä negatiivisesti. Julkisen sektorin osinkotulot puolestaan laskisivat pörssikurssien ja yritysten tulosten huonontuessa. Vaikka korkojen nousu osaltaan kasvattaisi eläkerahastojen korkotuloja, jäisivät omaisuustulot kokonaisuudessaan matalammiksi kuin peruslaskelmassa. Kokonaisuudessa julkisen talouden tulot jäisivät 7 mrd. euroa alemmalle tasolle v. 2021 kuin peruslaskelmassa.

Julkisen talouden menoja kasvattaisi ennen kaikkea työttömyyden nousun ajama työttömyysmenojen sekä muiden sosiaalisten tulonsiirtojen kasvu. Hidastunut inflaatio osaltaan hieman hillitsi indekseihin sidottujen tulonsiirtojen kasvua koko tarkastelujaksolla ja hidastuva palkkojen nousu julkisten palkkamenojen ja ostopalveluiden hintojen kasvua vuosina 2020–2021. Valtion ja kuntien lainakorkojen nousu sekä kasvava velka näkyisivät korkomenojen paisumisena, kun erääntyviä lainoja ja kasvavaa alijäämää joudutaan rahoittamaan korkeampikorkoisilla lainoilla. Kokonaisuutena taloustilanteen heikkenemisen suorat vaikutukset kasvattavat julkisia menoja vajaalla 1 mrd. eurolla peruslaskelmaan verrattuna vuoden 2021 tasolla.

Tulojen aleneminen ja menojen kasvu johtavat kokonaisuudessaan julkisen talouden rahoitusaseman heikkenemiseen noin 7,5 mrd. eurolla eli runsaalla 3 prosentilla suhteessa BKT:hen v. 2021⁷. Alijäämän kasvu sekä nimellisen BKT:n aleneminen johtavat velkasuhteen nousuun noin kahdeksalla prosenttiyksiköllä suhteessa perusuraan vuoteen 2021 mennessä. Velkasuhde kohoaa kolmen vuoden aikana 65 prosenttiin, kun perusrassa sen arvioidaan laskevan 57 prosenttiin.

⁶ Häiriön vaikutuksia julkiseen talouteen on arvioitu valtiovarainministeriössä kehitetyllä julkisen talouden skenaariomallilla suhteessa valtiovarainministeriön joulukuun 2018 ennusteeseen.

⁷ Tulokset ovat linjassa keväällä 2018 julkaistun Valtion talouden riskit -raportissa esitetyn skenaarion kanssa. Tässä esitetyssä skenaariossa on tarkennettu varallisuushintojen vaikutusta pääomatuloihin sekä palkkojen hitaamman kasvun vaikutusta kuntien henkilöstömenoihin. Päivitykset kasvattivat verotulojen laskua ja pienensivät julkisten menojen kasvua, häiriön kokonaisvaikutus julkiseen talouteen on pysynyt lähes ennallaan.

Ehdollisten vastuiden laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja

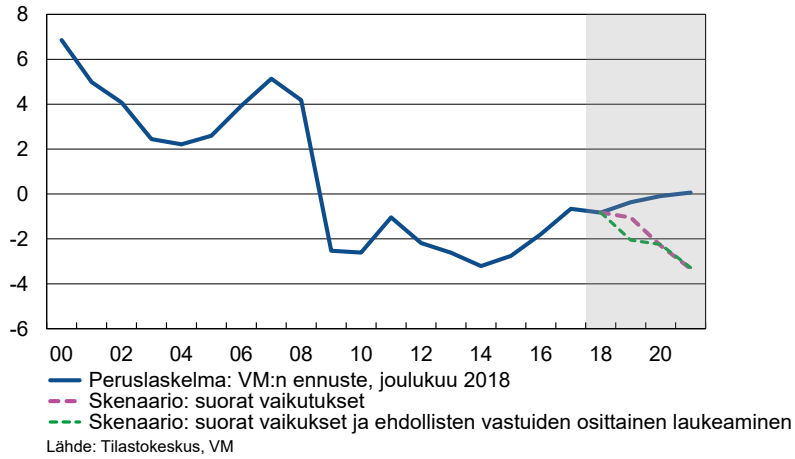
Suorien menolisäysten lisäksi ehdollisten vastuiden realisoituminen kasvattaa skenaariossa julkisen sektorin menoja. Skenaariossa oletetaan, että maailmanlaajuinen taantuma ajaa Finnveran suurimman takausasiakkaan maksukyvyttömyyteen. Vakuudet kattavat 43 % takausaatavista, mutta niiden jälkeenkin suurimman takausasiakkaan maksukyvyttömyyden aiheuttamat kokonaistappiot nousisivat 1,4 mrd. euroon. Tappiot tyhjentäisivät molemmat vientirahoituksen riskipuskurit eli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston sekä valtion takuurahaston.

Kuvatussa tilanteessa valtiolla ei ole muodollista veloitetta pääomittaa Finnveraa, eikä vientitakuu muodollisesti laukeaisi valtion katettavaksi, koska riskipuskurirahastot pysyvät kattamaan syntyneet tappiot. Skenaariossa valtion kuitenkin oletetaan päätyvän pääomittamaan rahastoja siten, että tappiopuskurit palautettaisiin puoleen nykyisestä eli 700 milj. euroon. Tämä katsottaisiin tarpeelliseksi, jotta sijoittajien ja luottoluokittajien luottamus yhtiöön säilytettäisiin suuren takausvastuutappion jälkeen. Skenaariossa ei oleteta, että tarkastelujakson aikana laajempi joukko Finnveran asiakkaita ajautuisi maksuvaikeuksiin.

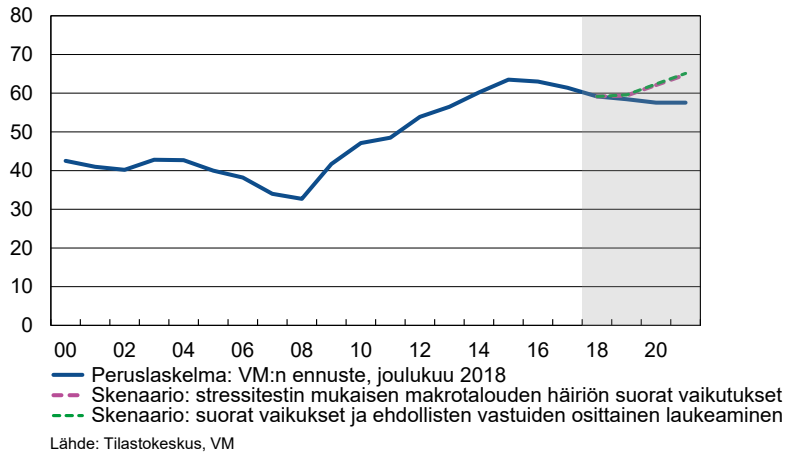
Skenaariossa oletetaan, että asuntojen hintojen laskun myötä Valtion asuntorahaston 1,4 mrd. euron asiakaskokonaisuuden ajautuminen maksukyvyttömäksi. Kiinteistövakuuden realisoimisen oletetaan kattavan 50 % vastuista, joten luottotappiota syntyisi 700 milj. euroa. Asuntorahaston kassassa on 1,7 mrd. euroa, joten takausvastuiden suorittamiseksi ei tarvittaisi budjettirahoitusta, eikä pääomitustarvetta syntyisi. Vaikka takausvastuiden laukeamisella ei olisi suoria budjettivaikutuksia, johtaisi se valtion kassavarojen vähenemiseen, koska asuntorahaston kassa on yhdystilin kautta osa valtion kokonaiskassaa.

Kokonaisuutena epäsuorat vastuut aiheuttaisivat 2,1 mrd. tappiot vuoden 2021 loppuun mennessä, jolloin takausten vakuudet on saatu realisoitua. Julkinen velka ei kuitenkaan kasva epäsuorien vastuiden laukeamisen kautta, koska rahastojen purkautumisella ei ole velkavaikutuksia ja Finnveran pääomitukseen tarvittava rahavirta saadaan katettua Asuntorahaston kiinteistövakuuksien realisoinnilla.

Kuvio 2.6
Stressitestin mukaisen skenaarion vaikutukset
julkisen talouden rahoitusasemaan
 suhteessa BKT:een, %



Kuvio 2.7
Stressitestin mukaisen skenaarion vaikutukset
julkisen talouden velkasuhteeseen
 suhteessa BKT:een, %



2.3 Tavoitteeksi julkisen talouden puskureiden ja kestävyysvahvistaminen

- Jos talouspolitiikan lähtökohdaksi otetaan julkisen talouden puskureiden ja kestävyysvahvistaminen, tulisi julkisen talouden olla ylijäämäinen seuraavan hallituskauden aikana.
- Noin puolen prosentin ylijäämän saavuttaminen edellyttää viimeisimmän ennusteen valossa julkisen talouden vahvistamista nopeavaikutteisoin toimin yhteensä 2 mrd. eurolla vuoteen 2023 mennessä. Nopeavaikutteiset toimet ovat tärkeitä, jotta julkiseen talouteen ehditään kerätä puskureita ennen seuraavaa taantumaa.
- Jotta julkisen talouden kestävyys voidaan turvata myös pidemmällä aikavälillä, on välttämätöntä jatkaa rakenteellisten uudistusten toteuttamista. Väestön ikääntyminen kasvattaa vuosi vuodelta ikäsidonnoisia menoja ja heikentää näin julkista taloutta vielä usean vuosikymmenen ajan.
- 2020-luvun loppuun mennessä tulisi tavoitella julkisen talouden vahvistamista rakenteellisten uudistusten avulla yhteensä noin 5 mrd. eurolla. Tavoitteeseen voidaan päästä, jos varmistetaan, että maakunta- ja soite-uudistus hillitsee kustannusten kasvua tavoitellusti 3 mrd. eurolla ja päätetään toimista, joiden avulla työllisyysaste voi nousta 75 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä.

Suomen julkisen talouden kestävyysongelma on edelleen mittava. Edellä esitellystä julkisen talouden stressitestistä käy myös ilmi, että jo keskikokoinen makrotaloudellinen häiriö ajaisi julkisen talouden velan nopeasti kasvavalle uralle. Kuvatun kaltaisen häiriön vaikutuksesta julkisen talouden alijäämä kasvaisi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämärajan tuntumaan ja 60 prosentin velkasuhteen viitearvo ylittyisi nopeasti. Julkisen talouden suorien vaikutusten lisäksi ehdollisten takausvastuiden laukeaminen kasvattaisi julkisia menoja.

Julkisen talouden vahvistamista tulisi jatkaa, jotta kyetään luomaan puskureita tulevien taantumien ja taloutta kohtaavien mahdollisten ikävien yllätysten varalta. Julkisen talouden kestävyysvahvistaminen edellyttää tämän lisäksi julkista taloutta pidemmällä aikavälillä vahvistavien rakenteellisten uudistusten jatkamista.

Finanssipoliittiset tavoitteet ja toimet niiden saavuttamiseksi tulisi mitoittaa siten, että julkisen talouden puskurit ja kestävyys vahvistuvat

Mikäli edellä kuvatut haasteet otetaan vakavasti, tulisi seuraavan hallituksen ottaa finanssipoliittiseksi tavoitteekseen johtaa julkinen talous hallituskauden aikana uralle, joka turvaa julkisen taloudenpidon kestävyyslyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Kestävällä pohjalla

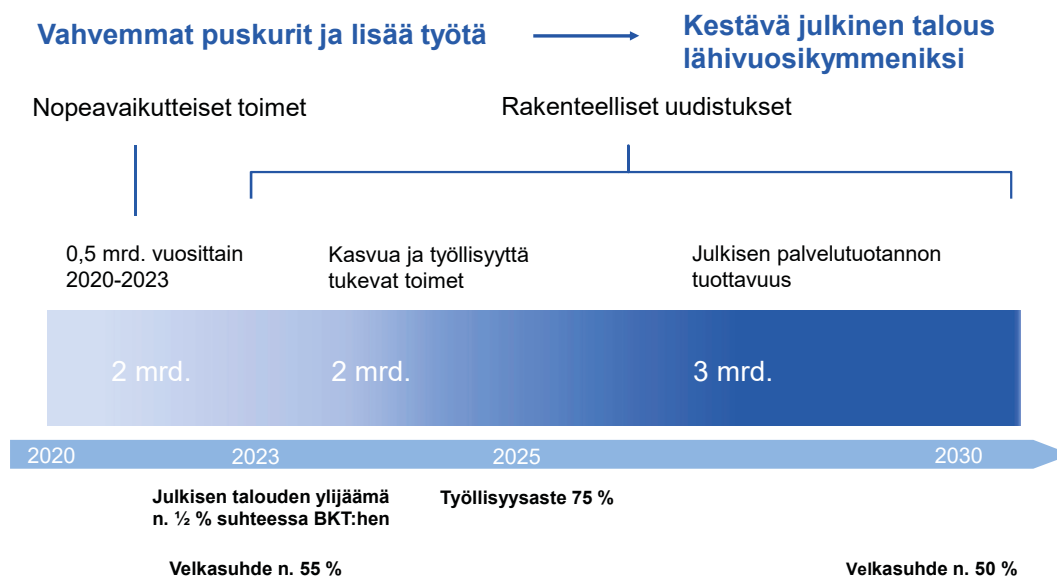
oleva julkinen talous on edellytys sille, että julkisen sektorin perimmäisiä hyvinvointi- ja tulojakopoliittisia tavoitteita voidaan toteuttaa.

Finanssipolitiikan tavoitteenasettelulla tulisi pyrkiä niin vahvaan julkiseen talouteen, että ns. automaattiset vakauttajat voivat toimia vapaasti. Tällöin julkisen talouden voidaan antaa heikentyä normaalissa taantumassa eikä finanssipolitiikkaa tarvitse kiristää julkisen talouden vakauttamiseksi. Tavoitetilassa talouspolitiikan keskiössä ovat talouden rakenteiden uudistaminen sekä talouskasvu ja julkisen talouden kestävyyttä pidemmällä aikavälillä tukevat toimet.

Jos tavoitteeksi otetaan julkisen talouden kestävyuden ja puskurien vahvistaminen, tukisi tätä päämäärää vaalikaudella 2019-2023 seuraava talous- ja finanssipolitiikan tavoite- ja sääntökokonaisuus. Tavoitteiden saavuttamisen edellyttämien toimenpiteiden mitta-luokka on arvioitu valtiovarainministeriön joulukuun 2018 ennusteen perusteella. Arvio tarkentuu maaliskuun lopulla, kun valtiovarainministeriö päivittää ennusteensa.

1. Asetetaan julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle tavoitteeksi noin puolen prosentin ylijäämä suhteessa BKT:hen v. 2023. Tavoite edellyttää julkisen talouden rahoitusaseman vahvistamista noin 2 mrd. eurolla nopeasti vaikuttavin toimin.
2. Vahvistetaan julkista taloutta rakenteellisilla uudistuksilla, ml. maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpano, noin 5 mrd. eurolla 2020-luvun loppuun mennessä. Keskeisessä osassa uudistuskokoonaisuutta on työllisyyden kasvun edellytysten tukeminen siten, että työllisyysaste nousee 75 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä.
3. Asetetaan julkisen talouden alasektoreille nimelliset rahoitusasematavoitteet, jotka ovat linjassa julkisen talouden ylijäämätavoitteen kanssa. Nämä alasektorit ovat valtionhallinto, tuleva maakuntahallinto, paikallishallinto, työeläkelaitokset sekä muut sosiaaliturvarahastot.
4. Valtiontalouden menokehys ja veropoliittiset linjaukset määritellään siten, että ne ovat linjassa nimellisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamisen kanssa.
5. Asetetaan julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeksi (*Medium Term Objective*, MTO) rakenteellisen rahoitusaseman tasapaino.
6. Asetetaan julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavat monivuotiset minimitalavoitteet julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaisesti. Ne päivitetään vuosittain julkisen talouden suunnitelmassa.

Kuvio 2.8



Tavoitteena on kerryttää julkiseen talouteen puskurit stressitestissä kuvatun taantuman varalle 2020-luvun loppuun mennessä. Näiden tavoitteiden myötä julkinen talous vahvistuisi yhteensä 7 mrd. eurolla 2020-luvun loppuun mennessä verrattuna tilanteeseen, että mitään ei tehdä. Tämä mahdollistaa, että julkisen talouden velkasuhde laskee nykyisestä noin 60 prosentista noin 55 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä ja noin 50 prosenttiin 2020-luvun loppuun mennessä.

Julkisen talouden näkymiä ja finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista tulee tarkastella vuosittain julkisen talouden suunnitelman laadinnan yhteydessä. Hallituksella tulisi olla läpi vaalikauden valmius toteuttaa tarvittaessa uusia toimenpiteitä ja varmistaa näin tavoitteiden saavuttaminen. Finanssipoliitiikan sääntöjen ja tavoitteiden toimivuutta on arvioitu tarkemmin luvussa 9.

Puskureiden vahvistaminen edellyttää jo hallituskauden aikana vaikuttavia toimia...

Nopeavaikutteiset toimet ovat tarpeen ennen kuin pitkällä aikavälillä vaikuttavat rakenteelliset uudistukset alkavat kantaa hedelmää. Väestön ikääntyminen kasvattaa automaattisesti vuosittain julkisia menoja, minkä vuoksi ilman nopeavaikutteisia toimia julkinen talous heikkenee. Nopeavaikutteiset toimet siten kompensoivat ikääntymisen aiheuttamaa menojen kasvua, mutta myös luovat puskuria talouden tulevien taantumien varalle. Lisäksi rakenteellisten uudistusten vaikutuksiin liittyy epävarmuutta.

Julkisen talouden välitön vahvistaminen voidaan toteuttaa joko menojen kasvua hillitsevin tai tulojen kasvua lisäävin toimin. Tarkemmin näitä julkisen talouden vahvistamisen keinoja ja niihin liittyviä hyötyjä ja haittoja on tarkasteltu luvussa 3. Lyhyen aikavälin riskejä tulisi myös vähentää kiinnittämällä huomioita valtion takausriskeihin, jotka ovat painuneet merkittävästi viime vuosina (ks. tarkemmin luku 11.3).

Suorien menoleikkausten tai veronkorotusten ohella julkista taloutta on tarpeen vahvistaa hallituskauden aikana julkisten menojen käyttöä ja julkisen sektorin toimintaa tehostamalla sekä työllisyyttä lisäävin ja kasvun edellytyksiä tukevin toimin. Toimenpiteiden on kuitenkin oltava nopeavaikutteisia, konkreettisia, selkeästi määriteltyjä ja uskottavia.

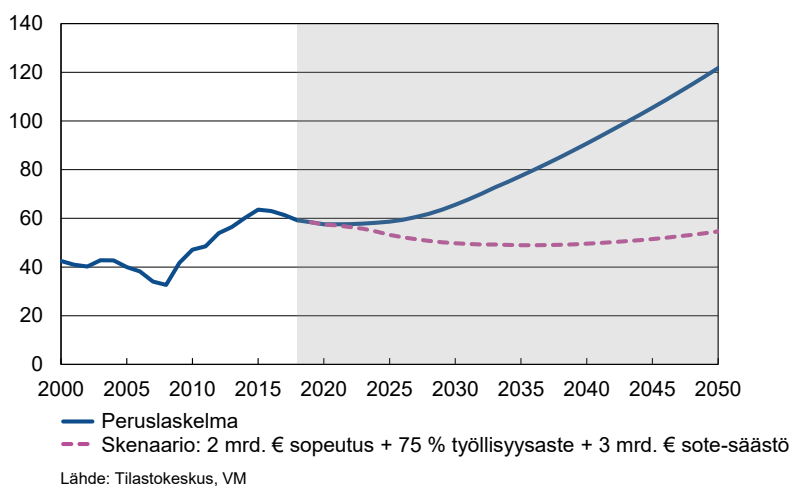
Talouden suhdanteen näkökulmasta toimet tulisi toteuttaa etupainotteisesti. On hyvin mahdollista, että vuoteen 2023 mennessä talouden suhdanne heikkenee ja talous kohtaa jälleen taantumaa. Julkiseen talouteen tulisi saada kerrytettyä puskureita ennen seuraavaa taantumaa, jotta voitaisiin välttää finanssipolitiikan kiristäminen myötäsyklisesti taantumassa. Toimenpiteiden etupainotteisuus myös lisää suunnitelman uskottavuutta, sillä hallitus ei voi tehdä sitovia päätöksiä myöhempien hallitusten puolesta.

...mutta kestävyys turvaaminen edellyttää myös julkista taloutta pitkällä aikavälillä vahvistavia toimia

Julkisen talouden vahvistamiseksi tarvitaan myös talouden rakenteiden kautta vaikuttavia ratkaisuja, jotka lisäävät julkisen talouden tuloja ja hidastavat menojen kasvua pitkällä aikavälillä. Näin voidaan vastata väestön ikääntymisen aiheuttamiin menopaineisiin ja luoda puskureita taantumien ja mahdollisten ikävien yllätysten varalle pidemmällä aikavälillä. Tehokkaimpia keinoja ovat työllisyyden kasvun edellytyksiä tukevat toimet sekä julkisen palvelutuotannon tehostaminen, kuten maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpano. Tarkemmin näitä keinoja julkisen talouden vahvistamiseksi on käsitelty myöhemmissä luvuissa.

Rakenteellisten uudistusten valmistelu on syytä aloittaa mahdollisimman pian hallituskauden alussa, jotta uudistusten valmistelulle jää riittävästi aikaa. On myös tärkeää, että uudistukset ehtivät vahvistaa julkista taloutta ennen kuin väestön ikääntymisestä aiheutuva ikäsidonnaisten menojen kasvu on ehtinyt merkittävästi kasvattaa julkisen talouden velkasuhdetta.

Kuvio 2.9
Julkinen velka
suhteessa BKT:een, %



Suosittelulla tavoitekokonaisuudella turvataan julkisen talouden vakaus lähivuosisikymmeniksi, mutta se ei riitä kattamaan koko pitkän aikavälin kestävyysvajetta. Kuviossa 2.9 tavoitekokonaisuuden mukainen julkisyhteisöjen velkasuhde kääntyy vähitellen jälleen kasvuun 2040-luvulla. Siksi kestävyysvajeen umpeen kuomisessa riittää tehtävää myös tuleville vaalikausille.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä voidaan tukea mekanismeilla, joissa etuus- ja palvelujärjestelmän kestävyyttä arvioidaan säännöllisesti ja tarvittaviin korjaaviin toimiin ryhdytään hyvissä ajoin. On sovittu, että työeläkejärjestelmän kestävyyttä arvioidaan säännöllisin väliajoin, jolloin mahdollisen eläkeuudistuksen tarve tulee myös säännöllisesti keskusteltavaksi. Nykyarvion mukaan eläkejärjestelmä on likimain kestävällä pohjalla, mutta eläkemenot kääntyvät kasvuun 2050-luvulta alkaen. (Ks. luku 2.1 ja kehikko 3.1).

KEHIKKO 2.2 MITÄ JOS SUOMI KOHTAA UUDEN, FINANSSIKRIISIN KALTAISEN, VAKAVAN TAANTUMAN?

Suomi on pienenä avotaloutena altis kansainvälisestä taloudesta välittyville häiriöille

Talouden kehitys voi ensi vaalikauden aikana olla myös valtiovarainministeriön perusennustetta heikempi. Kansainväliseen talouteen luovat epävarmuutta mm. riski kauppakonfliktien kärjistymisestä entisestään, geopoliittiset jännitteet sekä Euroopassa Brexitiin liittyvä epävarmuus ja huoli Italian talouspolitiikan suunnasta. Kansainvälisen talouden heikkeneminen välittyisi viennin heikkenemisen kautta väistämättä myös Suomen talouteen.

Vakavatkin makrotalouden häiriöt ovat mahdollisia. Vaikka euroalueen rahoitusjärjestelmän kestävyyttä on vahvistettu erityisesti finanssikriisin jälkeen monin tavoin, jotkut jäsenmaat ovat edelleen mm. korkean velkaantuneisuuden vuoksi alttiita häiriöille. Toteutuessaan tällaiset häiriöt voivat vaikuttaa haitallisesti myös muiden euroalueen maiden talouteen.

Julkinen talous heikkenisi taantuman myötä selvästi, kuten luvussa 2.2 esitetty stressitesti osoittaa. Myös viime vuosikymmenien kokemukset osoittavat, että lama tai kriisi voi kääntää Suomen julkisen talouden velkasuhteen hyvin nopeaan nousuun. Esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisissä velkasuhde nousi kahden vuoden aikana liki 15 prosenttiyksikköä, ja julkisen talouden rahoitusasema heikkeni, liki seitsemällä prosenttiyksiköllä, mikä johtui osin taloutta elvyttävistä toimista. Myös 1990-luvun alun lamassa velkasuhde nousi nopeasti ja valtiontalous heikkeni voimakkaasti.

Ikäviin yllätyksiin on tärkeää varautua ennalta

Virkamiespuheenvuorossa esitetty talouspolitiikan kokonaisuus perustuu näkymään, jossa kasvu hidastuu, mutta pysyy lähellä potentiaalista vauhtiaan eikä talous kohtaa merkittäviä ulkoisia häiriöitä. Hallituksella tulisi kuitenkin olla suunnitelma myös vakavan makrotalouden häiriön varalle, jotta kriisistä selvitettäisiin mahdollisimman pienin vahingoin. Jos Suomi kohtaisi vakavan taantuman 2020-luvulla, ei valtiolla olisi ohuiden puskureiden vuoksi vastaavia mahdollisuuksia pehmentää kriisin vaikutuksia kuin sillä oli finanssikriisin jälkeen. Vakavassa taantumassa ei voitaisi välttyä merkittävilta julkisiin palveluihin tai etuuksiin kohdistuvilta leikkauksilta tai muilta suorilta sopeutustoimilta, jos julkinen talous olisi vaarassa velkaantua hallitsemattomasti tai luottamus Suomen kykyyn hoitaa julkista talouttaan uhkaisi vaarantua.

Vakavan häiriön sattuessa julkisen talouden vakauttamiseksi tarvittavat nopeavaikutteiset lisätoimet jouduttaisiin kohdistamaan sekä menoihin että veroihin. Ne tulisi kuitenkin kohdentaa siten, että ne vahingoittavat mahdollisimman vähän talouden kasvumahdollisuuksia eivätkä vaikeuta kriisistä toipumista. On varmaa, että kokonaisveroasteen nousua ja siitä aiheutuvia epäsuotuisia vaikutuksia talouteen ei olisi mahdollista välttää kokonaan. Vaikka menojen kasvua jouduttaisiin hillitsemään selvästi, tulisi pyrkiä välttämään leikkauksia mm. koulutukseen, T&K-menoihin ja muihin talouden kasvupotentiaalin ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden kannalta tärkeisiin kohteisiin.

Tarvittavien lisätoimien kokonaismäärä ja laatu ovat sidoksissa taloutta kohtaavan häiriön kokoon ja luonteeseen. Jos kriisin taustalla on Suomen talouden rakenteista johtuvia tekijöitä, edellyttää tilanteen korjaaminen myös talouden rakenteiden kautta vaikuttavia toimia. Rakenteellisilla uudistuksilla voidaan edistää kriisistä toipumista sekä tukea julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä ja näin vahvistaa myös luottamusta Suomen julkisen talouden vakauteen.

3 Julkista taloutta voidaan vahvistaa välittömällä toimenpiteillä tai rakenteellisilla uudistuksilla

- Nopein tapa vahvistaa julkisen talouden rahoitusasemaa ovat menojen leikkaaminen ja verotuksen kiristäminen.
- Mitä myönteisempi suhdannenäkymä on, sitä perustellumpaa on painottaa välittömästi julkista taloutta vahvistavia toimenpiteitä kestävyysvajeen pienentämiseksi.
- Tulevalla hallituskaudella esille nousevia uusia resurssitarpeita tulisi pyrkiä kattamaan menoja uudelleenkohdentamalla. Menojen kohdentamisessa lähtökohdana tulisi olla se, että käytetty veroeuro tuottaisi mahdollisimman suuren hyödyn kokonaisuuden kannalta.
- Veropolitiikassa tulee huomioida kansainvälistymiskehitys, joka on johdannut yritysten ja ihmisten ja siten veropohjien liikkuvuuden kasvuun. Mahdolliset veronkorotukset tulisi kohdistaa ensisijaisesti kulutuksen ja kiinteistöjen verotukseen.
- Verotuloja on mahdollista lisätä myös verotukia karsimalla. Verotukien tavoitteita ja niiden toteutumista tulisi arvioida huolellisesti, ja vähentää asteittain tukia, jotka eivät toimi tehokkaasti tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Julkisen talouden kestävyysongelman suuruuden vuoksi sitä ei voida ratkaista ilman merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, jotka lisäävät talouden voimavaroja ja tehostavat niiden käyttöä.
- Rakenteellisilla uudistuksilla voidaan usein samanaikaisesti sekä vahvistaa julkista taloutta että tukea talouskasvua. Rakenteellisten uudistusten vaikutukset ovat kuitenkin usein epävarmoja ja hankalasti arvioitavissa.
- Kestävyysvajelaskelman herkkyystarkasteluiden perusteella työllisyysasteen ja julkisten palveluiden tuottavuuden kasvu ovat tehokkaimpia keinoja kestävyysvajeen pienentämiseksi.

Julkisen talouden vahvistamisen keinot ovat usein kipeitä

Julkisen talouden vahvistamiseen ja siten kestävyysvajeen umpeen kuromiseen voidaan pyrkiä välittömällä ja nopeasti vaikuttavilla sopeutustoimilla, kuten verojen kiristyksillä ja menojen leikkauksilla, tai pidemmällä aikavälillä vaikuttavilla rakenteellisilla uudistuksilla. Myös rakenteelliset uudistukset lisäävät tuloja tai pienentävät menoja, mutta vasta asteittain talouden rakenteiden sekä kotitalouksien, yritysten ja julkishallinnon käyttäytymisen muuttuessa.

Julkisen talouden vahvistamiseen on tarjolla lukuisia keinoja. Keinot eivät kuitenkaan aina tarjoa helppoja ja kivuttomia ratkaisuja, sillä moniin liittyy isompia tai pienempiä haitallisia vaikutuksia. Lisäksi ne koskettavat eri tavoin eri väestöryhmiä ja aiheuttavat näin poliittisia ristiriitoja. Siten käsillä on lopulta hankala talous- ja yhteiskuntapoliittinen yhteensovittamisongelma.

Hyvä suhdannetilanne puoltaa suoria sopeutustoimia

Suomen julkisen talouden kestävyuden turvaamiseen liittyvä haaste on mittaluokaltaan niin suuri, että mitään käytettävissä olevista keinoista ei tule suoralta kädeltä sulkea pois. Periaatteessa nopein tapa vahvistaa julkista taloutta ovat välittömästi vaikuttavat sopeutustoimet eli menojen leikkaaminen ja verotuksen kiristäminen.

Mahdollisten välittömästi vaikuttavien sopeutustoimien mittaluokkaan vaikuttaa osaltaan vallitseva suhdannetilanne. Mitä myönteisempi suhdannekuva on, sitä perustellumpaa on painottaa välittömästi julkista taloutta vahvistavia toimenpiteitä julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi. Tämänhetkisten arvioiden mukaan kokonaistuotanto ylittää lähivuosina ns. potentiaalisen tuotannon tason eli Suomi elää korkeasuhdanteessa. Tämä osaltaan puoltaa välittömien sopeutustoimien käyttöä.

Painotus meno- ja verosopeutuksen välillä on vaihdellut kahdella viimeisellä vaalikaudella

Viimeisen kahden vaalikauden aikana painotus menoleikkausten ja veronkiristysten välillä on vaihdellut. Edellisellä vaalikaudella, vuosina 2012–2015, toteutettiin yhteensä noin 6 mrd. euron välittömästi vaikuttavat sopeuttamistoimet. Siitä sekä menosäästöjen että veronkorotusten osuus oli noin puolet. Kuluneella vaalikaudella, vuosina 2016–2019, pääpaino on ollut menopuolen toimenpiteissä, sillä julkiseen talouteen on tehty yhteensä noin 4 mrd. euron menosäästöt. Hallituksen lähtökohtana on ollut, että verotusta ei ole haluttu kiristää. Veroaste onkin alentunut nykyisen hallituskauden aikana muun muassa kilpailukyky sopimuksen vaikutuksesta. Lisäksi eräät veropohjat ovat kehittyneet kokonaistuotantoa hitaammin.

Aiemmillä vaalikausilla toteutettujen menosäästöjen johdosta uusien säästökohteiden löytäminen on aiempaa haastavampaa. Lisäksi merkittäviä säästöjä on hankala saada nopeasti aikaan heikentämättä joko julkisia palveluja tai sosiaalisia tulonsiirtoja. Siten nämä toimet herättävät ristiriitoja erityisesti tulonjakonäkökulmasta. Lisäksi eriluonteiset julkiset menot vaikuttavat eri lailla talouden rakenteeseen ja tuottavuuteen. Julkisten menojen karsimisien yhteydessä voi käydä myös niin, että menosäästö yhdellä sektorilla voi lisätä toisen sektorin kustannuksia.

3.1 Julkisten menojen kasvua tulee hillitä

Palveluiden tuotanto, investoinnit ja tulonsiirrot merkittävimpiä julkisten menojen eriä

Julkisilla menoilla voidaan tavoitella hyvin erilaisia asioista. Julkisia menoja voidaankin ryhmitellä useammalla eri tavalla. Ne voidaan jakaa esim. kulutusmenoihin, investointeihin ja tulonsiirtoihin. Julkiset kulutusmenot jakautuvat puolestaan palkansaajakorvauksiin ja välituotekäyttöön. Käytännössä kyse on julkisen sektorin tuottamiin palveluihin liittyvistä palkoista ja työntäjän sivukuluista sekä palvelu- ja tarvikeostoista.

Merkittävimmät yksittäiset investointihankkeet liittyvät usein yhteiskunnan julkisen infrastruktuurin, kuten tie- tai rautatieverkon kehittämiseen. Näillä panostuksilla tähdätään osaltaan siihen, että yksityisille toimijoille, yrityksille ja kotitalouksille luodaan mahdollisimman hyvä toimintaympäristö. Muita investointikohteita ovat esimerkiksi julkiset palvelurakennukset sekä puolustusmateriaalihankinnat.

Julkisen sektorin tulonsiirrot, kuten eläkkeet, työttömyysturva, lapsilisät, toimeentulotuki ja opintotuki, liittyvät kansalaisten toimeentulon turvaamiseen elämän eri vaiheissa ja tilanteissa. Usein tulonsiirtoihin liittyy myös ajatus jonkinasteisesta tulonjaon tasaamisesta joko eri väestöryhmien välillä tai ihmisen elinkaaren eri vaiheissa.

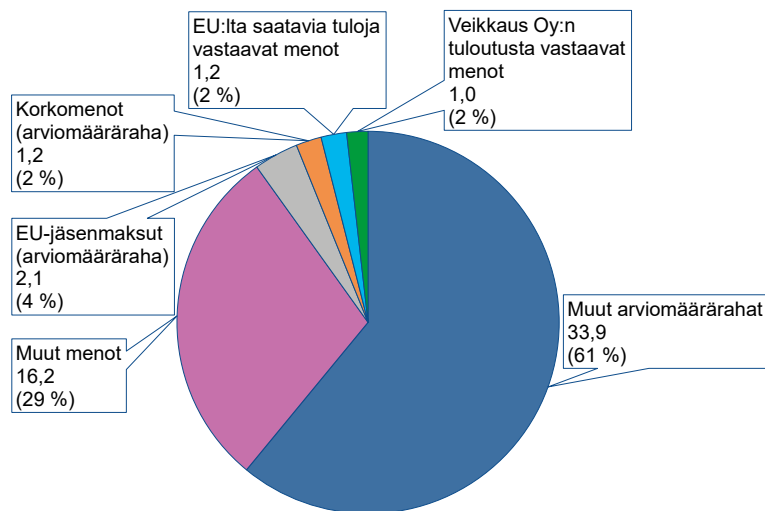
Julkisten menojen tarkastelua ei pidä rajata vain budjettitalouteen

Päätettäessä menojen kohdentamisesta olisi tärkeää, että samassa yhteydessä arvioitaisiin kaikkia menoja ja niiden taustalla olevia tarpeita. Mitään julkisista varoista rahoitettavaa toimintaa ei pitäisi lähtökohtaisesti rajata tarkastelun ulkopuolelle. Julkisia menoja mitoitettaessa valtion talousarviolla on finanssipolitiikan välineenä keskeinen rooli. Julkisia menoja on kuitenkin perusteltua tarkastella laajempänä kokonaisuutena, eikä rajoittua pelkästään valtion talousarvioon. Esimerkiksi budjetin ulkopuolisten rahastojen toimintaan liittyviä tavoitteita ja resursseja on luontevaa arvioida samassa yhteydessä, kun päätetään talousarviosta.

Vallitsevan menorakenteen muuttaminen on vaikeaa

Menopääätösten periaatteellisenä lähtökohtana tulisi olla se, että kuhunkin tarkoitukseen kohdennettu veroeuro tuottaisi poliittiset arvovalinnat huomioiden mahdollisimman suuren hyödyn kokonaisuuden kannalta. Käytännössä hallinnonalat ylittävien kustannus-hyötytarkastelujen laatiminen on vaikeaa jo senkin vuoksi, että julkisiin menoihin liittyvät tavoitteet eivät useinkaan ole ylipäättään yhteismitallisia. On esimerkiksi hankala löytää mittatikkua, jonka avulla voitaisiin verrata Suomen turvallisuuspoliittisen aseman parantamiseen suunnattavien panostusten ja vanhusväestön elämänlaatua parantavien toimenpiteiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Kuvio 3.1
Vuoden 2019 talousarvion menot
mrd. euroa (prosenttiosuus)



Lähde: VM

Eri hallinnonalojen tavoitteiden mittaamiseen ja vertailuun liittyvät ongelmat osaltaan johtavat helposti siihen, että vallitsevan menorakenteen muuttaminen on vaikeaa. Lisäksi useassa tapauksessa julkisten menojen kehitykseen puuttuminen edellyttää lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia. Esimerkiksi vuodelle 2019 laaditun valtion talousarvion menoista lähes 70 % on ns. arviomäärärahoja, joiden mitoitusta määräytyy pitkälti voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Siten näiden määrärahojen muuttaminen edellyttäisi talousarvioon sisältyvän päätöksen lisäksi vastaavien laissa olevien laskentaperusteiden muuttamista. Mitä enemmän lainsäädännön tasolle on viety erilaisia menojen kohdentamiseen ja mitoitukseen liittyviä kriteerejä, sitä jäykemmäksi menorakenne muuttuu.

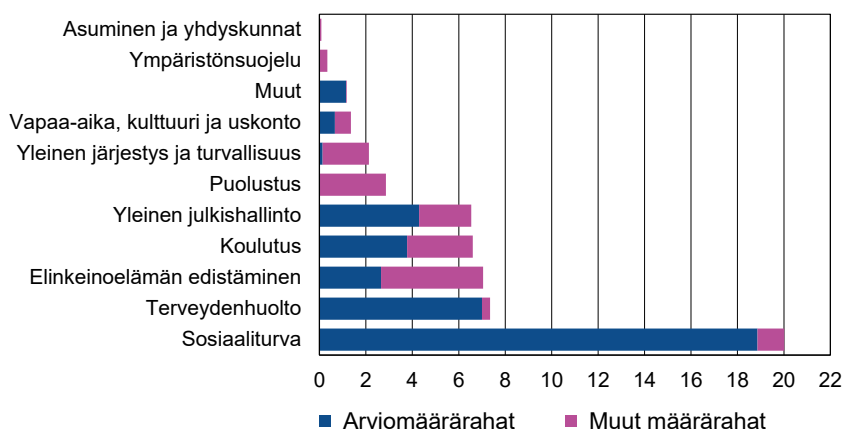
Arviomäärärahoihin lukeutuu myös sopimusperusteisia tai määrältään muutoin ei-harkinanvaraisia menoeriä kuten valtionvelan korkomenot ja EU-jäsenmaksut. Vuoden 2019 talousarviossa valtionvelan korkomenot ovat 1,2 mrd. euroa ja EU-jäsenmaksut 2,1 mrd. euroa. Lisäksi osassa talousarvion menoista on kyse muualta tulevan rahoituksen välittämisestä tiettyä tarkoitusta varten. Esimerkiksi rahapelien yhteenlaskettu tuotto oli vuoden 2019 talousarviossa 1,1 mrd. euroa, joka ohjattiin arpajaislaissa määriteltyjen kriteerien perusteella eri tarkoituksiin. Lisäksi EU:lta saatava rahoitusosuus erilaisiin hankkeisiin on vuoden 2019 talousarviossa 1,2 mrd. euroa.

Suurimmat menoerät ovat sosiaaliturva, terveydenhuolto ja elinkeinoelämän edistäminen

Kuviossa 3.2 valtion talousarvion menot on ryhmitelty tehtävittäin ns. COFOG-luokituksen mukaisesti. Tällaisen tarkastelun avulla saadaan parempi kuva siitä, mihin tarkoituksiin talousarvioon kirjatut menot kohdistuvat. Tarkastelusta nähdään, että suurimmat menoerät liittyvät sosiaaliturvaan, terveydenhoitoon ja elinkeinoelämän edistämiseen. Valtion talousarvion menoista lähes 20 mrd. euroa liittyy sosiaaliturvaan. Niistä lähes 95 % on määritelty talousarviossa lakisääteiksi arviomäärärahoiksi. Myös terveydenhuoltoon liittyvissä menoissa lakisääteinen osuus on hyvin korkea.

Kuvio 3.2

Talousarvion menot COFOG-luokituksen mukaan 2019 mrd. euroa



Lähde: VM

Menojen kasvua tulisi hillitä ja uudet menotarpeet rahoittaa uudelleenkohdennuksin

Kahden edellisen vaalikauden kokemukset osoittavat, että menojen kasvun hillitseminen on mahdollista ja suurin osa toteutetuista välittömästi vaikuttavista toimista on toteutettu valtion talousarvion kautta. Aiempien hallituskausien tapaan myös jatkossa tarvitaan toimenpiteitä, joilla puututaan julkisen talouden menojen kehitykseen. Menoleikkauksiin liittyy lähes aina myös kielteisiä vaikutuksia, joiden suuruuteen voidaan vaikuttaa säästöjen kohdentamisella. Tällöin tulisi erityisen tarkasti myös arvioida mahdollisuuksia uudelleen kohdentaa määrärahoja valtion talousarvion sisällä.

Kahden edellisen hallituksen aikana toteutetut sopeutustoimet ja myönteinen kansainvälinen suhdannekehitys ovat vähitellen johtamassa julkisen talouden tasapainottumiseen. Jatkossakaan menokehitykseen vaikuttavia linjauksia pohdittaessa ei voida sivuuttaa pidemmän aikavälin kehitysnäkymän asettamaa haastetta ja tuudittautua siihen, että tyypillisesti hitaasti vaikuttavat rakenteelliset uudistukset yksinään riittävät ratkaisemaan ongelman. Menojen mitoittaminen ei voi tapahtua irrallaan väestökehityksen asettamista reunaehdoista. Menojen kasvattamisen sijaan tulee jatkossakin kiinnittää huomiota jo olemassa olevien määrärahojen käytön vaikuttavuuteen ja uudelleenkohdennuksiin.

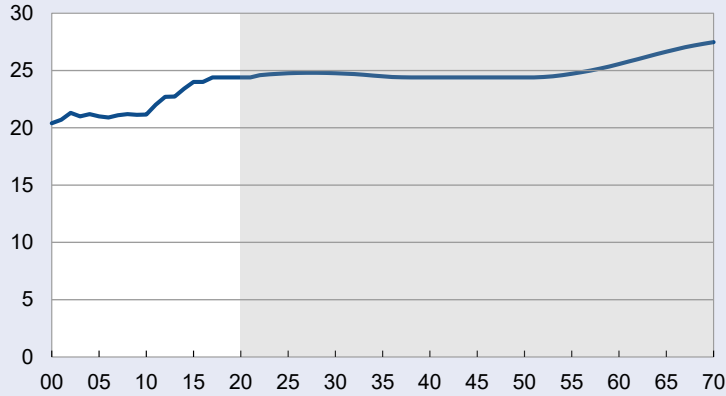
KEHIKKO 3.1 MYÖS TYÖELÄKEMENOT OVAT JULKISIA MENOJA

Vuoden 2017 alussa astui voimaan eläkeuudistus, joka osaltaan vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä. Esimerkiksi eläkeiän nosto ja sen sitominen myöhemmin elinajanodotteeseen pidentävät työuria. Erikseen tarkasteltuna työeläkejärjestelmän arvioidaankin nykyisellään olevan likimain kestäväällä pohjalla. Nykyinen yksityisen sektorin työeläkemaksu on kuitenkin jo varsin korkea ja siihen kohdistuu korotuspaineita tulevina vuosikymmeninä (ks. kuvio 3.3). Siten nykyisen eläkejärjestelmän ei voi katsoa kaikissa olosuhteissa edustavan ainoaa mahdollista vaihtoehtoa, mikäli koko julkinen talous on perusteiltaan kestävä.

Työeläkkeisiin tehtävät säästöt mahdollistaisivat työeläkemaksun alentamisen, mikä toisi liikkumatilaa muuhun verotukseen ja mahdollistaisi näin julkisen talouden vahvistamisen. Varsinkin jos syntyvyyskehitys jatkuu viime vuosien tapaan aiemmin ennakoitua heikompana, kasvaa paine arvioida kriittisesti myös työeläkejärjestelmää julkisen talouden osana. Vähintään on pidättäydyttävä tekemästä päätöksiä, jotka kasvattaisivat eläkemenoja nykyisestä.

Kuvio 3.3

Yksityisen sektorin työeläkemaksu suhteessa palkkasummaan, %



Lähde: Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmat 2016

3.2 Verokilpailu rajoittaa mahdollisuuksia verotuksen kiristämiseen

Julkisen sektorin toiminta rahoitetaan pääosin verotuloilla ja veronluonteisilla maksuilla. Suomessa julkisen sektorin koko ja sen myötä verotuksen taso on ollut kansainvälisesti katsottuna varsin korkea. Tutkimuskirjallisuudesta ei löydy selkeää yhteyttä kokonaisverotason ja talouskasvun välillä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että pohjoismainen malli, jossa verovaroin panostetaan mm. koulutukseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen, voi tuottaa varsin hyviä tuloksia sekä talouskasvun että hyvinvoinnin saralla. Sillä miten verot kerätään, on kuitenkin suuri merkitys etenkin silloin, kun julkinen sektori on suuri. Hyvää verorakennetta ja verotuksen kannustinvaikutuksia käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Verorakenteen ja verotuksen kannustinvaikutusten lisäksi veropolitiikassa on myös muita seikkoja, jotka täytyy ottaa huomioon. Globalisaatio on merkinnyt paitsi kansainvälisen työnjaon syvenemistä myös verokilpailun lisääntymistä. Lisäksi digitalisaation myötä verokilpailun merkitys kasvaa edelleen, kun yritysten mahdollisuudet siirtää toimintojaan maan rajojen ulkopuolelle helpottuvat. Tätä taustaa vasten on selvää, että verotusta kiristämällä voidaan vain hyvin rajoitetusti vahvistaa julkista taloutta. Verotulojen lisäämiseksi tulisikin kiinnittää enemmän huomiota hyvään verorakenteeseen ja veropohjien laajentamiseen kaavamaisen kiristämisen sijaan.

Mitä pidemmälle taloudellinen yhdentyminen etenee, sitä herkemmin yritykset ja työntekijät reagoivat verotuksessa eri maiden välillä oleviin eroihin. Tuotannon sijoittumis- päätöksiin vaikuttavat toki merkittävästi myös monet muut seikat, kuten veropolitiikan ennustettavuus, työvoimakustannukset ja osaavan työvoiman saatavuus, markkinoiden läheisyys, kuljetuskustannukset, infrastruktuurin taso sekä yhteiskunnan vakaus ja turvallisuus. Kansainvälinen kilpailu kohdistuu myös eri veropohjiin eri tavoin. Mitä liikkuvampi veropohja on, sitä alttiimpi se on kansainväliselle verokilpailulle.

Verokilpailu on kovinta yritysverotuksessa

Herkimmin vero- ja tukikilpailuun reagoivat yritykset ja niiden voitot. Globalisaatio ja pääomien kansainvälisen liikkuvuuden kasvu ovat viime vuosikymmenien aikana muuttaneet yritystoimintaa ja verotuksen vaikutusta yritysten päätöksiin monin tavoin. OECD-maiden keskimääräinen yhteisöverokanta on laskenut kahdenkymmenen viime vuoden aikana selvästi. Haitallisen verokilpailun hillitsemiseksi on viime vuosina tehty paljon työtä sekä OECD:ssä että EU-tasolla, mutta toistaiseksi vain räikeimpiin verokilpailun muotoihin on pystytty puuttumaan.

Säästöihin kohdistuva pääomatuloverotus ei ole yhtä kovan verokilpailun alaisena, sillä se on toteutettu asuinvaltioperiaatetta noudattaen eli yleensä tuotonsaajan kotimaan lainsäädännön mukaisesti. Yksityishenkilöiden pääomatuloja verotetaan tällöin Suomessa yhtäläisesti riippumatta niiden maantieteellisestä alkuperästä. Tämä edellyttää, että kotimaan veroviranomaiset kykenevät valvomaan yksityishenkilöiden ulkomaisia sijoituksia. Vuonna 2017 alkanut ja yhä laajeneva finanssilititietojen automaattinen vaihtaminen valtioiden välillä helpottaa ulkomaisten pääomatulojen verovalvontaa.

Ansiotulojen verotuksen osalta veropohjan liikkuvuus on riippuvainen pitkälti työvoiman koulutustasosta. Korkeasti koulutetut ovat muita kansalaisia alttiimpia muuttamaan maasta. Kireä ansiotuloverotuksen progressio voi siten osaltaan lisätä maastamuuttohalukkuutta ja toisaalta vaikeuttaa ulkomaisten asiantuntijoiden houkuttelua Suomeen. Ansiotulojen verotukseen ei ole siten suojassa verokilpailulta. Lisäksi ylimpien marginaali-veroasteiden korotus ei lisäisi merkittävästi verotuloja. Taulukossa 3.1 on esitetty eri verolajien osalta, kuinka suuri vaikutus veroperusteen muutoksella (esimerkiksi arvonlisäverokannan yhden prosenttiyksikön muutoksella) olisi veron tuottoon.

Taulukko 3.1. Veroperustemuutosten staattisia vaikutuksia kertymään, miljoonaa euroa (ennuste)

	Verotuotto v. 2019 milj. euroa	Perustemuutos	Verotuoton muutos milj. euroa v. 2019, arvio vuositasonalla
VALTION ANSIOTULOVEROASTEIKKO			
1.porras (17 600 - 26 400)		1 %-yks.	192
2.porras (26 400 - 43 500)		1 %-yks.	193
3.porras (43 500 - 76 100)		1 %-yks.	96
4.porras (76 100 -)		1 %-yks.	50
Kaikki veronsaajat yhteensä	5 911	1 %-yks.	531
KUNNALLISVEROTUS	19 910	0,5 %-yks.	522
Keskim. veroaste (19,88 % v. 2019)		1 %-yks.	1 071
PÄÄOMATULOVERO	3 244		
1 %-yksikkö		1 %-yks.	101
YHTEISÖVERO			
verokanta 20 %	6 414	1 %-yks.	321
KULUTUSVEROTUS			
ALV			
- alennettu 10 % kanta	789	1 %-yks.	79
- alennettu 14 % kanta	2 592	1 %-yks.	185
- normaalikanta, 24 %	15 415	1 %-yks.	642
POLTTOAINEVEROT			
bensiini	1 257	1 snt/litra	17
dieselöljy	1 378	1 snt/litra	31
Sähkövero ¹⁾	951	0,1 snt/kWh	42

1) Muut kuin teollisuus, konesalit ja kasvihuoneet
Lähde: VM elokuu 2018

Verokilpailu on vähäisempää kiinteistöjen ja kuluttamisen verotuksessa

Kiinteistöverotukseen liittyy verokilpailun näkökulmasta ehkä vähiten ongelmia. Koska kiinteistöt ja varsinkaan maapohja eivät siirry maasta toiseen, ei kiinteistöveroon kohdistu suoraa verokilpailua. Kiinteistöverotusta olisikin syytä uudistaa oikeudenmukaisemmaksi siten, että verotusarvojen määritys heijastaisi paremmin todellisia markkinahintoja.

Välillisistä veroista kertymän kannalta merkittävin on arvonlisävero. Arvonlisäverotus määräytyy kulutuksen sijainnin mukaan, joten Suomen arvonlisäverotus kohtelee koti- ja ulkomaisia myyjiä yhdenmukaisesti eikä rasita vientiyrityksiä. Arvonlisäverotuksen tasolla ei

siis katsota olevan suoraan yhteyttä esimerkiksi verovelvollisten yritysten sijaintipäätöksiin. Kansainvälinen verokilpailu arvonlisäveron ja loppukulutukseen kohdistuvien valmisteverojen osalta kohdistuu lähinnä maan rajat ylittäviin ostosmatkoihin. Suomen kohdalla merkittävin tällainen ilmiö on Viroon suuntautuva ostosmatkailu.

Loppukulutuksen lisäksi valmisteverot kohdistuvat osaltaan yritysten käyttämiin väliuotepanoksiin kuten energiaan. Tuotannon väliuotteiden verotuksella on sekä fiskaalisia että ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita, mutta valmisteverotus voi vaikuttaa myös yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn. Esimerkiksi energiaverojen korotuksilla voi olla negatiivinen vaikutus tuotannon kansainväliseen kilpailukykyyn erityisesti lyhyellä aikavälillä. Toisaalta kilpailukykyyn vaikuttavat monet asiat, ja myös yritysten verokohtelua on syytä katsoa kokonaisuutena.

Lisää verotuloja verotukia karsimalla

Vaikka verotuksen tehtävänä on ennen muuta rahoittaa julkisia menoja, käytetään verotusta myös esimerkiksi keinona tasoittaa tuloeroja kansalaisten välillä. Progressiivisessa verojärjestelmässä veroaste nousee tulojen noustessa ja tasoittaa markkinoilla muodostunutta tulonjakoa. Verotukselle halutaan kasvavassa määrin asettaa myös muita tehtäviä yhteiskunnassa. Verotuksella pyritään mm. ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä ja korjaamaan markkinaepätäydellisyyksiä.

Normijärjestelmästä eli verotuksen normaalista perusrakenteesta poikkeavalle verotukselle tulisi olla erittäin hyvät perustelut, sillä ihanteellinen verojärjestelmä kerää varoja julkisten menojen rahoittamiseen mahdollisimman tehokkaasti ja neutraalisti. Tällöin verotus vääristää mahdollisimman vähän yritysten ja kuluttajien valintoja.

Jos verotusta halutaan kiristää julkisen talouden vahvistamiseksi, tulisi yleisten veronkorotusten sijaan tarkastella mahdollisuutta lisätä verotuloja talouskasvun tai ympäristön näkökulmasta haitallisia verotukia⁸ karsimalla. Taulukossa 3.2 näkyy esimerkkejä erilaisista lähinnä yrityksille suunnatuista verotuista. Verotukien vähentäminen tukisi myös pyrkimystä mahdollisimman laajoihin veropohjiin, mikä on talouskasvun ja verotuksen tehokkuuden näkökulmasta suositeltavaa. Veropohjan laajentaminen mahdollistaa veroasteiden pitämisen matalalla tasolla ja samanaikaisesti kerryttää verotuloja tehokkaammin, koska yhtenäiset ja matalat verokannat vääristävät taloudenpitäjien käyttäytymistä vähemmän. Erilaiset verovähennykset tekevät verojärjestelmästä myös mutkikkaan, lisäävät mahdollisuutta verosuunnitteluun ja veronkiertoon sekä kasvattavat verojärjestelmän hallinnollisia kustannuksia.

⁸ Verotuet ovat verojärjestelmään sisältyviä poikkeuksia yleisestä normiverotuksesta. Niiden tarkoituksena on esimerkiksi verovapauksien, verovähennysten tai alempien verokantojen avulla tukea jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisten ryhmää.

Verotukien kaavamainen poistaminen ei kuitenkaan tuottaisi optimaalista verojärjestelmää, sillä monilla vähennyksillä on juuri tavoiteltu verotuksen tehokkuutta sekä oikeudenmukaisuutta. Vähennyksillä tuodaan verojärjestelmään lisää joustavuutta, jota ei pystytä veroasteita eriyttämällä tekemään.

Uusia verotukia harkittaessa tulisi miettiä, ovatko esimerkiksi laajalle veronmaksajien joukolla kohdennetut verohelpotukset paras tapa tukea juuri tiettyä ryhmää, vai voisiko tukea antaa suorana tukena tai tavoitella haluttua ohjausvaikutusta muilla säädöksillä. Yritysten saamat verotuet ovat yritystukea kuten suorakin tuet, ja niihin tulisi vastaavasti soveltaa hyvän yritystuen periaatteita⁹. Tämä tarkoittaa myös sitä, että tukien pitäisi olla määräaikaisia ja niiden vaikuttavuutta tulisi pystyä arvioimaan. Verotukien laajan kohdentumisen takia niiden vaikuttavuuden arviointi on usein hankalaa, ja ne voivat kohdentua myös tavoitteiden kannalta tehottomasti. Uudet tuet tulisi myös suunnitella siten, että niiden vaikuttavuutta olisi mahdollista seurata ja arvioida.

Taulukko 3.2. Esimerkkejä yritysten verotuista 2019¹

	Miljoonaa euroa
Alennetut arvonlisäverokannat	2 971
Teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta	603
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoöljyn dieselinä alempi verokanta	422
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuottoprosentti	415
Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta (pl. henkilö- ja pakettiautot)	407
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	220
Turpeen normia alempi verokanta	189
Yrittäjävähenys	130
Yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon (CHP) energiansäilytöveron alennus	96
Maatalouden energiaveron palautus	55
Matkailuauton autoverottomuus	50
Metsätalouden pääomatulosta myönnettävä menovaraus	22
Raideliikenteen sähkön verottomuus	13
Koulutusvähenys	12
Pienpanimoiden veronhuojennus	12
Elokuvatuottajien tuotantotuen verovapaus	5

¹ On huomattava, että yksittäisen verotuen poistaminen ei dynaamisten vaikutusten takia lisää valtion verotuloja vastaavalla summalla.

⁹ <https://tem.fi/kansalliset-yritystuen-yleiset-edellytykset>

3.3 Rakenteellisilla uudistuksilla voidaan vahvistaa sekä talouskasvun edellytyksiä että julkista taloutta

Julkisen taloudenpidon kestävyysaasteen suuruuden vuoksi sitä ei ole järkevää pyrkiä ratkaisemaan valtaosin suorilla sopeutustoimilla. Sen sijaan suositeltavampana voitaisiin pitää rakenteellisten uudistusten tekemistä. Rakenteellisten uudistusten hyvänä puolena voi pitää sitä, että niillä on monesti mahdollisuus samanaikaisesti sekä tukea talouskasvuun että vahvistaa julkista taloutta. Rakenteellisten uudistusten ongelmana kuitenkin on se, että niiden vaikutukset ovat usein hankalasti arvioitavissa. Siten on epävarmaa, kuinka paljon kullakin uudistuksilla olisi mahdollista vahvistaa julkista taloutta.

Kestävyysvajelaskelman herkkyytarkasteluiden perusteella tietynlaisia rakenteellisia uudistuksia voi pitää tehokkaampina kuin toisia. Näitä herkkyytarkasteluja on koottu taulukkoon 3.3. Herkkyytarkasteluiden perusteella voidaan päätellä, että työllisyysasteen ja julkisten palveluiden tuottavuuden kasvu ovat tehokkaimpia keinoja kestävyysvajeen pienentämiseksi.

Taulukko 3.3. Eri tekijöiden vaikutus kestävyysvajeeseen

	Peruslaskelma (joulukuu 2018)	Muutos, %-yks.	Vaikutus kestävyys- vajeeseen ¹ , %-yks.
Yleisen tuottavuuden (ja reaaliansioiden) kasvu	keskim. 1,4 %	+0,5	-0.5
Työllisyysaste	päätyy 72,5 prosenttiin v. 2070	+1,0	-0.4
Julkisten sote-palveluiden tuottavuuden kasvu	0 %	+0,5	-1.8
Julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä ² / BKT v. 2023	0,3 %	+1,0	-1.0
Sijoitusten reaalityttö ja julkisen velan reaalkorko		-0,5	+0,7
- josta julkisen velan korko ja valtion ja kuntien korkosijoitusten tuotto	2 %		
- josta valtion ja kuntien osaketulot	4 %		
- josta työeläkevarat	3.5 %		

¹ Laskelmat on tehty VM:n joulukuun 2018 kestävyysvajelaskelmien perusteella (oletusmuutosten vaikutukset pysyvät laskentakierroksesta toiseen vakaina).

² Alijäämä ilman korkomenoja"

Tarkastelun perusteella työllisyysasteen kehityksellä on merkittävä vaikutus kestävyysvajeen suuruuteen, sillä yhden prosenttiyksikön nousu työllisyysasteessa pienentäisi kestävyysvajeen 0,4 prosenttiyksiköllä.¹⁰ Työllisyysasteen nousu vahvistaisi julkisen talouden

¹⁰ Oletuksena tarkastelussa on, että noin 30 % uusista työllisistä tulisi työvoiman ulkopuolelta ja noin 70 % työttömien joukosta.

kestävyyttä kahdella tavalla: Ensinnäkin se kasvattaisi BKT:tä ja siten julkisen talouden verotuloja (kestävyyssvajelaskelmassa tämä näkyisi kaikkien ikäsidonnaisten menojen BKT-suhteen pienenemisenä). Toiseksi pienempi työttömyys vähentäisi työttömyyden hoidosta aiheutuvia julkisia menoja. Keinoja työllisyyden kohentamiseksi on käsitelty tarkemmin luvussa 4.

Myös julkisten sosiaali- ja terveystalouden tuottavuuden kasvulla on merkittävä vaikutus kestäväsvajearvion suuruuteen. Mikäli julkisten sosiaali- ja terveystalouden tuottavuuskasvua saataisiin pysyvästi parannettua esimerkiksi 0,5 prosenttiyksiköllä vuodessa, hidastaisi se merkittävästi julkisten menojen kasvua pitkällä aikavälillä ja pienentäisi näin kestäväsvajetta noin 1,8 prosenttiyksiköllä. Tästä syystä maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanossa tulisi huolehtia siitä, että uudistus todella lisää palvelutuotannon tehokkuutta ja hillitsee siten kustannusten kasvua tavoitellusti (ks. tarkemmin luku 8.2).

Yleisen tuottavuuskehityksen huomattava 0,5 prosenttiyksikön pysyvä nopeutuminen ei sen sijaan pienentäisi kestäväsvajetta kuin 0,5 prosenttiyksikköä.¹¹ Tulos johtuu siitä, että yleisen tuottavuuden kasvu kasvattaa pitkällä aikavälillä yhtä paljon kaikkien sektoreiden reaaliensioita, mikä näkyy myös julkisen sektorin työvoimakustannusten kasvuna. Poliittikatoimin on kuitenkin hyvin vaikeaa parantaa pysyvästi yleistä tuottavuuskehitystä puolelakaan prosenttiyksiköllä. Tuottavuuskasvun edistäminen on kuitenkin tärkeää, jos halutaan kohottaa suomalaisten elintasoja ja kohentaa suomalaisten yritysten kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla (ks. tarkemmin luku 5).

11 Tässä tarkastelussa paremman tuottavuuskehityksen on oletettu heijastuvan myös korkotasoon ja osaketuottoihin.

4 Työllisyyden kohentaminen edellyttää lukuisia toimia

- Työllisyyskehitys on ollut viime aikoina vahvaa. Toimia työllisyysasteen nostamiseksi tulee kuitenkin jatkaa, sillä korkea työllisyysaste on keskeinen tavoite, kun halutaan turvata yhteiskunnan vakaus ja julkisen talouden rahoituspohja. Työllisyyden tukeminen on entistäkin tärkeämpää, kun työikäisen väestön määrä supistuu. Lisäksi Suomen työllisyysaste on matalampi kuin muissa Pohjoismaissa.
- Työllisyyttä voidaan lisätä alentamalla työttömyyttä, kannustamalla työvoiman ulkopuolella olevia työelämään tai edistämällä työperäistä maahanmuuttoa. Myös korkeampi syntyvyys lisäisi työllisten määrää pitkällä aikavälillä, mutta syntyvyyteen vaikuttaminen on vaikeaa.
- Etenkin Ruotsiin verrattuna työllisyysastetta olisi varaa nostaa erityisesti 55-64-vuotiaiden ikäryhmässä. Ikääntyneiden työllisyyttä voitaisiin nostaa tukemalla työelämässä pysymistä ja rajoittamalla varhaisen työelämästä poistumisen reittejä.
- Myös 25-39-vuotiaiden naisten työllisyysaste jää Suomessa muista Pohjoismaista. Tässä ryhmässä työllisyyttä voitaisiin parantaa perhevapauudistuksella, mutta toisaalta esimerkiksi päivähoidon kustannusten kasvu heikentäisi julkista taloutta.
- Työllisyyttä voitaisiin kohentaa uudistamalla sosiaaliturvan, verotuksen ja palvelujärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta, joka vaikuttaa mm. työntekijöiden kannustuksiin. Tämä tulee tehdä julkisen talouden kannalta kestäväällä tavalla.
- Aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan tukea työttömien työllistymistä. Työvoimapolitiikan kohdentamisessa tulisi tarkastella kriittisesti, miten työvoimapolitiikan nykyiset resurssit voitaisiin kohdistaa entistä vaikuttavammin. Työvoimapolitiittisia toimia ei tule kohdentaa sinne, missä työllistyminen tapahtuisi ilmeisesti.

- Työmarkkinoiden toimiala- ja ammattirakenteen muutos jatkuu, mikä heijastuu myös tuleviin osaamistarpeisiin. Työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuden varmistamiseksi ihmisten toimialoittaista ja ammatillista liikkuvuutta tulisi helpottaa, mutta toimien kustannustehokkuuteen pitää kiinnittää huomiota. Esimerkiksi jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia voitaisiin edistää työuran aikana. Erityisesti tarve koskee sellaisia henkilöitä, joiden osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden vaatimuksia.
- Vastauksena työn tarjonnan ja kysynnän alueellisiin eroihin työvoiman alueellista liikkuvuutta tulisi edistää. Moniin muuttopäätöksen taustalla oleviin tekijöihin on politiikan keinoin vaikea vaikuttaa lukuun ottamatta asuntomarkkinoiden toimivuutta.
- Heikosti koulutetut ovat muita huonommassa työmarkkina-asemassa. Siksi vain perusasteen koulutuksen varassa olevien määrää tulisi vähentää.
- Nuorten kohdalla voitaisiin pyrkiä nopeuttamaan opintoihin pääsyä ja opintoaikoja.

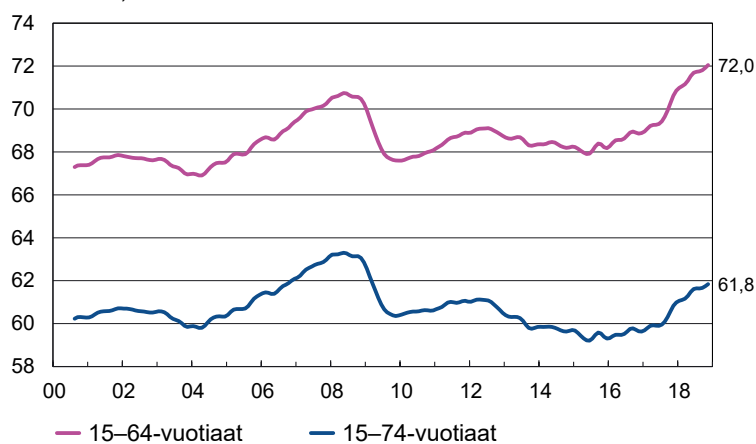
4.1 Hyvä suhdannetilanne näkyy työllisyydessä, mutta rakenteellinen työttömyys on korkea

Viime aikoina työllisyys on kehittynyt vahvasti, mutta väestörakenteen muutos edellyttää työllisyysasteen nostamista edelleen

Työllisyyskehitys on ollut viime aikoina vahvaa erityisesti hyvän suhdannetilanteen ansiosta. Työllisyysasteen satunnais- ja kausivaihteluista tasoitettu trendi on jo ylittänyt vuoden 2008 tason ja se oli 72 % marraskuussa 2018. On kuitenkin vaikeaa arvioida, kuinka suuri osa työllisyyden noususta johtuu yhtäältä suotuisasta suhdannetilanteesta ja toisaalta hallituskauden aikana tehdyistä uudistuksista. On epävarmaa, millaiseksi työllisyyskehitys muodostuu suhdannetilanteen normalisoituessa.

Työelämässä mukanaolo ehkäisee syrjäytymistä. Korkea työllisyysaste on siten keskeinen tavoite, kun halutaan turvata yhteiskunnan vakaus ja julkisen talouden rahoituspohja. Työllisyyskehityksen tukemisen tärkeys korostuu, kun työikäisen väestön määrä supistuu. Tilastokeskuksen vuoden 2018 väestöennusteen mukaan työikäisen eli 15–74-vuotiaan väestön ennustetaan supistuvan 1,1 % ja 15–64-vuotiaan väestön 0,8% vuoden 2018 lopulta vuoteen 2025 mennessä. Jotta julkisen talouden rahoituspohja voitaisiin taata, tulee työllisyysastetta nostaa edelleen. Työllisyysasteen nostaminen ei todennäköisesti yksin riitä, vaan lisäksi tarvitaan toimenpiteitä työikäisen väestön määrän lisäämiseksi. Työperäinen maahanmuutto lisäisi työikäisten määrää nopeasti ja korkeampi syntyvyys pitkällä aikavälillä.

Kuvio 4.1
Työllisyysaste
trendi, %



Lähde: Tilastokeskus Työvoimatutkimus

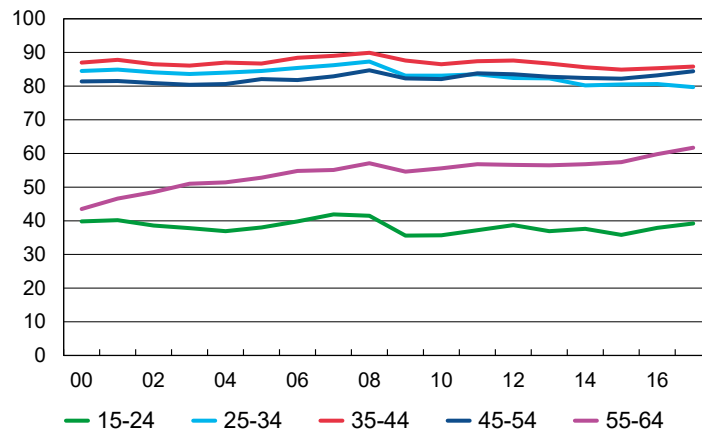
Ikääntyneiden työllisyys on kehittynyt suotuisasti, kun taas 25–34-vuotiaiden miesten työllisyyskehitys on ollut heikkoa

Työllisyysaste on noussut erityisesti 55–64-vuotiaiden keskuudessa (ks. Kuvio 4.2). Kyseisessä ikäryhmässä työllisyysasteen nousu on ollut trendinomaista jo pidempään. Suotuisan työllisyyskehityksen taustalla ovat muun muassa rakenteelliset uudistukset, kuten työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan nostot sekä yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttaminen, sekä ikääntyneiden parempi terveys sekä korkeampi koulutustaso.

Parhaimmassa työiässä olevien 25–44-vuotiaiden työllisyyskehitys on puolestaan ollut heikkoa finanssikriisin jälkeen. Erityisesti ilmiö koskee 25–34-vuotiaita miehiä, joiden työllisyysaste v. 2017 oli 7,6 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin v. 2008. Vertailukohtana, 15-64-vuotiaiden työllisyysaste laski samana ajanjaksona 1 prosenttiyksiköllä. Nuorten, 25-34-vuotiaiden miesten heikon työllisyyskehityksen taustalla on erityisesti osallistumisasteen lasku, mutta myös lisääntynyt työttömyys. Vuonna 2017 työttömien osuus 25–34-vuotiaista miehistä oli kolme prosenttiyksikköä korkeampi kuin v. 2008, kun taas työvoiman ulkopuolella olevien osuus kasvoi vastaavana ajanjaksona 4,8 prosenttiyksiköllä.

Nuorten miesten heikkoa työllisyyskehitystä voidaan tarkastella lähemmin Työssäkäynti-tilaston perusteella, sillä Työssäkäyntitilasto sisältää syyn työvoiman ulkopuolella oloon¹². Työssäkäyntitilaston mukaan 25–34-vuotiaiden työttömien miesten osuus kyseisestä ikäryhmästä nousi 2,2 prosenttiyksiköllä ja työvoiman ulkopuolella olevien miesten osuus 3,7 prosenttiyksiköllä vuoden 2008 lopulta vuoden 2017¹³ loppuun mennessä. Saman ikäisillä naisilla työttömien osuus nousi suunnilleen saman verran (2,4 prosenttiyksikköä), mutta työvoiman ulkopuolella olevien osuus nousi huomattavasti vähemmän, vain 1,3 prosenttiyksikköä. Työvoiman ulkopuolella olevien miesten osuuden merkittävä lisäys johtuu likimain yhtä suurelta osin opiskelijoiden sekä muiden työvoiman ulkopuolella olevien¹⁴ osuuksien kasvusta. Myös naisilla opiskelijoiden osuus ikäryhmästä nousi kyseisenä ajanjaksona, mutta muiden työvoiman ulkopuolella olevien osuus laski. Opiskelijoiden osuuden kasvua saattaa ainakin osin selittää se, että opiskelijat ovat lykänneet valmistumistaan heikossa suhdannetilanteessa. Suurempi kysymys kuitenkin on, minkä vuoksi kasvanut osa nuorista miehistä on jättäytynyt työmarkkinoiden ulkopuolelle muuten kuin opiskelun, varusmies- tai siviilipalveluksen tai eläköitymisen takia.

Kuvio 4.2 (a)
Työllisyysaste ikäryhmittäin
miehet, %



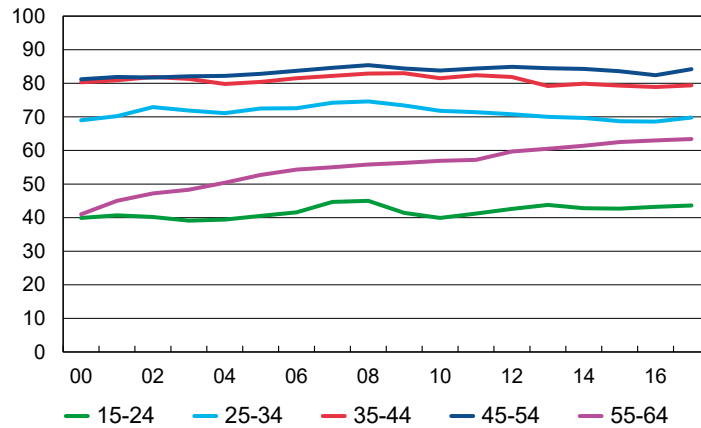
Lähde: Tilastokeskus Työvoimatutkimus

12 Työssäkäyntitilasto kuvaa henkilön pääasiallista toimintaa vuoden lopussa ja siinä hyödynnetään työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilastoon perustuvia työttömyystietoja. Työssäkäyntitilasto on rekisteripohjainen ja siinä työttömyyden määrittely poikkeaa otospohjaisessa Työvoimatutkimuksessa käytetystä työttömyyden määrittelmästä.

13 Vuoden 2017 tiedot ennakkollisia

14 Muut kuin eläkeläiset, opiskelijat, koululaiset ja varus- ja siviilipalvelumiehet.

Kuvio 4.2 (b)
Työllisyysaste ikäryhmittäin
 naiset, %

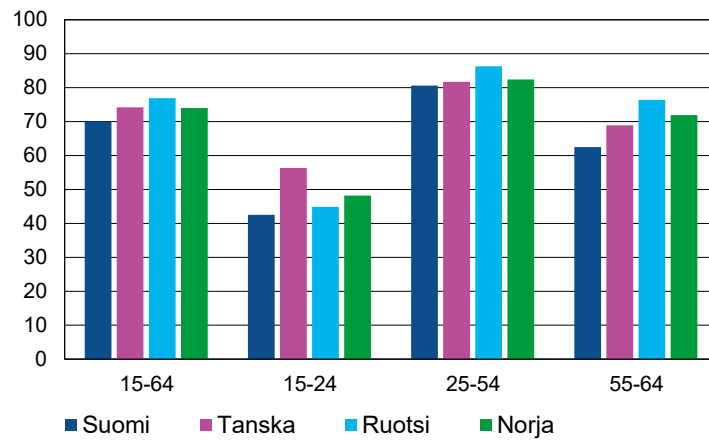


Lähde: Tilastokeskus Työvoimatutkimus

Suomen työllisyysaste on matalampi kuin muissa Pohjoismaissa

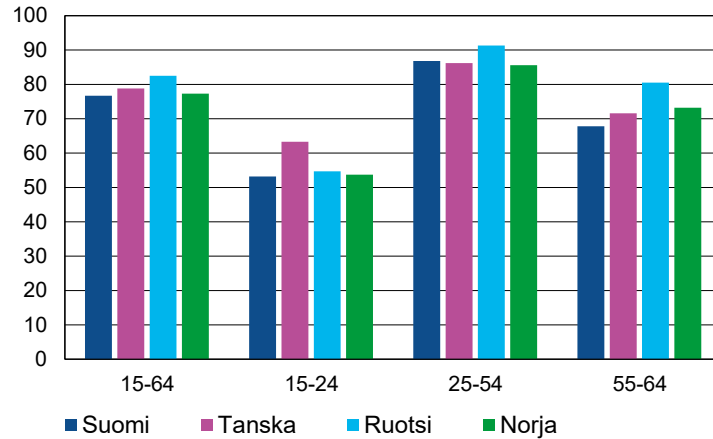
Hyvästä työllisyystilanteesta huolimatta Suomen työllisyysaste on matalampi kuin muissa Pohjoismaissa. Vuonna 2017 ero Ruotsiin oli 6,9, Tanskaan 4,2 ja Norjaan 4,0 prosenttiyksikköä. Erityisesti ikääntyneiden työllisyysaste jää Suomessa jälkeen Ruotsista, Tanskasta ja Norjasta. Näin on, vaikka Suomessa 55–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut trendinomaisesti jo pidempään. Suomessa ikääntyneet siis poistuvat työmarkkinoilta verrokkimaita aiemmin.

Kuvio 4.3 (a)
Työllisyysaste 2017
 %



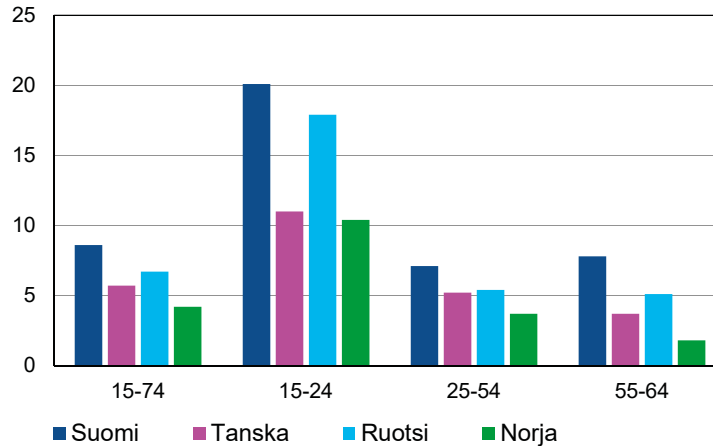
Lähde: Eurostat

Kuvio 4.3 (b)
Osallistumisaste 2017
%



Lähde: Eurostat

Kuvio 4.3 (c)
Työttömyysaste 2017
%



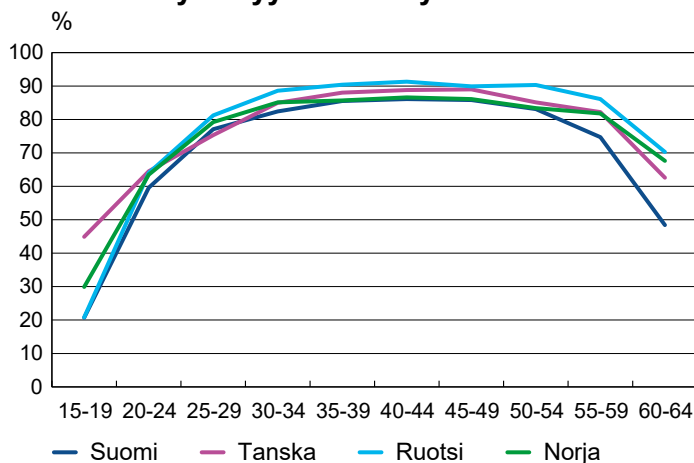
Lähde: Eurostat

Muita Pohjoismaita alhaisemman työllisyyden taustalla on sekä korkeampi työttömyys että alhaisempi työmarkkinoille osallistumisaste. Suomessa työttömyys on verrokkimaita korkeampaa kaikissa ikäluokissa ja erityisesti 15–24-vuotiailla. Nuorten kohdalla työttömyysastetta parempi mittari on kuitenkin niin kutsuttujen NEET-nuorten osuus. NEET-nuorilla tarkoitetaan niitä nuoria, jotka eivät ole koulutuksessa, harjoittelussa tai töissä. Suomessa myös NEET-nuorten osuus 15–24-vuotiaista on verrokkimaita korkeampi. Vuonna

2017 NEET-nuorten osuus 15–24-vuotiaista oli Suomessa 9,4 % verrattuna Tanskan 7,0 prosenttiin, Ruotsin 6,2 prosenttiin ja Norjan 4,6 prosenttiin (Eurostat 2018).¹⁵

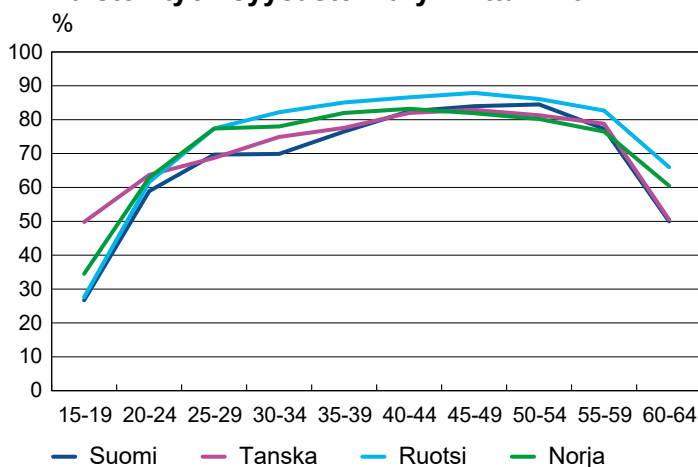
Osittain työllisyyseroa etenkin Tanskaan ja Norjaan selittää tehtyjen työtuntien määrä. Tarkasteltaessa OECD:n laskemaa täysipäiväisten työntekijöiden työllisyysastetta työllisyysero Tanskaan ja Norjaan katoaa. Ero Ruotsiin kuitenkin säilyy selvänä. Vuonna 2016 OECD:n laskema täysipäiväisten työntekijöiden työllisyysaste oli Suomessa 63,5 % verrattuna Norjan 63,8, Tanskan 61,5 ja Ruotsin 69,4 prosenttiin. Tämä johtuu muun muassa osa-aikatyön alhaisesta osuudesta Suomessa. Eurostatin tilastojen mukaan osa-aikatyön osuus¹⁶ Suomessa vuonna 2016 oli 15 %, kun se oli Norjassa 26 %, Ruotsissa 24 % ja Tanskassa 26 %.

Kuvio 4.4 (a)
Miesten työllisyysaste ikäryhmittäin 2017



Lähde Eurostat

Kuvio 4.4 (b)
Naisten työllisyysaste ikäryhmittäin 2017



Lähde: Eurostat

¹⁵ Eurostatin luku perustuu aineistoon, jossa varusmies- tai siviilipalveluksessa olevat nuoret eivät ole mukana perusjoukossa.

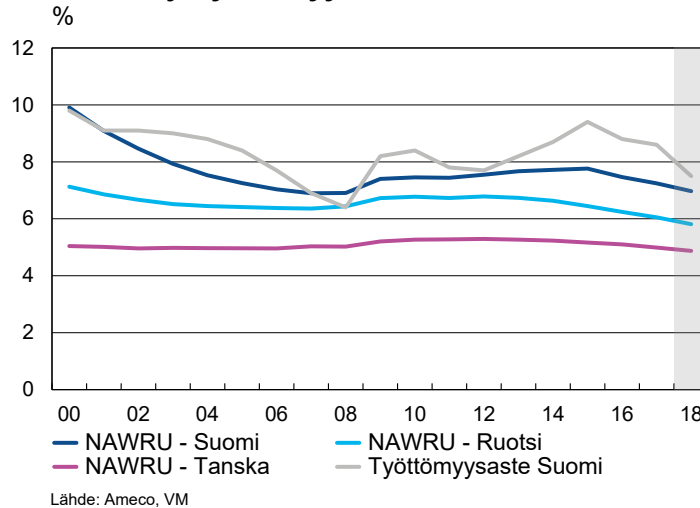
¹⁶ Osa-aikatyötä tekevien osuus 15-64-vuotiaista työllisistä.

Sukupuolittain tarkasteltuna työllisyysaste jää muita Pohjoismaita alhaisemmaksi etenkin yli 55-vuotiailla miehillä ja 25–39-vuotiailla naisilla (ks. Kuvio 4.4). Erot 25–39-vuotiaiden naisten työllisyysasteessä liittyvät ainakin osin vanhemmuuteen ja perhevapaajärjestelmään. Ruotsin kohdalla eroon saattaa vaikuttaa myös vanhempainvapaalla olevien poikkeava tilastointitapa¹⁷. Pienten lasten äitien työhön osallistuminen on kuitenkin Suomessa selvästi Ruotsia alhaisempi tarkasteltaessa myös työssäoloastetta eli tutkimusviikolla töissä olleiden osuutta, mikä huomioi erot tilastointitavoissa. Nuorimman lapsen ollessa 1–2-vuotias äitien työhön osallistumisaste on Suomessa noin 16 prosenttiyksikköä Ruotsia alhaisempi, kun taas nuorimman lapsen ollessa 2–3-vuotias ero supistuu noin 10 prosenttiyksikköön (Pärnänen ja Kambur, 2017).

Korkea rakenteellinen työttömyys rajoittaa työllisyyden kasvumahdollisuuksia

Suomen työttömyysaste on laskenut vuodesta 2015 alkaen ja sen ennakoidaan laskeneen rakenteellisen työttömyyden tuntumaan v. 2018.¹⁸ Vaikka rakenteellisen työttömyyden arvioihin liittyy paljon epävarmuutta, Suomen rakenteellinen työttömyys näyttäyty korkeana Tanskaan ja Ruotsiin verrattuna. Siten Suomen työttömyyden alentaminen lähemmäksi verrokkimaita edellyttää toimia rakenteellisen työttömyyden pienentämiseksi.

Kuvio 4.5
NAWRU ja työttömyysaste



17 Ruotsissa osa vanhempainpäivärahalla olijosta kirjautuu työllisiksi, kun taas Suomessa vanhempainpäivärahalla ja kotihoidon tuelle olevia ei lueta työllisiksi.

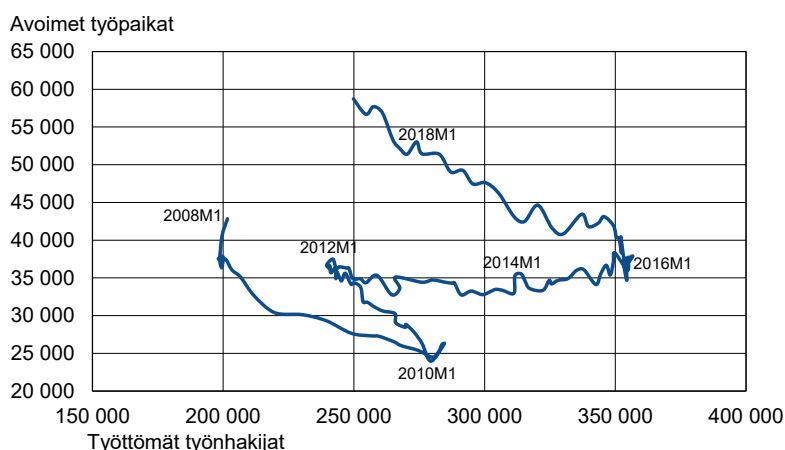
18 Euroopan komission NAWRU:n perustuva arvio. Kun työttömyysaste lähestyy tai painuu alle rakenteellisen tasonsa, tulisi hinnan- ja palkannousupaineiden alkaa talousteorian mukaisesti kasvaa.

Työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuudessa on parannettavaa

Työn kysyntä on kasvanut suotuisan suhdannetilanteen seurauksena, mikä näkyy nousuna avoimien työpaikkojen määrässä suhteessa työttömiin työnhakijoihin. On kuitenkin viitteitä siitä, että työn tarjonnan ja kysynnän kohtaanto on heikentynyt. Työmarkkinoiden kohtaanto kuvaa työmarkkinoiden toimivuutta eli sitä, miten tehokkaasti yhtäältä avoimet työpaikat saadaan täytettyä ja toisaalta työnhakijat löytävät töitä. Työmarkkinoiden kohtaantoon vaikuttavat muun muassa työn kysynnän ja tarjonnan alueellinen sekä ammatillinen yhteensopivuus, työnhakuprosessin sujuvuus sekä institutionaaliset tekijät kuten palkanmuodostus, työlainsäädäntö sekä työnteen kannustimet.

Yksi tapa tarkastella työmarkkinoiden kohtaantoa on Beveridge-käyrä, joka kuvaa avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden välistä suhdetta. Vuonna 2012-2015 Beveridge-käyrä siirtyi ulospäin, mikä viittaa työmarkkinoiden kohtaannon heikentymiseen. Mahdollisia syitä kohtaannon heikentymiselle ovat muun muassa uusien työpaikkojen syntyminen eri toimialoille tai alueille kuin missä työttömät työnhakijat sijaitsevat, epäsuhta työttömien osaamisen ja uusien työpaikkojen osaamisvaatimusten välillä sekä erot palkkaodotusten ja tarjotun palkan välillä (Pehkonen ym., 2018).

Kuvio 4.6
Beveridge-käyrä



Työmarkkinoilla käynnissä oleva toimiala- ja ammattirakenteen muutos on osin saattanut lisätä työmarkkinoiden yhteensopivuusongelmia ja siten heikentää työn tarjonnan ja kysynnän kohtaantoa. Naisvaltaisten palvelu-, terveys- ja sosiaalialojen työllisyysosuus on viime aikoina noussut, kun taas miesvaltaisen teollisuuden osuus työllisistä on laskeutunut (Pehkonen ym., 2018). Myös ammattirakenne on muuttunut. Rutiininomaisia keskitason tuotanto- ja toimistotehtäviä sisältävien ammattien osuus on pienentynyt, kun taas matalan osaamis- ja palkkatason palveluammattien sekä korkean osaamis- ja palkkatason erityisasiantuntija-ammattien osuus on kasvanut (Pehkonen ym., 2018, Pekkala-Kerr ym., 2016). Usealla terveydenhuollon sekä kaupan ja palvelualan ammattialalla on työvoiman saatavuusongelmia (Valtiovarainministeriö, 2018a).

Työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuden toinen ulottuvuus on se, miten hyvin työn kysyntä ja tarjonta vastaavat toisiaan alueellisesti. Suomessa alueelliset työttömyyserot ovat suuria, vaikka erot työttömyysasteissa ovatkin parin viime vuoden aikana pienentyneet hieman. Vuonna 2017 maakuntien työttömyysasteet vaihtelivat Ahvenanmaan 3,7 prosentista Pohjois-Karjalan 16,3 prosenttiin¹⁹. Myös työnantajien kokemassa työvoimapuolassa ja työmarkkinoiden kireydessä (mitattuna avoimien työpaikkojen määrällä suhteessa työttömiin työnhakijoihin) on alueellista vaihtelua (Valtiovarainministeriö, 2018a). Tämä viittaa siihen, että työn tarjonta ja kysyntä eivät täysin kohtaa alueellisesti.

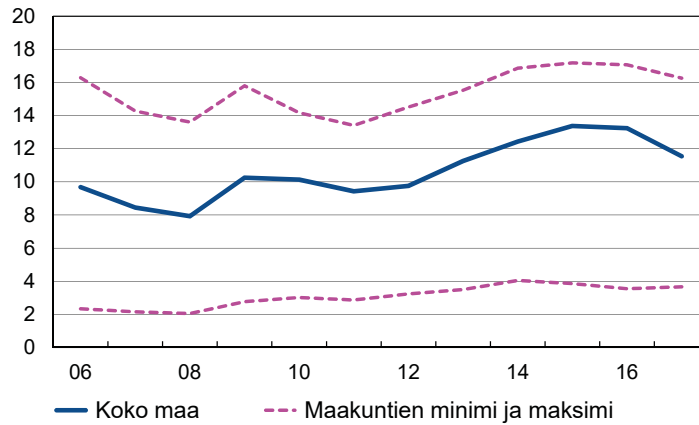
Työvoimaa kuitenkin virtaa korkean työttömyyden alueilta kasvukeskuksiin. Kuviossa 4.8 on esitetty maakuntien välinen nettomuutto väestöön suhteutettuna vuonna 2017. Vuonna 2017 muuttovoittoa 20-64-vuotiaissa kokivat vain Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Ahvenanmaa. Näistä kaikki muut paitsi Pirkanmaa ovat keskimääräistä matalamman työttömyyden alueita. Muuttotappioita kokivat puolestaan kaikki muut kunnat. Voimakkainta muuttotappiota kokeneiden maakuntien joukossa oli sekä korkean työttömyyden alueita (Kymenlaakso ja Kainuu) että keskimääräistä alhaisemman työttömyyden alueita kuten Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa.

19 TEM:n tilastoihin perustuva työttömyysasteen vuosikeskiarvo.

Kuvio 4.7

Maakunnittainen vaihtelu työttömyysasteessa (TEM)¹

%

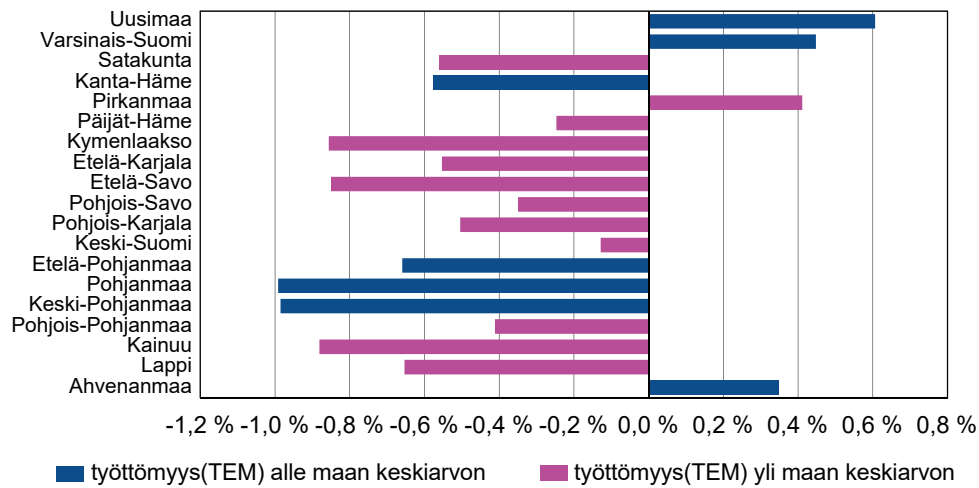


Lähde: TEM Työnvälitystilasto
¹ Vuosikeskiarvo kuukausitiedoista

Kuvio 4.8

Maakuntien välinen nettomuutto 20–64-vuotiaat 2017

% väestöstä¹



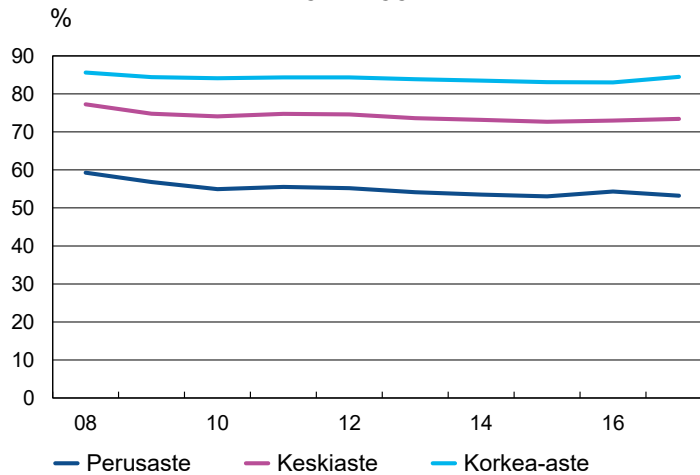
Lähde: Tilastokeskus, TEM Työnvälitystilasto, VM
¹ Suhteessa vuoden 2016 lopun väestöön

Matalasti koulutettujen työmarkkina-asema on selvästi muita huonompi

Koulutuksella on keskeinen merkitys työllisyyden kannalta, sillä heikosti koulutetut ovat selvästi muita huonommassa työmarkkina-asemassa. Vuonna 2017 vain perusasteen koulutuksen varassa olevien 25–64-vuotiaiden työllisyysaste oli noin 20 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin henkilöiden, joilla oli keskiasteen koulutus. Ero keskiasteen ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden työllisyydessä on huomattavasti pienempi, noin 10 prosenttiyksikköä.

Kuvio 4.9

25–64-vuotiaiden työllisyysaste koulutusasteittain



Lähde: Eurostat

4.2 Työnteon kannustimissa ja työn tarjonnan ja kysynnän yhteensopivuudessa on parannettavaa

Sosiaaliturva- ja verojärjestelmä luovat tilanteita, joissa työnteko ei ole houkuttelevaa

Työllisyyttä voidaan edistää parantamalla työnteon kannustimia. Työnteon taloudellisilla kannustimilla viitataan siihen, miten henkilön käytettävissä olevat tulot muuttuvat, kun hän 1) siirtyy työttömästä työlliseksi, 2) työvoiman ulkopuolelta työlliseksi tai 3) lisää tehtyjen työtuntien määrää. Jos tulot kasvavat vain vähän tai jopa pienenevät työllistymisen tai lisääntyneiden työtuntien seurauksena, ovat työnteon kannustimet huonot. Työnteon taloudellisiin kannustimiin vaikuttavat sosiaaliturvajärjestelmä, verotus, tulosidonnaiset palvelumaksut (kuten varhaiskasvatusmaksu) sekä palkkataso.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä sisältää monia eri tukimuotoja. Tukien määräytymis- ja laskentaperusteet vaihtelevat ja tuet reagoivat eri tavoin tulotason muutoksiin. Yhdessä ansiotuloverotuksen ja tulosidonnaisten palvelumaksujen, kuten varhaiskasvatusmaksun

kanssa sosiaaliturvajärjestelmä muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden, joka saattaa heikentää työnteon kannustimia erityisesti tietyissä ihmisryhmissä.

Kotamäki ja Ollonqvist (2018)²⁰ ovat arvioineet kannustimia siirtyä työttömyydestä (tai ei-työllisestä) kokopäivätyöhön. He arvioivat kannustimia osallistumisveroasteen avulla: mitä suurempi on osallistumisveroaste, sitä heikommat ovat työllistymisen kannustimet. Analyysin perusteella kannustimet työllistyä kokopäivätyöhön ovat heikot erityisesti lapsiperheillä ja ansiosidonnaista päivärahaa saavilla (ks. Taulukko 4.1). Suhteellisesti eniten kannustinloukussa olevia – eli henkilöitä, joiden osallistumisveroaste ylittää 80 % - on kahdessa ryhmässä. Heitä ovat työttömyysetuutta tai kotihoidon tukea saavat yksinhuoltajat sekä työttömät pariskunnat, joilla on lapsia.

Kyyrä ym. (2018) ovat puolestaan tarkastelleet työttömien kannustimia työllistyä osa-aikaiseen tai satunnaiseen työhön. Heidän mukaansa kannustimet tehdä töitä työttömyyden aikana ovat yleisesti hyvät. Tähän vaikuttavat erityisesti soviteltu työttömyyspäiväraha sekä työttömyysturvan suojaosa, joka otettiin käyttöön vuonna 2014. Osittaisen työllistymisen kannustimet kuitenkin vaihtelevat työttömyysetuuden mukaan. Ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavilla kannustimet tehdä satunnaisia tai osa-aikaisia töitä ovat hyvät. Kannustimet voivat kuitenkin olla heikot peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajilla, joiden kotitaloudessa saadaan myös asumis- ja toimeentulotukea. Jos osa-aikaisen tai satunnaisen työn vastaanottaminen vaatii maksullisen hoidon järjestämistä alle kouluikäiselle lapselle, heikentää se työllistymisen kannustimia. (Kyyrä ym., 2018)

20 Tutkimus perustuu vuoden 2014 tilastoaineistoon ja vuonna 2017 voimassa olleisiin lakeihin.

Taulukko 4.1: Työttömyysetuutta saavien osallistumisveroasteita perhetyypin, lasten lukumäärän, iän, koulutuksen, tulotason ja sosiaaliturvan muodon mukaan

PERHETYYPPI					
	Lapsettomat yksinasuvat	Lapsettomat parit	Yksinhuoltajat	Pariskunnat, joilla lapsia	Muut
Keskiarvo	64.1 %	61.8 %	72.4 %	69.8 %	62.8 %
Osuus	31 %	28 %	7 %	29 %	5 %
LASTEN LUKUMÄÄRÄ					
	0	1	2	3	≥4
Keskiarvo	62.9 %	67.3 %	71.4 %	73.2 %	75.4 %
Osuus	63 %	17 %	13 %	5 %	2 %
IKÄ					
	<30	30-39	40-49	50-59	≥60
Keskiarvo	66.5 %	68.1 %	65.3 %	62.6 %	65.1 %
Osuus	14 %	26 %	23 %	25 %	12 %
KOULUTUS					
	Peruskoulu	Toinen aste	Alempi korkea-aste	Ylempi korkea-aste	
Keskiarvo	65.8 %	65.8 %	65.3 %	63.9 %	
Osuus	16 %	49 %	24 %	12 %	
TULOTASO (KVINTIILI)					
	1	2	3	4	5
Keskiarvo	64.2 %	65.2 %	66.0 %	66.9 %	68.1 %
Osuus	37 %	22 %	18 %	14 %	9 %
SOSIAALITURVAN MUOTO					
	Työmarkkinatuki	Peruspäiväraha	Ansiosidonnainen		
Keskiarvo	60.6 %	59.8 %	70.3 %		
Osuus	41 %	8 %	50 %		

Lähde: Kotamäki ja Ollonqvist (2018)

Heikkojen taloudellisten kannustimien lisäksi järjestelmän monimutkaisuus saattaa aiheuttaa myös niin kutsuttuja byrokratia- ja informaatioloukkuja. Tällaisten loukkujen syntyyn voi vaikuttaa esimerkiksi epävarmuus siitä, miten nopeasti etuuksien maksu reagoi muutoksiin henkilön työmarkkinatilanteessa. Työn vastaanottaminen voidaan esimerkiksi kokea epähoukuttelevaksi, jos pelätään, että satunnainen työ aiheuttaa etuuksien maksun katkoksia. Työn vastaanottaminen voidaan kokea epähoukuttelevaksi myös, jos monien etuuksien muodostamasta monimutkaisesta kokonaisuudesta johtuen ei ymmärretä, miten työn vastaanottaminen todellisuudessa vaikuttaa käytettävissä oleviin tuloihin.

Työllisyyttä voitaisiin kohentaa uudistamalla sosiaaliturvan, verotuksen ja palvelujärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta

Sosiaaliturvan, verotuksen ja palvelujärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta voidaan uudistaa monella tapaa. Toteutuksessa keskeinen merkitys on sillä, miten halutaan painottaa seuraavia kolmea tavoitetta: työntöön kannustavuus, kestävä julkinen talous ja tulonjaon tasaisuus. Kaikissa kolmessa edellä mainitussa tavoitteessa ei voida samanaikaisesti saavuttaa parannuksia. Työn teon kannustimia voitaisiin parantaa ja työllisyyttä kohentaa uudistamalla kokonaisuutta julkisen talouden kannalta kestävällä tavalla. Uudistuksessa olisi tärkeää huomioida myös työelämän muutosten, kuten digitalisaation ja alustatalouden mahdollistamien uusien työntöön muotojen vaikutus työntöön kannustimiin ja sosiaaliturvaan.

Uudistuksen toteutukseen vaikuttaa suhtautuminen sosiaaliturvan keskeisiin ulottuvuuksiin kuten universaaliuteen, vastikkeellisuuteen, henkilökohtaisuuteen ja tarveharkintaisuuteen. Universaalius kuvastaa sitä, kuinka suuren osan ihmisistä sosiaaliturvan muoto kattaa (de Wispealere 2016). Sosiaaliturva voi olla universaalialia ja kattaa kaikki tai se voi perustua tiettyyn syyhyn kuten työttömyyteen, työkyvyttömyyteen tai vanhemmuuteen, jolloin se korvaa tietystä elämäntilanteesta johtuvan tulonmenetyksen. Vastikkeellisuus sen sijaan ottaa kantaa siihen, missä määrin tuen saantiin liittyy ehtoja ja velvoitteita, kuten esimerkiksi työnhakuvelvoite. Etuuden henkilökohtaisuus vuorostaan määrittelee sen, kohdentuuko etuus yksilölle, perheelle vai kotitaloudelle. Tuen tarveharkintaisuus puolestaan tarkoittaa, että tuki kohdennetaan ainoastaan taloudellisen tuen tarpeessa oleville, jolloin tuen tarve arvioidaan esimerkiksi henkilön tai kotitalouden tulojen ja varallisuuden perusteella (Parpo ja Moisio 2006).

Suomen nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu monesta eri sosiaaliturvan muodosta eikä nykyistä mallia voi yksiselitteisesti luokitella edellä kuvatuilla ulottuvuuksilla. Sen sijaan vastikkeellisuudessa, henkilökohtaisuudessa, universaaliudessa ja tarveharkintaisuudessa on eroja riippuen sosiaaliturvan muodosta. Koska Suomen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu monesta eri sosiaaliturvan muodosta, sosiaaliturvaa uudistettaessa yksi keskeinen päätös liittyy siihen, mitä kaikkia sosiaaliturvan muotoja uudistukseen sisällytetään. Toisin sanoen, kuinka suuri osa nykyisistä sosiaaliturvan muodoista korvataan uudistetuilla tukimuodoilla ja mitä nykyisiä sosiaaliturvan muotoja säilytetään uusien tukimuotojen rinnalla.

Sosiaaliturvan uudistuskeskusteluissa on ollut esillä monia vaihtoehtoisia malleja, joissa sosiaaliturvaa uudistetaan yhdistämällä nykyisiä etuuksia. Esillä on ollut muun muassa perustulo sekä OECD:n ehdottama yleistuki-malli. Perustulo-mallissa kaikki saisivat automaattisesti saman suuruisen etuuden vastikkeetta, ilman ehtoja ja velvoitteita. Se, mitä etuuksia perustulo korvaisi, riippuu siitä, onko kyseessä täysi vai osittainen perustulo. Osittaisessa perustulossa etuus korvaisi perusturvaetuudet, kun taas täydessä mallissa perustulo korvaisi suuren osan nykyisistä sosiaalisista tulonsiirroista (Kangas ja Niemelä, 2017). OECD:n ehdottamassa yleistuessa puolestaan nykyiset työttömyysturvaetuudet,

asumistuki, toimeentulotuki ja tietyt lapsiin liittyvät tuet ja maksut yhdistettäisiin yhdeksi tueksi, joka vähenisi yhtenäisen säännön mukaan tulojen kasvaessa. Toisin kuin perustulo, yleistuki olisi vastikkeellinen ja kotitalouskohtainen.

Asumisen tuilla on merkitystä työnteon kannustimien kannalta

Asumisen tuet vaikuttavat työnteon kannustimiin. Yhtäältä asumisen tuet mahdollistavat korkeamman asumistason myös ilman palkkatuloja. Toisaalta asumistuen pienentyminen tulojen kasvaessa vähentää työn vastaan ottamisen houkuttelevuutta. (Kannustinloukkutyöryhmä, 2017b) Esimerkiksi vuonna 2018 yksin asuvan helsinkiläinen saattoi saada yleistä asumistukea enimmillään 406 euroa kuukaudessa. Koska asumistuki pienenee noin 34 senttiä jokaista ansaittua lisäeuroa kohden (Kannustinloukkutyöryhmä, 2017b), heikentää tuki työllistymisen kannustimia. Työnteon kannustimien kannalta merkitystä on tuen perustasolla ja sillä, miten tuki reagoi tulotason muutoksiin. Lisäksi vaikutusta on suojaosan suurudella eli tulotasolla, jonka jälkeen tuki alkaa heiketä. Suojaosan kasvattaminen ja tulosidonnaisuuden lieventäminen ovat toimenpiteitä, jotka kasvattavat julkisia menoja. Asumistuen rajaukset puolestaan alentavat niiden toimeentuloa, jotka eivät parantuneista kannustimista huolimatta työllistyisi. Rajaukset saattavat myös lisätä toimeentulotuen saajia. (Kannustinloukkutyöryhmä, 2017a). Asumistuen lisäksi asumismenojen korvaaminen toimeentulotuesta heikentää työnteon kannustimia henkilöillä, jotka saavat toimeentulotukea. Tällä hetkellä toimeentulotuesta, joka on viimesijainen etuus, voidaan korvata asumismenot, jotka katsotaan kohtuullisen suuruisiksi. Arvioon asumismenojen kohtuullisuudesta vaikuttavat esimerkiksi asunnon sijaintipaikkakunta sekä perheen koko.

Perhevapaajärjestelmä ja varhaiskasvatusmaksut vaikuttavat etenkin pienten lasten äitien työllisyyteen

Suomessa perheenperustamisiässä olevien naisten työllisyys on muita Pohjoismaita alhaisempi. Yhdeksi syyksi on esitetty Suomen perhevapaajärjestelmää ja erityisesti kotihoidon tukea, joka mahdollistaa lasten kotihoidon siihen asti kunnes nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Suomalaisessa tutkimuksessa on esimerkiksi havaittu, että mikäli kotihoidon tuen kuntalisä nousee 100 eurolla kuussa, vähentää se tukeen oikeutettujen äitien työn tarjontaa noin kolmella prosentilla (Kosonen, 2014).

Työnteon kannustimia voitaisiin parantaa uudistamalla perhevapaajärjestelmää. Työnteon kannustimien kannalta keskeisiä tekijöitä ovat muun muassa vanhempainpäivärahojen taso sekä vanhempainvapaiden kesto ja jakaantuminen vanhempien kesken (Kannustinloukkutyöryhmä, 2017a). Pienten lasten äitien työllisyyttä voitaisiin parantaa lyhentämällä kotihoidon tukea tai edistämällä sen jakamista vanhempien kesken muun muassa kiintiöiden avulla. Tällaiset toimenpiteet vaikuttaisivat todennäköisesti suotuisasti myös naisten työuriin ja eläkekertymiin, kun äitien poissaolot työelämästä lyhenisivät. Toisaalta kyseiset

toimenpiteet myös kasvattaisivat julkisen talouden kustannuksia, sillä varhaiskasvatuspalveluiden kysyntä kasvaisi ja kotihoidon tuki saattaisi korvautua osin työttömyysetuuksilla (Kannustinloukkutyöryhmä, 2017a).

Perhevapaajärjestelmän lisäksi vanhempien työnteon kannustimiin vaikuttavat varhaiskasvatusmaksut. Vuoden 2018 alusta tuli voimaan varhaiskasvatusmaksujen alennus, jossa pieni- ja keskituloisten maksuja laskettiin sekä sisaralennusta kasvatettiin. Alennus parantaa pieni- ja keskituloisten sekä monilapsisten perheiden työnteon kannustimia, mutta lisää verorahoituksen tarvetta palveluiden rahoituksessa.

Korkea tuloverotus heikentää työnteon kannustimia, mutta verotuksen kautta kannustimia on vaikea parantaa kohdennetusti

Verotus vaikuttaa työnteon kannustimiin yhdessä sosiaaliturvajärjestelmän, tulosidonnaisten palvelumaksujen sekä palkkatason kanssa. Työnteon kannustimien kannalta keskeistä on, miten eri tuloja – kuten palkkatuloa ja eri sosiaalietuuksia – kohdellaan verotuksessa. Työnteon kannustimien näkökulmasta ongelmallisena on pidetty Suomen kireää tuloverotusta. Tämä johtuu siitä, että korkea tuloverotus vähentää tehdystä työstä käteen jääviä tuloja, mikä lähtökohtaisesti heikentää työnteon kannustimia. Kuluneella vaalikaudella tuloverotusta onkin kevennetty työnteon kannustimien parantamiseksi.

Työllisyyden kannalta keskeistä kuitenkin on, miten paljon tuloverojen alennus itse asiassa vaikuttaa ihmisten työn tarjontaan. Tärkeää on toisin sanoen se, missä määrin veronalennus lisää yhtäältä jo työssä olevien ihmisten tekemiä työtunteja ja toisaalta työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ihmisten työmarkkinoille osallistumista. Tutkimukset viittaavat siihen, että tuloverotuksen muutosten vaikutus tehdyn työn määrään ei ole – ainakaan lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä – koko väestön tasolla kovin suuri (Matikka ym., 2015).

Tietyt ihmisryhmät, kuten esimerkiksi pienten lasten äidit, saattavat kuitenkin reagoida vahvemmin muutoksiin taloudellisissa kannustimissa (Matikka ym., 2015) ja siten verotuksen muutoksissa. Tutkimustulokset viittaavat myös siihen, että päätökset työmarkkinoille osallistumisesta reagoivat voimakkaammin taloudellisten kannustimien muutoksiin kuin päätökset työtuntien määrästä (Valtiovarainministeriö, 2010). Työnteon kannustavuuden parantamisessa verotuksen keinoin haasteena kuitenkin on, että toimenpiteitä on vaikea kohdentaa juuri niille, joilla kannustinongelmat ovat suurimpia (Kannustinloukkutyöryhmä, 2017a). Jos esimerkiksi halutaan parantaa yksinhuoltajien työnteon kannustimia, ei veronalennuksia pystytä kohdentamaan kyseiseen ryhmään vaan ne koskevat kaikkia. Tästä syystä verotus ei välttämättä ole kustannustehokkain tapa poistaa kannustinloukkuja.

On tärkeää kuitenkin huomioida, että tuloverotus ei välttämättä vaikuta ainoastaan työn tarjontapäätöksiin. Se voi vaikuttaa myös työnteon tehokkuuteen, koulutuspäätöksiin ja verosuunnitteluun sekä muuttopäätöksiin (Matikka ym., 2015). Näitä asioita käsitellään tarkemmin verotusta käsittelevässä osiossa 6.

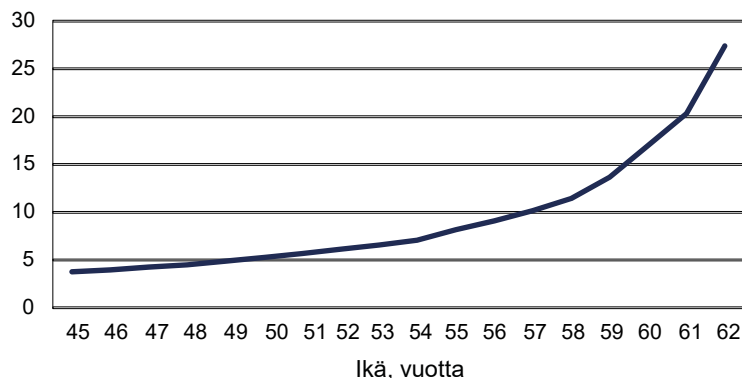
Ikääntyneiden työssä jatkamista tulisi tukea ja varhaista työelämästä poistumista ehkäistä

Ikääntyneiden työllisyys on kehittynyt viime aikoina suotuisasti. Vuoden 2017 alussa voimaan astui myös eläkeuudistus, jonka odotetaan nostavan ikääntyneiden osallistumis- ja työllisyysasteita tulevaisuudessa. Uudistuksen johdosta muun muassa alin vanhuuseläkeikä nousee asteittain.

Eläkkeelle siirrytään kuitenkin myös jo ennen varsinaista vanhuuseläkeikää. Päätoimisten eläkeläisten määrä alkaa kasvaa selvästi noin 50 ikävuoden jälkeen (ks. Kuvio 4.10), mikä heijastelee iän myötä kasvavaa työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuutta. Eläköitymisen lisäksi ikääntyneiden työllisyyteen vaikuttaa myös oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin. Tällä hetkellä henkilö voi saada työttömyysturvaa niin sanottuina lisäpäivinä 65 ikävuoteen saakka, jos hän on täyttänyt 61 vuotta työttömyyspäivärahan enimmäisajan tullessa täyteen. Mahdollisuuden työttömyysturvan lisäpäiviin on havaittu kasvattavan työttömäksi tulon riskiä ja pidentävän työttömyyden kestoja tukeen oikeutettujen joukossa (Kyyrä ja Pesola, 2017). Ikääntyneiden työllisyyden kohentamiseksi työssä jatkamista olisikin tärkeää tukea ja varhaista työelämästä poistumista ehkäistä.

Kuvio 4.10

Päätoimiset eläkeläiset iän mukaan vuonna 2017*
osuus väestöstä, %



Lähde: Työssäkäyntitilasto
* ennakkollinen tieto

Aktiivisessa työvoimapolitiikassa tulee tarkastella, miten nykyiset resurssit voitaisiin kohdistaa entistä vaikuttavammin

Viime vuosina työttömien työllistymistä on pyritty edistämään monilla toimenpiteillä, joissa on korostunut työnhakijan aktiivisuus ja työttömyysetuuden vastikkeellisuus. Vuonna 2017 ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskesto lyhennettiin 100 päivällä ja käyttöön otettiin työttömille kolmen kuukauden välein tehtävät määräaikaishaastattelut. Vuonna 2018 voimaan tuli puolestaan aktiivimalli, jossa työttömyysetuutta alennetaan 4,65 prosentilla, jos työtön työnhakija ei osoita tarkastelujaksolla vaadittavaa aktiivisuutta.

Työttömyysetuuksien ja niihin liittyvien velvoitteiden lisäksi aktiivisella työvoimapolitiikalla ja työllistymistä edistävillä palveluilla on tärkeä rooli työttömien työllistymisen edistämässä²¹. Suomessa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetyt julkiset menot olivat yhteensä prosentin suhteessa BKT:hen vuonna 2016. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytettyjen julkisten menojen BKT-suhde oli Suomessa Ruotsia ja Tanskaa matalampi, mutta Norjaa korkeampi (ks. Kuvio 4.11). Samana ajanjaksona työttömyysaste oli kuitenkin Suomessa korkeampi kuin edellä mainituissa kolmessa maassa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden rakenne vaihtelee maiden välillä. Suomessa valmennuksen ja koulutuksen osuus aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetyistä varoista oli lähes puolet vuonna 2016. Ruotsissa yli 40 % varoista käytettiin työllistämisen kannustimiin (kuten esimerkiksi palkkatuet), kun taas Suomessa niiden osuus oli n. 10 %. Julkisiin työvoimapalveluihin²² käytettiin puolestaan Suomessa julkisia varoja vähemmän kuin Norjassa ja Ruotsissa sekä osuutena kaikista aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetyistä varoista että suhteessa BKT:hen. Vuonna 2016 julkisiin työvoimapalveluihin käytetyt varat olivat Suomessa 0,08 prosenttia suhteessa BKT:hen verrattuna Norjan 0,09, Ruotsin 0,16 sekä Tanskan 0,07 prosenttiin. Kuluneen vaalikauden aikana työ- ja elinkeinopalveluiden resursseja on kuitenkin lisätty ja palveluja on pyritty kehittämään. Vuonna 2017 työ- ja elinkeinopalvelujen tehostamiseen ja työttömien työnhakijoiden haastattelujen järjestämiseen osoitettiin yhteensä 22 milj. euroa lisää määrärahoja, joilla muun muassa palkattiin lisää henkilöstöä TE-toimistoihin (Valtiovarainministeriö, 2018b).

Aho ym., (2018) ovat arvioineet eri työvoimapolitiikan muotojen työllisyysvaikutuksia ei-kokeellisesti, kaltaistamismenetelmän avulla. Tulokset viittaavat siihen, että aktiivisen työvoimapolitiikan eri muotojen työllisyysvaikutuksissa on eroja. Aho ym., (2018) havaitsivat, että yksityisen sektorin palkkatuella olleiden ja ammatilliseen koulutukseen

21 Pitää sisällään julkiset työvoimapalvelut ja -hallinnon, työllistämiskannustimet, työllistämisen valtiolle, valmennukset ja koulutukset sekä tuetun työllistyminen ja kuntoutuksen.

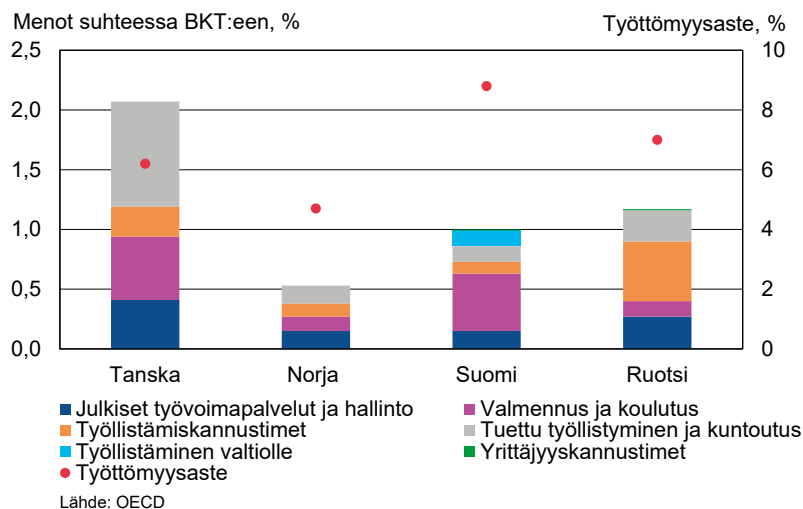
22 Sisältyy aktiivisen työvoimapolitiikan kategoriaan ”Julkiset työvoimapalvelut ja hallinto” (ks. kuvio Aktiivinen työvoimapolitiikka, julkiset menot).

osallistuneiden työllisyys kehittyi verrokkiryhmiä paremmin. Kuntouttavalla työtoiminnalla tai julkisen sektorin palkkatuella ei puolestaan havaittu olevan merkittävää vaikutusta työllisyyskehitykseen.

Myös työttömien työnhakijoiden ominaisuuksilla on merkitystä työvoimapolitiikan kohdentamisen kannalta, sillä kaikki toimenpiteet eivät välttämättä sovellu tai ole tarpeen kaikille. Esimerkiksi ammatillinen työvoimakoulutus vaatii usein pohjakoulutusta ja motivaatiota, kun taas kuntouttava työtoiminta saattaa olla joillekin kroonisesti työttömille ainoa mahdollinen palvelu (Aho ym., 2018). Työvoimapolitiikan resurssien kohdentamisessa olisikin tärkeää huomioida yhtäältä toimenpiteiden työllisyysvaikutukset, mutta toisaalta myös erilaisten työttömien tarpeet sekä edellytykset hyötyä toimenpiteistä. Työvoimapolitiittisia toimia ei tule kohdentaa sinne, missä työllistyminen tapahtuisi ilmankin.

Lisäksi on huomioitava, että toimenpiteiden saatavuutta ja käyttöä voivat rajoittaa muutkin asiat kuin pelkästään käytettävissä olevat resurssit. Esimerkiksi vaikuttavaksi havaitun yksityisen sektorin palkkatuen käyttöä rajoittaa työnantajayritysten määrä, jotka ovat halukkaita palkkaamaan palkkatuella. (Aho ym., 2018) Vuoden 2017 palkkatukiudistuksen jälkeen palkkatuen käyttö yrityksissä ei ole lisääntynyt toivotulla tavalla ja osa yrityksistä pitää palkkatukea hitaana, hankalana ja byrokraattisena järjestelmänä (VNK, 2018). Tehokkuuden näkökulmasta tärkeää on kuitenkin, että palkkatuki kohdistuu mahdollisimman hyvin niihin henkilöihin, jotka eivät ilman tukea työllistyisi.

Kuvio 4.11
Aktiivinen työvoimapolitiikka 2016
 julkiset menot



Koulutusjärjestelmällä on merkitystä sekä työn tarjonnan määrän että työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuden näkökulmasta

Koulutukseen liittyvillä toimenpiteillä voidaan pyrkiä edistämään työllisyyttä yhtäältä työn tarjonnan määrän kautta ja toisaalta parantamalla työn tarjonnan ja kysynnän yhteensopivuutta. Tällä hetkellä käynnissä on useampi koulutus uudistus, joilla pyritään edistämään erityisesti nuorten työllisyyttä. Vuoden 2018 alusta voimaan tuli ammatillisen koulutuksen uudistus, jonka tavoitteena on muun muassa muokata ammatillista koulutusta siten, että se vastaisi paremmin tulevaisuuden työelämän tarpeisiin ja vaatimuksiin. Käynnissä on myös korkeakoulujen opiskelijavalinnan uudistus, jonka yhtenä tavoitteena on nopeuttaa korkeakouluopintoihin siirtymistä ja siten pidentää työuria niiden alkupäästä. Koska myöhäisen aloitusiän lisäksi opiskeluaikat ovat Suomessa pitkiä, voitaisiin nuorten siirtymistä täysimääräisesti työmarkkinoiden käyttöön nopeuttaa myös toimenpiteillä, jotka tähtäävät opiskeluaikojen lyhentämiseen.

Vain perusasteen koulutuksen varassa olevien määrää tulisi pyrkiä vähentämään

Vain perusasteen koulutuksen varassa olevat ovat selvästi muita heikommassa työmarkkina-asemassa. Heikosti koulutetuilla työllistymisen kannustimet ovat myös muita alhaisemmat, koska heillä ero käytettävissä olevissa tuloissa työllisenä verrattuna pelkällä sosiaaliturvalla oloon on pieni (Kannustinloukkutyöryhmä, 2017a). Koska kannustimia voi olla vaikea muuttaa, vain perusasteen koulutuksen varassa olevien määrää tulisi pyrkiä vähentämään. Kasvattamalla vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaneiden nuorten osuutta voitaisiin parantaa työllistymisedellytyksiä, mutta myös ehkäistä syrjäytymistä, joka saattaa johtaa työmarkkinoilta poistumiseen.

Toimiala- ja ammattirakenteen muutokset edellyttävät kustannustehokkaan jatkuvan oppimisen edistämistä

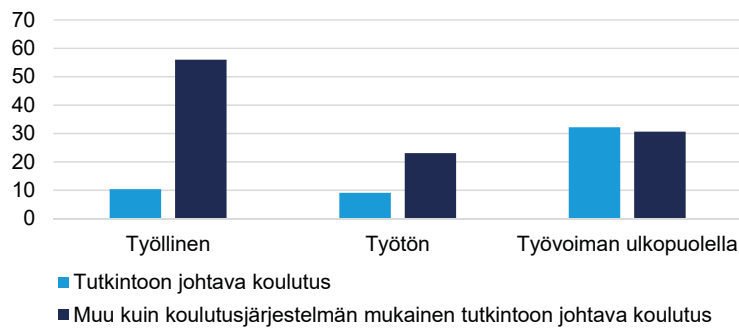
Toimialarakenteen muutos todennäköisesti jatkuu ja palvelujen merkitys taloudessa kasvaa myös tulevaisuudessa. Samaa pätee tehtävärakenteen muutokseen. On todennäköistä, että informaatioteknologian, robotiikan ja keinoälyn sekä ulkomaille tapahtuvien ulkoistusten myötä rutiininomaisten keskitason työtehtävien määrä vähenee ja ei-rutiininomaisten, korkea- ja matalapalkkaisten työtehtävien määrä puolestaan kasvaa tulevaisuudessa (Kauhanen, 2016). Työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuden varmistamiseksi ihmisten toimialoittaista ja ammatillista liikkuvuutta tulisi helpottaa, mutta toimien kustannustehokkuuteen pitää kiinnittää huomiota. Esimerkiksi jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia voitaisiin edistää työuran aikana. Erityisesti tarve koskee sellaisia henkilöitä, joiden osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden vaatimuksia. Tutkintopohjaisen koulutuksen lisäksi olisi tärkeää mahdollistaa myös joustavampi ja lyhyempikestoisen osaamisen päivittäminen. Tässä merkitystä on sekä koulutustarjonnalla että kannustimilla työuran aikaiseen opiskeluun. Jatkuvan oppimisen rahoitus pohja on syytä kehittää monipuoliseksi koulutuksen tehokkaan kohdentumisen varmistamiseksi.

Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien kehittämisessä on keskeistä saavuttaa erityisesti ne, jotka työskentelevät toimialoilla ja ammateissa, joihin kohdistuu rakennemuutoksen uhka ja joiden osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden vaatimuksia. Esimerkiksi aikuiskoulutustuen osalta on havaittu, että tukea eniten käyttävät eivät työskentele ammateissa, joissa automatisaation ja ulkomaille ulkoistuksen uhka on suuri (Kauhanen, 2018). Aikuiskoulutustutkimuksen tulokset viittaavat myös siihen, että koulutukseen osallistuminen on yleisempää korkeammin koulutetuilla ja työssä olevilla kuin matalasti koulutetuilla ja työttömillä, joilla tarve kouluttautumiseen saattaisi olla suurempi (ks. Kuvio 4.12). Lisäksi työllisyysvaikutusten kannalta tärkeää on, että jatkuva oppiminen kohdistuu opiskeluun, joka edistää henkilön työllisyys- ja ansiokehitystä.

Kuvio 4.12 (a)

25-64-vuotiaiden koulutukseen osallistuminen¹ työmarkkina-aseman mukaan vuonna 2016

Osallistumisaste, %

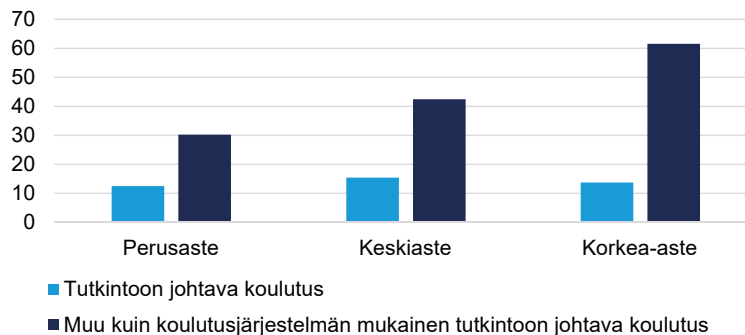


Lähde: Eurostat Adult Education Survey
¹ Viimeisen 12 kk aikana

Kuvio 4.12 (b)

25-64-vuotiaiden koulutukseen osallistuminen¹ koulutustason mukaan vuonna 2016

Osallistumisaste, %



Lähde: Eurostat Adult Education Survey
¹ Viimeisen 12 kk aikana

Asuntomarkkinoiden toimivuus tärkeää alueellisen liikkuvuuden kannalta

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellista yhteensopivuutta voitaisiin parantaa edistämällä työvoiman liikkuvuutta korkean työttömyyden alueilta kasvukeskuksiin. Työpaikan menettämisen, koulutustason ja lähtöpaikkakunnan asuntomarkkinoiden likviditeetin eli se, kuinka nopeasti kodinomistajat saavat asuntonsa myytyä, on havaittu olevan yhteydessä korkeampaan muuttoalttiuteen (Maczulskij ym., 2018). Korkea ikä, omistusasuminen, perhesiteet lähtöpaikkakunnalla, kouluikäiset lapset, alhaisempi odotettu palkkataso muuttokohteessa sekä korkeat elinkustannukset puolestaan ovat tekijöitä, jotka laskevat muuttoalttiutta (Maczulskij ym., 2018; Holm ym., 2008). Moniin edellä kuvattuihin tekijöihin on politiikan keinoin vaikea vaikuttaa lukuun ottamatta asuntomarkkinoiden toimivuutta.

Keskeinen asuntomarkkinoiden ongelma on korkeat asumiskustannukset kasvukeskuksissa. Yksi keino vaikuttaa asumisen hintatasoon on asuntotarjonnan kasvattaminen lisäämällä tonttitarjontaa kaavoituksen ja täydennysrakentamisen kautta.

Julkinen sektori myös tukee asuntotuotantoa suoraan erilaisilla avustuksilla sekä myöntämällä korkotukia ja takauksia vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen. Keskeisimmät asuntotuotannon tukimuodot ovat valtion korkotuki ARA-vuokra-asuntojen rakentamiseen sekä valtion täytetakaukset. Tuettujen asuntojen kokonaisvaikutusta alueelliseen liikkuvuuteen ei tiedetä (Valtiovarainministeriö, 2013). Yhtäältä rakentamisen tukeminen vaikuttaa positiivisesti asuntojen määrään, mikä edistää alueellista liikkuvuutta alhaisempien asumiskustannusten kautta. Koska ARA-tuotanto syrjäyttää osin yksityistä tuotantoa, lisäys kokonaisasuntotuotannossa ei kuitenkaan vastaa täysin uutta ARA-tuotantoa (Valtiovarainministeriö, 2018c). ARA-tuotannon syrjäytymisvaikutuksen on arvioitu olevan noin 40 prosenttia (Alho ym., 2018). Toisaalta tuetuissa asunnoissa vaihtuvuus on kireillä asuntomarkkina-alueilla pientä, mikä tarkoittaa, että tuettuja asuntoja vapautuu muita hitaammin uusille asukkaille (Valtiovarainministeriö, 2013). Tämä vähentää tuetusta rakentamisesta saatuja hyötyjä alueellisen liikkuvuuden näkökulmasta.

Omistusasumisen korkea osuus Suomessa rajoittaa alueellista liikkuvuutta. Omistusasumisen tukemista on viime aikoina purettu pienentämällä asuntolainan korkovähennysoikeutta.

Työllisyysasteen nostaminen ei todennäköisesti riitä, vaan sen lisäksi tulisi edistää työperäistä maahanmuuttoa

Työllisten määrää voidaan kasvattaa nostamalla työllisyysastetta mutta myös lisäämällä työperäistä maahanmuuttoa. Työperäistä maahanmuuttoa on jo pyritty edistämään esimerkiksi joulukuussa 2017 hyväksytyllä hallituksen esityksellä, johon sisältyi mm. uuden oleskelulupatyypin perustaminen kasvuyrittäjille, erityisasiantuntijoiden oleskeluluvan

enimmäiskeston pidentäminen kahteen vuoteen sekä mahdollisuus myöntää oleskelulupa yrittäjyyden perusteella (Valtiovarainministeriö, 2018a). Näiden lisäksi tekijöinä, jotka mahdollisesti vaikuttavat Suomen houkuttelevuuteen työperäisen maahanmuuton kohdemaana on tuotu esiin muun muassa ulkomaisen työvoiman saatavuuden tarveharkinta sekä ulkomaisten työntekijöiden perheille myönnettävien oleskelulupien perusteet, joista esimerkiksi riittävän toimeentulon edellytys saattaa rajoittaa varsinkin matalapalkka-aloille työllistyvien maahanmuuttoa (Valtiovarainministeriö, 2018a).

Pitkällä aikavälillä myös korkeampi syntyvyys nostaisi työllisyyttä

Syntyvyys on laskenut Suomessa kahdeksana peräkkäisenä vuotta. Syytä alhaiselle syntyvyydelle ei tiedetä. Taustalla voivat olla yhtäältä ihmisten muuttuneet toiveet ja valinnat tai toisaalta taloudelliset tekijät ja työttömyys. Esimerkiksi pienituloisuus ja taloudellinen epävarmuus saattavat vaikeuttaa perheen perustamisesta.

Pitkällä aikavälillä työllisten määrää voitaisiin lisätä nostamalla syntyvyyttä. Syntyvyyteen vaikuttaminen on kuitenkin vaikeaa. Esimerkiksi hyvillä mahdollisuuksilla perheen ja työelämän yhteensovittamiseen sekä perheenperustamisikäisten taloudellisella asemalla lienee jonkin verran vaikutusta syntyvyyteen. Tarkempi tieto syntyvyyden laskun syistä auttaisi kehittämään toimia, joilla syntyvyyden laskeva trendi voitaisiin kääntää.

5 Suotuisat puitteet investoinneille ja osaamiselle edistävät tuottavuuskehitystä

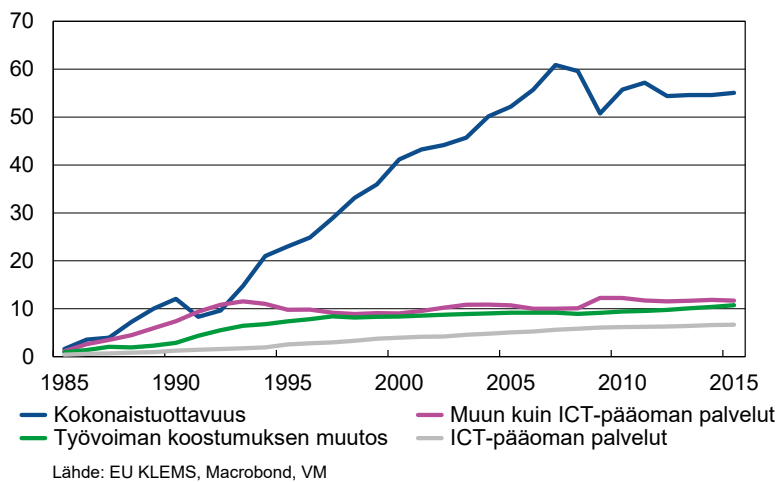
- Tuottavuuskehitystä voidaan ensisijaisesti edistää huolehtimalla siitä, että Suomi on houkutteleva investointiympäristö. Tällöin talouteen saadaan uutta tuottavampaa pääomakantaa ja ulkomaisia investointeja.
- Kansainvälisesti toimivien yritysten laajempi toiminta Suomessa voisi edistää tiedon ja parhaiden käytäntöjen leviämistä Suomeen. Ylipäätään kansainvälisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan tulosten tehokkaampi hyödyntäminen olisi kannattavaa, sillä yli 99 % OECD-maiden T&K-investoinneista tehdään Suomen ulkopuolella.
- Työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen heikon tuottavuuden yrityksistä kohti paremman tuottavuuden yrityksiä lisää tuottavuutta. Siten tuottavuutta voidaan kohentaa välillisesti lisäämällä työvoiman alueellista, ammatillista ja muuta liikkuvuutta.
- Yritysten välisestä terveestä kilpailusta huolehtiminen on tärkeää. Tältä kannalta on olennaista, että uudet yritykset pääsevät markkinoille esteettä ja tuottamattomat yritykset lopettavat toimintansa ja niihin sitoutuneet resurssit vapautuvat tuottavien yritysten käyttöön.
- Tietotaloudessa kasvu syntyy usein vuorovaikutuksesta. Tiiviissä kaupungissa eri alojen osaamisen törmäminen luo uusia kasvun lähteitä. Siten tuottavuuden kasvua voidaan edistää purkamalla kaupunkimaisen ympäristön kasvun esteitä sekä sujuvoittamalla kaavoitusta ja rakentamista.

Hyvinvoinnin kasvu perustuu tuottavuuden kasvuun

Talouden kasvu on keskeisin hyvinvoinnin kohenemisen lähde. Bruttokansantuote (BKT) muodostuu karkeasti kansantaloudessa tehtyjen työtuntien määrästä kerrottuna työn tuottavuudella. Ikääntyvässä yhteiskunnassa, jossa työikäisen väestön määrä ei enää kasva, talouskasvu syntyy lähinnä työn tuottavuudesta. Talouskasvuun vaikuttavat työn tuottavuuden lisäksi myös sekä pääoman että työvoiman määrä ja laatu.

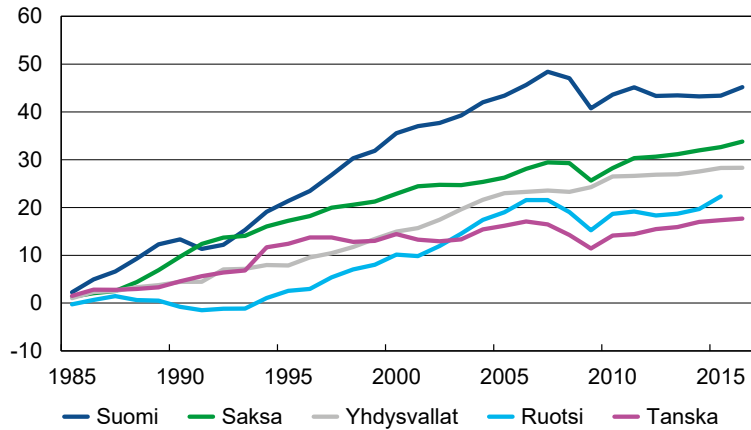
Työn tuottavuus, BKT tai arvonlisäys jaettuna työtunneilla, puolestaan voi kasvaa ennen kaikkea teknologisen kehityksen, paremman johtamisen ja parempien toimintatapojen ansiosta. Kokonaistuottavuus on se osa tuottavuuden kehityksestä, jota eivät selitä työn ja pääoman määrän ja laadun muutokset. Kokonaistuottavuus on ollut ja tulee olemaan tärkein tekijä työn tuottavuuden kasvussa (kuvio 5.1).

Kuvio 5.1
Eri osatekijöiden kumulatiivinen vaikutus
työn tuottavuuteen Suomessa
%



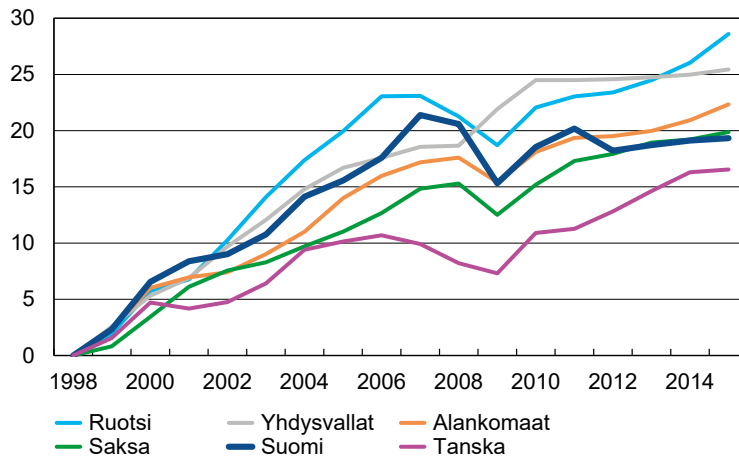
Viime vuosisadalla tuottavuus kasvoi finanssikriisiin saakka hyvin nopeasti 1990-luvun lammasta huolimatta (kuviot 5.2 ja 5.3). Nopean tuottavuuskasvun mahdollisti osaltaan tuottavimpien maiden etumatkan kiinni kurominen. Lisäksi 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa elektroniikkateollisuudessa tuottavuuskasvu oli erittäin nopeaa. Suomen hyvä tuottavuuskasvu johtui pitkälti siitä, että kokonaistuottavuuden kasvu oli erittäin nopeaa.

Kuvio 5.2
Kokonaistuottavuuden kumulatiivinen vaikutus
työn tuottavuuteen
 %



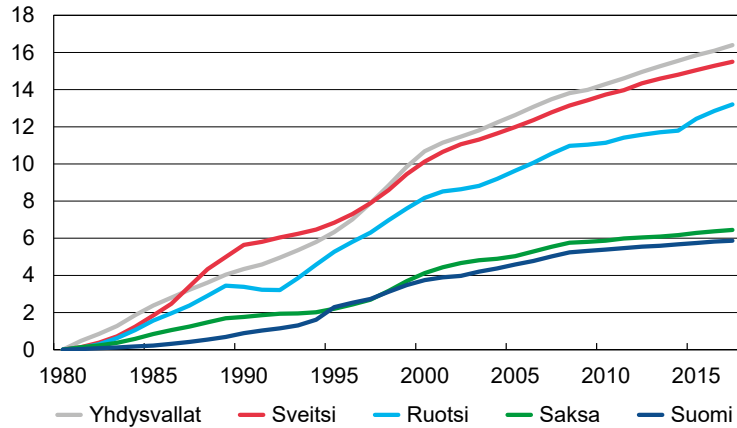
Lähde: OECD LAMA, Macrobond, VM

Kuvio 5.3
Työn tuottavuus markkinasektorilla
 kumulatiivinen kasvu, %



Lähde: EU KLEMS, Macrobond, VM

Työn tuottavuus kansantaloudessa kasvaa, kun pääoman määrä työntekijää kohden kasvaa. Lisäksi olennaista on, miten tehokkaasti pääomaa osataan käyttää hyödyksi. 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa Suomessa kehitettiin ja tuotettiin paljon ICT-tuotteita ja palveluita, mutta taloudessamme ICT-pääomaa ei ole onnistuttu hyödyntämään yhtä hyvin talouskasvun tukemisessa kuin eräissä vertailumaissa (kuvio 5.4).

Kuvio 5.4**ICT-pääoman kumulatiivinen kontribuutio BKT:n kasvuun %**

Lähde: Conference Board TED, Macrobond, VM

Suomen nopea tuottavuuden kasvu pysähtyi hintakilpailukyvyyn heikkenemiseen

Tuottavuuden kasvu on viime vuosina hidastunut maailmanlaajuisesti siitä, mihin viime vuosikymmeninä totuimme, mutta Suomessa kasvun pysähtyminen oli erityisen selkeää. Suomessa kokonaistuottavuus on supistunut merkittävästi vain sotien vaikutuksesta sekä vuoden 2007 jälkeen (Pohjola, 2017b).

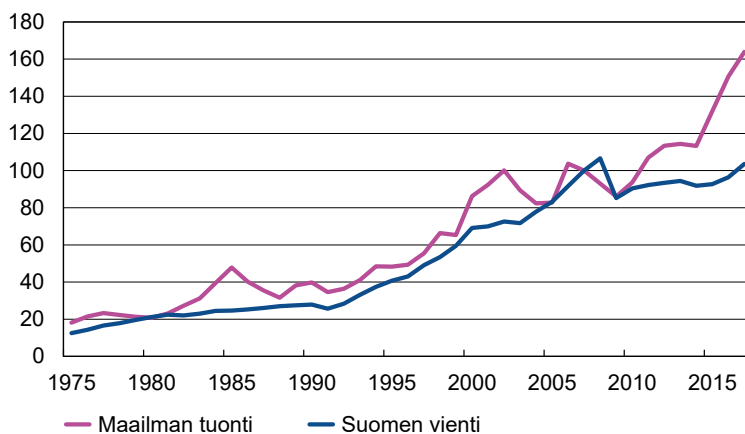
Lyhyellä, muutamien vuosien aikajänteellä havaittuun tuottavuuteen vaikuttaa myös kulloinenkin kysyntätilanne, kun arvonlisäys vaihtelee voimakkaammin kuin työtunnit. Osaltaan tähän vaikuttaa yritysten halu pitää kiinni työvoimastaan, vaikka kysyntä supistuisikin. Näin ne ovat valmiita vastaamaan kysynnän kasvuun, kun talous jälleen kääntyy kasvuun. Suomen kaltaisen pienen avotalouden kohdalla havaittuun tuottavuuteen vaikuttaa myös talouden ja vientisektorin kilpailukyky, joka vaikuttaa osin vientikysynnän määrään. Siten havaittu tuottavuuden kasvun pysähtyminen johtuu osin myös Suomen elektroniikka- ja paperiteollisuuden korkean arvonlisän tuotteiden kilpailukyvyyn ja vientikysynnän rajusta heikkenemisestä.

Suomen talous ja erityisesti tuottavuus ovat toipuneet todella hitaasti finanssikriisistä sekä elektroniikka- ja paperiteollisuutta kohdanneista vaikeuksista. Ilmiötä selittää keskeisesti se, että jäljelle jääneen tuotannon kustannuskilpailukyvyyn heikkeni, mikä hidasti viennin elpymistä. Suomen vientiongelmiin pitkittyminen antaa viitteitä siitä, että heikon talous- ja tuottavuuskehityksen taustalla on joitakin lyhyen aikavälin kustannuskilpailukykyä

syvempiä rakenteellisia ongelmia, jotka vaikuttavat tuottavuuden kehitykseen myös pidemmällä aikavälillä (kuvio 5.5).

Suomen nykyiset tuotanto-, työmarkkina- ja muut rakenteet ovat pitkällisen kehityksen tulosta. Kun talouden keskeisten toimialojen ja tärkeiden tuotteiden kysyntä supistuu äkillisesti ja pysyvästi, syntyy tarve luoda uutta korvaavaa tuotantoa. Usein tämä edellyttää merkittävää yritys- ja työpaikkarakenteiden muutosta, mikä on sekä kivuliasta että aikaa vievää. Joustavasti toimivat työmarkkinat auttaisivat tällaisiin tilanteisiin sopeutumisessa.

Kuvio 5.5
Tavara- ja palvelukaupan volyymi
indeksi 2007 = 100



Lähde: Maailman Pankki, Tilastokeskus, Macrobond, VM

Investoinnit etenkin tutkimus- ja kehittämistoimintaan edistävät tuottavuutta pitkällä aikavälillä

Vielä 1990-luvun alkuun saakka Suomen aineelliset investoinnit suhteessa BKT:hen olivat korkeammalla tasolla kuin monessa muussa maassa. Ilmeisesti osa niistä oli tehottomia (Pohjola, 1996). 1990-luvun alun laman jälkeen Suomi siirtyi enemmän innovaatiovetoiseen kasvuun. Investoinnit tutkimus- ja kehittämistoimintaan (T&K) kasvoivat erityisesti elektroniikkateollisuudessa, mutta myös laajemmin. Kasvu päättyi finanssikriisin aikaan.

Investoinnit perustuvat odotukseen, että pitkän ajan kuluessa saatu tuotto paitsi ylittää investointien kustannuksen, myös kattaa riskin, että investointi epäonnistuu. Vakaa toimintaympäristö, ennustettava ja kilpailukykyinen verotus sekä pääsy edulliseen rahoitukseen ovat niitä tekijöitä, jotka edistävät investointeja ja joihin politiikalla voidaan helpoiten vaikuttaa.

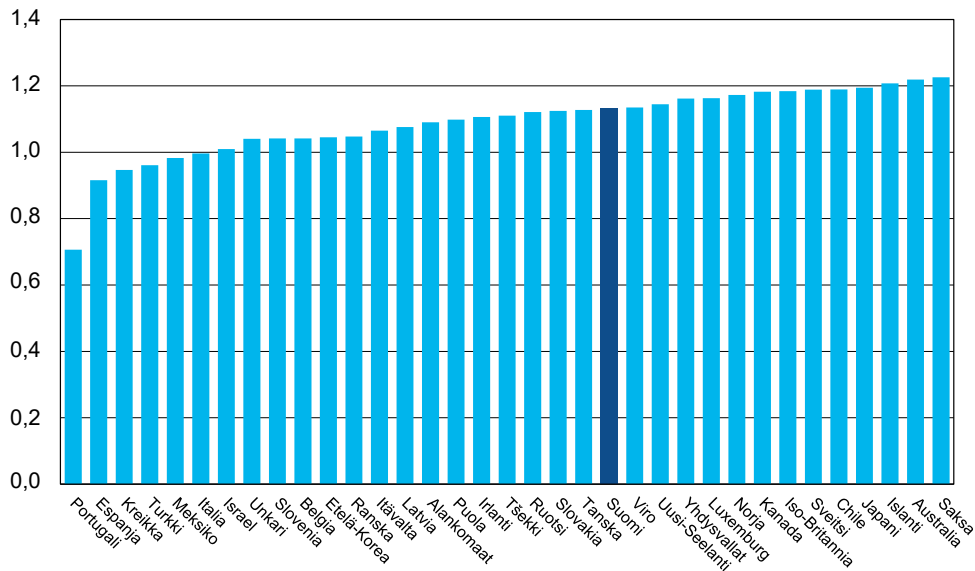
Työvoiman osaaminen edistää tuottavuutta

OECD:n PISA- ja PIAAC-tutkimusten mukaan suomalaisten taidot ovat kansainvälisesti vertailtuna hyvät. OECD:n uuden, vielä julkaisemattoman, inhimillisen pääoman mittaustavan mukaan suomalaiset työntekijät ovat parempia kuin OECD:ssä keskimäärin, mutta selvästi kärkeä jäljessä. (Botev ym., 2019). Koulutuksen pituuteen ja työikäisten osaamiseen nähden tuottavuuskasvun pysähtyminen viittaa alisuoriutumiseen. Jostain syystä Suomen hyvä osaamisen taso ei ole näkynyt tuottavuuden kasvussa. Lisäksi olisi syytä tarkastella erityisesti työikäisten osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä ja ottaa oppia maailman parhaista käytännöistä (osaamisen edistämistä tarkastellaan tarkemmin edellä kohdassa 4.2).

Kuvio 5.6

OECD:n uusi inhimillisen pääoman indeksi

inhimillinen pääoma työntekijää kohden vuonna 2015



Lähde: Botev, ym. (2019)

Innovaatiot ovat tärkein tuottavuuskasvun lähde

Innovaatioissa käytetään tietoa ja osaamista tuottamaan voittoa, luomaan uutta liiketoimintaa tai kehittämään muita etuja. Innovaatio on eräissä mielessä tutkimus- ja kehittämistoiminnan vastakohta: T&K-toiminnassa käytetään resursseja, jotta voitaisiin luoda uutta tietoa. T&K-investoinnit ovat konkreettisempia kuin innovaatiot ja niitä on helpompi mitata. Siten T&K-investointeihin kiinnitetään usein enemmän huomiota kuin innovaatioiden syntyyn, vaikka juuri päinvastainen olisi olennaisempaa tuottavuuskasvun kannalta.

Innovaatiopolitiikan keskeinen haaste on samaan aikaan sekä laatia hyvät kannustimet tuottaa uusia innovaatioita että mahdollistaa niiden laaja levinneisyys. Esimerkiksi patenttisuojan parannus kannustaa innovointiin, mutta hidastaa innovaatioiden leviämistä ja päinvastoin. Pienen avotalouden täytyy harkita, kuinka paljon sen kannattaa keskittyä omiin T&K-investointeihin ja kuinka se voisi muuten edistää innovointia ja innovaatioiden leviämistä.

Suomen osuus kaikista OECD-maiden T&K-investoinneista on vain noin 0,5 %. Valtava määrä tutkimus- ja kehittämistoimintaa tehdään siten maamme rajojen ulkopuolella. Pienen avotalouden pitäisi pystyä paremmin hyödyntämään näitä muiden panostuksia. Olenaista olisi uuden tiedon ja osaamisen leviäminen ulkomailta Suomeen. Erityisesti hyödyllistä olisi, jos tieto ja osaaminen leviäisivät Suomeen teknologian eturintamasta ja parhaita käytäntöjä soveltavista yksiköistä. Esimerkiksi tiiviimpi yhteistyö vakiintuneiden ja nuorten kasvuhakuisten yritysten välillä saattaisi edistää molempien kasvua. Esimerkiksi brittiläinen Nesta-järjestö järjestää maailmanlaajuisesti tällaista toimintaa.

Suuri osa innovaatiopolitiikan hyödyistä näkyy kuluttajien tai yritysten saamina parempina tai edullisimpina tuotteina ja palveluina. Monissa tapauksissa laaja osa näistä tuotteista ja palveluista kulutetaan Suomen rajojen ulkopuolella. Tämä heikentää pienen avotalouden T&K- ja innovaatiopolitiikan kannattavuutta. Innovaatioiden koko yhteiskuntaa hyödyttävä vaikutus ei nimittäin jää merkittävästi innovaation tehneen yrityksen hyötyä isommaksi, kun yhteiskunnalliset hyödyt valuvat suurelta osin ulkomaille.

T&K-osaajia on etenkin lyhyellä aikavälillä tarjolla vain rajallinen määrä. Tosin Suomessa elektroniikkateollisuuden romahdus on saattanut muuttaa tilannetta. T&K-taitojen tarjonnan lisääminen voisi kohentaa maan kykyä innovoida. Samalla tämä kohentaisi yritysten kykyä omaksua muualla tuotettua tietoa ja uusia innovaatioita. Norjalaisen analyysin mukaan korkeasti koulutettujen työntekijöiden osuuden kasvu kohensi yritysten kykyä omaksua uutta tietoa, mikä samalla vähensi oman T&K-toiminnan määrää (Bye ym., 2011).

Kansainvälinen vuorovaikutus tukee osaamisen kehittämistä

Yritysten kansainvälinen kanssakäyminen lisää mahdollisuuksia tiedon ja osaamisen leviämiseen. Vientiin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön osallistuvat vain parhaat yritykset. Kansainvälistyminen on kuin kynnyks, jonka ylittämiseen tarvitaan riittävän tuottava yritys. Samalla kansainvälinen vuorovaikutus saattaa lisätä siihen osallistuvien yritysten tehokkuutta (Bye ym., 2011). Siten kauppapolitiikalla saattaa olla merkittävä vaikutus tuottavuuden kehitykselle.

Ulkomaiset suorat investoinnit (FDI) kohentavat tuottavuutta ja kasvua, pääasiassa koska investoijat ovat keskimääräistä tehokkaampia yrityksiä ja tuovat mukanaan uutta teknologiaa, innovaatioita ja parempaa johtamista (Bloom ym., 2012). Haskel ym. (2007) ovat puolestaan havainneet, että FDI:n vaikutukset leviävät myös kotimaisesti omistettuihin yrityksiin. Lisäksi Fons-Rosen ym. (2018) mukaan FDI lisää kilpailua ja kohentaa tuottavimpien yritysten tuottavuutta tietotaidon leviämisen kautta.

Epäsuora innovaatiopolitiikka on ehkä T&K-politiikkaa tärkeämpää

T&K-toiminnan tukia ja innovaatiopolitiikkaa perustellaan osaltaan seuraavalla vaikutusten ketjulla:

koulutus ► osaaminen ► tutkimus ► tuotekehitys ► innovaatio ► tuottavuus

Väestön tasokas ja laaja koulutus pohja on ratkaisevan tärkeää osaamiselle sekä T&K-toiminnassa että yhteiskunnassa muutenkin. Tuottavuuden kannalta on kuitenkin olennaista, kuinka hyvin edellä esitetyn ketjun kaikki vaikutuskanavat ("►") toimivat. Vaikutuskanavan toiminta riippuu muusta kuin innovaatiopolitiikasta. Toimintaan vaikuttaa ainakin johtaminen, työ-, hyödyke- ja pääomamarkkinoiden joustavuus eli talouden kyky siirtää voimavaroja parempiin yksiköihin, yritysten markkinoille pääsy ja sieltä poistuminen sekä kilpailun kireys. Nämä innovaatiopolitiikan epäsuorat osat saattavat olla ratkaisevan tärkeitä tuottavuuden kehittymiselle (Takalo ja Toivainen, 2018).

Johtamisen parhaiden käytäntöjen leviäminen on tärkeää tuottavuudelle

Johtaminen on avainasemassa yritysten ja toimipaikkojen toiminnan kannalta. Johtamisen laadun mittaamisen ja vertailuun on kehitetty mittareita, kuten World Management Survey (WMS). WMS-hankkeessa on kartoitettu kymmenien eri maiden johtamiskäytäntöjä yli kymmenen vuoden ajan. Tutkimuksissa on muun muassa havaittu, että kilpailun kireydellä on selvä positiivinen vaikutus johtamiskäytäntöjen laatuun. Lisäksi on havaittu, että johtamiskäytäntöjen laatu on voimakkaassa positiivisessa yhteydessä yrityksen ja toimipaikan tuottavuuteen, kannattavuuteen ja markkinoilla selviämiseen (Maliranta, 2017).

Suomessa vastaavan kyselyn mukaan johtamiskäytäntöjen laatu vaihtelee merkittävästi Suomen teollisuuden toimipaikkojen välillä. Suurissa toimipaikoissa käytetään parempia johtamiskäytäntöjä kuin pienissä toimipaikoissa. Toisaalta suurten yritysten pienissä toimipaikoissa käytetään parempia johtamiskäytäntöjä kuin pienten yritysten toimipaikoissa.

Suomen teollisuuden toimipaikkojen johtamiskäytännöt ovat hyvää kansainvälistä tasoa. On mahdollista, että olemme jonkin verran jäljessä Yhdysvaltoja. Siellä johtaminen on näiden vertailujen mukaan laadukkainta. Yhdysvalloissa työvoima on kohdentunut selvästi

Suomea voimakkaammin suuriin toimipaikkoihin, joissa on käytössä laadukkaat johtamiskäytännöt. Tämä heikentää Suomen teollisuuden kilpailukykyä suhteessa Yhdysvaltoihin (Maliranta ja Ohlsbom, 2017).

Johtamisen laatu ei siis näyttäisi olevan Suomen tuottavuuskehityksen pysähtymisen taustalla. Johtamisen laadussa on kuitenkin suurta vaihtelua. Parhaiden käytäntöjen laajempi leviäminen myös huonomman johtamisen yrityksiin kohentaisi paitsi kyseisten yritysten myös koko kansantalouden tuottavuutta.

Luova tuho kiihdyttää tuottavuuskasvua

Yrityksen tai toimipaikan tasolla työn tuottavuuteen vaikuttavat aineellisen ja inhimillisen pääoman määrä ja laatu, innovaatioiden käyttöönotto sekä työnjohdon kyvykkyys. Toimialan tai kansantalouden tasolla kuvaan tulee mukaan lisäksi ns. luova tuho. Luova tuho tarkoittaa toimialan tuottavuutta kasvattavaa yritysrakenteiden muutosta. Luovassa tuhossa yritykset kamppailevat keskenään innovaatioiden avulla. Innovaation lopullinen menestyminen on epävarmaa, mutta onnistuja saa niiden avulla kilpailuetua. Innovaatiot voivat liittyä uusiin tuotteisiin tai palveluihin, entistä parempiin prosesseihin ja tapoihin organisoida työtä tai markkinointiin.

Luovassa tuhossa on kaksi puolta, luominen ja tuhoutuminen. Luomisessa on kyse siitä, että tuottavuus kasvaa, kun uudet työpaikat ovat vanhoja tuottavampia. Tuhoutuminen taas merkitsee sitä, että matalan tuottavuuden työpaikkoja häviää. Kyse on siitä, että ensin syntyy tuottavuutta parantavia muutoksia, joiden johdosta heikommin tuottavat yritykset eivät enää pärjää kilpailussa ja niiden täytyy supistaa toimintaansa ja työvoimaansa tai ne joutuvat jopa kokonaan poistumaan markkinoilta.

Luomista tapahtuu, kun uusia aiempaa tuottavampia yrityksiä tulee markkinoille, esimerkiksi kansainvälisten yritysten tullessa markkinoille tai ostaessa suomalaisia toimipaikkoja ja tuomalla niihin parempaa kansainvälistä osaamista. Luomista tapahtuu myös, kun tuottavammat yritykset ja toimipaikat onnistuvat houkuttelemaan aiempaa suuremman osuuden työvoimasta.

Suomessa luova tuho alkoi voimistua 1980-luvun aikana, jolloin mm. maamme kilpailulainsäädäntöä uudistettiin. Samalla vienti entiseen Neuvostoliittoon supistui öljyn hinnan laskun ja myöhemmin Neuvostoliiton romahtamisen myötä, ja suomalaiset yritykset joutuivat etsimään vientikohteita vaativammilta länsimarkkinoilta. Kiihkeimmillään luova tuho oli juuri ennen 1990-luvun alun lamaa, sen aikana ja heti sen jälkeen. Sen jälkeen luova tuho heikkeni asteittain. Uudistuminen oli heikointa finanssikriisin jälkeen. Syvä taantuma lamauttaa myös uudistumisen tavalla, josta toipumiseen menee useita vuosia. Finanssikriisin jälkeen uudistumisen voimakkuus on toimipaikkatasolla kasvanut

kiihtyvään tahtiin vuodesta 2010 vuoteen 2015 saakka. Suomen tehdasteollisuuden tuoterakenteen uudistuminen oli vuonna 2015 kiivainta sitten vuoden 2006 (Maliranta ja Valmari, 2017).

Kilpailu ja kokeilu markkinoilla ovat ratkaisevan tärkeitä

Kilpailun merkityksestä innovointiin ja tuottavuuteen on olemassa laaja tutkimuskirjallisuus (esim. Ahn, 2002; CMA, 2015). Kilpailun kiristyminen alentaa yhtäältä innovoinnista syntyneitä hyötyjä, mikä heikentää kannusteita panostaa innovointiin. Toisaalta kilpailu kannustaa yrityksiä innovoimaan, jotta ne saisivat etumatkaa kilpailijoihin verrattuna. Monopolitilanne ja muu kilpailun puute laiskistavat, kun huonot mahdollisuudet hyödyntää kilpailuetujen poistavat kannusteet niiden kehittämiseen. Liian kireä kilpailu puolestaan poistaa mahdollisuudet pitkäjänteiseen innovaatioiden ja kilpailuetujen kehittämiseen.

Vanhan suojeleminen hankaloittaa uuden luomista. Markkinoille pääsyn esteiden ja kilpailua rajoittavan sääntelyn purkaminen, toimivan kilpailun varmistaminen sekä vanhaa tai tehotonta yritystoimintaa suojelevien yritystukien poistaminen lisää innovointia ja tuottavuutta. Hyvä kilpailupolitiikka on samalla myös hyvää epäsuoraa innovaatiopolitiikkaa.

Etukäteen ei useinkaan ole selvää, mitkä tuotteet, palvelut tai toimintatavat tulevat menestymään. Asia saattaa selvitä vain kokeilemalla käytännössä markkinoilla. Toimivan kilpailun paineessa vain sellaiset tuotteet, palvelut ja toimintatavat menestyvät, jotka tuottavat kuluttajille uutta arvoa ja asiakasyrityksille etuja suhteessa muuhun tarjontaan.

Digitaalisen talouden ja aineettoman pääoman merkitys on kasvussa

Digitaalisen talouden ja aineettoman pääoman merkityksen kasvu tuottavat haasteita muun muassa kilpailupolitiikalle ja muulle sääntelylle. Ilmiö ei kuitenkaan ole uusi, sillä esimerkiksi jo Microsoftin tapauksessa vuonna 1998 pohdittiin voittaja vie kaiken tyyppisten markkinoiden syntyä. Kilpailu markkinoilla saattaa johtaa monopoliin tarjonnan ja kysynnän skaalaetujen vuoksi, eikä muuta tarjontaa mahdu markkinoille. Poliitiikan ei tule keinotekoisesti torjua monopolia, jos monopoliasema syntyy dynaamisesti kehittyvillä markkinoilla parhaan nykyisen tarjonnan vuoksi.

Jos kilpailu markkinoilla johtaa monopolisoitumiseen, on tärkeää ylläpitää kilpailua markkinoista, ja estää monopolia torjumasta tulevaisuuden kilpailua. Monopoli voi pyrkiä esimerkiksi rakentamaan markkinoille tulon esteitä, kasvattaa mahdollisen kilpailijan kustannuksia, sulkea mahdollisuuksia päästä asiakasrajapintaan tai hankaloittaa tuotannon tekijöiden saatavuutta tai ostaa pois mahdollisia itsenäisiä kilpailijoita.

Usein kilpailunrajoituksen tai yrityskaupan kohteena on tuore yritys, joka voi mahdollisesti kehittää paremman palvelun haastamaan nykyisen monopolin tulevaisuudessa. Siten kilpailua rajoittavan toiminnan havaitseminen ole yhtä helppoa kuin perinteisessä teollisuudessa. Esimerkiksi Amazon on rakentanut edullisilla hinnoilla laajan alustatalouden, josta monet muut yritykset ovat riippuvaisia. Tätä toimintatapaa on pidetty dynaamisena saalistushinnoitteluna suurta huomiota saaneessa artikkelissa (Khan, 2017).

Olipa ilmiössä kyse sitten rehdistä kilpailusta omilla ansioilla tai kilpailua rajoittavasta saalistamisesta, ei tällaiseen toimintaa voi soveltaa kilpailupolitiikan vakiintuneisiin oppeja. Ne nimittäin tarkastelevat asiakkaiden ja kuluttajien saamaa staattista hyötyä mm. edullisista hinnoista. Tämä kuvaa hyvin sitä, miten kilpailupolitiikka saattaa kohdata uudenlaisia haasteita digi- ja alustataloudessa. Tästä syystä tulee turvata kilpailuviranomaisten resurssit ja kyvyt tunnistaa ja korjata kilpailuongelmia myös alusta- ja digitaloudessa.

Erittäin nopeasti kasvaneet alustatalouden yritykset perustuvat osin tiedon keräämiseen ja hallintaan. Esimerkiksi taksisovellus Uberin eurooppalaiset käyttäjät joutuvat jakamaan tietojansa vastineeksi edullisista kyydeistä. Keräämällään tietovarastolla Uber aikoo kerryttää arvonnaisia Yhdysvalloissa. Jos merkittävä osa liiketoiminnasta tai palveluista on sidoksissa amerikkalaisiin tai kiinalaisiin alustoihin tai tekoälyyn, voi eurooppalaisen tietointensiivisen korkean arvonnaisen liiketoiminnan kehittäminen muuttua hankalaksi. Eettisen tietopolitiikan periaatteiden mukaan informaation tulisi olla laajasti käytettävissä liiketoiminnan kehittämiseen ja ansioilla kilpailuun. Samalla yksityisyyden ja arkaluontoisen tiedon tulisi kuitenkin olla turvattua. Siksi tarvitaan maailman tai OECD-maiden laajuiset pelisäännöt, jotta voitaisiin turvata tasavertaiset kilpailuolosuhteet myös tietotaloudessa.

Sääntely ja yritystuet säilyttävät vanhaa ja hidastavat tuottavuuden kasvua

Suomen ja EU:n varsinainen kilpailulainsäädäntö ja politiikka lienevät jo varsin hyvässä kunnossa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle voisi kuitenkin mahdollisesti antaa laajemmat valtuudet tutkia nykyisten liikevaihtorajojen alle jääviä yritysjärjestelyjä, jotta kilpailun toimivuus voitaisiin turvata myös pienemmillä markkinoilla.

Sen sijaan muussa sääntelyssä voi olla piirteitä, jotka rajoittavat markkinoille pääsyä, työvoiman siirtymistä tehokkaisiin yksiköihin, kansainvälisten parhaiden käytäntöjen omaksumista tai muita tuottavuutta tukevia kehityskulkuja. Muun muassa monet yritystuet ovat luonteeltaan vanhaa toimintaa suojelevia, ja siten ne muodostavat pullonkauloja tuottavuuden kasvulle (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017). Tehottomia yritystukia purkamalla voitaisiin samalla myös kohentaa julkisen talouden kestävyyttä tai rahoittaa innovaatiopolitiikkaa, esimerkiksi siten kuin Ormala (2019) esittää. Yrityksille myönnettyjä verotukia on tarkasteltu tarkemmin luvussa 3.2.

Muutoskitkat rajoittavat tuottavuuden kasvua

Luovan tuhon tuottavuusvaikutus syntyy siitä, että talouden voimavarat – työvoimaa ja pääoma – kohdentuvat paremmin ja tuottavammat yritykset saavat suuremman markkinaosuuden. Luova tuho korjaa talouden voimavarojen tehotonta kohdentumista.

Yritykset tekevät mm. investointi-, tuotanto-, rekrytointipäätöksiä epätäydellisen tietämyksen oloissa. Lisäksi markkinoilla syntyy uusia mahdollisuuksia, joiden vuoksi vanhat hyvätkin päätökset muuttuvat epäedullisiksi. Voimavarat voivat olla kohdentua tehottomasti myös sääntelyn ja verosäännösten, rahoituksen saatavuuden, markkinoiden epätäydellisuuden tai markkinapuutteiden vuoksi.

Esimerkiksi Restuccia ja Rogerson (2008) tarkastelivat yhdysvaltalaisella aineistolla skenaariota, jossa huonon tuottavuuden yrityksiä tuetaan ja korkean tuottavuuden yrityksiä verotetaan ankarasti. Tällä hypoteettisella politiikalla oli suuri vaikutus kokonaistuottavuuteen. Keskeinen viesti on, että korkean tuottavuuden yritysten toiminnan häiritseminen esimerkiksi sääntelyllä on vahingollista kasvulle. Vastaavasti Hsieh ja Klenow (2009) tarkastelivat voimavarojen kohdentumista Yhdysvaltain, Kiinan ja Intian teollisuusyrityksissä. Jos voimavarojen väärä kohdentuminen olisi saatu poistettua, kokonaistuottavuus Intiassa ja Kiinassa olisi saattanut kaksinkertaistua ja Yhdysvalloissa nousta yli kolmanneksella.

Yleinen esimerkki tuottavuuden pullonkauloista ovat irtisanomisen kustannukset. Da-Rocha ym. (2019) tarkastelivat dynaamista yleisen tasapainon mallia, jossa toimipaikan tuottavuus riippuu myös politiikkamuuttujista, erityisesti irtisanomisen kustannuksista. Malli oli kalibroitu yhdysvaltalaisella mikro- ja makroaineistolla. Irtisanomiskustannukset paitsi johtavat staattisesti työvoiman tehottomaan kohdentumiseen, myös hidastavat luovaa tuhoa. Tulosten mukaan irtisanomiskorvaus johtaa työvoiman väärään kohdentumiseen ja alentaa kokonaistuottavuutta. Tuottavuuskasvun näkökulmasta oikea politiikka olisi suojella yksilöitä, ei työpaikkoja.

Toimivat asuntomarkkinat tukevat työvoiman liikkuvuutta ja edistävät tuottavuutta

Etenkin tietotaloudessa kasvu syntyy usein vuorovaikutuksista. Tiiviissä kaupungissa eri alojen osaamisen törmäminen luo uusia kasvun lähteitä. Kaupunkimaisen ympäristön kasvun esteiden purkaminen sekä kaavoituksen ja rakentamisen sujuvoittaminen edistää myös tuottavuuden kasvua.

Lisäksi toimivat asuntomarkkinat auttavat ihmisiä muuttamaan korkean työttömyyden ja heikon tuottavuuden yritysten alueilta sinne, missä on tarjolla työpaikkoja ja korkeasti tuottavaa työtä. Ilman hyvin toimivia asuntomarkkinoita työmarkkinat eivät voi tehokkaasti kohdentaa voimavaroja. Työllisyys jää tarpeettoman alhaiseksi, työttömyys

korkeaksi ja talouden voimavarat vajaalle käytölle. Työvoiman liikkuvuutta tarkastellaan tarkemmin edellä luvussa 4.2.

Kysyntä luo kannustimet asuntojen rakentamiseen, kun taas asuntojen tarjontaa rajoittavat kaavoitus ja rakennusmääräykset. Kaavoitus on päättäjien vastuulla ja vallassa. Rakennusmääräykset säättää eduskunta ja niitä valvovat kuntien viranomaiset. Toimiva kilpailu ja tehokas kuluttajansuoja takaavat, että markkinoilla on tarpeeksi rakennuttajia ja rakentajia. Se takaa myös, että myyjä ja ostaja ovat tasavertaisessa asemassa tilanteessa, vaikka myyjä yleensä tuntee kohteen paremmin kuin ostaja. Asumisen eri muotojen neutraali kohtelu verotuksessa luo edellytykset sille, että kysyntä ja tarjonta kohtaavat tehokkaasti asuntomarkkinoilla.

Asuntomarkkinat toimivat juuri niin hyvin kuin niiden halutaan toimivan. Jos koetaan, että asuntojen hinnat karkaavat ja kasvukeskuksiin tarvitaan lisää asuntoja, pitää kaavoittaa asuinrakentamista. Jos kaavoitusprosessi kestävää liian kauan, prosessia pitää nopeuttaa. Jos rakennusmääräykset ovat vaikeita ymmärtää ja soveltaa, määräyksiä pitää yksinkertaistaa. Jos rakennusmääräykset edellyttävät epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja, jotka nostavat rakentamisen kustannuksia tarpeettomasti, määräyksiä pitää muuttaa.

Kaavoitetun tonttimaan riittävän määrän ja asumisen eri muotojen neutraalin verokohdelun pitäisi riittää takaamaan, että markkinoilla on riittävästi vuokra- ja omistusasuntoja sekä kerros-, rivi ja omakotitaloja ja ettei asuntomarkkinoista muodostu kitkaa työvoiman liikkuvuudelle. Mikäli esimerkiksi kiinteistöverojen osuutta kuntien tulonlähteenä kasvatettaisiin, vahvistuisivat kuntien kannustimet kaavoittaa lisää maata ja nopeuttaa suunnitteluprosesseja, kuten OECD (2018a) toteaa Suomen maakatsauksessaan.

6 Verorakennetta tulisi muuttaa paremmin kasvua tukevaan suuntaan

- Verotuksen ensisijainen tehtävä on julkisen sektorin tehtävien rahoittaminen. Jotta hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pystyttäisiin jatkossa turvaamaan, verot on pyrittävä keräämään siten, että verotuksesta on mahdollisimman vähän haittaa talouden toiminnalle. Verojärjestelmän rakenteiden tulee tukea talouskasvua ja työllisyyttä.
- Tätä tavoitetta tukee parhaiten neutraali, yksinkertainen ja selkeä verojärjestelmä. Neutraali verojärjestelmä ohjaa taloudellista päätöksentekoa mahdollisimman vähän, jolloin resurssit kohdentuvat mahdollisimman tehokkaasti. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ovat myös ymmärrettävyys, ennustettavuus, vakaus ja hallinnollinen tehokkuus.
- Verorakennetta voidaan muuttaa paremmin talouskasvua ja työllisyyttä tukevaan suuntaan siirtämällä verotuksen painopistettä työn verotuksesta kulutuksen verotukseen.
- Osaamisen ja elinikäisen oppimisen kannustaminen on tulevaisuudessa entistäkin tärkeämpää väestön ikääntyessä ja työelämän muuttuessa. Osaamisen kannustimia voitaisiin parantaa kireää marginaaliverotusta lieventämällä. Samalla voitaisiin purkaa kannustimia tulonmuuntoon.
- Työn verotuksen keventäminen olisi mahdollista rahoittaa siirtämällä verotuksen painopistettä kuluttamisen verotukseen. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi korottamalla alennettuja arvonlisäverokantoja. Tulonjakovaihtuksia olisi mahdollista kompensoida tuloverotuksen ja etuusjärjestelmän kautta.
- Teknologinen kehitys luo uusia mahdollisuuksia kehittää verotuksen järjestelmiä aiempaa tehokkaammiksi ja luotettavammiksi. Toisaalta uhkana saattaa olla perinteisten veropohjien kaventuminen ja verotulojen pieneeminen. Keskeistä on varmistaa viranomaisten tietojen saanti ja mahdollisuudet viranomaisvalvontaan. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät panostamista digitalouteen liittyvien ilmiöiden valvonnan kehittämiseen.

- Yritysverotuksen kilpailukyvyistä on huolehdittava ja veropohja turvattava.
- Osinkoverotusta on uudistettava siihen liittyvien ongelmien korjaamiseksi.
- Ympäristöverotusta on tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmasto- ja ympäristöpolitiikan kokonaisuutta.

6.1 Kasvua tukeva verorakenne on mahdollisimman neutraali

Verotuksen ensisijainen tehtävä on rahoittaa julkisen sektorin tehtävät ja veloitteet. Verotuksen kokonaistaso määräytyy sen perusteella, mikä on julkisen sektorin koko. Suhteellisen korkeakin verotuksen taso on mahdollista yhdistää vahvaan talouskasvuun ja työllisyyteen, jos verotuksen rakenne on hyvin suunniteltu ja verotuksella kerättyjä varoja käytetään kasvua ja työllisyyttä tukevalla tavalla. Lähtökohtaisesti verotus vääristää taloudellista päätöksentekoa ja on siten talouskasvun kannalta haitallista. Talouskasvun kannalta verojärjestelmän rakenteella on kuitenkin merkitystä.

Talouskasvua parhaiten tukevana verojärjestelmänä pidetään mahdollisimman neutraalia, selkeää ja ennustettavaa verojärjestelmää. Neutraali verojärjestelmä kohtelee samanlaista taloudellista toimintaa samalla tavoin, joten se ohjaa taloudellista päätöksentekoa mahdollisimman vähän. Tällöin resurssit pääsevät kohdentumaan mahdollisimman tehokkaasti ja verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio on mahdollisimman pieni. (Ks. tarkemmin esim. Valtiovarainministeriö, 2017).

Yksinkertainen ja selkeä verojärjestelmä on verovelvollisten kannalta ymmärrettävä, jolloin järjestelmä ei kannusta veronmaksun tahalliseen tai tahattomaan välttelyyn. Ihmisten on helpompi hyväksyä kerättävät verot silloin, kun verojärjestelmä on selkeä ja ymmärrettävä. Hyvä verojärjestelmä on vakaa ja ennustettava, koska verotus vaikuttaa ihmisten ja yritysten valintoihin myös pidemmällä aikavälillä. Lisäksi hyvä verojärjestelmä on hallinnollisilta kustannuksiltaan mahdollisimman edullinen. Hyvä verojärjestelmä kohtelee ihmisiä ja yrityksiä tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.

Verotuksella voi olla useita, keskenään ristiriitaisiakin tavoitteita

Verotuksella on usein muitakin tavoitteita kuin julkisen sektorin tehtävien ja veloitteiden rahoittaminen. Näitä ovat esimerkiksi tuloerojen kaventaminen sekä tuotannon ja kulutuksen ohjaaminen toivottuun suuntaan. Verotuksella voidaan myös korjata

markkinaepäonnistumisia ja lieventää kielteisiä ulkoisvaikutuksia²³. Eri tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävät keinot saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Niiden keskinäinen painotus määräytyy yhteiskunnan arvojen ja valintojen perusteella. Hyvä verojärjestelmä mahdollistaa tarvittavien verotulojen keräämisen sekä verotuksen muiden tavoitteiden saavuttamisen mahdollisimman pienin haittavaikutuksin.

Verotuksen painotusta taloudellisen tehokkuuden sekä tulonjako- ja muiden tavoitteiden välillä on mahdollista pohtia optimiveroteorian tarjoaman teoreettisen kehikon avulla. Jokaiselta yksityiskohdaltaan tutkimustietoon perustuvan verojärjestelmän luominen vaatisi kuitenkin paljon tietoa yritysten ja kotitalouksien käyttäytymisestä ja arvostuksista sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Käytännössä tällaista tutkimustietoa on käytettävissä vain rajoitetusti. Verorakenteesta voisi myös muodostua hyvin monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Näistä syistä käytännössä hyvän verojärjestelmän peruseriaatteina voidaan pitää neutraalisuutta, yksinkertaisuutta, vakautta ja ennustettavuutta.

6.2 Painopistettä tulisi siirtää työn verottamisesta kulutuksen verottamiseen

Taloukasvun ja työllisyyden tukemiseksi OECD (2018a) suosittaa Suomea keventämään työn verotusta, poistamaan alennetut arvonlisäverokannat, kiristämään kiinteistö- ja ympäristöverotusta sekä jatkamaan asuntolainan korkovähennysoikeuden rajaamista. Työn verotusta ja yritysverotusta pidetään taloukasvun kannalta haitallisempina kuin kulutusverotusta tai kiinteistöverotusta (OECD, 2010).

Tilanteessa, jossa työikäisen väestön osuus pienenee, työntekoa ja työn tuottavuutta kannustavien rakenteiden tärkeys kasvaa sekä vero- että sosiaaliturvajärjestelmässä. Tämän vuoksi työn verotuksen keventämistä olisi perusteltua jatkaa. Työn verotus on Suomessa edelleen kansainvälisesti vertailtuna melko kireää etenkin keski- ja suurituloisilla (OECD, 2018b). Hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen turvaamiseksi työn verotuksen keventäminen edellyttäisi kuitenkin vastaavien verotulojen keräämistä muista lähteistä.

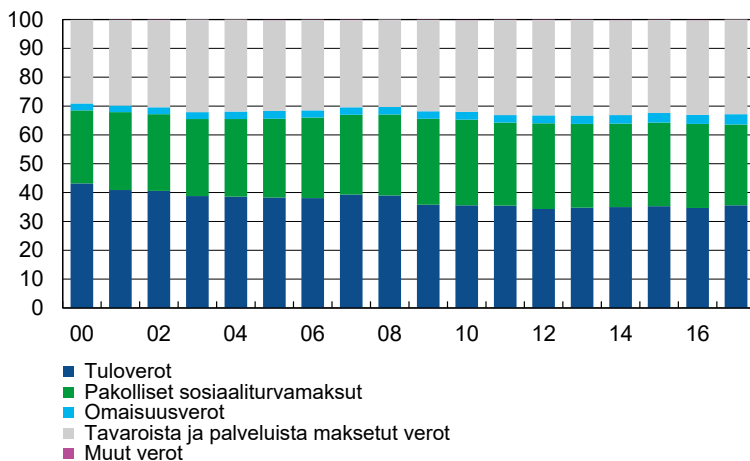
Kuviossa 6.1 esitetään eri verolajien suhteelliset osuudet kokonaisverotuloista Suomessa vuosina 2000–2017. Kuvioista käy ilmi, että ko. ajanjaksolla tuloverojen osuus kokonaisverotuloista on pienentynyt ja omaisuusverojen, tavaroiden ja palveluiden maksettavien verojen sekä pakollisten sosiaalivakuutusmaksujen osuudet ovat kasvaneet.

23 Ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan taloudellisen toiminnan vaikutuksia, jotka kohdistuvat muihin kuin toimijoihin itseensä. Ulkoisvaikutuksia voi olla sekä negatiivisia (kuten esimerkiksi tehdastuotannon saastuttaminen) että positiivisia (esimerkiksi tutkimuksesta saatava tiedon yleinen lisääntyminen).

Kuvio 6.1

Valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen saamat verot ja veronluonteiset maksut

osuus kokonaisverotuloista, %



Lähde: Tilastokeskus

Verotuksen painopistettä on pyritty siirtämään työn verotuksesta kulutuksen verotukseen korottamalla muun muassa ympäristö- ja haittaveroja kuten tupakan, alkoholin ja energian valmisteveroja. Laajamittaista verotuksen painopisteen siirtoa ei ole kuitenkaan mahdollista toteuttaa yksinomaan valmisteveroja korottamalla. Monille valmisteveroille on tyypillistä se, että niiden veropohja ja fiskaalinen merkitys pienenevät pitkällä aikavälillä, etenkin jos niiden ohjausvaikutus toimii. Siten valmisteverojen korotuksesta saatava tuotto ei riittäisi kattamaan työn verotuksen suurempaa keventämistä ainakaan pitkällä aikavälillä.

Alennetuista arvonlisäverokannoista luopuminen tehostaisi verojärjestelmää

Työn verotuksen laajamittainen keventäminen voitaisiin käytännössä rahoittaa arvonlisäverotusta kiristämällä. Arvonlisäverotuksen 24 prosentin vakiokanta on jo nyt korkea, joten arvonlisäverotuksen korottaminen olisi perusteltua toteuttaa alennettuja arvonlisäverokantoja²⁴ korottamalla, mikä myös parantaisi verojärjestelmän tehokkuutta.

Alennettujen arvonlisäverokantojen korottamista on vierastettu toimenpiteen tulonjakovaikutusten vuoksi. Korotus kohdistuisi kaikkiin kuluttajiin ja sen vaikutus olisi tuloihin suhteutettuna suurempi pienituloisilla. Alennetut arvonlisäverokannat ovat kuitenkin tehoton

24 Suomessa on kaksi alennettua arvonlisäverokantaa, 14 % kanta (elintarvikkeet, ravintolapalvelut ja rehut) ja 10 % kanta (mm. henkilökuljetukset, lääkkeet, majoituspalvelut, liikuntapalvelut, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien pääsymaksut, kirjat, tilatut sanoma- ja aikakauslehdet sekä eräät taide-esineet ja tekijänoikeuskorvaukset).

tapa tukea pienituloisia, koska euromääräisesti tarkasteltuna suurin osa niiden kautta myönnetystä verotuesta kohdistuu keski- ja suurituloisille. Pienituloisia voitaisiin tukea tehokkaammin tuloverotuksen tai tulonsiirtojen avulla. Alennettujen arvonlisäverokantojen vaikutuksia koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että niillä ei ole saavutettu tavoiteltuja kysyntä- ja työllisyysvaikutuksia (Harju ym., 2018b; Kosonen, 2016; Kosonen, 2015).

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia pohtinut Mirrlees Review (Mirrlees ym., 2011) korostaa, että verojärjestelmää ja sen vaikutuksia tulee tarkastella kokonaisuutena. Myös sosiaaliturvajärjestelmä tulisi ottaa huomioon tulonjakovaikutuksia arvioitaessa. Vaikka alennettujen arvonlisäverokantojen ja tyypillisesti muidenkin kulutusverojen korottamisella on pienituloisten asemaa heikentäviä vaikutuksia, on niitä mahdollista kompensoida tuloverotusta keventämällä ja sosiaaliturvaetuuksia korottamalla.

Verojärjestelmää voitaisiin parantaa myös esimerkiksi karsimalla verotukia ja uudistamalla kiinteistöverotusta

Suomessa toteutettiin 1980- ja 1990-lukujen taitteessa suuri verouudistus, jonka tavoitteena oli neutraali ja tehokas verotus. Uudistuksen yhteydessä verojärjestelmää selkeytettiin ja yksinkertaistettiin. Uudistuksen jälkeen verojärjestelmään on kuitenkin tehty monia poikkeuksia ja kohdennettuja huojennuksia. Ne ovat monimutkaistaneet verotusta sekä heikentäneet järjestelmän selkeyttä ja neutraalisuutta. Verojärjestelmäämme sisältyviä verotukia (verotuista ks. luku 3.2 sekä Rauhanen, 2017; Kröger ym., 2010) tulisi tarkastella kriittisesti ja pohtia sitä, onko niiden säilyttäminen perusteltua. Talouden toimintaympäristön monimutkaistuksessa globalisaation, digitalisaation ja työelämän murroksen myötä verojärjestelmän neutraalisuuden tärkeys tulee korostumaan entisestään.

Kiinteistöverotusta pidetään tehokkaana ja talouskasvun kannalta yhtenä vähiten haitallisista veromuodoista. Etenkin maapohjaan kohdistuvan kiinteistöveron aiheuttama hyvinvointitappio on pieni, koska verotus ei vaikuta maapohjan määrään. Kiinteistöverotus on Suomessa suhteellisen matalalla tasolla ja koko verojärjestelmän tehokkuuden näkökulmasta kiinteistöverotuksen korottaminen voisi olla perusteltua. Kiinteistöverotuksen korotuksiin on kuitenkin yleensä suhtauduttu varovaisesti. Kiinteistövero on kuntien kantama vero ja ne voivat päättää kiinteistöveroprosenteista lain sallimien vaihteluvälien puitteissa.

Valtiovarainministeriön johtamassa kiinteistöverotuksen uudistushankkeessa²⁵ on tavoitteena uudistaa rakennusten ja maapohjien arvostamisperusteet siten, että verotusarvot ottaisivat paremmin huomioon kustannus- ja hintatason kehityksen sekä alueelliset erot. Uudistuksen toteuttaminen parantaisi kiinteistöveron oikeudenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä.

²⁵ Tietoa kiinteistöverohankkeesta: <https://vm.fi/kiinteistoverouudistus>

Ympäristöverotusta on tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmastopolitiikkaa

Kuten edellä todettiin, verotulojen keräämisen lisäksi verotuksella voi olla myös muita tavoitteita, kuten ympäristölle ja terveydelle haitallisten toimintojen vähentäminen. Ympäristöveroilla voidaan tukea esimerkiksi ilmastotavoitteiden saavuttamista kiristämällä kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavien toimintojen verotusta. Tällöin ympäristöverotusta on tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Uusia ympäristöveroja samoin kuin muitakin uusia ohjaavia veroja harkittaessa tulee ennen päätöksentekoa selvittää, mitä tarkalleen tavoitellaan, mikä on tavoitteen saavuttamiseksi toteuttamiskelpoisin ja kustannustehokkain ohjauskeino ja mitkä ovat ohjauskeinojen vaikutukset. Verotusta voi käytännössä olla hankalaa kohdistaa tarkasti juuri ei-toivottuun toimintaan, mikä heikentää veron tehokkuutta ja toteuttamiskelpoisuutta. Ilmastopolitiikkaa käsitellään laajemmin luvussa 11.1.

6.3 Verotuksen on tuettava työllisyyttä ja osaamista

Väestön ikääntyessä ja työikäisten osuuden pienentyessä työllisyysaste on saatava korkeammaksi ja työn tuottavuutta parannettava, jos halutaan turvata nykyisenkaltaisen hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus. Samaan aikaan näköpiirissä on työelämän murros: pätkä- ja osa-aikatöiden yleistyminen, työvoiman korvautuminen automatisaatiolla, mikrorytityyden lisääntyminen, työelämän ja opiskelun vuorottelu sekä työelämän kansainvälistyminen ja erilaisilla digitaalisilla alustoilla tehtävän työn lisääntyminen. Nämä muutokset asettavat uusia haasteita verojärjestelmän selkeydelle ja veronkannon toteuttamiselle.

Verotus voi vaikuttaa työllisyyteen monin tavoin ja etenkin verotuksen vaikutuksia työn tarjontaan on tutkittu laajalti (ks. esim. Valtiovarainministeriö, 2010; Matikka ym., 2015). Lähtökohtaisesti verotus heikentää työnteon kannustimia. Vaikutuksen voimakkuus riippuu siitä, miten herkästi tehdyn työn määrä reagoi verotuksen muutoksiin eli siitä, miten suuri työn tarjonnan jousto on. Etenkin pienituloisten työnteon kannustimiin vaikuttaa verotuksen lisäksi sosiaaliturva (ks. tarkemmin Kannustinloukkutyöryhmä, 2017a ja 2017b; Viitamäki, 2015). Verotuksen ja sosiaaliturvan vaikutuksia työllisyyteen käsitellään luvussa 4.

Työn määrän lisäksi ansiotuloverotus voi vaikuttaa myös muihin valintoihin kuten koulutautumiseen, osaamisen lisäämiseen, verosuunnitteluun sekä maahan- tai maastamuuttoa koskeviin päätöksiin. Osaamisen kannustimiin sekä tulonmuuntoon vaikuttavat etenkin marginaaliverotus ja verotuksen progressiivisuus. Näihin vaikutuksiin tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota, kun osaamisen merkitys kasvaa ja työvoiman kansainvälinen liikkuvuus yleistyy. OECD:n Taxation and Skills -selvityksen mukaan osaamisen verotus on Suomessa OECD-maiden kolmanneksi kireintä keskimääräisellä veroasteella tarkasteltuna (OECD, 2017a). Korkeasti koulutettujen maastamuuttoalttius on Suomessa muuta väestöä suurempi, ja tutkimuksissa verotuksella on havaittu olevan vaikutusta esimerkiksi osaajien

asuin- ja työskentelypaikan valintaan (Kauppinen ym., 2018; Akcigit ym. 2016; Kleven ym., 2014).

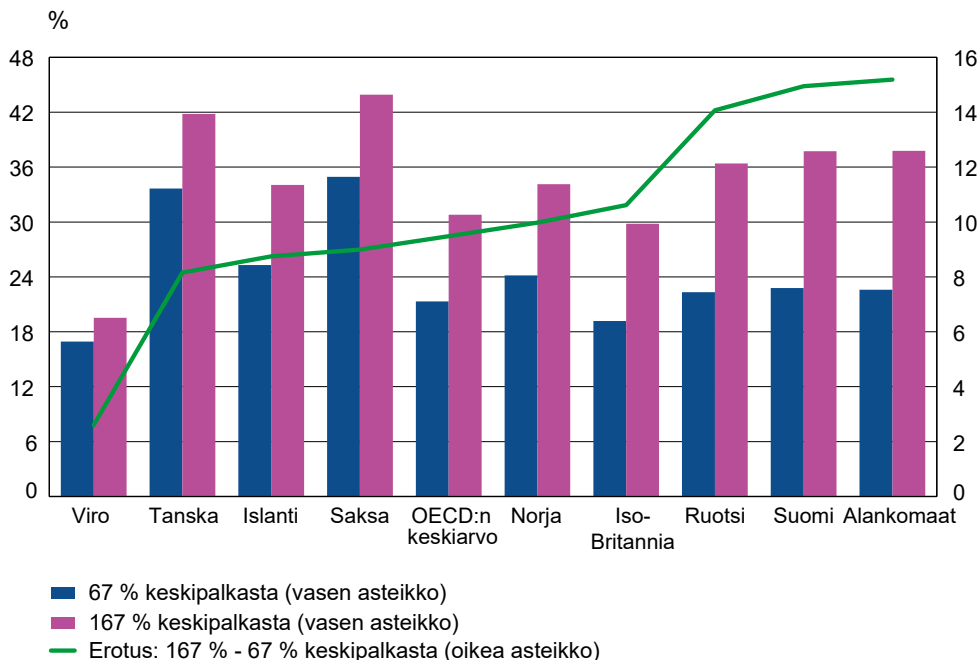
Verotuksen progressio on kireää

Työn verotusta on Suomessa kevennetty työnteon kannustamiseksi lähes vuosittain etenkin matalilla tulotasoilla 1990-luvun puolivälistä lähtien. Työn verotus onkin pienituloisilla huomattavasti kevyempää kuin yhtä suurten päivärahatulojen verotus. Korkeammilla tulotasoilla työn verotusta ei ole kevennetty yhtä paljon, minkä seurauksena verotuksen progressio on kiristynyt.

Kuviossa 6.2 esitetään palkkatulon keskimääräinen veroaste (ml. sosiaaliturvamaksut) Suomessa ja tietyissä OECD-maissa pienituloisilla (67 % keskipalkasta²⁶) sekä suurituloisilla (167 % keskipalkasta). Vihreä viiva kuvaa pienituloisten ja suurituloisten veroasteiden erotusta, mitä voi pitää yhtenä tapana tarkastella progressiota. Näin tarkasteltuna progressio näyttäisi Suomessa olevan melko kireää (ks. myös Kirkko-Jaakkola, 2018).

Kuvio 6.2

Palkkatulon keskimääräinen veroaste* vuonna 2017



* ml. sosiaaliturvamaksut
Lähde: OECD

26 Keskipalkkana käytetään OECD:n käyttämää kansainvälisesti vertailukelpoista keskipalkkaa (AW). Vuonna 2017 AW oli Suomessa 43 986 euroa vuodessa. https://doi.org/10.1787/tax_wages-2018-en

Marginaaliveroja alentamalla voidaan tukea osaamista ja pienentää kannustimia tulonmuuntoon

Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä tarkasteli työn verotuksen vaikutusta talouskasvuun, tuottavuuteen ja osaamisen lisäämisen kannustimiin. Työryhmän mukaan inhimillisen pääoman kartuttamista ja koulutetun työvoiman intoa jäädä Suomeen on kannustettava korkeita marginaaliveroasteita alentamalla. Progression loiventaminen pienentäisi koulutusinvestoinnin veroa ja kasvattaisi siten investoinnin tuottoa (Valtiovarainministeriö, 2017). Myös *Verotuksen kehittämistyöryhmä* ehdotti korkeimpien marginaaliveroasteiden alentamista työn tuottavuusponnistusten kannustamiseksi, asiantuntijoiden houkuttelemiseksi sekä tulonmuunto-ongelman pienentämiseksi (Valtiovarainministeriö, 2010).

Työtuloja voidaan pyrkiä muuntamaan pääomatuloiksi, mikäli ansiotulojen verotus on kiireää suhteessa pääomatulojen verotukseen. Tulonmuuntoa esiintyy erityisesti suurituloisilla henkilöillä, joiden on mahdollista valita, työskentelevätkö he palkansaajina vai yrittäjinä. Tutkimustulosten mukaan suurituloiset palkansaajat sekä yrittäjät reagoivat suhteellisen herkästi tuloveroihin. Verotettavan tulon jousto on suomalaisilla omistaja-yrittäjillä huomattavasti suurempi kuin palkansaajilla, ja tutkimustulosten perusteella tämä selittyy verosuunnittelulla (Matikka ym., 2015). Tämä on ongelmallista verotuksen oikeudenmukaisuuden sekä neutraalisuuden kannalta.

Korkea työn verotuksen taso voi myös luoda painetta ottaa käyttöön esimerkiksi toimiala- tai tilannekohtaisia erityishuojennuksia, jotka eivät kohdennu tasapuolisesti kaikille työntekijöille. Tulevaisuudessa on myös kiinnitettävä huomiota siihen, alkaako palkansaajana tai yrittäjänä toimimisen välinen ero hälventyä teknologisen kehityksen mukanaan tuomien uusien työnteon tapojen myötä. Tällainen kehitys synnyttää todennäköisesti verojärjestelmän kehittämistarpeita. Työnteon muotojen monipuolistuessa on entistäkin tärkeämpää, että verotus on mahdollisimman neutraalia, selkeää ja ymmärrettävää.

Marginaaliveroprosentteja alentamalla ja progressiota lieventämällä voitaisiin tukea osaan työvoimaan saantia ja toisaalta pienentää kannustimia tulonmuuntoon. Pienituloisten työnteon kannustimia parannettaessa on otettava huomioon verotuksen lisäksi etuusjärjestelmä ja pyrittävä purkamaan vero- ja etuusjärjestelmien yhdessä muodostamia kannustinloukkuja.

6.4 Teknologinen kehitys muuttaa verotuksen toimintaympäristöä merkittävästi

Teknologinen kehitys ja tiivistyvä globalisaatio muokkaavat sekä yksityishenkilöiden että yritysten toimintatapoja ja tulonmuodostusta. Ne tarjoavat mahdollisuuksia kehittää täysin uudenlaisia työnteon, yritystoiminnan ja vaihdannan tapoja. Uudenlaiset markkinakanavat ja sähköisten palveluiden yleistyminen muuttavat kulutustottumuksia.

Teknologinen kehitys luo uusia mahdollisuuksia verotusjärjestelmien kehittämiseksi. Suomessa on hyvät edellytykset ja valmiudet uusien teknologioiden hyödyntämiseen verotuksessa siten, että uudenlaisten ratkaisujen ja sovellusten avulla mahdollistetaan tietojen kerääminen eri rajapinnoista, entistä reaaliaikaisempi verotus sekä verovelvollisten maksuvelvollisuuksien hoitaminen helposti ja luotettavasti. Vuoden 2019 alusta käyttöön otettu tulorekisteri²⁷ on hyvä esimerkki sähköisten järjestelmien hyödyntämisestä. Se helpottaa työnantajien ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä, tarjoaa edellytyksiä etuus- ja muiden tulojen reaaliaikaiseen yhteensovittamiseen sekä tulojen yhteensovittamiseen liittyvästä epävarmuudesta ja monimutkaisuudesta johtuvien ns. byrokraloukkujen pienentämiseen.

Toisaalta uhkana on perinteisten veropohjien kaventuminen ja verotulojen pieneneminen. Näin voi käydä, jollei verojen maksamista pystytä yhdistämään vaivattomaksi osaksi uusia tuotannon, kulutuksen ja työnteon muotoja. Samalla pitäisi pystyä varmistamaan tietojen saanti digitaalisilta alustoilta. Tulevaisuudessa entistä suuremman osan tavaroiden ja palveluiden vaihdannasta arvioidaan tapahtuvan erilaisten digitaalisten alustojen kautta. Digitaaliset tuotteet voivat syntyä maailmanlaajuisessa yhteistyössä ja näiden tuotteiden arvon luomisen ja myynnin sijaintipaikkaa voi olla vaikea määrittää. Myös jakamistalouden yleistyminen uhkaa pienentää verokertymiä. Jakamistaloudessa vaihdanta tapahtuu usein kahden yksityishenkilön välillä, eikä markkinapaikalla välttämättä ole fyysistä toimipaikkaa vaihdannan osapuolten kotimaassa.

Keskeinen digitalouden aiheuttama haaste lähivuosina on se, miten lainsäädännön ja teknisten ratkaisujen avulla turvataan veroviranomaisten tarvitsemien tietojen saanti. Tämä vaatii aktiivisia panostuksia sekä kotimaassa että kansainvälisessä yhteistyössä. Teknologisen kehityksen mukanaan tuomille muutoksille yhteistä on epävarmuus siitä, mitä tulee tapahtumaan, missä laajuudessa, millä aikataululla ja mikä näiden muutosten merkitys tulee olemaan.

²⁷ <https://www.vero.fi/tulorekisteri/>

Epävarmuuden vuoksi verojärjestelmää ei tule pyrkiä räätälöimään yksityiskohtaisesti. Sen sijaan verojärjestelmämme pitää tulevaisuudessa pystyä joustavasti sopeutumaan taloudellisen toimintaympäristön muutoksiin, jolloin voidaan turvata sekä verotulot että suotuisat olosuhteet innovaatioiden synnylle. Tämän toteuttaa parhaiten selkeä ja neutraali verojärjestelmä. Lyhyellä tähtäimellä verotuottojen turvaamiseksi luotu vero voi pidemmällä aikavälillä osoittautua haitalliseksi, jos se jarruttaa uusien keksintöjen käyttöönottoa ja teknologisen kehityksen hyödyntämistä. Toisaalta myöskään yksittäisten toimintojen tukemiseksi suunnatut verotuet eivät ole perusteltuja, koska taloudelliset resurssit kohdentuvat parhaiten, jos verojärjestelmä on mahdollisimman neutraali.

6.5 Yritysverotuksen kilpailukyky on säilytettävä ja osinkoverotusta uudistettava

Yritysverotus perustuu matalaan verokantaan ja laajaan veropohjaan

Yritysverojärjestelmän muutostarpeita on viimeksi arvioinut Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä (Valtiovarainministeriö, 2017). Se tarkasteli Suomen yritysverotuksen nykyistä tasoa ja mallia kilpailukyvyn, talouskasvun ja tuottavuuden näkökulmista. Työryhmä katsoi, että verotuksen keinoin tuottavuus- ja kasvutavoitteita voidaan parhaiten edistää toimenpiteillä, jotka lisäävät verotuksen neutraalisuutta. Laaja veropohja, jossa tulot ovat laajasti veronalaisia ja menot laajasti vähennyskelpoisia, edistää verotuksen neutraalisuutta.

Verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavia veroratkaisuja tulee välttää, ellei niiden voida osoittaa tehokkaasti parantavan pitkän aikavälin tuottavuuskasvun edellytyksiä. Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä piti välttämättömänä huolehtia siitä, että yhteisöverokannan taso säilyy kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyisenä jatkossakin. Työryhmä ei pitänyt tarpeellisenä veropohjaa koskevien säännösten muuttamista, eikä nähnyt perustelluksi ottaa käyttöön vaihtoehtoisia yritysverotusmalleja, kuten ACE- tai CBIT-mallia²⁸.

Verokilpailu yhteisöverokannoilla voi kiihtyä lähitulevaisuudessa. Vaikka Suomen nykyistä 20 prosentin yhteisöverokantaa voidaan pitää kilpailukykyisenä, siihen tulee todennäköisesti kohdistumaan paineita tulevien vuosien aikana. Yhteisöverokanta on verokilpailussa näkyvin ja tärkein tekijä, ja sen kilpailukykyisyydestä on huolehdittava. Vastaavasti yritysverotuksen veropohja on pidettävä laajana ja ajantasaisena, mutta samalla tulee

²⁸ ACE-mallilla tarkoitetaan mallia, jossa yritys voi vähentää oman pääoman laskennallisen kustannuksen verotuksessa (ACE=Allowance for Corporate Equity). CBIT-mallissa yritys ei voi puolestaan vähentää korkomenoa verotuksessa (CBIT=Comprehensive Business Income Tax). Molemmissa malleissa on pyrkimys yhdenmukaistaa velan ja oman pääoman verokohtelua.

huomioida myös muuttuvan toimintaympäristön asettavat vaatimukset. Myös järjestelmän vakauteen ja ennustettavuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Kansainvälisellä kehityksellä on entistä suurempi vaikutus yritysverotuksessa

Yritystoiminnan kansainvälistyminen vaikuttaa yritysverotukseen yhä enemmän. Yritysverojärjestelmää kehitettäessä on otettava huomioon sen sopivuus rajat ylittäviin tilanteisiin sekä kansainvälisillä foorumeilla meneillään olevaan kehitykseen.

Kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt yritysverotuksessa selvästi. Finanssikriisin jälkeen on voimistunut keskustelu kansainvälisten konsernien verosuunnittelusta ja veropohjien pienenemisestä. Tämän johdosta OECD:ssä perustettiin veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoa selvittävä BEPS-hanke. Sen tuloksena olivat suositukset valtioiden sisäisen verolainsäädännön ja verosopimusten muuttamiseksi sekä tietojenvaihtoa koskeviksi säännöksiksi. BEPS-toimien lisäksi EU-jäsenvaltioissa on ollut käynnissä veronkierron vastaisista toimenpiteistä annetun direktiivin²⁹ täytäntöönpano. Vireillä ovat myös yhteistä yhteisöveropohjaa ja yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevat direktiiviehdotukset.

Erytystä huomiota on herättänyt globaalien digitaalista liiketoimintaa harjoittavien konsernien verotus. Euroopan komissio on antanut digitaalisten yhtiöiden verotuksesta sekä väliaikaiseksi että pysyväksi ratkaisuksi tarkoitetut direktiiviehdotukset. Laaja yhteisymmärrys vallitsee kuitenkin siitä, että digitaalisten yhtiöiden verotusta koskevan pysyvän ratkaisun tulee olla maailmanlaajuinen ja sen valmistelun tulee tapahtua OECD:ssä. Tämä työ on parhaillaan meneillään ja loppuraportin on tarkoitus olla valmis vuonna 2020.

Komission molemmissa direktiiviehdotuksissa valtiolle syntyisi verotusoikeutta yhtiön tuloon käyttäjien sijainnin perusteella, mikä poikkeaa yleisesti hyväksytyistä kansainvälisen verotuksen periaatteista. Samaa ajattelua heijastaa komission ehdotus yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta, jossa jäsenvaltiosta kertyvä myynti olisi yksi peruste jakaa konsernin verotettava tulo verotettavaksi niihin valtioihin, joissa konsernilla on toimintaa.³⁰ Verotusoikeuden jakautuminen valtioiden kesken on iso periaatteellinen kysymys. Käyttäjien sijaintiin perustuva verotusoikeus ei lähtökohtaisesti ole väestömäärältään pienen

29 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta. Neuvoston direktiivi (EU) 2017/952, annettu 29 päivänä toukokuuta 2017, direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa.

30 Komissio antoi erilliset direktiiviehdotukset yhteisestä veropohjasta ja verotettavan tulon jakamisesta. Tähän mennessä käsitellyssä on ollut vain yhteinen veropohja. Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta (COM(2016) 685 final) ja ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) (COM(2016) 683 final).

vientivetoisen talouden edun mukainen. Suomen on osallistuttava aktiivisesti OECD:ssä ja EU:ssa tehtävään työhön ja haettava Suomen kannalta hyvää ja tasapainoista ratkaisua.

Osinkoverotuksessa on uudistamistarvetta

Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä (2017) ehdotti myös osinkoverotuksen kiristämistä. Työryhmä olisi alentanut huojennetun osingon laskennassa käytettävää kahdeksan prosentin tuottoastetta ja korottanut huojennetun osingon veronalaisuuden astetta. Toisaalta työryhmä olisi poistanut nykyiseen osinkoverotukseen sisältyvän yrittäjähuojennetun pääomatulo-osingon 150 000 euron suuruisen rajan. Työryhmän mukaan nämä muutokset olisivat poistaneet nykyiseen osinkoverotukseen liittyviä keskeisimpiä ongelmia, lähentäneet listatun ja listaamattoman yhtiön osinkoverotusta toisiinsa ja yksinkertaistaneet verotusta. Vastaavan suuntaista uudistusta ehdotti aikaisemmin Verotuksen kehittämistyöryhmä (2010).

Nykyinen osinkoverotus on monella tapaa ongelmallinen. Se ohjaa osingonjakoa voimakkaasti, aiheuttaa vääränlaisia kannustimia ja mahdollisia kasvun esteitä sekä ohjaa toimimaan osakeyhtiömuodossa palkansaajana toimimisen sijaan. Osinkoverotusta tulisi uudistaa edellä mainittujen työryhmien ehdotusten suuntaisesti ongelmien lieventämiseksi. Näillä muutoksilla pyritään lisäämään järjestelmän neutraalisuutta ja poistamaan riskin ottamista vähentäviä elementtejä.

7 Julkista hallintoa on uudistettava yhteiskunnan vakauden ja eheyden turvaamiseksi

- Luottamuksen vahvistamisen tulee olla hallinnon kehittämisen keskeinen tavoite. Luottamus syntyy eettisesti kestävästä toiminnasta, avoimuudesta ja kaikkien toimijoiden osallisuudesta. Julkisen hallinnon avoimuutta ja tiedon ymmärrettävyyttä on parannettava, jotta luottamusta voitaisiin vahvistaa.
- Julkisen sektorin palveluja, toimintatapoja ja osaamista kehitetään siten, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet paranevat. Keinoja tähän ovat osallisuusmahdollisuuksien lisääminen päätöksenteon valmisteluun, asiakaskeskeisyys, verkostomaisuus sekä sektorirajat ylittävä toiminta. Samalla tuetaan eri tavoin asiakkaiden omaa aktiivisuutta osallistua käyttäjälähtöiseen julkisten palvelujen kehittämiseen.
- Seuraavan hallituksen työn käynnistyessä tarvitaan hallituksen ja ministeriöiden yhteinen tulkinta hallitusohjelmasta sekä selvät ratkaisut vastuista, resursoinnista ja toimintatavoista. Hallituksen tulisi hyödyntää uutta strategisen hallitusohjelman mallia. Poikkihallinnollista yhteistyötä on vahvistettava mm. kehittämällä valtioneuvoston yhteisen ohjauksen toimintamallia.
- Valtion alue- ja paikallishallinto kehittyy kohti nykyistä tiiviimpää valtakunnallisten ja alueilla toimivien virastojen palveluverkkoa ja julkisen hallinnon asiakaspalvelun kokoamista yhteen, minkä johdosta sitä koskeva lainsäädännöllinen kehikko tulee arvioida kokonaisuudessaan uudelleen. Valtion virastojen ja laitosten toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi toimeenpannaan Virasto 2020-luvulla -selvitystyössä tunnistetut uudistustarpeet ja kehittämistoimet.

- Julkisia hankintoja kehitetään palvelemaan yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamista. Hankintoja tulee kehittää asettamalla laaja-alainen julkisten hankintojen yhteistyöfoorumi, jossa sovitaan yhteisestä julkisten hankintojen strategiasta koko julkisella sektorilla.
- Työn murros heijastuu laajasti osaamisen kehittämiseen. Valtionhallinnon henkilöstön osaamisen kehittämistä on tarpeen monipuolistaa siten, että se kattaa aiempaa vahvemmin koko työuran. Henkilöstön osaamisen kehittämiseen panostetaan voimakkaasti tuottamalla uusia digitaalisia oppimisisältöjä sekä tukemalla henkilöstön ja osaamisen liikkuvuutta.
- Julkista johtamista on kehitettävä systemaattisesti. Johtamisuralla eteneminen edellyttää vahvoja näyttöjä tuloksista ja määrätietoisesta itsensä kehittamisestä sekä esimerkillistä sitoutumista korkeatasoiseen virkamiesetiikkaan. Valtionhallinnon johtamiskoulutusohjelmat arvioidaan ja uusi kokonaisuus rakentuu valmennusohjelmille ja johtamista tukevalle vertaisoppimiselle.
- Digitalisaatiota ja uuden teknologian hyödyntämistä on edistettävä määrätietoisesti, jotta valtion, tulevien maakuntien ja kuntien toimintaa ja palveluja voidaan uudistaa. Digitaalisen toiminnan ja palvelujen tehokkaan tuottamisen tueksi on huolehdittava tiedon laadusta ja yhteentoimivuudesta sekä varmistettava toimivat ja turvalliset tietojärjestelmäkokonaisuudet.
- Viranomaisten tulee tarjota kansalaisille ja yrityksille saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja. Yritykset tulee velvoittaa niiden käyttöön viranomaisasioinnissaan. Kansalaisia tulee ohjata ja tukea digitaalisten palvelujen käytössä, jotta niistä tulisi halutuin ja käytetyin asiointitapa.
- Tietopoliittisilla keinoilla, kuten tiedon hyödyntämiseen, yhteentoimivuuuteen ja hallintaan liittyvillä palvelukokonaisuuksilla ja lainsäädännöllä, on tuettava tiedon sujuvampaa vaihtoa, mikä mahdollistaa talouskasvun ja kilpailukyvyyn parantumista. Tiedon ja teknologian hyödyntämisen on myös aina oltava eettisesti kestävällä pohjalla.
- Tiedolla johtaminen on vakiinnutettava julkisen hallinnon toimintatapa ja mahdollistettava tiedon toissijainen käyttö palveluissa, johtamisessa ja ohjauksessa.

Suomen julkinen hallinto sijoittuu kansainvälisissä vertailuissa kärkijoukkoon. Julkista hallintoa ja sen palveluja on kuitenkin jatkuvasti uudistettava vastaamaan muuttuvan maailman vaatimuksia. Julkisen hallinnon palveluja tulee tarkastella ja kehittää kokonaisuutena siten, että asiakkaille tarjotaan mahdollisuus osallistua palveluiden kehittämiseen.

Myös julkisen hallinnon työnjakoa ja palvelurakennetta on kehitettävä kokonaisuutena. Valtionhallinnon, tulevien maakuntien ja kuntien välisen uudistuvan työnjaon ja yhteistyön on oltava tehokasta, jotta palveluiden laatua ja julkisen talouden kestävyyttä voidaan parantaa. Hallinnon eri tasoille annettavien tehtävien tarkoituksenmukaista jakoa ja palvelurakenteen kehittämistä määrittävät palveluiden toimivuus, kustannustehokkuus ja julkisen talouden kestävyys. Uudistusten toimeenpanossa on tunnistettava, millä hallinnon tasolla parhaiten varmistetaan yhteiskunnan perustoimintojen jatkuvuus, missä on saavutettavissa parhaiten tuottavuushyötyjä ja miten varmistetaan toimivat ja tehokkaat palvelut. Uudistuksista on lisäksi käytävä mahdollisimman avointa julkista keskustelua.

Kansalaisten luottamus hallintoon ja tyytyväisyys julkisiin palveluihin on perinteisesti ollut Suomessa vahvaa. Onnistuneiden muutosten perustana on yhteiskunnan eri toimijoiden välinen luottamus. Luottamus hallintoon on myös yhteiskunnan vakauden edellytys ja sitä tulee vahvistaa siten, että julkisen hallinnon palvelut, kansalaisista kerättyjen tietojen käytön periaatteet ja uudistuksia koskevat päätökset ovat nykyistä läpinäkyvämpiä ja ymmärrettävämpiä. Valtionhallinnossa on puolestaan vahvistettava erityisesti poikkihallinnollista yhteistyötä, edistettävä digitalisaatiota sekä parannettava uudistumiskykyä ja asiakaslähtöisyyttä. Hallinnon kehittämisessä ja sen toiminnassa tulee hyödyntää teknologian tarjoamat mahdollisuudet.

7.1 Kansalaisten osallisuutta ja luottamusta on vahvistettava

Luottamuksen vahvistamisen tulee olla hallinnon kehittämisen keskeinen tavoite

Luottamus on keskeinen yhteiskuntaa koossa pitävä voima. Se syntyy eettisesti kestävästä toiminnasta, avoimuudesta ja kaikkien toimijoiden osallisuudesta. Luottamus edistää yhteistyötä ja luo valmiuden vastata myös ennakoimattomiin ja äkillisiin tilanteisiin ja siksi sen vahvistamisen tulee olla keskeinen tavoite hallinnon toiminnassa ja uudistusten valmistelussa. Näitä tavoitteita voidaan tukea muun muassa vahvistamalla kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätösten valmisteluun ja palveluiden kehittämiseen. Ratkaisut yhteiskunnallisiin ongelmiin löytyvät helpommin, kun yhteiskunnan eri toimijat luottavat toisiinsa. Muutosten toteuttaminen onnistuu vain, jos hallinto luottaa kansalaisiin, kansalaiset hallintoon ja hallinnon sekä yhteiskunnan eri toimijat toisiinsa.

Viimeisimmän OECD:n julkaiseman tiedon mukaan suomalaisten luottamus hallintoon on ollut jatkuvassa laskussa, vaikka useissa verrokkimaissa kehitys on ollut samaan aikaan päinvastaista (OECD 2017b). Siksi alkavalla vaalikaudella tulisi hankkia monipuolisempaa tietoa suomalaisten luottamuksesta hallintoon ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tietopohjan vahvistamiseksi tulisi tilata OECD:n toteuttama luottamusarviointi, kehittää virastojen

luottamusarviointia ja arviointien toteuttamisen tukea. Työtä tukee käynnistymässä oleva valtionhallinnon kehittämisen eri osa-alueiden tarkastelu luottamuksen näkökulmasta. Tieto tehdyistä, tekeillä olevista, suunnitelluista ja tarvittavista toimenpiteistä kootaan yhteen kultakin alueelta. Tätä työtä tehdään osana Suomen EU-puheenjohtajuuskauden valmistelua.

Jotta julkisen hallinnon toiminta olisi aidosti asiakaslähtöistä, tulee kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätösten valmisteluun ja palveluiden kehittämiseen edelleen parantaa. Tulevalla vaalikaudella on myös vahvistettava kansalaisten luottamusta siihen, että julkinen hallinto käsittelee heistä kerättyjä tietoja asianmukaisesti. Näin voidaan lisätä tiedon yhteiskäyttöä eri viranomaisten kesken ja parantaa palvelujen vaikuttavuutta. Keskeistä on myös edistää julkisten palveluiden digitalisaatiota ja varmistaa niiden turvallisuus.

Julkisen hallinnon avoimuutta ja tiedon ymmärrettävyyttä on parannettava

Avoimen hallinnon edistämisen tulee olla nykyistä vahvemmin osa hallinnon toimintaa ja uudistustyötä. Erityisen keskeistä on tiedon ymmärrettävyys, sillä ilman sitä tieto ei ole aidosti julkista. Ymmärrettävyyden ja viranomaisten avoimen toiminnan edistämiseksi valmistellaan avoimen hallinnon IV kansallinen toimintaohjelma (Open Government Partnership), joka tehdään tavoitteiltaan ja toimenpiteiltään koko vaalikauden mittaiseksi. Tulevalla vaalikaudella on vahvistettava organisaatioille tarjottavaa tukea avoimuuden edistämiseksi sekä vahvistettava virkamiesten osaamista, jotta avoimen hallinnon periaatteet toteutuisivat nykyistä kattavammin kaikessa hallinnon toiminnassa.

Luottamus on välttämätöntä myös datatalouden ja tietoyhteiskunnan toimivuuden kannalta. Kansalaisella tulee olla mahdollisuus hallita häntä itseään koskevia tietoja ja päättää niiden jakamisesta. Muutoin sekä julkisen että yksityisen toiminnan hyväksyttävyyttä heikentyy. Viranomaisten ja yritysten tulee huolehtia tiedon vastuullisesta ja osaavasta hallinnasta, tietojen mahdollisimman hyvästä saatavuudesta ja laadusta sekä tietojen käyttöön liittyvien oikeuksien toteutumisesta.

Kansalaisten luottamus rakentuu sen varaan, että sekä viranomaisten että luottamushenkilöiden toiminta on avointa. Kun yksityisen sektorin toimijat hoitavat julkisia tehtäviä, tulee hyvän hallinnon ja avoimuuden säännösten koskea myös niitä samaan tapaan kuin muutakin viranomaistoimintaa. Hyvän hallinnon toteutumista ja korruption torjuntaa koskevia hankkeita tulee edistää. Väärinkäytösten paljastamista koskevat ilmoituskanavat tulee huomioida lainsäädäntöä kehitettäessä. EU:ssa onkin valmisteilla tätä tarkoittavaa sääntelyä kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

Lobbarirekisterin kansalliset toteutusvaihtoehdot on tarpeen selvittää

Suomessa on käyty keskustelua lobbauksen sääntelystä ja lobbarirekistereistä on laadittu kansainvälinen vertailu (Korkea-aho ja Tiensuu, 2018). Lobbarirekistereiden avulla kerätään ja julkaistaan tietoa vaikuttamisesta, sen osapuolista ja siihen käytetyistä resursseista. Lobbari- tai avoimuusrekisterien tavoitteena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen. Näin voidaan torjua epäasiallista vaikuttamista sekä vahvistaa kansalaisten luottamusta julkiseen päätöksentekoon. Lobbarirekisteri tukisi myös päätöksentekijöitä, jotka voisivat tarkastaa rekisteristä, ketkä vaikuttajat ovat sitoutuneet yhdessä hyväksytyihin toimintäsääntöihin. Rekisterin perustamisen tarpeellisuus pitää arvioida tulevilla vaalikaudella.

Asiakkaat tulee ottaa aiempaa vahvemmin mukaan julkisten palveluiden uudistamiseen

Asiakkaiden omaa aktiivisuutta osallistua käyttäjälähtöiseen julkisten palvelujen kehittämiseen tulee tukea eri tavoin. Käyttäjälähtöisyys tarkoittaa asiakkaiden tarpeista lähtevää palvelujen kehittämistä ja kehittämisen painopisteen siirtämistä tuottajasta käyttäjään. Käyttäjälähtöisyyttä voidaan toteuttaa mm. palvelumuotoilun menetelmin. Palvelukonaisuuksien käyttäjälähtöisellä kehittämisellä voidaan vastaavasti parantaa palvelujen laatua, lisätä palveluprosessin läpinäkyvyyttä ja saavuttaa kustannussäästöjä. Lisäksi palveluja uudistettaessa on huomioitava se, että suomalaisen hallinnon asiakkaina on myös ulkomaiden kansalaisia ja muutoinkin hallinnon asiakkailta on erilaisia kielellisiä tarpeita.

Viime vuosina myös kokeilutoimintaa on hyödynnetty enenevässä määrin palvelujen kehittämisessä. Kokeiluilla voidaan vahvistaa tietopohjaa päätöksenteon tueksi. Kokeilut ovat yksi keino löytää laadukkaampia ja innovatiivisempia palveluratkaisuja sekä varmistua ratkaisujen toimivuudesta ennen kuin ne otetaan laajamittaisesti käyttöön. Kokeilutoiminnan edistäminen vaatii aktiivista tukea. Jatkossa on myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti kokeilujen tuloksia hyödynnettäisiin tehokkaammin.

Päätöksenteon valmistelussa ja julkisten palvelujen kehittämisessä perinteisiä osallistumisen keinoja ovat mm. kuulemistilaisuudet ja asiakasraadit. Myös näiden hyödyntämistä tulee edelleen kehittää niin, että asiakkailta on säännönmukaisesti mahdollisuus olla mukana palveluiden uudistamisessa ja kansalaisilla päätöksenteon valmistelussa. Erityisesti tulisi kehittää keinoja kuulla sellaisia väestöryhmiä, joilla on heikommat resurssit tuoda esille omia tarpeitaan ja näkemyksiään.

7.2 Julkisen hallinnon ohjauksen ja yhtenäisemmän valtioneuvoston vahvistaminen

Poikkihallinnollista yhteistyötä tulee vahvistaa

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmien yhteentoimivuuden parantaminen on keskeisessä asemassa hallituksen strategisten tavoitteiden poikkihallinnollisen toimeenpanon tehostamisessa. Seuraavan hallituksen työn käynnistyessä tarvitaan hallituksen ja ministeriöiden yhteinen tulkinta hallitusohjelmasta sekä selvät ratkaisut vastuista, resursoinnista ja toimintatavoista. Tätä tulkintaa on vahvistettava ja ylläpidettävä jatkuvalla viestinnällä. Yhteisen tilannekuvan ja vuorovaikutuksen tukemiseksi tarvitaan luontevia ja säännöllisiä tilaisuuksia poliittisen johdon ja virkamiesten dialogille. Hallitusohjelmassa olevien tavoitteiden, avainuudistusten ja politiikkakokonaisuuksien toimeenpanosta on myös laadittava hallituskauden toimintasuunnitelma. Samassa yhteydessä hallituksen olisi hyvä sopia johtamistyökaluistaan ja keskeisistä ohjausmenetelmistä.

Hallintoon tulisi jo ennakkoon rakentaa erityinen valmius toimeenpanna hallituksen vaikuttavuudeltaan keskeisimmät uudistukset heti hallituksen käynnistysvaiheessa. Näiden uudistusten toimeenpanon ja hyötyjen varmistamiseksi on päätettävä resursoinnista ml. uudistusten edellyttämien investointien rahoituksesta sekä seurannan ja johtamisen toimintatavoista. Erityisesti yhtenäistä rahoitusta ja sen ohjausta on syytä noudattaa poikkihallinnollisissa uudistuksissa, kuten esimerkiksi rakenneuudistus- ja digitalisaatiohankkeet tyypillisesti ovat. Uudistusten onnistumisen edellytyksiin, tavoitteiden toteutumiseen ja johtamiseen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota koko hallituskauden ajan. Hallituksen strategisten linjausten toimeenpanoa vahvistetaan ministeriöiden johtamisessa muun muassa uudistamalla kansliapäällikkökollektiivin toimintamallia ja kehittämällä ministeriöiden johtamisjärjestelmiä. Tavoitteena on valtioneuvostontasoisten strategioiden ja ohjauksen yhdensuuntaisuus ja tehokas toimeenpano.

Valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY) toiminta on keskeinen ministeriöiden yhteisten palveluiden ja toimintatapojen uudistamisessa. Sitä kautta voidaan edistää toiminnallisesti yhtenäisempää valtioneuvostoa. Tätä varten toteutetaan VNHY:n toiminnasta ja roolista arviointi, jonka pohjalta toimeenpannaan tarvittavat uudistukset.

Valtioneuvoston yhteisen ohjauksen toimintamallin kehittäminen

Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmän tulee olla tehokas ja vaikuttava, ja sen tulee tukea yhteistyön tekemistä ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Useamman ministeriön toimialan virastojen osalta varmistetaan ohjauksen yksikanavaisuus ja sisällöllinen yhteensopivuus. Valtion lupa- ja valvontavirastolle rakennettavaa monen ministeriön yhteistä, monialaisen viraston ohjausmallia (yhteinen ohjaus) simuloidaan vuoden 2020 aikana.

Ohjausmallin lainsäädännölliset peruseriaatteet sekä niiden konkretisointi ohjausprosesseiksi ja -käytännöiksi mallinnetaan simuloinnin ja toimeenpanon yhteydessä osaksi yhteisen valtioneuvoston mallia. Tavoitteena on, että mallia sovellettaisiin jatkossa kattavasti monialaisten virastojen ohjauksessa. Monialaisuutta arvioidaan sekä viraston tehtäviä ohjaavien ministeriöiden lukumäärän että kunkin ohjaavan ministeriön lainsäädäntöön kuuluvien tehtävien volyymin perusteella.

Vastaavan kaltaista valtioneuvoston yhteistä toimintamallia suunnitellaan maakuntien ohjauksen tueksi, mistä on kerrottu tarkemmin alaluvussa 8.2.

Valtakunnallinen toimivalta virastojen rakenteellisen uudistamisen lähtökohtana

Julkisen talouden kestävyuden varmistaminen, toimivien ja tehokkaiden palvelujen tarjoaminen sekä paikkariippumattomien työvälineiden kehittyminen ovat jo nyt vaikuttaneet hallinnon rakenteiden kehittymiseen. Valtion virastorakenteessa liikutaan kohti valtakunnallisia ja digitaalisesti edistyksellisiä, koko Suomen alueella palveluja tarjoavia kokonaisuuksia. Samaan aikaan kuntien, maakuntien ja valtion tehtäväjako, yhteistyösuhteet ja palveluiden tuotantotavat muuttuvat. Valtion alue- ja paikallishallinto onkin kehittymässä kohti nykyistä tiiviimpää valtakunnallisten ja alueilla toimivien virastojen palveluverkkoa ja julkisen hallinnon asiakaspalvelun kokoamista yhteen. Valtion alue- ja paikallishallintoon ja sen kehittämiseen liittyvä lainsäädännöllinen kehikko on arvioitava kokonaisuudessaan uudelleen nämä muutokset huomioiden. Lainsäädännön tulee mahdollistaa valtionhallinnon rakenteiden kehittäminen yhteiskunnan muutosten tahdissa ja niitä edesauttaen.

Valtion virastolla tulee olla selkeä päätehtävä. Eri virastojen vastuulla olevien tehtävien päällekkäisyydet tulee poistaa ja tehtävien jaossa ja yhteistyössä on huomioitava myös muuttuva toimintaympäristö ja palvelukehitys sekä valtion konsernipalveluille asetetut odotukset. Virastorakennetta kehitettäessä tulee arvioida mahdollisuudet tehtävien luonteeseen perustuvaan kokoamiseen. Uusien valtion virastojen ja laitosten perustamista tai uudelleenjärjestelyjä valmisteltaessa tulee lähtökohtana olla asiakaslähtöisyyden ja tuloksellisuuden parantaminen, jota edistävät muun ohella valtakunnallinen toimivalta, digitalisaation ja robotisaation täysimääräinen hyödyntäminen, joustava ja selkeä rakenne sekä tehokkaan toiminnan järjestämisen kannalta riittävä virastokoko sekä mahdollisuudet hallinnonala- ja organisaatorajat ylittävään yhteistyöhön ja verkostoissa toimimiseen.

Valtion virastojen ja laitosten toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi toimeenpannaan Virasto 2020-luvulla -selvitystyössä tunnistetut uudistustarpeet ja kehittämistoimet. Kehittämistoimilla varmistetaan hallinto, jonka rakenne, ohjaus ja johtamisjärjestelmät ovat selkeät, jolla on kyky muutokseen ja riskienhallintaan, ja jonka palvelut ovat asiakaslähtöisiä ja ensisijaisesti sähköisiä. Selvitystyön

lopputuotoksena laaditaan myös ohjeistus jo nykyiseen virastomalliin sisältyvistä uudistusmahdollisuuksista. Ohjeistus tulee ottaa käyttöön koko valtionhallinnossa.

Kansalaisten ja yhteisöjen kannalta virastojen alueellisella sijainnilla on merkitystä palveluiden saavutettavuuteen. Toisaalta sisäinen muuttoliike ja sähköiset palvelut on huomioitava 2020-luvun palvelutarpeissa. Virastojen palveluverkkoa tiivistetään ja julkisen hallinnon asiakaspalveluja kootaan yhteen. Näin varmistetaan tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas palveluverkko, jonka avulla voidaan mahdollistaa asiakkaiden tarpeita vastaavat käyntiasiointipalvelut.

Valtion konsernipalvelut rakennetaan tukemaan tehokkaasti virastojen toimintaa, myös pienet virastot huomioiden, tarjoamalla räätälöityjä palvelupaketteja, käyttäjäystävällisiä ja kustannustehokkaita yhteisiä tietojärjestelmiä sekä tukea ja toimintamalleja virastojen digitalisaatio- ja robotisaatiohankkeisiin, yhteisen tiedon hallintaan, hankintoihin sekä henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Konsernipalveluissa jatketaan toimenpiteitä hyvän asiakaspalvelun, kustannustehokkuuden ja hinnoittelun läpinäkyvyyden parantamiseksi.

Valtionhallinnon tehtäviä toimeenpannaan valtion virastojen ja laitosten lisäksi myös muissa organisaatiomuodoissa: liikelaitoksissa, osakeyhtiöissä, julkisoikeudellisissa laitoksissa, rahastoissa ja säätiöissä. Tavoitteena on, että valtio organisoituu kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja että eri organisaatiomuotojen käyttötarkoitukset, hyödyt ja rajoitteet ovat selkeät. Rakenneuudistusten seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Se todennetaan toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai uusien palvelumallien soveltamisesta. Rakenneuudistuksia ohjataan ministeriöiden asettamien tavoitteiden sekä valtiovarainministeriön valtion toiminnan yhtiöittämistä tai muiden organisointimuotojen (valtion virastot ja laitokset, liikelaitokset, yhtiöt, rahastot, säätiöt, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset) valinnasta ja niiden perusteista annettujen suositusten puitteissa.

Uudistuva julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus

Suomen kansainvälinen kilpailuetu on sektorirajat ylittävä, luottamukseen perustuva yhteistyö, johon osallistuvat kaikki keskeiset sidosryhmät (julkinen, yksityinen, kolmas sektori sekä kansalaiset). Sektorirajat ylittävä yhteistoiminta mahdollistaa yhteisen sitoutumisen vaikeisiin muutoksiin ja uudistuksiin. Yhteistyötä on jatkossa tehtävä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa uudenlaisten elämän- tai liiketoimintatapah- tumista ohjautuvien mallien mukaisesti.

Julkisen hallinnon tehokkuutta ja vaikuttavuutta voi mitata kansalaisten hyvinvoinnin tilan ja elinkeinoelämän kilpailukyvyn kautta. Alustatalouden vaikutukset sekä työn tekemisen

ja teknologian kehityksen tuottamat muutokset palvelurakenteisiin vaikuttavat julkisen hallinnon tehtäviin ja siihen, miten ne on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa esimerkiksi julkisia investointeja kohdentamalla.

Julkiset hankinnat palvelemaan yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamista

Suomen julkisten hankintojen volyymi on vuositasolla arvioituna noin 35 miljardia euroa. Tällä verovaroin rahoitettavalla menoerällä on tärkeää tavoitella laajempaa vaikuttavuutta kuin vain hankintatarpeen täyttäminen. Hankinnoille asetettavat tavoitteet ovat tärkeitä kansantalouden kasvun ja yritystoiminnan elinvoimaisuuden näkökulmasta. Julkisten hankintojen vaikuttavuuden lisäämisessä keskeisiä strategisia tavoitteita ovat mm. innovaatioiden ja kestävien näkökohtien (esim. ympäristötavoitteet) huomioimisen lisääminen, sosiaalisesti vastuullisten tavoitteiden (esim. vaikeasti työllistyvien työllistäminen) edistäminen sekä muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden huomioiminen ja pk-yritysten kasvun tukeminen mahdollistamalla niiden parempi mukaan pääsy julkisissa hankinnoissa tarjolla oleviin liiketoimintamahdollisuuksiin.

Julkisia hankintoja on tarpeen kehittää yhteistyössä Suomen koko julkisessa hallinnossa asettamalla laaja-alainen julkisten hankintojen yhteistyöfoorumi, jossa sovitaan yhteisestä julkisten hankintojen strategiasta koko julkisella sektorilla. Strategiaan sitoutuminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja yhteiseen näkemykseen tavoiteltavista päämääristä.

Työn murros edellyttää osaamisen uudistumista

Työn murroksessa on muuttuvan työn tekemisen kulttuurin ja työtarjonnan rinnalla kyse siitä, millaiseksi haluamme työelämämme tulevaisuudessa tehdä. Teknologinen kehitys, digitalisaatio, robotiikka ja tekoäly muiden tekijöiden ohella, tulevat poistamaan myös julkisesta hallinnosta ihmisten tekemää työtä. Samanaikaisesti meillä on mahdollisuus synnyttää uutta, uudella tavalla lisäarvoa tuottavaa työtä. Tässä onnistuminen edellyttää valtiolla ja koko muulla julkisella sektorilla systeemisyiden ymmärtämistä, kykyä hahmottaa laajoja toisiinsa kytkeytyneitä kokonaisuuksia sekä valmiutta yhteistyöhön. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että otetaan käyttöön uusia, valmisteluresurssit yhdistäviä ja nopeammin tuloksia tuottavia sekä kokeilevia ja verkostomaisia toimintatapoja, joissa yhdistyvät eri suunnilta saatava kokemus ja osaaminen sekä uusia ratkaisuja tuottava yhteistyö.

Työn murros heijastuu myös osaamisen kehittämiseen laajasti, sillä kerran opiskeltu perustutkinto ei enää kata koko työuraa, vaan tarvitaan lisää työssä uuden oppimista, valmiuksien kehittämistä sekä uusia tapoja työuran keskivaiheen uudelleen kouluttautumiselle.

Aktiivinen osaamisen kehittäminen rakentuu valtioneuvoston hallinnossa jatkuvan oppimisen periaatteelle. Keskeistä ovat uudet oppimisen muodot, kuten digitaalinen oppiminen. Valtion

digitaalinen oppimisympäristö eOppiva muuttuu pysyväksi toiminnaksi vuonna 2019. Osaamisen kehittämisen maksuttomat, yhteiset ja eri keinoin tuotetut koulutussisällöt tukevat virkamiesosaamista ja vahvistavat uusien työtekemisen muotojen ja työnjakamisen toteutumista ministeriöiden ja virastojen osaamisen ja johtamisen uudistamisessa. Henkilöstön osaamisen kehittämiseen panostetaan voimakkaasti tuottamalla uusia digitaalisia oppimissisältöjä sekä tukemalla henkilöstön ja osaamisen liikkuvuutta. Tämä edellyttää sitä, että valtion virastoille suunnattu ammatillisen osaamisen kehittämiseen varatun määrärahan perusteet arvioidaan ja uudistetaan siten, että epätarkoituksenmukainen koulutuskorvausprosessiin käytetty rahoitus kohdennetaan uudelleen erityisesti henkilöstön liikkuvuuden ja osaamisen uudistamisen edistämiseen.

Keskeinen osaamisen kasvattamisen keino on liikkuvuus: ihmisten, osaamisen sekä tiedon liikkuvuus. Tavoitteena on, että valtionhallinnon henkilöstö kokee olevansa töissä valtiollaan lisäksi, että on töissä tietyssä virastossa. Tekemisten ja johtamisen painopiste siirtyy yksilösuorituksesta yhteiseen, verkostomaiseen tekemiseen ja sen johtamiseen. Henkilöstön osaamista pystytään hyödyntämään joustavasti, substanssitarpeet kohdaten sekä jatkuva muutos ja uudistuminen mahdollistaen. Oppiminen ja ammatillinen kehittyminen ovat tärkeä osa jokaisen virkamiehen toimenkuvaa. Oppiminen tapahtuu yhä enemmän töitä tekemällä: yhdessä ja yli organisaatorajojen, henkilökiertoa hyödyntäen sekä erilaista osaamista ja tietoa aktiivisesti yhdistäen. Lisäksi otetaan käyttöön uusia, hallinnolliset rajat ylittäviä toiminnan ja oppimisen tapoja, kuten nopea ja ketterä ”task force” -tyyppinen työskentelymalli, jossa hyödynnetään tilannehuonekonseptin kokemuksia. Mallissa parhaat osaajat kootaan tietyksi ajaksi jonkin yhdessä tunnistetun ilmiön äärelle. Toimintatapa toimii sekä virkamiesten osaamisen jalostajana että yhteisten kokeilujen ja projektien työstämisen ympäristönä.

Julkista johtamista kehitettävä systemaattisesti

Julkinen johtaminen rakentuu vahvemmin yhteiselle arvopohjalle, jossa korostuvat hyvän hallinnon periaatteet ja ammattimaisen johtamisen vaatimukset. Julkisen johtamisen paradigma on voimakkaassa muutoksessa ja korostaa kokonaisvaltaista toiminnan johtamista, jonka lähtökohtana ovat hallituksen yhteiskunnalliset tavoitteet sekä kansalaisten ja asiakkaiden tarpeet. Johtamisessa korostuvat poikkihallinnolliset tavoitteet ja yhteistyö eri sektoreiden, hallinnonalojen ja virastojen välillä. Toimintaympäristön nopea muuttuminen tuo johtamiseen uusia painotuksia. Näitä ovat erityisesti tiedolla johtamisen, digitalisaation ja tekoälyn korostuminen sekä riittävän yhtenäisen ja uudistuvan toimintakulttuurin ja eri toimijoiden välisen luottamuksen merkitys keskeisinä voimavaroina.

Valtionhallinnon johtajilla on keskeinen rooli hallituksen tavoitteiden toimeenpanossa. Johtajat ovat tulevaisuudessa nykyistä selvemmin johtamisen ammattilaisia, jotka valikoituvat ammattimaisen rekrytoinnin, poikkihallinnollisen liikkuvuuden ja suunnitelmallisen kehittämisen perusteella. Johtajaksi kasvaminen perustuu tahtoon kantaa vastuuta osana valtioyhteisöä ja haluun määrätietoisesti kehittyä eri tehtävissä eri puolilla hallintoa. Lisääntyvä liikkuvuus merkitsee tulevaisuudessa sitä, että johtajien suunnitelmallinen kehittäminen ja uranhallinta tulevat tärkeämmiksi. Samalla suorituksen johtaminen saadaan yhtenäisemmäksi ja ammattimaisemmaksi. Tämä pitää sisällään mm. johtajien selkeät henkilökohtaiset tavoitteet, suorituksen ja johtajuuden arvioinnin, valmennuksen sekä palkitsemisen. Tavoitteena on, että johtamisuralla eteneminen edellyttää vahvoja näyttöjä sekä tuloksista että määrätietoisesta itsensä kehittämisestä ja esimerkillistä sitoutumista korkeatasoiseen virkamiesetiikkaan.

Valtiovarainministeriö tukee hallinnon uudistumista ja johdon kehittymistä järjestämällä johdolle myös vuorovaikutusverkostoja ja valmennusohjelmia. Valtionhallinnon johtamiskoulutusohjelmat arvioidaan ja uusi kokonaisuus rakentuu valmennusohjelmille ja johtamista tukevalle vertaisoppimiselle, jossa on henkilökohtaiseen johtajuuteen valmentavia ohjelmia, julkisen johtamisen paradigman uudistumista tukevia valmennuksia, kehitystie-
mejä sekä kansainvälisyyttä vahvistavia ohjelmia. Näitä kehitetään mm. Sitran käynnistämässä ja valtiovarainministeriön ja HAUS:n toteutusvastuulle siirtyneessä Uudistaja-ohjelmassa sekä muissa valmennuskokonaisuuksissa, joissa asiakkaina ovat myös muut julkisen sektorin johtajat ja organisaatiot.

Valtion kiinteistöomistusten kehittämistä jatkettava

Valtion ja valtionyhtiöiden kiinteistöjen keskittämistä jatketaan määrätietoisesti myös seuraavien vuosien aikana. Valtion kiinteistöjen omistamisessa ja ylläpidossa varmistetaan riittävä varautuminen ja turvallisuusosaaminen koko valtionhallinnon käyttöön keskitystyksi. Senaatti-kiinteistöjen osaamista ja vastuuta näillä alueilla tulee kehittää merkittävästi. Vuoden 2019 alusta toteutettiin erityisesti valtion asemaseuduilla olevien kiinteistöomistusten keskittäminen ko. tarkoitusta varten perustettavalle Senaatti-kiinteistöt liikelaitoksen tytäryhtiölle. Keskittämällä varmistetaan valtio-omistajan kiinteistökehittämisen yksi ääni ja eri toimijoille selkeät roolit. Kaupunkien asemaseutujen rakentumisen edellytyksiä on tarkoituksenmukaista jatkaa omistuksensiiirroilla seuraavien vuosien aikana selvittämällä ja toteuttamalla asemaseuduilla operatiivisesta käytöstä vapautuvien kiinteistöjen järjestelyitä mm. Postin, VR:n, Väyläviraston ja Senaatin kiinteistöjen osalta.

7.3 Tietopolitiikka ja digitalisaatio mahdollistavat palvelujen uudistamisen

Julkisen hallinnon asiakkaiden muuttuvat tarpeet, tiedon hyödyntämisen uudet muodot sekä entistä verkottuneemmat toimintatavat asettavat toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle uusia vaatimuksia. Esimerkiksi sitoutuminen asiakkaan tietojen kysymiseen vain kerran edellyttää verkostomaista eri toimijoiden palveluketjuihin perustuvaa julkisten palvelujen tuotantoa. Tämä edellyttää asiakkaan tarpeiden entistä parempaa tuntemusta sekä asiakkaan tietojen parempaa hallintaa ja siihen liittyvien toimijoiden selkeitä vastuita. Asiakkaiden odotukset 24/7 palveluille kasvavat ja toiminnan verkottuminen lisääntyy. Yhteisten tietojärjestelmien käyttö ja yhteisten palvelujen tuottaminen lisäävät tarvetta parantaa tiedon laatua, yhdenmukaistaa viranomaisten tiedonhallinnan menettelyitä sekä tiedon yhteentoimivuutta. Tiedon toissijainen käyttö on mahdollistettava yksityisen ja julkisen sektorin palveluissa sekä johtamisessa ja ohjauksessa. Tämä edellyttää yhtenäisiä tiedon luovutuksen periaatteita ja käytäntöjä sekä tietojen maksullisuuden perusteita. Näiden muodostamisessa on otettava huomioon data- ja alustatalouden uudenlaiset mekanismit.

Julkisen hallinnon tehtävien hoitamisen ja palvelujen tuottamisen yhteydessä toteutettava tehokas tiedonhallinta parantaa hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisen toiminnan tuloksellisuutta ja vahvistaa kansalaisten luottamusta. Palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisen on edistettävä tuloksellista toimintaa huolehtimalla viranomaisten tietoa-aineistojen laadusta, saatavuudesta ja käytettävyydestä sekä vastata viranomaisille tullessiin tietopyyntöihin. Eri toimijoiden hallussa olevaa tietoa ja niiden hyödyntämistä tukevia ratkaisuja voidaan hyödyntää eri palvelukokonaisuuksissa sekä uudistusten suunnittelussa ja toimeenpanossa nykyistä huomattavasti laajemmin. Tiedon hallintaan ja laatuun liittyvät asiat ovat entistä tärkeämpiä myös tiedon hyödyntämisen teknologioiden, kuten tekoälyn kehityksen vuoksi.

Toimintatapojen kestävä uudistaminen ja tekoälyn luomat uudenlaiset mahdollisuudet edellyttävät yhteisesti, kansainvälisesti sovittuja eettisiä pelisääntöjä ja oikeudellisia periaatteita. Kansallisesti voimme vauhdittaa muutosta uudistamalla yleistä ja substanssilainsäädäntöä.

Tietopolitiikka näyttää suuntaa tiedon arvon hyödyntämiselle

Tietopolitiikka on toimia, joilla tiedon hyvää hallintaa ja tehokasta hyödyntämistä edistetään ja ohjataan pitkäjänteisesti. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon tietopolitiikasta ja tekoälystä 5.12.2018 (VNS 7/2018 vp).

Julkisen hallinnon tiedon avulla voidaan synnyttää merkittävää liiketoimintaa. Tiedon hyödyntämisen edellytyksistä on oltava selkeästi säädetty ja yksilön oikeuksien turvaamisesta on huolehdittava. Kansallista tietopoliitikkaa rakennettaessa muotoillaan samalla Suomen kantoja ajankohtaisiin tietopoliittisiin kysymyksiin. Rakentamalla johdonmukaista eri osapuolten roolit, vastuut ja oikeudet tietoketjuissa huomioivaa tietopoliitikkaa Suomen on mahdollista toimia tiedon hyödyntämisessä edelläkävijänä ja vahvistaa kilpailukykyään Euroopassa ja maailmantaloudessa. Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU:ssa dataa koskevien ja tietopoliitikkaa sivuavien lainsäädäntöaloitteiden ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanoon kotimaassa.

Julkiselta hallinnolta odotetaan tiedon hyödyntämisen mahdollistavaa lainsäädäntöä, hyvin perusteltuja päätöksiä, kustannustehokkaita ja laadukkaita tietoon perustuvia palveluja. Onnistuminen edellyttää panostusta tulevaisuuden ennakointikykyyn, päätösten vaikutusten arviointiin, oikein kohdistuvaan resurssiohjaukseen, hallinnonalojen rajat ylittävään tiedon kulkuun ja kansalaisten osallistumiseen. Nämä edellyttävät monipuolista, analysoitua tietoa, tietojohtamista, tiedolla johtamista, hyviä tietokäytäntöjä, tietovastuita ja kehittyntä tietokulttuuria sekä näiden taustaksi johdonmukaista tietopoliitikkaa.

Tietopoliitiikan tavoitteena on, että tietoon perustuvat julkiset palvelut ja toiminta on mahdollista toteuttaa entistä laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin. Poliittikatoimilla parannetaan tietojen luovuttamista ja käyttöä hallinnon asiakkaiden, viranomaisien sekä palvelutoiminnan välillä. Tietoja ei kysytä uudelleen, vaan edistetään tapoja hyödyntää mahdollisimman laajasti viranomaisten jo hallussa olevia tietoja ja vähentämällä tarpeetonta tiedonvaihtoa palveluprosesseissa.

Julkisen hallinnon toiminta on pääosin tietointensiivistä ja muuttuu koko ajan reaaliaikaisemmaksi. Viranomaisten tehtävien hoitamisessa ja palvelujen tuottamisessa korostuu tietojen laatu ja ajantasaisuus. Jatkuvasti laajentuva tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa ja palveluissa korostaa myös tätä vaatimusta. Ehdoton vaatimus on viranomaisten käyttämän ja tuottaman tiedon mahdollisimman suuri oikeellisuus, virheettömyys ja ajantasaisuus sekä toimenpiteet, joilla tätä tavoitetta edistetään.

Tietopoliittisin toimenpitein, kuten asettamalla tiedot avoimesti saataville, helpottamalla niiden käyttöä tai parantamalla niiden laatua, voidaan ylläpitää tai kiihdyttää tiedon arvoa sekä lisätä siten tiedon taloudellista ja yhteiskunnallista arvoa yksilölle ja yhteiskunnalle. Tietoa voidaan eritellä ja tarkastella konekielisestä datasta ihmisen ymmärrettävissä ja tulkittavissa olevaan informaatioon ja siitä muodostuvaan tietoon, ymmärrykseen ja viisauteen. Tietopoliitiikan toimenpiteiden tulee huomioida tiedon eri muodot.

Julkisen hallinnon tiedonhallintaa on yhtenäistettävä

Laadukas tiedonhallinta ja tiedonhallinnan avoimuus muodostavat perustan kansalaisten tiedollisten oikeuksien toteuttamiselle. Tiedonhallinnan tarkoituksena on julkisuusperiaatteen edistäminen siten, että viranomaisten julkiset asiakirjat olisivat helposti saatavilla. Yhteentoimiva tietoinfrastruktuuri, joka perustuu rajapintoihin ja yhteisesti hallittu tietomäärittely sekä tiedon avaaminen viranomaisten hallussa olevista tietoaineistoista ja niihin liittyvät tiedonluovutustavat muodostavat edellytyksen tiedon tehokkaalle hyödyntämiselle julkisissa palveluissa, liiketoiminnassa ja kolmannen sektorin toiminnassa. Viranomaisen velvollisuuksien tarkoituksena on avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen, jotka molemmat edellyttävät tietoaineistojen asianmukaista saatavuutta, käytettävyyttä ja suojaamista. Uudistettavan yleisen tiedonhallinnan lainsäädännön toimeenpano on toteutettava kattavasti ja tehokkaasti koko julkisessa hallinnossa, jotta varmistetaan riittävän yhdenmukaiset menettelytavat, tiedon sujuva vaihto palveluprosessien välillä, tietoturvallisuuden yhdenmukainen taso ja tiedonhallinnan valmius tekoälyn hyödyntämisen vaatimuksille. Hallitus antoi 5.12.2018 eduskunnalle esityksen laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (HE 284/2018). Myös tiedonhallintaa ja käyttöä edistävien toimijoiden rooleja on selkiytettävä.

Nykytila, jossa julkisen hallinnon tiedonhallinta on epäyhtenäistä sekä tiedonhallintaa ohjaava, eri näkökulmista muodostunut, hajanainen ja osin epäyhtenäinen sääntely on johtanut moninkertaiseen tiedonhallinnan rakenteisiin sekä päällekkäisiin hallintamenettelyihin. Lisäksi erilaiset velvoitteet ovat lisänneet muun muassa tiedonsaantiin liittyviä ongelmia sekä haitanneet tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät yhdenmukaisia tietoturvallisuusvaatimuksia ja menettelytapoja. Riskien arvioinnin tulisi olla jatkuvaa toimintaa, jolla varmistetaan oikein mitoitettujen tietoturvallisuustoimenpiteiden lisäksi myös toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuus.

Tekoälyn käyttö rakentuu toimivan tietoinfrastruktuurin varaan ja siksi tulee varmistaa tekoälyä hyödyntävien järjestelmien käytössä olevan datan laatu ja sen saatavuus. Tietojen on oltava rakenteisessa muodossa ja metatiedoin kuvailtuja, jotta niitä pystytään yksilöimään, poimimaan ja yhdistelemään digitaalisiin ja tekoälyä hyödyntäviin tietovirtoihin. Tiedosta tulee olla yhtenäinen käsitys ja tietojen merkityksen tulee säilyä myös silloin kun tietoa siirretään. Linkitetty data ja semanttiset teknologiat ovat Euroopan unionin tukemia keinoja yhteentoimivuuden luomiseksi ja datan hyödyntämisen tehostamiseksi. Ottamalla laajasti käyttöön yhteiset tietomäärittelyjen välineet ja menetelmät voidaan varmistaa datan laatu, yhteentoimivuus ja saatavuus. Suomella on mahdollisuudet profiloitua edelläkävijäksi tavoissa hyödyntää semanttisen yhteentoimivuuden mahdollisuuksia osana vaikuttavia julkisia palveluita, tiedon hyödyntämistä ja hallinnon prosessien digitalisaatiota.

Digitalisaatiolla ja tekoäyllä vaikuttavuutta ja tuottavuutta

Julkisen hallinnon toiminnan kehittäminen sisältää pääsääntöisesti aina teknologian hyödyntämistä. Kokonaan digitaaliset toimintaprosessit ja työvälineet tarjoavat mahdollisuuden hallinnon toiminnan tehostamiseen. Tyypillisesti digitalisaatiokehitys tietyissä toiminnoissa tai tehtävissä johtaa tuottavuuden paranemiseen laajemmin kehitettävän toiminnon vaikutuspiirissä, toisissa viranomaisissa tai yhteiskunnassa.

Muutos edellyttää painopisteen siirtämistä kustannusten seurannasta palveluiden vaikutusten seurantaan sekä kehittämisen rahoituksen ja siitä saatavien hyötyjen tarkasteluun toiminnan vaikuttavuutta edistävinä investointeina. Yhteisiä tavoitteita edistävää kehittämistä on tuettava hallinnonalarajat ylittävillä hankkeilla. Tätä toimintatapaa vahvistetaan digitalisaatioinvestointien ohjausmallilla, jonka kautta ohjataan valtion talousarviosta rahoitettavien merkittävien digitalisaatiota toteuttavien kehittämishankkeiden rahoituspäätösten valmistelu. Investointiajattelun kehittyminen edellyttää kattavan ja yhteisen tietopohjan muodostamista investointikohteista sekä niiden tuottavuuspotentiaalin vertailuista, jotta uudistumista voidaan ohjata strategisesti.

Valtion toiminnan digitalisaation ja aidon tuottavuuden kehittymisen tueksi ja varmistamiseksi toteutetaan vuoden 2021 alkuun mennessä kaikki hallinnonalat, niiden tehtävät ja organisaatiot kattavat tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit. Analyyseissa tunnistettujen kehittämiskohteiden toteuttamista tuetaan resursoimalla keskitetysti toiminnan digitalisaatiota ja tuottavuutta parantavia hankkeita (keskitetty investointirahoitus). Ns. JTS-miljardin säästöjen toteuttamista jatketaan todentamalla syntyvät säästöt ja lisäämällä yhteiselle kehittämishankkeiden investointimomentille miljoona euroa kutakin realisoitunutta kuuden miljoonan euron säästöä kohden.

Monissa julkisen hallinnon palveluissa on mahdollista saavuttaa lisää tuottavuushyötyjä hakemalla synergioita valtion, maakuntien ja kuntien yhteisestä palvelutarjonnasta. Kyse on palveluverkostosta, palveluiden läheisyydestä sekä investoinneista palvelujärjestelmiin. Seuraavalla hallituskaudella tulee myös jatkaa kuntien ja valtion kumppanuuteen perustuvaa työtä kuntien digitalisaation edistämiseksi ja yhteisten palvelujen kehittämiseksi. Valtionhallinnon kuntiin liittyviä kehittämis- ja digitalisaatiotoimenpiteitä on johdettava poikkihallinnollisesti, nykyistä koordinoidummin ja toimintalähtöisemmin. Kuntien digitalisaatiota koskevien lainsäädäntö- ja kehittämishankkeiden on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus, joka tukee kuntien toiminnan ja talouden kehittämisen kokonaisuutta. Säädösten uudistamiseen ja kuntien taloudelliseen tukemiseen on aina liitettävä niiden toimeenpanoa tukeva riittävä kehittämissyö.

Digitalisaation myötä on mahdollista kehittää myös julkisen hallinnon roolia nykyisestä hallinnoijasta kohti toiminnan mahdollistajaa. Toiminnan ja toimintaympäristön muutoksessa palveluiden käyttäjien rooli korostuu sekä toiminnan että toimintaympäristön kehittämisessä: palveluiden käyttäjistä tulee aktiivisia toimijoita yksilöllisine palvelupolkuineen.

Digitaalisista palveluista halutuista tapoista

Suomen julkiset digitaaliset palvelut sijoittuvat jatkuvasti kärkijoukkoon kansainvälisissä vertailuissa. Suomi.fi kokoaa yhteen kaikkien viranomaisten palvelut ja asiointin yhdistettynä kansalaisten eri elämäntilanteisiin ja yritysten liiketoiminnan eri vaiheisiin. Yhteiset asiointin tukipalvelut mahdollistavat palvelujen käytössä tarvittavan viestinvälityksen, valtuuttamisen ja tunnistamisen. On luotu valtakunnallinen digituen toimintamalli, joka on otettu käyttöön auttamaan kaikkia digitaalisten palvelujen käytössä tukea tarvitsevia. Kansalaisten osallisuutta ja mahdollisuutta olla yhdenvertaisella tavalla aktiivinen digitaalisten palvelujen käyttäjä voidaan parantaa vahvistamalla sääntelyä, toimintamalleja ja luomalla uusia palveluja omien tietojen hallintaan.

Digitaaliset palvelut mahdollistavat kansalaisille ja yrityksille julkisten palvelujen saatavuuden ja viranomaisasioiden sujuvan hoitamisen ajasta ja paikasta riippumatta. Viranomaistoiminnan kustannustehokkuutta kyetään nostamaan digitalisoinnin ja toiminnan uudistamisen avulla. Hyötyjen toimeenpanon varmistamiseksi viranomaisia veloitetaan tarjoamaan kansalaisille ja yrityksille saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja ensisijaisena vaihtoehtona. Digitaalinen palvelukanava on oltava aina asiakkaiden käytössä. Elinkeino toimintaa harjoittavat tahot tullaan jatkossa velvoittamaan digitaalisten palvelujen käyttöön. Kansalaisia ei veloiteta vaan ohjataan ja tuetaan digitaalisten palvelujen käytössä tavoitteena tehdä siitä käytetyin, turvallinen ja yhdenvertaisuutta edistävä asiointitapa.

Digitaalisten palvelujen ja sähköisen asiointin kehittämiseen liittyy keskeisesti tiedonhallinnan tehostaminen ja tiedon yhteentoimivuus. Tavoitteena tulee olla vähemmän, mutta parempaa asiointia. Käyttäjien käyttötottumuksia ja -tapoja voidaan ohjata vielä nykyistä voimakkaammin digitaalisten asiointikanavien ja toimintatapojen käyttöön tiedottamisella ja varsinkin laadukkaita, helppokäyttöisiä palveluita tarjoten. Uudet asiointipalveluiden laatu kriteerit tulevat ohjaamaan palvelutuottajia huomioimaan asiakkaiden hyvään asiointikokemukseen vaikuttavat tekijät. Myös digitaalisten palvelujen käyttöön liittyviä viranomaisten toimintatapoja tulee yhtenäistää, jotta palveluja on helpompi käyttää. Sähköisen asiointin tukipalvelujen ja viranomaisten asiointipalvelujen yhteisen toiminnallisuuden kehittäminen on tärkeää. Tavoitteellisten yhtenäisten toimintatapojen määrittely palvelee myös käynnistettävää laajempaa digitaalisia palveluja ja sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöuudistusta.

Valtion on tarjottava kansalaisille ja yrityksille turvallinen digitaalinen identiteetti asiointia varten. Identiteetin hallinta edellyttää turvalliset ja ajantasaiset yhteiset ratkaisut tietojen välittämiseen ja tunnistamiseen. Valtion on varmistettava jokaiselle digitaalinen identiteetti ja identiteetin hallintaan liittyvässä palvelukokonaisuudessa on sovittava julkisen vallan ja elinkeinoelämän rooleista. Myös identiteetin perustana olevat yksilöivät tunnistukset, kuten henkilötunnus on uudistettava vastaamaan näitä vaatimuksia. Identiteetin hallinnan toimintamallin on mahdollistettava yksilön tiedollisen itsemääräämisoikeuden toteutuminen. Digitaalisen identiteetin hallintamallilla voidaan mahdollistaa myös uusien liiketoimintamahdollisuuksien syntyminen. Sähköiset tunnistamismenetelmät on oltava kaikkien saatavilla. Identiteetin hallinnassa ja tunnistamisessa edellytyksenä on, että yksilöiden identiteetin hallintaa uudistetaan ja kansallisia tunnistamisen ratkaisuja kehitetään eurooppalainen toimintaympäristö huomioon ottaen.

Uudet teknologiat käyttöön eettisesti kestäväällä tavalla

Uusia teknologioita pidetään muutosajureina, jotka johtavat uusiin työtapoihin, tehtäviin, prosesseihin ja liiketoimintamalleihin, ja joilla usein tavoitellaan tuottavuuden parantamista. Digitalisaation edistäminen vaatii tuekseen linjauksia ja osaamista toimintojen eri osa-alueilla hyödynnettävistä teknologioista. Uusia teknologioita kuten tekoälyä on hyödynnettävä palvelujen tuottamiseksi ihmiskeskeisesti ja saumattomasti.

Tekoälyllä tavoitellaan tiedonkäsittelyn uutta murrosta. Tehtäessä päätöksiä ohjelmistorobotiikan ja tekoälyn hyödyntämisestä viranomaisprosesseissa on arvioitava, mitä viranomaisprosesseja kannattaa automatisoida ja miten – tekoäly ei ole yksi yksittäinen teknologia. Tekoälyn kehittämisessä kiinnitetään tavoiteltujen hyötyjen lisäksi kasvavaa huomiota teknologian avoimuuteen, riskeihin ja validointiin sekä osaamisen kasvattamiseen; tuetaan eri osaamisalueiden, kuten insinööri- ja tietojenkäsittelytieteiden, kognitio-, neuro- ja kielitieteiden sekä fysiikan, matematiikan ja filosofian, hyödyntämistä tekoälykehityksessä. Varmistetaan, että Suomi osallistuu kansainvälisiin prosesseihin, joissa haetaan eettisiä kehikkoja tekoälyn hyödyntämiselle. Tekoälyn käyttö edellyttää usein sen erityistä huomioimista ja tarkastelua lainsäädännössä. Hyvän tekoäly-yhteiskunnan arvoina ovat läpinäkyvyys, vastuullisuus ja laaja yhteiskunnallinen hyöty.

Tietopolitiikassa on huomioitava tekoälyn ja robotiikan ja niiden käyttöön liittyvät eettiset kysymykset. Suomi osallistuu tätä koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön ja vaikuttaa eettisten viitekehysten sisältöön. Suomi myös edistää luottamusta ja kyberturvallisuutta tukevia kansainvälisiä ratkaisuja.

Turvalliset digitaaliset palvelut

Kustannustehokkuutta painottava palvelutuotannon keskittäminen sekä uusien palvelutuotantomallien kuten pilvipalveluiden laajeneva hyödyntäminen asetavat haasteita myös palveluiden jatkuvuuden ja turvallisuuden hallinnan varmistamiselle. Tarvitaan selkeät lainsäädäntöön perustuvat linjaukset jatkuvasti monipuolistuvien palveluiden ja palvelumallien hyödyntämisestä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisessä toiminnassa. Vastuuviranomaisten kykyä tiedostaa nykyistä paremmin erilaisiin ratkaisuihin liittyvät turvallisuusriskit ja toiminnan jatkuvuuden varmistamisen haasteet on parannettava. Verkottumisen johdosta on nykyistä paremmin ymmärrettävä omien valintojen vaikutus muihin samassa toimintaympäristössä toimiviin. Julkisessa hallinnossa tarvitaan strategisen tason johtamista ja linjauksia, joilla ohjataan yhteiskunnan toiminnan turvaamisen kannalta kriittisten tietojen, tietoverkkojen ja tietojärjestelmien kehittämistä. (Ks. tästä enemmän luvusta 11.4.)

7.4 Tiedolla johtaminen osana julkisen hallinnon toiminnankehittämistä

Tiedolla johtaminen on osa tietojohdamisen kokonaisuutta ja keskittyy tietoperusteiseen päätöksentekoon ja sen edellytysten luontiin. Valtionhallinnossa vahvistetaan tiedolla johtamista, mikä edellyttää ministeriöiden yhteistä näkemystä toiminnan kehittämisestä ja keskeisten konsernitoimijoiden syvempää yhteistyötä. Tiedolla johtamisen edistäminen edellyttää myös riittävää resursointia.

Tavoitetilassa tiedolla johtaminen on vakiintunut johtamis- ja toimintatapa, jota sovelletaan laajasti koko julkisessa hallinnossa. Tulevalla hallituskaudella tiedolla johtamisen vahvistamisella tavoitellaan ensi sijassa lisäarvoa virastojen ja palveluprosessien tuottavuuden edistämiseksi sekä yritystoiminnalle. Tämä edellyttää sitä, että johtamisessa huomioidaan tiedon ja sen analysoinnin hyödyntäminen osana valmisteluprosesseja ja vahvistetaan osaamista ja kyvykkyyttä tiedon systemaattisessa analysoinnissa. Tiedolla johtamisen edistäminen edellyttää myös sitä, että julkisen hallinnon konsernitietolähteitä avataan ja mahdollistetaan datan hyödyntäminen hallinnon omaan käyttöön ja soveltuvin osin myös muille.

Valtionhallinnon, kuntien ja tulevien maakuntien kykyä hyödyntää suuria ja monipuolisia tietoaaineistoja ohjauksessa ja johtamisessa vahvistetaan siten, että eri osapuolten hallussa olevat tietoaaineistot saadaan yhteiseen käyttöön ja tieto jalostetaan hyödynnettäväksi tehokkaiden käsittelymenetelmien, kuten tekoälyn, avulla. Tällä vahvistetaan julkisen hallinnon talouden ja toiminnan ohjausta ja johtamista.

8 Kuntien ja maakuntien tulee turvata peruspalvelujen yhdenvertaisuus ja parantaa toiminnan tehokkuutta

- Kunnat eriytyvät ja erilaistuvat voimakkaasti toisistaan väestökehityksen, palveluiden järjestämisen ja elinvoimaisuuden suhteen. Myös maakunta- ja sote-uudistus muokkaa kuntien roolia, tehtäviä ja taloutta merkittävästi. Muutokset nostavat esiin kysymykset kansalaisten palveluiden ja niiden rahoituksen yhdenvertaisuudesta sekä julkisten varojen tehokkaasta käytöstä. Erikokoisten ja eri tilanteessa olevien kuntien ongelmia ei kyetä ratkaisemaan samoilla keinoilla. Kuntien tulevaisuuden näkymistä on perustelua tehdä kokonaisvaltainen tilannekuva-arvio, jonka pohjalta olisi johdonmukaista tehdä yli hallituskausien ulottuvat ja parlamentaariseen valmisteluun perustuvat politiikkavalinnat.
- Kaupunkien merkitys talouskasvun, työllisyyden ja hyvinvoinnin luojina on keskeinen. Kaupunkipolitiikan pitkäjänteisyyttä sekä valtioneuvoston ja kaupunkien välistä kumppanuutta tulee lisätä monimuotoisen, nykyistä koordinoidumman kaupunkipoliittisen ohjelman avulla.
- Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpano ja jatkuvuus on varmistettava seuraavalla hallituskaudella, jotta vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä saadaan siirrettyä kuntia vahvemmille järjestäjille, ja saavutetaan tavoitteet julkisen talouden kestävyuden vahvistamisesta ja sote-palvelujen yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Uudistuksen tulee mahdollistaa poikkihallinnollinen ja ilmiölähtöinen palveluiden kehittäminen. Uudistuksen toimeenpanon onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että maakunnissa jo tehty valmistelutyö hyödynnetään täysimääräisesti.

- Jatkossa on kiinnitettävä huomioita kunnan ja maakunnan välisiin yhdyspintoihin ja arvioitava palvelujen tarkoituksenmukaisia järjestämistapoja, kuten esimerkiksi sitä, voidaanko jonkin tehtävän hoito jakaa maakunnan ja suurempien kuntien välillä.
- Julkinen talous ei kestä kuntien ja maakuntien tehtävien edelleen lisäämistä tai nykyisten tehtävien laajentamista. Seuraavan hallituskauden aikana tehtävien ja velvoitteiden lisäämiseen tulisi suhtautua pidättyväisesti. Mikäli lisääminen kuitenkin katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, tulee valtion osoittaa uusiin tai laajeneviin tehtäviin riittävä rahoitus tai vähentää kuntien tai maakuntien muita tehtäviä samassa suhteessa.
- Kunnilla on merkittävä rakennusomaisuus, jonka kehityksellä on merkittävä painoarvo kuntataloudessa. Kuntien rakennuskanta on suurelta osin peruskorjauksessa. Rakennuskannan tervehdyttäminen vaatii kunnilta nykyistä määrätietoisempaa ja suunnitelmallisempaa päätöksentekoa. Valtio voi tukea tätä edistämällä kuntien rakennuskantaa koskevan tietopohjan käytettävyyttä ja tiedolla johtamisen edellytyksiä.

8.1 Kuntien eriytymiskehitys vaatii huomiota

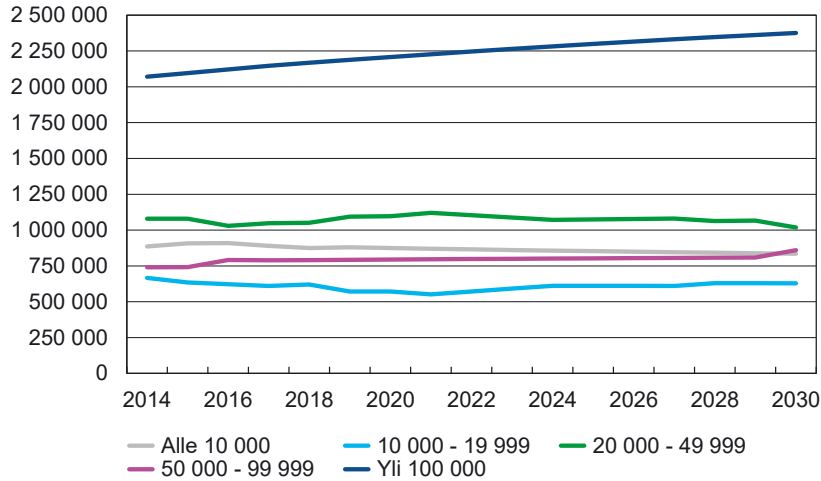
Väestön nopea ikääntyminen ja muuttoliike näkyvät kuntien eriytymiskehityksenä

Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja kantokyvyltään merkittävästi toisistaan. Väkiluku kasvaa tällä hetkellä pääasiassa maakuntien keskuskaupungeissa ja niiden naapurikunnissa. Sen sijaan väestö vähenee ja vanhenee etenkin Pohjois-Suomessa, Itä-Suomessa ja myös Länsi-Suomen sisämaan kunnissa. Vuosina 2013–2017 väestö väheni yli 150 kunnassa joka vuosi. Ilmiötä korostaa se, että lähes 70 prosenttia Suomesta on harvaan asuttua. Tämä kehitys yhdistettynä viime vuosien julkisen talouden kireyteen on lisännyt riskejä palveluiden saatavuuden ja laadun yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Väestörakenteen erot kuntien välillä ovat myös kasvaneet. Väestönkasvu ja nuoret ikäluokat keskittyvät yhä voimakkaammin kaupunkiseuduille ja suuriin, yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin. Kaupunkiseutujen ulkopuolella ja pienemmissä kunnissa asukasluvun sen sijaan ennustetaan pääsääntöisesti laskevan tai pysyvän nykyisellä tasolla (ks. kuvio 8.1). On kuitenkin huomioitava, että kuntakokoryhmien sisälläkin on asukasluvun ennustetussa kehityksessä suuria kuntien välisiä eroja.

Kuvio 8.1

Asukasluvun ennustettu kehitys eri kuntakokoryhmissä

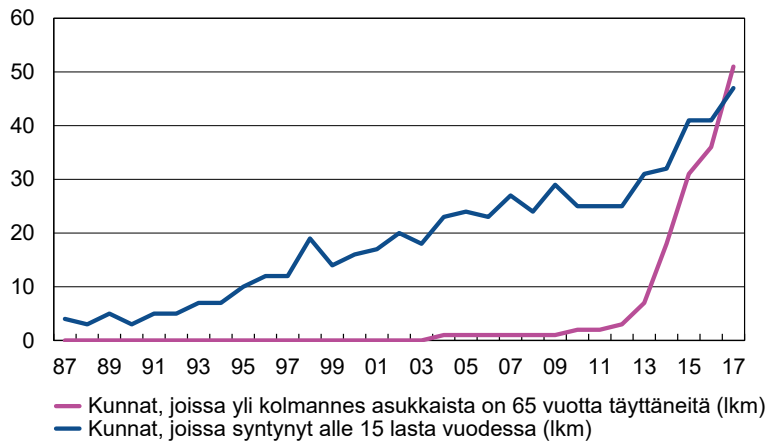


Lähde: Tilastokeskuksen vuoden 2015 väestöennuste

Kaupunkiseutujen ulkopuolella on merkittävä määrä kuntia, joissa väestön keski-ikä on jo nykyisin hyvin korkea ja väestöllinen huoltosuhde siten heikko. Näistä kunnista valtaosa oli alle 5 000 asukkaan kuntia. Vielä 2000-luvun ensimmäisinä vuosina Suomessa ei ollut yhtään kuntaa, jossa asukkaista yli kolmannes olisi 65-vuotta täyttäneitä. Nykyisin tällaisia kuntia on jo yli 50 ja määrän arvioidaan kasvavan lähivuosikymmeninä. Kuntien väestörakenteen erot näkyvät myös syntyvyydessä. Suomessa on yhä enemmän kuntia, joissa syntyvän ikäluokan koko jää verrattain pieneksi (ks. kuvio 8.2).

Kuvio 8.2

Pienen syntyvyyden ja ikääntyneen väestön kuntien lukumäärän kehitys*



* kunnat vuoden 2018 kuntajaolla

Lähde: Tilastokeskus

Erityisesti väestöään menettävät kunnat ovat vaikeuksissa

Erityisesti työikäistä väestöään menettävien kuntien verotulopohja heikentyy jatkuvasti. Kehitys johtaa ennen pitkää näiden kuntien palveluverkkojen supistamistarpeeseen ja alentuneeseen riskiensietokykyyn mm. yllättäviin investointitarpeisiin liittyen. Toisaalta sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille lisää kuntatalouden ennustettavuutta ja antaa kunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet kustannuskehityksen hallitsemiseen. Useissa väestöään menettävissä kunnissa palvelujen ja palveluverkon karsiminen on kuitenkin viety jo niin pitkälle, ettei kustannuksista löydy enää karsittavaa. Monesti samoissa kunnissa kunnallisveroprosentti on myös jo niin korkea, että sen edelleen korottaminen alkaa vakavasti uhata kansalaisten yhdenvertaisuutta. Alhainen syntyvyys ja pienenevät ikäluokat luovat kuitenkin jatkossakin paineita supistaa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen palveluverkkoa erityisesti väestöään menettävissä kunnissa.

Suomessa on edelleen runsaasti pieniä ja riskiensietokyvyltään heikkoja kuntia, vaikka 2000-luvulla toteutuneet yhdistymiset vähensivät erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun aikana kuntarakenteen muutoksia ei ole juurikaan tapahtunut. Vuoden 2017 alussa tuli voimaan kaksi kuntien yhdistymistä, mutta sen jälkeen yhdistymisiä ei ole tapahtunut. Tällä hetkellä on käynnissä tai tunnusteluvaiheessa vain kolme yhdistymisselvitystä.

Erityisesti pienten kuntien elinvoima uhkaa hiipua väestön ja verotulojen vähenemisen seurauksena edelleen, eikä monien kuntien taloudellinen kantokyky välttämättä riitä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirron jälkeen kuntien jäljelle jäävistä palveluvalloista tai niihin liittyvistä investoinneista vastaamiseen.

Kaikilla alueilla kuntien yhdistyminenkään ei tuo ratkaisua elinvoiman hiipumiseen ja kuntatalouden ongelmiin, koska samat ongelmat koskevat alueen kaikkia kuntia. Joillakin alueilla yhdistyminen saattaisi parantaa tilannetta, mutta merkittävän esteen kuntien vapaaehtoiselle yhdistymiselle muodostaa se, että liitoksessa olisi mukana erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta tai kunta, jonka talouden tunnusluvut lähenevät nk. kriisikunnan raja-arvoja. Ainakin näissä tilanteissa valtion on perusteltua tukea yhdistymispyrkimyksiä yhdistymisavustuksella. Joissain tapauksissa kuntien väliset pitkät maantieteelliset etäisyydet puolestaan asettavat rajoitteita liitoksien mielekkyydelle.

Samanaikaisesti kun väestöä menettävien kuntien tulopohja ja palvelut supistuvat, kasvavat kustannuspaineet niissä suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen kunnissa, jonne väestö keskittyy.

Kuntien eriytymiskehityksen hallintaa varten tarvitaan laaja kansallinen tilannearvio

Sekä maakunta- ja sote-uudistus että pitkälti väestökehityksestä seuraava kuntien eriytymiskehitys muokkaavat kuntien roolia ja niiden taloudellista kantokykyä merkittävästi. Maakunta- ja sote-uudistus keventää kuntien tehtäviä, lieventää menopaineita ja muuttaa rahoituksen rakennetta. Väestökehitys kuitenkin vaikuttaa uudistuksen jälkeenkin kuntien elinvoimaan ja mahdollisuuksiin järjestää palveluita.

Toimintaympäristön muutokset nostavat esiin kysymykset kansalaisten lakisääteisten palveluiden ja niiden rahoituksen yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä julkisten varojen tehokkaasta käytöstä. Koska kuntakentän haasteet ovat hyvin monimuotoisia, kuntien tulevaisuuden näkymistä on perustelua tehdä kokonaisvaltainen, tuoreimpiin väestöennusteisiin sekä erillisiin selvityksiin ja tutkimuksiin perustuva yhtenäinen kansallinen tilannekuva-arvio. Vasta sen pohjalta olisi johdonmukaista tehdä yli hallituskausien ulottuvat ja parlamentaariseen valmisteluun perustuvat politiikkavalinnat, siitä millä keinoilla sekä kasvavien että väestöä menettävien kuntien erilaiset ongelmat kyetään hallitsemaan.

Vaikuttaa selvältä, että erikokoisten ja eri tilanteessa olevien kuntien ongelmia ei kyetä ratkaisemaan samoilla keinoilla. Sen sijaan tarvitaan useampien toisiaan täydentävien toimenpiteiden kokonaisuus. On tutkittava, miten kuntien rahoitusta ja kuntien välisten erojen tasausta voidaan kehittää vastaamaan erilaisia tarpeita ja mitä voidaan saavuttaa kuntarakenteita vahvistamalla.

Jatkossa on perusteltua arvioida myös sitä, mitkä ovat perustuslain reunaehdot lakisääteisten peruspalvelujen järjestämiselle eri tavoin erilaisissa kunnissa ja voisiko kunnilla olla jatkossa erilaisia tehtäviä. Varsinkin asukasluvultaan pienemmät kunnat ovat tähän saakka pyrkinet varmistamaan lakisääteisten tehtävien hoidon kuntien välisellä yhteistoiminnalla. Yhteistoiminnan lisääntymisen myötä kunnan oma vaikutusvalta ja kuntalaisten demokraattiset vaikutusmahdollisuudet palvelujen järjestämiseen ja kunnan taloudellisten resurssien käyttöön ovat kuitenkin kaventuneet. Mikäli kuntien tehtävät eriytyvät tulevaisuudessa merkittävästi, on arvioitava, mitkä ovat tehtävien eriytymisen vaikutukset demokratian sekä kuntalaisten osallistumisen ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi on tarkasteltava tehtävien eriytymisen vaikutuksia kuntien talouteen ja rahoitukseen.

Kaupungistumisen vaikutukset tulisi jatkossa huomioida paremmin

Kaupunkien merkitys talouskasvun, työllisyyden ja hyvinvoinnin luojina on keskeinen. Koko maan taloudellisuudesta toimeliaisuudesta 11 suurimman kaupunkiseudun osuus on noin 70 prosenttia. Valtioneuvoston kaupunkipolitiikkaa on leimannut siiloutuneisuus sekä kehittämistoimien lyhyt aikajänne ja määräaikaisuus. Kaupunkinäkökulman vahvistamiseksi tarvitaan jatkossa poikkihallinnollista ja pitkäjänteistä otetta, yli hallituskausien meneviä kehittämistoimia sekä politiikkatoimien vaikutusten parempaa arviointia. Valtion

kaupunkeja koskevasta politiikasta ja toimenpiteistä voidaan näin luoda laaja-alainen kokonaiskuva sekä toteuttaa niitä johdonmukaisemmin. Samalla kaupunkitutkimusta tulee hyödyntää entistä laajemmin päätöksenteon tukena.

Seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan tulisi sisältyä monimuotoisen kaupunkipolitiikan ohjelma. Monimuotoisella kaupunkipolitiikalla tarkoitetaan laaja-alaista eri hallinnonalat käsittävää politiikkaa, joka sisältää tavoitteet niin kansalliselle kaupunkipolitiikalle kuin toimenpiteet erilaisille kaupungeille: pääkaupunkiseudun metropolille, suurille kaupunkiseuduille, maakuntien keskuskaupungeille sekä seutukaupungeille. Ohjelman tulisi perustua nykyistä aktiivisempaan valtioneuvoston sisäiseen, laajaan poikkihallinnolliseen yhteistyöhön sekä kaupunkien kanssa muodostettavaan yhteiseen näkemykseen kaupunkiseutujen konkreettisista kehittämistarpeista. Samalla tulee arvioida nykyiset yhteistyörakenteet sekä luoda uusia vuoropuhelun tapoja yhdessä kaupunkien kanssa. Kaupunkipoliittisen ohjelman toimenpiteet tulee myös ottaa huomioon tarkasteltaessa kuntapolitiikan kokonaisuutta.

Osana monimuotoista kaupunkipolitiikkaa valtion tulee jatkaa kaupunkiseutujen kanssa solmittavien sopimusten tekoa. Tällä hetkellä valtio on solminut sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL -sopimuksia että kasvusopimuksia. MAL-sopimusmenettely on käytössä neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla eli Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla. Näillä seuduilla nopea kasvu, laaja yhtenäinen työssäkäyntialue sekä kohtuuhintaisen asumisen mahdollistaminen edellyttävät valtion ja kaupunkiseudun kuntien yhteisiä toimenpiteitä.

Kasvusopimusten tavoitteena puolestaan on elinkeinoelämän kasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen. Kasvun ja kilpailukyvyn teemat sekä MAL-teemat liittyvät vahvasti toisiinsa. Kasvusopimuksia on tehty kaupunkien, kasvuvyöhykkeiden ja teema-kohtaisten kaupunkiverkoston kanssa. Sopimuspolitiikalla on vakiintunut asema niin kaupunkiseudun kuntien keskinäisessä kuin kaupunkiseudun ja valtion välisessä yhteistyössä. Sopimuspolitiikkaa tulisi uudistaa esimerkiksi sopimalla selkeämmistä ja kunnianhimoisemmista tavoitteista sekä kaupunkiseutujen että valtion toimenpiteille.

8.2 Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksen jatkuvuus on varmistettava

Maakunta- ja sote-uudistuksen tarve on ilmeinen ja uudistuksen toteuttaminen edellyttää lainsäädäntöyön jatkamista

Vastuu ikärakenteen heikentymisen aiheuttamista palvelujen kysynnän ja kustannusten kasvusta on perusteltua siirtää yksittäisiä kuntia vahvemmille järjestäjille. Tämä on perusedellytys sille, että maakunta- ja sote-uudistuksen päätavoitteet, palvelujen yhdenvertaisuuden parantaminen ja kolmen miljardin euron kustannusten kasvun hillintä voidaan saavuttaa samanaikaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita on pyritty uudistamaan jo yli kymmenen vuoden ajan. Ratkaisua on haettu kuntarakenteen uudistamisesta, kuntien yhteistoiminnasta ja nyt viimeisimpänä tehtävien siirtämisestä kokonaan uudelle itsehallintotasolle, monialaiselle maakunnalle, jolle on nähty julkisen hallinnon kokonaisuuden tehostamisen näkökulmasta perustelluksi siirtää myös muita tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyvien ongelmien ratkaisu on perustunut sekä perus- että erikoistason sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden integraatioon, jolla on pyritty yhteen sovittamaan palveluita, varmistamaan asiakkaiden hoidonsaanti oikea-aikaisesti ja saumattomasti sekä saavuttamaan kustannushyötyjä. Järjestämisvastuun kokoamisen lisäksi integroinnin toteuttaminen edellyttää tiedon integraatiota, jota on tuettava ICT-ratkaisuilla.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta uudelle hallintotasolle yhdistettynä muiden tehtävien siirtoon on vaatinut merkittävän määrän uuden lainsäädännön valmistelua sekä korjauksia voimassa oleviin lakeihin. Maakuntien toiminnan aloittaminen on edellyttänyt uuden hallintotason rakennetta, hallintoa, talouden hoitoa ja rahoitusta koskevien säännöksiä valmistelua. Lisäksi lainsäädäntötyössä on huolehdittu henkilöstön ja omaisuuden siirtymisestä maakuntien käyttöön sekä turvattu samalla kuntien taloudellinen tilanne uudistuksessa. Eduskuntakäsittelyssä olevan lakipaketin hyväksymisenkin jälkeen uudistuksen toteuttaminen tulee edellyttämään erityislainsäädännön muutoksia myös seuraavalla vaalikaudella.

Uudistuksen toimeenpanon pysäyttämiseen ei ole varaa

Hallituskauden vaihtuessa on varmistettava maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuksen jatkuvuus sekä toimeenpanon riittävä resursointi ministeriöissä ja maakunnissa, jotta uudistuksen voimaantulo ei perusteettomasti pitkiä. Julkisten varojen kustannustehokkaan

käytön ja uudistuksen toimeenpanon onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että maakunnissa jo tehty valmistelutyö hyödynnetään täysimääräisesti. Sisällöllisesti kehitystyössä tulee kiinnittää huomiota erityisesti palveluiden integraatioon, tiedolla johtamisen edellytyksiin, digitalisaation mahdollisuuksiin, lisäarvoa tuottaviin tukipalveluihin sekä kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen perustuvan ohjauksen toimivuuteen.

Ministeriöt ja maakunnat huolehtivat yhdessä uudistuksen toimeenpanosta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen edellyttää, että muutoksen johtaminen onnistuu sekä valtioneuvostotasolla että maakunnissa. Näillä molemmilla tasoilla vastuiden ja raportointisuhteiden tulee olla selkeät.

Maakunta- ja sote-uudistuksen asteittainen siirtyminen toimeenpanovaihteeseen on jo huomioitu uudistuksen organisaatorakenteessa. Kaikki maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanoa tukevat ministeriöt ovat mukana toteuttamassa valtioneuvoston yhteistä toimeenpanoa ja osallistuvat projektin johtoryhmän työskentelyyn ja tilannekeskuksen toimintaan valtioneuvoston projektijohtajan johdolla. Valmistelua tehdään tiiviissä yhteistyössä maakuntien kanssa monissa verkostoissa, muutosohjelmissa ja palvelukeskuksissa. Ministeriöiden sitoutuminen toimeenpanon johtamismalliin on varmistettava myös jatkossa.³¹

Samalla valmistellaan valtioneuvoston ja maakuntien välistä monialaista, vuorovaikutukseen perustuvaa ohjausprosessia, joka on uudenlainen valtioneuvostoa ja maakuntia yhdistävä toimintamalli. Tavoitteena on rakentaa maakunnan toiminnan ja talouden yhdistävä prosessi, joka on pitkäjänteinen, maakuntien ja valtion kumppanuuteen perustuva sekä hallinnonalojen rajat ylittävä. Ministeriöiltä vaaditaan aitoa yhteistyötä niin maakuntien toiminnan kuin taloudenkin ohjauksessa. Onnistumisen kannalta keskeistä on ministeriöiden tiiviiseen yhteistyöhön perustuvan ohjauksen kytkeminen saumattomasti julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmisteluun.

Valtion, maakuntien ja kuntien välistä tehtävänjakoa tulee tarkastella kriittisesti

Kunnilla ja maakunnilla tulee olemaan yhteisiä tehtäviä ja niiden väliin muodostuu useita yhdyspintoja. Ehdotettu lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista kuin rajatusti tehtävien siirtoja kuntien ja maakuntien välillä, sillä maakunnille ei ole tulossa ns. yleistä toimialaa. Siten kunnat voivat siirtää tehtäviä maakunnalle vain, jos kaikki alueen kunnat sopivat siirrosta maakunnan kanssa, tehtävä liittyy maakunnan lakisääteisiin tehtäviin ja kunnat ovat osoittaneet maakunnalle riittävän rahoituksen tehtävän hoitamiseen. Maakunnan

31 Johtamismalliin sisältyvät mm. projektin johtoryhmä, tilannekeskuksen toiminta sekä yhteinen määrärahamentti.

tehtävien siirto kunnille ei puolestaan olisi mahdollista, mutta tästä voitaisiin säätää erityislilla.

Lakisääteisten tehtävien hoidon ja palvelujen tarkoituksenmukaista järjestämistapaa on tarkasteltava kriittisesti. On arvioitava, mikä hallinnon taso voi luontevimmin hoitaa kunkin tehtävän tai voidaanko jonkin tehtävän hoito jakaa maakunnan ja esimerkiksi joidenkin suurempien kuntien välillä. Maakuntien aloitettua toimintansa tulee seurata, miten palvelut ja yhteistyö kuntien kanssa toimivat ja minkälaisia yhteistyörakenteita kehittyy. Seurantatutkimuksen avulla tulee arvioida mahdolliset toimintojen puutteet tai päällekkäisyydet sekä asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Lainsäädäntöä tulee kehittää arvioiden perusteella.

8.3 Kuntien ja maakuntien tehtäviä ja velvoitteita ei ole varaa lisätä

Julkinen talous ja sen osana kuntien ja maakuntien talous ei kestä kuntien ja maakuntien tehtävien edelleen lisäämistä tai laajentamista. Seuraavan hallituskauden aikana tehtäviä ja velvoitteita ei tulisi lisätä kuin poikkeustapauksissa. Mikäli lisääminen kuitenkin katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, tulee kuntien tai maakuntien muita tehtäviä vähentää samassa suhteessa. Ennen kuin tehdään poliittisia linjauksia mahdollisista uusista palveluista tai muista tehtävistä, olisi arvioitava realistisesti niiden vaikutukset kuntien tai maakuntien kustannuksiin ja julkisen talouden kestävyys. Myös lainvalmistelun yhteydessä tehtävää vaikutusten arviointia on parannettava.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntien noin kuudestasadasta tehtävästä lukumääräisesti noin puolet säilyy kuntien vastuulla ja lopuista valtaosa siirtyy maakuntien vastuulle. Lakisääteisten tehtävien ja niitä ohjaavien velvoitteiden lisäämisen taustalla on ollut ennen kaikkea tahto varmistaa riittävien palvelujen saatavuus, laatu ja yhdenvertaisuus.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi ei ole kivuttomia ratkaisuja, eikä vähennettävien tehtävien listaaminen ole osoittautunut käytännössä toimivaksi. Usein on vaikea toteuttaa lakimuutoksia, jotka poistaisivat jo kerran lakisääteiseksi määritellyn tehtävän tai palvelun. Kuntien itsehallinnosta johtuen tehtävän lakisääteisyydestä luopuminen ei myöskään aina tarkoita sitä, että tehtävästä luovuttaisiin kaikissa kunnissa. Lakisääteisyyden poistamisen myötä nousee myös nopeasti esiin kysymys asukkaiden yhdenvertaisuudesta maan eri osissa.

Käytännössä on mahdotonta etukäteen asettaa euromääräistä tavoitetta, johon tietyn säädöksen purkaminen johtaisi. Tilannetta hankaloituu entisestään, mikäli samanaikaisesti muita säädöksiä lisätään jopa samassa tehtäväkokonaisuudessa. Tällöin muutosten kokonaisvaikutus voikin olla kustannuksia lisäävä.

8.4 Kuntien rahoitusjärjestelmässä ja taloussäännöksissä on kehitettävää

Kuntien valtionosuusjärjestelmään on syntymässä merkittäviä muutostarpeita

Valtionosuusjärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on kuntien vastuulla olevien julkisten peruspalvelujen saatavuuden varmistaminen lainsäädännön edellyttämällä tasolla koko maassa asuinpaikasta riippumatta. Tämä toteutetaan tasaamalla sekä palvelujen järjestämisen kustannuseroja että kuntien välisiä tulopohjaeroja. Kustannuserojen tasauksen laskentaperusteena ovat asukasmäärä ja ikärakenne sekä erilaiset olosuhdetekijät. Kuntien tulopohjaeroja tasataan kunnan verotulojen perusteella.

Valtion rahoitus kunnille kanavoidaan järjestelmään kustannuserojen tasauksen kautta. Tähän lisätään verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus, joka on luonteeltaan kuntien välistä tulonsiirtoa. Järjestelmää täydentää tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille myönnettävä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus, johon valtion talousarviossa varattu rahoitus on vaihdellut.

Nykyisen kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän lähtökohta on vuoden 1997 alusta voimaan tullut valtionosuusuudistus, jolloin siirryttiin nykymuotoiseen laskennalliseen järjestelmään. Vuonna 2010 siirryttiin ns. yhden putken valtionosuuksiin. Tuolloin toteutetussa uudistuksessa peruspalvelujen valtionosuudet yhdistettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusperusteisiin tehtiin merkittäviä muutoksia myös vuoden 2015 alussa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä kuntien tehtäväkenttä muuttuu merkittävästi, mutta uudistuksessa valtionosuusjärjestelmään on esitetty tehtävän vain välttämättömät muutokset. Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä 70 prosenttia kuntien laskennallisesta valtionosuudesta esitetään siirrettävän maakuntien rahoitukseen. Jatkossa kuntien peruspalvelujen painopiste on varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, kirjasto- ja kulttuuripalveluissa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Muutos nykyiseen on suuri, minkä vuoksi esitetyn maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisen valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteita on jatkossa syytä uudistaa perusteellisemmin uutta tilannetta vastaavaksi. Muutoksella on vaikutusta kuntien rahoitukseen laajemminkin, joten

valtionosuusjärjestelmän lisäksi tarkasteluun olisi otettava mukaan myös muita kuntien tuloja, erityisesti verotulot.

Toisaalta kuntien eriytymiskehitys jatkuu maakunta- ja sote-uudistuksesta riippumatta erityisesti väestökehityksen seurauksena, joten rahoitusjärjestelmän kokonaisuuden arviointi liittyy osaltaan myös laajempaan keskusteluun tulevaisuuden kunnan roolista ja tehtävistä. Järjestelmän kehittämisen yhteydessä onkin syytä miettiä myös rahoitusjärjestelmän yleistä kannustavuutta kustannustehokkuuteen ja elinvoiman edistämiseen. Verotulojen osuus kuntien tuloista on merkittävä, erityisesti kaupungeilla, joten valtionosuusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä on syytä kartoittaa myös verojärjestelmän kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia.

Kustannusten ja tulojen tasausten suhdetta tulee arvioida

Vuoden 2015 valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä järjestelmän painopistettä siirrettiin kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kustannus- ja tulojen tasauksen suhde muuttuisi oleellisesti ilman erillisiä päätöksiä. Tämä johtuu siitä, että merkittävä osa (70 %) laskennallisesta kustannuserusteisesta valtionosuudesta siirtyy kunnilta maakuntien rahoitukseen. Samaan aikaan verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen euromäärä pysyy järjestelmässä lähes ennallaan. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden (ns. tulojen tasaus) osuus koko valtionosuudesta on nykyisin noin 9 prosenttia. Uudistuksen jälkeen verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen suhteellinen osuus nousee noin kolmannekseen.

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä on mietittävä laajemmin kustannus- ja tarve-erojen sekä tulojen tasauksen kokonaisuutta. Pysyväisluoteiset muutokset väestö- ja elinkeinorakenteessa vaikuttavat myös kuntien suhteelliseen asemaan tasauksessa. Esimerkiksi tulopohjan tasausvähennyksen osalta on tapahtunut tuloveropohjien ja yhteisöverotuoton kehityksen myötä keskittymistä yhä harvemmille kunnille. Valtionosuusjärjestelmän yksittäisiä osia ei kuitenkaan voi arvioida irrallisina kokonaisuudesta, joten muutosten syitä ja vaikutuksia tulee arvioida monesta eri näkökulmasta. Tarkastelussa voidaan hyödyntää myös kansainvälisiä kokemuksia. Esimerkiksi Ruotsissa käytössä oleva rahoitusmalli perustuu pääosin tulojen tasaukseen ja sitä täydentävään kuntien väliseen kustannusten tasaukseen.

Kustannusten ja tulojen tasauksen suhdetta tarkasteltaessa olisi arvioitava, sitäkin, ovatko kuntien nykyiset erot taloudellisissa resursseissa asukkaiden palvelujen yhdenvertaisuuden varmistamisen näkökulmasta liian suuret, kun huomioidaan esimerkiksi veroprosenttien vaihteluväli. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kuntien veroprosenttien erot pysyvät ennallaan, vaikka veroprosentteja alennetaan yli puolella nykyisestä tasosta. Siten veroprosenttien suhteellinen vaihteluväli kasvaa selvästi nykyisestä.

Valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta ja kattavuutta selvitettävä

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne kannustaa kuntia kustannustehokkaaseen palvelujen järjestämiseen. Mikäli kunta pystyy järjestämään valtionosuustehtävänsä laskennallisia kustannuksia edullisemmin, saa kunta pitää hyödyn itsellään. Päinvastaisessa tilanteessa kunta puolestaan vastaa itse laskennallisia kustannuksia korkeammista kustannuksista.

Valtionosuusjärjestelmään on aika ajoin ehdotettu ja osin sisällytettykin muita kannustinelementtejä. Kunnilla on luonnollisesti myös vahva kannuste verotulojen määrän kasvattamiseen. Kuntatalouden muuttuessa olisi pohdittava uuteen tilanteeseen mahdollisesti soveltuvia kannustimia. Samalla tulisi pohtia myös nykyisten kannustimien toimivuutta.

Valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä olisi huomioitava järjestelmän yleisen toimivuuden lisäksi, miten maakunta- ja sote-uudistuksen aiheuttamat tehtävämuutokset vaikuttavat kuntien talouden kantokykyyn ja edellytyksiin lakisääteisten tehtävien hoitoon (rahoitusperiaate³²). Kunnan tehtävien muuttuessa maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen esimerkiksi kuntien elinvoimatekijöiden merkitys kasvaa entisestään. Valtionosuusjärjestelmää arvioitaessa olisi pohdittava myös näiden tehtävien mahdollista sisällyttämistä järjestelmään.

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä on selvitetty hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen kertoimen käyttöönottamista. Kriteerin sisältöä on kehitetty, mutta tietopohja on vielä osin vajavainen ja monimutkainen. Hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tavoite on tärkeä, mutta valtionosuusjärjestelmään sisältyvänä kriteerinä siitä olisi kehitettävä mahdollisimman läpinäkyvä ja vakiintuneisiin tilastotietoihin perustuva.

Veromenetysten kompensatio on kasvanut suureksi

Vuoden 2010 jälkeen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on kertynyt verotulomenetysten kompensatioita yli 1,7 mrd. euroa. Tämä vastaa viidennestä peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärästä vuoden 2018 tasolla. Kompensatiot perustuvat valtion tekemiin päätöksiin, jotka ovat vaikuttaneet kuntien verotuloihin, kuten ansiotulovähennyksen lisäykset. Vuonna 2019 kompensatiot nousevat jo noin 2 mrd. euroon. Kompensatiot vääristävät osaltaan kuvaa siitä, miten valtionosuuksilla tuetaan kuntien peruspalvelujen järjestämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että viidennes valtionosuuksista on sellaista

32 Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että valtion tulee kunnille tehtäviä antaessaan huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen. Rahoitusperiaate on tunnustettu Suomessa perusoikeus uudistuksen yhteydessä 1990-luvun alussa ja se on vahvistettu perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä. Rahoitusperiaatteen katsotaan olevan osa kunnallista itsehallintoperiaatetta ja se turvaa kunnan tosiasiallista mahdollisuutta päättää talousarviostaan. Rahoitusperiaate on vahvistettu myös Suomea sitovasti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa.

rahoitusta, joka ei vahvista kunnan rahoitus pohjaa vaan on kompensatiota muista tulojen menetyksistä.

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä olisi selvitettävä mahdollisuutta siirtää kompensatiot valtion talousarviossa omalle momentilleen, josta ne maksettaisiin kunnille erillisellä maksatuksella. Tämä lisäisi kuntien peruspalvelujen rahoituksen läpinäkyvyyttä.

Kuntien tehtäviä ja rahoitusta tarkasteltava kokonaisuutena

Jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä on otettava huomioon monia kuntien toimintaan ja rahoitukseen liittyviä muutostekijöitä. Näistä olisi muodostettava kokonaisnäkemys 2020-luvun ja pidemmänkin aikavälin rahoitusjärjestelmien kehittämisen pohjaksi. Kuntien tehtävien muutos nostaa esiin myös kysymyksen, onko kaikilla kunnilla jatkossa samat tehtävät tai olisiko jollekin tehtävälle määriteltävä jokin vähimmäisväestöpohja. Jos kunnat eriytyvät tehtävien suhteen, sillä olisi huomattava vaikutus myös kuntien rahoitukseen.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on pääosin kuntaperustainen, ja suurin osa valtionosuusrahoituksesta maksetaan suoraan kunnille. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös ylläpitäjäjärjestelmä siten, että erityisesti esi- ja perusopetuksen rahoitusta maksetaan myös muille toimijoille, jos palvelun järjestäjä on muu kuin peruskunta (ns. kotikuntakorvausjärjestelmä). Ylläpitäjäjärjestelmää sovelletaan nykyisin kokonaisuudessaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaiseen rahoitukseen. Tulevassa uudistyössä on pohdittava myös kuntaperustaisen ja ylläpitäjäjärjestelmän suhdetta ja niiden ohjausvaikutuksia.

Kriisikuntamenettelyssä ja kirjanpitosäännöksissä on uudistamistarpeita

Eriyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn eli ns. kriisikuntamenettelyn piirissä on tähän saakka ollut ainoastaan pieniä kuntia. Jos erot kuntien taloudellisessa tilanteessa edelleen kasvavat, on ennustettavissa, että kriisikunnan tunnusmerkit voivat täytyä tulevaisuudessa myös suuremmissa kunnissa. Arviointimenettelyä tulisikin kehittää siten, että se tarjoaisi erilaisia vaihtoehtoja jatkotoimenpiteiksi ja peruspalvelujen turvaamiseksi myös sellaisessa tilanteessa, jossa suuren kaupungin taloudellinen tilanne uhkaa heikentyä merkittävästi.

Päättävän hallituskauden aikana kuntalain taloutta koskevia säännöksiä on valmisteltu vastaamaan niin sanottua automatisoidun taloustietojen raportoinnin mallia. Malli tarjoaisi välineitä aikaisempaa reaaliaikaisemmalle taloustiedon hyödyntämiselle, ja antaisi

siten mahdollisuuksia havaita aiempaa nopeammin kunnan taloudellisen tilanteen muutokset. Jatkossa mallin käyttöönoton yhteydessä onkin arvioitava, tulisiko erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä kehittää siten, että se antaisi mahdollisuuden reagoida nykyistä huomattavasti nopeammin kunnan taloudellisen tilanteen merkittävään heikentymiseen.

Kunnan kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskeva sääntely on perustunut 1990-luvun lopusta lähtien kirjanpitolain noudattamiseen soveltuvin osin. Vaikka kirjanpidon ja tilinpäätöksen normipohja on edelleen toimiva, kuntien toimintojen erilaiset organisointitavat, lisääntynyt ostopalvelujen käyttö ja uudet rahoitusmallit vaikeuttavat kuntien tilinpäätösten vertailua. Tästä johtuen olisi tarpeellista pohtia esimerkiksi konserni- ja liitetietoinformaation kehittämistä. Kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevissa säädöksissä ja ohjeissa on varmistettava, että kuntataloudesta julkisen talouden osana saadaan jatkossakin oikea ja riittävä kuva.

8.5 Kuntien rakennuskannan kuntoon ja rakennusinvestointeihin on kiinnitettävä huomiota

Kuntien rakennusomaisuus on merkittävä

Kuntien ja kunnallisten liikelaitosten omistuksessa on nykyisin lähes 47 000 erilaista rakennusta, joiden yhteenlaskettu tasearvo on yli 13 mrd. euroa. Kun tarkastelu ulotetaan kuntakonserneihin, kasvaa kuntaomisteisten rakennusten määrä yli 60 000 rakennukseen ja tasearvo yli 32 mrd. euroon. Rakennusomaisuus muodostaa kuntien taseen loppusummasta noin 24 prosenttia ja kuntakonsernien taseen loppusummasta noin 40 prosenttia. Rakennusomaisuudella ja sen tasearvon kehityksellä on siis erittäin merkittävä painoarvo kuntataloudessa.

Vaikka maakunta- ja sote-uudistuksen myötä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien rakennusomaisuus vastuineen siirtyy kunnilta maakunnille, jää kuntien omistukseen uudistuksen jälkeenkin määrällisesti ja taloudellisesti erittäin merkittävä rakennuskanta. Maakunnille siirtyvän rakennuskannan on arvioitu olevan kokonaisuudessaan vain noin 15 prosenttia kuntakonsernien koko rakennuskannasta. Taloudellisesti muutos on kuitenkin merkittävä. Nykyisillä sairaanhoitopiireillä on käynnissä tai suunnitteilla sairaalainvestointeja noin 5 mrd. euron arvosta. Näihin investointeihin liittyvät vastuut siirtyvät uudistuksen myötä kunnilta maakunnille.

Kuntien rakennuskanta on suurelta osin peruskorjauksiässä

Kuntien rakennuskannan haasteena on ennen kaikkea rakennusten ikä ja kunto. Esimerkiksi peruskouluista, lukioista ja päiväkodeista valtaosa on rakennettu ennen 1990-luvun alkua ja koko tämä rakennuskanta on jo laskennallisessa peruskorjauksiässä. Rakennusten tulo peruskorjauksiin lisää puolestaan kosteus- ja homevaurioiden sekä sisäilmaongelmien todennäköisyyttä. Tästä huolimatta monissa kunnissa rakennusten peruskorjauksia on siirretty. Niiden sijaan rakennusten käyttöikä on pyritty jatkamaan tekemällä vain välttämättömät korjaukset tai pieniä vuosikorjauksia. Tämä toimintatapa on pahentanut ongelmaa. Sisäilmaongelmat ovat yleistyneet, korjausvelka on kasvanut ja peruskorjattavien kohteiden korjauskustannukset nousseet. Korhonen ym. (2018) ovat arvioineet, että kuntien rakennuskannan todellinen katettava korjausvelka olisi noin 2,5 mrd. euroa ja kuntakonsernien noin 4 mrd. euroa.

Syyt rakennusten peruskorjausten siirtämiseen ja rakennuskannan kunnon heikkenemiseen ovat olleet pääosin taloudellisia, mutta taustalla vaikuttavat myös poliittiset valinnat ja väestörakenteen muutokset. Taloudellisesti vaikeina aikoina säästötoimenpiteitä on kunnissa ollut helpompi kohdistaa palvelujen sijaan rakennuskantaan. Väestöä menettävissä kunnissa haasteena on ollut ja on tulevinakin vuosina palveluverkkojen supistaminen pienevää palvelutarvetta vastaavaksi sekä tarpeettomaksi jääneistä tiloista luopuminen. Suurilla kaupunkiseuduilla ja kasvavissa kunnissa haasteena on puolestaan kasvavan väestön vaatimien uusien investointien toteutus taloudellisesti ja toiminnallisesti kestäväällä tavalla.

Rakennuskannan tervehdyttäminen vaatii kunnilta suunnitelmallisuutta

Rakennuskannan tervehdyttäminen ja korjausvelan pienentäminen vaativat kunnilta ennen kaikkea nykyistä määrätietoisempaa, suunnitelmallisempaa ja pitkäjänteisempää päätöksentekoa ja työtä. Kunnissa tulisi olla rohkeutta tarkastella kriittisesti nykyistä palveluverkkoa ja sen kehittämistarpeita kunnan tuleva väestökehitys ja palvelutarve huomioiden.

Käytännössä tämä tarkoittaisi palveluverkkosuunnitelman sekä sitä noudattavan toimitilatai kiinteistöohjelman käyttöönottoa nykyistä useammassa kunnassa. Palveluverkkosuunnittelun osalta huomiota tulisi kiinnittää nykyistä useammin kuntien väliseen yhteistyöhön. Etenkin väestöä menettävissä kunnissa koko nykyisen rakennuskannan korjaaminen ja nykyisen kaltaisen palveluverkon ylläpito ei ole välttämättä taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää tai edes mahdollista. Palveluiden saatavuus ja saavutettavuus voidaan tällöin turvata parhaiten kuntien välisellä yhteistyöllä ja tarkastelemalla palveluverkkoa alueellisesti yli kuntarajojen.

Tietopohjaa kuntien rakennuskannasta tulisi parantaa

Kuntien rakennuskannan ongelmien tunnistaminen ja ratkaisu vaativat myös nykyistä parempaa tietopohjaa ja tiedolla johtamista. Kuntien rakennuskantaan liittyvissä tietokannoissa, rekistereissä ja tilastoinnissa on nykyisin puutteita, jotka vaikeuttavat tilannekuvan luomista ja kuntien välistä vertailua. Tietopohja on hajautunut ja tiedot monilta osin vanhentuneita.

Lähtökohtaisesti kunnat vastaavat aina itse omaisuutensa ylläpidosta ja kehittämisestä. Omaisuutta, investointeja sekä esimerkiksi palveluiden saatavuutta ja palveluverkkoa koskeva päätöksenteko on kiinteä osa kunnallista itsehallintoa. Valtiolla on näin ollen vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa kuntien rakennuskannan kehitykseen, kunnossapitoon ja korjausvelan vähentämiseen. Valtio voi kuitenkin toimia kuntien tukena esimerkiksi huolehtimalla kuntien väestökehitystä, palvelutarvetta ja rakennuskantaa koskevan tietopohjan käytettävyydestä ja tiedolla johtamisen edellytyksistä kunnissa.

Rakennuskantaa koskevien haasteiden lisäksi on hyvä huomioida, että kunnilla on varsinkin konsernitasolla myös kunnallistekniikkaan (kadut ja tiet, vesi- ja viemärijohdot ym.) sisältyvä mittava korjausvelka. Tämän korjausvelan vähentämiseen eivät sovi kaikki rakennuskantaa koskevat kehittämistoimenpiteet, vaan sitä varten on haettava osittain omat ratkaisunsa.

9 Finanssipolitiikan säännöt tukevat talouspolitiikan suunnittelua ja toimeenpanoa

9.1 Finanssipolitiikan säännöt ovat toimineet tyydyttävästi kuluvalle vaalikaudella

- Hallituskauden finanssipolitiikan sääntökokonaisuus on ollut laaja ja osa säännöistä on jäänyt merkitykseltään vaatimattomiksi.
- Keskeisin finanssipolitiikkaa ohjaava sääntö on ollut valtiontalouden menokehys, jota on noudatettu.

Tavoitteiden ja sääntöjen lukumäärä on kasvanut kuluvalle vaalikaudella

Kuluvalle vaalikaudella finanssipolitiikkaa ovat ohjanneet sekä hallitusohjelmassa sovitut tavoitteet ja säännöt että julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet. Pääministeri Sipilän hallitus asetti hallitusohjelmassaan tavoitteeksi, että velkaantumisen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä, ja että velaksi eläminen loppuu vuoteen 2021 mennessä. Tavoitteeksi asetettiin lisäksi, että kokonaisveroaste ei nouse vaalikauden aikana. Hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan myös valtiontalouden menokehysmenettelyyn.

EU-säädökset ovat ohjanneet kuluvalle vaalikaudella aiempaa enemmän finanssipolitiikan ohjausta ja tavoitteenasettelua. Hallituskauden aluksi syksyllä 2015 laadittiin ensimmäistä kertaa julkisen talouden suunnitelma koko hallituskauden ajaksi³³. Hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetettiin ensimmäistä kertaa rahoitusasematavoitteet kaikille julkisen talouden alasektoreille. Rahoitusasematavoitteet asetettiin vuoteen 2019 ja ne on pidetty vaalikauden ajan ennallaan. Tavoitteet ovat seuraavat:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen
- kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen,
- työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa BKT:seen
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa BKT:seen

Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa asetettiin myös ensimmäistä kertaa kuntatalouden menorajoite (ks. tarkemmin luku 9.4).

Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus vahvisti EU-lainsäädännön mukaisen julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuodelle 2019.

Julkisen talouden tavoitteenasettelua koskevat vaatimukset myös täydentyivät kesken vaalikauden. Keväällä 2017 hallitus asetti ensimmäisen kerran päivitetyn julkisen talouden suunnitelmaa koskevan JTS-asetuksen mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa vuotuiset nimelliset tavoitteet julkisen talouden rahoitusasemalle, julkisille menoille ja julkiselle velalle siten, että ne johtivat MTO:hon v. 2019.

Lisäksi hallitusta ovat sitoneet EU:n perussopimuksessa määritellyt rajat julkisen talouden alijäämälle sekä velalle. Alijäämä ei saisi ylittää kolmea prosenttia eikä velka suhde 60 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Jotkin osat laajasta sääntökokonaisuudesta ovat jääneet merkityksettömiksi

Kuluvan vaalikauden alussa asetettu finanssipoliittisten tavoitteiden kokonaisuus olisi voinut toimia paremminkin, vaikka valtaosa tavoitteista näyttääkin toteutuvan. Vaalikauden alkupuoliskolla näytti siltä, että moni hallituksen asettamista tavoitteista jää saavuttamatta.

³³ Asetus julkisen talouden suunnitelmasta (ns. JTS-asetus) astui voimaan v. 2014. Sen mukaan valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma hyväksyttiin keväällä 2014 ja se koski vuosia 2015-2018. Julkisen talouden suunnitelma kokoaa yhteen julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Suunnitelmasaan hallitus tarkastelee julkista taloutta kokonaisvaltaisesti ja tekee linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat pitävän perustan myöhemmälle lainsäädännön ja talousarvion valmistelulle.

Tuoreimpien ennusteiden valossa näyttää kuitenkin siltä, että valtaosa hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa asetetuista tavoitteista toteutuu. Tavoitteiden saavuttamista ovat tukeneet sekä talouden noususuhdanne että hallituksen toteuttamat julkista taloutta vahvistavat toimet.

Hallituskauden sääntökokonaisuus on ollut laaja ja osa tavoitteista on jäänyt merkitykseltään vaatimattomiksi. Keskeisin finanssipolitiikkaa ohjaava sääntö on ollut valtiontalouden menokehys, jota on noudatettu. Hallitusohjelmassa päätettyihin tavoitteisiin ja sääntöihin on ylipäänsä sitouduttu vahvemmin kuin esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmassa asetettuihin nimellisiin rahoitusasematavoitteisiin, vaikka niille on myös lainsäädännöllinen perusta. Osittain syynä on ollut se, että JTS-asetuksen mukaiset tavoitteet ovat olleen uusia ja osa niistä on tullut voimaan kesken hallituskauden.

Joidenkin sääntöjen määritelmiin liittyy myös tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi velaksi elämisen loppumista v. 2021 koskevaa tavoitetta ei määritelty hallitusohjelmassa selkeästi, ja siksi tavoitteesta on esitetty sittemmin erilaisia tulkintoja. Yhden tulkinnan mukaan velaksi elämisen loppuminen tarkoittaa sitä, ettei velan määrä kasva. Toisen tulkinnan mukaan sillä tarkoitetaan julkisen talouden tasapainoa vuonna 2021. Vaikka julkinen talous onkin viimeisimpien ennusteiden valossa tasapainossa v. 2021, julkinen talous velkaantuu silti edelleen 4 mrd. euron vuosivauhtia. Tämä johtuu siitä, että julkisen talouden rahoitusasema vahvistaa sosiaaliturvarahastojen ylijäämää, jota ei voida käyttää muiden sektoreiden alijäämien kattamiseen. Ajoittain on ollut epäselvyyttä myös siitä, tarkoitetaanko velaksi elämisen päättymisellä ainoastaan valtiontaloutta vai julkista taloutta kokonaisuutena.

Bruttokansantuotteeseen suhteutettu julkinen velka muodostaa tärkeän pitkän aikavälin ankkurin julkisen talouden tavoitteenasettelulle, sillä vakaa ja hallittu velkasuhde takaa pitkällä aikavälillä julkisen talouden kestävyuden. Hallitusohjelmassa määritelty velkasuhteen taittumista koskeva tavoite on tältä osin ollut hyvin perusteltu ja konkreettinen, mutta sen ongelmana on, että lyhyellä aikavälillä velkasuhteen taittuminen on vaikeasti hallittavissa.

Talouden suhdannetilanne voi vaikuttaa vahvasti velkasuhteeseen. BKT:n arvon kasvaessa nopeammin velkasuhde pienenee ja BKT:n arvon kasvaessa hitaammin velkasuhde kasvaa, vaikka rahoitettava alijäämä eli velan euromääräinen muutos pysyisi ennallaan. Velkasuhdetta pienentää myös se, jos valtion kassavaroja käytetään tai valtion varallisuutta myydään menojen katteeksi. Lisäksi työeläkelaitosten sijoitukset Suomen valtion joukkovelkakirjoihin pienentävät rahoitusmarkkinoille liikkeelle laskettua julkista velkaa, koska laitokset ovat osa julkista sektoria. Kun työeläkelaitokset myyvät Suomen valtion joukkovelkakirjoja sijoitussalkuistaan, rahoitusmarkkinoilla liikkeellä oleva julkinen velka kasvaa.

9.2 Tulevan vaalikauden finanssipolitiikan säännösten toimivuuteen on kiinnitettävä huomiota

- Tulevalla vaalikaudella finanssipolitiikan lähtökohdaksi tulisi ottaa julkisen talouden rahoitusasemalle asetettava tavoite, 0,5 prosentin ylijäämä suhteessa BKT:hen vuonna 2023.
- Koko julkisen talouden rahoitusasematavoitteen mukaan mitoitettaisiin valtion, tulevien maakuntien, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen rahoitusasematavoitteet, valtiontalouden menokehys ja hallitusohjelman veropoliittiset linjaukset.
- Tavoitteenasettelussa on huomioitava kaikki ne reunaehdot, joita EU- ja kotimainen lainsäädäntö asettavat.

Tavoitteena mahdollisimman yksinkertainen ja johdonmukainen sääntökokonaisuus

Tulevalla hallituskaudella asetettavan finanssipolitiikan tavoitekokonaisuuden tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja johdonmukainen. Hallitusohjelmassa lakisääteisten tavoitteiden rinnalle mahdollisesti asetettavien finanssipoliittisten tavoitteita ja sääntöjen tulisi olla linjassa julkisen talouden suunnitelmassa asetettavien lakisääteisten tavoitteiden kanssa ja tukea siten niiden toteuttamista. Myös tavoitteiden selkeään määrittelyyn on syytä kiinnittää huomiota.

Kansainväliset sitoumukset ja EU-lainsäädäntö sekä niiden toimeenpanon vahvistava kotimainen lainsäädäntö asettavat monia ehtoja, jotka on huomioitava tavoitteenasettelussa (ks. kehikko 9.2.). Asetus julkisen talouden suunnitelmasta määrittelee, mitä rahoitusasematavoitteita on vähintään oltava käytössä: keskipitkän aikavälin tavoite rakenteelliselle rahoitusasemalle (MTO) sekä vähintään MTO:hon johtava nimellinen rahoitusasematavoite julkisyhteisöille yhteensä ja kullekin julkisen talouden alasektorille³⁴. Näiden lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa on asetettava vuosittain monivuotiset nimelliset tavoitteet, jotka muodostavat sopeutuspolun MTO:n saavuttamiseksi.

Valtiontalouden menokehys, hallitusohjelman veropoliittiset linjaukset ja muut finanssipolitiikkaa ohjaavat säännöt tulee mitoittaa siten, että julkisen talouden nimellinen rahoitusasematavoite saavutetaan. Rahoitusasematavoitteen perusteella johdetut valtiontalouden kehukset ja verolinjaukset muodostavat siten pitävän pohjan hallituksen finanssipoliittiselle linjalle.

34 Nimelliset rahoitusasematavoitteet on asetettava erikseen valtiontaloudelle, paikallishallinnolle, työeläkelaitoksille ja muille sosiaaliturvarahastoille. Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä myös tulevalle maakuntahallinnolle on asetettava oma rahoitusasematavoitteensa.

KEHIKKO 9.1 MILLAINEN ON HYVÄ FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖSTÖ JA MIHIN SELLAISTA TARVITAAN?

Finanssipolitiikan säännöillä pyritään yleisesti turvaamaan julkisen talouden kestävyys sekä pitämään julkisen sektorin koko kansantalouden vakaus- ja kasvutavoitteiden mukaisena. Sääntöjen tarkoituksena on luoda tukevat raamit julkisen talouden kestäväälle hoidolle sekä finanssipolitiikan suunnittelulle ja toimeenpanolle. Sääntökokonaisuus voi koostua erilaisista tavoitteista, kuten velka- ja alijäämätavoitteista, joiden tulisi olla keskenään johdonmukaisia. Tavoitteita voidaan asettaa julkisyhteisöille yhteensä sekä erikseen sen alasektoreille.

Finanssipolitiikan säännöt voidaan jakaa karkeasti ottaen kahteen luokkaan, tasapainoa ja velkaa koskeviin sääntöihin sekä menoja ja tuloja koskeviin sääntöihin. Käytännössä monet maat käyttävät erilaisten sääntöjen yhdistelmiä. Menoja koskevia sääntöjä on monissa maissa, ja tuloja koskevia sääntöjä ainoastaan joissain maissa (Euroopan komissio, 2017a; IMF 2012; IMF, 2018). EU-maiden yhteistä sääntökehikkoa on kehitetty viime vuosina paljon. EU-säännöstöä on kuvattu tarkemmin kehikossa 9.2.

Finanssipolitiikan sääntöjä koskeva tutkimus on pyrkinyt tunnistamaan piirteitä, jotka ovat ominaisia hyvälle säännöille. Sääntökokonaisuuden tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja läpinäkyvä, hyvin perusteltu sekä helposti seurattavissa. Jos politiikantekijät eivät koe sääntöjä perustelluiksi, niitä pyritään kiertämään tai ne jäävät merkityksettömiksi. Poliittinen sitoutuminen sääntöihin lopulta ratkaisee sääntöjen toimivuuden.

Sääntöjen vaikutuksilla tarkoitetaan sitä, miten hyvin ne edistävät finanssipolitiikan erilaisten tavoitteiden saavuttamista. Näitä tavoitteita voivat olla esimerkiksi makrotalouden vakauttaminen, finanssipolitiikan kurinalaisuuden lisääminen tai julkisen talouden kestävyuden turvaaminen. Yleisesti ottaen pisimmälle finanssipolitiikan säännöstöjään kehittäneet maat ovat kyenneet muita kurinalaisempaan finanssipolitiikkaan (Esim. Hallerberg ym., 2009; Hallerberg ja Yläoutinen, 2010; von Hagen ja Harden, 1994; Fabrizio ja Mody, 2006). Ei ole kuitenkaan olemassa kaikille maille yleisesti soveltuvia säännöstöjä, vaan kunkin maan poliittiset ja muut tekijät vaikuttavat suuresti sääntöjen luomiin kannustimiin ja siten niiden toimivuuteen.

Julkisen talouden menoja, tuloja ja rahoitusasemaa ohjaavien sääntöjen käyttöönotolla on monia etuja. Hallitukset ilmaisevat niillä finanssipolitiittisen linjansa, mikä luo ennustettavan toimintaympäristön kansalaisille sekä yrityksille. Finanssipolitiikan kestävydestä ja sen perussäännöstön pitävyyteen perustavasta johdonmukaisuudesta huolehtiminen ovat edellytyksiä sille, että finanssipolitiikka voi toimia taloudellista vakautta sekä kasvua ja työllisyyttä edistävällä tavalla. Finanssipolitiikan säännöt luovat myös vakaat raamit vero- ja menopolitiikalle.

KEHIKKO 9.2 EU:SSA YHTEISESTI SOVITUT SÄÄNNÖT ASETTAVAT REUNAHEITOJA JULKISEN TALOUDEN HOIDOLLE

Julkisen talouden tavoitteita pohdittaessa tulee ottaa huomioon EU:n finanssipolitiikan säännöt. Näistä keskeisimmät ovat perussopimuksen alijäämää ja velkaa koskevat viitearvot sekä vaatimus asettaa keskipitkän aikavälin tavoite ja noudattaa sitä.

Perussopimuksen mukaan:

- Julkisen talouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen ei saa ylittää kolmea prosenttia.
- Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen ei saa ylittää 60 prosenttia tai sen tulee pienetä riittävästi ja lähestyä riittävän nopeasti viitearvoa.

Näiden viitearvojen rikkoutuessa komissio arvioi alijäämä- ja/tai velkakriteerin täyttymistä. Jos jompikumpi tai molemmat ei täyty, maa joutuu liiallisen alijäämän menettelyyn.

Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) asetetaan rakenteellisen jäämän suhteena bruttokansantuotteeseen ja se tarkistetaan kolmen vuoden välein. Se on asetettu edellisen kerran keväällä 2016, joten sen uudelleen asettaminen tulee ajankohtaiseksi keväällä 2019. Käytännössä MTO asetetaan vaalikauden ensimmäisessä vakausohjelmassa, joka tehdään julkisen talouden suunnitelman yhteydessä syksyllä 2019.

MTO:n valintaa rajoittavat komission tuottamat MTO:n vähimmäistasoa koskevat laskelmat sekä finanssipoliittinen sopimus, jonka mukaan Suomi on sitoutunut asettamaan keskipitkän aikavälin tavoitteeksi vähintään -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Komissio päivittää laskelmansa MTO:n vähimmäistasosta alkuvuodesta 2019, jolloin komission laskema MTO:n vähimmäistaso voi olla tätä tiukempi.

Edistymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta arvioidaan kahden mittarin avulla:

- MTO:n noudattaminen tai edistyminen sitä kohti neuvoston hyväksymissä maakohtaisissa suosituksissa edellytettyä vuosittaista rakenteellisen jäämän muutosvauhtia. Tämä vaatimus on yhtäältä tiukempi maille, joiden velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 % sekä toisaalta tiukempi hyvinä ja löysempi huonoina aikoina.
- menosääntö, jonka mukaan:
 - MTO:n saavuttaneiden maiden menojen vuotuinen kasvu ei saa ylittää bruttokansantuotteen keskipitkän aikavälin potentiaalista kasvua.
 - Sopeutuspolulla kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta olevien maiden menojen vuotuisen kasvun pitää jäädä alle bruttokansantuotteen keskipitkän aikavälin potentiaalisen kasvun.

Vuosittaista sopeutusvaatimusta voidaan alentaa seuraavissa tapauksissa:

- Jäsenmaalle aiheutuu menoja hallituksen kontrollin ulkopuolella olevista tapahtumista, joita ovat perinteisesti olleet luonnonmullistukset, mutta viime vuosina myös pakolaisvirtojen tai terrorismin aiheuttamat ylimääräiset menot.
- Jäsenmaan tehdessä merkittäviä rakenneuudistuksia sille voidaan hakemuksesta myöntää joustoa sopeutusvaatimuksista rakenneuudistus- ja/tai investointilausekkeen perusteella.

Komission vuonna 2018 tekemien arvioiden mukaan Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimusta vuonna 2017 ja tulee noudattamaan sitä vuosina 2018 ja 2019 ottaen huomioon Suomelle myönnetty joustot, joista merkittävin on rakenneuudistulausekkeen perusteella myönnetty jousto vuosille 2017–2019. Joustot päättyvät v. 2019, minkä lisäksi on mahdollista, että Suomea koskeva MTO:n vähimmäistaso tiukkenee. Näin ollen EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen saattaa 2020-luvulla olla aiempaa haastavampaa.

9.3 Valtiontalouden kehysjärjestelmä turvaa kestävän valtiontalouden hoidon

- Kehysjärjestelmä ollut käytössä jo neljä vaalikautta.
- Kehysjärjestelmä on hyvä käytännön työkalu hallituksen finanssipolitiikan suunnittelun ja toteutuksen tukena.
- Kehykseen tulisi jättää riittävästi liikkumatilaa ennakoimattomia menotarpeita varten.

Kehysjärjestelmä on ollut käytössä jo 15 vuotta

Uudistettu valtiontalouden kehysjärjestelmä otettiin käyttöön keväällä 2003 ja se on ollut käytössä jo neljä vaalikautta. Nykymuotoisen kehysjärjestelmän pääpiirteitä ovat sitova menokatko koko vaalikaudeksi sekä jako kehykseen kuuluviin ja sen ulkopuolisiin menoihin. Kehykseen luettavien menojen on koko vaalikauden ajan pysyttävä tämän menokaton eli ns. vaalikauden kehyksen alla.

Vaalikauden aikana kehykseen tehdään vain hinta- ja rakennekorjauksia, minkä lisäksi kehystasoa on mahdollista alentaa esim. uusien säästötoimenpiteiden varmistamiseksi. Yhteys valtion menojen ja tulojen osalta on tältä osin katkaistu, eli tuloarvioiden kasvu ei johda korkeampaan menotasoon. Kehys ei kuitenkaan rajoita kaikkia menoja, sillä tietyt menoerät ovat kehyksen ulkopuolisia. Suurin tällainen erä ovat suhdanneluonteiset eli pääasiassa työttömyyden hoitoon liittyvät menot. Menettely on perusteltu, koska suhdanneluonteisten menojen on syytä antaa vaihdella, jotta ne tasoittavat suhdanteita eivätkä kärjistä niitä.

Kokemukset kehysjärjestelmästä ovat pääosin myönteisiä

Nykyisen kehysjärjestelmän aikana Suomen talouskehitys on ollut hyvin vaihtelevaa. Tästä huolimatta valtiontalouden kehyksessä on pysytty koko ajan. Vaalikaudella 2003–2007 ennakoitua vahvemman talouskasvun mukanaan tuoma tulojen lisäys ei kasvattanut menoja. Sen sijaan valtionvelkaa pystyttiin lyhentämään ja lisäksi Valtion Eläkerahastoa vahvistettiin.

Vaalikaudella 2007–2011 Suomi ajautui syvään taantumaan finanssikriisin seurauksena. Kehysjärjestelmä mahdollisti kuitenkin työttömyyteen liittyvien menojen automaattisen kasvun, mikä tasasi suhdannetilannetta. Myös finanssisijoituksia käytettiin talouden elvyttämiseen. Finanssisijoitukset ovat kehyksen ulkopuolisia menoja, tyypillisesti lainoja tai valtion omaisuuden hankintaa, joiden odotetaan säilyttävän arvonsa. Vaalikautta 2011–2015 puolestaan leimasi hidas talouskasvu, joka vaikeutti valtiontaloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Valtiontaloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi kehystasoa myös alennettiin tehtyjen säästöpäätösten johdosta useita kertoja vaalikauden aikana.

Kokemukset kehysjärjestelmästä ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Kehysjärjestelmän etuna on sen helppo todennettavuus, joten se ohjaa hallituksen käytännön politiikkaa. Siten kehysjärjestelmä edistää hallituksen muiden finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tästä syystä kehysjärjestelmästä on muodostunut finanssipoliitiikan keskeisin työkalu pyrittäessä vahvistamaan julkisen talouden kestävyyttä valtion menojen kasvua hillitsemällä.

Haasteista huolimatta myös kuluneella vaalikaudella kehyksestä pidettiin kiinni

Kehyksistä on pidetty kiinni myös kuluneella vaalikaudella, vaikka etenkin vuonna 2015 saapunut suuri turvapaikanhakijoiden määrä kasvatti voimakkaasti maahanmuuttomenoja. Hallituskaudella on ollut myös kova paine lisätä menoja yhtäältä talouskasvun nopeutumisen vuoksi ja toisaalta tehtyjen säästöpäätösten lieventämiseksi. Kehyksen ns. jakamaton varaus eli liikkumavara vaalikauden kehyksen ja budjetoitujen kehysmenojen välillä on eri kierroksilla käytetty hyvin tarkkaan, mutta menokattoa ei ole ylitetty.

Kuluneella vaalikaudella on ollut myös painetta tehdä uusia panostuksia ohi kehyksen. Määrärahalisäyksistä päätettäessä on esimerkiksi käytetty kehyksen ulkopuolisia finanssisijoituksia, vaikka ne eivät olisi olleetkaan mielekkäin panostuskeino. Menoja on myös pyritty esittämään finanssisijoituksina, vaikka finanssisijoitusten piirteet eivät ole toteutuneet. Lisäksi kuluneella vaalikaudella on enenevässä määrin pyritty pääomittamaan julkisyhteisöihin kuuluvia yhtiöitä ja säätiöitä osakeluovutuksin, jotta panostukset eivät olisi näkyneet kehysmenoissa.

Kuluneen vaalikauden aikana tehtiin myös tietoinen poikkeus hallitusohjelmassa määritettyyn kehysääntöön, kun valtion televisio- ja radiorahastoon tehtävä siirto siirrettiin kehyksen ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti. YLE-siirron kehyksen ulkopuolisuudelle ei kuitenkaan ole johdettavissa perusteita kehysajattelusta.

Kehykseen syytä jättää kasvava liikkumavara

Vaikka kehystä on noudatettu kuluneella vaalikaudella, on sitä kohtaan kohdistunut edellä kuvattuja paineita. Kehysmenettelyn uskottavuuden kannalta tärkeään rooliin nousee hallituksen sitoutuneisuus kehysmenettelyn kirjausten lisäksi sen henkeen. Kehyksessä pysyminen tulisikin nähdä hyvänä välineenä kestävään valtiontalouden hoitoon ja hallituksen oman politiikan ohjaamiseen. Siten kehystä tulisi suojella eikä pyrkiä selättämään sitä. Mahdollisia järjestelmän porsaanreikiä ei myöskään tulisi käyttää kehyksen kiertämiseen.

Kehysjärjestelmässä vain vaalikauden kehys eli menojen kokonaiskatto on sitova. Kehyksen sisällä voidaan tehdä menojen uudelleenkohdennuksia ja näin tulisikin toimia silloin, kun syntyy ennakoimattomia menotarpeita. Lisäksi sitovan menokaton alle syntyy joka

vuosi liikkumatilaa hintakorjauksen seurauksena. Olisi suotavaa, että jo hallitusohjelmavaiheessa päätettäisiin varata kehykseen hallituskauden loppua kohden kasvava liikkumatala eli ns. jakamaton varaus. Ennakoimattomia menotarpeita ilmenee todennäköisesti lisääntyvästi vaalikauden aikana, minkä lisäksi poliittiset paineet uusille avauksille kasvavat. Tulevalla vaalikaudella maakunta- ja sote-uudistuksen seurauksena kehykseen kuuluvien menojen taso tulee merkittävästi kasvamaan, mikä myös puoltaa aiempaa suuremman liikkumatalan jättämistä kehykseen.

Kehysjärjestelmä on pääpiirteissään toiminut hyvin kuluneella vaalikaudella, mutta säännöstö on hyvä käydä vaalikauden vaihtuessa läpi ja tarkentaa mahdollisia epäkohtia. Esimerkiksi kehyksen ulkopuolisen finanssijoituksen määritelmää voi olla tarpeen selkeyttää. Läpinäkyvyyden ja selkeyden takia kehyksjärjestelmän sääntöjä ei tulisi kuitenkaan liikaa monimutkaistaa.

9.4 Valtion mahdollisuudet ohjata kuntataloutta ovat rajalliset

Kuntatalouden ohjausta on kehitetty viime vuosina

Vaalikaudella 2011-2015 kuntatalouden ohjauskehikkoa uudistettiin. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrää selvitettiin, ja niitä pyrittiin vähentämään osana hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa. Tähän liittyen lakiesitysten kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointia kehitettiin. Lisäksi säädettiin, että kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 100 uusissa tai laajenevissa tehtävissä. Kuntalain kokonaisuudistuksessa kunnan alijäämän kattamisvelvollisuutta kiristettiin, ja kattamisvelvollisuus ulotettiin koskemaan kuntayhtymiä. Samalla peruspalvelubudjetti ja -ohjelma laajennettiin kuntatalousohjelmaksi.

Kuluneella vaalikaudella kuntatalouden ohjauksessa otettiin täysimääräisesti käyttöön julkisen talouden suunnitelman mukainen toimintamalli. Uudessa toimintamallissa paikallis- ja hallinnolle asetettiin rahoitusasemaa koskeva tavoite, kuten kaikille muillekin julkisen talouden alasektoreille. Lisäksi valtion kuntatalouteen kohdistuville päätösperäisille toimille asetettiin menorajoite. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma sisältää useita kuntatalouteen kohdistuvia toimenpiteitä ja linjauksia, jotka tukevat rahoitusasematavoitteen saavuttamista. Hallitusohjelman toimet tavoittelivat kuntatalouden vahvistamista 0,7 miljardilla eurolla vuoteen 2019 mennessä. Toimet sisälsivät muun muassa erikoissairaanhoidon alueellisen keskittämisen, omais- ja perhehoidon kehittämisen, subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen sekä varhaiskasvatuksen ja vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen muutoksen.

Kuntatalouden uudistettu ohjausmalli näyttää kokonaisuudessaan toimivalta, vaikka yhden vaalikauden perusteella siitä ei voi vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisääminen ja laajentaminen on hidastunut, ja kuntatalouteen kohdistuvat vaikutukset on otettu hallituksen päätöksenteossa aiempaa kattavammin huomioon. Paikallishallinto näyttää valtiovarainministeriön ennusteen mukaan saavuttavan sille asetetun rahoitusasematavoitteen v. 2019. Kuntatalouden vahvistumisen taustalla on kuitenkin useita tekijöitä, joista valtion toimenpiteet ovat vain osa. Kuntatalouden ohjausta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös se, että kuntien laajan itsehallinnon vuoksi valtion mahdollisuudet ohjata kuntataloutta ovat rajalliset. Tämä on käynyt ilmi kuluneella vaalikaudella mm. varhaiskasvatusta ja erikoissairaanhoidon koskevien toimenpiteiden toimeenpanossa.

Kuntatalouden menorajoitteen tarpeellisuutta syytä arvioida

Uutena ohjausvälineenä otettiin käyttöön menorajoite. Se asettaa euromääräisen rajan valtion toimille, jotka vaikuttavat kuntatalouden toimintamenoihin. Menorajoitteen tavoitteena on hillitä kuntatalouteen kohdistuvaa menopainetta, joka aiheutuu tehtävien ja velvoitteiden lisäyksistä tai laajentamisesta. Menorajoite koskee julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioon sisältyviä valtion toimenpiteitä, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Menorajoitetta tarkistetaan samassa yhteydessä, kun julkisen talouden suunnitelmaa päivitetään.

Valtion kuntatalouteen kohdistuvia toimia koskeva menorajoite ei ole osoittautunut ohjausvälineenä erityisen toimivaksi. Toimenpiteiden toteutuminen on riippuvainen myös kuntien omista päätöksistä sekä toimeenpanon laajuuden että aikataulun suhteen. Näin ollen menorajoite on luonteeltaan tavoitteellinen: Se kertoo, kuinka suuri säästöpotentiaali valtion toimilla on kuntien käyttötalouteen. Menorajoitteen toimivuutta on syytä arvioida, kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät pois kuntien vastuulta ja kuntatalouteen kohdistuva menopaine vähenee. Yksi pohdittava kysymys on, onko uudistuksen jälkeen ylipäätään tarvetta menorajoitteen kaltaiselle ohjauskeinolle.

Menorajoite ei koske investointeja, ja ylipäätään valtion mahdollisuudet ohjata kuntien investointeja ovat vähäiset. Sairaanhoidopiirien sairaalainvestoinnit ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosina. Osaltaan tämä johtuu vanhasta sairaalarakennuskannasta, mutta mahdollinen syy on myös sairaanhoidopiirien välinen kilpailu sekä potilaista että henkilöstöstä. Sairaalinvestointien aloituksia on saattanut lisätä myös se, että niiden rahoitusvastuu siirtyy uudistuksessa kunnilta maakunnilla ja viime kädessä valtiolle. Vuonna 2016 käyttöön otettu kuntien sote-ulkoistusten ja investointien rajoituslaki ei ole onnistunut hillitsemään kuntien investointeja.

Kuntatalouteen kohdistuvien toimien vaikutusarviointia edelleen kehitettävä

Muun muassa tietopohjan puutteiden vuoksi on sekä etu- että jälkikäteen vaikea arvioida, mitkä ovat valtion kuntatalouteen kohdistuvien toimenpiteiden vaikutukset. Kuntien talous- ja toimintatilaston perusteella on mahdoton arvioida, miltä osin menoissa tapahtuneet muutokset johtuvat valtion toimenpiteistä tai kuntien omista toimista. Kustannuksiin vaikuttavat myös muut tekijät, kuten palkkaratkaisut, työvoiman saatavuus ja teknologinen kehitys. Valmistella oleva maakunta- ja sote-uudistus vaikuttaa ja on jo vaikuttanut huomattavasti myös kuntatalouteen. Kustannusten ja rahoituksen siirto kunnista maakuntiin tehdään valtio-kunta-suhteessa neutraalisti. Uudistukseen sisältyvät valtionosuusjärjestelmän muutokset ovat jo kannustaneet kuntia hillitsemään sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvua ennen tehtävien siirtoa maakunnille.

Lakiesitysten kuntataloudellisten vaikutusten arviointia ja laadukkaan arvioinnin edellytyksiä tulisi edellä luetelluista haasteista huolimatta kehittää edelleen. Kuluneella vaalikaudella on ollut havaittavissa, että vaikutusarvioiden laatua ovat jossain määrin heikentäneet kiinnittäytyminen hallitusohjelmaan kirjattuihin alustaviin vaikutusarvioihin sekä poliittinen paine.

KEHIKKO 9.3 TYÖTTÖMYYSVAKUUTUSMAKSUN TEMPOILEVUUS VOI KÄRJISTÄÄ SUHDANTEITA

- Työttömyysvakuutusmaksuja ei ole onnistuttu pitämään vakaina yli suhdannekierron ja niiden muutoksilla on viime vuosina jopa kärjistetty suhdannetilannetta.
- Vakaan maksutason turvaamiseksi tulisi harkita, voitaisiinko Työllisyysrahaston suhdannepuskurin kokoa kasvattaa selvästi nykyisestä. Tarvittaessa maksutason vakauttamiseksi tulisi harkita myös muita toimenpiteitä.

Ihannetilanteessa julkisen vallan tulisi kyetä tasaamaan suhdanteita talouspolitiikalla tai pyrkiä ainakin olemaan kärjistämättä niitä. Käytännössä tämä on kuitenkin usein hankalaa, sillä meno- ja veropäätösten valmistelu on hidasta ja suhdanteen käännepeisteiden ennakoiminen vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Tästä syystä talouden ns. automaattiset vakauttajien tulisi voida toimia vapaasti, sillä nimensä mukaisesti ne tasaavat talouden kysyntää suhdanteen eri vaiheissa ilman erillisiä päätöksiä. Automaattisilla vakauttajilla tarkoitetaan esimerkiksi työttömyysturvajärjestelmää, jonka menot pienenevät automaattisesti noususuhdanteessa ja kasvavat laskusuhdanteessa. Samoin verotuksen pysyessä ennallaan verotulot kasvavat noususuhdanteessa ja supistuvat laskusuhdanteessa.

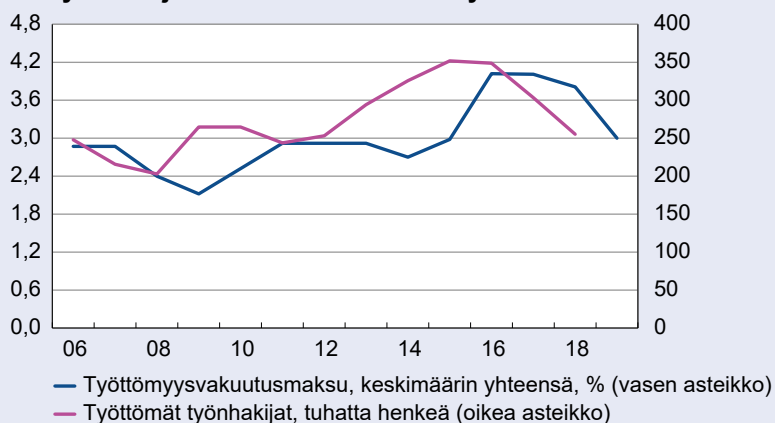
Työttömyysturvamenot on jätetty tarkoituksella valtiontalouden kehysmenettelyn ulkopuolelle päätösperäisiä toimia lukuun ottamatta. Tällöin työttömyysmenot voivat vaihdella vapaasti suhdannetilanteen mukaan. Työttömyysvakuutusmaksuja ei kuitenkaan ole onnistuttu pitämään vakaina yli suhdannekierron ja niiden muutoksilla on viime vuosina

jopa kärjistetty suhdannetilannetta. Työttömyysvakuutusmaksua nostettiin prosenttiyksiköllä vuoden 2016 alussa, kun talouden tila oli vielä heikko. Maksua puolestaan laskettiin vuoden 2019 alussa 0,8 prosenttiyksiköllä, kun talous kasvoi vielä hyvää vauhtia (ks. kuvio 9.1). Nämä muutokset ovat kaiken lisäksi huomattavan suuria siihen nähden, että vuonna 2019 maksua peritään kolme prosenttia palkkasummasta.

Työttömyysvakuutusmaksun pitämiseksi vakaana yli suhdannekierron uudella Työllisyysrahastolla eli entisellä Työttömyysvakuutusrahastolla on suhdannepuskuri, johon voi hyvinä aikoina kerätä varoja enintään noin kahden miljardin euron arvosta. Symmetrisesti suhdannepuskuriin voidaan huonoina aikoina ottaa velkaa korkeintaan noin kahden miljardin euron verran. Käytännössä koko vaihteluvälin käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, sillä rajoihin joudutaan pitämään jonkinlaista turvamarginaalia. Päätökset seuraavan vuoden maksutasosta joudutaan aina tekemään luonnollista epävarmuutta sisältävien ennusteiden pohjalta.

Vaikuttaakin siis siltä, että suhdannepuskurin koko on liian pieni, jotta maksutaso voitaisiin pitää vakaana yli suhdannekierron. Siten tulisi harkita, voitaisiinko puskurin kokoa kasvattaa selvästi nykyisestä. Vuonna 2016 kilpailukykysovimuksen yhteydessä työmarkkinajärjestöt sopivat, että ne valmistelevat keväällä 2019 valtiovallalle esityksen suhdannepuskurin tarkoituksenmukaisesta nykyistä suuremmasta tasosta. Mikäli tätä ei katsota riittäväksi toimenpiteeksi, tulisi lisäksi pohtia olisiko löydettävissä muita keinoja, joilla maksutason vakaus voitaisiin turvata jatkossa.

Kuvio 9.1
Työttömyysvakuutusmaksun ja työttömien työnhakijoiden lukumäärän kehitys



Lähde: TEM Työnvälitystilasto, VM

10 Suomi osana EU:n taloudellista yhdentymistä

- Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:a tulisi kehittää siten, että yksittäisen jäsenmaan tekemät talouspoliittiset virheet eivät kaadu muiden maksettavaksi.
- EU:n talouspolitiikan koordinaatiolla on tärkeä rooli, mutta sen tulee kunnioittaa kansallista talouspoliittista itsemääräämisoikeutta ja demokraattisia vastuusuhteita.
- Euroalueen kriisinhallintakehikon perustana tulee olla toimiva sijoittajanvastuu ja markkinakuri.
- Yksityisen sektorin riskien hajauttamista tulee kehittää pankki- ja pääomamarkkinaunionin kautta.
- EU:n toiminnan ja budjetin tulisi tähdätä eurooppalaisen lisäarvon tuottamiseen.

Euroopan taloudellinen yhentyminen on perusvalintojen äärellä

Euroopan talous- ja rahaliitto EMU:n viime vuosikymmentä ovat leimanneet vakavat kriisit. Finanssi- ja eurokriisit aiheuttivat suuria taloudellisia kustannuksia ja asettivat koko euron jatkuvuuden kyseenalaiseksi. Kriiseistä huolimatta euroalueen jäsenyys ei ole heikentänyt Suomen taloudellisen toimintaympäristön vakautta. Markkinakorot ovat tukeneet kasvua ja suomalaisten yritysten rahoituksen saanti on vaikeimpinakin aikoina säilynyt vähintään tyydyttävällä tasolla. Myös valuuttakurssi on pysynyt kilpailukykyisenä ja itsenäisen rahapolitiikan historiaan verrattuna vakaana. Suomen taloutta kuluneen vuosikymmenen aikana kohdanneet taloudelliset takaiskut eivät olleet seurausta rahaliiton jäsenyydestä, eikä niitä oman rahapolitiikan välineillä olisi olennaisesti kyetty lievittämään.

Finanssi- ja eurokriisit osoittivat kuitenkin järjestelmän haurauden, ja ilmeistä on, että talous- ja rahaliiton rakenteiden vahvistaminen on myös Suomen etu. Järjestelmää on

finanssikriisistä lähtien monilta osin jo vahvistettu, mutta kuluneen vuoden tapahtumat ovat osoittaneet, että haurauden perussyitä ja uuden kriisin riskiä ei ole kyetty poistamaan.

Työ euroalueen vahvistamiseksi jatkuu lähivuosina, ja sen myötä Suomi joutuu ottamaan kantaa moniin kysymyksiin, jotka ovat merkittäviä paitsi rahaliiton vakauden, myös koko unionin tulevan kehityssuunnan kannalta. Yksi keskeinen, pääosin euromaita koskettava teema tulee olemaan talouspoliittisen vallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Missä määrin ja millä keinoin EU:n tulisi voida ohjata jäsenvaltioiden talouspoliittisia valintoja? Miten unionin talouspoliittinen vallankäyttö sovitetaan yhteen demokraattisen päätöksenteon vaatimusten kanssa?

Toinen tärkeä kannanmuodostuksen kohde ovat rahaliiton kriisinhallinnan ja jäsenvaltioiden yhteisen riskienkannon järjestelyt. Missä määrin ja millä ehdoin jäsenvaltiot voivat antaa toisilleen rahoitustukea? Minkälaisin muin järjestelyin voidaan vähentää riskiä euromaiden ajautumista riippuvaisiksi ulkoisesta rahoitustuesta? Entä missä määrin ja millä ehdoin on perusteltua lisätä pankkiunionin kautta tapahtuvaa riskien jakoa?

Suomi joutuu ottamaan kantaa myös EU:n budjettiin ja sen osana tehtävien jakoon unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Seuraavassa arvioidaan kehitystarpeita kunkin teeman osalta.

Jäsenvaltioiden vastuuta talouspolitiikastaan tulee vahvistaa

EU:n välineitä jäsenvaltioiden talouspolitiikan ohjaukseen on vuosien varrella kasvatettu merkittävästi. Erityisesti euroalueen maihin kohdistuva ohjaus on tiivistynyt. Julkista taloudenpitoa koskevaa vakaus- ja kasvusopimusta on uudistettu toistuvasti, ja kriisien aikana ohjausjärjestelmää laajennettiin kattamaan käytännössä koko talous- ja rakennepolitiikka. Ohjausjärjestelmän ytimessä on ns. eurooppalainen ohjausjakso, joka raamittaa jäsenvaltioiden talouspoliittista suunnittelua talousarvion laadinnan jokaisessa vaiheessa. Myös unionin rahankäyttöä pyritään hyödyntämään tehokkaammin jäsenvaltioiden talouspoliittisen ohjauksen välineenä. Unionin talouspoliittisella ohjausjärjestelmällä ei kattavuudessaan ja yksityiskohtaisuudessaan ole maailmalla vertailukohtaa sen paremmin liittovaltioiden kuin muiden valtiorakenteiden joukossa.

Euroalueen maihin kohdistuvan talouspolitiikan ohjauksen tarkoitus on varmistaa, ettei jäsenvaltioiden talouspolitiikka horjuta rahaliiton vakautta. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että unionin tosiasiallinen kyky ohjata jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa on vähäinen. Jäsenmaiden julkisen talouden tasapaino on toki parantunut, mutta parannus on pääosin suhdanneluonteista eli pitkään jatkuneen nousukauden luonnollinen seuraus. Suhdannevaihteluiden yli tarkasteltuna jäsenvaltioiden julkinen velka on jatkanut kasvuaan yhä kauemmas perussopimuksen 60 prosentin raja-arvosta. Sääntökehikkoa ja sen

toimeenpanon vastuurakenteita on muutettu vuosien varrella, mutta nämä muutokset eivät ole tuoneet havaittavaa parannusta sääntökehikon toimivuuteen.

Suomen on perusteltua tukea EU:n sääntökehikon kehittämistä yksinkertaisempaan suuntaan. On kuitenkin syytä olla realistinen sen suhteen, mitä sääntökehikon muutoksilla on saavutettavissa. Pääasialliset esteet sääntökehikon toimivuudelle ja jäsenvaltioiden talouspolitiikan tehokkaalle ohjaukselle eivät liity sääntöjen tekniseen sisältöön tai sanktioiden valintaan. Esteet ovat luonteeltaan perustavanlaatuisia ja liittyvät EU:n jäsenvaltioihinsa kohdistaman talouspoliittisen vallankäytön hyväksyttävyyteen.

Talouspoliittiset päätökset ovat kansallisen politiikan keskeisiä valintoja, joiden ympärille rakennetaan puolueiden vaaliohjelmat ja hallitusohjelmat. Siksi jäsenvaltioiden talouspolitiikan EU-ohjaus väistämättä rajaa kansallisen demokraattisen päätöksenteon tilaa. Erityisen jyrkästi tämä näkyy tilanteessa, jossa äänestäjien vaaleissa valitseman hallituksen ohjelma asettuu ristiriitaan eurooppalaisten sääntöjen kanssa. Unionin pyrkimykset puuttua tämänkaltaisiin rikkeisiin ovat toistuvasti törmänneet näkyvään poliittiseen vastakkainasetteluun jäsenvaltion välillä. Tällöin unioni on toistuvasti perääntynyt ja etsinyt sellaisen sääntöjen tulkinnan, jolla tilanteen kärjistyminen vältetään. On syytä olettaa, että tilanne säilyy samankaltaisena myös jatkossa.

Yhden euromaan julkisen talouden heikko tila on ongelma koko euroalueelle, ja siksi unionilla säilyy peruste tukea jäsenvaltioiden vastuullista finanssipolitiikkaa. Eurooppalainen koordinaatio voi parhaimmillaan tuoda hyödyllisen panoksen jäsenvaltioiden talouspoliittiseen keskusteluun ja ohjata rahoitusmarkkinoiden reaktioita tavalla, joka tukee oikeansuuntaisia kannusteita. Euroalueen kehittämisen on kuitenkin rakennuttava realistiselle oletukselle siitä, missä määrin unioni kykenee ohjaamaan jäsenvaltioidensa talouspolitiikkaa. Euroalueen vakautta ei tule rakentaa oletukselle, että EU kykenee estämään jäsenvaltioita tekemästä talouspoliittisia virheitä.

Se, missä määrin EU käyttää talouspoliittista ohjausvaltaa jäsenvaltioihinsa, ohjaa myös odotuksia vastuun jakautumisessa ongelmatilanteissa. Mitä vahvemmin jäsenvaltion keskeiset talouspoliittiset valinnat tapahtuvat EU:n ohjeistamina tai edes hyväksyminä, sitä vaikeampi unionin on olla kantamatta vastuuta valintojen seurauksista. Suomen perinteinen ajattelu on lähtenyt siitä, että rahaliitossakin kukin jäsenvaltio vastaa itse velvoitteistaan ja kantaa vastuun myös talouspolitiikkansa virheistä. Tämän lähtökohdan kanssa yhdenmukaista on, että vastuu kunkin jäsenvaltion talouspolitiikasta säilyy selkeästi maan omilla, vaaleilla valituilla valtioelimillä. EU:n tulee neuvoa ja tukea, mutta viimesijainen valta ja vastuu talouspolitiikan valinnoista tulisi jättää kansalliselle tasolle. Tämä periaate vaikuttaa Suomen kannanmuodostukseen paitsi talouspolitiikan koordinaation kehittämässä, myös kriisinhoidon järjestelyissä ja EU-budjetin kehittämisessä.

Tukiohjelmien tarve tulee pyrkiä minimoimaan

Euroalueen rakenteellisia ongelmia on pyritty korjaamaan sekä euroaluetta koetelleen taluskriisin aikana että sen jälkeen. Unioni ja euroalue perustivat mm. rahoitustukimekanismeja, joiden kautta voidaan myöntää rahoitustukilainoja vaikeuksiin ajautuneille jäsenmaille. Eurokriisin aikana näistä mekanismeista maksettiin yhteensä 475 mrd. euroa rahoitustukea eri kanavien kautta. Euroopan vakausmekanismi (EVM) on ollut sen perustamisesta lähtien euroalueen pääasiallinen vakausväline.

EVM:n toiminnan kehittämisessä Suomi on johdonmukaisesti korostanut vahvan sijoittajavastuun periaatetta, markkinakuria sekä jokaisen jäsenvaltion vastuuta omista veloistaan. Unionin tukivälineitä ei tulisi liioin käyttää kestävämmän velkaantumisen rahoittamiseen. Suomi on EVM:n perustamisesta alkaen pyrkinyt kohti järjestelmää, jossa rahoitustukea voidaan myöntää vasta, kun mahdollinen liiallinen velkaantuminen on korjattu ensin sijoittajan vastuun kautta.

EVM:n perustaminen ja sen myöntämät tukilainat olivat keskeinen osa euroalueen vastusta kriisiin, ja ne auttoivat osaltaan vakauttamaan tilanteen. Samalla kriisivuosien kokemukset kuitenkin osoittivat, miten ongelmallisia seurauksia eurooppalaisilla pelastuspaketeilla oli. Riskit olivat mittavat, ja niiden hallinta edellytti syvällistä ja pitkäkestoista puuttumista velallismaiden talouspoliittiseen itsemääräämisoikeuteen. Taloudellisen itsemääräämisoikeuden menettäminen rasitti näiden maiden demokraattisten järjestelmien toimintaa, johti syvään epäoikeudenmukaisuuden kokemukseen ja edisti poliittisen kentän kahtiajakautumista ja populismin nousua.

Epäoikeudenmukaisuuden tunne kasvoi yhtä lailla myös velkojamaissa. Kriisin vaikeimpina vuosina tehdyt ratkaisut ruokkivat velkojamaissa EU-vastaisia liikkeitä ja vaikuttivat myös niiden vaalituloksiin. Pelastuspaketit jakoivat rahaliiton etelään ja pohjoiseen. Vaikka tilanne on vähin erin normalisoitunut, vastakkainasettelu ei silti ole väistynyt. Eurokriisistä on siten jäänyt monen jäsenvaltion politiikkaan pitkä varjo.

EVM on jatkossakin välttämätön osa euroalueen vakauden turvaamisessa. EVM:n tueksi on kuitenkin tärkeää rakentaa kehikko, joka minimoi tukirahoituksen tarpeen ja keston. Tällaisen kehyksen keskeiset osat ovat valtion velkajärjestelymenettely sekä kattava pankkiunioni. Velkajärjestelymenettelyn avulla ongelmamaan velkojat saadaan osallistumaan kriisin kustannuksiin. Pankkiunioni puolestaan mahdollistaa maan yksityisen sektorin rahoituksen jatkumisen, vaikka valtion maksukyky olisi uhattuna. Nämä kehyksen osat vähentäisivät ongelmamaan riippuvuutta tukirahoituksesta, nopeuttaisivat sen paluuta markkinarahoituksen piiriin ja minimoisivat sen taloudelle koituvia vaurioita. Samalla vähentäisi tarve rajoittaa maan taloudellista itsemääräämisoikeutta ja sen myötä maan demokraattiseen järjestelmään kohdistuvaa rasitusta.

Riskien hajautus pankki- ja pääomamarkkinaunionin kautta tukee vakautta ja velkajärjestelykehikon uskottavuutta

Toimiva pankkiunioni on välttämätön, jotta voidaan luoda uskottava sijoittajanvastuuseen ja markkinakuriin perustuva rahaliitto. Jos valtion asettaminen velkajärjestelyyn johtaisi samalla maan pankkisektorin romahdukseen, siitä seuraavat taloudelliset vauriot olisivat niin mittavat, ettei velkajärjestelyä käytännössä kyettäisi toteuttamaan. Pankkiunionin tehtävä on purkaa pankkien ja niiden kotivaltioiden välinen kohtalonyhteys ja siten mahdollistaa tarvittaessa valtion velkajärjestelyn toteuttaminen kohtuullisin taloudellisin kustannuksin. Pitkän tähtäimen tavoitteena tulisi olla maantieteellisesti hyvin hajautettu yleiseurooppalainen pankkijärjestelmä.

Pankkiunionin viimeistelyssä tarvitaan hallituksen kannanmuodostusta ainakin suhteessa valtioriskien sääntelyyn ja yhteiseen talletussuojaan. Voimassa oleva pankkisääntely luokittelee kotivaltion liikkeeseen laskemat velkakirjat riskittömiksi, eli niihin ei kohdistu pääomavaatimusta. Tämä on mahdollistanut tilanteen, jossa eräiden euromaiden pankit ovat sijoittaneet suuren osan taseestaan kotivaltionsa velkakirjoihin. Tällaisessa tilanteessa kotivaltion velkojen uudelleenjärjestely ajaisi väistämättä myös maan pankkijärjestelmän vaikeuksiin. Siten valtioriskejä suosiva sääntely osaltaan ylläpitää pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä kytkentää. Osana pankkiunionin viimeistelyä tulisi sopia tämän vääristymän hallitusta korjaamisesta.

Keskustelut pankkiunionin täydentämisestä yhteisellä talletussuojalla ovat olleet käytännössä pysähdyksissä. Suomi on suhtautunut yhteiseen talletussuojaan positiivisesti ja nähnyt sen loogisena osana pankkiunionia mutta samalla korostanut, että sen kautta ei tule siirtää vanhojen virheiden kustannuksia yhteiselle vastuulle. Siksi Suomi on edellyttänyt edistystä pankkisektorin riskien vähentämisessä ehtona yhteiseen talletussuojaan siirtymiselle. Täysin symmetriseen riskien jakautumiseen ei tulla pääsemään. Siten Suomi joutuu punnitsemaan yhteisen talletussuojan hinnan ja hyötyjen suhdetta, jos keskustelut etenevät. Hintaan vaikuttaa riskien epäsymmetrian suuruus, kun taas hyöty olisi yhteisen talletussuojan koko euroaluetta vakauttava vaikutus.

Pankkiunionin kehittämistyössä joudutaan toistuvasti ottamaan kantaa siihen, missä määrin ja minkälaisin järjestelyin pankkisektorin tueksi on syytä luoda julkisiin varoihin perustuvia tukijärjestelyitä. Suomen ja koko pankkiunionin lähtökohtana on ollut minimoida suora ja epäsuora julkinen tuki pankkijärjestelmälle. Suomi on suhtautunut varauksellisesti uusien julkisten varautumisjärjestelyiden luomiseen. Jos kuitenkin tällaisten järjestelyiden luominen katsotaan tarpeelliseksi, ne olisi jatkossa perusteltua rakentaa kiinteäksi osaksi unionin kriisinsäätelykehikkoa. Ne tulisi myös rahoittaa unionin varoista, eikä niihin tulisi kytkeä EVM:ää tai muita ulkopuolisia rahoitusjärjestelyjä.

Suomen etujen mukaista on edistää myös pääomamarkkinaunionin etenemistä. Pääomamarkkinaunionin tavoitteena on edistää rahoituksen saatavuutta EU:ssa, purkaa rajat ylittävien investointien esteitä ja tällä tavoin luoda yhtenäiset ja tehokkaammat pääomamarkkinat EU-alueelle. Toteutuessaan pääomamarkkinaunioni paitsi tukisi EU:n talouskasvua, myös parantaisi yksityisen sektorin kautta toteutuvaa riskienjakoa ja siten osaltaan vakauttaisi talouskehitystä.

Pääomamarkkinaunionin merkitystä korostavat osaltaan myös pankkiunionin sijoittajanvastuusäännöt, jotka minimoivat epäsuoran julkisen tuen pankeille. Tämä nostaa pankkirahoituksen hintaa ja pienentää pankkirahoituksen houkuttelevuutta. Pääomamarkkinaunioni parantaisi eurooppalaisten yritysten edellytyksiä hyödyntää markkinarahoitusta ja siten vähentäisi niiden riippuvuutta pankeista. Myös uuden teknologian aiheuttama rahoituspalvelujen murros pienentänee pankkien roolia.

Pääomamarkkinaunionin kehittämisessä toimiva Euroopan laajuinen pääomamarkkinoiden infrastruktuuri on keskeisessä roolissa. Pörssilistautumisen kustannukset ovat korkeat pienille yrityksille, minkä vuoksi tarvitaan kevyemmin säänneltyjä markkinapaikkoja. Keskusvastapuolien³⁵ roolin kasvettua niiden merkitys rahoitusmarkkinoiden vakaudelle kasvaa, mikä korostaa tarvetta niitä koskevan kattavan sääntelykehikon luomiselle.

EU:n finanssipolitiikan sääntöjä tulee pyrkiä yksinkertaistamaan

EU:n finanssipolitiikan kehikko on muodostunut useiden uudistusten ja tarkennusten jälkeen monimutkaiseksi. Suomi on pitkään pitänyt tärkeänä vakaus- ja kasvusopimuksen yksinkertaistamista, ja se mainitaan Romanian, Suomen ja Kroatian yhteisessä EU-puheenjohtajuusohjelmassa. Asia on myös noussut säännöllisesti esille EMU:n kehittämistä koskeissa keskusteluissa.

Komissio on jo valmistelemassa arviota vakaus- ja kasvusopimuksen toimivuudesta, ja se julkaistaan v. 2019. On tärkeää, että arvio on kattava ja rehellinen, ja että sen valmistelussa kuullaan myös jäsenmaita. Tämän arvion perusteella pystytään arvioimaan, onko vakaus- ja kasvusopimuksessa sellaisia osia, joita ei ole käytetty, jotka eivät ole välttämättömiä tai joita ei ole pystytty toimeenpanemaan. Tämän jälkeen voitaneen arvioida, mitä mahdollisia uudistuskohtia talouspolitiikan koordinaatiossa on.

³⁵ Keskusvastapuoli (central counterparty, CCP) asettuu arvopaperikaupan määräyksessä ostajaksi myyjälle ja myyjäksi ostajalle. Tällöin keskusvastapuoli ottaa kaupan liittyvät vastapuoliriskit itselleen. Vastapuoliriski syntyy keskusvastapuolten välille niiden yhteentoimivuusjärjestelystä. Rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta on keskeistä, että keskusvastapuolten riskienhallinta on kokonaisuudessaan kunnossa.

EU:n budjetin tulee tuottaa lisäarvoa

Suomen tavoitteena EU:n budjettia ja rahoituskehyksiä koskevissa neuvotteluissa on ollut edistää unionin kurinalaista rahankäyttöä ja turvata Suomen kansallisia etuja. Suomi on myös pyrkinyt edistämään EU:n varojen tuloksellista, kustannustehokasta ja moitteetonta käyttöä. Näiden tavoitteiden merkitys säilyy myös jatkossa. Samalla Suomen olisi kuitenkin perusteltua kiinnittää lisääntyvää huomiota EU:n budjetin kohdentamiseen tavalla, joka tuottaa eurooppalaista lisäarvoa.

EU:n budjetti on suuruudeltaan noin prosentti unionin bruttokansantulosta (BKTL). Nykyisin noin kolme neljäsosaa budjetista käytetään sen kahteen suurimpaan menoerään eli yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja koheesiopolitiikkaan. Molemmat erät ovat luonteeltaan tulonsiirtojärjestelmiä. Niihin ei sisälly erityistä eurooppalaista lisäarvoa siinä mielessä, että niihin liittyvien julkisten varojen käyttö olisi halvempaa tai tehokkaampaa eurooppalaisella tasolla. Unionin budjettia koskevat keskustelut keskittyvät tyypillisesti jäsenvaltioiden nettomaksuasemaan, kun taas yhteiset eurooppalaiset tavoitteet ovat sivuroolissa.

Unionin budjetista vain pieni osa tuottaa ilmeisellä tavalla eurooppalaista lisäarvoa. Tutkimus- ja kehitystoiminnan tuki voi mahdollistaa rajat ylittävän yhteistyön tavalla, joka kansallisesti ei ole mahdollista. Samoin kansallisten liikenne-, energia- ja tietoverkkojen kytkeminen eurooppalaiseksi verkostoksi voi edellyttää eurooppalaista yhteistyötä. Yhteistyö ympäristöpolitiikan, muuttoliikkeen hallinnan sekä turvallisuuden ja puolustuksen alueilla sisältää ilmeisiä mahdollisuuksia eurooppalaiseen lisäarvoon. Edelleen kehitys- ja lähi-alueyhteistyön kanavoiminen unionin kautta voi tukea toiminnan yhtenäisyyttä ja hallinnollista tehokkuutta. EU:n investointiohjelma voi puolestaan oikein toteutettuna paikata markkinapuutteita, kaventaa pitkän aikavälin rakenteellista investointivajetta ja siten tukea Euroopan kilpailukykyä. Investointiohjelma hyödyntää EU:n budjettirahaa aktivoidakseen mukaan yksityistä pääomaa ja pyrkii näin saamaan niukoilla julkisilla varoilla aikaan enemmän kuin perinteisellä EU:n avustusmuotoisella tuella.

EU-budjetin tulopuolen osalta Suomi on korostanut, että EU:n omien varojen järjestelmän tulee olla yksinkertainen, läpinäkyvä ja kustannustehokas. EU:n budjetin tulopuoli voi lisäksi tarjota mahdollisuuksia eurooppalaisen lisäarvon luomiselle. Nykyisin noin 70 % unionin budjetista rahoitetaan jäsenvaltioiden bruttokansantulon perusteella määräytyvillä maksuilla, ja loput kerätään arvonlisäveroon suhteutetuilla maksuilla sekä perinteisillä ns. omilla varoilla eli lähinnä tullimaksuilla. Näistä kaksi ensimmäistä ovat luonteeltaan puhdasta varainkeruuta, ja vain tullimaksuilla voidaan nähdä yhteys unionin yhteisten tavoitteiden edistämiseen.

Etlan ja VATT:in tutkijoiden selvitys tunnistaa kolme mahdollista uutta, eurooppalaista lisäarvoa luovaa omien varojen lähdeettä (Kari ym., 2018). Selvityksen mukaan yhteiseen yhteisöveropohjaan perustuva uusi oma vara voisi vähentää haitallista verokilpailua unionin sisällä ja puskuroida jäsenvaltioiden suhdannevaihteluita. Rahoitustoiminnan arvonlisään kohdistuva oma vara taas voisi hillitä rahoitusmarkkinoiden liiallista riskinottoa. Edelleen tutkijoiden mukaan yhteinen eurooppalainen hiilivero voisi tukea unionin ponnisteluja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Näiden ehdotusten toimeenpano edellyttäisi veropohjien harmonisointia, ja niihin sisältyy merkittäviä teknisiä ja periaatteellisia kysymyksiä. Suomen on perusteltua muodostaa kanta niihin vasta, kun toteutustapa on tiedossa ja fiskaaliset vaikutukset voidaan arvioida. Pidemmällä aikavälillä olisi kuitenkin hyvä arvioida, voisiko EU:n budjetin rahoitus nojata lisääntyvästi sellaisiin tulonlähteisiin, jotka tukevat paremmin EU:n politiikkatavoitteita.

Julkisten varojen kanavoiminen EU:n kautta ei itsessään tuota lisäarvoa. Julkiselle taloudelle voi kuitenkin syntyä kokonaisuudessaan säästöjä, mikäli unionin varoja kohdennetaan sellaisiin tarkoituksiin, joiden tuottaminen tai rahoittaminen unionin kautta on tehokkaampaa kuin kansallisesti. Näihin näkökulmiin olisi jatkossa syytä kiinnittää lisääntyvää huomiota.

Vuoden 2019 aikana jäsenvaltiot tulevat neuvottelemaan uuden, euroalueelle kohdennetun budjetin luomisesta. Euroalueen budjettia tulee arvioida samoin kuin koko unionin budjettia sen tuottaman lisäarvon näkökulmasta. Se tulee myös toteuttaa tavalla, joka säilyttää demokraattisen vastuuvollisuuden julkisten varojen käytössä ja talouspolitiikassa päätöksenteossa.

11 Erilaisiin riskeihin ja uhkiin tulee varautua entistä paremmin

11.1 Ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttää kustannustehokkaita toimia

- Ilmastonmuutos uhkaa vakavasti tulevien sukupolvien hyvinvointia. Suomen on siten oltava eturintamassa vaatimassa kansainvälisiä toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Yhteiskunta joutuu sopeutumaan ilmastonmuutokseen ja yksityinen sektori joutuu kantamaan suurimman osan sopeutumiskustannuksista.
- Kustannustehokkuus on nostettava ilmastopolitiikan keskeiseksi periaatteeksi, jotta ilmastonmuutoksen torjumisen kustannus ei nouse kohtuuttomaksi. Selkeät tavoitteet ilmastopolitiikalle edistävät kustannustehokkuuden toteutumista.
- Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden vahvistamiseksi tulisi ilmastopolitiikan koordinaatiota parantaa ja muodostaa yhteinen tutkimukseen perustuva näkemys ilmastopolitiikan kokonaisuuden kannalta keskeisistä periaatteista ja ohjauskeinoista.
- Energian ja liikenteen verotusta on tarkasteltavana osana kustannustehokasta ilmastopolitiikkaa. Uusia ohjaavia veroja harkittaessa tulisi ennen päätöksentekoa selvittää, mitä tarkalleen tavoitellaan, mikä on tavoitteen saavuttamiseksi toteuttamiskelpoisin ja kustannustehokkain ohjauskeino ja mitkä ovat ohjauskeinojen vaikutukset.
- Rahoitusjärjestelmää tulisi kannustaa hinnoittelemaan tehokkaasti ilmastonmuutoksesta mahdollisesti aiheutuvat luotto-, markkina- ja operatiiviset riskit. Tämä edellyttää muun muassa nykyistä parempaa informaatiota riskeistä ja niiden vaikutuksista.

Ilmaston lämpeneminen uhkaa vakavasti tulevien sukupolvien hyvinvointia

Maapallon ilmakehän lämpeneminen on vakavin ihmisen koskaan kohtaama ympäristö-ongelma. Käynnissä oleva ilmastonmuutos johtuu ihmisen toiminnasta, erityisesti maaperään sitoutuneen hiilen polttamisesta hiilidioksidiksi. Ilmakehän hiilidioksidi, kuten muutkin kasvihuonekaasut, hidastavat lämmön poistumista maapallolta. Kun lämmön poistuminen hidastuu, maapallo lämpenee. Jos lämpenemistä ei pyritä hidastamaan, Hallitustenvälisen ilmastopaneelin (IPCC) arvion mukaan maapallon keskilämpötila kuluvaan vuosisadan lopussa olisi 2,0–5,4 astetta esiteollisen ajan keskilämpötilaa korkeampi (IPCC, 2014; Peters, 2018).

Maapallon ilmakehän lämpeneminen kasvihuonekaasupäästöjen seurauksena on esimerkki maailmanlaajuisesta markkinaepäonnistumisesta. Hiilen polttamisesta saadusta energiasta hyötyy polttaja itse, mutta polttamisen haitoista kärsivät kaikki, minkä seurauksena hiiltä poltetaan liikaa. Ilmastonmuutoksen torjunnan on siten perustuttava maailmanlaajuiselle yhteistyölle. YK:n jäsenmaat sopivat vuoden 2015 Pariisin ilmastopöytäkirjassa, että pitkän aikavälin tavoite on rajoittaa maapallon lämpeneminen alle kahteen asteeseen verrattuna esiteolliseen aikaan.

Suomi ei todennäköisesti lukeudu siihen joukkoon maita, jossa ilmastonmuutoksen suorat taloudelliset vaikutukset ovat suurimmat. Osa suorista taloudellisista vaikutuksista voi myös olla myönteisiä Suomelle. Lämpenemisen seurauksena esimerkiksi maatalouden tuottavuus voi kasvaa ja lämmityskustannukset pienentyä. Toisaalta sään ääri-ilmiöiden lisääntyminen voi aiheuttaa huomattavia kustannuksia. Ilmastonmuutoksen epäsuorat taloudelliset vaikutukset muodostavat merkittävän haasteen tulevien sukupolvien hyvinvoinnille ja julkisen talouden kestäväydelle Suomessa. Ilmastonmuutos voi heikentää maailmantalouden kykyä tuottaa hyvinvointia ja aiheuttaa muutoksia globaalissa työnjaossa, maankäytössä ja arvoketjuissa. Nämä muutokset heijastuvat Suomen talouteen maailmanmarkkinoiden kautta. Sään ääri-ilmiöiden lisääntyminen saattaa kasvattaa humanitaarisissa kriiseissä auttamisen kustannuksia Suomelle.

Yhteiskunta joutuu sopeutumaan ilmastonmuutokseen ja yksityinen sektori joutuu kantamaan suurimman osan sopeutumiskustannuksista. Toisaalta ilmastonmuutos luo myös mahdollisuuksia, joista suurimman hyödyn korjaavat teknologisesti vahvat edelläkävijät. Ilmaston lämpenemisen torjumisesta aiheutuu taloudellisia kustannuksia, jotka voivat heijastua julkisen talouden kestäväyteen ja Suomen talouden kykyyn tuottaa hyvinvointia kansalaisilleen.

EU on ilmastonmuutoksen hillitsemisen eturintamassa

EU on asettanut tavoitteekseen vähentää alueellaan syntyviä kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 1990 tasosta 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä, 40 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja 80–95 prosentilla vuoteen 2050 mennessä.

Tavoitteiden toteuttamiseksi EU säätelee päästöjä kolmella sektorilla:

1. Päästökaupparektorilla, joka käsittää suuret energiantuotanto- ja teollisuuslaitokset sekä EU:n sisäisen lentoliikenteen.
2. Taakanjakosektorilla, joka käsittää liikenteen, maatalouden, työkoineiden polttoaineet, kiinteistöjen erillislämmityksen, kylmäaineiden käytön, pienet energiantuotanto- ja teollisuuslaitokset sekä jätehuollon.
3. Maankäytön, sen muutosten ja metsätalouden sektorilla (LULUCF).

Päästökaupparektori kattaa tällä hetkellä noin 45 % EU:ssa syntyvistä päästöistä. Päästökaupan ideana on kohdistaa päästövähennykset sinne, missä ne on edullisinta toteuttaa. Kasvihuonekaasujen tuottamista säädellään päästökaupparektorilla päästöoikeuksien määrällä. Uusien päästöoikeuksien määrää vähennetään vuosittain siten, että EU:n päästökaupparektorin päästöt vähentyisivät vuoden 2005 tasosta 21 prosentilla vuoteen 2020 ja 43 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Päästökaupparektorin päästövähennystavoitteen toteutuminen ei edellytä kansallisia päästövähennystoimia yksittäisiltä jäsenmailta.

Taakanjakosektorilla EU:n tavoitteena on vähentää päästöjä vuoden 2005 tasosta 10 prosentilla vuoteen 2020 ja 30 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. EU:n taakanjakoasetus asettaa kullekin jäsenmaalle sitovan tavoitteen taakanjakosektorin päästövähennyksiksi. Suomea sitova päästövähennystavoite on 16 % vuoteen 2020 ja 39 % vuoteen 2030 mennessä.

Taakanjakosektorille asetettujen päästövähennysvelvoitteiden lisäksi EU:n maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta koskevalla uudella LULUCF-asetuksella velvoitetaan jäsenmaita varmistamaan, etteivät sektorin laskennalliset päästöt ylitä laskennallisia nieluja kausina 2021-2025 ja 2026-2030.

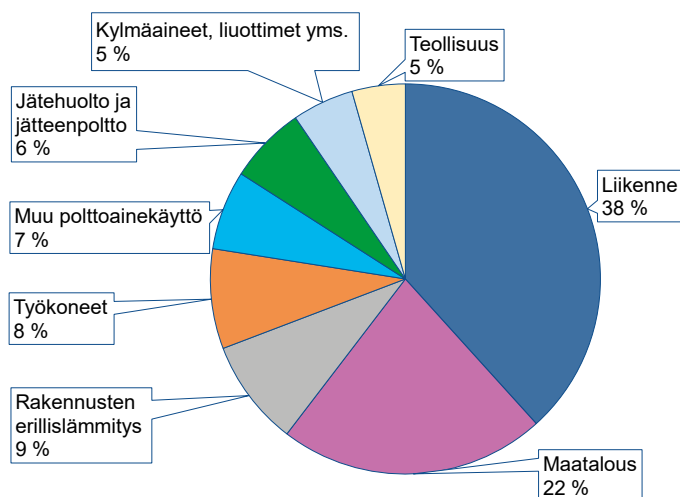
EU:n velvoittamien päästövähennysten toteuttaminen kustannustehokkaasti tukee julkisen talouden kestävyttä

Suomen taakanjakosektorille (mm. liikenne, työkooneet, maatalous, kiinteistöjen erillislämmitys ja jätehuolto) kohdistuvat sitovat päästövähennystavoitteet vuoteen 2030 ovat niin suuria, ettei niitä todennäköisesti voida saavuttaa ilman julkisen vallan nykyistä voimakkaampaa ohjausta. Julkisen talouden kestävyden ja talouden tehokkuuden näkökulmasta päästövähennykset tulisi toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Taakanjakosektorin päästöille ei ole kuitenkaan olemassa päästökaupan kaltaista yhteistä hintamekanismia, jolloin päästöjä saatetaan päätyä vähentämään muilla kuin kustannustehokkaimmilla toimenpiteillä.

On tiedostettava, että päästövähennysten kustannusten arvioimiseen liittyy huomattavia epävarmuuksia. Lisäksi julkisella vallalla itsellään on harvoin, jos koskaan, parasta tietoa siitä, missä ja miten päästövähennykset toteutuvat pienimmin taloudellisin kustannuksin. Siten tulisikin käyttää ensisijaisesti teknologianeutraaleja ohjauskeinoja, jotka asettavat päästöille hinnan.

Päästöjen hinnoittelu ei kuitenkaan ole aina käytännössä mahdollista. Esimerkiksi verotusta voi olla hankalaa kohdistaa tarkasti juuri päästöihin. Muita ohjauskeinoja kuten sääntelyä ja tukia onkin perusteltua käyttää silloin, kun päästöjen hinnoittelu ei ole käytännössä mahdollista. Yhteisen hinnoittelun puuttuessa taakanjakosektorin sektorikohtaisten päästövähennystavoitteiden ja -toimenpiteiden toteuttaminen tulisikin perustua huolelliseen analyysiin siitä, missä ja miten kasvihuonekaasupäästöjä on mahdollista vähentää kustannustehokkaimmin.

Kuvio 11.1
Suomen taakanjakosektorin
laskennalliset päästöt vuonna 2017*



* Muita sektoreita ovat päästökaupparektori sekä maankäytön, sen muutosten ja metsätalouden sektori

Lähde: Tilastokeskus

Selkeät tavoitteet ilmastopoliitikalle edistävät kustannustehokkuuden toteutumista

EU:sta tulevat velvoitteet asettavat vähimmäistason Suomen taakanjako- ja maankäyttösektorin ilmastopoliitikalle. Kansalliset ilmastopoliittiset tavoitteet voivat kuitenkin olla näitä EU:n asettamia velvoitteita kunnianhimoisempia. Tällöin tulisi olla kuitenkin selkeä käsitys siitä mitä politiikkatoimilla tavoitellaan, jotta toimien tarkoituksenmukaisuutta ja kustannustehokkuutta voidaan arvioida. Ilmakehän lämpenemisen rajoittaminen voi olla tehokkaampaa muilla keinoin kuin suoraan kansallisiin laskennallisiin päästöihin vaikuttamalla. Esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden korvaaminen ulkomaisilla biopolttoaineilla vähentää kansallisia laskennallisia päästöjä, mutta vaikutus ei ole välttämättä sama maailmanlaajuisesti.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen lisäksi ilmastopoliitikan tavoitteisiin liitetään usein välillisiä tavoitteita, kuten tavoitteita uusiutuvan energian osuudesta, biopolttoaineiden edistämisestä tai energiatehokkuuden parantumisesta. Ilmastopoliitikan toimenpiteet tulisi kuitenkin perustella varsinaisten ilmastopoliittisten päätavoitteiden eli päästöjen vähentämisen näkökulmasta. Muita tavoitteita palvelevien politiikkatoimenpiteiden perustelujen tulisi ensisijaisesti nojata muihin kuin ilmastovaikutuksiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö päästövähennystoimien kustannuksia ja hyötyjä pitäisi arvioida samalla tavalla kuin muidenkin politiikkatoimenpiteiden, eli huomioimalla vaikutukset kaikkiin tärkeinä pidettyihin politiikkatavoitteisiin. Usein voi olla niin, että muita politiikkatavoitteita on mahdollista edistää tehokkaammin muilla keinoin.

Ilmastopoliitikan keskeisistä periaatteista, toimenpiteistä ja ohjauskeinoista tarvitaan yhteinen tutkimukseen perustuva näkemys

Ilmastopoliitiikkaan liittyviä kysymyksiä pohditaan ja valmistellaan valtionhallinnossa jatkuvasti. Ilmastopoliitikan valmistelu vaikuttaisi kuitenkin olevan ainakin jossain määrin pirstaleista ja hajanaista. Tämä vaikutelma syntyy, vaikka valmistelua yli hallinnonalojen ohjaavat keskeiset energia- ja ilmastopoliittiset linjaukset ja valmistelua koordinoidaan sekä poliittisen että virkamiestason työryhmissä³⁶.

Keskeisenä syynä valmistelun hajanaisuuteen vaikuttaisi olevan hallinnonalojen yhteisen näkemyksen puuttuminen siitä, mikä on monien energia- ja ilmastopoliittisten toimenpiteiden ja ohjauskeinojen sisältö ja vaikuttavuus. Kukin hallinnonala viime kädessä vastaa oman hallinnonalansa toimenpiteistä ja tarkastelee niitä omasta näkökulmastaan käsin. Tämä voi johtaa sektorikohtaiseen optimointiin ja ilmastopoliitikan keskeisten poikkileikkaavien periaatteiden, kuten toimenpiteiden kustannustehokkuuden vaarantumiseen.

³⁶ Energia- ja ilmastopoliitikan poliittisesta koordinoinnista on vastannut Biotalous ja puhtaat ratkaisut ministeriöryhmä (Bitapura), jonka jäsenenä ovat olleet energia- ja ilmastopoliitikan valmistelun kannalta keskeiset sektoriministerit. Virkamiestason koordinaatiosta Bitapura-ministeriöryhmän alla on vastannut niin kutsuttu yhdysverkko, joka koostuu ministeriöiden sektorivirkamiehistä.

Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden vahvistamiseksi tulisi hallinnonaloille muodostaa yhteinen tutkimukseen perustuva näkemys ilmastopolitiikan kokonaisuuden kannalta keskeisistä periaatteista, toimenpiteistä ja ohjauskeinoista. Ilmastopolitiikan koordinaatiota tulisi vahvistaa nykyisestä kasvattamalla virkamiestason yhdysverkon roolia ilmastopolitiikan valmistelussa ja käytännön toimeenpanossa. Lisäksi ilmastopolitiikan ja talouspolitiikan välistä vuorovaikutusta edistäisi valtiovarainministerin mukaantulo ilmastopolitiikasta vastaavan ministerityöryhmän jäseneksi.

Energian ja liikenteen verotusta on tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmastopolitiikkaa

Verotulojen keräämisen lisäksi energian ja liikenteen veroja on tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmastotavoitteiden saavuttamista. Jos kustannustehokkaan ilmastopolitiikan toteuttamisen näkökulmasta on perusteltua kohdentaa nykyistä voimakkaampaa päästöohjausta liikenteeseen, ovat polttoaineveron korotukset tehokkain keino vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä, sillä polttoainevero kohdistuu polttoaineen todelliseen kulutusmäärään. Paikalliset aikaan ja paikkaan sidotut ruuhkamaksut voivat puolestaan olla tehokas keino ruuhkien vähentämiseksi.

Autovero parantaa liikenteen päästöohjauksen taloudellista tehokkuutta, jos talouden toimijat eivät ota riittävästi huomioon polttoainekustannuksia auton hankintahetkellä. Autoveroprosentin päästöporrastus on kuitenkin jo hyvin jyrkkä, ja pienillä päästötasoilla autovero on varsin matala, joten autoveron alennuksilla ei voida juuri enää lisätä päästöohjausta vähäpäästöisiä autoja suosimalla. Autoveromuutoksilla ei näyttäisi olevan kovin suurta vaikutusta autokannan uusiutumismuutokseen (ks. Harju ym. 2018a). Toisaalta myös autokannan uusiutumismuutoksella on tällä hetkellä varsin rajallinen vaikutus liikenteen kasvihuonepäästöihin, sillä uusien autojen polttoaineen kulutus tieajossa ei näyttäisi olevan laskenut autonvalmistajien ilmoittamien kulutuslukujen tahtiin (ks. Tietge ym. 2019).

Vuotuinen ajoneuvovero on fiskaalisesti tehokas vero, mutta kasvihuonekaasupäästövähennysten ohjauskeinona se on muita veroja heikommin perusteltavissa. Aikaan perustuva ajoneuvovero ei ole yhteydessä polttoaineen todelliseen kulutusmäärään, eikä se toisaalta kohdistu auton hankintahetkeen, jolloin sillä ei ole mahdollista kompensoida talouden toimijoiden lyhytnäköisyyttä auton hankintahetkellä.

Ilmastopoliittisten sekä muiden tavoitteiden näkökulmasta tulisi kriittisesti arvioida, ovatko kaikki nykyiset energiaverotuet tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita. Energiantuotannon ja sitä koskevan sääntely-ympäristön, kuten päästökaupan, muutokset voivat niin ikään edellyttää energiaverotuksen kehittämistä.

Uusia ohjaavia veroja harkittaessa tulisi ennen päätöksentekoa selvittää, mitä tarkalleen tavoitellaan, mikä on tavoitteen saavuttamiseksi toteuttamiskelpoisin ja kustannustehokain ohjauskeino ja mitkä ovat ohjauskeinojen vaikutukset.

Yksityinen sektori joutuu kantamaan suurimman osan ilmastonmuutoksen kustannuksista

Yksityisellä sektorilla on myös merkittävä rooli ilmastonmuutoksen torjunnassa ja siihen sopeutumisessa. Euroopan komission mukaan vuosittain tarvitaan noin 180 miljardin euron arvosta investointeja, jotta EU:n ilmasto- ja energiatavoitteet voidaan saavuttaa. On selvää, että yksityinen sektori joutuu kantamaan vastuun valtaosasta näistä investoinneista ja niiden kustannuksista.

Ilmastonmuutoksessa ei ole kyse pelkästään rahoituksen tarpeesta, vaan ilmastonmuutos luo myös rahoitusmarkkinoille riskejä. Ilmaston lämpeneminen ja siitä aiheutuvat seuraukset, kuten sään ääri-ilmiöt ja merenpinnan nousu, aiheuttavat yrityksille kustannuksia sekä lisäävät niiden rahoittajien ja vakuuttajien riskejä. Esimerkiksi tulva- tai myrskyalueelle rakennetulle tehtaalle ei tulisi myöntää rahoitusta ilman, että riskipreemiossa on otettu huomioon edellä mainitut ympäristöriskit. Ympäristöriskien toteutuessa myös vakuutusyhtiöiden korvaukset kasvavat, etenkin jos vakuutusta myönnettäessä ympäristöriskejä ei ole hinnoiteltu. Tällaiset mahdolliset hinnoitteluvääristymät ovat riski rahoitusvakaudelle. Rahoitusjärjestelmän tulisikin hinnoitella tehokkaasti ilmastonmuutoksesta mahdollisesti aiheutuvia luotto-, markkina- ja operatiivisia riskejä. Jotta rahoitusjärjestelmä onnistuisi huomioimaan entistä paremmin ilmastonmuutokseen liittyviä riskejä, tarvitaan entistä enemmän ja kattavampaa tietoa sijoituskohteista.

Rahoitusvakauden kannalta ilmastonmuutoksen aiheuttamien aineellisten riskien lisäksi rahoitusmarkkinoille on syntynyt siirtymäriskejä. Pääomat ovat jo alkaneet paeta ympäristölle haitallisilta toimialoilta, kun sijoittajien tietoisuus ilmastonmuutoksesta ja kestävä kehityksen periaatteista on kasvanut. Tällaisilla markkinamuutoksilla on vaikutusta myös julkisen talouden sijoitusvarallisuuden arvoon.

Ilmastonmuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen edellyttävät, että pääomat ohjautuvat entistä paremmin näitä tavoitteita tukeviin kohteisiin. Tällä tavoin voidaan myös ehkäistä ympäristöriskien toteutumista. Mikäli nämä riskit toteutuvat, aiheutuu niistä todennäköisesti merkittäviä kustannuksia myös julkiselle taloudelle. Siten tulee varmistaa, että ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen kanavoituu riittävästi rahoitusta. Näin voidaan ennaltaehkäistä ympäristöriskien toteutumista ja mahdollisesti säästää pitkällä aikavälillä.

Kansainvälisten rahoituslaitosten kautta voidaan vaikuttaa ilmastonmuutoksen torjunnassa ja hallinnassa

Edistys ilmastonmuutoksen torjumiseen ja hallintaan tähtäävässä työssä edellyttää kansainvälisiä ratkaisuja ja yhteistyötä. Suomi on pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan kansainvälisesti ilmastoasioissa EU:n lisäksi kansainvälisten rahoituslaitosten kautta. Kansainvälisiä rahoituslaitoksista erityisesti Maailmanpankki, Euroopan investointipankki (EIB), Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankki (EBRD) sekä Pohjoismaiden investointipankki (NIB) rahoittavat ilmastonmuutoksen torjuntaan ja hallintaan liittyviä hankkeita sekä osaltaan edistävät yksityisten sijoitusten kanavoimista niihin. Suomen tulee aktiivisesti pyrkiä siihen, että näitä rahoituslaitoksia käytetään entistäkin enemmän ilmastonmuutoksen torjumiseen ja hallintaan tähtäävässä työssä.

Ilmastoasioissa rahoituslaitokset toimivat myös maailmanlaajusten yhteistyöverkostojen kautta. Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja Maailmanpankin vuosikokouksessa sovittiin viime vuonna valtiovarainministeriöiden maailmanlaajuisen ilmastoliittouman perustamisesta. Liittouman tavoitteena on torjua ilmastonmuutosta taloudellisten ja rahoituskellisten ohjauskeinojen avulla, tunnistaa parhaita käytäntöjä ja sopia kansainvälisistä politiikkatoimenpiteistä. Suomi ja Chile toimivat liittouman puheenjohtajina ja kevään 2019 aikana on tarkoitus sopia liittouman toimintatavoista, tavoitteista ja työohjelmasta. Kansainvälinen vaikuttaminen ilmastonmuutoksen torjunnassa ja liittouman työssä edellyttää aktiivisuutta ja pitkäjännitteisyyttä yli hallituskausien.

11.2 Kotitalouksien velkaantumiseen tulisi tarvittaessa voida puuttua

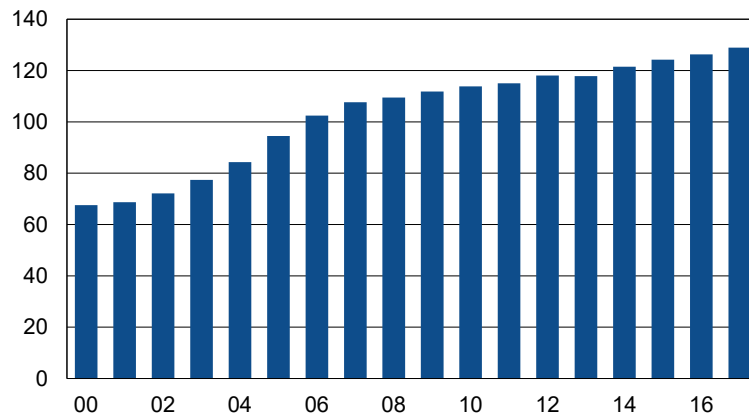
- Suomalaisten kotitalouksien velkaantuminen on kasvanut huomattavan nopeasti. Jatkuessaan kehitys on riski, kun seuraava taantuma koittaa. Tällöin kotitaloudet voivat joutua leikkaamaan kulutustaan selviytyäkseen veloistaan.
- Tällä hetkellä Suomessa ei ole käytettävissä makrovakauserälineitä, jotka rajoittaisivat kotitalouksien liiallista velkaantumista tehokkaasti. Siten tällaisista uusista välineistä tulisi säätää, jolloin ne voitaisiin ottaa tarvittaessa käyttöön.
- Rajoitteiden tulisi koskea kattavasti kaikkia pankeilta ja muilta lainanantajilta otettuja lainoja sekä epäsuoraa velkaantumista, kuten taloyhtiölainoja. Säännösten tulisi myös selkeämmin kannustaa kaikkia luotonantajia arvioimaan asianmukaisesti asiakkaan todellinen velanhoitokyky.

Kotitalouksien velkaantuminen on kohonnut ennätystasolle

Makrovakausriskikokulmasta kotitalouksien velkaantuminen on ollut esillä Suomessa viime vuosina ja myös ulkomaiset tahot ovat kiinnittäneet asiaan huomiota. Euroopan järjestelmäriskikomitea ESRB varoitti v. 2016 lopulla Suomea, Ruotsia, Tanskaa ja viitti muuta EU:n jäsenvaltiota kotitalouksien velkaantumisesta ja muista asuntomarkkinoiden keskipitkän aikavälin haavoittuvuuksista. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF puolestaan kiinnitti suomalaisten kotitalouksien velkaantumiskehitykseen huomiota viimeisimmässä Suomen maatumkinnassa (IMF 2017).

Käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna kotitalouksien velkaantumisaste on kohonnut ennätystasolle hyvin matalan korkotason ja rahoituksen hyvän saatavuuden seurauksena. Suomalaisilla kotitalouksilla oli kesäkuun 2018 lopussa lainavelkaa noin 151,4 mrd. euroa, joka oli 128,7 prosenttia suhteessa käytettävissä oleviin vuosituloihin verojen jälkeen.

Kuvio 11.2
Kotitalouksien velkaantumisaste
%



Lähde: Tilastokeskus

Asuntolainoja kotitalouksilla oli 96,3 mrd. euroa ja taloyhtiölainoja arviolta 19,3 mrd. euroa. Pankeista myönnetyt kulutusluotot ovat mukana kokonaisvelassa ja niitä oli kotitalouksilla 15,6 mrd. euroa. Tässä luvussa eivät ole mukana muiden kuin pankkien myöntämät kulutusluotot, koska tyypillisesti näillä luotonantajilla ei ole velvollisuuksia raportoida toiminnastaan viranomaisille ajantasaisesti. Erillisten selvitysten perusteella muilta kuin pankeilta olevia kulutusluottoja olisi v. 2017 lopussa ollut 2,5–3,5 mrd. euroa. Kulutusluottojen tilastoinnissa on ongelmia, jotka vaikeuttavat asianmukaisen tilannekuvan muodostamista. Erityisesti tämä koskee muiden kuin luottolaitosten myöntämiä vakuudettomia lainoja.

Kotitalouksien asuntolainakanta on viime vuosina kasvanut melko tasaisesti noin kahden prosentin vuosivauhtia. Erityisesti taloyhtiölainat ja kulutusluotot ovat kuitenkin kasvattaneet kotitalouksien velkaantumista 2010-luvulla. Taloyhtiölainojen kasvutahti on liikkunut 10 prosentin tuntumassa parin viime vuoden ajan, mutta vuosina 2010–2015 kasvuvauhti oli vielä tätäkin nopeampi. Pankkien myöntämien kulutusluottojen kanta on puolestaan kasvanut jo usean vuoden ajan selvästi asuntolainakantaa nopeammin, noin viiden prosentin vuosivauhtia.

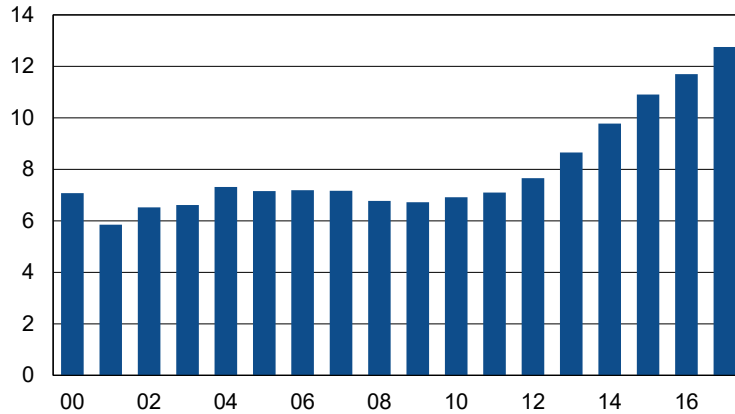
Korkea velkaantuminen voi käynnistää taloudessa itseään ruokkivan negatiivisen kierteen

Suomen talouteen kohdistuva äkillinen häiriö voisi johtaa taantumaa ja heikentää työllisyyttä ja kotitalouksien tulokehitystä, laskea voimakkaasti lainojen vakuutena olevien kiinteistöjen ja asuntojen arvoa tai nostaa korkotasoa jyrkästi. Tällöin voisi käynnistyä itseään ruokkiva negatiivinen kierre. Kotitaloudet supistavat kulutustaan velkojensa hoitamiseksi, mikä johtaisi yritysten toimintaympäristön vaikeutumiseen ja konkurssiin. Tästä puolestaan seuraisi pankkien luottotappioiden kasvu, niiden pääomien supistuminen ja luotonannon hidastuminen.

Esimerkiksi Espanjassa ja Irlannissa nähtiin tämänkaltainen kehityskulku 2000-luvulla. Taseiden korjaaminen vie finanssikiiriin kokemusten valossa pitkään kaikilla talouden sektoreilla. Espanjassa ja Irlannissa kotitalouksien kulutusmenot palautuivat kriisiä edeltäneelle tasolle noin seitsemässä tai kahdeksassa vuodessa. Nopeaan velkaantumiseen liittyy tyypillisesti myös yksilötason ylivelkaantumisen yleistymisen ja maksuhäiriöiden lisääntyminen, jotka aiheuttavat sosiaalisia ongelmia. Tämänlaisia ilmiöitä on havaittu myös Suomessa viime vuosina.

Velkaantumisessa on ollut uusia ja osin epätoivottavia piirteitä viime vuosina

Suomalaisten kotitalouksien velkaantumisessa on havaittavissa uusia piirteitä, joihin nykyisillä makrovakausvälineillä on vaikea puuttua. Käytössä oleva lainakatto kohdistuu vain asuntolainoihin ja niiden vakuuksiin. Se ei kohdistu esimerkiksi taloyhtiölainoihin, joissa luotonottajana on asunto-osakeyhtiö, mutta jonka lainoista viime kädessä vastaavat yhtiön kaikki osakkaat yhteisvastuullisesti. Taloyhtiölainoilla on perinteisesti rahoitettu kiinteistön peruskorjauksia, mutta viime vuosina niitä on käytetty enenevässä määrin myös uudiskohteissa asutosijoittamisen ja oman asunnon oston rahoitusmuotona. Arvioiden mukaan uusista taloyhtiölainoista noin puolet kohdistuu peruskorjauksiin ja toinen puoli uudistuotantoon. Yhtiölainojen lyhennysvapaavuosien päättymisen ja mahdollinen samanaikainen korkojen nousu ovat ongelmallinen yhdistelmä etenkin, jos lainamäärä yhtiölainaosuuksineen on suuri.

Kuvio 11.3**Taloyhtiölainojen osuus kotitalouksien kokonaisvelasta**
%

Lähde: Tilastokeskus

Valtaosa kotitalouksien kulutusluotoista on edelleen perinteisen pankkien myöntämiä. Pankkien ulkopuolisten rahoituslähteiden osuus on kuitenkin ollut digitalisaation myötä nousussa ja markkinoille on tullut uusia toimijoita, jotka tarjoavat aktiivisesti etenkin vakuudettomia korkeakorkoisia kulutusluottoja kotitalouksille. Euroopassa on ollut myös esimerkkejä asuntorahoituksen liukumisesta muille toimijoille kuin pankeille. Tähän osaan velkaantumisen kasvua ei voida vaikuttaa nykyisillä makrovakausvälineillä. Kyseiset toimijat eivät välttämättä ole edes Finanssivalvonnan valvonnassa. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa oli kesällä 2018 rekisteröityneenä 62 kuluttajalainojen tarjoavaa toimijaa, jotka eivät olleet luottolaitoksia.

Makrovakauspolitiikalla pyritään ehkäisemään vakavien kriisien syntymistä

Makrovakauspolitiikalla ja -valvonnalla pyritään ennakolta ehkäisemään koko rahoitusjärjestelmän vakaata toimintaa uhkaavien riskien kehittymistä. Pankkikriisit ja muut rahoitusjärjestelmän toiminnan vakavat häiriöt ovat aiheuttaneet suuria kustannuksia yhteiskunnalle ja erityisesti julkiselle taloudelle. Viimeaikaisia kokemuksia vakavista kriiseistä on Euroopassakin. Taustalla on usein ollut pankkien liian nopeasti kasvanut luotonanto ja sen seurauksena syntyneet arvostuskuplat asunto- tai arvopaperimarkkinoilla, liiallinen rakentaminen ja kotitalouksien kulutus velaksi. Kriisin puhkeaminen on johtanut voimakkaaseen talouden taantumaa ja julkisen talouden syviin alijäämiin.

Suomen makrovakausviranomaisena on Finanssivalvonnan johtokunta, joka tarkastelee maamme rahoitusjärjestelmän makrovakauden tilaa ja näkymiä neljä kertaa vuodessa.

Tarkastelun perusteella se päättää mahdollisista makrovakaustoimista asiantuntijavalmistelun pohjalta. Päätös alistetaan Euroopan keskuspankin arvioinnille.

Käytössä olevat makrovakausvälineet kohdistuvat pääasiassa pankkeihin

Makrovakausvälineistöllä pyritään vastaamaan rahoitusjärjestelmän suhdannesidonnaisiin tai rakenteellisiin riskeihin. Välineillä pyritään vaikuttamaan mahdollisimman suoraan arvioituun tai havaittuun riskiin jo ennen mahdollisen kriisin syntyä. Makrovakausvälineiden rinnalla voidaan käyttää lisäksi pankkien harkinnanvaraisia vakavaraisuusvaatimuksia. Makrovakaustoimenpiteet kohdistetaan kaikkiin pankkeihin tai tiettyyn osaan niistä.

Suhdannesidonnaisia makrovakausvälineitä ovat vastasyklinen pääomapuskuri, sitova enimmäislautotusuhde asuntoluotoille (lainakatto) ja kiinteistövakuudellisten luottojen korkeammat riskipainot pankkien vakavaraisuuslaskennassa. Rahoitusjärjestelmän rakenteellisia riskejä vastaan pyritään varautumaan etenkin suurille pankeille asetettavilla lisäpääomavaatimuksilla.

Makrovakauspolitiikan haasteena ovat lyhyen aikavälin kustannukset ja vaikeasti mitattavat hyödyt

Makrovakausvälineiden sisällyttäminen lainsäädäntöön on haastavaa samoin kuin niiden käyttöönotto tarvittaessa. Välineet tyypillisesti lisäävät lyhyellä tähtämellä kustannuksia luottolaitoksille, mutta pidemmän aikavälin rahoitusvakaushyödyt ovat epävarmoja ja vaikeasti mitattavissa. Lainsäädännön valmistelun ja välineiden käyttöönoton välinen yleensä pitkähkö viive hankaloittaa välineiden oikea-aikaista käyttöä. Jotta välineet olisivat tarpeen tullen nopeasti käytettävissä, olisi niistä perusteltua säätää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. On myös huomattava, että makrovakauspolitiikkaa voidaan vastaavasti keventää esimerkiksi luottolaman uhatessa.

Makrovakausvälineistön täydentämisellä pitäisi pyrkiä vaikuttavuuteen ja kattamaan havaittuja katvealueita makrovakauspolitiikassa. Hyvin tärkeää olisi saada makrovakauden tilannekuvan muodostamisen ongelmat ratkaistua mm. velkatilastojen kattavuutta ja vertailtavuutta parantamalla. Lainsäädännössä tulisi olla välineitä otettavaksi käyttöön joustavasti, jos asiantuntija-arvio makrovakaudesta puoltaa toimenpiteitä.

Keinojen riittävyttä ei voida vielä kokemusperäisesti arvioida

Suomessa makrovakauspäätöksiä on tehty vasta alle neljän vuoden ajan. Välineistö on myös täydentynyt vaihteittain ja yksittäisten välineiden vaikutusviiveet vaihtelevat. Sitä luotettavaa arviointia käytössä olevien makrovakausvälineiden riittävydestä ei vielä voida tehdä kokemusperäisesti. Edellä olevan keskustelun pohjalta voidaan kuitenkin

tehdä arvio, että välineet eivät tällä hetkellä kata riittävän hyvin kotitalouksien velkaantumisen lähteitä.

Miten nykyistä makrovakauseräpolitiikan välinepakkia voitaisiin täydentää?

Makrovakauseräpolitiikan tueksi pitäisi voida muodostaa kattava, luotettava ja mahdollisimman ajantasainen kokonaiskuva kotitalouksien velkaantuneisuuden ja velanhoidon tasosta sekä niiden jakaumista varallisuuden ja tulojen mukaan. Pitäisi myös löytää keinoja, joilla voitaisiin kattavammin vaikuttaa kuluttajan kokonaisvelkaantumisen ja velanhoidon määriin ennakolta, ennen kuin ne nousevat hallitsemattomille tasoille. Säännösten tulisi myös selkeämmin kannustaa kaikkia luotonantajia arvioimaan asianmukaisesti asiakkaan todellinen velanhoidokyky.

Positiivinen luottotietorekisteri voisi pienentää kotitalouksien ylivelkaantumisen riskiä olennaisesti etenkin, kun luotonantajalla olisi velvollisuus tarkistaa luotonhakijan tiedot rekisteristä ja toisaalta luovuttaa siihen luottopäätöksensä tiedot. Tämä kaikki luotto- ja velanhoidotiedot sisältävä rekisteri olisi tarkoitus yhdistää Verohallinnon ylläpitämään tulorekisteriin, jolloin luotonantajalla olisi kattavat tiedot luotonhakijan tilanteesta. Rekisteri voi myös parantaa kotitalouden kykyä hallita omaa talouttaan. Ongelma on luottotietorekisterin hidas käyttöönotto, koska nykyarvion mukaan se olisi käytössä vasta v. 2023.

Yrityksillä, jotka myöntävät kuluttajaluottoja, mutta eivät ole pankkeja, tulisi olla raportointivelvollisuus myöntämistään luotoista ja niiden ehdoista. Voittaisiin myös harkita, tulisiko näiden yritysten olla samalla tavalla valvottuja kuin pankkien tai muutoin saada makrovakauserävälineiden soveltamisalan piiriin.

Tällä hetkellä Suomessa käytössä olevista makrovakauserävälineistä vain lainakatto kohdistuu luotonhakijaan ja koskee pelkästään asuntolainaa. Muita luotonhakijaan kohdistuvia ja kansainvälisesti jo käytössä olevia välineitä voisivat olla tuloihin sidotut kokonaisvelan tai velanhoidotien enimmäistasot, lyhennysvelvoitteet tai takaisinmaksuaikojen rajoitteet.

Suomessa voitaisiin harkita lisäksi uudiskohteiden taloyhtiölainojen riskipainojen korottamista pankkien vakavaraisuuslaskennassa, yhtiölainojen lyhennysvapaiden rajoittamista tai yhtiölainan enimmäiskoon rajoittamista suhteessa asunnon velattomaan hintaan. Peruskorjauksiin käytettävät lainat eivät ole tässä mielessä ongelma, koska kiinteistön arvo lähtökohtaisesti nousee korjauksen myötä.

Pankkien oma arvio luotonhakijan maksuvarasta on luonnollisesti keskeisin riskienhallintakeino kotitalouksien tasolla. Finanssivalvonnan tulisi varmistaa, että maksuvaran laskenta kattaa suosituksen mukaisesti kotitalouden kaikki velanhoidotien mukaan lukien

yhtiölainan hoitokulut. Asiakkaan velanhoitokyvyn huolellinen varmistaminen eri tilanteissa tulisi olla kaikkia luotonantajia sitova periaate.

11.3 Valtiontakausten ja -takuiden riskienhallintaa tulisi kehittää

- Valtiontakaukset ja -takuut ovat kasvaneet Suomessa voimakkaasti ja ne ovat korkealla tasolla EU-vertailussa.
- Valtiontakausten ja -takuiden keskittyneisyys lisää niihin liittyviä riskejä.
- Nykyiset kansalliset finanssipolitiikan säännöt tai EU-säännöt eivät rajoita valtiontakaus ja -takuuvastuiden kasvua lainkaan.
- Valtiontakaus ja -takuuvastuiden riskienhallinta vaatii kehittämistä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää vastuiden myöntämismenettelyjen asianmukaisuuteen ja yhdenmukaisuuteen yli hallinnonalojen. Lisäksi tulisi harkita menettelyjä valtiontakauksiin ja -takuihin liittyvien riskien rajaamiseksi.
- Takausmaksujen käytön kattavuutta tulee lisätä.

Valtion myöntämät takaukset ja takuut kasvaneet voimakkaasti

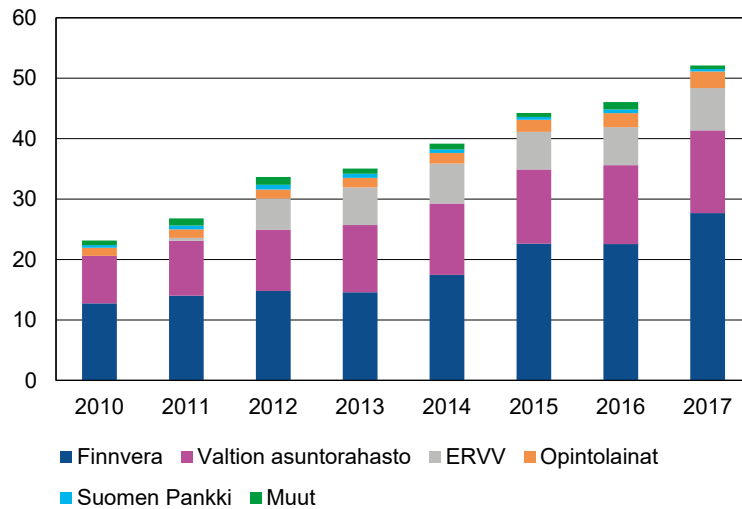
Valtiontakausten ja -takuiden voimassa oleva määrä on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosien aikana. Vielä vuonna 2010 takausten ja takuiden määrä oli 23,1 mrd. euroa, kun vastaava luku vuoden 2017 lopussa oli 52,1 mrd. euroa. Suurimmat valtiontakaus- ja takuuvastuut³⁷ liittyvät Finnveran vientitakuutoimintaan, kansainvälisten rahoituskriisien hallintaan sekä asuntorahoitukseen (ks. kuvio 11.4).³⁸

37 Valtiontakauksella tarkoitetaan valtion oikeudellista sitoutumista vastuuseen toisen tahon velasta. Valtiontakauksella puolestaan tarkoitetaan valtion oikeudellista sitoutumista korvata tietyistä toiminnoista aiheutuvat tappiot ja menetykset.

38 Kuviossa vastuiden luonteet poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) kautta Suomi osallistui yhdessä muiden euromaiden kanssa yhteisiin ponnisteluihin eurokriisin taltuttamiseksi. ERVV:hen liittyvät vastuut eivät enää jatkossa kasva, koska välineestä ei ole voinut myöntää uutta rahoitustukea 30.6.2013 jälkeen. Vientirahoitus on taas nähtävissä tiukemmin kansalliseen päätöksentekoon kuuluvana, ja siihen liittyvät vastuut ovat jatkuvasti kasvaneet.

Kuvio 11.4
Valtiontakausten ja -takuiden kannan kehitys

mrd. euroa

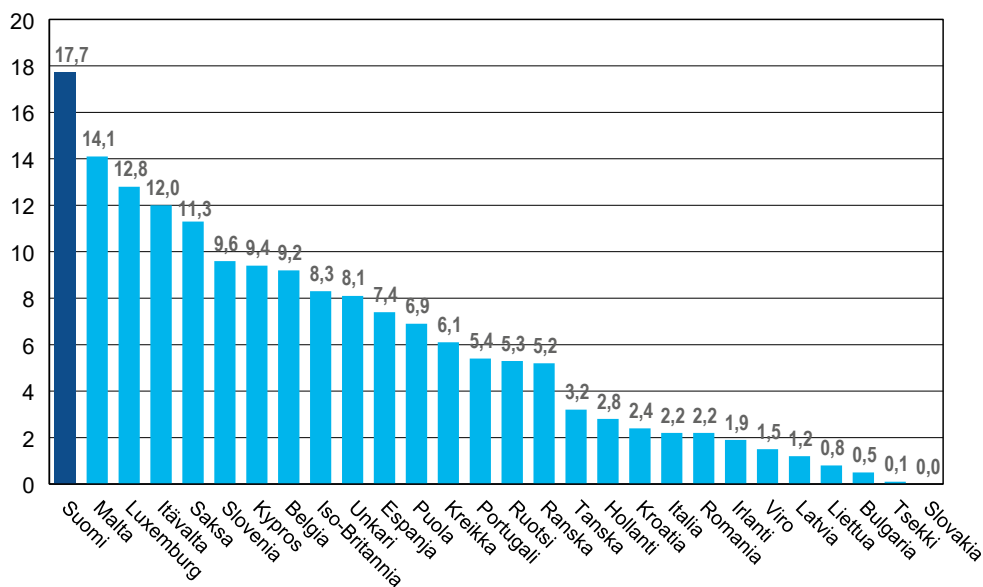


Lähde: Valtiokonttori

EU-vertailussa Suomi on kärjessä valtiontakausten määrässä ja kasvussa

Valtiontakausten määrä suhteessa kansantalouden kokoon on Suomessa eurooppalaisittain korkealla tasolla (ks. kuvio 11.5). Eurostatin keräämien tietojen mukaan vuonna 2016 Suomen valtiontakausten nimellisarvo suhteessa BKT:hen oli 17,7 %, mikä on EU-maiden korkein. Suomen ero verrokkimaihin on merkittävä. Esimerkiksi Saksassa vastaava luku on 11,3 %, Ruotsissa 5,3 % ja Tanskassa 3,2 %.

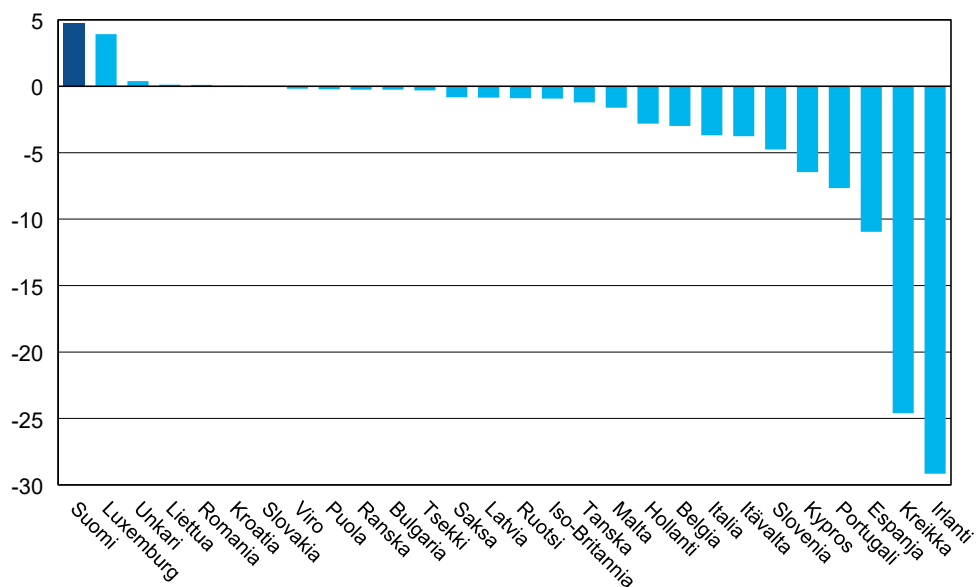
Kuvio 11.5
Valtiontakaukset 2016
 suhteessa BKT:een, %



Ei sisällä Euroopan väliaikaisen rahoitusvakausvälineen vastuita.

Lähde: Eurostat

Kuvio 11.6
Valtiontakauksen BKT-suhteen muutos 2013-2016
 %-yksikköä



Ei sisällä Euroopan väliaikaisen rahoitusvakausvälineen vastuita.

Lähde: Eurostat

Myös valtiontakausten kannan kasvu on ollut Suomessa viime vuosina nopeinta EU-alueella (ks. kuvio 11.6). Tarkasteluajanjaksolla 2013–2016 valtiontakausten suhde BKT:hen kasvoi Suomessa 4,7 prosenttiyksikköä, kun toisena tilastossa olevassa Luxemburgissa takauskanta kasvoi 3,9 prosenttiyksikköä. Muissa EU-maissa kanta suhteessa BKT:hen pieneni tai pysyi likimain ennallaan tarkastelujaksolla.

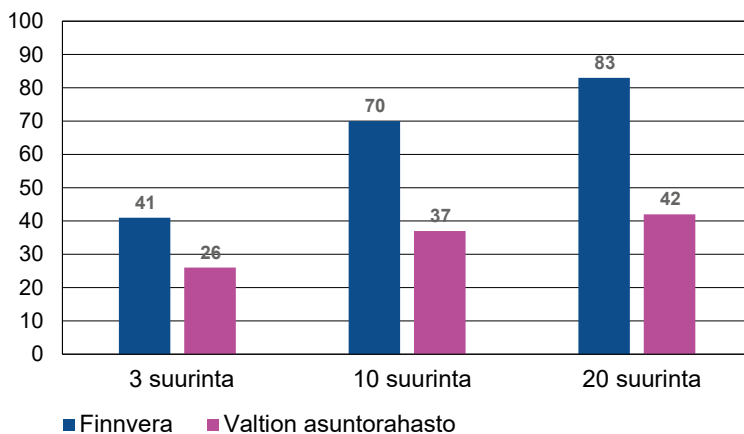
Pääomavastuut kasvattavat edelleen valtion ehdollisia vastuita

Todellisuudessa valtion avoimet ehdolliset vastuut ovat vielä merkittävästi suuremmat kuin edellä kuvatuista valtiontakauksista ja -takuista muodostuvat vastuut, sillä valtio on sitoutunut myös mm. pääomavastuuihin. Niillä tarkoitetaan kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavia pääomia, joita voidaan joutua maksamaan rahoituslaitoksen tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi. Nämä vastuut ovat olleet viime vuosina voimakkaassa kasvussa erityisesti johtuen Euroopan vakausmekanismin perustamisesta. Pääomavastuiden huomioiminen lisää Suomen ehdollisia vastuita n. 18 mrd. eurolla. Pääomavastuut on hyvä kuitenkin erottaa valtiontakauksista- ja takuista, sillä pääomavastuissa kansallinen päätöksenteko ei ole niin voimallisesti läsnä kuin valtiontakauksissa ja -takuissa.

Riskejä lisäävät ehdollisten vastuiden keskittyneisyys sekä valtion yleinen velkaantuneisuus

Valtiontalouden riskejä lisää se, että valtiontakaukset ja -takuut ovat voimakkaasti keskittyneet tietyille asiakkaille ja toimialoille (ks. kuvio 11.7). Esimerkiksi Finnveran kohdalla vuoden 2017 lopussa kolmen suurimman ostajarahoitusta saaneen asiakkaan osuus oli 41 % yhtiön voimassaolevista vientitakuiden ja erityistakausten kokonaismäärästä. Valtion asuntorahaston kolme suurinta asiakasta kattoivat vastaavasti 26 % vastuukannasta.

Kuvio 11.7
Finnveran ja Valtion asuntorahaston vastuiden asiakaskeskityneisyys
 vuoden 2017 lopun tilanne, %



Valtion asuntorahaston osalta kuviossa on laskettu yhteen sekä suora lainoitus että takausvastuut.
 Lähde: Valtiokonttori ja Finnvera

Vuonna 2017 kansainvälinen arviointiryhmä julkaisi raporttinsa, jonka tehtävänä oli arvioida vienninrahoitusjärjestelmän toimivuutta, vaikuttavuutta ja riskejä (ATRx ym., 2017). Raportissa todettiin vienninrahoituksen kasvavien vastuiden ja niiden keskittymien tekemän järjestelmästä haavoittuvaisen.

Ehdollisten vastuiden riskejä arvioitaessa tulee huomioida myös yleisemmin julkisen talouden tila. Samaan aikaan kun Suomen ehdolliset vastuut ovat merkittävästi kasvaneet, on myös valtion velka euromääräisesti tarkasteltuna lähes kaksinkertaistunut. Myös suhteessa talouden kokoon velka on kasvanut merkittävästi. Yleisen talouskehityksen, valtionvelan ja ehdollisten vastuiden välinen keskinäisriippuvuus lisää ehdollisiin vastuisiin liittyviä riskejä. Vakava makrotalouden häiriö voisi johtaa tilanteeseen, jossa ehdolliset vastuut laukeavat samanaikaisesti, kun valtion kyky kantaa toteutuvat riskit olisi heikentynyt.

Suomen ehdolliset vastuut ja niihin liittyvät riskit ovat herättäneet huomiota

Monet toimijat ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota Suomen ehdollisten vastuiden korkeaan tasoon ja nopeaan kasvuun. Ehdollisten vastuiden kehityksestä ja niiden riskeistä on vuodesta 2015 lähtien raportoitu vuosittain ilmestyneessä valtiovarainministeriön riskikatsauksessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto puolestaan arvioi helmikuussa 2018 Suomen ehdollisten vastuiden hallinnan edellytyksiä (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2018). Tarkastuksen keskeisin kysymys koski sitä, onko ehdollisten vastuiden hallinta riittävän kattavasti huomioitu finanssipolitiikan valmistelussa ja ohjauksessa. Tarkastus havaitsi tältä osin puutteita. Ehdollisiin vastuisiin liittyvien riskien toteutumisen

menovaikutuksista ei tehdä kattavia arvioita. Riskien arviointi on virastokohtaista, eikä riskianalyysejä vähimmäistietovaatimuksia ole määritelty.

Euroopan komissio on kiinnittänyt huomiota ehdollisiin vastuisiin arvioidessaan Suomen talouden tilaa ja finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista (Euroopan komissio, 2017b). Komissio nosti raportissaan toukokuussa 2017 esille Suomen julkisyhteisöjen myöntämien takausten korkean BKT-suhteen verrattuna muihin EU:n jäsenvaltioihin.

Myös luottoluokittajat ovat esittäneet huomioita Suomen ehdollisista vastuista arvioidessaan Suomen taloutta ja julkisen talouden kestävyttä. Esimerkiksi Fitch mainitsi raportissaan elokuussa 2018 ehdollisten vastuiden korkean tason yhdeksi Suomen julkisen talouden heikkouksista (FitchRatings, 2018).

Kansalliset finanssipolitiikan säännöt tai EU-säännöstö eivät rajoita ehdollisten vastuiden kasvua

Suomen nykyiset finanssipolitiikan säännöt, joilla pyritään rajoittamaan julkisen talouden menojen kasvua, eivät sisällä rajoituksia ehdollisten vastuiden kehitykselle. Myöskään valtion budjetin laadinnassa ehdollisiin vastuisiin liittyviä kustannuksia ei täysimääräisesti huomioida.

Sama koskee EU-säännöstöä. Vakaus- ja kasvusopimuksessa sekä budjettikehysdirektiivissä on ehdollisten vastuiden raportointia koskevia vaatimuksia, mutta vastuiden määrälle tai niiden kasvulle ei niissä ole asetettu rajoitteita. EU-säännöstöt eivät myöskään velvoita tuottamaan kokonaistietoa ehdollisten vastuiden riskeistä ja vaikutuksista valtion kykyyn huolehtia lauenneisiin vastuisiin liittyvistä kustannuksista.

Valtiontakausten ja -takuiden hallitsematon kasvu on riski vakaalle talouskehitykselle ja julkiselle taloudelle

Valtiontakaukset ja -takut ovat taloudellisilta ominaisuuksiltaan velan kaltaisia vastuita. Tutkimuksissa on havaittu, että valtion korkea velkaantuminen heikentää pidemmän aikavälin talouskasvua.

Vastaavalla tavalla ehdollisten vastuiden riskit ja haitalliset vaikutukset julkiseen talouteen ja talouskehitykseen kasvavat vastuiden määrän kasvaessa. Kuten edellä on esitetty, ehdolliset vastuut ovat Suomessa voimakkaasti kasvaneet viime vuosina ja ne ovat kansainvälisessä vertailussa korkealla tasolla. Ehdollisten vastuiden laukeaminen voikin nykyoloissa heikentää valtiontalouden tilaa ja sen toimintaedellytyksiä pahimmillaan merkittävästi. Tämän vuoksi näihin vastuisiin sisältyviä riskejä, odotettuja kustannuksia ja tuottoja tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin valtiontalouden kestävyden näkökulmasta.

Valtiontakausten ja -takuiden arviointi- ja käsittelyprosessia tulee parantaa

Kansainvälisten järjestöjen katsauksissa (esim. Cebotari, 2008) ehdollisten vastuiden hallinnasta nostetaan esille, että ehdollisiin vastuihin liittyviä riskejä voidaan pienentää perusteellisen ja huolellisen arviointi- ja käsittelyprosessin avulla. Päätöksenteon tukena tulisi olla mahdollisimman kattavat arviot ehdollisten vastuiden riskeistä ja kustannuksista. Edelleen takausta hakevan tulisi pystyä selkeästi osoittamaan se markkinapuute, jonka olemassaololla tarve takauksen myöntämiselle voitaisiin perustella. Arviointijärjestelmän tulisi myös olla systemaattinen siten, että kaikkia hankkeita kohdeltaisiin arviointiprosessissa samalla tavalla ja samoin kriteerein.

Suomen nykykäytäntö valtiontakausten arviointi- ja käsittelyprosessin osalta ei vastaa edellä kuvattuja hyviä käytänteitä. Ehdollisten vastuiden riski- ja kustannusarvioiden kattavuudessa on vaihtelua. Niitä arvioidaan virastokohtaisesti ja kokonaiskuva ehdollisiin vastuihin liittyvistä riskeistä ja niiden hallinnasta on puutteellinen. Ehdollisten vastuiden käsittelyprosessit ja niihin liittyvät riskienhallintatoimenpiteet tulisikin käydä kattavasti läpi. Tämän perusteella tulisi ottaa käyttöön toimenpiteet, joilla parannetaan riskienhallintaa koko valtiontalouden tasolla. Päätöksenteon tueksi tulisi esimerkiksi määritellä vähimmäistietovaatimukset ehdollisiin vastuihin sisältyvistä ja julkisen talouden kestävyyskannalta merkittävistä riskeistä.

Takaus- ja takuuvaltuuksien käytön kokonaiskustannuksia ei tällä hetkellä huomioida täysimääräisesti talousarvioissa. Sama koskee kehysmenettelyä. Tämä luo osaltaan kannustimet ehdollisten vastuiden käyttämiseen talousarvioon sisällytettävien menojen sijasta, vaikka menettely ei taloudellisessa mielessä välttämättä olisi pidemmällä aikavälillä mielekäs. Osana valtiontakausten ja -takuiden arviointi- ja käsittelyprosessin kehittämistä tulisikin harkita menettelyjä ja vaihtoehtoja takauksiin ja takuusiin liittyvien riskien rajaamiseksi.

Valtiotakausten ja -takuiden raportoinnin ja seurannan kehittämistä tulee jatkaa

Takausten myöntämiseen liittyvien riskienhallintamenettelyiden kehittämisen lisäksi tulisi jatkaa valtiontakausten ja -takuukannan raportoinnin ja seurannan kehittämistä. Valtiokonttoriin on jo keskitetty viime vuosina neljännesvuosittainen takaustietojenkeruu ja -hallinta. Näiden toimintojen vakiinnuttua kehitystyötä tulisi jatkaa, jotta valtiontakauksiin ja -takuihin liittyviä riskejä voitaisiin *kokonaisuutena* tarkemmin tarkastella. Tämä palvelisi myös valtiontakausten arviointi- ja käsittelyprosessin tietotarpeita.

Takausmaksun perimättä jättämiseen tulee suhtautua tiukemmin

Voimassa olevan lain mukaan eduskunnan antaman suostumuksen perusteella myönnettävästä valtioneuvoston perustamasta takausmaksusta peritään takausmaksu. Valtioneuvosto voi kuitenkin erityisistä syistä päättää olla määräämättä takausmaksua. Näitä erityisiä syitä ei ole tarkemmin määritelty, mutta esimerkiksi rahoituskustannusten pienentämistä takausten avulla ei voida pitää tällaisena syynä. Tästä huolimatta erityisten syiden on katsottu olleen käsillä lähes kaikissa säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa. Maksun avulla voidaan kuitenkin ohjata takauksen saajaa ottamaan takaukseen liittyviä riskejä ja kustannuksia huomioon omassa päätöksenteossaan. Siten takausmaksun perimättä jättämiseen tulisi suhtautua nykyistä tiukemmin.

Takausmaksujen perimisen kattavuutta tulee laajentaa

Takausmaksujen perimisen kattavuutta tulisi laajentaa yksittäisten takauspäätösten lisäksi myös erityislakien osalta. Suurin ilman takausmaksuja oleva erityislainsäädäntöön perustuva takausten osa-alue on vuokra- ja asumisoikeustalojen rakentamiseen myönnettävä täytetakaussellinen korkotukilainoitus.³⁹ Uusia korkotukilainoja vuokra- ja asumisoikeustalojen rakentamiseen on viime vuosina myönnetty keskimäärin noin 1,1 mrd. euroa vuodessa. Pääosa uustuotantoon myönnettyistä lainoista kohdistuu kasvukeskuksiin. Tästä huolimatta valtion voidaan katsoa kantavan rahoituksessa takaajana luottoriskiä, kun otetaan huomioon korkeat lainoitusasteet sekä pitkät laina-ajat ja takapainotteiset lyhennysohjelmat.⁴⁰

Sosiaalisessa asuntorahoituksessa ei lähtökohtaisesti ole katsottu olevan syytä valtioneuvostonkinäkökulman arviointiin, joten takausmaksulle ei tästä syystä ole nähty tarvetta. Tässäkin kohtaa takausmaksu kuitenkin ohjaisi toimijoita selvittämään nykyistä aktiivisemmin markkinaehtoisen rahoituksen mahdollisuutta. Erityisryhmien asumista tukevien kohteiden rahoitus voisi olla tästä poikkeus, koska niiden tukemista voidaan useimmissa tapauksissa perustella osoitettavissa olevalla markkinaputteilta.

39 Tällä hetkellä asuntorahoituksessa peritään kertamaksuna takausmaksu yksityishenkilöiden asuntolainojen rajatuista täytetakauksista (kertamaksu 2,5 %) sekä yhteisölainoissa pelkistä takauslainoista ilman korkotukea (kertamaksu 0,5 %) ja konvertointitakaustalainoista (kertamaksu 0,5 %).

40 Vuokratalojen rakentamislainat ovat maksimissaan 95 % rakentamis- ja tonttikustannuksista. Asumisoikeustalojen kohdalla vastaava luku on 85 %. Laina-ajat ovat pisimmillään 45 vuotta.

11.4 Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuus on turvattava digitalisoidussa yhteiskunnassa

- Riippuvuus digitaalisista palveluista sekä tietoverkkojen ja tietojärjestelmien toimivuudesta lisääntyy. Digitaalisesta ympäristöstä riippuvan toiminnan jatkuvuutta vaarantavat uhkat monipuolistuvat ja lisääntyvät.
- Luottamusta digitalisoidussa yhteiskunnassa ylläpidetään kaikissa tilanteissa toimivilla, turvallisilla palveluilla, varmistetulla infrastruktuurilla ja tietosuojasta ja -turvallisuudesta huolehtimalla.
- Yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten tietojen, tietoverkkojen ja tietojärjestelmien toiminnan turvaaminen edellyttää jatkuvaa ja koordinoitua kehittämistä. Yhteisten palveluiden ja infrastruktuurin tasapainoinen kehittäminen varmistetaan tehokkaimmin keskitetyllä rahoituksella.
- Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvien palveluiden ja palvelutuotannon järjestämisestä on tehtävä kansalliset linjaukset. Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisen yhteistyö- ja liiketoimintamalleja on kehitettävä hallinnon ja yritysten yhteistoimintana.

Digitalisaatio on yhteiskunnan uudistumisen mahdollistaja, jos siihen liittyvät riskit pystytään hallitsemaan

Teknologian kehittymisen myötä yhä syvenevä ja samalla eri toimialueille laajentuva digitalisoituminen ja keskinäisriippuvuus, tekoäly, esineiden internet, robotisaatio sekä uudet palveluntuotantomallit muuttavat sekä yhteiskuntaa että tapaa elää, toimia ja tehdä työtä. Tämän seurauksena on se, että julkisen hallinnon, yritysten ja yksittäisten kansalaisten tarvitsemat palvelut sekä toimintaprosessit ovat yhä enemmän riippuvaisia digitaalisen ympäristön toiminnasta.

Yhteiskunnassa tapahtuvan muutoksen avulla Suomella on edellytykset nousta tiedon hyödyntämisen edelläkävijäksi ja löytää uusia keinoja julkisen talouden kestävyysvajeen pienentämiseksi sekä suomalaisten yritysten kilpailukyvyn parantamiseksi. Suomalaisen luottamusyhteiskunnan, hyvän hallinnon, korkean osaamistason sekä olemassa olevien rekisterien ja muiden tietovarantojen hyödyntämisen turvaamisen lisäksi yritysten toimintaedellytysten ja tutkimus- ja kehitystoiminnan turvaaminen luovat pohjan kehityksen varmentamiselle.

Luottamus toisiin ihmisiin, yhteiskuntaan ja sen instituutioihin on keskeinen yhteiskuntaa koossa pitävä voima ja suomalaisen yhteiskuntamallin perusta. Luottamuksen rakentaminen ja ylläpitäminen ovat entistä tärkeämpiä kansalaisten, viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisen toiminnan ja yhteistyön mahdollistajana. Luottamusyhteiskunta on mahdollistanut laadukkaat julkiset palvelut, jotka perustuvat viranomaisten oikeuteen

saada kattavasti kansalaisia koskevia tietoja. Nopea teknologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen murros haastaa kuitenkin jaettuihin arvoihin ja ennustettavuuteen perustuvan suomalaisen luottamuksen. Monimutkaisessa, dynaamisessa ja tiiviisti kytkeytyneessä toimintaympäristössä luottamuksen rakentaminen on työlästä. Luottamus voidaan menettää hetkessä, jos digitaalisen toimintaympäristön ja digitaalisten palveluiden toimintaa ei varmisteta riittävällä tasolla kaikissa tilanteissa.

Luottamuksen merkitys korostuu myös kansainvälisessä ja tietointensiivisessä verkostotaloudessa, joka rakentuu toimiville tietoverkoille, teknologiavälitteiselle kommunikaatiolle ja hyödyntää laajasti sähköisiä palveluita ja tekoälyn mahdollisuuksia. Tietoverkkojen ja digitaalisten palveluiden turvallisuudesta, osaamisesta ja turvallisuuskulttuurista sekä lainsäädännön kehittämisen ja toimeenpanon nopeudesta huolehtiminen mahdollistavat sen, että luottamus Suomeen investointikohteena ja yhteistyökumppanina säilyy.

Luottamusta voidaan rakentaa ja se voidaan säilyttää, kun digitaalista yhteiskuntaa rakennetaan kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti, jossa turvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä.

Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen edellyttää strategisia linjauksia ja keskitetysti ohjattua kehittämistä

Toimintaan vaikuttavat tekniset ongelmat ja häiriöt, luonnonilmiöt sekä eri tavoin tapahtuva vaikuttaminen edellyttävät jatkuvaa ja kriittisten toimintojen osalta keskitetysti ohjattua toimintavarmuuden kehittämistä. Nykyinen toimialakohtaisesti tapahtunut kehittäminen tilanne ei ole johtanut haluttuun lopputulokseen. Yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten tietovarantojen, tietoverkkojen ja palveluiden kehittämistä ei ole ohjattu ja resursoitu keskitetysti eikä kehittämisen tavoitetilaa ole selkeästi asetettu.

Yhteiskunnallinen keskustelu digitaalisen toimintaympäristön turvallisuudesta ja siinä esiintyvien uhkien torjunnasta on painottunut operatiivisen tason toiminnan kehittämiseen, nykyisten tiedostettujen uhkien ja häiriöiden hallitsemiseksi. Erityisesti on korostettu havainnointi- ja häiriöiden hallintakyvyn kehittämistä sekä tietosuoja ja tietoturvakysymyksiä. Keskustelua ja tutkimusta tulisi suunnata vahvemmin siihen, mikä digitalisoidussa ja verkottuvassa yhteiskunnassa on sellaista digitaaliseen toimintaympäristössä riippuvaista toimintaa, johon liittyy erityinen jatkuvuuden turvaamisen tarve ja kansallisen hallinnan intressi. Näiden tarpeiden ja intressien perusteella tulisi laatia kehittämistä ohjaavat linjaukset uusien palveluratkaisuiden hyödyntämistä, hallinnon ja yritysten yhteistoiminnasta sekä kansainvälisestä yhteistyöstä. Linjauksilla olisi ohjattava nykyistä selkeämmin siitä miltä osin palveluita tuotetaan ja infrastruktuuria rakennetaan kansallisiin toimin ja resurssein, miltä osin tukeudutaan esimerkiksi EU:n yhteiseen kehittämiseen tai muuhun kansainväliseen yhteistyöhön ja erityisesti julkisessa hallinnossa siihen, kuinka

julkisten digitaalisten palveluiden tuotannossa tulisi ja voidaan hyödyntää erilaisia uusia palvelumalleja ja teknologin tarjoamia mahdollisuuksia. Nykykäytäntö on osoittanut sen, että hallinnon kaikkia digitaalisia palveluita ei voida eikä kannata rakentaa samoilla laatuvaatimuksilla ja palvelulupauksilla. Epärealististen palvelulupausten perusteella syntyvien väärin odotusten muodostuminen voi myös vaarantaa luottamuksen.

Yhteiskunnan turvallisuuden kannalta kriittisten toimintojen ja muiden hallinnon tehtäviin liittyvien digitaalisten palvelujen ja tietovarantojen kehittämistä ohjaavien yhteisten strategisten linjausten puuttuessa on riski, että toisiinsa verkottuneita järjestelmiä ei kehitetä tasapainoisesti toimijoiden osaoptimoidessaan oman vastuualueensa kehittämistä kustannuslähtöisesti. Digitaalisessa toimintaympäristössä toisiinsa liittyviä ja toisistaan riippuvaisia toimintoja ei voida kehittää toimintavarmiksi ymmärtämättä ja huomioimatta kokonaisarkkitehtuuria. Ilman nykyistä parempaa toiminnan kehittämisen koordinaatiota syntyy vaara siitä, että digitaalisessa yhteiskunnassa ei kyetä rakentamaan hallittuja toimintavarmojä kokonaisuuksia vaan kokonaisuus korruptoituu ja edes merkittävät yksittäiset panostukset toimintavarmuuteen ja turvallisuuteen eivät tuota haluttua tulosta.

Yhteiskunnan toimintavarmuuden varmistamiseksi digitaalisessa toimintaympäristössä selkeytetään vastuita ja strategista johtamista, tarvittaessa rakenteita muuttamalla. Laaditaan strategiset linjaukset, joilla annetaan perusteet toiminnan jatkuvuuden kehittämiseksi digitaalisessa yhteiskunnassa ja hallinnossa. Linjauksissa määritetään mille tasolle kansallinen kyvykkyys rakennetaan ja mitkä ovat sellaisia kriittisiä digitaalisia palveluita, tietoa ja infrastruktuuria, johon liittyy erityiset kansalliset hallinnan ja turvaamisen vaatimukset. Kootaan tietopohja yhteiskunnan kriittisten tietojärjestelmien, tietovarantojen sekä tietoverkkojen pitkän aikavälin kehittämistarpeista sekä laaditaan linjaukset keskitetyllä rahoituksella toteutettavan kehittämisohjelman käynnistämiseksi.

Digitaalisen toimintaympäristön häiriöihin on varauduttava ja häiriöiden hallintakykyä on edelleen kehitettävä

Yhteiskunnan eri toimintoihin, hallintoon, ihmisiin, yrityksiin, tietoon, omaisuuteen, infrastruktuuriin ja maineeseen kohdistuvat kyber- ja informaatiovaikuttamisen muodot lisääntyvät jatkuvasti. Tietoliikenteen, tietojärjestelmien ja viestinnän toimintavarmuudesta huolehtiminen on nykyaikaisen yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan, turvallisuuden ja kansalaisten toimeentulon välttämätön edellytys. Tämän kehityksen vuoksi varautumista yhteiskunnalle välttämättömien tietoteknisten järjestelmien ja rakenteiden toimivuuteen digitaalisen toimintaympäristön ja palveluiden häiriötilanteissa tulee tehostaa jo normaalioloissa.

Toimintakyvyn turvaamisessa ovat yhä tärkeämmässä asemassa teknisen turvallisuuden ja toimintavarmuuden lisääminen, yhteiskunnan häiriön- ja kriisinsietokyvyn kasvattaminen sekä kansalaisten tietoisuuden vahvistaminen. Uhkien ja tahallisen vaikuttamisen havainnointi- ja analysointikykyä toiminnan kannalta kriittisissä tietojärjestelmissä ja tietoliikenneverkkoissa tulee kehittää. Tavoitteena on, että erilaiset digitaalisessa toimintaympäristössä toimintaan kohdistuvat turvallisuusriskit, kyetään havaitsemaan ja tunnistamaan ja tarvittavat toimenpiteet käynnistämään, jotta kriittinen toiminta voi jatkua kaikissa tilanteissa. Verkottuneessa yhteiskunnassa tämä edellyttää myös nykyistä parempaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Yhteiskunnan turvallisuuden kannalta kriittisiin toimintoihin liittyvät julkisen hallinnon ICT-palvelut ja tietovarannot tunnistetaan ja niiden toimintavarmuus turvataan

Yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille välttämättömien tietovarantojen, digitaalisten palveluiden ja infrastruktuurin tunnistaminen ja luokittaminen on edellytys sille, että jatkuvuuden ja turvallisuuden turvaamisen käytettävät resurssit voidaan kohdentaa oikein. Tunnistamisen osalta keskeiseksi haasteeksi muodostuu yhtenäisten luokituskriteerien puute, joilla voitaisiin kriittisiä palveluja luokitella ja priorisoida. Luokitteluvälineiden kirjavuus heijastuu käytäntöjen moninaisuudeksi, jonka seurauksena erityisesti arkipäivän toiminta nousee keskeiseksi kriteeriksi kriittisten järjestelmien luokittelussa, elintärkeiden toimintojen turvaamistarpeiden ja toiminnan jatkuvuuden turvaamisen sijaan.

Jatkuvuuden turvaamisen kehittämisen kannalta on keskeistä kartoittaa nykytilanne yhteisen tietopohjan luomiseksi sekä kehittämistoimien oikein kohdentamiseksi. Tämän edellytyksenä on, että laaditaan ja otetaan käyttöön, palveluiden ja tietojärjestelmien kriittisyyden luokitusjärjestelmä sekä arvioidaan kriittisten palveluiden, tietojärjestelmien ja tietoliikenneverkkojen vaatimustenmukaisuuden nykytilanne. Lisäksi tarvitaan pitkän aikavälin kehittämissuunnitelma kriittisten palveluiden, tietojärjestelmien ja tietoliikenneverkkojen vaatimustenmukaisuuden parantamiseksi ja olemassa olevan korjausvelan hallitsemiseksi.

Digitalisoituvassa yhteiskunnassa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta kriittiset toiminnot tukeutuvat yhä laajemmin samoihin tietoliikenneverkkoihin ja muuhun infrastruktuuriin kuin muut yhteiskunnan toimijat. Tämä on kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen ratkaisu mutta edellyttää sitä, että erilaisissa häiriötilanteissa viranomaisille ja niitä tukeville muille toimijoille on turvattu toimintaedellytykset yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyen. Valtiovarainministeriön johtamana on käynnistetty hanke viranomaisten ja niitä tukevien toimijoiden toimintaedellytysten turvaamiseksi aikakriittisessä viestinnässä ja toiminnassa kaupallisten tietoliikenneverkkojen häiriötilanteissa. Hankkeen tavoitteena on nykyisen viranomaisradioverkon (VIRVE) korvaaminen uudella palvelukokonaisuudella vuoteen 2025 mennessä.

Uuden palvelun edellyttämät lakimuutokset hyväksyttiin eduskunnassa 17.12.2018. Lakimuutoksilla mahdollistetaan etuoikeutettu laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu, jolla turvataan viranomaisviestintä muun muassa onnettomuus- ja häiriötilanteissa myös silloin kun tietoliikenneverkot ruuhkautuvat tai eivät muutoin ole normaalisti käytössä. Uudessa ratkaisussa yhdistetään valtion ja yksityisen sektorin teletoiminnan voimavaroja kustannustehokkaalla tavalla. Palvelun rakentamiseen liittyen laajennetaan matkaviestintäverkon maantieteellistä peittoa, jolla parannetaan kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen mahdollisuuksia hyödyntää yhteiskunnan digitaalisia palveluita ja taataan osaltaan yhdenvertaiset toiminta edellytykset hyödyntää muita digitaalisen yhteiskunnan mahdollisuuksia myös niillä alueilla, jossa viestintäverkot eivät sitä nykyään täysimääräisesti mahdollista.

Digitaalisen toimintaympäristön turvallisuuden, turvallisuuskulttuurin ja -osaamisen ja kansallisen digitaalisen liiketoiminnan kehittämisen koordinaatiota on parannettava

Yhteiskunnan ja julkisen hallinnon kyberturvallisuuden, julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden ja Suomen tietoturvallisuuden parantamiseksi on käynnissä laadittuihin strategioihin perustuvaa kehittämistoimintaa. Kehittämisen toimeenpano on käynnistetty toimiala- ja sektorivastuiden mukaisesti, mutta se ei kaikilta osin ole edennyt halutulla tavalla.

Kyberturvallisuuden kehittämisellä turvataan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja

Suomen ensimmäinen kansallinen kyberturvallisuusstrategia julkaistiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 24.1.2013. Siinä määriteltiin ne tavoitteet ja toimintalinjat, joiden avulla vastataan kybertoimintaympäristöön kohdistuviin haasteisiin ja varmistetaan sen toimivuus. Strategiassa kuvattiin kyberturvallisuuden visio ja strategiset linjaukset sekä todettiin, että strategisten linjausten toteuttamiseksi ja vision kuvaamaan tavoitetilaan pääsemiseksi laaditaan toimeenpano-ohjelma.

Toimeenpano-ohjelma (Turvallisuuskomitea, 2017) on päivitetty vuonna 2017, se jakaantuu kolmeen tavoitealueeseen:

1. Johtamisella on varmistettu kyberturvallisuuden vision saavuttaminen
2. Yhteiskunnan digitalisoidut elintärkeät toiminnot ovat turvatut
3. Kansalaisten, elinkeinoelämän ja hallinnon kyberosaaminen edistää digitalisaation kehitystä

Ensimmäisen toimeenpano-ohjelman tavoitteita jäi toteutumatta, koska sitoutuminen toimenpiteisiin oli vaihtelevaa eikä siihen voitu vaikuttaa keskitetysti. Uuteen toimeenpano-ohjelmaan sisällytettiin vain toimia, joihin toimivaltaiset viranomaiset ja muut toimijat ovat ilmaisseet sitoutumisensa. Sitoutuminen ja käytettävissä olevat resurssit riippuvat toisistaan. Ohjelman seuranta on pyritty parantamaan, jotta valtionjohdolla olisi parempi näkökulma kyberturvallisuuden tilaan. (Valtionalouden tarkastusvirasto, 2017).

”Erot kybersuojauksen kehittämisessä selittyvät osaltaan sillä, paljonko kehittämisen edellyttämiä resursseja organisaatioilla on käytössä. Kyberturvallisuudessa tiettyjen perusasioiden tulee olla kunnossa valtion ja organisaation koosta riippumatta. Kybersuojauksen kannalta kriittisen tiedon saannin vaikeutuminen ja kybersuojausosaamisen riittämättömyys haittaavat suojautumista kyberloukkauksilta, joiden vaikutukset ovat vakavia ja laaja-alaisia.”⁴¹

Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden ohjelmalla kehitetään johdon kykyä huomioida digitaaliseen ympäristöön liittyvät riskit sekä henkilöstön osaamista

Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittäminen on käynnistynyt 2018 valtiovarainministeriön asettamassa julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisohjelmassa (JUDO). Kehittämisohjelman tavoitteena on varmistaa, että julkisen hallinnon digitaaliset palvelut toimivat ja että niihin luotetaan. Kehittämisohjelmaan on valittu tavoitteen mahdollistamiseksi kolme painoaluetta, jotka ovat 1) Digi-turvallisuuden johtamisen ja riskienhallinnan kehittäminen, 2) Osaava henkilöstö sekä 3) Uuden teknologian hyödyntäminen palveluiden ja turvallisuuden toteuttamisessa.

Ohjelman tavoitteet tukevat myös tietoturvaluuteen liittyvää arkkitehtuurityötä. Ohjelman avulla kehitetään digi-turvallisuuden kulttuuria ja vaikutusten ymmärtämistä sekä mahdollistetaan uutta teknologiaa hyödyntäviä palveluita hallinnossa.⁴²

Suomen tietoturvaluusstrategialla mahdollistetaan maailman luotetuimman digitaalisen liiketoiminnan syntyminen Suomeen

Liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla oleva Kansallinen tietoturvalustrategia painottaa kilpailukyvyyn ja vientiedellytysten varmistamiseen, EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiseen sekä yksityisyyden suojan ja muiden perusoikeuksien turvaamiseen.

41 Valtionalouden tarkastusvirasto tarkasti 2017 kybersuojauksen järjestämistä valtionhallinnossa. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtionhallinnon kybersuojaus järjestetty vaikuttavasti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Kybersuojauksella tarkoitetaan palvelujen ja järjestelmien suojaamista vihamielisiä, tietotekniikan keinoin tehtäviä toimia vastaan. Tarkastus keskittyi siihen, miten valtionhallinnon kybersuojausta ohjataan, hallitaan ja johdetaan. Tarkastuksessa analysoitiin ohjauksen tuloksellisuutta ohjaukseen ja suojausten toteuttamiseen liittyvien asiakirjojen ja haastattelujen avulla.

42 Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisohjelma

Strategia tähtää muutokseen, jonka tuloksena tietoturva on sisäänrakennettu erilaisiin järjestelmiin, päätelaitteisiin ja palveluihin. Strategialla puututaan luottamusta heikentäviin ilmiöihin, kuten tietoturvaloukkauksiin ja laajamittaisiin yksityisyyden suojan loukkauksiin verkoissa⁴³.

Kansallisen tietoturvastrategian visiona on se, että maailman luotetuin digitaalinen liiketoiminta tulee Suomesta. Strategian tavoitteina on, että: 1) Suomessa on digitaalisen liiketoiminnan kannalta kilpailukykyinen ja edistyksellinen lainsäädäntö; 2) EU:n sisämarkkinat toimivat nykyistä luotettavammin; 3) suomalaiset yritykset hyötyvät kansainvälisistä standardeista ja markkinoilla on saatavilla digitaalisia hyödykkeitä, joiden tietoturva on sisäänrakennettua; 4) tietoturvaa ja siihen liittyvää osaamista tutkitaan, mitataan, seurataan ja kehitetään; 5) Viranomaiset auttavat yhteisöjä ja kansalaisia tietoturvan parantamisessa.⁴⁴

11.5 Elintärkeiden rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus tulee turvata kansallisesti

- Suomen turvallisuusympäristön muutos heijastuu myös rahoitusjärjestelmän uhkakuviin. Suomella ei ole tällä hetkellä kansallista toimintakykyä vakavimpien häiriötilanteiden varalta.
- Varautumista rahoitusallalla koskevaa lainsäädäntöä tulee täsmentää siten, että yhteiskunnan kannalta elintärkeiden rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus turvataan kansallisin varajärjestelyin myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää toimivaa rahoitusjärjestelmää

Rahoitusmarkkinoiden vakaa ja häiriötön toiminta on edellytys yhteiskunnan toimivuudelle. Rahoitusmarkkinoiden häiriöt vaarantavat sekä yksityisten että julkisten organisaatioiden ja myös kansalaisten toiminnan kannalta välttämättömän rahoituksen saatavuuden. Häiriöt rahoitusmarkkinapalveluiden saatavuudessa, johtuen esimerkiksi siitä, että kriittisten järjestelmät eivät ole käytettävissä, voivat vaarantaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden. Talouden toimivuus, väestön vähimmäistoimeentulon turvaaminen ja turvallisuustehtävien toimeenpano edellyttävät omaisuustietojen jatkuvaa käytettävyyttä ja oikeellisuutta sekä toimivaa maksu- ja arvopaperiliikettä.

43 Suomen tietoturvallisuusstrategia

44 Suomen tietoturvallisuusstrategia, sivu 8

Rahoitusmarkkinoiden toiminta on kansainvälistä ja perustuu rahoituslalla toimivien yritysten omistamiin, ylläpitämiin ja operoimiin palveluihin ja järjestelmiin. Julkinen valta pyrkii omalta osaltaan turvaamaan niiden vakauden keskuspankkitoiminnalla, sääntelyllä ja valvonnalla sekä erilaisin taloudellisin turvaverkoin. Suomen kansallinen lainsäädäntö asettaa varautumisveloitteen keskeisiä rahoitusmarkkinapalveluja tarjoaville yrityksille.

Suomessa käytettävä maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan infrastruktuuri on 2000-luvulla muuttunut voimakkaasti. Rahoituslaitosten palvelutuotannon merkittäviä järjestelmiä ja tietovarantoja on siirretty ulkomaille, mikä lisää riippuvuutta Suomen rajat ylittävistä tietoliikenneyhteyksistä. Samalla infrastruktuurin toiminta on muuttunut riippuvaiseksi tekijöistä, joihin Suomessa toimivat rahoitusalan yritykset tai Suomen viranomaiset eivät voi vaikuttaa. Kansainvälisten järjestelmien tai tietovarantojen käytön estyminen voi keskeyttää maksuliikenteen, korttimaksamisen ja arvopaperikaupan myös Suomessa.

Turvallisuusympäristön muutos heijastuu rahoitusjärjestelmän uhakuviin

Viime vuosina ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutos on jatkunut sekä Suomen lähialueilla että maailmanlaajuisesti. Turvallisuustilanteen kiristyminen Euroopassa ja Itämeren alueella on vaikuttanut välittömästi myös Suomeen. Jännite Itämeren alueella on kasvanut ja sotilaallinen toiminta lisääntynyt. Muutos on luonut uusia uhkia ja epävakautta.

Muuttuneessa toimintaympäristössä ovat ominaisia muutoksen nopeus ja ennustamattomuus. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Keskeisiä sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavia elementtejä ovat esimerkiksi huoltovarmuus, digitalisaatio, kyberturvallisuus ja perusinfrastruktuuri sekä niiden voimakas keskinäisriippuvuus. Suomi ja suomalaiset kriittiset rahoituspalvelut voivat kärsiä myös sellaisesta vaikuttamisesta, joka kohdistuu johonkin toiseen valtioon tai siellä sijaitsevaan infrastruktuuriin. Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen taustalla voi myös olla halu vaikuttaa siihen läntiseen yhteisöön, johon Suomi kuuluu.

Ei voida myöskään poissulkea mahdollisuutta, että Suomea vastaan käytettäisiin sotilaallista voimaa tai sen uhkaa. Poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään sotilaallisten keinojen lisäksi muun muassa poliittista tai taloudellista painostusta, informaatio- ja kybersodankäynnin muotoja sekä näiden yhdistelmiä. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteiden kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa. Kyber- ja informaatiovaikuttamista on kohdistettu lähialueillemme ja myös Suomeen muun muassa rahoitusmarkkinoiden kriittistä infrastruktuuria, teollisuuslaitoksia sekä poliittista päätöksentekojärjestelmää ja kansalaisia vastaan. Suomessa toimivat pankit ja useat muut yritykset ovat olleet palvelunestohyökkäysten kohteena.

Turvallisuusympäristön muutokseen liittyy myös hybrdivaikuttamiseksi kutsuttu toiminta. Hybrdivaikuttaminen voidaan määritellä suunnitelmalliseksi toiminnaksi, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti erilaisia sotilaallisia keinoja tai esimerkiksi taloudellisia tai teknologiaan perustuvia painostuskeinoja, informaatio-operaatioita ja sosiaalista mediaa pyrkimyksenään hyödyntää kohdevaltion haavoittuvuuksia. Vaikuttaminen voi kohdistua kohdevaltion niin poliittiseen, taloudelliseen, sotilaalliseen kuin infrastruktuurin rakenteisiin. Hybrdivaikuttamisessa ei yleensä ole kyse aseellisen hyökkäyksen valmistelusta, vaan sellaisista tehokkaista painostustoimista, jotka tekevät aseellisen hyökkäyksen tarpeettomaksi.

Rahoitusmarkkinoiden varautumisen taso ei ole riittävä

Rahoitusmarkkinatoimijoiden varautumisvelvollisuuden sisältöä ei ole määritelty yksityiskohtaisesti voimassa olevassa lainsäädännössä. Säännösten mukaan varautumisvelvollisen on varmistettava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla rahoitusmarkkinoiden valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Lainsäädännön esitöiden mukaan varautuminen tarkoittaa esimerkiksi varatilojen, varajärjestelmien ja etätoimintavalmiuden sekä manuaalisen toiminnan valmiuden ylläpitämistä.

Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten alkuperäisen sanamuodon mukaan Rahoitustarkastuksen oli tarkoitus antaa tarkemmat ohjeet säännösten soveltamisesta. Rahoitustarkastuksen toimivaltaa koskevat säännökset perustuivat nykyistä perustuslakia edeltäneisiin periaatteisiin. Rahoitustarkastuksen (nykyisin Finanssivalvonnan) toimivaltaa ohjeiden antamiseen koskevat säännökset on sittemmin kumottu varautumisvelvollisia koskevien erityislakien uudistamisen yhteydessä. Toisin kuin esimerkiksi teleyrityksiä koskevan lainsäädännön osalta, varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ei täydennetty viranomaisille osoitettua säädösvaltaa koskevilla säännöksillä. Varautumisvelvollisuuden soveltaminen on jäänyt rahoituslalla tämän jälkeen viranomaisten ei-sitovan ohjauksen sekä viranomaisten ja varautumisvelvollisten yhteistyön varaan.

Rahoitusmarkkinoiden toimintaympäristö ja varautumisvelvollisten toimintatavat ovat merkittäväällä tavalla muuttuneet. Varautumisvelvollisuutta koskevien säännösten yleisluonteisuus on aiheuttanut epäselvyyttä niiden soveltamisessa. Käytännössä on myös osoittautunut, että pääasiassa viranomaisten suosituksiin sekä viranomaisten ja varautumisvelvollisten yritysten yhteistyöhön perustuva ei-sitova ohjaus ei ole riittävän tehokas ja toimiva ohjauskeino lainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi. Rahoitusmarkkinoiden varautumisen taso ei tällä hetkellä vastaa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa asetettuja linjauksia ja valtioneuvoston huoltovarmuuslain nojalla asettamia varautumisen tavoitteita. Puutteet rahoitusmarkkinoiden varautumisessa muodostavat riskin yhteiskunnan

elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta, huomioiden myös Suomen turvallisuusympäristön muutokset.

Myös EU on tunnistanut, että vakaasti toimivilla rahoitus- ja maksujärjestelmillä on elintärkeä merkitys yhteiskunnan toimintojen kannalta ja että niiden jatkuvuuden turvaamiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin. EU:n toimet häiriönsieto- ja kestäkyvyn parantamiseksi keskittyvät uhkia koskevan tiedonvaihdon parantamiseen ja tiedonvaihdon esteiden purkamiseen. Yksittäisten jäsenvaltioiden omat toimet korostuvat edelleen varautumisessa muihin rahoitusmarkkinoita koskeviin uhkiin kuin taloudellisiin häiriötilanteisiin. Rahoitusmarkkinoiden kannalta kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvaa, paikallista tai laajempaa häiriötä ei ole mahdollista korjata viranomaiskäskyllä tai poikkeuksellisiakaan toimivaltuuksia soveltamalla. Sen sijaan tarvittaessa on oltava käytettävissä riittävät, ennalta rakennetut varajärjestelyt, kuten myös nykyisen varautumisvelvollisuutta koskevan lainsäädännön tarkoituksena on alun perin ollut.

LÄHTEET

Ahn, S. (2002), "Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence", OECD Economics Department Working Papers, No. 317.

Aho, S. ja Tuomala, J. ja Härmäläinen, K. ja Mäkiäho, A. (2018), "Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

Akcigit, U. ja Baslandze, S. ja Stantcheva, S. (2016), "Taxation and the International Mobility of Inventors." *American Economic Review*, 106 (10):2930-81. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20150237>

Alho, E. ja Härmälä, V. ja Oikarinen, E. ja Kekäläinen, A. ja Noro, K. ja Tähtinen, T. ja Vuori, L. (2018), "Vuokra-asuntosijoitusalan kannattavuus, kilpailutilanne ja kehittämistarpeet", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2018. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-512-9>

ATRx ja IFCL ja Northumbria University (2017), "Assessment of the operation, impact and risks of the officially supported export financing system and state guarantee granted for the fund acquisition of export credits", Report Submitted to the Ministry of Economic Affairs and Employment.

Botev, J. ja Égert, B. ja Smidova, Z. ja Turner, D. (2018), "Human Capital in the OECD's Quantification Of Structural Reforms", julkaisematon käsikirjoitus, OECD.

Bye, B. ja Fæhn, T. ja Grünfeld, L. (2011), "Growth and Innovation Policy in a Small, Open Economy: Should You Stimulate Domestic R&D or Exports?", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* Vol. 11:1, Article 42.

Cebotari, A. (2008), "Contingent liabilities: issues and practice", IMF WP/08/245.

Competition and Markets Authority (CMA) (2015), *Productivity and Competition. A Summary of the Evidence*, CMA45.

Da-Rocha, J. M. ja Restuccia, D. ja Tavares, M. M. (2019), "Firing Costs, Misallocation, and Aggregate Productivity", *Journal of Economic Dynamics and Control*, forthcoming, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165188918303762>

Euroopan komissio (2017a): Fiscal Rules dataset. https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

Euroopan komissio (2017b), Komission kertomus, Suomi, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus, COM(2017) 532 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0532&from=fi>

Fabrizio, S. ja Mody, A. (2006), "Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?", *Economic Policy* 21 (48): 689–739.

FitchRatings (2018), Finland, Full rating report, 23.8.2018.

Fons-Rosen, C. ja Kalemli-Ozcan, S. ja Sørensen, B. ja Villegas-Sanchez, C. ja Volosovych, V. (2018), "Quantifying Productivity Gains from Foreign Investment", NBER Working Paper No. 18920.

Hallerberg, M. ja Strauch, R. ja von Hagen, J. (2009), *Fiscal Governance: Evidence from Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hallerberg, M. ja Yläoutinen S. (2010), "Political Power, Fiscal Institutions and Budgetary Outcomes in Central and East European Countries", *Journal of Public Policy* 30 (01): 45-62.

Harju, J. ja Kosonen, T. ja Laukkanen, M. ja Palanne, K. ja Sallee, J. (2018a), "Studying fuel and car tax policies using microdata: evidence from Finland, Sweden and Norway", Valtio-neuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 70/2018.

Harju, J. ja Kosonen, T. ja Nordström Skans, O. (2018b), "Firm Types, Price-Setting Strategies, and Consumption-Tax Incidence", *Journal of Public Economics* 165, 48-72.

Holm, P. ja Nivalainen, S. ja Volk, R. (2008), "Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus", Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja 206.

Hsieh, C.-T. ja Klenow, P. J. (2009), "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", *The Quarterly Journal of Economics* 124 no. 4, 1403-48.

IMF (2012), "Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset", IMF Working paper 12/187.

IMF (2017), FINLAND, 2017 ARTICLE IV CONSULTATION – Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Finland. IMF Country Report No. 17/370.

IMF (2018), “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability”, IMF Staff Discussion note 18/04.

IPCC (2014), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva: IPCC.

Kangas, O. ja Niemelä M. (2017), “Riskit, vakuutus ja sosiaalivakuutus” teoksessa *Sosiaalivakuutus*. Toim. Havakka, P. ja Niemelä, M. ja Uusitalo, H., Finva.

Kannustinloukkutyöryhmä (2017a), KANNUSTINLOUKUT JA ALUEELLINEN LIIKKUMINEN TYÖRYHMÄN SELVITYKSIÄ. https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa

Kannustinloukkutyöryhmä (2017b), Kannustinloukkuselvityksen liitteet. <https://vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkuselvityksen-liitteet/6aee473d-f2f8-4242-8bf7-c949a-34d34ca/kannustinloukkuselvityksen-liitteet.pdf>

Kari, S. ja Määttä, N. ja Ropponen, O. ja Tamminen, S. ja Valkonen, T. (2018), “Common or own goals: Reforming the financing of the European Union”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2018.

Kauhanen, A. (2016), “The Future of Work: Challenges for Men and Women”, ETLA Brief No 50. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-50.pdf>

Kauhanen, A. (2018), “The Effects of an Education-Leave Program on Educational Attainment and Labor-Market Outcomes”, ETLA Working Papers No 56. <http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-56.pdf>

Kauppinen, I. ja Ropponen, O. (2018), Taxation, migration and location of innovative activity. Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle. <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2017/>

Khan, L. M (2017), “Amazon’s Antitrust Paradox”, *Yale Law Journal*, 126:3.

Kirkko-Jaakkola, M. (2018), Kansainvälinen palkkaverovertailu 2018. Verotietoa 83. Veronmaksajain Keskusliitto. <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Selvitykset/kansainvalinen-palkkaverovertailu-2018/>

Kleven, H. J. ja Landais, C. ja Saez, E. ja Schultz, E. (2014), "Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence of the Foreigners' Tax Scheme in Denmark", *Quarterly Journal of Economics* 129, 333–78. <https://ideas.repec.org/a/oup/qjecon/v129y2014i1p333-378.html>

Korhonen, E. ja Niemi, J. ja Ekuri, R. ja Oksanen, R. ja Miettinen, H. ja Parviainen, J. ja Haapanen, A. ja Patanen, T. (2018), "Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018.

Korkea-aho, E. ja Tiensuu, P. (2018), "Lobbarirekisterin kansainväliset mallit", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161047/57-2018-Lobbarirekisterin%20kansainvaliset%20mallit.pdf>

Kosonen, T. (2014), "To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3).

Kosonen, T. (2015), "More and Cheaper Haircuts after VAT Cut? On the Efficiency and Incidence of Service Sector Consumption Taxes", *Journal of Public Economics* 131, 87–100.

Kosonen, T. (2016), "Alennetuille alv-kannoille ei ole hyviä perusteluja", *Talous ja Yhteiskunta* 2/2016. <http://www.labour.fi/ty/tylehti/talous-yhteiskunta-22016/alennetuille-olv-kannoille-ei-ole-hyvia-perusteluja/>

Kotamäki, M. ja Ollonqvist, J. (2018), "Financial Incentives to Work Decomposed: The Finnish Case", Aboa Centre for Economics Discussion paper No. 119, June 2018.

Kröger, O. ja Rauhanen, T. (toim.) (2010), "Verotuet Suomessa 2009", VATT Valmisteluraportit 5/2010. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-561-944-0>

Kyyrä, T. ja Matikka, T. ja Pesola, H. (2018), "Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2017), "Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers", VATT Working Papers 89.

Maczulskij, T. ja Böckerman, P. ja Kosonen, T. (2018), "Job Displacement, Inter-Regional Mobility and Long-Term Earnings", Palkansaajien tutkimuslaitos, WORKING PAPERS 323.

Maddison Project Database, version 2018. Bolt, J., Inklaar, R. ja de Jong, H. ja Luiten van Zanden, J. (2018), "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development", [Maddison Project Working paper 10](#).

- Maliranta, M. (2017), "Johtamisen laatu, talouden uudistuminen ja tuottavuus: Arvioita Suomen tilasta", *Työpoliittinen Aikakauskirja*, 60 (2).
- Maliranta, M. ja Ohlsbom, R. (2017), "Suomen tehdasteollisuuden johtamiskäytäntöjen laatu", ETLA Raportit No 73.
- Maliranta, M. ja Valmari, N. (2017), "Suomen teollisuustuotannon uudistuminen tuotantolinjatasolla", ETLA Raportit No 72.
- Matikka, T. ja Harju, J. ja Kosonen, T. (2015), "Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016. https://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tuloverotuksen-vaikutus-tyon-tarjontaan-vnk
- Mirrlees, J. ja Adam, S. ja Besley, T. ja Blundell, R. ja Bond, S. ja Chote, R. ja Gammie, M. ja Johnson, P. ja Myles, G. ja Poterba, J. M. (toim.) (2011), "The economic approach to tax design" teoksessa *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies. <https://www.ifs.org.uk/publications/5353>
- OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>
- OECD (2017a), *Taxation and Skills*, OECD Tax Policy Studies, No. 24, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264269385-en>
- OECD (2017b), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OECD (2018a), *OECD Economic Surveys: Finland 2018*, OECD Publishing, Paris. https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2018-en
- OECD (2018b), *Taxing Wages 2018*, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/tax_wages-2018-en
- Ormalä, E. (2019), "Suomen kilpailukyvyyn ja talouskasvun turvaaminen 2020-luvulla", Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:1.
- Pärnänen, A. ja Kambur, O. (2017), "Suomi-Ruotsi-vertailu: pienten lasten äitien työssäolossa ei suuria eroja", *Tieto&Trendit* 25.4.2017 <http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2017/suomiruotsi-vertailu-pienten-lasten-aitien-tyossaolossa-ei-suuria-eroja/>

- Parpo, A. ja Moisio, P. (2006), "Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003" *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (2): 121-133.
- Pehkonen, J. ja Huuskonen, J. ja Tornberg, K. (2018), "Kohtaanto työmarkkinoilla – havain-
toja ja politiikkajohtopäätöksiä", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisus-
arja 15/2018.
- Pekkala-Kerr, S., ja Maczulskij, T. ja Maliranta, M. (2016), "Within and Between Firm Trends
in Job Polarization: Role of Globalization and Technology", ETLA Working Papers No 41.
<http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-41.pdf>
- Peters, G. (2018), Mitigation pathways, emission scenarios & stabilizing temperature. CI-
CERO. Energy System Analysis (20.2.2018 Yale).
- Pohjola, M. (1996), *Tehoton pääoma: Uusi näkökulma taloutemme ongelmiin*, WSOY
- Pohjola, M. (2017a), "Suomen talouskasvu ja sen lähteet 1860–2015", *Kansantaloudellinen
aikakauskirja* 3/2017.
- Pohjola, M. (2017b), "Tuottavuus, rakennemuutos ja talouskasvu 1975–2015", *Kansantalou-
dellinen aikakauskirja* 4/2017
- Rauhanen, T. (2017), Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona, VATT julkaisu
71. <http://www.doria.fi/handle/10024/149391>
- Restuccia, D. ja Rogerson, R. (2008), "Policy Distortions and Aggregate Productivity with
Heterogeneous Establishments", *Review of Economic Dynamics* 11, no. 4, 707-720. Ftoisin
kui
- Takalo, T. ja Toivanen O. (2018), "Economics of Finnish Innovation Policy", [https://www.
talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/en/reports/report-2017/](https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/en/reports/report-2017/)
- Tietge, U. ja Díaz, S. ja Mock, P. ja Bandivadekar, A. ja Dornof, J. ja Ligterink, L. (2018), From
laboratory to road: A 2018 update of official and 'real-world' fuel consumption and CO2
values for passenger cars in Europe, [https://www.theicct.org/publications/laborato-
ry-road-2018-update](https://www.theicct.org/publications/laborato-
ry-road-2018-update)
- Turvallisuuskomitea (2017), Suomen kyberturvallisuusstrategian toimeenpano-ohjelma
2017–2020, [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Toimeenpano-oh-
jelma-2017-2020-final.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Toimeenpano-oh-
jelma-2017-2020-final.pdf)

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017), Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017.

Valtioneuvoston kanslia, VNK (2018), Kansliapäällikkötyöryhmän ehdotukset nopean aikavälin työllisyyttä edistäviksi toimiksi ja talouskasvun jatkumista tukeviksi toimiksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV (2017), Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 16/2017, Kybersuojauksen järjestäminen, <https://www.vtv.fi/julkaisut/kybersuojauksen-jarjestaminen/>

Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV (2018), Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2018, Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut.

Valtiovarainministeriö (2010), Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, 51/2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 51/2010. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3801>

Valtiovarainministeriö (2013), Asuntomarkkinoiden rooli työvoiman alueellisessa liikkuvuudessa. Työvoiman alueellista liikkuvuutta edistävä työryhmä, Väli­raportti I. 2/2013.

Valtiovarainministeriö (2017), Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 12/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5>

Valtiovarainministeriö (2018a), 19 kysymystä ja vastausta Suomen työmarkkinoista ja työvoimakapeikoista. Työryhmän raportti 17.1.2018. https://vm.fi/documents/10623/6248314/Julkaistu_tyovoimakapeikkoraportti/3352515b-506a-4812-90b0-13262857a406?version=1.0

Valtiovarainministeriö (2018b), Eurooppa 2020 -strategia Suomen kansallinen uudistusohjelma, kevät 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu – 10a/2018. <https://vm.fi/eurooppa-2020-strategia>

Valtiovarainministeriö (2018c), Rakentaminen 2018–2019. Rakennusalan suhdanneryhmä, syksy 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu – 31/2018. <https://vm.fi/rakennusalan-suhdanteet>

Viitamäki, H. (2015), Työnteon kannustimet – mitä jää käteen? VATT Muistiot 50. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042618570>

von Hagen J. ja Harden I. J. (1995), "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European Economic review* 39, 771-779.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-992-4 (pdf)

Helmi­kuu 2019