



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Talouspolitiikan lähtökohdat 2015-2019

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro

Kärkiviestit ja keskeiset johtopäätökset



Johdanto

Tämä on valtiovarainministeriön (VM) virkamiespuheenvuoro talouspolitiikan keskeisistä haasteista ja tarvittavista politiikkatoimenpiteistä. Tarkastelun pääpaino on vaalikaudella 2015-2019. Perinteisen talouspolitiikan lisäksi raportissa tarkastellaan hallintopoliitikkaa ja rahoitusmarkkinoita. Julkista taloutta katsotaan kokonaisuutena.

Suomen talouskehitys jatkuu vaikeana ja kasvu elpyy hitaasti. Julkinen sektori on kestävä kasvun mahdollistaja, muttei voi itse toimia kasvun lähteenä. Keskeisiä keinoja kasvuedellytysten parantamiseksi ovat talouden rakenteiden uudistaminen, kilpailun lisääminen, julkisen sektorin toiminnan tehostaminen ja palkkamallit.

Kuntarajat ylittävät ratkaisut – erityisesti sosiaali- ja terveystaloudessa – sekä kuntakoon kasvattaminen luovat palveluille mittakaavan, joka mahdollistaa toiminnan tehostamisen. Se, miten tässä onnistutaan, määrittää Suomen taloudellisen kantokyvyn ja palvelujen laadun kehityksen.

Tämä puheenvuoro on laadittu kansantalousosaston ylläjohtaja Markus Sovalan johdolla ja sen valmisteluun ovat osallistuneet kaikki valtiovarainministeriön osastot. Ministeriön virkamiesjohto on linjannut kärkiviestit ja keskeiset johtopäätökset eli pääraportin luvut 1 ja 2. Ministeriön asiantuntijat ovat kirjoittaneet pääraportin taustoittavat luvut 3-10, joissa käsitellään mm. finanssipolitiikan tavoitteita, työllisyyttä, verotusta ja hallintoa. Raportin toimittamisesta julkaisukuntoon on vastannut finanssineuvos Outi Honkatukia.

Tämä osaraportti käsittää kärkiviestit ja keskeiset johtopäätökset eli pääraportin luvut 1 ja 2. Osaraportti ja pääraportti ovat ladattavissa valtiovarainministeriön sivuilta vm.fi.

1 Kärkiviestit

Talouspolitiikan päähaaste on talouskasvun saaminen kestävästi viime vuosia paremmalle uralle. Tämä edellyttää parempaa työllisyys- ja tuottavuuskehitystä. Tässä onnistuminen on myös julkisen talouden vakautumisen kannalta ratkaisevaa.

Julkisen talouden hoitoa ei kuitenkaan voi laskea optimististen odotusten varaan. VM:n kansantalousosaston arvion mukaan talous kasvaa lähivuosina keskimäärin vain noin prosentin vuodessa. Hyvinvointivaltion palvelut ja etuudet tulee mitoittaa tämän mukaan.

Talouden kasvaessa noin prosentin vuodessa valtiontalouden ja kuntatalouden alijäämä pysynee noin kolmessa prosentissa suhteessa kokonaistuotantoon ja julkisen talouden velan suhde kokonaistuotantoon uhkaa nousta lähes 70 prosenttiin kokonaistuotannosta. Alijäämän ja velkasuhteen pienentäminen edellyttäisi uusia sopeutustoimia.

Julkisen talouden kestävyysvajeen arvioidaan olevan noin viisi prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon, olettaen että eläkeuudistus toteutuu syksyllä 2014 sovitussa muodossa. Aiemmin arvioitua suuremman kestävyysvajeen taustalla on julkisen talouden rakenteellista alijäämää koskevan arvion heikkeneminen alkavan vaalikauden lopulla.

Julkisen talouden velka/BKT - suhteen taittaminen laskuun seuraavan vaalikauden aikana arvioidaan edellyttävän noin 6 miljardin euron sopeutustoimia vuoteen 2019 mennessä. Tämän mittaluokan sopeutustoimilla valtiontalous ja kuntatalous palaisivat lähelle tasapainoa.

Julkisen talouden laskennallisen kestävyysvajeen poistaminen edellyttäisi nopeasti vaikuttavien sopeutustoimien lisäksi rakenteellisia uudistuksia.

Valtiontalouden ja kuntatalouden rakenteellinen vaje voidaan lähtökohtaisesti paikata sopeutustoimilla (eli menoleikkauksilla ja veronkiristyksillä) tai rakenteellisilla uudistuksilla. Esim. sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tuottavuushyötyjen toteutumisen varmistaminen sitovalla menokehyksellä ei olisi perinteinen menosopeutus-toimi, vaikka sillä olisikin samanlainen vaikutus julkisiin menoihin kuin menoleikkauksilla.

Julkista taloutta tulee ohjata selkeillä meno- ja verosäännöillä:

- Hallitusohjelman menosääntö määrittää valtiontalouden kehysmenoihin tehtävät leikkaukset.
- Rakenteellisten uudistusten vaikutukset voidaan ottaa huomioon sopeutustoimien tarvetta vähentävänä tekijänä vain VM:n hyväksymien laskelmien perusteella, menokehykseen vietyinä.
- Verosääntö kiinnittää veroperustemuutosten nettovaikutuksen samaan tapaan kuin menokehys nykyisin.
- Kuntatalouden sopeutustoimien tulee perustua tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen sekä toiminnan tehostamiseen. Tehtävät tulee mitoittaa niin, että ne voidaan rahoittaa kunnallisverotusta kiristämättä.

Rakenteellisista uudistuksista tulee päättää budjettiprosessissa. Hallituksen tulee linjata vuosittain Julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun alkaessa tavoitteet uudistusten valmistelulle ministeriöissä.

Työllisyyden, investointien ja tuottavuuden edistämiseksi tarvitaan:

- Pitkään jatkuvaa palkkamalltia.
- Työmarkkinoiden tasapainon palaututtua siirtymistä pysyvästi palkanormiin, jossa palkankorotukset mitoitetaan inflaatiotavoitteen ja avoimen sektorin tuottavuuskehityksen mukaan.
- Nykyistä parempia työn ja yrittämisen kannustimia, joihin voidaan vaikuttaa myös asuntopolitiikalla ja byrokraloukkuja purkamalla.
- Vakaata elinkeinoelämän ja yrittäjyyden toimintaympäristöä.

Sopeutustoimien tulee painottua selkeästi menoihin, koska työllisyysyistä kokonaisverotusta ei voi kiristää. Verotuksen rakennetta voi kuitenkin kehittää työtä ja kasvua suosivammaksi. Mahdollisten verokevennysten tulee kohdistua työn verotukseen.

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää toimia työn tarjonnan ja kysynnän vahvistamiseksi. Työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta on kannustettava työvoima-, sosiaali- ja asuntopolitiikan keinoin.

Työnteon kannustimia voi lisätä sovittamalla verotus ja sosiaaliturva nykyistä paremmin yhteen ja purkamalla byrokraloukkuja. Erilaisten etuuksien tasoa ja ehtoja on tarkasteltava työllistymisen näkökulmasta. Kattava sosiaaliturva ja progressiivinen verotus rajoittavat kuitenkin kannustinkapeikkojen poistamista. On välttämätöntä, että työnteko on aina taloudellisesti palkitsevaa.

Työvoimapolitiikan aktivointitoimet on sovitettava yhteen etuuslainsäädännön kanssa ja suunnattava työllistymistä ja ammatillista liikkuvuutta tukevalla tavalla. Etuuksien vastapainona on voitava edellyttää osallistumista ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään toimintaan.

Digitalisaatiolla – toiminnan ja tietotekniikan uudistamisella yhdessä – tavoitellaan:

- Parempia palveluja ja uusia liiketoimintamahdollisuuksia.
- Yritysten tuottavuuden ja kilpailukyvyyn paranemista.
- Julkisen sektorin tuottavuuden parantamista.

Digitalisoimalla julkisen hallinnon palvelut eli siirtymällä sähköisiin prosesseihin parannetaan palvelujen saatavuutta sekä vähennetään yritysten ja kansalaisten hallinnollista taakkaa. Sähköiset palvelut on tehtävä ensisijaiseksi asiointimuodoksi.

Julkisten palveluiden digitalisointia on vaikeuttanut viranomaisten yhteistyön hidas eteneminen. Palveluprosessien ja hallinnon yhtenäistäminen on usein haasteellisempaa kuin tarvittavien ICT-ratkaisujen toteuttaminen. Kansallinen palveluväylä tukee uusien palveluiden ja liiketoimintamahdollisuuksien kehittämistä.

Digitalisaation edistäminen ja hallinnon kehittäminen kytkeytyvät voimakkaasti toisiinsa. Koska niillä on suuri merkitys palvelutuotannon tuottavuuskehitykselle ja siten julkisten menojen sopeuttamiselle, julkisen hallinnon ja sen ICT:n kehittäminen ja koordinointi tulee pysyä yhden ministeriön vastuulla. Säästöjen toteuttamiseksi työ tulee kytkeä tiiviisti Julkisen talouden suunnitelmaan ja sen osana mm. kuntatalous-

ohjelmaan. Digitalisaation tehokas edistäminen koko kansantalouden tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi edellyttää saumatonta yhteistyötä asiasta vastaavien ministeriöiden välillä.

Suomessa kasvuyritysten kansainvälistyminen on ollut hidasta. Yritysten edellytyksiä päästä globaaleille markkinoille on vahvistettava ja yrittäjyyskulttuuria edistettävä. Julkisten rahoituslaitosten palveluja ja rahoitusvälineitä kehittämällä voidaan kasvuyritysten osaamista ja riskinottoa lisätä tuottavuuden parantamiseksi.

Sote-uudistuksen jatkovalmistelussa on tarkasteltava nyt esillä olleen yksiportaisen kuntayhtymämallin rinnalla myös ns. toisen asteen hallintomallia sekä mahdollisuutta siirtää palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu valtiolle. Tarkasteluun tulevat silloin muutkin kuin sote-tehtävät ja palveluiden rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

Jatkovalmistelun lähtökohtana on oltava väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvan sote-menojen kasvupaineen hillintä. Mahdollinen tarve laajempiin julkisen hallinnon rakenneuudistuksiin on huomioitava uudistusta suunniteltaessa. Etenkään sote-budjettikehyksen toteuttaminen ei kuitenkaan voi jäädä odottamaan laajempaa uudistusta. Se tarvitaan hallinnollisesta mallista riippumatta. Ilman sote-budjettikehystä ei voida olettaa, että tulevan vaalikauden aikana voidaan merkittävästi hillitä sosiaali- ja terveysmenojen kasvua.

2 Keskeiset johtopäätökset

1. Finanssikriisin jäljiltä työttömyys on kestävämmällä tasolla ja julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen epätasapaino

Kansantalouden kokonaistuotannon taso on nyt lähes viidenneksen matalampi kuin taso, jolle sen arvioitiin nousevan ennen finanssikriisiä laadituissa arvioissa. Verotulot ovat jääneet odotetusta samassa suhteessa, jos ei oteta huomioon veroasteen parin prosenttiyksikön nousua. Kun julkiset menot ovat kasvaneet suunnilleen odotetusti, on valtiontalouteen ja kuntatalouteen syntynyt suuri, pysyväisluontoinen alijäämä.

Finanssipolitiikan lähtökohtina on kestävyysvajeen, valtiontalouden ja kuntatalouden alijäämien ja niistä seuraavan julkisen talouden velkaantumisen korjaaminen. Kansallisista lähtökohdista määräytyvät finanssipolitiikan tavoitteet ovat vaativammat kuin EU-sääntöjen velvoitteet.

Heikon vientikehityksen ja sen seurauksena taantuneiden kotimarkkinoiden johdosta työttömyys on noussut keskeiseksi yhteiskuntapoliittiseksi ongelmaksi, joka vaatii nopeita toimia.

Ongelmat ovat niin suuria, että niiden korjaamiseen tarvitaan kaikkia käytettävissä olevia keinoja. Talouskasvua on voimistettava vahvistamalla vientiä ja julkisen talouden vakavaan epätasapainoon on puututtava nopeasti vaikuttavin sopeutuskeinoin.

2. Suomi tarvitsee laaja-alaisen ohjelman vientiin perustuvan kasvun elvyttämiseksi

Suomen lähimarkkinoiden arvioidaan kehittyvän heikosti lähivuosina. Vientiin nojautuvan kasvun palauttaminen näissä olosuhteissa on hyvin vaativaa.

Useat euroalueen maat ovat viime vuosina toteuttaneet merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Euroalueen kasvunäkymä pysyy kuitenkin lähivuosina valjuna mm. korkean velkaantumisen vuoksi.

Venäjän talouskasvu on hiipunut jo jonkin aikaa. Geopoliittisen tilanteen kärjistyttyä talouspakotteet ja energian hinnan voimakas lasku ovat kääntäneet tämän Suomelle tärkeän markkinan supistuvalla uralle.

Venäjä ei ole onnistunut kanavoimaan öljytulojaan tuottavuuskasvua vauhdittaviksi investoinneiksi. Myös öljyntuotannon taso on laskussa, koska tarvittavia ylläpitoinvestointeja ei ole tehty. Keskeisin ongelma on kuitenkin maan oikeudellisen järjestelmän heikkoudet, talouden ja politiikan läpinäkymättömyys ja viime kädessä omistusoikeuden heikko suoja. Paluu vahvalle kasvu-uralle edellyttäisi talouden ja yhteiskunnan rakenteiden voimakasta uudistamista.

Euroalueen ja Venäjän heikkojen näkymien vuoksi Suomen on haettava entistä vahvemmin kasvua kauempana olevilta markkinoilta.

Suomen kilpailukyvyyn ratkaiseva parantaminen edellyttää palkka- ja muiden panoskustannusten erittäin maltillista, käytännössä tuottavuuskehitystä hitaampaa kehitystä koko loppuvuosikymmenen ajan.

Hallituksen tulee edistää yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa tehokkaampaa, avoimen sektorin hintakilpailukyvyyn paremmin huomioivaa työvoimakustannusten koordinaatiota myös pidemmällä aikavälillä.

Hintakilpailukyvyyn palautumisen jälkeen tulisi kansantalouden työvoimakustannukset mitoittaa palkanormin avulla:

- Palkannousujen normina pidetään EKP:n inflaatiotavoitteen ja koko kansantalouden tuottavuuden kasvun summaa, jota korjataan vaihtosuhteen muutoksilla.
- Mikäli avoimen sektorin tuottavuuskehitys on koko kansantalouden kehitystä hitaampaa, palkanormi arvioidaan sen perusteella.
- Mikäli Suomen viennin markkinaosuus laskee pitkän aikavälin tasoltaan, palkkojen nousuvauhti on rajoitettava palkanormia hitaammaksi kunnes tasapaino on palautettu.
- Millään toimialalla palkankorotukset eivät saa nousta palkanormia suuremmiksi. Tästä voidaan poiketa vain jos tuottavuuskehityksen voidaan osoittaa olevan koko kansantalouden tuottavuuskehitystä nopeampaa.

Kotitalouksien ostovoimaan kohdistuvat paineet minimoidaan. Tässä onnistutaan sitä paremmin mitä enemmän julkisen talouden sopeutuksesta voidaan toteuttaa tulonsiirtoja leikkaamatta ja veroja korottamatta.

3. Työllisyys keskiöön

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää toimia työn kysynnän ja tarjonnan sekä yrittäjyyden vahvistamiseksi. Työn kysyntä elpyy viennin ja muun yritystoiminnan vahvistuessa. Jotta kasvavaan työkysyntään voidaan vastata, työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta on kannustettava työvoima-, sosiaali- ja asuntopolitiikan keinoin – avoimet työpaikat on saatava nykyistä nopeammin täyttymään.

Hyvinvointivaltion haaste on löytää sopiva tasapaino turvan ja kannustavuuden välillä. Kattava sosiaaliturva ja progressiivinen verotus luovat kannustinkapeikkoja. Silti on välttämätöntä, että työnteke on aina taloudellisesti kannattavaa.

Ansiotyön ulkopuolella olemisen mahdollistavat järjestelmät – kuten ns. työttömyysputki, vuorotteluvapaajärjestelmä ja lasten kotihoidontuki – ovat työn tarjonnan näkökulmasta ongelmallisia.

Työnteon kannustimia voidaan lisätä sovittamalla verotus ja sosiaaliturva nykyistä paremmin yhteen ja purkamalla byrokraloukkuja. Erilaisten etuuksien tasoa ja myöntämisen ehtoja on tarkasteltava työllistymisen näkökulmasta. Kannustinloukkuja voidaan supistaa lisäämällä sosiaaliturvan velvoittavuutta ja lieventämällä sen tuloharkintaa – molemmat keinot kuitenkin lisäävät ainakin suoria kustannuksia. Sosiaaliturvan velvoittavuuden lisäämisellä sosiaaliturvaa saavia veloitetaan osallistumaan yhteiskunnan tarjoamiin työllistymistä edistäviin tukitoimiin. Näiden tukitoimien tavoitteena on lisätä avoimille työmarkkinoille työllistymistä.

Työvoimapolitiikan aktiivitoimet on sovittava yhteen etuuslainsäädännön kanssa ja suunnattava niitä työllistymistä ja ammatillista liikkuvuutta tukevalla tavalla. Etuukseen vastapainona on voitava edellyttää osallistumista ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään toimintaan.

4. Valtion ja kuntien velkakierre on pysäytettävä

Ilman uusia toimenpiteitä, julkisen talouden alijäämä on vuonna 2019 2½ % suhteessa kokonaistuotantoon ja julkisen talouden velkasuhde lähestyy 70 prosenttia.

Julkisen talouden pitkän aikavälin epätasapainoa kuvaava kestävyysvajearvio on tällä hetkellä noin 5 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä vastaa noin 10 mrd. euroa. Pitkän aikavälin velkakierteen välttämiseksi julkisen talouden menoja olisi pienennettävä tai tuloja lisättävä tällä summalla.

Kestävyysvajearvio on noussut elokuussa 2014 esitetystä runsaalla prosenttiyksiköllä. Vaikka syksyllä 2014 neuvoteltu eläkeratkaisu vahvistaa kestävyyttä noin 1 %-yksikön verran, julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio on heikentynyt (perusjäämä -2 %-yks.).

Julkisen talouden kehitys on siten ilman uusia päätöksiä kestäättömällä uralla. Poikkeama tasapainosta on niin suuri, että sitä ei voi korjata yhdessä vaalikaudessa. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan sekä nopeavaikutteisia sopeutustoimia että julkisen talouden rakenteita korjaavia uudistuksia.

Nopeavaikutteisten sopeutustoimien tavoitteiksi esitetään:

1. Valtiotalouden osalta tulisi tavoitella velkasuhteen laskemista nykyisestä lähes 50 prosentista 40 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen. Tämä tulee vaatimaan sopeuttavia toimia myös ensi vaalikauden jälkeen.
2. Kuntatalouden velkaantumisen pysäyttäminen 10 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen edellyttäisi kuntatalouden tasapainottamista vuoteen 2019 mennessä. Tasapainon ylläpitäminen edellyttää toimia myös seuraavilla vaalikausilla.

Talouden kasvun ja työllisyyskehityksen kannalta valtiontalouden sopeutustoimien tulisi kohdistua selkeästi menojen supistamiseen, koska kokonaisveroasteessa ei ole korottamisen varaa. Verotuksen rakennetta tulee korjata talouden kasvua paremmin tukevaksi. Kuntatalouden sopeuttamisen tulisi tapahtua tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä, kuntien ja kuntayhtymien toimintaa tehostamalla ja palvelurakenteita uudistamalla.

Kestävyysvajeen poistaminen vaatii menopaineiden hillintää rakenteellisin uudistuksin. Koska toimet vaikuttavat hitaasti, on niiden valmistelu aloitettava heti uuden hallituksen muodostamisen jälkeen.

Jos rakenteelliset uudistukset vähentävät menoja tai lisäävät tuloja jo alkavalla vaalikaudella, ne pienentävät tarvetta muihin välittömiin sopeutustoimiin. Rakenteellisten uudistusten myönteiset vaikutukset voidaan huomioida sopeutustarvetta vähentävänä tekijänä vain valtiovarainministeriön hyväksymien laskelmien perusteella.

Rakenteellisten uudistusten toteuttaminen ei ole helppoa ja edellyttää voimakasta poliittista ohjausta. Toimeenpanon varmistamiseksi rakenneuudistuksista tulee päättää budjettiprosessissa ja niitä koskevat hallituksen esitykset on annettava mahdollisimman nopeasti eduskunnalle. Tämä koskee myös uudistuksia, jotka toteutuvat vasta vuoden 2019 jälkeen.

Tehtyjen rakennepäätösten toteutuksen ja vaikutusten seuranta on olennaista. Hallituksen tulee seurantatiedon perusteella linjata vuosittain Julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun alkaessa tavoitteet ministeriöiden valmistelulle. Valtiovarainministeriössä valmisteilla oleva meno- ja rakennekartoitus tuottaa päätöksenteon tarvitsemaa tietopohjaa. Meno- ja rakennekartoitus tulee toistaa riittävän usein ja nivoa budjettiprosessiin.

5. Finanssipolitiikan tulee perustua selkeisiin meno- ja verosääntöihin

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston hahmottaman kansantalouden kehitystä kuvaavan perusuran mukaan:

1. Valtiontalouden velkasuhteen palauttaminen laskevalle uralle vaatii valtiontalouden tasapainon palauttamista vuoteen 2019 mennessä. Tämä edellyttää tulojen tai menojen sopeuttamista yhteensä noin 4 mrd. eurolla ensi vaalikauden aikana.
2. Kuntatalouden velkasuhteen vakiinnuttaminen edellyttää noin 2 mrd. euron sopeutustoimia vuoteen 2019 mennessä.

Kestävyysvajeen poistaminen vaatii edellä todettujen noin 6 mrd. euron (3 %/BKT) nopeavaikutteisten (vaalikausi 2015-2019) sopeutustoimien lisäksi pitkällä aikavälillä vaikuttavia rakenteellisia toimenpiteitä, joiden vaikutus vastaisi noin kahta prosenttia kokonaistuotannosta.

Myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämiseksi tulisi finanssipolitiikan sopeutustoimista päättää euromääräisesti koko vaalikaudeksi ja asettaa riittävän kunnianhimoiset sopeuttamistavoitteet. Näin voitaisiin välttyä lisäleikkauksilta tai veronkorotuksilta, joihin päätyväällä vaalikaudella on toistuvasti jouduttu talouskehityksen vaarantaessa alijäämä- ja velkasuhdetavoitteet.

Meno- ja verosäännöt

Finanssipolitiikassa tulisi jatkossa noudattaa seuraavia sääntöjä:

1. Valtiontaloudessa jatketaan nykyistä kehysmenettelyä ja hallitusta muodostettaessa sovitaan valtion reaalisesta menotasosta koko hallituskaudelle. Kehysmenettelyn ajantasaisuuden takaava tekninen valmistelu on käynnissä valtiovarainministeriössä.
2. Veropolitiikan yleislinja kiinnitetään hallitusta muodostettaessa veropolitiikan säännöllä, joka määrittää päätösperäisten veromuutosten nettomääräisen kokonaisliikkumavaran hallituskaudella.
3. Kuntatalouden menosääntö perustuu kunnille asetettavien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen, kuntien toiminnan tehostamiseen sekä näille asetettaville määrällisille tavoitteille. Kuntien tehtävät ja velvoitteet tulee mitoittaa siten, ettei kunnallisverotus kiristy, mitä tulee työllisyysyistä välttää.

Menosääntöjen uskottavuuden kannalta on keskeistä, että menoja ei voi hallituskaudella lisätä, mutta – julkisen talouden kehityksen niin vaatiessa – menojen alentaminen on mahdollista. Kehysmenojen lisäksi tulee kiinnittää riittävä huomio myös kehysten ulkopuolisiin menoihin kuten finanssijoituksiin ja budjetin ulkopuolisiin rahastoihin.

Uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä edellyttää julkisyhteisöjen tarkastelua kokonaisuutena. Siten valtiontalouden säästökäsi ei voi laskea mahdollisia kuntien valtionosuuksien vähennyksiä.

Uusi alijäämän kattamisvelvoite ei välttämättä riitä pysäyttämään kuntatalouden velkaantumista, koska se ei ota riittävästi huomioon investointien rahoitustarvetta. Pidemmällä aikavälillä yksittäisen kunnan ja kuntayhtymän taloudenhoitoa koskevia sääntöjä tulee tiukentaa, mikäli osoittautuu, että uudet kuntalain taloussäännöt eivät ohjaa kuntien taloudenpitoa toivotulla tavalla. Myös yksittäisen kunnan tasolla tulee tulo-rahoituksen riittää kattamaan nettoinvestoinnit.

6. Ennustettua heikompaan talouskehitykseen on varauduttava

Valtiontalouden kantokyky on merkittävästi heikentynyt finanssikriisin seurauksena ja edellytykset kohdata uusia häiriöitä ovat nyt ratkaisevasti aiempaa heikommat. Epävakaan ulkoisen ympäristön vuoksi valtion taloudellisia vastuita – erityisesti nk. taaseen ulkopuolisia vastuita – on seurattava ja hallittava nykyistä järjestelmällisemmin. Jos talouskehitys heikentyisi uudelleen, valtion kantamien taloudellisten vastuiden edes osittainen laukeaminen voisi heikentää Suomen taloudellista asemaa merkittävästi entisestään.

Kunnianhimoisten meno- ja verosääntöjen tavoitteena on vähentää suhdanteita kärkeä eli myötäsyklisen finanssipolitiikan riskiä. Riskiä ei kuitenkaan voida kokonaan poistaa, sillä heikon talouskehityksen oloissa velkaantumiskehitys voi uhata julkisen talouden vakautta ja vaatia uusia toimenpiteitä. Lisäleikkauksiin voidaan joutua myös, jos julkista taloutta koskevat EU-kriteerit rikkoutuvat. Tavoitteena tulee olla, että keskipitkän aikavälin tavoite voisi vaalikauden lopulla toimia finanssipolitiikan perälautana. Säännösten mukaan keskipitkän aikavälin tavoite voi olla enintään -0,5 prosentin alijäämä suhteessa kokonaistuotantoon. Perusurassa -0,5 prosentin tavoitetta ei tulla saavuttamaan koko alkavan vaalikauden aikana.

Verotuksen osalta tulisi hallitusta muodostettaessa sopia, että:

1. Jos joudutaan uusiin, ennakoimattomiin sopeutustoimiin, niiden osana verotusta voidaan joutua kiristämään.
2. Uusia veronalennuksia voidaan toteuttaa, jos samalla sovitaan vastaavan suuruisista menovähennyksistä tai verotuksen painopistemuuksista.
3. Julkisen talouden korkea velkaantuminen ja finanssipolitiikan liikkumatilan palauttaminen ennen seuraavan talouskriisin toteutumista edellyttää, että ennakoitua suuremmat verotuotot käytetään lähtökohtaisesti julkisen velan lyhentämiseen. Tämä on sopuosinnassa myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämisen kanssa.

7. Verotus tukemaan kasvua ja työllisyyttä

Vaikka julkisen talouden vakauttaminen ei näytä alkavalla vaalikaudella sallivan verotuksen keventämistä kokonaisuutena, työn verokiilaa tulisi pyrkiä määrätietoisesti alentamaan. Tähän voidaan päästä siirtämällä verotuksen painopistettä edelleen työn verotuksesta talouskasvun kannalta vähemmän haitallisiin veroihin kuten välillisiin veroihin ja kiinteistöveroon. Verosäännön puitteissa tehtävät kevennykset tulee kohdistaa maksimaalisesti työn verotukseen. Päätösperäisissä kiristyksissä on pyrittävä kasvua tukevaan verorakenteeseen ja parannettava verotuksen läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta veropohjia laajentamalla.

Yrittäjyyden näkökulmasta verotuksen tulee olla ennustettavaa, johdonmukaista ja selkeää. Yhteisöverokannan kilpailukyvyistä on huolehdittava.

Verotukien sijasta käytetään ensisijaisesti muita, paremmin kohdennettavissa olevia ja vaikuttavuudeltaan tehokkaimpia tukimuotoja. Verojärjestelmän rakenteen kannalta perusteltujen veromuutosten tulonjakovaikutuksia voidaan tarvittaessa korjata tulonsiirroilla.

Harmaata taloutta torjuvia toimia tulee jatkaa. Suomen tulee osallistua aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön veron välttämisen ja veronkierron vastaisissa toimitissa. Veropohjaa tulee rajat ylittävissä tilanteissa vahvistaa.

Verojärjestelmän hallinnollista tehokkuutta ja reaaliaikaisuutta voidaan parantaa ja sen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa vähentää digitalisoimalla tiedonkeruu ja hyödyntämällä eri viranomaisten keräämiä hallinnollisia rekistereitä.

8. Kestävä menosopeutus edellyttää palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmän kokonaisuudistusta

Jotta menosopeutuksessa saavutetaan tarvittava mittakaava, mitään menolajia ei voi jättää tarkastelun ulkopuolelle. On selvää, että yksinomaan hallinnon juoksevia menoja supistamalla ei saada haluttuja säästövaikutuksia aikaan. Sosiaaliturvaa – palvelut ja tulonsiirrot – tulee uudistaa kokonaisvaltaisesti tukemaan työntekoa ja yrittämistä. Samalla on varmistuttava, että yhteiskunta suoriutuu osaamisen kehittämisessä sille kuuluvasta vastuusta. Menohillinnän onnistuminen edellyttää julkisen hallinnon ja päätöksentekorakenteiden kehittämistä.

Koska tuottavuutta parantavat palvelurakenteen uudistukset toteutuvat hitaasti, kuntasopeutuksen tulee ensivaiheessa perustua kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen. Niitä koskevien päätösten valmistelu on käynnistettävä heti kesällä 2015 Julkisen talouden suunnitelman laatimisen yhteydessä.

Mitä pidemmälle katsotaan eteenpäin, sitä merkittävämmäksi kuntatalouden tasapainottamisessa muodostuvat palvelutuotannon kustannuksia alentavat ratkaisut. Julkisessa palvelutoiminnassa tulee toimintatapoja uudistaa tavalla, joka vastaa toimintaympäristön muutoksiin ja hyödyntää niitä. Näidenkin uudistusten linjaaminen on tehtävä aivan vaalikauden alussa. Keskeistä on loppuunsaattaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus (sote-uudistus). Suurelta osin nämä ratkaisut tuottavat säästöjä vasta vaalikauden 2015-2019 jälkeen.

9. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on kestävän kuntatalouden kannalta avainasemassa

Hyvinvointipalvelut tuotetaan pääsääntöisesti kunnissa ja niiden tuotanto perustuu pitkälti lainsäädännön asettamiin tehtäviin ja velvoitteisiin. Kuntien tehtävällä tarkoitetaan lakisääteistä asiakkaille suunnattua tehtävää tai palvelua, joka kuntien tulee järjestää tai jota kunnat voivat toteuttaa lainsäädännössä mainituin ehdoin. Velvoitteella tarkoitetaan laissa tai asetuksessa ilmaistua velvoitetta siitä, miten tehtävä tulee toteuttaa. Palvelujen menettelytapoihin liittyy suuri määrä suosituksia, joilla palvelutuotantoa ohjataan.

Kunnilla oli vuoden 2012 elokuussa noin 550 lakisääteistä tehtävää ja noin 970 tehtäviä täydentävää velvoitetta. Tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut edelleen vuoden 2012 jälkeen.

Kuntien tehtävien vähentämistä on kuluneella vaalikaudella pyritty toteuttamaan osana rakennepoliittista ohjelmaa. Tehtävien vähentäminen ja niiden säästövaikutusten arviointi ovat osoittautuneet vaikeaksi. Julkisen talouden tasapainoa ei kuitenkaan voi palauttaa vähentämättä kuntien vastuulla nyt olevia tehtäviä ja tehostamatta jäljelle jäävien palvelujen tuotantoa.

Tulevan sote-ratkaisun muodosta riippuen osa kuntien nykyisistä tehtävistä siirtyy kuntia laajemmilla alueilla järjestettäväksi ja tuotettavaksi. Tarve tehtävien ja velvoitteiden uudelleen arviointiin ei uudistuksessa poistu. Uutta päätöksentekorakennetta suunniteltaessa on varmistettava, ettei tarvittava priorisointi vaikeudu, vaan että pikemminkin uusi malli tukee sitä.

Uuden hallituksen tulee:

1. Arvioida mistä hyvinvointivaltion tehtävistä voidaan luopua pienimmin yhteiskunnallisista tappioista. Yksittäisten, vähämerkityksellisten tehtävien poistaminen tai vähentäminen ei tuota suuria säästöjä ja siksi onkin arvioitava laajempia kokonaisuuksia. Mitä nopeammin päätökset tehdään, sitä rajatuimilla uudistuksilla selviää.
2. Arvioida vastuunjakoa kunnan ja kansalaisten kesken: Voidaanko hyvinvointitehtävistä luovuttaessa osa palveluista siirtää vapaaehtoisen toiminnan piiriin? Voidaanko asiakkaiden kustannusvastuuta nostaa ja joissakin tapauksissa siirtää kustannusvastaaviin asiakasmaksuihin?
3. Jättää osa palvelutuotannon laajuutta ja maksullisuutta koskevasta harkinnasta kuntatasolle. Kuntia koskevat palveluvelvoitteet ovat eritasoisia ja keventämällä palveluvelvoitteen tasoa voidaan kuntatason päätöksenteolle luoda aitoja valintamahdollisuuksia. Esimerkiksi subjektiivisen oikeuden muodostavia palveluja voidaan muuttaa määrärahasidonnaisiksi valtionosuustehtäviksi tai muuttaa valtionosuus- ja tarvesidonnaisia tehtäviä kunnille vapaaehtoisiksi tehtäviksi.
4. Poistaa turhia kuntien toimintaa ohjaavia velvoitteita, jotka estävät tuottavuuden lisäämisen. Merkittäviä vaikutuksia voidaan parhaiten saada aikaan keventämällä samanaikaisesti useita tiettyä toimintaa koskevia velvoitesäännöksiä. Silloin prosessien tehostamiseen tulee enemmän mahdollisuuksia. Esimerkiksi vuonna 2015 käynnistetyissä kuntakokeiluissa tarkastellaan hyvinvoinnin integroitua toimintamallia, jossa yhdistetään lakisääteiset sektori- ja palvelukohtaiset palvelusuunnitelmat yksilöllisiksi palvelusuunnitelmiksi.

5. Siirtyä ylipäätään malliin, jossa valvotaan palvelutoiminnan tuloksia (esim. asiakkaiden vointia ja tyytyväisyyttä) palveluprosessiin ja resursseihin kohdistuvien velvoitteiden sijasta.
6. Poistaa hallinnonalojen tai ammattiryhmien raja-aitoja, jotka vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa ja palvelujen asiakaslähtöistä toteuttamista.
7. Integroida valtion ja kuntien asiakaspalvelutehtäviä samalla kun palveluja digitalisoidaan ja siirrytään ensisijaisesti sähköiseen asiointiin.

10. Hyvästä hallinnosta on pidettävä kiinni

Suomen vahvuus on hyvä hallinto ja kansalaisten luottamus siihen. Hyvän julkisen hallinnon peruseriaatteista – kansanvaltaisuus, oikeussuoja, julkisuus ja avoimuus – ei voi tinkiä julkisen talouden sopeutustoimissa. Kansalaisten luottamus ja palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuudet parantavat edellytyksiä palvelujen uudistamiseen ja tehostamiseen. Korruptoitumaton hallinto ja elinkeinoelämä luovat pohjan investoinneille ja tukevat kansalaisten veronmaksumoraalia.

Julkisen hallinnon rakenteita tulee kehittää kokonaisuutena. Valtion, aluetason ja kuntien tehtävien ja vastuiden tulisi olla selkeästi rajattuja. Väestön ikääntymisestä aiheutuva kustannuspaine toisaalta ja digitalisaation tarjoamat tehostamismahdollisuudet toisaalta merkitsevät, että hallinnon vastuita ja rakenteita on arvioitava uudestaan.

Hallinnon kehittämisessä on jo useiden vuosien ajan tiedostettu jännite toisaalta ministeriöiden toimivaltaan perustuvan hallinnon tehokkuuden ja toisaalta tästä aiheutuneen siiloutumisen muodostamat esteet. Jälkimmäiset liittyvät ratkaisujen hakemiseen hallinnonalarajat ylittävillä prosesseilla sekä asiakas- ja ratkaisukeskeisen toimintatavan synnyttämiseksi, erityisesti digitalisaatiota hyödyntäen. Eri ammattiryhmien voimakkaat näkemykset ovat osaltaan siiloutaneet palvelutuotantoa.

Päätyvällä vaalikaudella on ollut vireillä suuria uudistuksia kuntakentässä, kuten kuntauudistus, sote-uudistus ja metropolihallinnon uudistaminen. Valtion keskushallintoa on uudistettu ja aluehallinnon virastorakennetta selvitetty. Nämä hankkeet ovat kuitenkin suurelta osin yhä kesken. Ensi vaalikaudella uudistuksia tulee jatkaa ja tarvittaessa suunnata uudelleen. Samalla on varmistettava, että niistä syntyy johdonmukainen kokonaisuus ja, että niille asetetut tavoitteet saavutetaan.

11. Digitalisaation edistäminen hallinnon kehittämisen ykköstavoitteeksi

Hallinnon kehittämisen tulee tukea julkisen talouden kestävyyttä. Tässä on tärkeintä varmistaa, että hallinnolle ja sen ohjaamalle palvelutuotannolle voidaan luoda nykyistä tehokkaammat digitaaliset prosessit. Samalla voidaan vähentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, tukea niiden hallinnollisten toimintojen automaatiota ja helpottaa kotitalouksien asiointia. Julkisen sektorin työvoima voidaan muutoksessa suunnata hoivatyöhön ja muualle missä automaatio ei sitä voi korvata.

Tietojärjestelmiä uusittaessa ja yhtenäistettäessä useimmiten vaativin osa liittyy tietosisältöjen sekä niitä tuottavien ja hyödyntävien prosessien yhtenäistämiseen ja lainsäädäntöön. Digitalisaatiossa ei automatisoida vanhoja toimintatapoja, vaan luodaan uusia. Siten ICT- ja hallinnonuudistushankkeiden rajat katoavat. Tämä vastaa

yrittäjämaailman kehitystä, jossa niiden prosesseja ja laajemmin niiden liiketoimintaa kehitetään korostetusti yhdessä ICT:n kanssa.

Luotavat sanastot, koodistot ja standardoidut prosessit ovat uudistamisen kivijalka. Uudet ratkaisut on vietävä osaksi lainsäädäntöä ja niiden käyttöön voidaan velvoittaa.

Tulevaisuudessa uudet teknologiat (esim. robotiikka, automatiikka ja säätötekniikka) luovat uudenlaisia mahdollisuuksia resurssien tehokkaampaan kohdentamiseen. Näitä voidaan hyödyntää vain jos tietosisällöt ja -tekniikka ovat kunnossa.

Digitalisaatiota – aiemmin tietoyhteiskuntapolitiikkaa – on edistetty Suomessa vaihtelevilla hallinnollisilla järjestelyillä jo kahden vuosikymmenen ajan. Keskitetyn vastuun ja toimivallan puuttumisen vuoksi suuri osa linjauksista on kuitenkin jäänyt toteuttamatta, kehitys on jäänyt hitaaksi ja hyödyt päällekkäisten toimintojen karsimisesta ovat jääneet saavuttamatta. Erityisesti kuntien ja sote-palveluiden vaatimien ICT-ratkaisujen yhtenäistäminen on ollut hidasta ja on ylläpitänyt epätehokkaita palveluprosesseja sekä aiheuttanut suuria suoria ja epäsuoria kustannuksia.

Tähänastinen julkisen hallinnon ICT-kehittämismalli on pääosin perustunut verkostomaiseen yhteistyöhön. Kunnallinen itsehallinto ja valtion hajanainen virastokenttä on pitänyt kehityksen hitaana ja epäyhtenäisenä. Tämän vuoksi yhteistyömallien tueksi on vahvistettava keskitettyä ohjausta, asetettava nykyistä sitovampia standardeja ja pyrittävä nykyistä keskitetympiin hankintoihin. Myös keskitetyissä hankinnoissa voidaan niitä järkevästi suunnittelemaan tarjota kotimaisille pk-yrityksille osallistumismahdollisuuksia.

Suomen palauttaminen digitalisaation kärkeen edellyttää hallinnonalarajat ylittävää poliittista tahtoa. Digitalisaation edistäminen ja hallinnon kehittäminen kytkeytyvät voimakkaasti toisiinsa. Koska niillä on suuri merkitys palvelutuotannon tuottavuuskehitykselle ja siten julkisten menojen sopeuttamiselle, julkisen hallinnon ja sen ICT:n kehittäminen ja koordinointi tulee pysyä yhden ministeriön vastuulla. Säästöjen toteuttamiseksi työ tulee kytkeä tiiviisti Julkisen talouden suunnitelmaan ja sen osana mm. kuntatalousohjelmaan.

Digitalisaation tehokas edistäminen koko kansantalouden tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi edellyttää saumatonta yhteistyötä asiasta vastaavien ministeriöiden välillä. Yhteistyömallissa valtiovarainministeriöllä on vastuu hallinnon kehittämisestä, kunta-asioista ja Julk-ICT-toiminnosta. Sen toimialalla on suuria ICT-toimijia kuten Väestörekisterikeskus, Verohallitus, Tulli, Tilastokeskus, Valtori ja Valtiokonttori.

Tärkeintä on löytää toimiva ratkaisu sille, että hallitus pystyy vauhdittamaan ja ohjaamaan digitalisaatiokehitystä. Strategiset kehittämiskäytännöt on pystyttävä myös toteuttamaan. Kaikilla ICT-hankkeilla tulee olla toiminnan ja taloudellisuuden kehittämiseen liittyvät perustelut ja niiden toteutumista on seurattava.

12. Hallinnon digitalisaatio käytännössä

Lähtökohtana on, että sähköinen yhteys julkisiin palveluihin ja viranomaisiin muodostuu ensisijaiseksi asiointimuodoksi. Jotta tähän päästään, digitalisaation perusrakenteet on saatettava kuntoon:

1. Toimivat, kaikkien saatavilla olevat sähköiset tunnistautumis- ja allekirjoitusmahdollisuudet, joiden tulee olla lähtökohtaisesti maksuttomia. Kehitetään rooli- ja valtuuspalveluita tukemaan esim. vanhusten, alaikäisten lasten tai perheiden – myös uusioperheiden – yhteistä asiointia.
2. Kansalaisille maksuton ja tietoturvallinen asiointisähköposti, joka on viranomaisten kanssa asioinnin ensisijainen kanava. Palvelun tietoturvallisuus ja roskapostin estäminen vaatii, että viestejä voi lähettää vain niihin oikeutetut.
3. Sähköpostin rinnalla sähköinen arkistointi, johon viranomaisviestien lisäksi voidaan pysyvästi tallettaa kansalaisten oikeusturvan kannalta keskeiset tiedot (koulutus- ja työtodistukset, pankkien tiliotteet yms.).
4. Asunto-osakkeiden sähköinen rekisteröinti. Tällä hetkellä asunto- ja kiinteistöosakkeet ovat paperimuotoisia ja rakennuksia koskevat tiedot ovat hajallaan, tehottomasti päivitettyinä ja vaikeasti hyödynnettävissä. Uuteen sähköiseen keskitettyyn rekisteriin kirjattaisiin asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöistä omistus- sekä taloudelliset ja tekniset tiedot. (ASREK-hanke)
5. Yritysten julkiselle hallinnolle tapahtuvan raportoinnin helpottaminen. Tässä kiireellisin tehtävä on ALV-raportoinnin automatisointi.
6. Kootaan kansalaisten tulotiedot reaaliaikaiseen Tulorekisteriin, johon työntajat ja etuuksia maksavat tahot voivat toimittaa tiedot automaattisesti palkka- ja muista järjestelmistään. Rekisteri tuottaa verottajalle, työeläkeyhtiöille ja sosiaaliviranomaisille reaaliaikaisen tiedon tuloista ja vähentää yritysten hallinnollista taakkaa. Myös sosiaalietuuksiin liittyviä byrokraloukkuja voitaisiin purkaa reaaliaikaisen tiedon avulla. (KATRE-hanke).
7. Edellä mainittujen palveluiden toteuttamiseksi käynnistetään Palveluväylä, jossa tiedon tuottajat ja käyttäjät voivat asioida tietoturvallisesti ja automaattisesti keskenään.
8. Julkisiin järjestelmiin on luotava käyttöliittymät, jotka sopivat esim. näkövammaisille. Asioinnissa tukea tarvitsevien on sitä saatava puhelinpalvelulla tai muilla järjestelyillä.

Kuntien tietojärjestelmiä yhtenäistetään standardisoimalla tietosisällöt ja mahdollistamalla tiedon käyttö valtakunnallisesti. Yhtenäinen tieto palvelee kansalaista, palveluprosessia ja tietoon perustuvaa johtamista.

Digitalisaatiolla voidaan alentaa merkittävästi terveydenhuollon kustannuksia ja kohdistaa resurssit varsinaiseen hoivatyöhön. Uudet teknologiat tarjoavat merkittäviä tehostamismahdollisuuksia tiedon välittymistä ja saatavuutta tehostamalla ja esimerkiksi etäyhteyksiä käyttäen. Osana sote-uudistusta tulee sosiaali- ja terveydenhuololle luoda valtakunnalliset asiakas- ja toiminnanohjausjärjestelmät.

Valtionhallinnon sähköiset palvelut olisi rakennettava niin, että myös yksityiset yritykset voivat tuottaa niiden pohjalta lisäpalveluja tai vaihtoehtoisia ratkaisuja.

13. Sote-uudistus on vietävä loppuun

Vaikka sote-uudistus jäikin päättyvällä vaalikaudella kesken, sen valmistelua on jatkettava siten, että uusi hallitus voisi päättää eduskunnalle annettavista esityksistä heti toimikautensa alussa. Uusi sote-palveluiden järjestämis-, tuotanto- ja rahoitusmalli tulisi käynnistyä jo vuonna 2017. Uudistuksen kiireellisyyden vuoksi se tulisi voida toteuttaa ilman perustuslakimuutoksia ja tarvittaessa vaiheistaa.

Jatkovalmistelun lähtökohtana on oltava väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvan sote-menojen kasvupaineen hillintä. Menopaineen hillitsemiseksi on ehdottoman tärkeää, että palvelutuotantoa ohjaava sote-budjettikehys saadaan pikaisesti voimaan. Silloin osa tavoitelluista säästöistä voisi realisoitua jo ensi vaalikauden lopulla.

Sote-budjetoinnin tulee perustua laskennallisiin kriteereihin ja sen yleislinjat tulee päättää osana Julkisen talouden suunnitelmaa. Rahoituskehysten tulee rajoittaa sote-menojen kasvu julkisen talouden kantokyvyn mukaiseksi, ohjata palvelutuotantoa tehokkaampaan suuntaan ja varmistaa laadukkaiden, oikein mitoitettujen palveluiden saatavuus koko maassa ja kaikissa väestöryhmissä yhtenäisellä tavalla.

Sote-budjettijärjestelmän toimivuus edellyttää sääntöjä yli- ja alijäämän käsittelylle sekä investoinneille. Hallitsemattoman velkaantumisen estämiseksi sotejärjestämisvastuussa olevalla taholla tulee olla kuntalain alijäämä säännöksiä vastaavat velvoitteet ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Laajalti hyväksytyt tavoitteet uudistukselle ovat arvokas lähtökohta jatkovalmistelulle. Parlamentaarisesti sovitusta integraatiolähtökohdista on pidettävä kiinni, riippumatta siitä, miten toiminnan organisointi ratkaistaan. Kustannuspaineeseen on vastattava purkamalla rajoja toisaalta sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä (horisontaalinen integraatio) ja toisaalta perus- ja erikoistason palveluiden välillä (vertikaalinen integraatio).

Samoin on tärkeää varmistaa riittävän suuret toimintayksiköt mittakaavaetujen saavuttamiseksi ja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi.

Jatkovalmistelussa on tarkasteltava nyt esillä olleen yksiportaisen kuntayhtymämallin rinnalla myös vero- ja vaalioikeuteen perustuvaa ns. toisen asteen hallintomallia sekä kolmantena yleisvaihtoehtona mahdollisuutta siirtää palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu valtiolle. Tarkasteluun tulevat silloin muutkin kuin sote-tehtävät ja palveluiden rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan tarkasteltavissa malleissa joko perustuen kunnalliseen itsehallintoon, toisen asteen verotus- ja vaalioikeuteen tai valtion kautta.

Mahdollinen tarve laajempiin julkisen hallinnon rakenneuudistuksiin on huomioitava uudistusta suunniteltaessa. Uuden sote-mallin ja siihen liittyvän rahoituskehysten toteuttaminen eivät kuitenkaan voi jäädä odottamaan laajempaa uudistusta.

Sote-palveluiden tuotanto vaatii budjettikehysten lisäksi vahvan taloudellisen ja toiminnallisen kansallisen ohjauksen kustannustehokkaan tuotannon varmistamiseksi. Riippumatta valittavasta mallista, on varmistettava, että palvelutuotantoa ohjaavilla on myös rahoitus- ja budjettivastuu ja että vastuun toteutumiseen liittyy riittävä kontrolli julkisuuden ja demokraattisen prosessin kautta. Toiminnan organisointimallia

valittaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan tavoitella tilaaja-tuottaja –periaatteen toteutumista ja mahdollistaa palveluiden hankinta myös yksityisiltä tuottajilta. Eri-tysosaamista vaativat ja osa tukitehtävistä – erityisesti ICT – saattaa olla perusteltua tuottaa valtakunnallisesti.

Riippumatta sote-ratkaisun muodosta, on tärkeä luoda valtakunnallinen tietoarkkitehtuuri ja siihen perustuvat yhteentoimivat tietojärjestelmät tukemaan sote-palveluiden asiakaspalvelua, toiminnanohjausta, arkistointia ja johtamista. Kaikilla eri tasojen sote-toimijoilla tulee olla oikein rajattu pääsy tarvitsemiinsa tietoihin. Potilastiedot tulee olla reaaliaikaisesti saatavilla toiminnan ohjaamiseksi ja palvelun laadun ta-kaamiseksi. Yhtenäisyyden edistämiseksi sote-tietojärjestelmien nykyistä kirjoa karsi-taan järjestelmällisesti ja siirrytään vaiheittain valtakunnallisiin tietojärjestelmiin. So-te-tietohallinnon ohjausvastuu ratkaistaan osana yleistä palveluiden organisointimal-lia.

14. Kuntien uusi rooli

Sote-uudistuksessa syntyy organisointimallista riippumatta uusi yksittäisiä kuntia suurempi toimija. Ei voi sulkea pois, että lähitulevaisuudessa myös koulutukseen, palo- ja pelastustoimeen sekä jossain määrin myös maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen (MAL) liittyviä tehtäviä halutaan siirtää nykyistä suurempiin yksiköihin. Myös osa elinkeinojen kehittämiseen liittyvästä vastuusta voi olla tarkoituksenmu-kaista nostaa kuntaa korkeammalle tasolle. Tällöin on hallinnollisen tehokkuuden ja kustannusten hallinnan kannalta tärkeätä noudattaa mahdollisuuksien mukaan sa-moja aluejakoja kuin sote-palveluiden tuotannossa.

Kaikissa vaihtoehdoissa kunnille jää todennäköisesti paljon tärkeitä tehtäviä kuten perusopetus, varhaiskasvatus ja kaavoitus, viimekätinen vastuu kunnan taloudellista elinvoimaisuudesta ja paikallisen demokratian toteuttaminen. Kuntien rooli kuitenkin muuttuu ja jatkossa on ratkaistava:

1. Mikä olisi kunnan verotusoikeuden ja talousarvion merkitys jos sote-palveluihin liittyvät rahavirrat eivät kulje kunnan talousarvion kautta? Mikäli sote-palveluiden rinnalla osa muista palveluista siirtyy suuremmissa yksiköissä tuotettavaksi, vai-kutus kuntien talouteen olisi vielä merkittävämpi.
2. Miten suurilla kaupunkiseuduilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla järjestetään MAL-tehtävät tehokkaimmin? Tarvitaanko ylipäätään erilaisia kuntamalleja kau-pungeissa ja maaseudulla?
3. Mikä on perusteltu kuntajako, jos kuntien tehtävät ovat ratkaisevasti vähentyneet nykytilanteeseen verrattuna.
4. Miten kuntien ja valtion välistä tehtäväjako selkiytetään?

15. Virastorakenne uudistettava digiaikaan

Valtion hallinnon rakennetta (keskus-, alue- ja paikallistaso) on uudistettava kokonai-suutena ns. VIRSU-työryhmän (5.2.2015) esitysten pohjalta. Uudistamisen tavoitteee-na on oltava keskeisten valtionhallinnon palvelujen saatavuuden turvaaminen nykyis-tä tehokkaammin mm. digitalisaation mahdollisuuksia hyödyntäen. Uudistus on yh-teen sovitettava sote-ratkaisun kanssa. Tässä onnistumiseksi virastoille on säädettä-vä pääosin valtakunnallinen toimivalta ja sähköiset palvelut on määriteltävä ensisijai-

seksi asiointimuodoksi. Tarpeettomia lupia ja päätöksiä on karsittava. Kasvava määrä asioita on voitava hoitaa automaattisesti.

Käynnissä olevien pilottikokeilujen perusteella on arvioitava voidaanko jäljelle jäävä käyntiasiointi siirtää julkisen hallinnon (valtio, kunnat ja KELA) yhteisiin asiointipisteisiin valtion omasta toimipisteverkosta mahdollisimman pitkälti luopuen.

Pienet virastot tulisi yhdistää toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon aikaansaamiseksi. Virastorakenteen uudistuessa tulisi luopua perustuslakiin sisältyvästä valtionhallinnon viranomaisten toimialueperusteisesta luokittelusta keskus-, alue- ja paikallishallintoon.

Virastoja yhdistettäessä ja aluehallintoa uudistettaessa tulisi luopua kaikista päällekkäisistä toiminnoista. Valtiovarainministeriön tehtävänä tulee olla jatkossa nykyistä selkeämmin valtionhallinnon rakenteiden kehittäminen toiminnan yhdenmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi.

16. Julkisen sektorin tuottavuusohjelma

Henkilöstökustannukset ovat valtion toimintamenojen suurin erä. Kestävyyssvajeen pienentämiseksi henkilöstömäärään vähentäminen ja muut vastaavat toimenpiteet ovat välttämättömiä valtionhallinnon toimintaa sopeutettaessa.

Valtion henkilöstöä vähennettäessä voidaan hyödyntää eläkepoistumaa, joka on vuoteen 2020 mennessä noin 13 000 henkilöä. Mikäli joka kolmas eläkkeelle siirtyvän tehtävä/toimi/virka jätetään täyttämättä, tästä syntyvä kokonaismenosäästö on vuonna 2020 noin 250 milj. euroa.

Mm. digitalisaation perustuvat toimintatapamuutokset, tehokkaan työajan lisääminen ja näiden myötä korkeampi tuottavuus luo tilaa eläkepoistuman hyödyntämiselle. Keskeistä on koko ajan arvioida mitä valtion tehtäviä ja niiden toteuttamista koskevia velvoitteita voidaan vähentää.

Eläkepoistuman hyödyntäminen edellyttää parempaa valtionhallinnon johtamista ja strategista henkilöstösuunnittelua myös virastojen ja hallinnonalojen välillä. Osana suunnittelua on varmistuttava, että henkilöstölinjauksia ei kierretä konsulttisopimuksin tai yhtiöittämällä toimintoja.

Yksittäisissä virastoissa voidaan joutua sopeuttamaan henkilöstömäärää myös irtisanomisin, mikäli eläkepoistuma on vinoutunut eikä vinoumaa pystytä korjaamaan virastojen ja hallinnonalojen välisillä henkilöstösiirroilla.

Kuntien henkilöstömäärä on kasvanut vuosikymmenten ajan tehtävien lisääntymisen myötä. Henkilöstömäärään kehitykseen voidaan vaikuttaa uudistamalla kuntien rakenteita ja toimintatapoja, pidättäytymällä antamasta kunnille lisätehtäviä tai velvoitteita ja vähentämällä jo olemassa olevia sekä keventämällä niiden toteuttamista ohjaavia suosituksia.

17. Elinkeinpolitiikan tuettava talouden uudistumista

Yritysten toimintaympäristöä tulee kehittää edelleen kasvua ja työllisyyttä tukevaan suuntaan. Parannettavaa löytyy investointien lupamenettelyjen, työvoiman saatavuuden, kilpailun lisäämisen, yritystukien suuntaamisen ja yritysten rahoituksen osalta.

Merkittävä osa pitkälle valmistelluista investoinneista on kesken lupamenettelyissä, joiden käsittelyajat ovat pitkiä. Lupaprosesseja tulee virtaviivaistaa ja keventää.

Suomen elinkeinopolitiikkaa on viime vuosina pyritty suuntaamaan kasvun yleisten edellytysten vahvistamiseen. Myös yritystukien – mukaan lukien verotuet – tulisi edesauttaa talouden rakenteiden uudistumista ja vahvistaa yritysten välistä kilpailua. Tavoitteena on oltava yrityskehityksen uudistuminen ja uusien tuotteiden kehittäminen. Tukipolitiikan muutos on toistaiseksi ollut melko hidasta.

Jatkossa suurempi osa kehityspanoksista olisi suunnattava korkean arvonlisän tuotantoon. Yritystoiminnan ulkoishyötyjen maksimoimiseksi tulee keskittyä alueille, joissa on odotettavassa vahvaa globaalia kysyntää ja joissa Suomella on suhteellisia vahvuuksia. Esimerkkejä näistä voivat olla palvelut, teollisuustuotannon ja palveluiden tuotteistaminen yhdessä, tuotannon digitalisaatio sekä teollisen internetin soveltaminen. Valtio voi tukea yrityksiä uusien markkinoiden löytämisessä, mutta kehitys- ja investointipäätökset kuuluvat yrityksille.

Kasvuhakuisten yritysten rahoituksen saatavuuden takaa parhaiten hyvin toimivat rahoitusmarkkinat. Pankkirahoituksen rinnalle tarvitaan uusia vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja. Listautumismarkkinoiden kehittäminen on tärkeää, jotta yritykset voivat kasvaa ja kehittyä myös kotimaisia pääomia hyödyntämällä.

Pankkien vakavaraisuutta koskevia säännöksiä on kiristetty finanssikriisin jälkeen uusien, talouskehitykselle vaarallisten pankkikriisien torjumiseksi. Tällä ei ole ollut Suomessa yritysrahoitusta merkittävästi heikentävää vaikutusta. Yritysten rahoitustarpeisiin voidaan jatkossakin vastata ilman, että pankkien vakavaraisuussääntelystä tingitään.

Myös elinkeinopolitiikan tarpeet puoltavat työmarkkinoiden kannustekapeikkojen avaamista ja muuttoliikkeen – niin maan sisäinen kuin maahanmuuttokin – edellytyksien vahvistamista. Erityisesti pääkaupunkiseudun kasvun edellytykset ja alueen asuntopolitiikka on kasvun kannalta keskeisessä asemassa. Kaavoituksen pullonkaulat on avattava. Kaavoitusmääräyksiä tulisi höllentää kilpailun lisäämiseksi ja skaalahyötyjen saavuttamiseksi.

Osana menosopeutusta on varmistettava, että julkinen sektori tukee mahdollisimman hyvin reaalian kilpailukykyä vahvistamista. Tämä puoltaa koulutuksen, tutkimuksen ja muiden osaamiseen perustuvan kasvun tekijöiden edellytyksistä huolehtimista kiristyvän menoraamin puitteissa. Koulutuksen laatuun on kiinnitettävä erityistä huomiota.

OECD korostaa yhteisöllisen ja osaamispääoman keskinäisriippuvuutta – esimerkiksi luottamus ja kulttuurien välinen ymmärrys tukevat kaupan ja taloudelle hyödyllisen muuttoliikkeen esteiden poistamista. Reilu kilpailu sekä julkisen toiminnan ja rahoitussektorin läpinäkyvyys luovat pohjaa taloudellisen optimismin palauttamiselle. By-

rokratian karsimisella ja yleisemmin paremmalla sääntelyllä voi olla siten kauaskantoisia epäsuoria myönteisiä vaikutuksia.

Kilpailu ei ole kaikilla toimialoilla riittävää. Kilpailun lisääminen päivittäistavarakaupassa ja julkisten palveluiden tuotannossa nostaa tuottavuutta. Aukioloaikojen sääntelystä voidaan luopua ja alalle tulon sääntely vapauttaa, ennen kaikkea perusteetoman tarveharkinnan osalta (taksi- ja muut liikenneluvat, ammatinharjoittaminen). Kilpailuviranomaisille on turvattava riittävät edellytykset puuttua epäkohtiin.