

Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina

Markku Harrinvirta
VTT

Pentti Puoskari
VTT, dosentti

1. Johdanto

Valtion budjetin laadinnan menettelytavat ovat olleet toistuvasti julkisen keskustelun kohteena viime vuosina. Keskustelua virisi mm. vuoden 1999 budjettiriihen yhteydessä, kun valtiosihteeri *Raimo Sailas* esitti, että budjettiprosessi on poliittisena päätöksentekojärjestelmänä liian kapea-alainen. Tällä hän viittasi siihen, että budjettiprosessiin sisältyy liian vähän uudelleenarviointia ja keskustelua siitä, onko valtion varat oikein kohdennettu eri toimintojen ja hallinnonalojen välillä. Keskustelun käynnistyttyä se jatkui vilkkaana vuoden 2001 talousarvion laadinnan eri vaiheissa. Eduskunnan taholta budjettiprosessi ja erityisesti meno-kehysmenettely on herättänyt runsaasti arvostelua. Näin tapahtui mm. keväällä 2000, kun hallitus päätti kehyksistä ja antoi eduskunnalle niihin liittyvän tiedonantonsa.

Syntynyttä keskustelua voi pitää poikkeuksellisena, sillä yleensä kiinnostus on suuntautunut yksinomaan budjetin sisältöön. Budjettiprosessista ja siihen liittyvistä menettelytaavoista ei ole ollut keskustelun herättäjäksi, vaikka vuotuinen talousarvion laadinta on kes-

keisin yhteiskuntapoliittinen päätöksentekoprosessi (*Wildavsky* 1964). Keskustelu täytyykin ymmärtää vakavaksi viestiksi siitä, että budjettikäsitteilyn toimivuudessa poliittisena prosessina on parantamisen varaa. Suomessa budjettiprosessia on tutkittu varsin vähän. Tämä lienee yhteydessä siihen, että tutkimustiedon hankkiminen prosessin toiminnasta on ollut hankalaa mm. vallinneen budjettisalaisuuden vuoksi. Tämä kirjoitus on lyhyt katsaus kehysmenettelyn historiaan, periaatteisiin, tavoitteisiin ja menettelytavan toiminnasta käytyyn keskusteluun. Lopuksi arvioidaan lyhyesti sitä, millaisin toimenpitein kehysbudjetointia voitaisiin kehittää.

2. Kehysbudjetoinnin tausta ja tavoitteet

Suomessa kehysbudjetointi (kehysohjaus) otettiin nykymuotoisena käyttöön vuonna 1991.¹

¹ *Vuosien 1992–1995 toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS) ja vuoden 1992 budjetti.*

Kehysohjauksen juuret ovat kuitenkin huomattavasti kauempana. Kun keskipitkän aikavälin suunnittelu 1960-luvun lopulla oli omaksuttu osaksi valtiontalouden suunnittelujärjestelmää, esitettiin 1970-luvun alussa ajatus suunnitelmien käsittelystä valtioneuvostossa ja menokehysten antamisesta. Aika ei kuitenkaan ollut kypsä kehysohjaukselle 1970-luvulla, eikä vielä seuraavallakaan vuosikymmenellä. Menokuria ja keskitettyä finanssipolitiikkaa painottanut kehysbudjetointi ei ollut yhdistettävissä hyvinvointivaltion laajentumiseen ja siihen kytkeytyviin sektorisuunnittelujärjestelmiin.

Kansainvälisesti tarkasteltuna määrärahakehysten käyttöönotto Suomessa ja muissa teollisuusmaissa on kytkeytynyt ongelmiin, joita suuret julkiset menot ja valtioiden velkaantuminen ovat aiheuttaneet 1970-luvulta lähtien. 1980-luvulla yleistyi vaatimus, että valtioiden on tunnustettava toimintansa taloudelliset rajoitukset, vahvistettava budjettikuria ja käytettävä olemassa olevat resurssit aikaisempaa tehokkaammin (ks. OECD 1987). OECD:n piirissä kehittyikin varsin laaja jäsenmaiden välinen yhteistyö, jonka tavoitteena oli menokontrollin huomattava lisääminen sekä hallinnon uudistusten toimeenpano valtion toiminnan tehostamiseksi (esim. *Ylinen* 1988). Suomessa kehysohjaisuudistus on ollut osa 1980-luvun lopussa käynnistynyttä hallinnon uudistusohjelmaa. Kehysohjauksen käyttöönotto on läheisessä yhteydessä muihin budjetointi uudistuksiin, erityisesti toiminta- ja taloussuunnittelun uudistamiseen ja tulosohjausreformiin (*Harrinvirta* 1998).

Kehysohjaisuudistuksen tarkoitus on ollut, että hallitus voisi budjettiprosessissa ottaa tehokkaammin kantaa valtiontalouden monivuotisiin raameihin kuten menovolyyymiin, veroasteeseen ja lainanottoon. Tarkoituksena oli

myös kytkeä toiminta ja rahoitus kiinteästi toisiinsa, jolloin hallituksella olisi mahdollisuus tarkastella toimenpiteidensä kustannuksia keskipitkällä aikavälillä. Rahoituksen ja toiminnan samanaikaisen tarkastelun kautta hallitus voisi myös ottaa tehokkaasti kantaa toiminnan suuntaviivoihin ja kehittämiseen. Kehysohjauksen tavoitteet ja tarvittavat toimenpiteet todettiin hallinnon uudistamisesta tehdyssä päätöksessä (VNp 12.5.1988). Näihin kuuluivat hallituksen määrärahakehyspäätöksen lisäksi toiminta- ja taloussuunnittelun painoarvon lisääminen sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien (TTS) kytkeminen talousarvion valmisteluun.

Alun alkaen kehysmenettely luotiin vahvistamaan kahta keskeistä finanssipoliittista ohjaustehtävää, valtion- ja kansantalouden tasapainotustehtävää ja valtion resurssien (määrärahojen) allokaatiotehtävää. Valtiontalouden stabilisaatiotehtävään kuuluu kokonaismenojen mitoittaminen ja julkisen talouden tasapainon säätely sekä näiden kautta kansantalouden kehitykseen ja suhdanteisiin vaikuttaminen. Määrätessään kehyksillä valtiontalouden kokonaismenoista hallituksella ajatellaan olevan paremmat edellytykset vaikuttaa budjetin yli- ja alijäämäisyyteen ja sitä kautta valtion velan määrään. Kytkemällä kokonaismenojen tason säätelyn veropolitiikkaan hallitus voi puolestaan vaikuttaa kansantalouden kokonaiskysyntään taloudellisen tilanteen mukaisesti, siis harjoittaa tehokkaammin suhdannepolitiikkaa.

Toinen finanssipolitiikan tehtävä on resurssien kohdentaminen eri käyttötarkoituksiin. Ajateltiin, että hallituksen voidessa perustaa menokehyksissä ja vuosibudjetissa tehtävät ratkaisut ministeriöiden TTS:ien määrärahalaskelmille ja toimintalinjauksille, hallituksen koordinoitulle budjettipoliittiselle päätöksenteolle olisi olemassa paremmat lähtökohdat. Varsin-

kin valtiovarainministeriön (VM) näkökulmasta aikaisemman budjettijärjestelmän keskeisenä ongelmana oli budjettipolitiikkaa linjaavan, valmistelua ohjaavan päätöksenteon puuttuminen (VM 1997). Tällöin valmistelu tapahtui ministeriöiden lähtökohdista, josta seurasi hallinnonalojen etujen korostuminen ja valtion menojen jatkuva kasvu. Menokurin ja koordinoitun päätöksenteon vahvistamiseksi kehyksissä piti alkuperäisen suunnitelman mukaan ottaa kantaa budjetin kokonaismenoihin, erityisiin määrärahoihin sekä hallinnonalojen ja tehtäväalueiden tavoitteisiin, linjauksiin ja tärkeimpiin uudistuksiin (VNp 18.10.1990).

3. Teoreettisia lähtökohtia

Kehysohjaisuudistus ei perustu yksinomaan hallinnon käytännöllisiin uudistustarpeisiin ja budjettireformien perinteeseen, vaan sillä on oma paikkansa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ja teoriassa. Tärkeitä ovat etenkin poliittisten instituutioiden ja budjetti-instituutioiden finanssipoliittisia vaikutuksia (erityisesti budjetin tasapaino) arvioineet tutkimusperinteet (ks. *Roubini & Sachs* 1989; *Alesina & Ardagna* 1998; *Harrinvirta & Mattila* 2001; *von Hagen* 1992; *von Hagen & Harden* 1994; *Alesina & Perotti* 1996). Huomion kohteena ovat olleet budjetin valmisteluun liittyvät poliittiset toimintatavat ja budjetti-instituutiot eli lait, säännöt ja käytännöt, joita noudattaen budjetti laaditaan (*von Hagen* 1992; *Alesina & Perotti* 1996). Perusajatuksena on, että instituutiot kuten hallituksen päätöksentekotavat, neuvottelukäytännöt ja äänestämistä koskevat säädökset määrittävät budjettiprosessin toimijoiden toimivaltaa sekä päätösten alaa ja ajoitusta, jotka edelleen vaikuttavat finanssipolitiikan muotoutumiseen ja julkiseen talouteen.

Institutionaalinen näkökulma on 1980-luvulta lähtien merkinnyt muutosta finanssipolitiikan tarkasteluun. Aikaisemmin analysoitiin lähinnä julkisen vallan toimenpiteiden kansantaloudellisia seurauksia. Perinteisesti finanssipolitiikan muodostaminen poliittisena prosessina on sivuutettu. Samalla on jäänyt oivaltamatta, että budjettiprosessin rakenne vaikuttaa budjettipoliittisiin ratkaisuihin ja julkiseen talouteen ja tätä kautta koko kansantalouteen.² Varsinkin 1990-luvun alkupuolelta lähtien Euroopan maiden budjetti-instituutioita on pyritty vahvistamaan finanssipoliittisen suorituskyvyn parantamiseksi ja myöhemmin EMU-kriteerien ja kasvu- ja vakaussopimuksen vaatimusten täyttämiseksi.

Institutionaalisisessa teoriassa on pidetty keskeisenä sitä, asetetaanko budjettitavoitteet ja -normit (menokatto, rahoitusylijäämätavoite jne.) hajautetusti (kollegiaalisesti) vai keskitetysti (*von Hagen* 1992). Keskitettyssä järjestelmässä joko pääministerillä tai valtiovarainministerillä on laajat valtuudet päättää budjetin valmistelua ohjaavista tavoitteista ja normeista. Järjestelmän sentralisaation kannalta tärkeänä on pidetty myös puolueiden lukumäärää. Tällöin on ajateltu, että mitä vähemmän puolueita hallituksessa on, sitä helpompaa on yhtenäisen budjettipolitiikan ja vahvan julkisen talouden saavuttaminen (*Roubini & Sachs* 1989). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna monissa maissa yleistynyt kehysmenettely voidaan tulkita pyrkimykseksi keskittää budjettitavoit-

² Tärkeä syy institutionaalisen näkökulman nousuun oli 1980-luvulla tehty havainto, että eräät valtiot ovat järjestään muita taipuvaisempia suuriin budjettialijäämiin ja ylivelkaantumiseen, jolloin eroja julkisten talouksien suorituksessa ei voitu selittää pelkillä taloudellisilla tekijöillä (*Roubini & Sachs* 1989; *Harrinvirta & Mattila* 2001).

teiden määrittelyä sekä vähentää budjetin sisältöön vaikuttavien (budjettia kasvattavien) toimijoiden lukumäärää. Suomessa kehysohjausta kuten budjettiprosessia yleensäkin on tiukentanut lisäksi se, että kehykset kootaan ammattiministeriöiden ja VM:n välisissä kahdenvälisissä neuvotteluissa, mikä vahvistaa rahaministeriön asemaa.

Toinen tärkeä kysymys institutionaalisesta näkökulmasta katsottuna liittyy keskeisten budjettilinjausten asettamisen ajankohtaan. Suomessa talousarvioesitys muokattiin aikaisemmin vasta kesän lopulla VM:n ja sektoriministeriöiden käymissä budjettineuvotteluissa sekä prosessin huipentavassa hallituksen budjettiriihessä. Kesän aikana hallituspuolueet ja muut yhteiskunnan toimijat saattoivat omalta osaltaan vaikuttaa budjettiesityksen muotoutumiseen. Näin ollen budjetti muodostui alhaalta ylöspäin ilman systemaattista budjettipoliittista tavoiteasettelua. Tällaisessa tilanteessa hallituksen edellytyksiä koordinoituun resurssien kohdennukseen taikka taloudelliseen tilanteeseen sopivan finanssipolitiikan harjoittamiseen voitiin pitää varsin rajoittuneina.

Kehysbudjetoinnin myötä asetelma on muuttunut siten, että budjettipoliittisesti tärkeimmät ratkaisut tehdään alkukeväällä hallituksen määrärahakehyspäätöksessä ennen kuin ministeriöiden varsinainen budjettivalmistelu käynnistyy. Siten budjetin valmistelun lähtökohtana on kullekin hallinnonalalle annettu määrärahapuite, jonka sisällä mahdolliset uudet esille tulevat hankkeet on rahoitettava. On selvää, että tällaisessa järjestelmässä puolueiden, ministeriöiden ja muiden poliittisten toimijoiden vapausasteet budjetin sisältöön ja kokoon vaikuttamisessa ovat rajoitetummat kuin aikaisemmin. Budjetin päälinjoista päättämisen aikaistuminen on lisännyt budjettiprosessin

top-down luonnetta ja lisännyt menokuria (vrt. von Hagen 1992; von Hagen & Harden 1994).

Kolmas 1990-luvun finanssipolitiikkaa väärittävä piirre on budjettipoliittisen tavoitemäärittelyn kehittäminen monivuotiseksi suunniteluksi. Määrärahaehykset päätetään vuosittain neljäksi vuodeksi eteenpäin, ja ne on voitu perustaa hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmien arvioihin toiminnan määrärahoista ja kustannuksista. Aikajänteen pidentämisen on ajateltu lisäävän valtiontalouden suunnitelmallisuutta ja rationaalisuutta. Erityisesti on ajateltu, että harjoitetun politiikan kustannusten arviointi keskipitkällä aikavälillä parantaa menokehityksen hallittavuutta ja sitoutumista pitkäjänteiseen julkisen talouden hoitoon. Samansuuntaisia vaikutuksia on oletettu syntyvän myös siitä, että budjetin taustainformaatiota, läpinäkyvyyttä ja kattavuutta parannetaan kehysmenettelyllä ja muilla uudistuksilla (Alesina & Perotti 1996). Lisäksi keskitetyn keskipitkän aikavälin määrärahaehyspäätöksen on arvioitu parantavan menojen poliittisesti tarkoituksenmukaista kohdennusta, koska lähtökohtana olisi hallituksen kollektiivinen päätös menoista ja toiminnan linjauksista ministeriöittäin sektoroituneen budjettivalmistelun sijasta (esim. VM 1997).

4. Miten kehysohjaus on toiminut poliittisena päätöksentekoprosessina?

Kehysohjauksen toimivuutta voidaan arvioida mm. tarkastelemalla, miten sille aikanaan asetut tavoitteet ovat toteutuneet tai miten se on kehittynyt 1990-luvulla (esim. VM 1995; VM 1997; Harrinvirta 1998). Rajaamme seuraavassa arvioinnin siihen, kuinka kehysmenettely toimii poliittisen päätöksenteon (hallituksen ja

eduskunnan) ohjausprosessina, miten poliittinen harkinta ja ohjaus toteutuvat prosessissa, mitä ongelmia kehysmenettelyyn liittyy eri poliittisten toimijoiden kannalta sekä miten näitä ongelmia voitaisiin ratkaista. Menettelyyn liittyviä yksityiskohtia käsitellään vain sikäli kun ne ovat relevantteja poliittisen päätöksenteon kannalta.

4.1. Valtiontalouden stabilisaatio ja määräraha-kehukset

Kehysbudjetoinnin käyttöönoton taustalla oli pyrkimys parantaa finanssipolitiikan ohjausjärjestelmää ottaen huomioon valtiontalouden toimintaympäristön muutokset. Kehysohjauksen kehitystä on värittänyt menettelyn vahva painottuminen valtiontalouden tasapainotukseen muiden uudistukselle asetettujen tavoitteiden jäädessä sivummalle. Kärjistäen voi sanoa, että kehysohjaus rajautui pitkälti lyhyen aikavälin lamapolitiikan vaatimusten mukaiseksi ja että sellaisena siitä muodostui ennen kaikkea VM:n työkalu valtiontalouden sopeuttamiseksi 1990-luvulla.

Alkuperäisistä tavoitteista poikettiin kolmessa suhteessa. Ensinnäkin hallituksen kehyspäätös annetaan vain ministeriökohtaisina markkamäärinä. Siihen ei sisälly menokatkoja yksittäisille toimintoille (politiikkalohkoille) tai momenteille. Toiseksi hallituksen kehyspäätökseen ei sisälly julkilausuttuja ohjeita ja oletuksia toiminnan mitoituksesta tai suuntaamisesta. Kehyspäätöksen ohjausvaikutusta ministeriöiden politiikkasuunnitteluun ryhdyttiinkin pian tulkitsemaan niin, että kehyksellä on sidottu vain markat, ministeriöiden budjettien loppusummat. Vuosibudjetin valmistelussa tingittiin käytännössä tästäkin lähtökohdasta korostamalla sitä, että pääasia oli koko bud-

jetin loppusumman pysyminen kokonaisuhyksessä. Kolmanneksi (edelliseen seikkaan liittyen) ministeriöiden TTS:ia ei käsitellä VM:ssä eikä hallituksessa kuten oli alunperin tarkoitus tehdä. Lamavuosina tuli tavaksi pyytää ministeriöiltä vain ns. menopainelaskelmia VM:ssä tapahtuvan menokehysten valmistelun pohjaksi. Itse asiassa toimintojen ohjaus uhkasi syrjäytyä kokonaan markkaohjauksen tieltä 1990-luvun puolivälin jälkeen, kun menokehysten aikahorisonttia ryhdyttiin lyhentämään hallituskauden jäljellä olevien vuosien mukaan. Menokehukset ehdittiin antaa jo kerran vain kolmelle vuodelle, mutta sen jälkeen palattiin takaisin toiminta- ja taloussuunnittelun aikaväliä vastaaviin nelivuotisiin menokehysiin. Toiminta- ja taloussuunnittelua elvytti hiukan myös se, että 1990-luvun lopulla sen aikataulu sovittiin yhteen kehysten valmistelun kanssa.

Budjetin menojen loppusumman säätelyyn rajoittunut valtiontalouden suunnittelu oli VM:n kannalta joustavampi ohjausmenetelmä kuin sellainen integroitu suunnittelu, jossa markkojen lisäksi olisi arvioitu monipuolisesti myös toiminnan kustannuksia ja voimavaramuutosten yhteiskunnallisia vaikutuksia. Taloushistorian tutkijat saattavatkin löytää luurankomaisen markkasuunnittelun yhdeksi selitykseksi sille, että Suomessa saattoi toteutua mittava julkisten menojen leikkaus 1990-luvulla. Tästä ei voi kuitenkaan vetää yleistä johtopäätöstä, että laman paineissa syntynyt kehysmenettely olisi finanssipolitiikan tasapainotustehtävän kannalta optimaalinen. Päinvastoin. Sekä kehysten sisältöä että niiden valmistelua koskevat puutteet ovat paljastuneet, kun on vähitellen siirrytty laman jälkeisiin normaalioloihin. Paineita kehysohjauksen uudistamiseen on vielä lisännyt se, että Suomi liittyi Euroopan ta-

lous- ja rahaliiton (EMU) kolmanteen vaiheeseen, euroalueeseen.

Ongelmat liittyvät erityisesti kehysten kattavuuteen. EMU-jäsenyys merkitsee, että julkista taloutta joudutaan suunnittelemaan yhtenä kokonaisuutena. Finanssipolitiikka ei voi olla vain valtiontalouden hoitoa. Tarve laajentaa kehysten kattavuutta tulee myös siitä, että euroalueen toimivuuden varmistamiseksi tehty vakaus- ja kasvusopimus painottaa erityisesti julkisen talouden tasapainon tarkkailua (julkisen talouden alijäämäisyyden ja velanoton välttämistä). Stabilisaatiopolitiikassa on siksi käsiteltävä menojen ohella tuloja.

Nykyinen hallituksen kehyspäättös ja sen valmistelu eivät täytä kumpaakaan mainituista kattavuuden vaatimuksista. Menoja ja tuloja käsitellään rinnakkain vuosittaisessa valtion talousarviossa, mutta annettaessa neljän vuoden budjettikehyyksiä ohjaus rajoitetaan vain menoihin. Kehykset ovat kapeat myös sikäli, että niissä esitetyt luvut ovat budjettitalouden lukuja. Näin ollen julkisen talouden tasapaino voi muuttua ratkaisevalla tavalla, jos tapahtuu muutoksia valtiontalouteen kuuluvissa budjetin ulkopuolisissa rahastoissa, valtiontalouden ulkopuolelle luettavissa sosiaaliturvarahastoissa (KELA jne.) ja kuntasektorissa, vaikka budjettimenot ja -tulot sinänsä eivät muuttuisikaan.

Menokehys voi kasvaa tai supistua budjetin tulopuoleen kohdistuvien ratkaisujen seurauksena – ilman että menojen muutoksilla on vaikutusta menokuriin tai finanssipolitiikan kireyteen. Kun *Esko Abon* hallitus esimerkiksi päätti ohjata pari miljardia markkaa arvonlisäveron tuloja suoraan KELA:lle, budjettimenojen ja budjettitulojen loppusummat alenivat kumpikin mainitun määrän. Tällaisessa budjettioperaatiossa KELA:n suoraan saamat tulot lisääntyvät ja valtion budjetin määräraha

KELA:n menojen kattamiseksi supistuu, mutta budjettitalouden tasapainon kannalta ei muutu mikään budjetin tulojen supistuessa vastaavasti. Toisaalta kun hallitus päättää keventää verotusta esimerkiksi miljardin alentamalla kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksuja, budjettimenojen tarve kasvaa miljardilla. Jos nykymallisten kehysten loppusummaa pidetään tällaisessa tilanteessa kategorisena ohjausnormina, pitää miljardin verokevennyksen aiheuttama budjettimenojen lisäys korvata muiden menojen leikkauksilla. Lopputulos tietenkin on, että finanssipolitiikan kireys pysyy ennallaan ja ainoastaan sisältö muuttuu – vähemmän sekä menoja että veroja.

Budjettikehysten kapeus ja siitä seuraava kehyslukujen tulkinnanvaraisuus antavat tietysti budjetin valmistelijoille pelivaraa kehysten pitävyyttä seuraavien tahojen suhteen. Julkisen talouden lohkojen välisiä siirtoja muuttamalla saadaan budjetti näyttämään kehysten mukaiselta silloinkin kun se ei sitä ole. Siksi jopa taloustoimittajat sortuvat monesti budjetti- ja kehysvalmistelujen aikaan uutisoimaan miljardilukujen muutoksia merkittävänä valtiontalouden kiristyksinä tai löysennyksinä silloinkin, kun niillä ei ole mitään merkitystä stabilisaatiopolitiikan kannalta.

Vaikka kehyspäättös ja finanssipolitiikan suunnittelujärjestelmä on pysynyt sellaisenaan miksi ne 1990-luvun alussa muotoutuivat, EMU:n paineet eivät ole jääneet kokonaan huomiotta. Hallitus käsittelee budjettivalmistelun rinnalla lähentymisohjelmat jo ennen euroalueen syntymistä ja käsittelee kasvu- ja vakaussopimuksen mukaisesti vuosittain vakaushjelman, joka kattaa koko julkisen talouden. Vakaushjelmaa pidetään myös ohjenuorana valtion budjettipolitiikan valmistelussa. Se, että kattava finanssipoliittinen ohjelma laaditaan

ensi sijassa EU:ta varten, on epätydyttävä tilanne myös EU:n ns. läheisyysperiaatteen kanalta. Suunnitelmien järjestyksen pitäisi olla päinvastainen. Ensin pitäisi laatia kattava ohjelma kansalliselle finanssipolitiikalle, jonka pohjalta voidaan toimittaa EU:lle ohjelmat ja työstää menoja ja valtion budjettitulojen kertymistä ohjaavat raamipäätökset ja vuotuisbudjetit. Eteneminen tähän suuntaan edellyttäisi sekä suunnitteluasiakirjojen kehittämistä että valmistelun ja päätöksenteon menettelytapojen perusteellista uudistamista.

4.2. Kohdennusratkaisut hallituksen määrärahakehyspäätöksessä

Budjettikehysten kattavuuden ohella merkittävimmät ongelmat menokehysmenettelyssä liittyvät resurssien poliittisen kohdentamisen toimivuuteen. Toki määrättyä myönteistäkin kehitystä on tässä suhteessa tapahtunut. Yleisesti voidaan nimittäin todeta, että kehysohjauksella on jossain määrin ollut budjettivalmistelun sektoroituneisuutta vähentävää vaikutusta, koska hallituksen päättämä kehys on antanut kokonaisraamin budjettipolitiikalle ja ministeriöiden budjettivalmistelulle. Lisäksi kehysten yhteydessä hallitus on ainakin johonkin rajaan saakka ottanut kantaa siihen – vaikka linjaukset eivät olekaan sisältyneet kehyspäätökseen – mitä uusia hankkeita ja lisämenoja kullakin hallinnonalalla voidaan sallia. Näin kehyksillä on asetettu hallinnonaloille myös budjettipoliittisia tärkeysjärjestyksiä.

Kokoavan tavoiteasettelun vahvistumisesta huolimatta järjestelmän ongelmana on tarkastelun painottuminen finanssipoliittiseen stabilisaatiotehtävään ja yhteiskuntapolitiikan linjaamistehtävään (resursseja eri käyttötarkoituksiin kohdentamalla) toissijaisuus. Ongelmakoh-

tia ovat etenkin poliittisen harkinnan kapeus kehyspäätöksessä ja se, että käytännössä kehyspäätös ei ole sisältänyt täsmällistä tietoa siitä, miten budjetilla vaikutetaan yhteiskuntapolitiikkaan lähivuosien aikana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö budjettikehysillä *de facto* tehtäisi politiikkaa. Päinvastoin, päättäessään kehysistä hallitus tekee aina merkittäviä kohdennusratkaisuja, jotka määrittävät yhteiskuntapolitiikkaa. Siten kehysmenettelyn ongelma ei ole politiikan puute, vaan se, että budjettikehys ei tarjoa selkeitä puitteita poliittisten valintojen teolle ja yhteiskuntapolitiikan linjaamiselle.

Hallituksen kehysprosessin ontumiseen on useita syitä. Budjettikehys valmisteltaessa hallitukselle ei tarjota riittäviä ja systemaattisia tietoja eri hallinnonalojen keskeisistä tavoitteista ja toimenpiteistä sekä näiden hoidon aiheuttamista kustannuksista. Eri vaihtoehtojen punninta jää tällaisessa tilanteessa vähäiseksi. Yksi syy informaatioperustan heikkouteen voidaan löytää ministeriöiden TTS-prosesseista, jotka edelleen nojaavat liikaa perinteiseen byrokraattis-inkrementaaliseen perinteeseen, jossa tehdyt päätökset ja edellisiltä vuosilta periytyvä määrärahataso luovat budjetin mitoituksen lähtökohdan.³ Usein on jopa niin, että ministeriöiden taloussuunnitelmien perusteet ja jaottelut enemmän rajoittavat kuin edistävät eri vaihtoehtojen ja niiden kustannusten arvioin-

³ *Se, että TTS:t ovat kehysohjauksen alkuperäisestä ajatuksesta poiketen jääneet käsittelemättä hallituksessa ja valtiovarainministeriössä, on vähentänyt ministeriöiden suunnitelmien merkitystä ja jarruttanut niiden kehittymistä kokoavan budjettipoliittisen päätöksenteon vaatimuksia vastavaksi. Myös varsinaisen budjetin varsin muodollinen ja juridis-painotteinen rakenne osaltaan vaikeuttaa budjetin rakennepoliittisten valintojen aikaansaamista ja jäykistää valtiontaloudellista päätöksentekoa.*

tia. Määrärahakehyspäättös onkin muodostunut tekniseksi suoritukseksi, jossa VM kokoaa budjettiraamit ilman, että hallitus selkeästi johtaisi budjettipolitiikan tavoiteasettelua.

Mainittu ongelma on läheisessä yhteydessä toiseen ongelmaan eli siihen kuinka hallituksen kehyspäättös ohjaa myöhempää budjetti-prosessia. Jo kehysohjausta käyttöön otettaessa hallitus luopui kehysbudjetoinnin alkuperäisestä periaatteesta ottaa kehyksissä kantaa tärkeisiin yhteiskuntapoliittisiin kysymyksiin ministeriöiden TTS:ien pohjalta. Pelkkinä markkamäärinä annetut hallituksen budjettikehykset ovat erityisesti eduskunnan suunnalta herättäneet jatkuvaa arvostelua siitä, että on mahdotonta muodostaa kuvaa siitä, mitä budjettipoliittisia ratkaisuja kehyksiin sisältyy, mistä tehtävistä aiotaan vähentää ja mihin lisätä ja mitä vaikutuksia näillä ratkaisuilla on. Eduskunnan (ja ministeriöiden) näkökulmasta kehysbudjetointi onkin näyttäytynyt menettelynä, jolla hallitus ja VM ajavat eduskunnan haluamiinsa raharaameihin ilman asiasta käytävää poliittista keskustelua.

Koska kehysohjauksessa ovat painottuneet hallinnonalakohtaiset markkamäärät sen sijaan, että olisi aktiivisesti tarkasteltu myös eri hallinnonalojen toimintalinjauksia, on selvää, että kehysohjauksen alkuperäinen tavoite ministeriöiden TTS-prosessin yhdistämisestä kiinteästi kehysten laadintaan ei ole toteutunut toivotusti (VM 1995; Harrinvirta 1998). Tärkeimmäksi liittymäkohdaksi ministeriöiden suunnitelmien ja kehysten välille on jäänyt se, että ministeriöiden TTS:t (tai ns. menopainelaskelmat) muodostavat lähtökohdan kehysten mitoittamiselle. Viime aikoina kehysprosessia ja TTS-prosessia onkin pyritty lähentämään toisiinsa siten, että vuosien 2001–2004 kehyksiä valmisteltaessa ministeriöiden VM:lle toimittamiin

suunnitelmiin liitettiin yhteenvedo hallinnonalan tärkeimmistä painopistealueista.

Kun tehdään johtopäätöksiä siitä, miten kehysohjaus toteuttaa hallituksen roolia valtion resurssien kohdentajana, ei huomiota tule kiinnittää vain ministeriöissä tapahtuvaan kehysvalmisteluun (tähän palataan enemmän jäljempänä) tai laman vaikutuksiin menettelytavan muotoutumiseen, vaan myös hallituksen kokoavaan kehyskäsittelyyn. Kaiken kaikkiaan hallituksen rooli kehyspäättöksessä jää ohueksi, koska kehykset saavat muotonsa VM:n ja ministeriöiden välisissä neuvotteluissa ja riittämättömän painopistetarkastelun tuloksena. Näissä neuvotteluissa ministeriöt pyrkivät ajamaan keskeisimpinä pitämiään tavoitteita vaihtelevalla menestyksellä, mutta ennen kaikkea prosessia värittää valtiovarainministeriön sitoutuminen voimassa oleviin kehyksiin. Hallituksen koordinoiva käsittely jää sivuosaan – suppeimmillaan kahdenvälisten neuvottelujen lopputuloksen toteamiseen.

Ottaen huomioon, miten voimakkaasti tehty kehyspäättös sitoo myöhempää budjetti- ja yhteiskuntapolitiikkaa, kokoavalla finanssipoliittisella keskustelulla, eri vaihtoehtojen tarkastelulla, päätösten vaikutusten arvioinnilla soisi olevan huomattavasti vankemmat institutionaaliset puitteet ja poliittisen painoarvon. Se suomalaisen hallitustyöskentelyn viimeaikainen kehityspiirre, joka on korostanut pääministerin poliittista johtoasemaa ja talouspolitiikan valmistelun asemaa (talouspoliittinen ministerivaliokunta) ei ole vahvimmillaan kehysprosessissa. Sen sijaan nähtävissä on ministerien toimialojen sektoroituneisuus ja liiankin pitkälle menevä itsenäisyys, jonka eräs piirre on finanssipolitiikan ja sen kautta myös yhteiskuntapolitiikan liiallinen kasautuminen VM:n kannettavaksi. (Vrt. *Nousiainen* 2000.)

4.3. Kehysten valmisteluprosessi ministeriöissä

Vaikka ministeriöiden budjettivalmistelun tarkastelu irrallaan valtioneuvoston budjettivalmistelusta saattaa tuntua keinotekoiselta, se on tarpeellista kehysohjauksen keskeisten piirteiden ymmärtämiseksi. Ministeriöillä ja toisaalta erityisaseman omaavalla VM:llä on ymmärrettävästi omat näkökulmansa budjettiprosessiin ja siten myös kehysbudjetointiin ja sen ongelmiin. Ministeriöiden ja valtiovarainministeriön toimijaroleja kehysohjauksessa värittää myös se, millaiseksi kehysohjaus 1990-luvun alkupuolella muodostui, siis se jo monessa kohdassa mainittu kehyspäättöksen luurankomaisuus, joka on sitonut budjetin valmistelua pelkillä markkaraameilla ilman selkeitä, julkilauttuvia politiikkalinjauksia tai arviointia määrärahaileikkausten vaikutuksista.

Valtion budjettiprosessissa ministeriöt laativat talousarvioehdotuksensa poliittisten tavoitteidensa pohjalta pyrkien ottamaan mukaan mahdollisimman monta asialistansa kohtaa ja vastaamaan yhteiskunnan (puolueiden kannattajakunnan, sidosryhmien) tarpeisiin niin kattavasti kuin mahdollista. VM:n tehtävää puolestaan värittää vaatimus tasapainoisesta finanssipolitiikasta (menojen sovittaminen tuloihin), budjetin sovittaminen taloudelliseen tilanteeseen sekä tuhlauksen (velanoton) välttämisen ja tehokkuuden vaatimukset. Tästä johtuu se budjettipäättöksen rautainen laki, että ministeriöiden budjettiehdotukset ovat aina selvästi VM:n kannanottoa suurempia. Hallituksen esitys sitten on näiden väliltä ja ainakin 1990-luvun aikana varsin lähellä finanssipoliittista vastuuta kantavan ministeriön ehdotusta.

Budjetin kokoaminen tapahtuu VM:n ja muiden ministeriöiden käymissä kahdenvälisis-

sä neuvotteluissa. Näissä neuvotteluissa valtiovarainministeriön asema budjetin mitoittamiseen ja sisältöön on erittäin vahva, mikä näkyy siinä, että neuvottelujen tuloksena syntyvä valtion talousarvioesityksen luonnos (jonka pohjalta hallituksen budjettiriihi käydään) noudattelee useimmiten rahaministeriön alkuperäisiä kantoja. Samat piirteet toistuvat myös kehyspäättöksen valmistelussa. Siksi voidaan todeta, että samalla kun kehysmenettely on vahvistanut hallituksen kokoavaa budjettia valmistelevaa päätöksentekoa (edellä kuvattuine puutteineenkin), se on voimistanut myös VM:n asemaa. Vastakkaisuus rahaministeriön ja muiden ministeriöiden välillä on edelleen vahvana olemassa siitä huolimatta, että tiukan finanssipolitiikan ja tehokkuuden vaatimus on hyväksyty laajalti julkisen päätöksenteon johtavaksi periaatteeksi.

Kehysjärjestelmään on ehkä voimakkaimmin vaikuttanut se tapa, jonka finanssiministeriö omaksui (hallituksen hiljaisella tuella) kehysten kokoamisessa vaikeimpien lamavuosien aikana. VM:n toteuttaessa kehysten yhteensovittamistehtävänsä vaikeassa taloudellisessa tilanteessa menettely muodostui armotonta menokuria ja säästövaatimuksia painottavaksi valtiontalouden tasapainottajaksi sen sijaan, että olisi korostettu resurssien kohdennusta.⁴ Tässä tehtävässä kehukset toki toimivat hyvin. Valtiontalouden voimallinen tasapainotus ja säästöt olivat helpompia aikaansaada rajoittamalla hallinnonalojen budjettivalmistelua etukäteen menokatoilla kuin jos menokuri olisi pitänyt

⁴ Myös VM:n antama TTS:n ja budjetin valmistelun ohjeistus painottaa selvästi enemmän menokaton ylläpitoa kuin taloussuunnittelun kehittämistä sellaiseksi, että se rakenteeltaan ja menettelyiltään tukisi aktiivista painopisteharkintaa ja resurssien kohdennuksen arviointia.

saavuttaa vanhan tavan mukaan ministeriöiden ja VM:n esitysten pohjalta kesän budjettiriihessä.

Kehysmenettelyn käytäntö ei tietenkään ollut ammattiministeriöiden kannalta tyydyttävä. Ministeriöiden oma kehys- ja budjettivalmistelu näytti jäävän merkityksettömäksi, koska kehyspäättös perustui VM:n arvioihin määrärahojen mitoitukselta. Kehysten muodostaminen vaikutti lisäksi mielivaltaiselta, koska määrärahoja ei liitetty toimenpidelinjauksiin eikä säästöjen vaikutuksia arvioitu (ainakaan julkisesti).

Ei olekaan ihme, että ammattiministeriössä kehysbudjetointia on arvosteltu toistuvasti ja pidetty sitä VM:n käskytyksenä ja ”tarkan markan diktatuurina”. Vakavana ongelmana on pidetty erityisesti sitä, että kehyksien mitoitukselta päättäessään rahaministeriö itse asiassa ratkaisee poliittisesti tärkeimmät kysymykset ilman, että tämä asema sille kuuluisi tai että yleisen politiikan valmistelusta vastaavat ministeriöt pääsisivät tähän riittävästi osallistumaan. Menokurin vahvistamiseen ja säästöihin painottuneen valtiontaloudellisen ohjauksen haittavaikutuksena voidaan pitää myös sitä, että hallinnonalojen sisällä (ja välillä) on syntynyt vähän jos ollenkaan pohdintaa siitä, voitaisiinko olemassa olevia määrärahoja mahdollisesti kohdentaa uudelleen (reallokoida) nykyistä mielekkäämmin ja olisiko nykyisten tehtävien hoitamiseksi olemassa nykyistä tarkoituksenmukaisempia (hyödyllisempiä, tehokkaampia, edullisempia jne.) toimintatapoja.

VM:ssä arvio kehysohjauksesta on luonnollisesti paljon myönteisempi ennen kaikkea siksi, että ilman uudistusta valtiontalouden kriisi olisi saattanut muodostua vieläkin vaikeammaksi. VM:n näkökulmasta budjetin tasapaino on ensisijainen päämäärä verrattuna resurssien

tarkoituksenmukaiseen kohdennukseen; 1980-luvulta lähtien budjettialijäämien välttämistä on tullut eräs tärkeimmistä (talous)politiikan ohjenuorista, mikä on vahvistanut VM:n asemaa muihin ministeriöihin verrattuna. Kehysohjauksen keskeiset ongelmat toki finanssiministeriössäkin tiedostettiin. Päällimmäisenä näistä kehysmenettelyn rajoittuminen yksinomaan markkaraamien antamiseen (ks. VM 1997; VM 1995). Sen sijaan käsitys siitä, miksi kehyksissä on jouduttu rajoittumaan pelkkiin markkoihin ilman selviä toimintalinjauksia, on ollut valtiovarainministeriössä toinen kuin muissa ministeriöissä.

Keväällä 2000 hallituksen kehystiedonannon yhteydessä eduskunnassa pitämässään puheessa valtiovarainministeri sivusi tätä kysymystä. Valtiovarainministerin mukaan kehysten laadinnassa suurimmat ongelmat liittyvät ministeriöiden budjettivalmisteluun (TTS-prosessiin). Ministeriöiden suunnitelmat, joiden pohjalta kehykset lasketaan, eivät nojaa riittävästi aiempiin kehyspäätöksiin; ministeriöt eivät myöskään esitä kehyksissä budjettipoliittisia tärkeysjärjestyksiä, joihin kehysvalmistelu voitaisiin perustaa. Päinvastoin, VM:n näkökulmasta ministeriöiden TTS:t nojaavat perinteiseen ekspansiviseen budjetointiperinteeseen, jossa pyritään toteuttamaan kaikki poliittiset toiveet sen sijaan, että kunnioitettaisiin voimassaolevia kehyksiä tai erotettaisiin vähemmän tärkeitä asioita tärkeämmistä. VM:n mukaan ministeriöt eivät myöskään tuo kehysneuvotteluissa ollenkaan esille mahdollisia säästökohteita uusien menojen kattamiseksi kuten kehysohjauksen menokuria painottavaan ajattelutapaan kuuluisi. Systemaattisesti ylimitoitettujen taloussuunnitelmien ja budjettipoliittisen priorisoinnin puuttuessa TTS-prosessi ei ole toivotusti tukenut kehysten mitoittamista

ja painopisteiden asettamista. Koska hallituksen yhteinen kehyksiin liittyvä päätöksenteko on ohutta, jäljelle ovat jääneet markkakehykset ilman kattavaa toimintapoliittista sisältöä.

4.4. Kehysbudjetointi ja eduskunnan budjettivalta

Suomen perustuslain mukaan budjettivalta kuuluu eduskunnalle, mikä käsittää oikeuden päättää talousarvion määrärahoista ja tuloarvioista sekä määrärahojen käyttötarkoituksista. Kansanedustajilla on myös oikeus tehdä budjettialoitteita talousarvioon otettavista määrärahoista ja niiden käytöstä. Budjettivallan toteutumisessa keskeinen asema on valtiovarainvaliokunnalla, jonka mietinnön pohjalta valtion talousarvio hyväksytään eduskunnassa.

Eduskunnan budjettivallasta huolimatta sen tosiasiallinen vaikutus budjetin sisältöön on rajoitettu. Tästä syystä onkin usein väitetty, että tosiasiaa budjettivaltaa käytetään aivan muualla kuin eduskunnassa, hallituksessa ja ehkä vielä enemmän budjettia valmisteleavassa hallinnossa. Suomessa budjetin valmistelu ja päätöksenteko on perinteisesti ohjautunut paljolti juridisten näkökohtien pohjalta. Ongelmaksi on koettu se, että eduskunta ei budjetissa ota kantaa budjetin sisältämiin yhteiskuntapoliittisiin linjauksiin (ainoastaan määrärahoihin ja käyttötarkoituksiin) sekä toisaalta budjetin vähäinen informatiivisuus ja eduskunnan heikot mahdollisuudet ja resurssit osallistua budjetin valmisteluun (ks. *Tiibonen* 1989).

Kehysohjausuudistuksella on ollut vaikutuksensa eduskunnan ja puolueiden mahdollisuuksiin budjettivallan käyttöön. Vaikutuksia voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Alkuperäisen tavoitteensa puolesta uudistus voidaan nähdä yrityksenä ratkaista eräitä edus-

kunnan budjettityöskentelyn kompastuskiviä, ennen muuta parantamalla budjettiprosessissa saatavaa tietoa keskeisistä yhteiskuntapoliittisista linjauksista ja menokehityksestä. Tähän liittyy se, että kehysohjauksen, tulosbudjetoinnin, toimintojen markkinaistamisen ja valtion-osuusudistusten seurauksena budjettipäätös ei enää ole siinä määrin yksityiskohtainen ja normittava kuin aikaisemmin (esim. Nousiainen 2000, 95). Useiden kannanottojen mukaan budjettipäätöksen luonteen muutos korostaa eduskunnan tarvetta osallistua budjettipoliittikkaa yleisesti linjaavaan päätöksentekoon budjetin juridisen ohjausmahdollisuuden vähenyessä. Tähän kehysohjaus tarjoaa välineitä, ja tähän suuntaan kehysohjausta on viime aikoina pyritty kehittämään.

Myös toisensuuntainen vaikutus on kuitenkin olemassa. Budjetin normittavan sisällön ohentuessa eduskunnan tosiasiallinen budjettivalta voi kaventua. Kansanedustajien kannanottojen perusteella kehysbudjetointiuudistus on yleisesti ottaen arvioitu myönteiseksi, mutta siihen liittyy myös suuria ongelmia. Näistä tärkein on se, että menettely on lisännyt käytännön budjettivallan luisumista eduskunnan käsistä hallitukselle ja virkakoneistolle (erityisesti valtiovarainministeriölle). Eduskunnan ja kansanedustajien näkökulmasta kritiikki on toistuvasti kohdistunut budjettijärjestelmän ja kehysohjauksen toimivuuteen yhteiskuntapoliittikan linjauksessa; tavoiteasettelun ja tärkeysjärjestysten muodostamisen välineenä (ks. esim. TuVL 1/1999 vp).

Tähän liittyy monia aspekteja, mutta enimmäkseen huomion on vienyt se jo aiemmissa yhteyksissä todettu ongelma, että budjettiprosessin eri vaiheissa on tarjolla liian vähän tietoa valtion tehtäväalueiden kehittämistavoitteista, toimenpiteistä ja kustannuksista ongel-

mien ratkaisemiseksi.⁵ Ongelmien on katsottu entisestään korostuneen tilanteessa, jossa valtiot toimivat yhä nopeammin muuttuvassa globalistuvassa taloudessa, jossa pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on jatkuvasti yhä vaativampien haasteiden edessä ja jossa nopeat, oikein kohdistetut valtion toimenpiteet ovat yhä tarpeellisempia. Samalla on huomautettu, että budjetin vallitseva juridinen rakenne ei juurikaan palvele julkisen talouden kokonaisuuden hahmottamista. Entistä enemmän talousarvion laskelmat ja perustelut tulisi laatia poliittisen arvopohjaisen valintatilanteen tarpeita varten. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi on lisäksi ehdotettu, että nykyisen budjetin rinnalle tarvittaisiin uudenlainen taloussuunnittelu- ja arviointiasiakirja, joka palvelisi nykyistä paremmin yhteiskuntapolitiikan linjaamista.

Mainitussa eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa budjetin valmisteluprosessia ja erityisesti kehyspäätöstä on arvioitu myös periaatteellisena kysymyksenä eduskunnan budjettivallan näkökulmasta (TuVL 1/1999 vp). Valtiontalouden menokehyksistä päättää hallitus, ja menokehykset edelleen rajaavat ratkaisevasti sitä, millaiseksi ministeriöiden ja hallituksen eduskunnalle antama talousarvioesitys muodostuu. Eduskunnassa valtiovarainvaliokunta käsittelee hallituksen budjettiesityksen pääluokka- ja momenttirakennetta noudattaen, ja käytännössä eduskunnan mahdollisuudet

muuttaa esitystä ovat erittäin rajoittuneet. Näin ollen kehysmenettelyn on katsottu entisestään rajoittaneen eduskunnan budjettivaltaa, joka ei voi kehyksiä ylittää, eikä myöskään vaikuttaa budjettiraameihin kehyspäätöstä valmisteltaessa. Tämän johdosta on jopa ehdotettu, että kehyksistä päättäminen siirrettäisiin hallitukselta eduskunnalle, kuten menetellään esimerkiksi Ruotsissa.

Eduskunnan ja hallituksen suhteisiin kehysbudjetoinnissa vaikutti keväällä 2000 käyttöön otettu menettely, jossa hallitus antaa kehyspäätöksensä eduskunnalle valtioneuvoston tiedonantona. Valtioneuvoston tiedonannon tarkoituksena oli hankkia eduskunnan hyväksyminen tärkeälle koko valtakuntaa koskevalle päätökselle tai linjanvedolle, tässä tapauksessa hallituksen finanssipolitiikalle ja budjetin raameille. Tiedonannosta keskustellaan täysistunnossa, ja se käsitellään tarpeen vaatiessa asianomaisessa valiokunnassa. Käsitely päättyy pääsääntöisesti hallituksen luottamusäänestykseen.

Hallituksen taholta tiedonannon tarkoituksena oli antaa eduskunnalle paremmat lähtökohdat arvioida hallituksen keskipitkän aikavälin budjettipolitiikkaa ja osallistua aktiivisesti kehysten painopisteiden määrittelyyn. Vaikka kehysten saattamista eduskunnan käsittelyyn pidettiin myönteisenä, hallituksen tiedonantomenettely herätti kuitenkin melko voimakasta arvostelua jo tuoreeltaan (VaVM 8/2000 vp). Katsottiin, että tiedonanto ei sisällä riittävän yksityiskohtaista tietoa arvioida ministeriökohaisia määrärahoja, eikä sitä oltu liitetty verotuksen ja muun talousarvion tulopuolen arvioihin riittävän selkeällä tavalla. Toisaalta valtioneuvoston tiedonantomenettelyä pidettiin liian voimakkaana toimenpiteenä saattaa kehykset eduskunnan käsittelyyn, joka pahimmillaan saattaisi johtaa siihen, että eduskunnan

⁵ *Eduskunta on kritisoinut budjetin ministeriöittäin sektoroitunutta rakennetta, joka ei aina parhaalla tavalla palvele valtion tehtävälueiden – turvallisuus, järjestys, oikeus, sosiaaliturva, koulutus jne. – budjettipoliittista linjaamista juuri siitä syystä, että valtion ratkaistavaksi tulevat ongelmat ja niihin perustuvat tehtävät eivät noudata hallinnonalojen rajoja. Myös budjetin lyhyt aikajänne (yksi kalenterivuosi) on koettu ongelmaksi, koska ongelmiin vaikuttaminen vaatii pitkäjänteistä työtä.*

vaikutusmahdollisuudet tulevan talousarvion käsittelyyn kaventuvat edelleen (vrt. Nousiainen 2000, 95).

Valtiovarainvaliokunta esittikin kannanottonaan, ettei se voi tiedonannon pohjalta ottaa kantaa taikka sitoutua ministeriökohtaisiin markkamääriin, vaan parempi olisi nyt ja tulevaisuudessa ottaa kantaa finanssipolitiikan suuntaviivoihin ja mahdollisesti hallituksen kokonaiskehukseen sekä kiinnittää huomiota eduskunnalle annettavan tiedon sisältöön ja laatuun. Katsottiin lisäksi, että budjettipolitiikan linjaaminen kuuluu hallitukselle, eikä sitä voi sysätä valtiovarainvaliokunnan ja eduskunnan tehtäväksi, joilla ei ole tähän tehtävään riittäviä tietoja ja resursseja. Tänä vuonna hallituksen kehyspäättös annettiin eduskunnalle vain pääministerin ilmoituksena, josta keskustellaan mutta jonka perusteella ei voida äänestää hallituksen luottamuksesta.

5. Finanssipoliittinen suunnitelma menokehysten tilalle?

Edellä on arvioitu valtion talousarvion laadinnassa 1990-luvun alusta saakka sovelletun kehysmenettelyn toimivuutta poliittisena päätöksentekoprosessina. Määrätyistä vahvuuksista huolimatta ongelmia voitiin havaita kaikissa prosessin vaiheissa niin ministeriöiden TTS-prosessissa, hallituksen toimintatavoissa kuin eduskunnan työskentelyssäkään. Ongelmat näyttivät kuitenkin niveltävän yhteen perusongelmaan, joka on, että nykyisenkaltaisen kehysohjaus ei riittävästi tue hallituksen budjetin kautta toteuttamaa yhteiskuntapolitiikan linjausta ja resurssien kohdennusta.

Kirjoituksen loppuksi tarkastelemme, millainen voisi olla sellainen suomalainen kehysbudjetoinnin malli, joka samanaikaisesti toteuttaisi

si tarkoituksenmukaisella tavalla finanssipolitiikan stabilisaatio- ja allokaatiotehtäviä. Toisin sanoen mikä olisi sellainen kehysohjauksen malli, joka samalla antaisi hallitukselle (ja eduskunnalle) välineet kohdentaa resurssit parhaina pitämiinsä käyttökohteisiin, mutta joka samalla pitäisi julkisen talouden kokonaisuuden (meno- ja tulotaso, velanhoito jne.) valtioneuvoston tiukassa otteessa.

Ratkaisu ongelmaan voisi löytyä nykyisen, melko luurankomaisen menokehyspäättökseen korvaamisesta hallituksen päättämällä finanssipoliittisella suunnitelmalla, joka olisi kehyspäättöstä kattavampi ja josta kävisi selvästi ilmi hallituksen keskeiset finanssipoliittiset tavoitteet ja tavoitteiden mukaiset kustannusarviot. Lähtökohtana suunnitelmaan sisällytettävissä ohjauspäätöksissä tulisi olla laaja valtionalouden käsite eli kehukset tulisi määritellä budjettitalouden, budjetin ulkopuolisten rahastojen ja KELA:n yhteenlaskettujen tulojen ja menojen tasolla. Muiden sosiaaliturvarahastojen ja kuntasektorin osalta suunnitelmassa on mahdollista esittää vain oletuksia – ohjeiden sijasta. Nykyisestä kehyspäättöksestä poiketen finanssipolitiikan suunnitelmassa tulisi määritellä veropolitiikan linja ja muut laajan valtionalouden tuloperusteet. Siihen, että kehyspäättökseen ohjausotetta pyrittäisiin parantamaan sen kirjanpidollista kattavuutta lisäämällä, liittyy saumattomasti markka- ja toimintasuunnittelun integroiminen. Suunnitelmassa tulisi esittää selkeästi lukujen takana olevat oletukset ja suunnitelmat politiikasta, lainsäädännöstä ja toiminnan mitoituksista. Kattava suunnitelma poistaisi myös suurelta osin tarpeen laatia erillinen julkisen talouden ohjelma EU:n ohjaustarpeita varten ja palauttaisi läheisyysperiaatteen mukaisen marssijärjestyksen: finanssipoliittinen suunnitelma tulisi ensin ja siitä toimi-

tettäisiin EU-standardien mukaiseksi hiottu kasvu- ja vakausohjelma.

Kattava ja läpinäkyvä finanssipolitiikan suunnitelma antaisi mahdollisuuden hallitukselle käydä arvokeskustelua ja tehdä politiikkavalintoja. Kun stabilisaatiopolitiikan linjaa neljäksi vuodeksi päätettäessä otettaisiin avoimesti kantaa myös meno- ja veropolitiikan sisältöön, kehyksissä olisi mahdollista tehdä selkeitä poliittisia valintoja. Kehysohjauksen uudistaminen selkeyttäisi kaiken kaikkiaan poliittisten päätöksentekijöiden ja virkakoneiston työnjakoa. Hallitus määritteli kantansa finanssipolitiikan ja valtiontalouden hoidon linjaan nimenomaan keskipitkän aikavälin raameja päätettäessä. Kevään kehysneuvotteluista tulisi näin selkeästi budjettiprosessin poliittinen vaihe hallituksen budjettivallan käytössä. Vuotuisbudjetin laadinta (kevällä ja kesällä) voisi vastaavasti muuttua entistä enemmän virkamiesten vastuulla olevaksi finanssipolitiikan toimeenpanon valmisteluksi. Luonnollista tiettenkin on, että finanssipoliittisen suunnitelman aikaan saaminen vaatisi suurehkoja muutoksia ministeriöiden TTS-prosessiin. Esimerkiksi TTS:ien menojaottelut ja kustannustarkastelut olisi välttämätöntä saada sellaisiksi, että ne tukevat paremmin hallituksen kohdennusharkintaa ja budjetoinnin läpinäkyvyyttä. Tämä voisi toteutua ottamalla käyttöön tehtäväpohjaiset ja menolajittaiset jaottelut TTS:ien ja kehysten valmistelussa sekä erottamalla toisistaan lakisäätteiset ja harkintaan perustuvat määrärahat.

Jotta hallituksen poliittinen ohjaus toteutuisi finanssipoliittisessa suunnittelussa ja sitä seuraavassa vuotuisbudjetin valmistelussa, myös nykyisiä hallituksen määräraha-kehysten käsitelymuotoja tulisi kehittää. Se, että valtiovarainministeriö valmistelee kehyspäätöksen, valtiovarainministeri käy pikaiset kahdenkeskiset

neuvottelut muiden ministereiden kanssa ja hallitus neuvottelee kehyksistä yhdessä muutama tunnin kokouksessa, on liian hento kehikko arvokeskustelulle ja hallituksen politiikan koordinaatiolle. Poliittinen ohjaus finanssipolitiikan suunnitelman ja vuotuisbudjetin laadinnassa tulisi järjestää valmisteluvaiheiden mukaan järjestyväksi sarjaksi hallituksen neuvotteluja. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan rooli voisi olla keskeinen yhteensovitettaessa hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita.⁶ Näin menetellen suomalainen erikoisuus, nykymuotoinen elokuun budjettiriihikin voisi vähitellen siirtyä kameralismin kauden museoon, rukkien ja muiden agraarisen yhteiskunnan kalujen rinnalle. □

Kirjallisuus

- Alesina, Alberto & Perotti, Roberto (1996): *Budget Deficits and Budget Institutions*. NBER Working Paper Series num. 5556. National Bureau of Economic Research, Cambridge – MA.
- Alesina, Alberto & Ardagna, Silvia (1998): Tales of Fiscal Adjustment. *Economic Policy* 27, 488–545.
- Harrinvirta, Markku (1998): *Tulosohjauksen toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa*. Tutkimukset ja selvitykset 2/1998. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Harrinvirta, Markku & Mattila, Mikko (julkaistaan 2001): The Hard Business of Balancing Budgets: A Study of Public Finances in Seventeen OECD Countries. *British Journal of Political Science* 31.
- Nousiainen, Jaakko (2000): Suomalaisen parlamentarismen kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. *Politiikka* 42:2, 83–96.

⁶ Tämä tosin saattaisi luoda painetta ministerivaliokunnan kokoonpanon laajentamiseen ja työskentelytapojen muuttamiseen.

- OECD. *The Control and Management of Government Expenditure*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 1987.
- Pekkarinen, Jukka (1997): Suomen talouspolitiikan haasteet rahaliitossa. *Talous & Yhteiskunta* 4/1997 Vol. 25.
- Puoskari, Pentti (1998): Finanssipolitiikan näkymät ja valmistelun välineet. Teoksessa Jukka Pekkarinen (toim.): *Takaisin täystyöllisyyteen. Lähi-vuosien talouspolitiikan suunta*. TSL.
- Roubini, Nouriel & Sachs, Jeffrey (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies. *European Economic Review* 33, 903–38.
- Tiihonen, Paula (1989): *Budjettivalta. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö*. Gummerus, Jyväskylä.
- Valtiovarainministeriö. Ministeriö tuloksentekijänä – ministeriön tulosohjauksen kehittämishanke II. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:1, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö. Kehystöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/1997. Budjettiosasto, Helsinki 1997.
- Wildavsky, Aaron (1964): *The Politics of the Budgetary Process*. Little – Brown, Boston.
- von Hagen, Jürgen (1992): *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Economic Papers – number 96. Commission of the European Communities, Brussels.
- von Hagen, Jürgen & Harden, Ian J. (1994): National Budget Processes and Fiscal Performance. *European Economy – Reports and Studies No 3* 1994: *Towards Greater fiscal Discipline*. European Commission, Brussels.
- Ylinen, Tauno (1988): Budjettijärjestelmiä koskeva OECD-yhteistyö. *Hallinto* 1/1988, 26–29.