

Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2015

## Valtiontalouden ja kansantalouden pääriskit

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kartoittanut valtion- ja kansantalouden riskianalyysissä Suomen kansantalouden ja julkisen talouden riskejä, joiden hallinnassa onnistuminen on suomalaiselle yhteiskunnalle ja siten myös hallitukselle erityisen tärkeää. Tarkastusvirasto arvioi olennaisuutta sekä suuntaa tarkastusta näiden riskien hallintaan ja kiinnittää hallituksen huomiota siihen, että finanssipolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan sekä julkisen hallinnon strategisessa johtamisessa on tarpeen pyrkiä hallitsemaan erityisesti tässä mainittuja riskejä.

### 1 Kansantalouden riskit

Tarkastusvirasto on tunnistanut riskianalyysissään kolme muutostrendiä, jotka kansantalouden näkökulmasta ovat merkittäviä riskejä julkiselle taloudelle ja sen osana valtiontaloudelle. Ne ovat:

- 1 Talouskasvun edellytykset heikkenevät
- 2 Julkisen sektorin tulo- ja menokehityksessä on epäsuhta – kestävyysvaje
- 3 Julkisen sektorin kokonaisuuden hallinta on vaikeutunut

#### 1.1 Talouskasvun edellytykset heikkenevät

Suomalainen ja pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli perustuu riittävän talouskasvun aikaansaamille mahdollisuuksille järjestää laajasti julkisia palveluita ja tehdä tulonsiirtoja. Kokonaistuottavuuden kehitys määrittelee nykyisin pitkälti bruttokansantuotteen kehityksen, josta puolestaan julkisen talouden ja valtiontalouden tulot sekä taloudellinen kantokyky riippuvat.

Suomen talouden rakennemuutosten johdosta kokonaistuottavuuden kasvu on viime vuosina hidastunut merkittävästi aikaisempaan verrattuna ja lähes pysähtynyt. Kokonaistuottavuuden kehitys voi toimialarakenteen muutoksista ja kilpailukyvyn sekä innovaatioiden hyödyntämisen ongelmista johtuen olla seuraavien viiden vuoden aikana varsin alhaista. Tällöin kansantalouden potentiaalinen tuotanto ja lopulta bruttokansantuote kasvavat varsin hitaasti.

Mikäli Suomessa ei yksityisellä ja julkisella sektorilla onnistuta riittävästi tarttumaan ICT:n tarjoamiin mahdollisuuksiin, se myös osaltaan heikentää talouskasvun edellytyksiä. Julkisen vallan sääntely ja politiikkatoimet vaikuttavat osaltaan ICT:n ja sen tarjoamien tuottavuusmahdollisuuksien hyödyntämiseen. Palkkakehityksen ja tuottavuuden kehityksen tulisi olla myös tasapainossa keskenään kustan-

nuskilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Ympäristöriskit ja ilmastomuutos hidastavat edelleen talouden kasvuedellytyksiä.

Väestön ikääntyminen aiheuttaa merkittävää painetta hoiva- ja hyvinvointimenojen kasvulle samanaikaisesti kun talouden tuotantopotentiaali heikkenee. Tämän johdosta julkisen talouden velkaantumisen uhkaa muuttua hallitsemattomaksi. Samoin julkisten menojen osuus suhteessa bruttokansantuotteen voi nousta niin suureksi, ettei tätä kyetä enää rahoittamaan. Ikärakenteesta johtuvan huoltosuhteen heikkenemisen vaikutuksia voitaisiin lieventää, jos osallistumisaste nousisi.

Toimialarakenteen muutoksen seurauksena joiltakin aloilta katoaa työpaikkoja ja toisille syntyy uusia. Riskinä on yhtä aikaa työttömyyden kasvu ja työvoimapula. Suomi on pieni avotalous, joten se on herkkä kasvua hidastaville ulkoisille sokeille. Talouden rakennemuutos ja digitalisoituminen voivat hävittää enemmän työpaikkoja kuin uusia työpaikkoja syntyy mikä lisää työmarkkinoiden polarisaatiota.

## 1.2 Julkisen sektorin tulo- ja menokehityksessä on epäsuhta - kestävyysvaje

Julkisen sektorin menot näyttävät jääneen pitkäaikaisesti tuloja suuremmiksi. Talouskasvun hitauden vuoksi verotulot eivät riitä nykyisen laajuisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseen. Julkisten menojen kasvua selittää taantuman ja väestörakenteen lisäksi julkisen sektorin muuta taloutta nopeampi kustannusten kasvu. Julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kurominen on näin ollen aikaisempaa vaikeampaa ja vaatii pitkäaikaisia politiikkatoimia.

Globalisaatio lisää tarvetta kansainväliseen sääntelyyn useilla julkisen talouden ja yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla mukaan lukien talous- ja finanssipolitiikka. Riskinä on, ettei Suomi kykene hyödyntämään kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia riittävästi julkisen talouden kokonaisuuden hallinnassa tai että kansainvälinen ohjaus ja sen toimeenpano ovat epätarkoituksenmukaisia kansallisten tavoitteiden kannalta.

## 1.3 Julkisen sektorin kokonaisuuden hallinta on vaikeutunut

Julkista taloutta on tarvetta tarkastella kokonaisuutena, jota aikaisemmat finanssipolitiikan ja taloudellisten päätösten valmistelun menettelyt eivät välttämättä riittävästi tue. Erityisesti valtion ja kuntien taloutta olisi tarpeen ohjata kokonaisuutena myös koko kansantalouden näkökulmasta. Samalla on vältettävä riski siitä, että kuntataloutta ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaavat rahoitusasematavoitteet ja menorajoitteet eivät ajaudu ristiriitaan perusoikeuksien ja subjektiivisia oikeuksia tai sitovia menettelytapanormeja asettavan lainsäädännön kanssa.

Toimiva infrastruktuuri on yhteiskunnan tärkeä kilpailukykytekijä. Infrastruktuurin kunnosta ja uusiutumisesta on huolehditava riittävin investoinnein mutta samalla infrastruktuuria on pitkäjänteisesti pystyttävä suuntaamaan talouden tuottavuuden kannalta tarkoituksenmukaisiin kohteisiin.

## 2 Valtiontalouden riskit

Tarkastusvirasto on tunnistanut riskianalyyssissään neljä valtiontalouden pääriskiä. Ne ovat:

- 1 Valtion tulopohjan ja tulonkantokyvyn ylläpidossa ei onnistuta
- 2 Siirtomenojen tason sopeuttamisessa ja ohjaamisessa oikeisiin/tarkoituksenmukaisiin kohteisiin ei onnistuta
- 3 Hallinnon rakenteissa ja niiden uudistamisessa ei saavuteta tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteita
- 4 Lainsäädännön vaikuttavuus tavoitteissaan heikkenee

### 2.1 Valtion tulopohjan ja tulonkantokyvyn ylläpidossa ei onnistuta

Valtion tulonkantokyky riippuu erityisesti veropolitiikan onnistumisesta tuottoja kerryttävän verojärjestelmän ylläpitämisessä, jossa verotuksen yhteiskunnalliset kustannukset onnistutaan pitämään hallinnassa ja veronmaksuhalukkuus korkeana. Verojärjestelmän toimimattomuus voi johtaa riittämättömään verotulokertymään. Valtion yhtiöomaisuuden osinkotuotot ovat myös merkittävä tulonlähde ja riskinä on, ettei yhtiöistä saatavia osinkotuloja ja myyntituloja onnistuta käyttämään talouskasvua, tuottavuutta sekä julkisen toiminnan kustannusvaikuttavuutta parantaviin investointeihin.

### 2.2 Siirtomenojen tason sopeuttamisessa ja ohjaamisessa oikeisiin/tarkoituksenmukaisiin kohteisiin ei onnistuta

Julkinen hallinto ei nykyisellään kykene kunnolla vastaamaan kaikkiin säädettyihin palvelutarpeisiin. Valtion talousarvion menoista lähes 70 prosenttia on siirtomenoja erilaisina etuisuuksina, tukina sekä valtionapuina. Valtion siirtomenojen tason sopeuttaminen tuloja vastaavaksi ja ohjaaminen muuttuneissa oloissa tarkoituksenmukaisiin ja oikeisiin kohteisiin on tärkeä tehtävä. Vaarana on, että siirtomenoilla ylläpidetään vanhentuneita rakenteita ja estetään taloutta uudistavan ja tuottavuutta parantavan luovan tuhon toimintaa.

### 2.3 Hallinnon rakenteissa ja niiden uudistamisessa ei saavuteta tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteita

Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttaminen hallinnon toiminnassa ja uudistuksissa korostuu. Tuottavuuden parantamisessa tärkeässä asemassa ovat toimintatapojen uudistukset, joissa hyödynnetään ICT:tä. Riskinä on, ettei ICT-toimintaa saada tuottavuutta tukeväksi työkaluksi. Kyber- ja tietoturvaluottuusriskit osaltaan vaarantavat myös tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden saavuttamista. Tuottavuustavoitteiden saavuttamisen riskinä on myös liiallinen näkökulmasidonnaisuus sekä hallinnon hajautuminen hallinnonalakohtaisiin ratkaisuihin, joiden puitteissa harjoitetaan osaoptimointia julkisen talouden kokonaisuuden kustannuksella.

Valtioneuvoston päätöksenteon arvioinneissa haasteiksi on nähty erityisesti strategisen näkemyksen muodostaminen ja toimeenpano sekä resurssien joustava käyttö. Valtioneuvoston yhteistä toimintaa käytännössä aikaansaavan poliittisen johtajuuden sekä epäonnistuminen toimeenpanokyvyn vahvistamisessa ovat merkittäviä päätöksenteko- ja toimeenpanokäytäntöä koskevia riskejä.

## 2.4 Lainsäädännön vaikuttavuus tavoitteissaan heikkenee

Oikeudellisen sääntelyn määrä ja siitä seuraava hallinnollinen taakka kasvavat ja lainsäädännön laadussa on epäkohtia. Sääntelyn laadun parantaminen edellyttää ennakkollista ja jälkikäteistä vaikutusarviointia.

EU:n vaikutus Suomen kansalliseen lainsäädäntöön on suuri. EU on saanut lisää toimivaltaa myös julkisen talouden hallinnassa. Kansantalouden tasolla sähköisen viestinnän välineiden kehittyminen ja tiedon digitalisoituminen on merkinnyt sitä, että tietointensiivisten alojen osuus kansantaloudesta on kasvanut. Myös valtiolla ja erityisesti turvallisuusviranomaisissa sähköisen asioinnin ja digitaalisen tiedon turvallisuus on tällä hetkellä merkittävä asia. Haastavasta perusasetelmasta huolimatta Suomeen on luotu kansainvälisesti ottaen korkeatasoinen infrastruktuuri. Tämän tason säilyttämiseen tarvitaan ylläpitäviä investointeja tai suunnitelma tason laskusta.

## 3 Valtion taloudenhoidon riskit

Tarkastusvirasto on tunnistanut riskianalyysissään neljä pääriskiä valtion taloudenhoidolle. Ne ovat:

- 1 Talousarvion vastaisten menettelyiden riskit ja laillisuusriskit lisääntyvät
- 2 Konsernipalveluratkaisut ja riippuvuus ICT:stä aiheuttavat uudenlaisia riskejä
- 3 Taloudenhoidosta puuttuu kokonaisuuden näkökulma
- 4 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät eivät kehity

### 3.1 Talousarvion vastaisten menettelyiden riskit ja laillisuusriskit lisääntyvät

Valtion taloudenhoidossa talousarvion vastaisten menettelyiden riskit ja laillisuusriskit voivat lisääntyä, koska rahoitustilanne tiukkenee. Tämän seurauksena organisaatiot ohenevat eikä pystytä huolehtimaan riittävästä ja osaksi uudenlaisesta osaamisesta. Huomion kiinnittyminen lyhyen tähtäimen tuottavuustoimiin voi viedä huomion pois yhtenäisten ja asianmukaisten budjetointimenettelyiden toteuttamiselta.

### 3.2 Konsernipalveluratkaisut ja riippuvuus ICT:stä aiheuttavat uudenlaisia riskejä

Palvelukeskukset ja muut valtion uudet konsernipalveluratkaisut sekä ICT-riippuvuus niissä tuovat paitsi tuottavuushyötyjä, niin voivat johtaa monimutkaisiin ja pitkiin hallinnointiketjuihin ja vastuunjaon epäselvyyksiin. Keskitetyt konserniratkaisut ovat täysin riippuvaisia niissä käytettävien ICT-järjestelmien toimivuudesta, mikä lisää myös tietoturvallisuusriskejä ja korostaa osaamisvaatimuksia. ICT:n ohjaus ja rahoitus ovat valtiokonsernin läpileikkaavissa prosesseissa edelleen hajautuneet monelle eri toimijalle, jolloin mahdollisuudet kootusti varmistaa tuottavuuden kehittyminen ja ICT-riskien hallinta ovat heikkommat.

### 3.3 Taloudenhoidosta puuttuu kokonaisuuden näkökulma

Taloudenhoidossa esiintyy edelleen osaoptimointia eikä päätöksenteon tietoperusta tue tietoisuutta päätöksistä tai niiden tekemättä jättämisestä seuraavista pitkän ja keskipitkänaikavälin kustannuksista. Valtion konsernitaseen ja julkisen talouden kokonaistasetarkastelun puutteet heikentävät valtion omaisuuden pitkäjänteistä hoitamista ja tulevaisuushakuista kehittämistä.

### 3.4 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät eivät kehity

Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien kehittymisen riskinä on, ettei kokonaiskuvaa ja julkisen talouden kokonaisuuden johtamista saada parannettua ja samalla vahvistettua tuloksellisuustietojen ja tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmaa johtamisessa. Erilaisten uudistusten nopea ja välillä tarkoitushakuinen valmistelu voivat rapauttaa hyvää hallintoa ja heikentää julkisen hallinnon ja talouden kokonaisuuden toimivuutta. Kansainvälistyvät järjestelyt vaikuttavat eduskunnan budjettivaltaan ja saattavat heikentää kansalaisten luottamusta taloudenhoitoon sekä heikentää budjettivaltaa silloin, kun demokratian ja budjettivallan kokonaisuuden näkökulmaa ei aktiivisesti oteta huomioon kansallisessa implementoinnissa.