

Valtion meno- rakenteita on vaikea muuttaa

– Budjettipäällikkö Timo Viherkentän
haastattelu

Valtion menoihin ja verotukseen kohdistuu voimakkaita paineita. Budjettipäätöksenteon ongelmat vaikeuttavat osaltaan niiden hoitamista niin, että velkakehitys pysyisi hallinnassa.

Haastattelu on tehty 18.3.2002

Heikki Taimio
Vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

Voisitko näin aluksi kuvailla lyhyesti vastualueitasi toimiessasi VM:n budjettipäällikkönä?

– “Budjettipäällikön keskeisimpiä tehtäviä ovat tietenkin virkamiestason kehys- ja budjettivalmistelun käytännön johtaminen sekä yhteydenpito erityisesti valtiovarainministeriin ja tietysti

myös muihin ministeriöihin. Budjetti- valmistelu on melkein pä ympärivuotista myös VM:n budjettiosastolla, koska jokseenkin aina on tekeillä joko kehyspäätös, varsinainen budjetti tai sitten lisäbudjetti tai – uusimpana ilmiönä – hallituksen esitystä täydentävä esitys.



Ennen siirtymistään Kuntien eläkevakuutuksen varatoimitusjohtajaksi Timo Viherkenttä toimi valtiovarainministeriön budjettipäällikkönä 1.8.1998–31.3.2002.

VM:n budjettiosasto valmistelee lisäksi muun muassa valtion yleistä talous- ja kiinteistöhallintoa, valtion maksuliikettä ja maksuvalmiutta sekä EU-budjettia koskevat asiat. Budjettipäällikköä työllistää myös viikoittain kokoontuvan talouspoliittisen ministerivaliokunnan sihteerin rooli.”

Valtiovarainministeriötä ja varsinkin sen budjettiosastoa on kuvattu usein valtion kassakirstun vartijaksi. Tällaisessa sanonnassa on aivan oma erityinen sävyensä, joka periytyy soti-enjälkeisiltä vuosikymmeniltä, jolloin valtio otti hyvin vähän velkaa. 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa käytiin tästä aika paljon keskustelua, johon ekonomistit osallistuivat aktiivisesti. Puhuttiin ns. ”kameralistisesta kassaperiaatteesta”, jonka mukaan valtiontalouden hoidon pääperiaate on, että sen kassa pysyy tasapainossa ilman velanottoa. Onko tällainen ajattelutapa väistynyt nyt, kun on ollut pakko ottaa velkaa?

– “Tässä on ehkä kaksi ulottuvuutta. Yksi on se, että kyllähän edelleen-

kin budjettitasapainoon kiinnitetään runsaasti huomiota yksittäisten vuosien osalta, mutta ratkaisevaahan on valtiontalouden pitkän aikavälin kestävyys. Mennyttä maailmaa tietenkin on sellainen, että oli aidosti kysymys siitä, oliko rahaa kassassa ja odotettiin pohjoisesta tulevia junia, joissa tuli setelilasteja Helsinkiin.”

Valtion menojen lisäämistarpeet ovat yllättäneet

Suomen viime vuosien finanssipolitiikkaa on hallinnut valtion ja koko julkisen talouden velkakehityksen kurissa pitäminen. Missä määrin arvelet tämän johtuvan 1990-luvun kriisikokemuksista – siis oliko velkaantumispeikko vain tietyn historiallisen vaiheen poikkeusilmiö?

– “Varmasti laman varjo on tuntunut pitkään ajatustavoissa, mutta laman jäljiltä meille jäi myös melkoinen menotaakka erityisesti korkokustannuksina ja työttömyysmenoina. Monesti kuulee, että “leikkausvaihe-

on jäänyt päälle menopolitiikkaan, vaikka valtiontalous on noussut lamasta. Kuluvalle vaalikaudella ei kuitenkaan enää ole leikattu, vaan valtion menopolitiikka on ollut pikemminkin anteliasta. Kun velanhoitomenu luetaan pois, valtion menot ovat vuonna 2003 noin 5 miljardia euroa suuremmat kuin 1999. Hallinnonalojen reaalin menonlisäys vaalikaudella lähentelee kymmentä prosenttia. Outoa on, että tämä ei näytä tuntuneen missään, vaan keskustelun valossa kaikkien yhteiskunnallisten tahojen pula ja puute näyttää vähintään yhtä suurelta kuin ennen näitä mittavia lisäatsauksia.

Kun v. 1999 hallitusneuvotteluissa tehtiin hallitusohjelmaan se kirjaus, että menot pidetään koko vaalikauden ajan reaalisesti vuoden 1999

varsinaisen budjetin tasolla, niin siitä on sinänsä loitonnut hyvin kauas tässä neljän vuoden kuluessa. Jos silloin olisi sanottu, että v. 2003 eri hallinnonalojen menot ovat nimellisesti noin viisi miljardia euroa korkeammat kuin 1999, niin kyllä minulla ainakin olisi ollut sellainen vääristynyt käsitys, että silloin olisi jo yhteiskunnan kaikki ongelmat ratkaistu, ja aika paljon jäisi vielä rahaa tähteeksikin.”

Jäikö siis 1990-luvun leikkausten jälkeen jonkinlainen puuteperintö suhteessa siihen, mitä nyt tarvitaan? Oliko siinä kriisitilanteessa ikään kuin leikattu liikaa?

– “Varmaan jotkin budjettierät olivat 90-luvun jäljiltä varsin matalalla tasolla niin, ettei ollut realistista olettaa, etteikö niihin olisi tullut mitään korjauksia ylöspäin jossakin vaiheessa. Tämä on yksi tekijä, joka selittää viime vuosien menolisäyksiä. Varmaan sellaisia leikkauksia oli tehty kuntien valtionosuuksiin, joihinkin tulonsiirtoihin ja myös moniin harkinnanvaraisiin menoeriin.

Eri menot ovat aika eri asemassa sen suhteen, kuuluvatko ne vapaan budjettiharkinnan piiriin vai ovatko ne lainsäädäntöperusteisia. Periaatteessahan kummatkin menotyyppit vaativat yleensä hallituksen esityksen ja eduskunnan päätöksen, mutta lainsäädäntömekanismi on raskaampi. Kun harkinnanvaraisten menojen pitäminen tiukoilla on kuitenkin helpompaa kuin säästölakien säätäminen, niin vaarana on, että budjetin rakenne vääristyy ja harkinnanvaraiset menot vedetään aivan äärimmäisen tiukoille.”

Osa tästä menopaineesta on varmasti myös sellaista, mitä esiintyy aina, kun ministerit pyrkivät edistämään omaa hallinnonalaansa.

– “Kyllä, se on selvää. Oikeastaan kaikki menolisäykset ovat sellaisen prosessin tulosta – tosin viime vuosina eduskuntaryhmien rooli on korostunut muun muassa eläkeläisten asioissa. Melkein aina tapahtuu niin, että muista ministeriöistä esitetään mittavia menolisäyksiä mutta VM jarruttelee niitä.”

Hyvin pitkällä aikavälillä, sanokaamme useiden vuosikymmenten kuluessa, valtion menojen BKT-osuus on kasvanut huomattavasti. Tuntuuko siltä, että on olemassa eräänlainen luontainen tendenssi valtion menojen BKT-osuuden kasvattamiseen? Voisiko olla niin, että kansalaisten preferenssit ja ikään kuin pohjimmallisen kysyntä siirtyvät sellaisiin hyödykkeisiin, joita tuotetaan julkisella sektorilla?

– “Historia viittaa tällaiseen tendenssiin. Toisaalta 90-luvun loppupuoliskoa leimasi erityisesti EU:ssa selkeä julkisten menojen BKT-suhteen aleneminen. Aika näyttää, merkitseekö se käännettä vai oliko se vain tietty lyhyt historiallinen vaihe, johon liittyi monessa maassa mm. ponnisteluja EMU-kriteerien täyttämiseksi ja erityisesti Ruotsissa ja Suomessa palautuminen lama-ajan huippukorkeasta julkisten menojen BKT-suhteesta.

Onko tapahtunut historiallinen käänne valtion menojen BKT-osuuden kasvussa?

Mutta jos ajatellaan eteenpäin, niin varmaan on myös kaksi vastakkaisuuntaista asiaa. Kyllähän tämä väestön ikääntyminen ilman muuta merkitsee, että paineet julkisten menojen kasvamiseen ovat kovat vastaisuudessa. Toisaalta kansainvälistyminen rajoittaa julkisten menojen BKT-suhteen kasvattamista erityisesti niissä maissa, joissa se on jo korkea. Ilmeisesti sekä ihan suoranaisen verokilpailun että välillisemmän verotukseen kohdistuvan kansainvälisen paineen ote tiivistyy.”

Ilmeisesti sekä ihan suoranaisen verokilpailun että välillisemmän verotukseen kohdistuvan kansainvälisen paineen ote tiivistyy.”

Muutamissa mielipidetiedusteluissa on ilmennyt, että kansalaiset ovat valmiita maksamaan enemmän veroja esimerkiksi terveystalouden saataavuuden takaamiseksi ja kehittämiseksi. On siis tiettyä valmiutta veroasteen nousuun, mutta tässä joudutaan vastakkain kansainvälisen verokilpailun kanssa.

– “Aikaisemmin se, kuinka korkea veroastetta siedetään, oli ehkä enemmän poliittinen kysymys. Luulen kyllä, että tulevina vuosina on kysymys siitä, kuinka korkea veroastetta kehdetään taloudellisesti ilman, että Suomen asema pääomien ja ihmisten sijoituspaiikkana heikkenee liikaa. Tämän lisäksi hyödykeverotukseen kohdistuu ihan konkreettisia paineita, jotka ovat omiaan alentamaan veroastetta merkittävästikin. Tässä on pitkään puhuttu ja ehkä osin peloteltukin näistä paineista, mutta ei-



Kuva: Johnny Korhonen / Coonilla

vät ne vielä näytä olleen ratkaisevia. Kyllä silti siihen suuntaan ollaan menossa, että niiden merkitys kasvaa, ja se joudutaan tunnustamaan ehkä vastentahtoistakin.

Toki tämä vaikuttaa myös verotuksen rakenteeseen eikä vain kestävään kokonaisveroasteeseen. Ilman muuta tulevaisuudessa joudutaan entistä tarkemmin katsomaan, että verotetaan niitä kohteita mitä voidaan verottaa kansainvälisen paineen alla.”

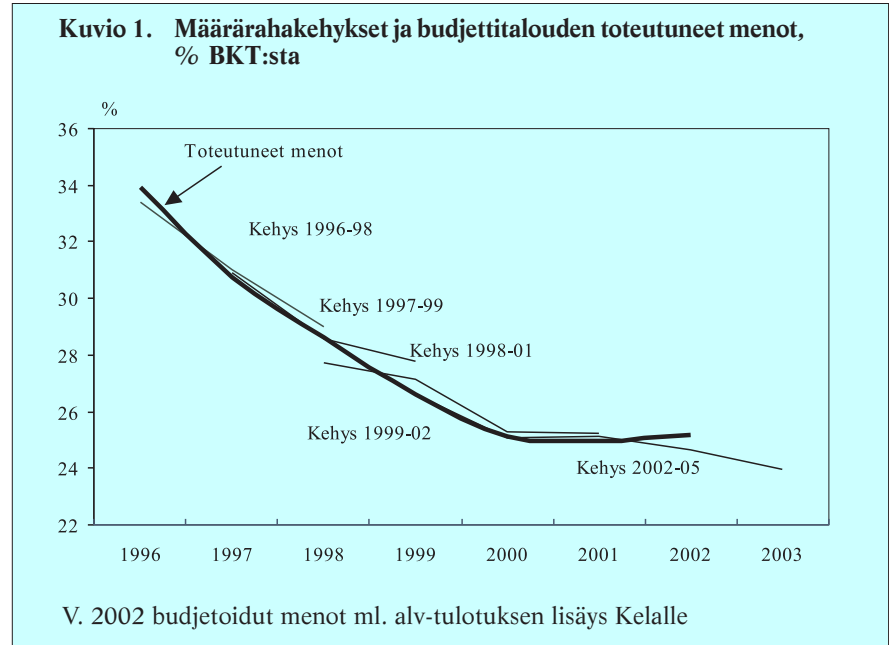
Kriisikokemusten tilalle ovat nyttemmin astuneet muut rajoitteet kuten EMU:n vakaus- ja kasvusopimus ja suurten ikäluokkien mahdollisesti aiheuttama eläke- ja terveystenopommi.

– “Meillähän vakaus- ja kasvusopimuksella ei joistakin muista maista poiketen ole ollut ihmeempää roolia sen enempää finanssipolitiikassa kuin julkisessa keskustelussakaan. Tämä johtuu tietenkin siitä, että eläkerahastoinnin ansiosta Suomen julkisen sektorin rahoitusjäämä on pysynyt viime vuodet tukevasti ylijäämäisenä. Mutta kyllä ikääntymisestä aiheutuvat rasitukset julkiselle taloudelle ovat – ihan aiheellisesti – nousseet viime aikoina vahvasti esille keskustelussa.”

Millaisista lähtökohdista olette arvioineet valtion- tai julkisen talouden lähivuosien suotavaa velkaskenaariota?

– “Keväällä 2001 VM julkaisi skenaariotarkasteluja, joiden valossa velkaantuneisuus vähenisi ensi vuosikymmenelle asti merkittävästi, mutta velan kääntymisen selvään kasvuun sen jälkeen voitaisiin estää vain huomattavan korkealla veroasteella. Nyt olemme heti kättelyssä jääneet reilusti tuon kehitysuran huonommalle puolelle. Vielä viime kesänä hallitus ilmoitti valtiontalouden ylijäämätavoitteekseen lähivuosina vähintään 1,5 prosenttia kansantuotteesta, ja nyt olemme jäämässä alijäämälle.

Tietenkään ei ole yhtä oikeaa vastausta siihen, mikä valtionvelan tai julkisen velan tason pitäisi olla. Meillä-



hän julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon on sinänsä EU-maiden pienimpiä. Toisaalta ikääntyminen on meillä EU:n nopeinta seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Kun eläke-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelumenot suhteessa kansantuotteeseen näyttävät ainakin kaavamaisista skenaariolaskelmien valossa nousevan tulevaisuudessa pahimmillaan yhteensä lähes 10 prosenttiyksikköä nykyistä korkeammiksi, olisi tarpeen vähentää velkaa lähivuosina, joina ikärakenteemme on taloudelliselta kannalta aivan erinomainen.”

Menokehyyksissä pysyminen on vaikeaa

1990-luvun perua ovat myöskin (nykyisin) nelivuotiset valtiontalouden menokehyykset, alkukeväästä pidettä-

vät kehyksineuvottelut VM:n ja ministeriöiden välillä ja niiden päätteeksi järjestettävä hallituksen “kehysriihi”.

Onko tämä menettelytapa toiminut hyvin budjettisuunnittelun tai velkakehityksen hallinnan kannalta vai olisitko toivonut siihen joitakin lisäelementtejä?

– “Puhtaasti budjettivalmistelun kannalta on minusta aivan mahdotonta ajatella paluuta aikaan, jolloin kehyksiä ei ollut.

Vaikka kehyksistä sittemmin poiketaankin (ks. kuvio 1), on välttämätöntä, että pääosa asioista ratkaistaan ennen varsinaista budjetin kirjoittamista.

Kehyspäätöksessähän valtioneuvosto antaa jokaista ministeriötä periaatteessa sitovan päätöksen tämän budjettiehdotuksen ylärajasta. Ministeriöt antavat kuitenkin usein heti toukokuussa kehyksensä joitakin osin ylittävät budjettiehdotukset. Yleensä tässä ei mitään ainakaan menetä. Kerran tosin kävi niin, että valtiovarainministeri

Koska tiedetään, että lopulliset päätökset tehdään vasta kesällä, ei keväällä laadituista kehyksistä piitata.

“lahjoitti” eräälle ministerille 10 miljoonaa markkaa vapaasti käytettäväksi palkintona siitä, että ao. ministeri oli tehnyt budjettiehdotuksensa kehysten mukaisesti.

Kehysvaiheessa ei aina neuvotella täysillä loppuun asti, vaan asioita lykätään budjettiriiheen. Tämä vesittää sen kehysvaiheen perusajatuksen, että eri asiat olisivat samalla priorisointipöydällä samaan aikaan. Vuosi 2001 oli tässä mielessä erityisen onneton, sillä vuoden 2002 lopullinen budjetti ylitti kehysten 700 miljoonalla eurola.”

Kehysriihi ei siis onnistu varsinaisessa tavoitteessaan, koska siinä jää asioita auki tai ei edes neuvotella. Onko tähän syynä jokin poliittinen kuvio?

– “Siinä voi olla eri vaiheissa taktisia näkökohtia. Voi olla, että joskus VM:n puolella ajatellaan, ettei nyt hyväksytä mitään ja katsotaan, kuinka paljon paineita kasautuu kesään. Muiden ministeriöiden puolella voidaan taas tehdä sellainen arvio, että otetaan tosi kierros vasta kesällä. Mutta ehkä siinä on myös sellainen inhimillinen piirre, että kun kerran on tapana palata asioihin vielä kesällä toisin kuin kehyspäätöksissä lukee, ei viitsitä lähteä kuluttavaan riitelyyn ennen kuin on se viimeinen hetki. Mutta estettähän ei olisi sellaiselle ryhdistäytymiselle, että todettaisiin kehyspäätöksen olevan se, joka siihen kirjataan, ja että ministeriöt tekisivät omat budjettiehdotuksensa tämän kehysten mukaisesti.”

Voitaisiinko kehukset laatia toisinkin?

Usein veroista on päätetty vasta loppukesän budjettiriihessä tai tulopoliittisten neuvottelujen yhteydessä. Tätä menettelyä on arvosteltu mm. siitä, että kevään kehysriihessä “pelotellaan” velkakehityksellä ilman tietoa, miten valtion tulopuoli kehittyy, ja myös siitä, että veroista päättäminen ei kuulu työmarkkinajärjestöjen välisiin tulo-neuvotteluihin. Miten vastaat tähän kritiikkiin?

– “On toki järkeenkäypä ajatus, että kehyksistä päätettäessä hallituksella tulisi olla käsitys myös valtiontalouden tasapainosta. Tulopuolen osaltahan tähän liittyy sekä kysymys tulojen arvioinnista että vero- tai muiden tulopuolustusten mahdolliset muutokset. Esi-

Budjetissa ei juuri koskaan siirretä resursseja kohteesta toiseen.

merkiksi kuluvan vuoden kehysneuvotteluissa esiteltiin valtion tulonäkymiä tavanomaista tarkemmin; sitä vastoin veropäätöksiin ei vakiintuneeseen tapaan juuri menty.

Yksi tekijä, joka puoltaa veropäätösten lykkäämistä kesään, on se, että kesällä ollaan pykälää viisaampia seura-

van vuoden finanssipolitiikan virityksen tarpeesta; menoja ei näytä mahdolliselta enää tuolloin muuttaa ainakaan kireämpään suuntaan, jolloin arsenaaliin jää jäljelle lähinnä veropolitiikka.”

Viime vuoden keväällä kehysneuvottelut käytiin tunnelmissa, joissa talousennusteet povasivat keskimäärin yli neljän prosentin kasvua vuoden 2001 BKT:lle. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan kasvu jäi kuitenkin 0,7 prosenttiin. Varsinaisen budjettivuoden 2002 kasvusta käsitukset olivat varmasti vielä paljon huterampia. Onko siis kaiken kaikkiaan hyvä päättää menokehysistä näin aikaisin vai kannattaisiko jättää enemmän liikkumatilaa siltä varalta, että suhdan-

netilanne muuttuu syksyyn mennessä?

– “Tähän prosessiin liittyy näitä ongelmia, mutta ainakin konkreettisen budjettivalmistelun kannalta on välttämätöntä, että useimpien budjettimomenttien mitoitukset on tiedossa, kun ministeriöt laativat budjettiehdotuksiaan. Prosessiin sisältyy kyllä – ehkä lii-



Kuva: Mikael Andersson / Gorilla

kaakin, kuten edellä on tullut esille – mahdollisuuksia tehdä uudelleenarvioita vielä budjettivaiheessa.”

Finanssipolitiikan vaikutusten tarkasteluissa erotetaan usein budjetin päätöspäätökset tekijät ja automatiikka. Kuten tunnettua budjettiautomaatiikkaan kuuluvat lähinnä verot ja osa tulonsiirroista ja muistakin menoista, jotka vaihtelevat suhdanteita tasoittavaan suuntaan. EU:ssa ollaan korostamassa automatiikan roolia finanssipolitiikassa, ja tätä puoltavat myös sen nopeat, käytännössä välittömät vaikutukset erotukseksi hitaista päätöspäätöksistä muuttujista. Olisiko mahdollista rakentaa budjettisuunnittelu uudelleen tämän ajatuksen varaan, esimerkiksi niin että automatiikka erotettaisiin kehystistä?

– “Todellisuudessa näin on jo asianlaista. Jos esimerkiksi työttömyysturvamenojen arvio kasvaa työttömyysennusteen heikentyessä, ei kukaan vaadi, että sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön pitää kaivaa lisämenot omista kehystistä; itsestään selvää on, että kehystiä tarkistetaan menoarvion nousua vastavasti. Samoin sillä, sisällytetäänkö esimerkiksi valtion korkomenot kehysteen vai ei, on lähinnä tekninen merkitys.

EMUssahan on kriteerit koko julkisen talouden velkaantumiselle. Kannattaisiko kehystiä sen vuoksi laajentaa myös kuntatalouden ja sosiaaliturvarahastojen suuntaan?

– “EMU on saanut aikaan sen, että meilläkin seurataan entistä enemmän myös hallitustasolla julkista taloutta kokonaisuutena. Institutionaaliset olomme eivät kuitenkaan näytä mahdollistavan kehysten laajentamista valtiontalouden ulkopuolelle. Kuntataloushan on kunnallisen itsehallinnon piirissä, ja sosiaaliturvarahastojenkin puolella valtion päätösvalta on käytännössä kovin rajallinen.”

Menokehystiä voidaan tarkistaa suhdannekehityksen ja budjettiautomaatiikan niin vaatiessa.

Valtion menojen painopisteitä on vaikea muuttaa

Artikkelissaan Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa (3/2001) Markku Harrinvirta ja Pentti Puoskari toivat voimakkaasti esille sen, ettei kehysneuvotteluissa oteta riittävästi huomioon valtion menojen jakaantumista eri hallinnonaloille eikä myöskään eri ministeriöiden ja työryhmien menoja aiheuttavia suunnitelmia. Keskustelu painotuksista, arvoista ja poliittisista valinnoista jää tällöin niukaksi. Miten nämä asiat voitaisiin ottaa tuossa vaiheessa paremmin esille?

– “Kehysneuvottelut ja -päätökset eivät tosiaankaan useimmiten sisällä huolella valmisteltua priorisointipunnintaa erilaisten tarpeiden kesken tai painopisteiden siirtämistä kohteesta toiseen. Budjetin painotuksia on voitu muuttaa käytännössä lähinnä silloin, kun on säästetty voimakkaasti kriisin pakottamana tai kun on tehty lisäsatkauksia. Painopisteiden siirtäminen hallinnonalojen yli 30 miljardin euron potin sisällä näyttää sitä vastoin täysin mahdottomalta niin yhden ministeriön sisällä kuin – vielä varmemmin – ministeriöiden välillä. Lähes liioittelematta voidaan sanoa, että koskaan ei tehdä sellaisia päätöksiä, että siirretään resursseja kohteesta toiseen. Tämä ei ole keskeisesti kiinni valtiovarainministeriöstä, joka tus-

kin ainakaan pääsääntöisesti vastustaisi ”rehellistä” siirtoa kehysten sisällä, jos sellaista joku yllättäen ehdottaisi.

Parhaillaan vireillä olevassa valtion keskushallintohankkeessa selvitetään mahdollisuuksia kehyspäätöksen substanssipunninnan vahvistamiseen.”

Miksi sitten päätöksiä ei voi muuttaa? Onko tässä reviirijattelua, ministeriöiden välistä mustasukkaisuutta tai joku poliittinen kuvio? Milloin sitten voitaisiin keskustella painopisteistä jollei tässä kehysvaiheessa?

– “Näyttää siltä, että enintään hallitusohjelmavaiheessa eikä oikein silloinkaan. Luultavasti keskeinen ongelma on se, että vanhat menokohteet samal-



Timo Viherkentän mielestä voitaisiin pohtia, olisiko mahdollista lisätä eduskuntaryhmien etukäteisvaikuttamista budjettivalmisteluun.

la tavalla kuin vanhat verot näyttävät aina helpommilta kuin uudet. Jonkin pois ottamisesta syntyvät ongelmat saadaan ainakin näyttämään huomattavasti suuremmilta kuin ne edut, jotka liittyisivät uuteen satsaukseen. Ja ainahan ne joilta viedään ovat luontaisella puolustuskannalla, oli sitten kyse ministeristä tai jostakin hallinnonhaarasta. Usein pystytään vyöryttämään ihan uskottavan näköisiä argumentteja siitä, mikä kaikki vaarantuu, jos joidakin menoja vähennetään. Uudesta satsauksesta saatavat hyödyt ovat usein abstraktimman tuntuisia.

Ministerit profiloituvat aika paljolti oman hallinnonalansa edustajina ja vasta toissijaisesti puoluepoliittisesti tai muutoin. Jokainen ministeri taistelee sitä vastaan, että hänen hallinnonalaltaan vietäisiin resursseja. Omalla hallinnonalallaan kullakin ministerillä on aika pitkälle menevä mahdollisuus kohdentaa resursseja, mutta sielläkin on omia voimapesäkkeitään, eivätkä uudelleenkohdennukset tahdo onnistua sielläkään.”

Kuka tekee todelliset päätökset ja milloin?

Muutamia vuosia sitten budjettisuunnittelu oli pitkälti salaista työtä, kunnes julkisuuslainsäädäntö pakotti avaamaan budjettiriihen. Onko nyt todella tärkeät päätökset aikais-tettu kevään kehysneuvotteluihin, joita ei juurikaan puida julkisuudessa? Onko siis budjettisuunnittelussa jokin luontainen määräävä tarve käydä tärkeät keskustelut piilossa julkisuudelta?

– “Budjettisalaisuutta on tosiaan lievennetty, eikä entisaikojen salailuun sen kummempaa tarvetta ole. Minusta tämä ei kuitenkaan ole selvästi vaikuttanut asioiden siirtymiseen kohti kehysvaihetta, jolloin julkisuus on rajatumpaa.

Julkisuus toimii tietysti omilla säännöllään, mikä voi aiheuttaa hallituk-selle poliittisia vaikeuksia. Esimerkiksi kun keväällä 2001 hyväksyttiin kehys-

päätöksen osana ns. köyhyyspaketti, julkisuuteen vuodettiin etukäteen tietoja sosiaalipoliittisen ministerityöryh-män valmistelun sisällöstä. Lopullista pakettia verrattiin julkisuudessa ennen kaikkea näihin suunnitelmiin siten, että otsikot olivat “hallitus kutisti köyhyys-pakettia” -tyylisiä, vaikka sinänsä tietenkin hallitus päätti – toki rajallisista – lisäatsauksista köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaan.”

Missä määrin hallitus muuttaa valmisteltuja kehyskiä? Kuka oikeastaan todella laatii ne – valtiovarainministeri, VM:n ylin johto, budjettiosasto vai joku muu?

– “Prosessissa on hyvin monta por-rasta, ja ei ole mitään ihan ratkaisevaa yhtä vaihetta. Kaikilla hallinnonaloilla alaihallinto toimittaa ministeriöön oman toiminta- ja taloussuunnitelmansa, ja sitä pohjalta ministeriö laatii koko hallinnonalan taloussuunnitelman. Sitten sen käsittelevät VM:n budjettiosasto, valtiosihtee-ri ja valtiovarainministeri, käydään kahdenväliset neuvottelut, ja lopulta koko hallitus istuu. Ehkä siinä on sellaista pyramidiasetelmaa, että ratkaistavaksi jäävien asioiden määrä kutistuu ja kutistuu viimeiseen neuvotteluun tultaessa.”

Onko budjettiosasto sitten se, joka ikään kuin pakottaa kokonaisuuden tiettyyn budjetin loppusummaan?

– “Käytännössä tavallaan on ja taval-laan ei. Siinä mielessä kyllä on, että useimmat luvut ja tekstit saavat lopullisen muotonsa täällä. Mutta kyllähän ilman muuta suurin osa ministeriöiden alkuperäisistä ehdotuksista menee sel-laisinaan läpi.

Joskus kysytään, kummin päin tämä valtion menopolitiikka toimii. Onko se alhaalta ylös eli katsotaan, paljonko mi-hinkin kohteeseen tarvitaan rahaa ja lopuksi lasketaan yhteen, vai onko niin, että lähdetään jostain tietystä val-tion menojen tasosta, joka sitten jae-

taan eri kohteisiin. Kumpikaan näistä ei vastaa todellisuutta, vaan tilanteesta riippuen toimitaan siinä välimaastosa.”

Asiantuntijavalta ja poliitikkojen vastuu

Menkäämme lopuksi vastuukysymyk-siin. Viime aikoina VM:n virkamies-johtoa on arvosteltu liian suuresta budjettivallasta suhteessa poliitikkoihin. Miten tällainen tilanne on pääs-syt syntymään ja pitäisikö sitä jotenkin muuttaa?

– “On erotettava suuret ja pienet asiat. Suurissa asioissa virkamiehillä on sen verran valtaa kuin poliitikot, ennen kaikkea ministerit, heille haluavat antaa/työntää, enkä tiedä, onko tässä tapahtunut erityistä muutosta.

Pienissä kysymyksissä lienee välttä-mätöntä, että virkamiehet voivat rat-

kaista pääosan asioista, koska erityisesti nyt EU:ssa oltaessa ministe-rien aika ei voi kaikkeen riittää. Tällöinkin pienis-tä asioista suodattuvat poliittisiin pöytiin vain ne, joihin liittyy isompia erimielisyyksiä.”

Keskustelu asiantuntija-vallasta on saanut pal-jon sytykkeitä Anu Kan-

tolan väitöskirjasta ”Markkinakuri ja managerivalta”, jossa hän kuvailee ja arvostelee ekonomistien, virkamiesten ja kaikenlaisten asiantuntijoiden roolin kasvua 1990-luvun lamasta lähti-en suhteessa poliitikkojen rooliin. Si-nulla on kokemusta täällä vain kesäs-tä 1998 lähtien, joten on ehkä vaikea hakea vertailukohtaa jostakin 80- tai 70-luvulta, mutta Sinun mielestäsi tässä ei siis ole mitään ihmeempiä ta-pahtunut. Toisaalta tätä kysymystä voi lähestyä niinkin, että ovatko asiat menneet niin pitkälle, hankaliksi ja monimutkaisiksi, että poliitikkojen asiantuntemus ei riitä tai he eivät pys-ty tekemään vaikeita mutta välttämät-

tömiä ratkaisuja. Niinpä valta sitten luisuu niille, joilla ei ole poliittista vastuuta.

– “Yhteiskunta on monimutkaistunut hirmuisesti, mutta minusta sitä ei juuri esiinny, että valtaa olisi yhteiskunnallisissa asioissa siirtynyt virkamiehille poliitikkojen riittämättömän asiantuntemuksen takia. Näyttää ilmeiseltä, että virkamiesten rooli on tullut näkyvämmäksi, mutta onko siinä enemmän kysymys julkisuudesta ja yleensä sen luonteen muuttumisesta vai virkamiesten aseman muuttumisesta?”

Kyllä yleiseen tuntumaan saattaa vaikuttaa ihan yksittäisten henkilöiden näkyvyys. On myös niin, että nyt on seitsemättä vuotta sama valtiovarainministeri, ja varmaankin jos joku noviisi tulee valtiovarainministeriksi, niin tilanne on aika tavalla erilainen, koska tämän ministeriön kenttä on niin valtavan laaja. Kyllä tätä kaikkea on hyvin vaikea saada välittömästi hallintaan, joten uusi valtiovarainministeri joutuu tukeutumaan varsin paljon virkamiehiin. Tietenkin on myös hyvin paljon ministerin persoonasta kiinni, kuinka paljon hän haluaa pidättää itsellään asioiden ratkaisuvalltaa ja paljonko hän jättää käytännössä virkamiesten hoidettavaksi.”

Lopullinen budjetti muuttuu eduskuntakäsittelyssä yleensä vain marginaalisesti. Voi näyttää siltä, että eduskunnalla on pelkkä kumileimasimen rooli. Olisiko eduskunnan profiilia mahdollista nostaa?

– “Meillä on kokeiltu viime vuosina mitä erilaisimpia tapoja eduskunnan vaikuttamisessa budjettiratkaisuihin, ja voi olla, että eduskuntaryhmien etukäteisvaikuttamisen ja varsinaisten budjettimuutosten välistä suhdetta joudutaan vieläkin pohtimaan. Useimmissa muissakaan maissa ei ole tapana, että eduskunta tekisi hallituksen budjettiesitykseen suuria muutoksia.

Eduskunnallahan on meillä tietysti suvereeni budjettivalta, mutta on vaikea ajatella tilannetta, jossa eduskun-

nan päätöksin harjoitettava finanssi-politiikka poikkeaisi suuresti hallituksen käsityksistä. Sellaisen törmäyskurssin syntyessä hallitus joutuisi epäilemättä kysymään itseltään, onko sillä ylipäänsä edellytyksiä jatkaa tehtävässään.”