



Vakaa ja tehokas Suomi yhdentyvässä Euroopassa

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus 2014

Sisällys

Tiivistelmä	3
Sammanfattning	4
1 Toimintaympäristö: Talouspolitiikan raamit ahtaat	5
2 Kasvu syntyy kilpailukyvästä	7
3 Hallinnon tehostaminen avainasemassa	9
3.1 Julkisen hallinnon tulee toimia kokonaisuutena	9
3.2 Kuntien rooli muuttuu	10
3.3 Digitalisaatio vauhtiin hallinnossa	10
3.4 Luottamuspääomaa ei riitä hukattavaksi	11
4 EMUn kehittäminen piirtää Suomen suvereniteetin rajoja	12

Tiivistelmä

Suomen talousympäristö jatkuu lähivuosina vaikeana. Suomen talouden perinteiset moottorit ovat hiipuneet, ja kasvun elpyminen edellyttää uuden tuotannollisen pohjan rakentamista. Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus hahmottelee valtion edellytyksiä tukea uudistumisprosessia sekä sen keinoja turvata laadukkaat julkiset palvelut kiristyvissä taloudellisissa raameissa.

Valtiovalta ei voi olla kestävä kasvun lähde, mutta sen tulee olla kestävä kasvun mahdollistaja. Keskeisiä keinoja ovat rakenteiden uudistaminen, kilpailun lisääminen sekä toiminnan tehostaminen julkisella sektorilla.

Kuntakoon kasvattaminen samoin kuin uudet, kuntarajat ylittävät rakenteet – erityisesti SOTE-ratkaisu – synnyttävät palvelujen tuotantoon mittakaavan, joka luo mahdollisuuden taloudellisesti tehokkaaseen toimintaan. Se, missä määrin tässä lopulta onnistutaan, määrittää pitkälti Suomen taloudellisen kantokyvyn ja palvelujen laadun kehityksen.

Euroalueen syvenevä taloudellinen yhdentyminen raamittaa lisääntyvästi Suomen talousympäristöä. EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikkoa uudistettiin kriisivuosien aikana vauhdilla. Kriisin välittömien paineiden nyt väistyttyä on aika arvioida tehtyjen uudistusten toimivuutta ja euroalueen tulevaa suuntaa.

Sammanfattning

Finlands ekonomiska omgivning kommer att förbli svår under de närmaste åren. De traditionella tillväxtbranscherna har stagnerat och återhämtningen förutsätter ett nytt produktionsmässigt underlag. Finansministeriets framtidsöverblick skisserar upp statens förutsättningar att stöda reformprocessen samt medlen för tryggandet av högklassig offentlig service i ett läge med allt stramare ekonomiska ramar.

Statsmakten kan inte vara någon källa till bestående tillväxt, men den bör möjliggöra hållbar tillväxt. Strukturella reformer, ökad konkurrens och effektivisering av verksamheten inom den offentliga sektorn utgör väsentliga medel.

En utökning av kommunstorleken, liksom även nya, kommungränsöverskridande strukturer – speciellt SOTE-uppgörelsen – kan underlätta produktionen av tjänster på en skala som möjliggör ekonomiskt effektiv verksamhet. Framgången med dessa reformer kommer till stor del att avgöra Finlands ekonomiska bärkraft och den kvalitativa utvecklingen av servicen.

Den kontinuerliga ekonomiska integrationen inom euroområdet påverkar i tilltagande mån Finlands ekonomiska omgivning. Koordineringsramen för EU:s ekonomiska politik förnyades i rask takt under krisåren. När det omedelbara krisstrycket nu lättat, är det dags att utvärdera de genomförda reformernas funktion och riktningen för euroområdets kommande utveckling.

1 Toimintaympäristö: Talouspolitiikan raamit ahtaat

Talouspolitiikan liikkumavara on lähivuosina niukka. Teollisuusmaiden kasvu on pitkittyneen finanssikriisin jälkeen nyt palautumassa, mutta Suomi ei ole päässyt mukaan kasvun imuun. Suomen talousympäristöä leimaa joukko mittavia haasteita: pitkään jatkunut olematon talouskasvu, avoimen sektorin rakennemuutos, nopeasti etenevä ikääntyminen sekä kestävyysvajeesta johtuvat hyvinvointivaltion rahoitusongelmat. Haasteet ovat eri tavoin kytköksissä keskenään, ja niiden yhtäaikainen ratkaiseminen edellyttää johdonmukaista ja uskottavaa talouspoliittista toimintalinjaa. Myös toimien ajoituksessa korostuu lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden yhteensovittaminen.

Teknologiатеollisuuden menestys ylläpiti pitkään Suomessa suotuisaa talouskasvua, joka mm. mahdollisti budjettiylijäämät ja piti työttömyyden alenevalla uralla. Samalla ICT-klusterin menestys synnytti kuitenkin ”Hollannin taudin” Suomeen: tuottavuuden nopea kasvu yhdellä sektorilla vauhditti hintojen ja palkkojen nousua koko taloudessa ja rapautti talouden yleistä kilpailukykyä. Elektroniikkateollisuuden romahduksen, paperiteollisuuden hiipumisen ja metalliteollisuuden vaikeuksien myötä vienti ja teollisuustuotanto ovat kääntyneet jyrkkään laskuun, ja Suomi on menettänyt markkinaosuuksia maailmankaupassa. Kyse ei ole vain euroalueen heikosta tuontikysynnästä – esimerkiksi Saksa on toipunut hyvin, ja Espanja on pystynyt kasvattamaan vientinsä markkinaosuutta – vaan ensisijaisesti Suomen kilpailukyvyistä ja tarjonnan rakenneongelmista.

Siltäkin osin kuin Suomen talousahdingon syyt ovat rajojemme ulkopuolella, korjaavat keinot on löydettävä kotimaasta. Tuottavuuden nostaminen ja talouskasvun nopeuttaminen on välttämätöntä, jotta lupaus hyvinvointivaltiosta voidaan täyttää. Poliitikassa on tehtävä kipeitä valintoja, asetettava tavoitteet tärkeysjärjestykseen ja toimittava asetettujen prioriteettien mukaisesti.

Tuottavuuden kasvattaminen julkisella sektorilla on vaikeaa mutta välttämätöntä. Monimuotoisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaaminen samalla, kun kestävyysvajetta joudutaan kuromaan umpeen, edellyttää toimivaa ja kustannustehokasta julkista hallintoa ja palvelutuotantoa.

Hallinnon roolin uudistamista joudutaan miettimään kokonaisuutena. Kriittinen kysymys on, minkälaisella julkisen hallinnon toimintamallilla, ohjauksella ja rakenteilla voidaan vastata yhteiskunnan kasvaviin odotuksiin tilanteessa, jossa taloudelliset resurssit ovat niukentuneet.

Tietotekniikka on keskeinen keino hallinnon uudistamisessa. Internet tuli kuluttajakäyttöön jo 20 vuotta sitten. Siihen liittyvä tieto- ja tietoliikenneteknologia on kypsynyt ja laajentunut niin, että moni toimiala, esimerkiksi matkustus- ja mediapalvelut, on läpikäynyt syvällisen toiminnan mullistuksen. Julkisessa hallinnossa syvällinen mullistus on kuitenkin vielä alussa.

Julkista palvelutuotantoa tehostettaessa kuntien rooli, samoin kuin valtion ja kuntien välinen työnjako, on murroksessa. Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtyminen SOTE-alueille muuttaa kuntien roolia hyvinvointipalvelujen järjestäjänä ja rahoittajana. Uudet rakenteet vaikuttavat kunnalliseen itsehallintoon sekä kunnan asukkaiden osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kuntien asema ja tehtävät joudutaan arvioimaan uudelta pohjalta.

Suomen talouspolitiikan valintoja raamittaa Euroopan syvenevä talouspoliittinen koordinaatio. Finanssikriisi ja euroalueen velkakriisi paljastivat rahoitusmarkkinoiden sääntelyssä ja talous- ja rahaliiton arkkitehtuurissa vakavia puutteita. Rajattuina alkaneet rahoitusmarkkinoiden häiriöt paisuivat nopeasti systeemiseksi kriisiksi, ja yksittäisten jäsenvaltioiden rahoitusongelmat horjuttivat pian koko rahaliiton vakautta. Ongelmiin ajautuneita rahoituslaitoksia jouduttiin pääomittamaan verovaroin satojen miljardien eurojen edestä, ja samaan mittaluokkaan kasvoivat myös kriisimaiden tueksi rakennetut tukiohjelmat.

Kriisivuosina rahaliiton arkkitehtuuria pyrittiin korjaamaan monin tavoin. Vaikka perussopimuksilla määritelty EU:n ja jäsenvaltioiden välinen muodollinen toimivallanjako on pysynyt ennallaan, talouspolitiikan koordinaatio ulottuu nyt selvästi aiempaa laajemmalle, ja EU:n välineitä puuttua jäsenmaiden toimiin on vahvistettu. Tuloksena toimivalta- ja vastuusuhteet ovat hämärtyneet, ja on syntynyt epäsuhta muodollisen toimivallanjaon ja EU:n tosiasiallisten puuttumisen välineiden välille. Samalla koordinaatiokehikko on kasvanut monimutkaiseksi, läpinäkymättömäksi ja vaikeasti ennakoitavaksi.

Talouspolitiikka kuuluu yhä lähtökohtaisesti jäsenmaiden toimivaltaan, mutta EU-oikeuteen sisältyvät velvoitteet rajaavat politiikan tosiasiallista liikkumavaraa monin tavoin. Ristiriidat jäsenvaltioiden poliittisten tavoitteiden ja eurooppalaisen sääntökehikon välillä on toistaiseksi kyetty ratkaisemaan, mutta – kuten Euroopan parlamentin vaalitulosistakin voidaan lukea – EU-tasolla tapahtuvan koordinaation legitimitetti koetaan selvästi puutteelliseksi. Lähivuosien keskeisiä kysymyksiä ovat, miten tehokkaasti EU kykenee vahvistetuilla koordinaation välineillä ohjaamaan jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa ja miten jäsenvaltioiden poliittinen järjestelmä kestää siitä seuraavan kansallisen politiikan tilan kapenemisen.

2 Kasvu syntyy kilpailukyvyistä

Kustannustaso täytyy sovittaa tuottavuuden puitteisiin. Suhdannesyklin kääntyminen ei ratkaise Suomen talousongelmia, vaan kasvunäkymät jäävät pidemmälläkin aikavälillä selvästi 1990- ja 2000-luvuilla koettua hitaammaksi. Kasvuun joudutaan hakemaan vauhtia tuottavuuden ja kilpailukyvyyn kohentamisesta. Mitä paremmin kilpailukykyä onnistutaan kasvattamaan innovaatioiden, toimivien markkinoiden ja tehostamisen kautta, sitä pienemmäksi muodostuu tarve kustannustason sopeuttamiselle.

Merkittävä osa kotimaisesta teollisuudesta kilpailee ulkomaisten toimijoiden kanssa samoilla markkinoilla. Tässä kilpailussa menestymisen kannalta osaaminen ja muut ns. reaaliset kilpailukyvyyn tekijät ovat tärkeitä, mutta yhtä lailla olennaisia ovat työvoiman saatavuus ja kaikkiin tuotantopanoksiin liittyvät kustannustekijät. Kyse ei ole pelkästään työvoimakustannuksista, vaan myös resurssien kohdentumisesta kilpailukykyä tukevalla tavalla sekä muiden panosten kuten vuokrien ja vientiteollisuuden käyttämien palveluiden hinnoista. Pitkällä aikavälillä tulisi kiinnittää huomiota myös kustannustekijöiden tasoon eikä vain niiden muutoksiin suhteessa kilpailijamaihin. Kustannustason sopeuttaminen kilpailukykyiseksi vaatii aikaa ja määrätietoisia toimia.

Hyvien vuosien aikana Suomessa karttui paljon yleiskäyttöistä osaamista ja kansainvälistä kokemusta, joita jatkossa tulisi kyetä hyödyntämään. Suomella on edellytykset palata kestäväälle kasvu-uralle, jos kriisi kirvoittaa riittäviin toimiin. Talouden kääntämiseksi kestävään kasvuun ei kuitenkaan ole mitään yksittäistä ja nopeavaikutteista keinoa. Valtiovalta voi avittaa talouskasvua kohentamalla yritysten yleisiä toimintaedellytyksiä, edistämällä työn liikkuvuutta sekä tukemalla tutkimusta ja innovaatioita. Työvoiman liikkuvuutta voidaan parantaa tehostamalla työnvälitystä, varmistamalla asuntojen tarjonta kasvukeskuksissa sekä ennen kaikkea huolehtimalla, että vero- ja etuisuusjärjestelmä palkitsee aina työllistymisestä. Kilpailun lisääminen ja rakennemuutoksen salliminen ovat toimivia keinoja uudistaa suljetun sektorin toimintakykyä ja tukevat edellytyksiä täyttää hyvinvointivaltion palvelulupaus.

Kilpailukykyinen talous edellyttää kilpailukykyistä verotusta. Monissa verolajeissa ei tilaa veroasteiden merkittävälle nostamiselle Suomessa enää ole. Työn verotuksen edelleen kiristäminen heikentäisi työllistymiseen, yrittämiseen, työssä kehittymiseen ja yleiseen osaamisen kehittämiseen vaikuttavia kannusteita ja kääntyisi siten talouspolitiikan tavoitteita vastaan. Yritysverotusta taas rajoittaa tehokkaasti kansainvälinen kilpailu. Myös yleinen arvonlisäverokanta on jo nykyisellään lähellä kansainvälistä kärkitasoa. Suomen kestävyysvajeen umpeen kuromisessa verotuksen kiristämisen rooli jää väistämättä vaatimattomaksi.

Verotusta kehitettäessä yleisenä tavoitteena tulee olla mahdollisimman laaja veropohja ja matalat verokannat. Verotusta tulee pyrkiä mahdollisuuksien mukaan kohdentamaan haittaveroihin ja sellaisiin verolajeihin, joiden veropohjan liikkuvuus on vähäistä, kuten kiinteistöveroihin.

Uuden tuotannollisen pohjan syntyminen vaatii toimivaa yritysrahoitusta. Suomen yritysten rahoituksen saanti on säilynyt kansainvälisessä vertailussa kohtuullisena, mutta riskejä on näköpiirissä. Pankkiluottojen ehdot ovat jo kiristyneet, ja kasvuyritysten riskirahoituksen saanti koetaan kasvavaksi ongelmaksi. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn tiukentuessa ei voida luottaa pankkisektorin kykyyn vastata kansantalouden rahoituksesta samassa määrin kuin tähän asti.

Työtä vaihtoehtoisten yritysrahoituksen kanavien kehittämiseksi pankkirahoituksen rinnalle tulee jatkaa. EU:n tasolla alkaa pankkiunionin perustamisen jälkeen työ Euroopan pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi, jossa Suomen on varauduttava muodostamaan kokonaisstrategia. Kotimaassa joukkovelkakirjamarkkinoiden ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen kehittäminen ovat keskeisiä prioriteetteja. Samoin on tärkeää kehittää ja hyödyntää täysimääräisesti uusia rahoitusvälineitä, esimerkiksi joukkorahoitusta.

Julkisen palvelutuotannon mitoitus ja tuottavuus avainasemassa kestävyysvajeen kuromisessa. Ikärakenteen muutos sekä vähentää työikäisten määrää että kasvattaa ikäsidonnaisia julkisia menoja. Tämä vaikeuttaa julkisen talouden rahoitusta ja luo siihen niin sanotun kestävyysvajeen. Kestävyysvajeen suhteen olemme siirtyneet uuteen vaiheeseen. Suuret ikäluokat ovat saavuttaneet eläkeiän ja poistuvat työvoimasta, mikä lisää seuraavan kahden vuosikymmenen ajan nopeasti vanhusväestön eläketurvaan sekä hoitoon ja hoivaan liittyviä julkisia menoja. Suomen eläkejärjestelmässä on osin etukäteen varauduttu kasvaviin kustannuksiin. Terveys- ja hoivapalvelujen suhteen etukäteisvarautumista ei kuitenkaan ole tehty lainkaan, eikä eläkepuolen etukäteisvarautuminenkaan ole tasolla, joka mahdollistaisi eläkkeiden hoitamisen ilman merkittäviä maksukorotuksia.

Ennakoitavissa olevat julkiset menot eivät ole kestävästi rahoitettavissa nykyisellä veroasteella ja työn tarjonnan tasolla. Verotuksen kiristämiseen ei ole kasvutavoitteen takia varaa. Hyvinvointivaltion palvelut ja tulonsiirrot on siten mitoitettava rahoituksen kestävyuden mukaisesti. Hyvinvointivaltion lupauksen täsmentäminen selkeyttäisi niin julkista kuin yksityistä päätöksentekoa. Kestävyysvajeen kannalta erityisen tärkeää on kääntää julkisen palvelutuotannon tuottavuus kasvuun ja työhön osallistumisaste nousuun. Toimiva kilpailu kohentaisi myös palvelusektorin tarjontaa ja innovointia. Lisäksi julkisessa palvelutoiminnassa tarvitaan perinteisten toimintatapojen uudistamista tavalla, joka vastaa toimintaympäristön muutoksiin.

3 Hallinnon tehostaminen avainasemassa

3.1 JULKISEN HALLINNON TULEE TOIMIA KOKONAISUUTENA

Julkisen hallinnon kehittämistä haittaa selkeän kokonaisnäkömyksen puute. Yksittäiset viranomaiset ja kunnat kehittävät toimintaansa pitkälti kukin omista lähtökohdistaan ja tavoitteistaan toiminnan kokonaisvaikuttavuuden kustannuksella. Voimavaroja on vaikea kohdentaa tehokkaasti ja koikeiluhankkeiden parhaat käytännöt eivät siirry yhteiseksi hyväksi. Yhteisiä linjauksia ei saada pantua toimeen ja vaikuttavuus heikkenee. Synergiaetuja ei tunnisteta, ja hallinnossa tehdään päällekkäistä työtä. Poikkihallinnollisten toimintatapojen ja hallinnollisten rakenteiden yksinkertaistaminen on ollut liian hidasta ja prosessit etenemisessä liian raskaita. Yhteisessä kehittämisessä nykyisin käytössä olevat, vapaaehtoisuuteen ja verkottumiseen perustuvat mallit eivät ole synnyttäneet tarvittavaa harppausta tuottavuuskehityksessä.

Tuottavuuden kasvattaminen edellyttää, että hallinnon voimavaroja kohdennetaan tilanteen mukaan joustavasti sinne, missä niillä saavutetaan paras vaikuttavuus. Julkista hallintoa tulee ohjata kokonaisuutena, ja sen rakenteet tulee pitää selkeinä.

Julkisen hallinnon palvelut tulee suunnitella yhdessä kansalaisten ja yritysten kanssa niin, että ne tukevat kansalaisia ja yrityksiä erilaisissa elämäntilanteissa ja elinkaaren vaiheissa. Palveluiden tuottamisessa korostuu jatkossa yhteistuottaminen julkisen hallinnon, kansalaisten, kolmannen sektorin ja yritysten kesken. Kansalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa ja hallinnon päällekkäisiä toimintoja tulee pyrkiä poistamaan. Hallinnollisen taakan keventäminen on tärkeä osa kansantalouden kilpailukykyä edistämistä.

Tehostamispotentiaalın hyödyntäminen edellyttää määrätietoista hallinnon kehittämistä. Keskitettyä ohjausvaltaa tulee lisätä ja koota yhteen julkisen hallinnon yleisessä kehittämisessä, tietohallinnon kehittämisessä ja ohjaamisessa, henkilöstöpolitiikassa, aluejaoissa sekä palvelukanavien ja -verkkojen ohjaamisessa ja kehittämisessä. Yhteisen hyvän pitäisi aina voittaa organisaatiokohtainen paras. Tärkeät kehittämishankkeet tulee priorisoida läpi hallinnon niin, että toimeenpanoa ohjaa yhteisesti asetettu tärkeysjärjestys, joka mahdollistaa tavoitteiden saavuttamisen aikataulussa. Samalla on mitoitettava hankkeiden määrä todellista toimeenpanokykyä vastaavaksi.

Valtion virastorakennetta on syytä tehostaa niin keskus- kuin aluehallinnon osalta mm. yhdistämällä toimintoja monialaisiin organisaatioihin. Alueellisen toimivallan ja läsnäolon tarve tulee arvioida uudelleen. Henkilöstön liikkuvuutta ja työtehtävien siirtymistä organisaatioiden välillä tulee tehostaa. Osaamisen monipuolisuuden kehittymiseen sekä palvelussuhteen ehtojen liikkuvuutta tukevaan rooliin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Hallinnon palveluita tulee kehittää yhdessä kansalaisten ja yritysten kanssa. Malleja julkisten palvelujen yhteistuotannolle tulee etsiä. Myös hallinnon sisällä yhteisiä palveluja, järjestelmiä ja yhteistä palvelutuotantoa on syytä lisätä.

3.2 KUNTIEN ROOLI MUUTTUU

Laadukkaiden hyvinvointipalvelujen kustannustehokas järjestäminen on avainasemassa julkisen talouden kestävyuden kannalta. Tämä tavoite edellyttää palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä uudistuksia, joiden myötä kuntien rooli ja asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä, tuottamisessa ja rahoittamisessa muuttuu. Palvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen vaatii palveluketjujen tehokasta vertikaalista ja horisontaalista integrointia sekä – skaalaetujen hyödyntämiseksi – myös järjestämis- ja tuotantovastuun nykyistä suurempaa keskittämistä.

SOTE-ratkaisu ei poista tarvetta kuntien kantokyvyn kohentamiseen. Tavoitteena tulee säilyä, että kunnat kykenevät kantamaan mahdollisimman pitkälti itse vastuunsa hyvinvointipalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta sekä vastaamaan myös palveluiden rahoituksesta. Näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää kuntakoon määrätietoista kasvattamista myös jatkossa. Valtion rooli on tällöin luoda edellytykset paikallishallinnon rahoitustasapainon ylläpidolle sekä turvata samalla rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasialliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Tämä tapahtuu kuntien tehtäviä ja velvoitteita, valtionosuuksia sekä kuntatalouden veropohjaa säätelemällä. Elinvoimaisilla kunnilla on parhaat edellytykset myös tehokkaaseen maankäyttö-, liikenne- ja asuntopolitiikkaan samoin kuin alueiden kilpailukyvyyn vahvistamiseen.

SOTE-alueiden ohjaus tulee järjestää niin, että niiden taloudellinen ja tehokas toiminta varmistuu. Palvelujen rahoitusvastuun ja ohjausvastuun kytkentä on perusteltua säilyttää kustannushityksen hallitsemiseksi. Jos uudet hallintorakenteet, kuten SOTE- ja toisen asteen koulutusratkaisu, eivät tehosta palvelujen tuotantoa toivotulla tavalla, kuntien taloudellinen kantokyky heikkenee ja yhä useampien alueiden elinvoima hiipuu. Tällöin myös kuntien ja valtion roolit joudutaan arvioimaan uudelleen.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden sekä valtion ja kuntien rahoituksen yhteensovittamisessa keskeisessä asemassa ovat julkisen talouden suunnitelmaan kuuluvat kuntatalouden rahoituskehys sekä kuntatalousohjelma. Kuntatalouden rahoituskehyksellä tähdätään kuntatalouden tasapainoon, ja siinä täsmennetään tätä tavoitetta tukevat valtion toimet. Kuntatalousohjelman tarkoituksena taas on kertoa väestön ikääntymisestä aiheutuvista kustannuspaineista ja palvelujen tarpeen kysynnän muutoksista sekä arvioida, miten kunnat ja valtio rahoittavat kuntien lakisääteiset tehtävät ja velvoitteet ja millaisia paineita erityyppisten kuntien käyttötalous- ja investointimenojen rahoitukseen liittyy.

Jatkossa kaupunkiseutujen asema korostuu maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) osalta, jolloin MAL-asioiden päätöksentekorakenteet kaupunkiseuduilla nousevat keskeiseen asemaan. Kaupunkiseutujen ja erityisesti metropolialueen ratkaisuilla on olennainen merkitys koko Suomen kilpailukykyyn ja talouskasvuun. Metropolipolitiikkaa tulee jatkaa ja aiesopimusten ja yhteisen päätöksenteon vaikuttavuutta tehostaa.

3.3 DIGITALISAATIO VAUHTIIN HALLINNOSSA

Julkisen hallinnon toimintatavat tulee uudistaa digitalisaation avulla. Merkittävät hyödyt saavutetaan kaikissa julkisissa palveluissa ja toiminnoissa automaation, tiedolla johtamisen ja tiedon avoimuuden avulla. ICT:n hyödyntäminen tuo tehokkuutta ja laatua sekä luo kasvualustan talouden kehittymiselle.

Hyödyt syntyvät täysimääräisinä, kun toiminta perustuu kokonaisuudessaan digitaalisiin palveluihin ja sähköisiin työprosesseihin. Palveluja tulee rakentaa niin, että viranomaisen oma ja viranomaisten välinen työ tulevat sujuvammiksi ja koko palveluketju tulee asiakkaalle helpoksi ja ymmärrettäväksi.

Digitalisaation myötä syntyy suuret määrät käyttökelpoista tietoa. Tieto kerätään ja ylläpidetään vain yhdessä paikassa, mutta sitä käytetään monella tavalla. Kun tieto avataan julkiseen käyttöön, myös yksityinen sektori voi rakentaa sen pohjalta liiketoimintaa. Tietoturva ja yksilön tietosuojat otetaan huomioon kaikessa tiedon käsittelyssä.

Digitalisaatio etenee yhteiskunnassa nopeasti, ja kansalaiset odottavat sitä myös hallinnolta. Mikäli hallinto ei kykene nopeuttamaan ja yhtenäistämään digitaalista kehitystä, tuottavuuspotentiaali jää käyttämättä ja hallinnon kustannukset nousevat. Sähköisten palvelujen ja prosessien rinnalla joudutaan silloin ylläpitämään perinteisiä, kalliita palvelukanavia ja menetelmiä. Julkisten palvelujen kehittämisessä tulee tavoitella parhaita käytäntöjä sekä yksityiseltä sektorilta että muiden maiden julkisilta sektoreilta.

Asiakkaan ja toiminnan tarpeista lähtien tulee pyrkiä innovoimaan rohkeasti kokonaisuuksia, joissa digitalisaatio on keskeinen tekijä. Tarvittavat tietotekniset ratkaisut voidaan pilotoida ketterästi ja kokeilla rajatussa käytössä. Jatkossa palveluja tarjotaan ensisijaisesti sähköisessä muodossa, ja viranomaisia ohjataan sähköistämään ja automatisoimaan mahdollisimman suuri osa palvelutapah- tumista ja työprosesseista. Niille asiakkaille, joiden on vaikea käyttää palvelua itsenäisesti verkossa, säilytetään mahdollisuus asioida puhelimitse tai hallinnon yhteisissä käyttipisteissä. Tukea voivat lisäksi tarjota kolmas sektori ja yritykset.

3.4 LUOTTAMUSPÄÄOMAA EI RIITÄ HUKATTAVAKSI

Luottamus on julkisen hallinnon perusta. OECD:n selvityksen mukaan kansalaisten luottamus hallintoon on Suomessa edelleen OECD-maiden korkeimpia (60 %), mutta se on pudonnut viiden vuoden aikana 16 prosenttiyksikköä. Tavoitteeksi tulee ottaa kansalaisten luottamuksen kääntäminen taas nousuun ja vakiinnuttaminen korkealle tasolle. Tämä on mahdollista vain, jos hallinnon rakenteet ja toiminta ovat kansalaisille ymmärrettäviä. Hallinnon kielen tulee olla selkeää ja tiedon avointa. Kansalaisten tulee voida luottaa hallinnon sähköisiin palveluihin ja käyttää niitä. Luottamusta voidaan tukea ottamalla kansalaiset mukaan hyvinvointiyhteiskunnan kehittämiseen, jossa he ovat suurin käyttämätön voimavara.

Luottamuspääoma on merkittävä resurssi yhteiskunnallisten muutosten toimeenpanossa erityisesti silloin, kun muut resurssit vähenevät. Isojakin muutoksia voidaan panna toimeen, kun kansalaiset luottavat hallintoon ja julkisen hallinnon toimijat luottavat toisiinsa, yrityksiin ja kolmannen sektorin toimijoihin.

Kerran menetettyä luottamusta on vaikea hankkia takaisin. Luottamuksen menettäminen vaikeuttaa yhteiskunnan hallittavuutta ja kehittämistä, vähentää veronmaksuhalukkuutta ja lisää kansalaisten eriarvoisuutta. Julkisen hallinnon kestävyysvaje kasvaa, kun tarvittavia muutoksia ei saada toimeenpantua. Hallinnon kustannukset kasvavat lisääntyvien valitusten myötä. Sähköisten palvelujen käyttöhalukkuus vähenee, ja hallinto joutuu ylläpitämään päällekkäisiä palvelukanavia.

Kansalaiset tulee ottaa mukaan päätösten valmisteluun jo valmistelun alkuvaiheessa. Päätösten valmisteluun liittyvä taustatieto ja vaihtoehtoiset ratkaisut tulee tarjota ymmärrettävässä muodossa. Päätösten perustelut ja niihin liittyvä tieto pitää avata.

Kansalaiset, yritykset ja kolmas sektori tulee kytkeä mukaan suunnittelemaan, kehittämään ja tuottamaan hallinnon palveluja. Hallinnon toimintatapoja tulee muuttaa niin, että avoimuus ja yhdessä tekeminen ovat virkamiehen arkea.

4 EMUn kehittäminen piirtää Suomen suvereniteetin rajoja

Euroopan talouspolitiikan yhdentyminen tapahtuu yhä enemmän euroalueen puitteissa. Talous- ja rahaliiton tuleva kehityssuunta raamittaa siten olennaisella tavalla Suomen taloudellista ja poliittista toimintaympäristöä. Finanssikriisin aikana talouspolitiikan koordinaation instituutioita muokattiin merkittävästi, kriisin muuntuvien paineiden ohjaamana ja paljolti ilman selkeää yhdistävää visiota. Kriisin väistyessä on aika arvioida luotujen instituutioiden toimivuutta, johdonmukaisuutta ja talous- ja rahaliiton kehittämistarpeita pidemmän aikavälin tarpeiden näkökulmasta.

Suomen kannalta on tärkeää, että talouspolitiikan koordinaation kehittäminen kunnioittaa kansallista budjettisuvereniteettia ja eduskunnan asemaa. Läheisyysperiaate on yhä tärkeä yhdentymistä ohjaava lähtökohta. Suomen etujen mukaista on kuitenkin edesauttaa vahvojen eurooppalaisten instituutioiden luomista silloin, kun se taloudellisen vakauden näkökulmasta on perusteltua.

Talouspolitiikan koordinaatiota tulee yksinkertaistaa ja kohdentaa olennaiseen. Euroalueen talouspolitiikan koordinaatio tiivistyi kriisivuosien aikana merkittävästi. Uusia mekanismeja luotiin kriisin paineiden alla poikkeuksellisen tiiviissä aikataulussa. Vakaus- ja kasvusopimus, joka aiemmin kohdentui julkisen ylivelkaantumisen ehkäisemiseen, ohjaa nyt jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vi- ritystä kaikissa olosuhteissa. Uutena menettelynä vakaus- ja kasvusopimuksen rinnalle on noussut makrotaloudellisten tasapainottomuuksien menettely, jonka kautta koordinaation piiriin sisältyvät kaikki jäsenvaltion talouden sisäiseen tai ulkoiseen tasapainoon vaikuttavat tekijät. Sen myötä monet sellai- set politiikka-alat, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, kuten työmarkkinoiden sääntely ja sosiaaliturva, tulevat ainakin välillisesti eurooppalaisen koordinaation ulottuville.

Muutokset ovat tehneet talouspolitiikan koordinaatiokehikosta monimutkaisen ja läpinäkymättömän. Sääntöjen soveltaminen edellyttää myös keskeisiltä kohdin tulkintaa, mikä tekee lopputuloksesta osin vaikeasti ennakoitavan. Järjestelmän hyväksyttävyyden ja toimivuuden varmistamiseksi koordinaation menettelyjä tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan ja toimeenpanon ennakoitavuutta parantamaan.

Jäsenvaltioiden omistajuus talouspolitiikassa tulee varmistaa. Talouspolitiikan koordinaation laajentuminen ja syventyminen hämärtää talouspolitiikan päätösten omistajuutta. Mitä vahvemmin EU ohjaa jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa, sitä keskeisemmäksi nousee kysymys, kuka kantaa vas- tuun lopputuloksesta. Kun EU ottaa lisääntyvän vastuun jäsenmaiden talouspoliittisista päätöksistä, siihen kohdistuu lisääntyvä paine kantaa vastuu myös päätösten seurauksista ja mahdollisista ta- louspoliittisista virheistä. Näin syventyvä koordinaatio voi epäsuorasti johtaa jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun syvenemiseen.

Koordinaatiota kehitettäessä tulisi pyrkiä toimivaltarajojen selkeyttämiseen ja jäsenvaltioiden omista- juuden varmistamiseen talouspolitiikassaan. EU:lla on tärkeä rooli talouspolitiikan parhaiden käytän- töjen edistäjänä ja vertaispainostuksen foorumina kaikilla talouspolitiikan osa-alueilla, mutta suorat puuttumisen välineet ja erityisesti sanktioiden asettamisen mahdollisuus tulisi rajata rahaliiton vakau- den kannalta kriittisimpiin politiikkatoimiin. Viimesijaisen vastuun talouspolitiikasta ja sen seurauksista tulee säilyä selkeästi jäsenvaltioilla.

Rahaliiton vastustuskykyä taloudellisille häiriöille tulee vahvistaa. Finanssikriisi ja sitä seurannut velkakriisi osoittivat rahaliiton rakenteet hauraiksi ja sen häiriöiden sietokyvyn puutteelliseksi. Yksittäisten maiden taloudelliset ongelmat kasvoivat nopeasti rahaliiton systeemiseksi ongelmaksi ja pakottivat kalliisiin pelastusoperaatioihin.

Talous- ja rahaliittoa tulee kehittää tavalla, joka vähentää taloudellisten häiriöiden kustannuksia, hillitsee niiden leviämistä jäsenvaltioiden välillä ja vahvistaa markkinakurin toimintaa. Pankkiunionin myötä rahoitusmarkkinoiden valvonnan ja kriisinhoidon välineet vahvistuvat tässä suhteessa merkittävästi. Suomen etujen mukaista on varmistaa, että pankkiunioni toteutetaan tavalla, joka kunnioittaa jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettia ja onnistuu tavoitteessaan katkaista valtioiden ja pankkisektorin kohtalonyhteys. Tärkeää on myös kehittää valtionlainamarkkinoiden instituutioita tavalla, joka mahdollistaa valtioiden velkakriisien hoitamisen sijoittajanvastuun kautta.

Pidemmällä aikavälillä sekä Suomessa että EU:ssa tulee pyrkiä löytämään yhteinen näkemys siitä, mikä on talous- ja rahaliiton tavoiteltava muoto. Kysymys perussopimusten mahdollisista muutostarpeista on alisteinen tälle laajemmalle kysymykselle, eikä sopimuksen muuttamiseen liittyvien mahdollisten poliittisten ja/tai oikeudellisten haasteiden tulisi estää näiden seikkojen pohtimista.

Euroalueen yhdentymisen syventyessä voimistuu myös paine muodollisten päätöksentekovaltuuksien luomiseen euroryhmälle ja euroalueen huippukokoukselle. Tällainen kehitys olisi omiaan voimistamaan eriytymistä euroalueen ja siihen kuulumattomien EU-maiden välillä, eikä se siten välttämättä olisi Suomen etujen mukaista.



Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
Puh. 0295 16001
vm-julkaisut@vm.fi
www.vm.fi/julkaisut

ISBN (pdf) 978-952-251-608-4