

## TULEVAISUUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/1999 vp

### Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2000

#### *Valtiovarainvaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 1999 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2000 (HE 40/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Tulevaisuusvaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 18 a §:n 3 momentissa ilmenevässä tar-

koituksessa päättänyt antaa valtiovarainvaliokunnalle asiasta lausuntonsa.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa on ollut kuultavana  
- budjettipäällikkö Timo Viherkenttä, valtiovarainministeriö.

### HALLITUKSEN ESITYS

Hallitus esittää eduskunnan hyväksyttäväksi valtion talousarvion vuodelle 1999.

### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

#### *Perustelut*

Tulevaisuusvaliokunta päätti lausua vain budjettijärjestelmästä ja sen mahdollisuuksista eduskuntaa koskevien tulevaisuuden asioiden käsittelyssä.

#### *I MIKSI BUDJETTIJÄRJESTELMÄ EI TOIMI?*

##### *1. Toimintaympäristö muuttunut*

Tulevaisuusvaliokunta on mietinnöissään (TuVM 1/1994 vp, TuVM 1/1997 vp ja TuVM 1/1998 vp) tuonut esille budjetin laadinnan ja siitä päättämisen toimintaympäristön muutok-

sia, joista osa on rakenteellisia. Globalisaatio (erityisesti talouden), EU-jäsenyys, kansallisvaltioiden roolin ja tehtävien muutos sekä pohjoismaisen hyvinvointimallin ongelmat ovat tekijöitä, joiden vaikutukset heijastuvat budjettijärjestelmään. Entistä tärkeämpää on, että poliittinen johto hahmottaa riittävän ajoissa talouden ja muut yhteiskunnan muutokset ja kohdistaa lain ja budjetin ohjaustoimet oikein ja oikea-aikaisesti.

##### *2. Valtion tehtävät eriytyneet*

Talousarviossa tulisi määritellä selkeästi valtion perinteisten tehtävälueiden — kuten oikeus ja

järjestys, sosiaaliturva, koulutus, työllisyys ja liikenne — kehittämistavoitteet ja niiden saavuttamisen toimintalinjat lähitulevaisuuteen. Perinteisten valtion tehtävien ohella tulisi talousarviossa eritellä valtion linjauksia sellaisilla uusilla yhteiskunnan aloilla kuten esimerkiksi teknologia ja innovaatiot. Edelleen tulisi hahmottaa valtion toimintaa omistajana ja sijoittajana. Tarkastelussa tulisi tuoda esille valtion eri tehtävien painoarvot ja keskinäisten painotusten muutokset. Parasta olisi, jos ylimmälle poliittiselle päättäjälle eli eduskunnalle esitettäisiin lähitulevaisuuden merkittävistä ratkaistavista yhteiskunnallisista ongelmista myös vaihtoehtoisia budjettilaskelmia perusteluineen.

Tämä edellyttää budjetin luonteen muuttamista ongelmakeskeiseksi ja käsittelytavan muuttamista analyttiseksi.

Kun valtion tehtävät ovat yhä selvemmin eriytyneet, olisi luontevaa, jos erilaisia valtion tehtäviä varten olisi kehitetty erityyppisiä ohjausmuotoja. Perinteistä valtion virastoa voidaan ohjata ja valvoa lain ja tiukasti kalenterivuoteen sidotun virastokohtaisen budjetin avulla. Palvelutehtäviin, liikelaitostehtäviin ja uuden luonnin tehtäviin tulisi kehittää niihin sopivat tehokkaat politiikan ohjausvälineet. Pelkistämällä voidaan luonnehtia valtion muuttuneen laajaksi valtionyhteisöksi, eräänlaiseksi julkiseksi konserniksi. Johtamisen ja valvonnan välineiden tulisi olla tämän kokonaisuuden hallitsemista palvelevia.

### *3. Budjettiperiaatteet eivät toimi*

Julkisten tehtävien yhtiöittäminen, liikelaitostaminen ja rahastointipohjaiseksi muuttaminen, valtion hyvinvointitehtävien käytännön hoidon siirtäminen kunnille sekä nettobudjetointi ovat vieneet osaltaan eduskunnan mahdollisuuksia aiemman kaltaiseen yksityiskohtaiseen budjettipäätökseen. Valtion tehtävien eriyttäminen ja edellä mainitut tosiasialliset budjetin laadinnan isot muutokset ovat tehneet monet vanhat budjettiperiaatteet (täydellisyys-, vuotuisuus-, bruttobudjetointi jne. -periaatteet) riittämättömiksi ja toimimattomiksi.

Uudistukset ovat olleet hyviä, mutta vaativat poliittiselta ohjaukselta näkemyksellisyyttä ja tehokkuutta. Toimintoja ei voida ohjata yksin budjetti- eli kalenterivuoden mukaisesti. Budjetin täydellisyys ei nykyisessä budjetissa toteudu. Juridinen institutionaalinen rakenne on siihen riittämätön. Nettobudjetti, jonka pitäisi nykyäänösten mukaan olla poikkeus, on tullut bruttobudjetin rinnalle tai jopa sijalle.

Muutama esimerkki kuvaa sitä, miten 1990-luvulla ns. vanhasta eduskunnan päättämästä budjetista on sisältö ja merkitys vähentynyt. Rahastotalous muuttaa sitä osaltaan. Budjettivalan kokonaisuuden näkökulmasta ei ole järkevää, että talousarviosta ei selviä riittävän selkeästi budjetin kautta rahoitettavan julkisen talouden kokonaisuus eikä se anna selkeää kuvaa talousarvion roolista tuossa kokonaisuudessa.

Kela on eduskunnan alainen, ja sen budjetti on 60 miljardia eli suuruudeltaan 1/3 valtion talousarviosta. Budjetti ei anna riittäviä tietoja sen roolista sosiaali- ja terveydenhuollossa ja rahoituksesta. Liikelaitosuudistus vähensi viimeisen 10 vuoden aikana valtion henkilöstön määrän 240 000:sta 120 000:een eli puolet budjetista henkilöstön määrällä mitaten siirtyi tarkastelun ulkopuolelle. Siirtomenojen määrä eli tulonsiirrot julkisyksiköille on 66 miljardia (joista 30 miljardia valtionapuja kunnille) eli noin 1/3 budjetista. Tämä tarkoittaa pääosin kunnille sellaisenaan ns. isoina jakamattomina määrinä annettavia siirtomenoja, joista talousarviossa ei enää tosiasiallisesti päätetä, miten ne kohdennetaan. Toisin sanoen kuntien valtaa ja vastuuta on lisätty ja ne päättävät siitä, miten ne koulu-, terveys- ja muut palvelunsa hoitavat. Monella hallinnonalalla (esim. liikenneministeriö) huomattava osa tehtävistä ei kuulu bruttobudjetoinnin piiriin eli on täten perinteisen eduskunnan budjettiohjauksen ulkopuolella.

On otettava myös huomioon, että perinteisen valtionhallinnon oma toiminta koostuu pääosin lakisääteisesti sidotuista menoista.

Jotta kansanedustajat voisivat saada kokonaiskuvan siitä, mitä julkisella rahoituksella voi saada aikaan ja jotta he voisivat valita ne tehtävät, joihin valtio ryhtyy, olisi heille tuotettava

tätä uutta 1990-luvulla tosiasiallisesti muuttanutta päätöstilannetta varten taloussuunnittelu- ja päätösasiakirja sekä tehdyn päätöksen seurannan ja valvonnan mahdollistava arviointiasiakirja.

#### *4. Institutionaalinen eli virastomainen perusta ei riittävä*

Valtion budjetti on rakennettu institutionaalisesti eli ministeriöiden ja virastojen organisoimiseksi. Ministeriöjako on säilynyt muutamaa uutta ministeriötä lukuun ottamatta koko vuosisadan sellaisenaan. Yhä selvemmin valtio ja kunnat kuitenkin toimivat tehtäväpohjaisesti. Valtion talousarviolla ratkaistaan ongelmia ja estetään niiden syntymistä. Julkisten tehtävien tehokas hoitaminen ei onnistu noudattamalla hallinnonala- ja virastojakoa.

Kuvaavaa sille, että institutionaalinen budjetin laadintapohja on syrjäytynyt virastojenkin kohdalla, on eduskunnalle toimitetun hallintoa koskevan tiedon vähäisyys. Eduskunnan ministeriöitä ja virastoja koskevat ns. organisaatiolait ovat nykyisin hyvin yleisiä (pelkistäen nimi ja yleistehtävä). Budjetista ei valtion instituutioista käy vaivatta ilmi edes niiden henkilömäärät ja niiden mahdolliset muutokset.

Tulevaisuuden kannalta tärkeät tiede-, teknologia-, tutkimus- ja innovaatioperusteiset julkisen vallan tehtävät ja toimet eivät sovellu juriidipohjaiseen virastomaiseen vuosibudjettijärjestelmään. Ylipäätään sektorien väliset mutta nimenomaan uutta vaurautta ja hyvinvointia luovat tehtävät eivät noudata virastojakoa.

Tehtävä- ja toimintapohjainen vuotta pidemmän aikavälin isojen kokonaisuuksien tarkastelu antaisi kansanedustajille nykyistä paremman mahdollisuuden ottaa arvopohjaisesti kantaa painopisteisiin ja hahmottaa valtion tehtävien tärkeysjärjestys. Kuten kunnissakin valtion talousarvion luvut ja perustelut tulisi laatia tätä poliittisen arvopohjaisen valintatilanteen tarpeita varten. Perusteluista tulisi huomattavasti nykyistä tärkeämpiä.

#### *5. Tulostavoitteiden seuranta osittaista*

Tulostavoitteiden ongelmaksi on muodostunut niiden kriittisen arvioinnin puute. Tulostavoitteiden seuranta ei ole vielä kehittynyt niin, että politiikalla voitaisiin niihin vaikuttaa. Tulostavoitteista seurataan vain toteutuneita osia, toteutumatta tai heikosti toteutuneet osat jäävät usein arvioimatta.

#### *II ENNAKOINTI TÄRKEÄÄ*

Valtion talousarvion yleisperustelut ja liitteenä oleva taloudellinen katsaus selvittävät lähimeneisyyttä ja ennakoivat seuraavan vuoden kehitystä. Tulevaisuusvaliokunnan mielestä tarvitaan pidempää aikaväliä. Useilla aloilla on nykyisin mahdollista ennakoita tulevaisuutta kohtuullisella tarkkuudella muutama vuosi eteenpäin. Ennakoinnin puuttuminen voi johtaa yllättäviin kriiseihin. Ennakointi on välttämätöntä myös siksi, että yhtä vuotta silmälläpitäen tehdyt esitykset voivat viedä kehitystä väärään suuntaan tarkasteltaessa tulevaisuutta usean vuoden tähtäyksellä. Viimeaikaisesta keskustelusta hyviä esimerkkejä ennakoinnin tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä ovat asuntopoliitiikka, muuttoliike ja liikennepoliitiikka. Ikärakenteen muutokset suhteessa terveys- ja hoivapolitiikkaan vaativat pitkän aikavälin tarkastelua.

Tulevaisuuden kannalta tärkeät koulutuksen ja tutkimuksen määrärahat vaativat pitkäjänteistä päätöksentekoa. Lisäpanostuksella tietoyhteiskunnan kehitys on saatu hyvään vauhtiin. Kaikissa tietoyhteiskuntakehitystä johtavissa maissa on menetelty samoin. Koulutus- ja tutkimusmäärärahojen kasvun pysäyttämistä voi seurata jälkeenjääminen. Talousarviossa olisi arvioitava oman maan ja muiden johtavien maiden talouden kehitystä ja ennakoitava tulevaisuutta. Päätös voi merkittävästi vaikuttaa kansantulon ja verotulojen kasvumahdollisuuksiin muutama vuoden tähtäyksellä.

### *III EDUSKUNTA TEKEE LINJAUKSET JA TALOUDEN KEHYKSET*

#### *1. Eduskunnalle talouden kehyksistä päättäminen*

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä monet budjettijärjestelmän ongelmista voidaan ratkaista niin, että eduskunta päättää talousarvion kehyksistä.

Suomessa kehyspäättöksen tekee hallitus. Se sisältää noin yhden sivun mittaisen hallinnonaloittaiset tulot ja menot erittelevän markkamäärätaulukon ilman perusteluja. Taustatietoja tai vaihtoehtoja esimerkiksi talouden kasvusta ja yhteiskuntapolitiikan linjauksista ei esitetä.

Talousarviota valmisteltaessa kullekin ministeriölle on annettu kehys, jonka sisällä ministeriön on sovittava menonsa. Eduskunnassa valtiovarainvaliokunta käsittelee talousarvion pääluokat jaostoittain, mikä käytännössä johtaa siihen, ettei pääluokasta toiseen määrärahasiirtoja esitetä. Eduskunta ei talousarvion loppukäsittelyssä enää pysty valiokunnan esityksiä merkittävästi muuttamaan. Ei ole yhteiskunnan kehityksen kannalta tarkoituksenmukaista eikä demokraattista, että eduskunnan vaikutus talousarvioon jää vaatimattomaksi.

Eduskunnan on otettava uusi ote talousarvion käsittelyyn. Kun talousarvio perustuu kehysajatteluun, on välttämätöntä, että eduskunta vaikuttaa kehysten kokoon. Käytännössä se voisi tapahtua esimerkiksi siten, että hallitus kevätkaudella antaa esityksen eri ministeriöiden kehyksistä perustellen muutoksia edelliseen talousarvioon pyrkien myös ennakoimaan lähitulevaisuutta. Valtiovarainvaliokunta laatisi esityksensä mietinnön ja eduskunta käsittelee sen.

Ruotsissa on parlamentille siirretty valtionalouden kehyksistä päättäminen 1990-luvun alkupuolella. Kehykset tehdään kolmelle vuodelle. Tämä on merkinnyt erityisesti valtiovarainvaliokunnan aseman vahvistumista. Valiokunnan lupa vaaditaan esimerkiksi vahvistettujen menokehysten ylittämiseen. Parlamentin kehyspäättös — kuten komiteamietinnöt, lait ja budjettikin — laaditaan myös valiokuntavaiheessa lukuisien tilattujen vaikuttavuusselvitysten ja tilastolistien laskelmien sekä syvällisen asiantuntija-

kuulemisen kautta. Valiokuntien henkilöstömäärä on suuri ja niihin on rekrytoitu kunkin alan sisällöllisiä asiantuntijoita. Kehysmenettelyn onnistumisen ehtona on parlamentissa valmistelusta vastaavien vahva kansantalouden ja talouspolitiikan tuntemus.

Ruotsissa lopputuloksena on yksityiskohtainen, runsaasti perustelutekstiä sisältävä laaja valtiovarainvaliokunnan kokoama asiakirja. Kun Ruotsin budjettijärjestelmää verrataan Suomen järjestelmään, on otettava huomioon poliittisen järjestelmän erilaisuus. Tärkeitä eroja ovat vahva enemmistöhallitus, ns. listavaalit ja poliittinen valtiosuhteerijärjestelmä. Parlamenttikäytännön eroista kehyskiä ajatellen on tärkeä esimerkiksi poliittisten eduskuntaryhmien korostunut asema.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä Suomelle soveltuvin kehysjärjestelmä tulisi rakentaa etsien parhaat ominaisuudet kansainvälisistä malleista, joista Ruotsin malli on yksi. Ruotsin kehysjärjestelmä on ruotsalaisen parlamentarismien ja lainvalmistelun tradition mukaisesti kehittynyt niin hallituksessa kuin parlamentissaakin varsin perusteelliseksi käsittelyltään ja samalla suomalaisen traditioon verrattuna liian raskaaksi.

Kehysmenettelyn mallia luotaessa olisi irtaututtava niiden syntyajankohtaa eli 1990-luvun alkua leimanneesta laman hengestä. Kehykset muotoutuivat Suomessa syvän laman takia puhtaasti säästöjen priorisoinneiksi.

#### *2. Selonteot, hallituksen kertomukset ja tilinpäätökset nivottava yhteen*

Selontekojen, valtion talousarvion ja tilinpäätösten sekä hallituksen kertomuksen yhteys on jäsentämättä.

Eduskunnalle annetut selonteot sisältävät yhteiskuntapoliittisia uudistuksia, mutta niiden ongelmana on, että niitä ei ole yleensä sidottu valtionalouteen ja talousarvioon. Selontekoihin tulisi liittää hankekohtaisesti arvioi siitä, mitkä ovat ehdotusten kustannukset.

Valtiolla käytönotettu uusi kirjanpitojärjestelmä mahdollistaisi uudentyyppiset talouden ja yhteiskuntapolitiikan onnistumisen ja epäonnis-

tumisen arvioinnit, joista tulisi myös tuoda tietoa eduskunnalle.

*3. Talouden vakausohjelma, EU:n työllisyysohjelma ja EU-hankkeiden budjetointi osaksi suuria linjauksia*

EU-jäsenyydellä on ollut oma vaikutuksensa budjettiin. Osana Maastrichtin sopimusta EU-maat sitoutuivat tiukkaan ja kurinalaiseen taloutensa keskinäiseen seurantaan. Jäsenmaa, joka ei pysty tai halua noudattaa ns. hyvän talouden ehtoja, saattaa joutua merkittävienkin sanktioiden kohteeksi.

EU on luonut talous- ja toimintapolitiikan koordinointiin erilaisia välineitä. Keskeisimpiä niistä ovat vakaus- ja työllisyysohjelmat. Erityisesti koska Suomi on EMU-maa, ovat nämä ohjelmat tärkeitä. Vakausohjelmassa ja sitä edeltäneessä lähentymisohjelmassa otetaan kantaa talouden suuriin linjoihin. Sen käsittelyn eduskunnassa tulisi olla tämän mukaista, eli osa eduskunnan suurista linjauksista. Myös EU:n työllisyysohjelmat olisi sidottava eduskunnan käytössä olevaan talouden ohjausjärjestelmään.

EU-hankkeiden tehokas budjetointi ja valvonta vaatii budjettivuotta pidemmän aikavälin varsin erilaisista rahoituslähteistä tulevien kokonaisuusien hahmottamista. Kun Suomessa EU-hankkeiden hallinnointi jakaantuu usealle hallinnonalalle, nykyisen talousarvion avulla on lähes mahdotonta saada kokonaiskäsitystä EU-rahoituksen määrästä ja kohtaantumisesta erityisesti tehtävittäin tai alueellisesti. Kun EU-komissio kerää ja jakaa varoja pitkälläkin viiveellä eikä sen toiminta mitenkään noudata meidän budjettivuotamme, on melko vaikea saada selkeää kokonaiskuvaa siitä, onko Suomi nettomaksaja vai -saaja. Talousarviossa, ottaen huomioon, että yleensä Suomen valtio maksaa rahoituksen toisen puolen, tulisi kuitenkin tehdä myös näitä tuloja ja menoja koskevat valinnat. Vain näin eduskunta voi saattaa hallituksen aitoon vastuuseen esimerkiksi niiden alueellisista

tai työllisyysvaikutuksista taikka investointien hyödyllisyydestä pitemmän aikavälin arviointikriteereillä.

*4. Kokonaisuusien tarkastelulla passiivisesta vanhan ylläpidosta aktiiviseen uuden luontiin*

Eduskunnan tehtävänä on julkisen toiminnan linjoista päättäminen, tehtävien priorisointi, painospisteiden muutosten hahmottaminen ja yleensä kokonaisuusien johtaminen. Nykyinen budjetti ja uusi kehysmenettelykin on pitkään jatkuneen ja syvän laman johdosta painottunut säästöjen määrittelyyn ja sen pohdintaan, mitä vanhoja toimintoja säilytetään. Talouden nousukauden jatkuessa uusien linjausten tekeminen on entistä perustellumpaa. Aivan kuten yritystoiminnassa, tieteessä ja teknologiassa myös julkisen vallan toiminnassa on pyrittävä ennakoimaan tulevaisuutta, luomaan uutta, ajattelemaan ja toimimaan siten, että hyvä tulevaisuus turvataan.

**Lausunto**

Lausuntonaan tulevaisuusvaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa pitävänsä välttämättömänä,

*että eduskunnan vaikutusvaltaa valtion talousarvioon lisätään antamalla eduskunnalle mahdollisuus ennen yksityiskohtaisen esityksen laatimista määritellä eri ministeriöiden kehysten koot,*

*että talousarviorakennetta kehitetään toiminnalliselta pohjalta politiikan suunnittelun suuntaan, ja*

*että valtion talousarviossa pyritään arvioimaan tulevaisuutta muutaman vuoden tähtäyksellä yhteiskuntakehityksen kannalta tärkeillä aloilla. Ennakointi voi liittyä yleisperusteluihin tai olla pääluokkien yhteydessä.*

**TuVL 1/1999 vp — HE 40/1999 vp**

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Martti Tiuri /kok	Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
jäs.	Jouni Backman /sd	Petri Neittaanmäki /kesk
	Pertti Hemmilä /kok	Susanna Rahkonen /sd
	Leea Hiltunen /skl	Juha Rehula /kesk
	Susanna Huovinen /sd	Esko-Juhani Tennilä /vas
	Kyösti Karjula /kesk	Pekka Vilkuna /kesk.
	Jyrki Katainen /kok	