

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUS VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTOSSA 2008 -2016**

- **tarkastuksen kenttä, menetelmät ja lisäarvo suhteessa tuloksellisuustarkastukseen ja finanssipoliittisiin instituutioihin**

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu tutkielma
Lokakuu 2018
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Sini Salmi

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	SALMI, SINI
Tutkielman nimi:	Finanssipolitiikan tarkastus valtiontalouden tarkastusvirastossa 2008-2016
Pro gradu -tutkielma:	78 sivua, 4 liitesivua
Aika:	Lokakuu 2018
Avainsanat:	finanssipolitiikka, tarkastaminen, instituutio, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tutkielmassa selvitetään, miten finanssipolitiikan tarkastusta on toteutettu valtiontalouden tarkastusvirastossa vuosina 2008 -2016. Tutkielman pohjaksi rakennetaan finanssipolitiikan tarkastamisen teoria, jossa määritellään finanssipolitiikka sekä pohditaan ISSAI-standardien kautta finanssipolitiikan soveltumista tarkastettavaksi. Tämän jälkeen käydään läpi vuosina 2012 – 2016 julkaistut finanssipolitiikan tarkastukset ja analysoidaan niiden tulkintaa finanssipolitiikan tarkastuksen kentästä sekä käytettyjä tarkastusmenetelmiä. Tutkielmassa pohditaan finanssipolitiikan tarkastuksen mahdollisia erityispiirteitä suhteessa erityisesti tuloksellisuustarkastukseen. Lisäksi tutkielmassa kysytään, onko finanssipolitiikan tarkastuksesta lisäarvoa suhteessa muihin finanssipoliittisiin instituutioihin, jotka arvioivat tai valvovat kansallista finanssipolitiikkaa.

Finanssipolitiikan tarkastus voidaan teoreettisessa viitekehyksessä nähdä uutena tarkastuslajina. ISSAI standardit tunnistavat tuloksellisuus-, tilin-, ja laillisuustarkastuksen, ja standardien mukaan on mahdollista yhdistää näitä tarkastuslajeja keskenään. Silloin kyseessä olisi ISSAI standardien mukainen ”yhdistelmä tarkastuslaji”, jonka erillisyyks muista tarkastuslajeista ilmenee nimenomaisesti tarpeena käyttää yhden tarkastuslajin alueen ylittäviä aineistoja tai menetelmiä. Finanssipolitiikan tarkastus voisi hyötyä myös omasta standardikehikosta. Finanssipolitiikka soveltuu tarkastettavaksi ilman erityisiä rajoituksia liittyen sen poliittisiin kytkentöihin tai yhteiskunnalliseen rooliin.

Julkaistujen finanssipolitiikan tarkastusten perusteella valtiontalouden tarkastusvirastossa tehty finanssipolitiikan tarkastustyö on jossain määrin eronnut muusta tarkastustyöstä, mutta eroavaisuudet eivät ole niin olennaisia, että siitä voitaisiin sanoa muodostuneen uusi tarkastuslaji. Finanssipolitiikan tarkastuksen asema organisaatiossa on muuttunut useita kertoja ja työntekijöissä on ollut vaihtuvuutta. Tarkastuslajin määrittäminen olisi mahdollisesti edellyttänyt selkeämpää jatkuvuutta ja itsenäisempää asemaa organisaation sisällä. Toisaalta finanssipolitiikan tarkastaminen on voinut muuttaa tuloksellisuustarkastusta vastaamaan niitä tavoitteita, joita finanssipolitiikan tarkastukselle on asetettu.

Finanssipolitiikan tarkastus voidaan nähdä vastauksena yhteiskunnalliseen tarpeeseen saada tarkastuksellista ja vastuullistavaa tietoa finanssipolitiikkaan liittyvästä päätöksenteosta ja toimista. Finanssipolitiikan tarkastukselle voisi olla mahdollista määritellä rooli kansalaisten ja poliittisen päätöksenteon välisen luottamuksen ja tiedon lisäämisessä. Tarkastuksen lisäarvo suhteessa finanssipoliittisiin instituutioihin kiteytyy vastuullistamiseen. Kun tutkimus tai arviointi keskittyy usein ilmiön tarkasteluun ja selittämiseen, tarkastuksessa huomioidaan myös ihmiset, jotka tekevät päätöksiä ja niiden toimeenpanoa.

SISÄLLYS

JOHDANTO.....	5
1 TUTKIMUSASETELMA	7
1.1 Finanssipolitiikan tarkastus tutkimuksen kohteena	7
1.2 Tutkielman tavoite ja keskeiset rajaukset	8
1.3 Tutkielman rakenne, tutkimusote ja menetelmät	11
1.3.1 Teoriakehys.....	12
1.3.2 Tutkielman aineisto	15
1.3.3 Tutkielman rakenne.....	16
2 FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSEN TEORIA.....	17
2.1 Finanssipolitiikan käsite.....	17
2.1.1 Finanssipolitiikan määrittäminen tavoitteen mukaan	21
2.1.2 Finanssipolitiikka näkökulmana politiikkatoimien arvioinnissa	26
2.1.3 Finanssipolitiikan määrittäminen vaikutuksen mukaan	28
2.1.4 Finanssipolitiikan käsite Suomessa.....	28
2.2 ISSAI standardit	31
2.3 Finanssipolitiikan tarkastettavuus	34
2.4 Poliitiikan tarkastamisen kompastuskivet.....	35
2.4.1 Ministeriöiden rooli poliittisessa päätöksenteossa.....	36
2.4.2 Rakenteellinen ja institutionaalinen korruptio	39
2.4.3 Poliitiikan tarkastaminen	40
3 FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSET TARKASTUSVIRASTOSSA 2008 -2016	42
3.1 Finanssipolitiikan tarkastus uutena tarkastuslajina.....	42
3.1.1 Finanssipolitiikan tarkastuksen organisointi.....	44
3.2 Finanssipolitiikan tarkastusmandaatti tarkastusvirastossa.....	46
3.3 Finanssipolitiikan tarkastuksen kohdentuminen ja aihevalinnat	47
3.3.1 Tarkastusaiheiden kytkeä finanssipolitiikkaan	49
3.4 Finanssipolitiikan tarkastuksen menetelmät, aineistot ja kriteerit.....	50
3.5 Havainnot ja suositukset	52
3.6 Finanssipolitiikan tarkastuksen vaikuttavuus.....	56

4 FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSEN SUHDE TULOSELLISUUSTARKASTUKSEEN JA FINANSSIPOLIITTISIIN INSTITUUTIOIHIN ...	59
4.1 Tuloksellisuustarkastus	59
4.2 Finanssipoliittiset instituutiot	63
4.2.1 Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta	63
4.2.2 Talouspolitiikan arviointineuvosto.....	64
4.3 Onko finanssipolitiikan tarkastus uusi tarkastuslaji?.....	66
 5 JOHTOPÄÄTÖKSET	 69
 LÄHTEET	 74
 LIITTEET	 79

TAULUKOT JA KUVIOT

Taulukko 1. Finanssipolitiikan tarkastuksen keskeiset havainnot ja suositukset.....	53
 Kuvio 1: Vuosina 2011–2017 annettujen finanssipolitiikan tarkastusten suositusten kohdentuminen.....	 58

JOHDANTO

Tutkielman aiheena on finanssipolitiikan tarkastus Valtiontalouden tarkastusvirastossa (tarkastusvirasto, VTV) vuosina 2008 – 2016. Vuonna 2012 tarkastusvirastossa finanssipolitiikan tarkastuksesta tehtiin erillinen tarkastuslaji tuloksellisuustarkastuksen, tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen rinnalle. Tutkielma käy läpi uuden tarkastuslajin muodostamiseen vaikuttaneita tekijöitä sekä pyrkii arvioimaan, onko tarkastuslaji kehittynyt erilliseksi tarkastuksen muodoksi vakiintuessaan osaksi tarkastustyötä. Tutkielma määrittelee finanssipolitiikan tarkastuksen kentän ja tarkastuksissa käytetyt menetelmät vuoteen 2016 mennessä julkaistujen tarkastuskertomusten kautta. Tutkielma käsittelee myös finanssipolitiikan tarkastuksen suhdetta – yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia – tuloksellisuustarkastukseen. Tutkielman tavoitteena on esittää näkökulmia siihen, onko finanssipolitiikan tarkastuksesta muodostunut uusi tarkastuslaji, tai olisiko siitä mahdollista sellaista muodostaa. Lisäksi tutkielma käsittelee finanssipolitiikan tarkastuksen suhdetta finanssipoliittisiin instituutioihin, kuten finanssipolitiikan valvontaan ja talouspolitiikan arviointineuvostoon.

Finanssipolitiikan tarkastusta ei ole käsitelty kansainvälisissä ylimpien tarkastusviranomaisten IS-SAI – standardeissa omana tarkastuslajinaan. Tarkastusvirastossa on otettu käyttöön ”finanssipolitiikan tarkastus” käsite kuvaamaan tarkastusta, joka kohdistuu muiden tarkastuslajien mahdolliselle katvealueelle, eli tarkastelemaan finanssipolitiikkaa koskevaa päätöksentekoa, virkamiesvalmistelua sekä finanssipolitiikan merkitystä julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle. Finanssipolitiikan tarkastuksessa hyödynnetään makrotalouden näkökulmaa, tarkastellaan julkista taloutta kokonaisuutena ja kiinnitetään huomiota valtion toimien vaikutuksiin kansantalouden tasolla.

Useissa EU maissa ylimmät tarkastusviranomaiset toteuttavat finanssipolitiikan aihepiireihin kohdistuvaa tarkastusta tuloksellisuustarkastuksen antamassa kehikossa. Rajanveto erityisesti finanssipolitiikan tarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen välillä on ollut myös tarkastusvirastossa häilyvä. Uutena tarkastuksen muotona finanssipolitiikan tarkastus ei ole selkeästi jäsentynyt. Finanssipolitiikan tarkastajat ovat pääosin ekonomisteja ja koska tarkastuslaji on uusi, suurin osa heistä on tullut finanssipolitiikan tarkastuksen tehtäviin ilman tarkastusalan taustaa.

Vuodesta 2008 maailmanlaajuinen finanssikriisi on vähentänyt yksittäisten valtioiden taloudellista liikkumavaraa, mikä on näkynyt myös Suomessa paineena leikata valtion menoja vastaamaan pienentyneitä tuloja. Samalla riskit valtiontalouden kestävyydelle ovat kasvaneet, kun valtio on ottanut kantaakseen uusia vastuita ja takauksia. Poliittisten päätöksentekijöiden on tehtävä päätöksiä niukkuuden vallitessa samalla kun valtiontalouteen liittyvät kysymykset ovat monimutkaistuneet. Sa-

maan aikaan Suomessa eduskunnan finanssipolitiikkaa koskeva päätösvalta on kaventunut (Tarkastusvaliokunta 2016). Vaikeiden tai ikävien päätösten tekemiseen, sekä niistä käytävän monipuolisen julkisen keskustelun mahdollistamiseen, voidaan tarvita tukea puolueettomiksi tunnetuilta ulkopuolisilta finanssipoliittisilta instituutioilta tai arvioitsijoilta (Valtioneuvoston kanslia 2010, 19).

Finanssipolitiikan vaikutusten kokoluokka kansantalouden tasolla ja niiden mahdolliset vaikutukset muiden maiden kansantalouksiin ovat yhä taloustieteilijöiden keskeinen tutkimuskohde. Päätösperäisellä finanssipolitiikalla on perinteisesti nähty olennainen merkitys suhdanteiden tasaajana, mutta finanssipolitiikalla on myös keskeinen rooli mahdollistamassa talouden pitkän aikavälin vakautta ja kasvua. EMU:ssa kansallista finanssipolitiikkaa sitovat säännöt voivat vaikeuttaa rahaliiton toiminnan kannalta olennaista suhdannevaihtelun synkronointia EMU jäsenmaiden kesken (Degiannakis, Duffy, Filis & Livada 2016, 571).

Tietoa finanssipolitiikasta ja sen vaikutuksista tarvitaan jatkuvasti. Myös ylimpien tarkastusviranomaisten tarkastustyössä on nähtävissä uudenlainen tarve huomioida makrotalouden näkökulma julkiseen talouteen. Ulkoisilla tarkastusvirastoilla on keskeinen, riippumaton asema varmentaa julkisen hallinnon toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, sekä ylläpitää kansalaisten luottamusta hallinnon toimintaan. Tehtävässä onnistuminen edellyttää kykyä tunnistaa myös uusia tarkastusalueita ja tarpeita yhteiskunnan muuttuessa.

1 TUTKIMUSASETELMA

1.1 Finanssipolitiikan tarkastus tutkimuksen kohteena

Finanssipolitiikan tarkastuksesta ei ole tehty Suomessa aiempaa tutkimusta. Kansainvälistä tutkimusta löytyy yksittäisten finanssipolitiikan alueiden tarkastuksesta, esimerkiksi verotuksen tarkastamisen alueelta (esim. D'Agosto, Manzo, Pisani & D'Arcangelo 2017). Selkeimmin tämän tutkielman aihepiiriä käsittelevä tutkimus julkaistiin vuonna 2010 koskien finanssipolitiikan tarkastuksen vaikutuksia verotuksen ja julkisen kulutuksen tasoon Sveitsin paikallishallinnossa (Schelker & Eichenberger 2010). Tutkimuksessa todetaan, että itsenäisiä valtion tarkastusviranomaisia, joilla on oikeus tarkastaa talousarviota ja yksittäisiä politiikkaehdotuksia, ei ole juurikaan käsitelty tieteellisissä julkaisuissa. Tutkijat esittävät väitteen, että tällaiset tarkastajat parantavat tiedon läpinäkyvyyttä ja tuottavat tärkeää tietoa politiikkaehdotusten vaikutuksista yhteisiin varoihin, mikä puolestaan vähentää turhaa varojenkäyttöä. Artikkelissa tuodaan esiin ex-ante, eli tulevaisuuteen suuntaavan tarkastuksen ja ex-post eli jälkikäteisen tarkastuksen, eroja ja mahdollisuuksia, mikä on tärkeässä osassa myös käsiteltävässä finanssipolitiikan tarkastusta.

Tuloksellisuustarkastuksen alueelta tutkielmassa löytyy vertailukohde Heidi Ovaskan vuoden 2013 pro gradu tutkielmasta ”Tuloksellisuustarkastuksen tiedonmuodostus”. Pro gradun tarkoituksena on vastata kirjallisten lähteiden perusteella siihen, onko tuloksellisuustarkastus tiedonmuodostukseen lähimpänä arviointia, tutkimusta vai tarkastusta, vai onko se näiden yhdistelmä. Ovaskan pro gradu (2013) keskittyi käsittelemään tuloksellisuustarkastuksessa käytettyjä menetelmiä ja tutkielmaan sisältyi huomattava määrä tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksia sekä tarkastajien ja johdon haastatteluja. Tämän tutkielman näkökulma finanssipolitiikan tarkastukseen on laajempi, mutta se sisältää myös tietoa finanssipolitiikan tarkastuksessa käytetyistä menetelmistä ja menetelmien vertailun tuloksellisuustarkastuksen menetelmiin.

Tuloksellisuustarkastuksen vaikuttavuudesta on julkaistu viime vuosina kaksi pro gradu tutkielmaa. Tiina Riihilahti (2016) on tutkinut tuloksellisuustarkastuksen vaikutuksia julkisyhteisöjen näkökulmasta tarkastuksen kohteena olleille yhteisöille lähetetyn kyselyaineiston perusteella. Kari Maijala (2017) on tutkinut tuloksellisuustarkastusten merkitystä puolustusministeriön hallinnonalan johtamisessa. Tutkielman aineistona olivat haastattelut ja tarkastuskertomukset ja tuloksia verrattiin kansainväliseen tutkimukseen. Tässä tutkielmassa käsitellään suppeammin finanssipolitiikan tarkastusten vaikuttavuutta.

1.2 Tutkielman tavoite ja keskeiset rajaukset

Tutkielmassa selvitetään, miten finanssipolitiikan tarkastusta on toteutettu valtiontalouden tarkastusvirastossa vuosina 2008 -2016. Aluksi määritellään yleisellä tasolla finanssipolitiikka sekä pohditaan sitä, miten tarkastusstandardit soveltuvat finanssipolitiikan tarkastamiseen. Tämän jälkeen käydään läpi finanssipolitiikan tarkastukset ja analysoidaan niiden tulkintaa finanssipolitiikan tarkastuksen kentästä sekä käytettyjä tarkastusmenetelmiä. Tavoitteena on esittää pohdinta finanssipolitiikan tarkastuksen mahdollisista erityispiirteistä suhteessa muihin tarkastuslajeihin, erityisesti tuloksellisuustarkastukseen. Lisäksi tutkielmassa kysytään, onko finanssipolitiikan tarkastuksesta erityistä lisäarvoa suhteessa muihin finanssipoliittisiin instituutioihin, jotka arvioivat tai valvovat kansallista finanssipolitiikkaa.

Tutkielma ei pyri antamaan yksiselitteistä ohjetta tai määritelmää finanssipolitiikan tarkastukselle. Tutkielman lähtökohtana on, että tarkastuksen kenttä ja toimijat ovat jatkuvassa muutoksessa ja heidän näkemyksensä siitä ovat monitulkintaiset. Arviointia tukee instituutioteorian kehikko, jossa voidaan nostaa esiin erityyppisiä ja eritasoisia instituutioita tarkastelun kohteeksi. Finanssipolitiikan tarkastus on yksi instituutioista, mutta niin ovat myös organisaatio, jossa toimintaa harjoitetaan, ja muu samalla alueella tapahtuva toiminta, kuten tuloksellisuustarkastus. Tutkielma tuo esiin eri instituutioiden välistä vuorovaikutusta ja tuo esiin erilaisia näkökulmia, ilman että lopputuloksena haetaan yhtä oikeaa toimintatapaa.

Päätutkimuskysymys on:

Miten finanssipolitiikan tarkastusta on toteutettu omana tarkastuslajinaan valtiontalouden tarkastusvirastossa vuosina 2008 – 2016?

Lisäksi tutkielmassa analysoidaan päätutkimuskysymyksen havaintoja seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Mitä on finanssipolitiikan tarkastus?

Onko finanssipolitiikan tarkastus uusi tarkastuslaji?

Mikä on finanssipolitiikan tarkastuksen suhde tuloksellisuustarkastukseen ja finanssipoliittisiin instituutioihin?

Tutkielmassa hyödynnetään seuraavia käsitteitä:

Ulkoinen tarkastus

Ulkoisen tarkastuksen tarve ja legitimointi liittyvät demokratioissa yleisesti käytössä olevaan vallan kolmijako-oppiin, jonka keskeisimpänä kehittäjänä on pidetty ranskalaista Montesquieu'ta (1689–

1755). Vallan kolmijaon tarkoituksena on hajauttaa vallankäyttöä eri tahoille. Lisäksi vallankäyttö edellyttää tilivelvollisuutta, jonka toteutumisesta ulkoiset tarkastajat vastaavat. Tilivelvollisuuden ja vastuuttamisen mahdollistaa niitä valvovan instituution riippumattomuus. Valtioiden ylimmillä ulkoisilla tarkastusviranomaisilla, kuten Valtiontalouden tarkastusvirastolla Suomessa, on usein perustuslaillinen mandaatti ja toiminta on pyritty hallinnollisesti eriyttämään muista instituutioista johtamisen ja talouden osalta siten, ettei toiminnan riippumattomuus vaarannu. (Saukkonen 2008, 3.8; Schelker & Eichenberger 2010)

Riippumattomuus jättää tarkastusviranomaisille vallan ja vastuun omasta toiminnastaan, eikä ole yksiselitteistä, miten toimintaa tarkastusviraston sisällä raportoidaan ja ohjataan (Pollitt & Summa 1997). Tarkastusvirastoilla on pitkä historia osana byrokraattista hallintokoneistoa, mutta niidenkin toiminta on muuttunut ajan myötä painottamaan esimerkiksi tuloksellisuutta korostavaa toimintaa erityisesti tarkastettavassa toiminnassa, mutta myös jossain määrin tarkastusvirastojen omassa toiminnassa.

Ulkoisilla tarkastusviranomaisilla on usein kaksoisrooli takaamassa hallinnon lainmukaisuutta ja kuria, sekä uudistusten katalyytteinä. Pollitt & Summa (1997, 335) tuovat esiin, että liiallinen keskittyminen konsultoivaan rooliin voi olla vaaraksi demokraattisen tilivelvollisuuden ylläpidolle. Konsultoivan roolin liialliseen korostumiseen on monta houkutinna, kuten tarkastajien halu olla hyvässä väleissä tarkastuskohteiden kanssa ja olla ottamatta esiin negatiivisia havaintoja. Myös puhtaassa perustuslaillisessa asemassa on omat riskinsä, sillä se voi tehdä tarkastustoiminnasta läpinäkymätöntä. Tarkastusviranomaisen ei voi uskottavasti edistää demokraattista tilivelvollisuutta ilman, että se on tilivelvollinen omasta toiminnastaan. Nämä näkökulmat ovat edelleen läsnä myös Suomen tarkastusviraston toiminnassa, jossa korostuu toisaalta riippumattomuus ja mahdollisuus tehdä muutoksia omaan toimintakenttään, toisaalta tarve palvella ympäröivää yhteiskuntaa, eduskuntaa ja veronmaksajia, sekä tarkastusviraston asiakkaita, hallintoa. (Pollitt & Summa 1997, 313-335)

Instituutio

Tässä tutkielmassa instituutioilla viitataan epävirallisiin tai virallisiin normeihin, jotka ohjaavat yksilöiden toimintaa. Instituutiot ovat yhteiskunnan pelisääntöjä tai ihmisten luomia rajoitteita, jotka muokkaavat ihmisten välistä vuorovaikutusta. Instituutiot voivat olla selkeästi määriteltäviä ja olemassa olevia, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto tai eduskunta. Toisaalta instituutiot voivat olla myös epävirallisia ja viitata silloin toimintakulttuuriin, esimerkiksi tarkastuslajiin. Instituutiot mää-

rittävät ja rajoittavat yksilöiden ja organisaatioiden valinnan mahdollisuuksia. Instituutiot ovat keskenään jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja muutoksessa, mutta instituutioiden muutokseen liittyy kitkaa ja epäselvyyttä muutoksen suunnasta. (North 1990, 3-4, 36-53) Tässä tutkielmassa instituutioita ovat yhtä lailla valtiontalouden tarkastusvirasto organisaationa, finanssipolitiikan tarkastus ja tuloksellisuustarkastus toimintatapoina, että ulkoinen tarkastus vallan tilivelvollisuutta lisäävänä toimintana.

Julkinen talous

Tässä tutkielmassa julkisella taloudella ymmärretään laajasti julkisen sektorin rahoituksen varassa tai vastuulla oleva toiminta. Julkiseen talouteen kuuluvat valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot. Tilastokeskuksen määritelmän mukaan kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan valtion hallinto, yliopistot, Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja valtion liikelaitokset. Kuntiin ja kuntayhtymiin luetaan kunnan hallinto, kunnallinen koululaitos, kuntien ja kuntayhtymien palvelulaitokset ja toimipaikat, jotka eivät ole yhtiömuotoisia, kuten terveyskeskukset, sairaalat, päiväkodit sekä kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset.

Lisäksi tässä tutkielmassa käytetään käsitettä talous tarkoittamaan kansantaloutta eli koko yhteiskunnan talouden muodostamaa kokonaisuutta. Mikäli puhutaan vain tietystä talouden osa-alueesta, kuten valtiontaloudesta, julkisesta taloudesta, markkinataloudesta tai kotitalouksista, niistä käytetään selventäviä käsitteitä.

Politiikka

Suomen politiikka-sanalla on useita merkityksiä. Poliitiikalla tarkoitetaan usein poliittista toimintaa, kuten puoluepoliittista argumentaatiota, diplomatiiaa tai poliittista mielipidettä. Englannin kielessä sanalla viitattaisiin silloin termiin ”politics”. Tässä tutkielmassa ja finanssipolitiikan (”fiscal policy”) yhteydessä sanalla politiikka viitataan sen sijaan englanninkielen sanaan ”policy”, jolle ei ole suoraa suomenkielistä vastinetta. Sanaa ”policy” on käännetty esimerkiksi sanoiksi toimintapolitiikka, menettelytapa, menettelytapapolitiikka, politiikkaohjelma tai politiikkalinjaus. Näillä tarkoitetaan tyypillisesti hallituksen linjausta, jolle on asetettu päämäärä ja tämän päämäärän saavuttamiseksi on määritelty keinot. Päämäärän toteutumista voidaan arvioida ja siten politiikan tehokkuutta voidaan mitata. Poliitiikka mukailee kansallista lainsäädäntöä sekä tukee ja rakentaa hallinnollista kulttuuria ja menettelytapoja. (Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, af Ursin & Tiihonen 2016, 77-78)

1.3 Tutkielman rakenne, tutkimusote ja menetelmät

Finanssipolitiikan tarkastamiselle ei löydy valmista teoriakehystä. Tutkielmassa luodaan laadulliseen analyysiin pohjautuen käsitys siitä, mitä finanssipolitiikan tarkastus voisi olla ja miten sitä on toteutettu Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuosina 2008 - 2016. Finanssipolitiikan tarkastukselle määritellään teoreettinen kehikko käyttämällä taloustieteen määritelmiä finanssipolitiikasta tarkastettavan aihekentän kuvailemiseen ja ISSAI – standardeja määrittelemään näiden aiheiden sopivuutta tarkastettavaksi. Finanssipolitiikka voidaan määritellä hyvin laajasti talouspolitiikan päätöksenteon vaikutuksiksi kansantalouteen tai suppeammin, valtion budjetin tulojen ja menojen kokonaisuuteen liittyviksi päätöksiksi (Econlib 2016). Tutkielmassa pyritään löytämään tarkoituksenmukainen raja-alue finanssipolitiikalle tarkastuksen tuoman lisäarvon näkökulmasta. Lähtökohtana on mahdollisimman laaja käsitys finanssipolitiikasta, jonka suhdetta tarkastusviraston mandaattiin käsitellään erikseen.

Tutkielmassa muodostettua teoreettista kehikkoa peilataan toteutuneisiin finanssipolitiikan tarkastuskertomuksiin. Finanssipolitiikan tarkastuksen suhdetta muihin tarkastuslajeihin selvitetään haastatteluaineiston kautta sekä analysoimalla tuloksellisuustarkastuksia suhteessa sekä teoreettiseen kehikkoon että valtiontalouden tarkastusvirastossa toteutettuihin finanssipolitiikan tarkastuksiin. Huomiota kiinnitetään siihen, miten eri tarkastusaiheiden on tulkittu kuuluvan tietyn tarkastuslajin piiriin. Tutkielmassa myös kuvaillaan finanssipolitiikan tarkastuksissa käytetyt menetelmät, kriteerit, aineistot ja suosituksot.

Haastatteluaineistossa finanssipolitiikan tarkastusta käsitellään instituutioteorian ja monitulkintaisuuden viitekehyksessä. Haastatteluissa ei pyritä löytämään rationaalisia kaavoja ja toimintaperiaatteita siitä, miten finanssipolitiikan tarkastusta olisi tarkoituksenmukaisinta tehdä. Yhden totuuden löytämisen sijaan pyritään saamaan esiin eri toimijoiden käsityksiä siitä, mitä finanssipolitiikan tarkastus on ja mikä on tarkastuksen tuottama lisäarvo suhteessa muihin tarkastuslajeihin ja finanssi-politiittisiin instituutioihin. Haastattelukysymykset (liite 1) koskevat finanssipolitiikan tarkastuslajin alkuvaiheita, tarvetta uudelle tarkastuslajille ja kokemuksia sen käytännön toteutuksesta. Haastatteluihin valittu näkökulma auttaa tuomaan esiin uuden tarkastuslajin muodostamisen haasteet sekä mahdolliset tulkintaerot tai rajanvetokysymykset. Haastatteluaineistoa käsitellään tutkielmassa yhtenä kokonaisuutena, sillä mahdolliset eriävät tulkinnat voi tuoda esiin ilman niiden tarkempaa yksilöimistä. Haastatteluaineistosta esitetään lyhyt koonti liitteessä 2, mutta sitä ei suoraan hyödynnetä lähdeaineistona muutoin kuin tuotaessa esiin seikkoja, joita ei olisi ollut mahdollista esittää ilman

haastatteluaineistoa. Tällaisia kysymyksiä ovat pääosin tarkastuslajin aloitukseen liittyvät motivaatiot ja erilaiset organisatoriset kysymykset. Haastatteluaineistoa on myös käytetty refleктоimaan tutkielman tekijän tulkintoja ja johtopäätöksiä aineistosta. Haastattelut on toteutettu puolistrukturoituina, jolloin haastateltaville on esitetty samat ennakkoon lähetetyt kysymykset, mutta haastattelun kuluessa on ollut mahdollista esittää tarkentavia kysymyksiä.

Tutkimusotteena on teoreettinen tutkimus, ns. A-tyyppi (Töttö 2004). Tutkielma toteutetaan perustuen erilaisiin kirjallisiin aineistoihin ja haastatteluaineistoihin ja sen lopputulos nojautuu tutkijan ajattelu- ja päättelyprosessiin. Tutkimusotteessa korostuu tulkitseva tutkimusote, jossa tutkitaan finanssipolitiikan tarkastusta ilmiönä ja selvitetään eri toimijoiden kokemuksia ja tulkintoja siitä. Tutkielman tarkoituksena ei ole löytää lopullista totuutta siitä mitä finanssipolitiikka on tai miten finanssipolitiikkaa tarkastetaan. Tutkijan tehtävänä on esittää pohdintoja ja näkökulmia aiheeseen sekä tuoda esiin erilaisia valintatilanteita ja rajanvetoja, joita finanssipolitiikan tarkastukseen liittyy. Menetelmänä korostuu tekstianalyysi ja -tulkinta, mutta myös haastattelu ja osallistuva havainnointi, sillä kirjoittaja on työskennellyt Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuodesta 2013.

Finanssipolitiikan tarkastuksen määrittelemisessä käytetään käsiteanalyysiä. Analyysin tuloksia hyödynnetään, kun tarkastellaan tarkastusviraston toteuttamia finanssipolitiikan tarkastuksia, erityisesti niiden aihevalintoja, menetelmiä, havaintoja ja suosituksia. Tässä arvioinnissa pääpainopiste on laadullisessa analyysissä. Tutkielman tekemisessä on hyödynnetty N-Vivo -ohjelmistoa, joka auttaa strukturoimaan laajaan asiakirjamateriaaliin pohjautuvaa analyysiä. N-Vivo ohjelmistossa on käsitelty finanssipolitiikan tarkastuskertomukset siten, että jokaista käsiteltävää asiaa kohti on luotu yksi aineistosolmu, johon on kerätty aineistosta tutkijan mielestä olennaiset kohdat. Tätä tietoa on analysoitu teoriakehyksen kautta ja suhteessa finanssipolitiikan tarkastuksen teoriaan.

1.3.1 Teoriakehys

Tutkimusaineistoa tarkastellaan instituutioteorian näkökulmasta, jolloin finanssipolitiikan tarkastusta käsitellään sekä osana tarkastusinstituutiota että finanssipoliittisia instituutioita. Finanssipolitiikan tarkastus on uusi instituutio, joka on jatkuvassa vuorovaikutuksessa muiden instituutioiden kanssa. Instituutiot ovat yhteiskunnan pelisääntöjä tai ihmisten luomia rajoitteita, jotka muokkaavat ihmisten välistä vuorovaikutusta. Instituutiot muodostavat rakenteen kannustimille, jotka ohjaavat ihmisten välistä vaihdantaa niin politiikan, sosiaalisten suhteiden kuin talouden alueilla. Kannustimet voivat liittyä taloudellisten etujen saavuttamisen lisäksi myös sosiaalisiin hyötyihin erityisesti pienemmissä ryhmissä, joissa yksilöt tuntevat toisensa (Olson 1971, 60-65). Instituutiot määrittävät

ja rajoittavat yksilöiden ja organisaatioiden valinnan mahdollisuuksia. Instituutiot voivat olla virallisia (formal) tai epävirallisia (informal). Virallisuudella viitataan instituution eksplisiittisesti muotoiltuun tarkoitukseen ja ilmeiseen olemassaoloon, esimerkiksi eduskunnan tai yksittäisen lain tapauksessa. Epävirallinen instituutio viittaa sosiaalisiin normeihin ja pehmeämpiin, usein muutoksessa oleviin toimintamalleihin, kuten lain tulkintoihin. (North 1990, 3-4, 36-53)

Instituutioteoriassa keskitytään yksilöiden valintoihin ja niitä ohjaaviin rajoitteisiin. Siten instituutioteorian tarkastelukohteena eivät lähtökohtaisesti ole organisaatiot, vaikka niitä voidaan tarkastella instituutioteorian näkökulmasta yksikköinä, joiden toimintaa yhtä lailla määrittävät erilaiset säännöt ja normit. Se, millaisia organisaatioita on olemassa ja kuinka ne kehittyvät on perustavanlaatuisesti sidoksissa institutionaaliseen kehikkoon. Toisaalta organisaatiot vuorostaan vaikuttavat siihen, miten institutionaalinen kehikko kehittyy ja muuttuu. Instituutioteoriassa organisaatioita tarkastellaan pääosin niiden roolista instituutioiden muutoksessa käsin, eli instituutioiden ja organisaatioiden välisenä vuorovaikutuksena. (North 1990, 5) Tässä tutkielmassa tarkastellaan finanssipolitiikan tarkastusta sekä organisaation näkökulmasta, eli tarkastusviraston toimintana, että yksilöiden näkökulmasta, kun tarkastellaan tarkastusvirastossa työskentelevien tekemiä valintoja uuden tarkastuslajin muodostamiseen liittyen.

Tutkielmassa nousee keskeiseksi kysymykseksi institutionaalinen muutos, kun tarkastellaan uuden finanssipolitiikan tarkastuslajin vakiintumista osaksi tarkastusviraston organisaatiota. Instituutioiden tarkoitus on vähentää epävarmuutta tarjoamalla vakaa, muttei välttämättä tehokas, rakenne yksilöiden yhteistyölle. Instituutioiden vakaus ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö instituutiot olisi jatkuvassa muutoksessa. Institutionaalinen muutos on monimutkainen ja hidas, mutta kuitenkin vääjäämättömästi etenevä prosessi. (North 1990, 6, 73-91) Institutionaalisen muutoksen näkökulma mahdollistaa sen kysymisen, ovatko tarkastusviraston organisaation sisällä toimintatavat ja normit muuttuneet uuden tarkastuslajin käyttöönoton myötä, ja millä tavoin. Onko luotu uusi toimintatapa, vai jatkuuko aiempi toiminta uudella nimellä. Muutos voi myös ilmetä niin päin, että uusi toimintamalli muuttaa muita olemassa olevia toimintamalleja, vaikkei sitä olisi tavoiteltu.

Instituutioiden muutos tapahtuu vähittäin ja siihen liittyy väistämättä kitkaa, mikä voi johtaa siihen, että uudistuksista tulee ikään kuin ”päälle liimattuja”. Uuden toimintamallin aloitukseen liittyy konflikti virallisten, ääneen lausuttujen normien ja sääntöjen, sekä epävirallisten, kulttuuristen normien välillä. Usein vanhat toimintamallit jäävät elämään uusien toimintamallien rinnalle, tai uudet toimintamallit eivät tule käyttöön kuin puheen tasolla. (North 1990, 6, 91)

Vaikka organisaatiot voivat muuttua, mikään ei takaa sitä, että lopputuloksena on optimaalinen toiminta (March 2003). Yksilöillä on erilaisia tavoitteita ja muuttuvia preferenssejä, mikä vaikuttaa yleisemmin yksilöiden ja organisaatioiden tekemien valintojen relevanssiin, priorisointiin, selkeyteen ja säännönmukaisuuteen (March 1978, 587-593). Valittavissa olevia vaihtoehtoja ei voida harhattomasti arvioida ja ottaa käyttöön, vaan nopeasti hyvältä vaikuttavat ja useasti käytössä olleet vaihtoehdot helposti syrjäyttävät riskialttiimmat ja enemmän harjoitusta vaativat ratkaisut (Denrell & March 2001). Institutionaalisen muutoksen näkökulma auttaa tuomaan esiin muutostilanteeseen liittyvää epävarmuutta ja riskejä, jotka liittyvät sekä siihen, miten muutos käytännössä organisatiossa toteutuu suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin, että siihen, ovatko nämä tavoitteet alun perin asetettu parhaan mahdollisen tiedon varassa.

Institutionaalisen muutoksen tarkasteluun tutkielmassa hyödynnetään teoriaa rajoittuneesta rationaalisuudesta. Teoria on lähtöisin Herbert A. Simonin (1955; 1956) argumentista, että kaikki rationaaliseksi tarkoitettu toiminta tapahtuu rajoitteiden ympäröimänä. Simon esitti täydellisen rationaalisen talouden toimijan korvaamista yksilöllä, jonka rationaalisuus heijastaa yksilön käytössä olevaa tietoa, sekä heijastaa hänen kykyään käsitellä tietoa ja ratkaista ongelmia. Rajoitettu rationaalisuus mahdollistaa sen pohtimisen, miten erilaisissa tilanteissa erilaisen tiedon varassa olleet eri yksilöt ovat yhdessä vaikuttaneet tavoiteltuun lopputulokseen, tässä tapauksessa finanssipolitiikan tarkastuslajin kehittämiseen.

Rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta voidaan katsoa niin yksilöiden kuin organisaatioiden päätöksentekoa, sillä teorian yleiset periaatteet soveltuvat molemmille tasoille. Ihmisten toimintaa kuvaavat mallit voidaan jakaa kahteen luokkaan: deskriptiiviset tai käyttäytymistieteelliset teoriat pyrkivät kuvaamaan yksilöiden ja sosiaalisten instituutioiden todellista, toteutunutta toimintaa, kun taas preskriptiiviset mallit pyrkivät kuvaamaan optimaalista toimintaa. Nämä tutkimussuuntaukset ovat olleet jatkuvassa vuoropuhelussa keskenään. Preskriptiiviset teoriat lähtevät siitä, että rationaalinen toiminta perustuu kykyyn tehdä päätöksiä, jolloin päätöksentekokyvyn parantaminen johtaa aiempaa rationaalisempiin päätöksiin. Käyttäytymistieteelliset teoriat lähtevät oletuksesta, että kaikki toteutuneet valinnat ovat rationaalisia kyseisessä kontekstissa. (March 1978, 604-605)

Rajoitetun rationaalisuuden teoriassa yhdistyvät käyttäytymistieteellinen ja preskriptiivinen lähestymistapa, sillä siinä nähdään rationaalisuuden ja rajoitetun rationaalisuuden välisen eron kuvaavan ymmärrettävissä olevia seurauksia rajoitteista. Rationaalisuutta voidaan tarkastella laajempaa käsitteenä kuin kysymyksenä siitä, mikä on optimaalinen ratkaisu tietyssä päätöksentekotilanteessa, huomioiden päätöksentekijän tiedon rajoitteet. Systemisessä rationaalisuudessa päätöksentekijää

katsotaan osana toimintaympäristöään, jolloin rationaalinen päätöksenteko voi edellyttää, että voidaan yksinkertaistaa valintatilanteita sekä ottaa huomioon valintatilanteeseen kohdistuvat useat yhtäaikaiset tekijät, sosiaaliset normit ja päätöksenteon prosessi. Rationaalisuus voi olla myös muun- tautuvaa tai institutionalisoitua, siten että toimijat päätyvät tekemään rationaalisia valintoja ulko- puolisten tekijöiden esimerkistä tai seurauksena, yhteisen oppimisen kautta. (March 1978, 587-593)

Teoriakehikon kautta tarkasteltaessa tutkielman hypoteesina on, että finanssipolitiikan tarkastuslajin muotoutuminen edellyttää institutionaalista muutosta tarkastusviraston organisaation sisälle. Koska institutionaaliseen muutokseen liittyy huomattavia riskejä ja epävarmuustekijöitä, hypoteesi olettaa, että muutos on ollut hidasta ja jatkuvaa. On todennäköistä, että tarkastuslajille asetetut tavoitteet eivät ole sellaisenaan toteutuneet; tavoitteet itsessäänkin ovat voineet muuttua. Sama koskee ulkoista tarvetta finanssipoliittiselle instituutiolle, jota finanssipolitiikan tarkastus edustaa. Yhteiskunnallinen tarve on voinut muuttua, tai muut toimijat ovat voineet täyttää sen.

1.3.2 Tutkielman aineisto

Vuodesta 2008 finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen tuloksia on raportoitu eduskunnalle osana erilliskertomusta valtion varainhoitovuoden tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Näiden erilliskertomusten luku 5 on ollut osa tutkielman aineistoa. Pääosan aineistosta muodostavat vuosina 2012 - 2016 valmistuneet finanssipolitiikan tarkastukset:

- Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyjen sitoumukset – vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöksessä 2012
- Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakaussjärjestelyistä 2012
- Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde 2012
- Rakenteellisen jäämän laskennan tarkastus 2013
- Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – välillinen verotus 2014
- Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – yhteisö – ja pääomaverotus 2014
- Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus 2014
- Valtion kokonaistase 2015
- Makroennusteiden luotettavuus 2016

Lisäksi aineistossa hyödynnetään usein VTV:n sisäiseen käyttöön tarkoitettuja ohjeita, artikkeleita, esityksiä sekä muistioita. Finanssipolitiikan tarkastajille on olemassa EU:n tarkastusvirastojen pääjohtajien yhteistyökomitean alainen verkosto, jossa keskustellaan finanssipolitiikan aihepiireihin

liittyvistä tarkastuksista ja niiden menetelmistä vuosittain. Verkoston puheenjohtajana toimii Valtiontalouden tarkastusvirasto. Finanssipolitiikan tarkastusverkosto toteutti vuonna 2018 kyselyn siitä, miten finanssipolitiikkaa tarkastetaan eri maissa. Tutkielmassa hyödynnetään tämän kyselyn tuloksia.

Tutkielman aikana toteutettiin neljä haastattelua. Haastattelut kohdennettiin tarkastusviraston ylimmän johdon sekä finanssipolitiikan tarkastuksia ohjanneen keskijohdon edustajille. Heille esitettiin yleisen tason kysymyksiä finanssipolitiikan tarkastuksen roolista, rajanvedoista muihin tarkastuslajeihin sekä sen tuottamasta lisäarvosta eduskunnalle ja muille tarkastusviraston sidosryhmille.

1.3.3 Tutkielman rakenne

Tutkielman luvussa kaksi määrittellään finanssipolitiikan tarkastuksen teoria arvioimalla finanssipolitiikan käsitteen käyttöä ja sen kuvaamia ilmiöitä, sekä yhdistämällä ne tarkastustoiminnan standardeihin ja käytäntöihin. Luvussa kolme käydään läpi valtiontalouden tarkastusvirastossa vuosina 2012-2016 julkaistut finanssipolitiikan tarkastukset, joita analysoidaan eri näkökulmista ja verrataan luvun 2 teoriaan. Luvussa neljä käsitellään finanssipolitiikan tarkastuksen suhdetta tuloksellisuustarkastukseen ja finanssipoliittisiin instituutioihin ja kysytään, onko finanssipolitiikan tarkastus oma tarkastuslajinsa. Luvussa 5 esitetään johtopäätökset.

2 FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSEN TEORIA

2.1 Finanssipolitiikan käsite

Finanssipolitiikka on osa talouspolitiikkaa. Talouspolitiikalla yleisesti kuvataan talouteen valtion taholta kohdistuvaa toimintaa ja päätöksentekoa. Talouspolitiikka voidaan jakaa eri osa-alueisiin, jotka kuvaavat eri näkökulmista talouspolitiikan tavoitteita, toimenpiteitä tai työkaluja. Esimerkiksi Jan Tinbergen (1966) jakoi talouspolitiikan määrälliseen, laadulliseen sekä rakenteelliseen tai uudistusten osa-alueeseen. Tinbergen käsitteli talouspolitiikkaa valikoimana tavoitteita ja keinoja, sekä korosti talouspolitiikan tarkastelemista kokonaisuutena.

Talouspolitiikan merkitys linkittyy valtion merkitykseen ja rooliin. Useissa maissa valtion koko suhteessa muuhun talouteen kasvoi toisen maailmansodan jälkeen ja samaan aikaan suhdannevaihteluiden ääripäät lieventyivät. Valtion suurempi rooli taloudessa vaikuttaisi selittävän joltain osin talouden samaan aikaan lisääntyntä vakautta. Valtiota tarvitaan luomaan perusta toimivalle markkinataloudelle valvomalla sen tarvitsemaa sääntökehikkoa, edistämään tiedonkulkua ja liikkuvuutta markkinoilla sekä toimimaan alueilla, joilla kilpailtuja markkinoita ei ole tai markkinoilla on haitallisia ulkoisvaikutuksia. Lisäksi valtioon kohdistuu yhteiskunnallisia odotuksia tasata markkinoiden epätasaisesti jakamaa tuloa ja varallisuutta sekä puuttua tilanteeseen, jossa markkinat eivät tuota sosiaalisesti hyväksyttävää työllisyyden tasoa, hintatason vakautta ja talouskasvua. Talouspolitiikalla valtio pyrkii sekä mahdollistamaan toimivan yksityisen markkinatalouden, että korjaamaan markkinataloudesta aiheutuneita yhteiskunnallisia ongelmia. (CORE 2017, luku 14, Musgrave & Musgrave 1989, 5-6)

Talouspolitiikka jaetaan usein raha- ja finanssipolitiikan osa-alueisiin, mutta keskustelussa esiintyy myös useita muita talouspolitiikan alueita, kuten rakenne- tai kasvupolitiikka. Talouspolitiikan osa-alueet ovat jossain määrin päällekkäisiä, jolloin ne usein jakavat yhteisiä tavoitteita. Talouspolitiikan yleisluontoisia tavoitteita hyvinvointivaltiossa ovat esimerkiksi julkishyödykkeiden tuottaminen, skaalaetujen hyödyntäminen, kielteisten ulkoisvaikutusten vähentäminen, epäsymmetrisen informaation paikkaaminen, tulonjaon oikeudenmukaisuudesta huolehtiminen sekä suhdannevaihteluiden tasaaminen. Finanssipolitiikan tavoitteeksi asetetaan usein suhdannevaihteluiden tasaaminen (tai hieman yleisemmällä tasolla vakauspolitiikka) ja sama tavoite on myös rahapolitiikalla. Tästä näkökulmasta voidaan ajatella, että finanssipolitiikka ja rahapolitiikka ovat pääasialliset keinot vakauspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. (Korkman 2012, 46-50)

Rahapolitiikka, eli rahan määrän sääntely taloudessa, on ollut tärkeä talouspolitiikan alue, jolle on asetettu talouden vakauteen ja suhdanteiden tasaukseen liittyviä tavoitteita. Rahapolitiikan taustalla on vakiintunut teoria korrelaatiosta rahan määrän ja hintojen välillä (Blaug 1996, 613). Teoriaa voidaan pitää makrotalousteorian edeltäjänä, sillä teoria kehittyi kuvaamaan suhdetta, jolla rahan määrä vaikuttaa hyödykkeiden ja palveluiden aggregaattikysyntään ja sitä kautta hintatasoon ja tuotannon tasoon (Blaug 1996, 616). Keskuspankki huolehtii valuutasta sekä rahan tarjonnasta esimerkiksi määrittämällä ohjauksikon sen muille pankeille tarjoamalle lainalle. Rahapolitiikan keinoin voidaan pyrkiä hintavakauden turvaamiseen ja inflaation hillitsemiseen, mikä edesauttaa talouden vakautta. Rahapolitiikan rooliin ja sen toimivuuteen vaikuttaa valuuttakurssijärjestelmän ohella rahoitusmarkkinoiden kansainvälinen integraatio. Vapaat pääomaliikkeet ja kiinteä valuuttakurssi tekevät rahapolitiikan hyödyntämisestä kansallisten tavoitteiden tukemiseen mahdotonta. Suomella ei ole ollut kansallista omaehtoista rahapolitiikkaa euroon siirtymisen jälkeen. Euroopan keskuspankki vakauttaa euroalueen hintakehitystä kokonaisuudessaan tai keskimäärin. (Korkman 2012, 81-84)

Finanssipolitiikka tai budjettipolitiikka nousi keskusteluun erityisesti John Maynard Keynesin (1936) myötä. Keynes kehitti eteenpäin taloustieteen makrotalousteoriaa ja kiinnitti huomiota kysynnän merkitykseen markkinoilla. Kotitalouksien mahdollisuudet pienentää suhdannevaihteluita muuttamalla kysyntää ja ottamalla lainaa ovat varsin rajalliset. Hallitukset voivat käyttää muutoksia verotuksessa tai valtion menoissa vakauttamaan taloutta, ja toisaalta huonot politiikkapäätökset voivat tuoda epävakautta talouteen. Valtion budjetin käyttäminen suhdannevaihteluiden tasaamiseen esitti valtiolle aiempaa aktiivisempaa roolia. Keynesille talouspolitiikan tavoite oli täystyöllisyyden ylläpito ja hän esitti, että työllisyys riippuu lyhyellä tähtämällä markkinoiden tuotantoon kohdistuvasta kysynnästä enemmän kuin palkoista. Yksi esimerkki laskusuhdanteessa kysyntää tukevasta finanssipolitiikasta ovat ns. automaattisen vakauttajat eli työttömyystuet. Keynes voidaan myös nähdä interventionistisen tai asiantuntijuuteen perustuvan makrotalouspolitiikan kehittäjänä ja tukijana. (CORE 2017, luku 14, Korkman 2012, 61-63, Vines & Wills 2018, 2)

Finanssipolitiikka kytkeytyy läheisesti makrotalousteoriaan. Makrotaloudellinen tarkastelu keskittyy (yleensä tietyn kansallisvaltion) kokonaistaloudelliseen kehitykseen ja aggregaattitietoihin yksittäisten toimijoiden tarkastelun sijaan. Makrotalouden näkökulma tuo esiin kysymykset suhdannevaihteluiden, työllisyyden tason ja inflaation syistä sekä siitä, onko politiikkatoimilla mahdollista vaikuttaa makrotalouden mittareihin. (Korkman 2012, 61-63) Vines & Wills (2018, 3-14, 21-24) tunnistavat makrotalousteorian kehityksessä kaksi keskeistä paradigman muutoksen aikaa, ensin 1930 –luvulla Keynesin makrotalousteorian myötä ja tämän jälkeen 1970-luvulla, kun teoria otti

suuria edistysaskeleita mikrotaloustieteeseen perustuvan pohjan rakentamisessa. Keynesin makrotalousteoria oli pyrkimys selittää 1930-luvun lamaan johtaneita tekijöitä ja selkeä paradigman muutos sekä teorian sisällön että menetelmien suhteen. Keynesin teoriasta johdetut mallit toimivat hyvin makrotaloustieteeseen perustuvassa päätöksenteossa noin 25 vuoden ajan. Tuona aikana vahvistui ajatus siitä, että politiikkatoimilla voidaan tuottaa hyviä taloudellisia lopputuloksia ja erityisesti finanssipolitiikan suunnittelulla voidaan varmistaa, että taloudellinen aktiviteetti palaa nopeasti toivotulle tasolle. 1970 –luvulla ilmeni jälleen tarve paradigman muutokselle, kun makrotaloustieteen mallit eivät enää toimineet suuren inflaation¹ olosuhteissa. Vinesin & Willsin mukaan paradigman muutos jäi kuitenkin puolinaiseksi siten, että edelleenkin käydään keskustelua muutosten tarpeellisesta suunnasta. Ensimmäinen muutossuunta pyrki kehittämään eteenpäin olemassa olevia malleja. Lähtökohta oli edelleen interventionistinen, mutta täystyöllisyyden sijaan asetettiin inflaatiotavoite ja aktiivisen finanssipolitiikan sijaan käytettiin aktiivista rahapolitiikkaa. Toinen muutossuunta oli vallankumouksellisempi, siinä vaadittiin makrotaloustieteelle malleja, jotka perustuisivat mikrotalousteoriaan, optimointiin sekä eteenpäin katsomiseen. Lisäksi mallit edellyttivät, että taloutta kohdeltaisiin kuin se olisi vakiintuneessa tasapainossa (constant equilibrium), eikä siten ollut tarvetta interventionistiselle politiikalle. Käytännössä kumpikaan lähestymistapa ei ole osoittautunut täysin toimivaksi makrotalousteorian eteenpäinviemiseksi. Erityisesti vuoden 2008 talouskriisi osoitti, että uusi paradigman muutos makrotalousteorialle olisi tarpeen esimerkiksi kehittämällä eteenpäin olemassa olevia makrotaloustieteen ydinmalleja neljästä lähtökohdasta, eli parantamalla rahoitusmarkkinoiden toimimattomuuksien mukaan tuomista malleihin, vähentämällä rationaalisten lopputulomien oletusta, lisäämällä mallin toimijoiden heterogeenisuutta ja parantamalla mallien mikrotaloustieteellisiä perustuksia. (Vines & Wills 2018, 3-14, 21-24)

Talouspolitiikan usein vähemmälle huomiolle jäävä osa-alue ovat instituutiot. Talouden rakenteet tai instituutiot määrittävät omistusoikeuksia, markkinoiden toimivuutta, työllisyyden tasoa ja tulonjakoa. Instituutioiden erottaminen muusta talouspolitiikasta tai finanssipolitiikasta on useimmiten hyvin vaikeaa. Esimerkiksi Musgrave (1989, 6) yhdisti talouden vakaustavoitteen budjettipolitiikan (eli finanssipolitiikan) käyttämisen korkean työllisyyden ylläpitoon, hintavakauteen sekä sopivaan talouskasvun tasoon. Muita budjettipolitiikan funktioita olivat allokaatiofunktio sekä tulonjakofunktio. Nämä funktiot tai tavoitteet voidaan hyvin nähdä instituutiokehikkona. Toisaalta instituutioiden eli toiminnan rakenteiden muuttaminen voi edellyttää budjettimenojen käyttöä, tai näkyä muutoksena budjetin tulovirroissa. Myös rahoitusmarkkinoista aiheutuvat epävakaudet talouteen voidaan

¹ Kahden vuosikymmenen aikana globaalin rahajärjestelmän perustukset muutettiin, läpikäytiin neljä taantumaa, kaksi vakavaa energiakriisiä ja asetettiin ennätyksellisiä palkka- ja hintakontrolleja, (kts. esim. Fed 2013)

usein nähdä osana institutionaalista talouspolitiikan kehikkoa. Rahoitusmarkkinoiden kuplia on usein syntynyt uusien finanssituotteiden keksimisen tai sääntelyn lieventämisen seurauksena tilanteissa, joissa muutosten riskejä ei ole täysin ymmärretty. Talous voi myös ylikuumentua esimerkiksi pankkien luotonannon voimakkaasti lisääntyessä. (Korkman 2012, 73-74)

Finanssipolitiikan roolia on arvioitu uudelleen vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen ja sen merkitys on korostunut viime vuosina. Aiemmin finanssipolitiikan merkitystä on ajateltu vähentävän esimerkiksi se, että finanssipolitiikan toimenpiteet vaikuttavat vasta pitkällä aikavälillä, menojen lisäämistä koskevia päätöksiä on vaikea peruuttaa, valtion keräämät tulot pyritään käyttämään tavalla tai toisella ja markkinat palkitsevat valtioita talouskurin noudattamisesta. (IMF 2017, 1-3)

Tutkimukset antavat viitteitä siitä, että finanssipolitiikalla voi olla pysyviä vaikutuksia bruttokansantuotteen tasoon ja kasvuvauhtiin. Finanssipolitiikalla voidaan tukea rakenteellisten muutosten, kuten työmarkkinareformien tekemistä. Lisäksi finanssipolitiikalla voidaan vaikuttaa taloudelliseen eriarvoisuuteen. Tuloissa ja varallisuudessa on havaittu trendinomaista keskittymistä ja sen taustalla olevia syitä tutkitaan vielä. Keskittymiseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi teknologinen muutos, globaalin talouden integraatio, tuloverotus sekä pääomaverotus. (IMF 2017, 1-3)

Talouspolitiikan eri osa-alueet ovat toisistaan riippuvaisia ja niiden väliset määritelmälliset rajat eivät ole yksiselitteisiä. Poliittiset ja taloudelliset instituutiot määrittävät valtion taloudellista potentiaalia olennaisesti (North 1990; Acemoglu & Robinson 2012). Instituutiot määrittelevät myös markkinatalouden, kysynnän ja tarjonnan, kasvun eli tekijät, jotka määrittävät finanssipolitiikan onnistumista ja toisaalta joihin finanssipolitiikalla pyritään vaikuttamaan. Rahapolitiikan ja finanssipolitiikan suhdetta sekä yhtensovittamista käsitellessä on todettu, että myös näiden välillä on olemassa tarve nykyistä laajemmalle kirjolle erilaisia mittareita ja yhtymäkohtien tunnistamista, sekä säätömahdollisuuksien avaamista (Tinbergen 1966, Bar-Yam, Langlois-Meurinne, Kawakatsu & Garcia 2017). Talouspolitiikan tavoitteiden saavuttaminen saattaa tulevaisuudessa edellyttää yhä selkeämmin useiden eri talouspolitiikan keinojen yhdistämistä ja arvioimista sen sijaan, että yksi talouspolitiikan osa-alue vastaisi esimerkiksi vakaustavoitteiden saavuttamisesta. Yleisemminkin tarve arvioida politiikkatoimien vaikutuksia talouspolitiikan yhtenäisyyden ja toimintakyvyn säilyttämisen näkökulmasta on ajankohtainen.

Seuraavassa käydään läpi joitakin näkökulmia finanssipolitiikan määrittelyyn.

2.1.1 Finanssipolitiikan määrittäminen tavoitteen mukaan

Tyypillinen tapa tarkastella finanssipolitiikkaa on katsoa, ovatko politiikkatoimenpiteen tavoitteet yhteneväiset finanssipolitiikan tavoitteiden kanssa. Finanssipolitiikan yleisimmin esillä oleva tavoite on tukea talouden vakautta. Vakauteen vaikuttavat myös rahapolitiikan sekä instituutioihin liittyvät ratkaisut. Valtio voi vaikuttaa talouden vakauteen kolmella tavalla (CORE 2017, 14.6):

1. valtion koon kautta: valtion menot ovat yleensä vakaita, keskittyen terveydenhuollon ja koulutuksen alueille, ja menotasot eivät vaihtelevahvasti markkinoiden luottamuksen mukana. Suurempi verotaso voi hillitä suhdannevaihtelua.
2. työttömyyskorvauksilla: työttömyyskorvaukset auttavat kotitalouksia vakauttamaan kulutusta. Valtiolla työttömyyskorvaukset toimivat osana automaattisia vakauttajia. Poliittikkatoimet, joiden avulla köyhimpien tulot kasvavat, vakauttavat myös kulutusta.
3. valtion yksittäisellä interventiolla, jolla lisätään (tai vähennetään) kysyntää. Laskusuhdanteessa valtio lisää menoja parantaakseen kysyntää tai noususuhdanteessa pyrkii vähentämään menoja ja nostamaan veroja. Koska tämän tyyppiset päätökset ovat usein poliittisesti vaikeita, rahapolitiikkaa käytetään yleisesti samaan tarkoitukseen.

Finanssipolitiikan tavoitteet kytkeytyvät usein suhdannetilanteeseen: noususuhdanteessa tulisi noudattaa kireää finanssipolitiikkaa, kun taas laskusuhdanteessa elvyttävää. Suhdannevaihteluiden ääripäiden heikkeneminen toisen maailmansodan jälkeen yhdistetään samaan aikaan käynnissä olleeseen valtioiden roolin suurenemiseen taloudessa. Kotitalouksien mahdollisuudet pienentää suhdannevaihteluita muuttamalla kysyntää ja ottamalla lainaa on varsin rajallinen. Hallitukset voivat käyttää muutoksia verotuksessa tai valtion menoissa vakauttamaan taloutta, ja toisaalta huonot poliittikkapäätökset voivat tuoda epävakautta talouteen. (CORE 2017, luku 14)

Ennen vuoden 2008 talouskriisiä finanssipolitiikkaa ei pidetty ajankohtaisena aiheena, sillä rahapolitiikka nähtiin toimivampana keinona suhdanteiden tasaamiseen. Finanssipolitiikan mahdollisuudet toimia suhdannevakauttajana ja nostaa kysyntää ovat yhä keskustelussa siitä näkökulmasta, että voidaanko finanssipolitiikalta ylipäätään toivoa suuria vaikutuksia vai ei. Vuoden 2008 kriisin jälkeen on jouduttu toteamaan, että rahapolitiikka yksin ei ole kaikissa tilanteissa riittävä työkalu talouden vakauttamiseksi. On saatu viitteitä siitä, että menojen kasvattaminen kysynnän lisäämiseksi olisi kohtuullisen toimiva keino laskusuhdanteen aikana. Päätösperäisen suhdannepolitiikan teko käytännössä ei kuitenkaan aina onnistu. Menojen kasvattamiseen sisältyy aina riski epäsymmetrisyydestä, jolloin laskusuhdanteessa toteutettu menojen kasvu jää pysyväksi, eikä noususuhdanteessa menoja

vakauteta tai vähennetä (Korkman 2012, 52). Velan saanti voi muodostua ongelmaksi, mikäli markkinoilta saatavien lainojen ehdot muuttuvat hyvin epäedullisiksi tai epäluottamus valtion kykyyn selviytyä velvoitteistaan katkaisee lainojen saannin kokonaan. (CORE 2017, 14.7)

Finanssipolitiikan toimivuutta suhdanteen tasaajana kuvaa finanssipolitiikan kerroin eli vaikutus talouskasvuun. Finanssipolitiikan suhdanteenmukaisuutta ovat Suomessa arvioineet mm. valtiovarainministeriö, Talouspolitiikan arviointineuvosto ja tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta. Talouspolitiikan arviointineuvosto käsitteli vuoden 2015 raportissaan (2016, 17-25) finanssipolitiikasta kerrointa suhteessa suunniteltujen julkisen talouden sopeutustoimien ajoitukseen. Arviointineuvosto totesi, että laskusuhdanteessa, jolloin finanssipolitiikan kerroinvaikutukset ovat suurimmillaan, sopeutustoimenpiteiden haitalliset vaikutukset tuotantoon ja työllisyyteen ovat suuria. Mikäli sopeuttamista lykätään parempaan taloustilanteeseen, jolloin kerroinvaikutukset ovat pienempiä, sopeutuksen kokonaistaloudelliset kustannukset olisivat pienemmät. Lisäksi arviointineuvosto totesi, että suhdannetilanteen kehitykseen liittyy paljon epävarmuutta ja lykkäys kasvattaa sopeutustarvetta, sillä velka kasvaa sinä aikana, kun sinänsä selkeästi tarpeellisia sopeutustoimia lykätään. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota myös sopeutuspolitiikan rakenteeseen ja totesi, että julkisten investointien leikkaaminen vaikuttaa talouskasvuun erityisen haitallisesti, sillä useimpien empiiristen tutkimusten mukaan julkisten menojen muutoksilla on suurempi finanssipoliittinen kerroin kuin verotuksen muutoksilla.

Vuoden 2016 arviointineuvoston raportissa (Arviointineuvosto 2017, 110-112) käsiteltiin edelleen sopeutustoimien ajoitusta ja todettiin, että aiempi sopeutustoimien aloitus tilanteessa, jossa valtionlainan korot ovat alhaiset, ei välttämättä ole erityisen vahingollista talouskasvulle. Raportissa kuitenkin kiinnitettiin huomiota talouden hystereesiin tai kitkaan, jonka johdosta joissain poikkeustilanteissa elvytys voisi maksaa itsensä takaisin erityisesti, jos talouden tuotantopotentiaali voisi laskusuhdanteessa heikentyä pysyvästi. Sopeutustoimien ajoitukseen liittyy myös se, voidaanko suhdanteeseen vaikuttavat tekijät tunnistaa oikein, eli onko mukana kysyntään vai esimerkiksi talouden rakenteisiin liittyviä tekijöitä. Vuoden 2017 (Arviointineuvosto 2018, 17) raporttia julkaistaessa suhdannekuva oli muuttunut huomattavasti ja samalla arvio finanssipolitiikasta oli muuttunut myötäsyyllisestä kiristyksestä myötäsyylliseksi elvytykseksi (myös esim. VTV K20/2017). Raportissa todetaan, että suhdannekuvan nopea muutos korostaa vastasyklisen talouspolitiikan suunnittelun ja ajoittamisen vaikeutta ja on olemassa vaara, että kysynnän kohentamiseen tähtäävä suhdannepolitiikka vaikuttaa vasta kun talous jo kasvaa.

Finanssipolitiikan tavoitteena on julkisen talouden tasapaino pitkällä aikavälillä. Suhdannepolitiikka voidaan ajatella lyhyen aikavälin vakauttaviksi toimiksi, joiden kuitenkin tulisi ylläpitää edellytyksiä pitkän aikavälin tasapainon saavuttamiselle. Pitkän aikavälin riskien arviointiin liittyy myös nk. suhdannepuskurien kerääminen, eli sen varmistaminen, että julkisen talouden tasapaino kykenee selviytymään ulkoisista shokeista. Samaa tavoitetta kuvaa myös termi ”fiscal space”, jonka voidaan sanoa tarkoittavan suurin piirtein taloudellista liikkumavaraa. Liikkumavarassa kyse on siitä, kuinka paljon vaihtoehtoja on käytettävissä finanssipolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa, eli voidaanko ylipäätään harjoittaa päätöspäristä finanssipolitiikkaa vai rajoittavatko suhdannetilanne tai aiemmat päätökset valintojen tekemistä. Vaikka liikkumavaran määritelmästä ei ole yksimielisyyttä, yleisellä tasolla sitä kuvaavat seuraavat ominaisuudet: (1) liikkumavara on moniulotteinen käsite, johon liittyvät julkisen velan määrä ja kehityksen suunta sekä rahoituksen saatavuus ja ehdot, (2) liikkumavara on eteenpäin katsova ja dynaaminen käsite, sillä nykyhetken liikkumavara riippuu politiikka-toimien vaikutuksesta tulevaisuudessa ja (3) liikkumavaran arvioinnin tulisi huomioida muiden maiden politiikkatoimien vaikutukset niillä alueilla, joilla eri maiden keskinäisriippuvuus on suurta. (IMF 2017, 37)

Finanssipolitiikan päätöksentekoon liittyy olennaisesti talouskehityksen ennustaminen ja riskien arviointi. Finanssipolitiikkatoimia tehtäessä pyritään katsomaan tulevaisuuteen joko lyhyellä tai pitkällä aikavälillä, jolloin korostuu tietopohjan laatu. Sekä nykytilaa että tulevaisuutta kuvaavat mittarit sisältävät epävarmuustekijöitä, joita voi olla vaikea tunnistaa. Siten riskien arviointi ja huomiointi päätöksenteossa on tärkeää. Talousarvion suoraan liittyviä riskejä ovat yksittäiset suuret muutokset tuloissa tai menoissa, muutokset valtionlainan korkotasossa sekä valuuttariskit. Talousarvion ulkopuolella riskejä tuovat erityisesti takaukset ja vastuut, joiden kokonaismäärä on kasvanut Suomessa viime vuosina. Lisäksi suhdannevaihteluiden ennakointi ja yksityisen sektorin toimintaan liittyvät riskit edellyttävät talouden liikkumavaran parantamista hyvinä aikoina. (Arviointineuvosto 2017, 72-75)

Talouden kestävyys (fiscal sustainability) voidaan määritellä hallituksen kyvyksi selviytyä taloudellisista velvoitteistaan pitkällä aikavälillä, eli finanssipolitiikan sitoumuksista koskien nykyisiä meno-, vero- ja muita politiikkatoimia. Kestävyysvaje kuvaa julkisen talouden tulevien menojen ja tulojen erotuksen nykyarvoa. (Arviointineuvosto 2017, 20, 69). Pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyttä arvioitaessa puhutaan usein finanssipolitiikan mitoituksesta tai virituksesta. Kestävyys-tai vakauden arvioinnin mittarit pyrkivät erottamaan rakenteellisen epätasapainon suhdanteiden ja muiden tekijöiden vaikutuksista, ja siten erottamaan päätöspäristen finanssipolitiikan vaikutukset

muista suhdanne- ja talousvaikutuksista. Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen kohdistuu finanssipolitiikan edellytyksiin ylläpitää julkisen talouden vakautta ja tasapainoa. Finanssipolitiikan virityksen arviointi pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, onko finanssipolitiikka kasvua tukevaa vai sitä rajoittavaa. Virityksen arvioinnissa käytetyt mittarit ovat yleensä joko nk. ”ylhäältä-alas” (top-down) tai ”alhaalta-ylös” (bottom-up) –mittareita tai näiden yhdistelmiä. Ylhäältä-alas tai makrotason tarkastelun mittareita ovat esimerkiksi rakenteellinen jäämä ja sen muutos², sekä nk. menosääntö (expenditure benchmark)³. Alhaalta-ylös –mittarit pyrkivät summaamaan yksittäisten toimenpiteiden vaikutusarvioita. Molempia tapoja yhdistelee esimerkiksi päätösperäisen politiikan muutosta kuvaava mittari (Discretionary Fiscal Effort). Eri mittareiden antama kuva finanssipolitiikan virityksestä on Suomen hallituksen finanssipolitiikan arvioinnin osalta ollut samansuuntainen, mutta sisältää myös eroavaisuuksia. Mittareiden käyttämisessä heikkouksia sisältyy politiikkatoimien vaikutusarvioihin sekä joidenkin muuttujien tietopohjaan ja sen ajantasaisuuteen. Tämä puolustaa useiden mittareiden käyttämistä arvioinnissa sekä hyvää kansantalouden erityispiirteiden tuntemusta osana mittareiden tulkintaa ja analyysia. (VM 2017, 9-12, 28)

Finanssipolitiikan tavoitteiden määrittelyssä on tuotu esiin myös muita näkökulmia kuin talouden vakaus ja suhdanteiden tasaaminen. Musgrave (1989, 6) näki finanssipolitiikan tavoitteina talouden allokaation ja uudelleenjaon. Allokaatiolla tarkoitetaan politiikkatoimia, jotka tähtäävät pitkän aikavälin kasvuun. Kun vakauspolitiikan tavoite on julkisen talouden tulojen ja menojen vakaa tai kestävä keskinäinen suhde, kasvupolitiikka lähtee tavoittelemaan talouskasvua (BKT) parantavia toimia. Jopa ilmeisimpien kasvua tukevien valtion menopäätösten, kuten julkisten investointien ja koulutuksen tai tutkimuksen tukemisen kohdalla, niiden toimivuutta koskeva tutkimus on ollut rajattua, eikä menojen tuoman kasvupotentiaalin arviointi ole ollut helppoa. Tuottavuuden ja potentiaalisen kasvun pitkäaikaisen hitauden johdosta on herännyt keskustelu uusista politiikkaviviuista, joilla voitaisiin parantaa työllisyyttä, lisätä pääomaa sekä parantaa tuottavuutta. Samaan aikaan on edistytty sen tunnistamisessa, miten vero- ja menotoimia voidaan käyttää rakenteellisina instrumentteina parantamaan keskipitkän - ja pitkän aikavälin kasvua ja tutkimusten mukaan näiden muu-

² julkisen talouden nimellinen jäämä (nettoluotonanto, rahoitusasema) on kansantalouden tilinpidon mukainen julkisyhteisöjen kokonaistulojen ja –menojen erotus. Suhdannekorjattu jäämä on julkisen talouden jäämä, josta on poistettu talouden suhdannevaihteluiden vaikutus. Suhdannetilannetta kuvaa tuotantokuilu joka on havaitun tuotannon ja potentiaalisen tuotannon eli täydellisen tuotantoresurssien käytön tason erotus. **Rakenteellisesta jäämästä** on poistettu suhdannevaihteluiden vaikutus sekä kertaluonteiset ja tilapäiset tekijät. (VM 2018, 12)

³ menosäännössä julkisyhteisöjen kokonaismenoista vähennetään eriä joihin päätöksentekijät eivät voi suoraan vaikuttaa (esim. korot), suhdannekuonteisia eriä (esim. työttömyysturvamenot) sekä joitain investointeihin ja EU rahoitukseen liittyviä eriä. Tämän jälkeen menojen kasvun muutosta verrataan menojen kasvun muutokseen, joka mitataan potentiaalisen tuotannon keskimääräisellä kasvulla. (VM 2018, 14-15)

tosten tuoma kasvupotentiaali on suurempi kuin aiemmin on ajateltu. Kasvua tukevat finanssipolitiikan toimet voidaan jakaa suoriin ja välillisiin toimiin. Suorat toimet tarkoittavat esimerkiksi verotuksen rakenteen muutoksia kasvua tukevampaan suuntaan poistamalla haitallisia tai tehottomia veroja. Menojen osalta voi tarkastella menojen laatua. Kasvua tukevat menot vaikuttavat kolmeen pää”moottoriin”: fyysisen- ja henkisen pääoman määrään, työvoimaan sekä tuottavuuteen. Lisäksi finanssipolitiikalla voi olla välillinen vaikutus pitkän aikavälin kasvuun, kun sitä käytetään tukemaan rakenteellisia muutoksia esimerkiksi työmarkkinoilla tai tuotantomarkkinoilla. (IMF 2017, 2, 17)

Finanssipolitiikan tavoitteena voi olla myös uudelleenjako (Musgrave 1989, 6). Globaalilla tasolla köyhyys ja tulonjaon epätasa-arvo ovat vähentyneet 1980 –luvun lopulta lähtien, mutta monissa kehittyneissä sekä suurimmissa kehittyneissä talouksissa valtion sisäinen tulonjaon epätasa-arvoisuus on voinut kuitenkin kasvaa. Samaan aikaan taloudellinen epävarmuus on kasvanut erityisesti joissakin alimpiin tuloluokkiin kuuluvissa ryhmissä, mihin vaikuttavat pitkittyneet työttömyysjaksot, epätyypillisten työsuhteiden määrän kasvu sekä rajoitukset sosiaaliturvan, kuten työttömyystukien, saamiseksi täysimääräisinä. Erittäin korkea tai kasvava epätasa-arvoisuuden ja epävarmuuden taso vaikuttaa olevan tuhoisaa hyvinvoinnille ja kasvulle. Kanavia tälle ilmiölle on tunnistettu useita, kuten matalampi investoiminen ihmispääomaan koulutuksen keinoin, huonon terveyden ja matalan tulotason välinen yhteys sekä haastavampi poliittinen ilmapiiri toteuttaa kasvua parantavia uudistuksia. Epävarmuus lisää usein kotitalouksien säästämistä ja vähentää yritysten halua palkata työntekijöitä ja investoida. Pitkät työttömyysjaksot voivat vaikuttaa pitkään työmarkkinoilla käytettävissä olevien työntekijöiden määrään, ammattitaitoon sekä tuottavuuteen. Finanssipolitiikalla voidaan vaikuttaa kasvun hyötyjen jakautumiseen väestössä. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta viime vuosina kansainvälisessä vertailussa finanssipolitiikka on ollut aiempaa tehottomampi tässä tehtävässä, osin johtuen sosiaaliturvan kattavuuden heikennyksistä sekä leikkauksista ja progressiivisen verotuksen vähentämisestä. Finanssipolitiikalla voidaan kuitenkin tehdä paljon osallistavan kasvun eteen. Ensinnä, finanssipolitiikalla voidaan vaikuttaa suoraan tulonjaon tasa-arvoon käyttämällä verotusta ja suoria tukia. Toiseksi, finanssipolitiikka voi edistää mahdollisuuksien tasa-arvoa auttamalla yksilöitä, investoimalla ihmispääomaan ja riskeiltä suojeluun. (IMF 2017, 20-21)

Tulonjaon tasa-arvoa mitataan useimmiten Gini-kertoimella. Gini-kerroin kuvaa suhteellisia tuloeroja siten, että jos kaikilla on täsmälleen sama tulotaso, arvo on 0, ja jos suurituloisin tulonsaaja saa kaikki tulot, arvo on 1 (Tilastokeskus 2018). Toinen tapa hahmottaa yhteiskunnan tulonjaon tasa-arvoisuutta on katsoa tulonjaon dynaamisuutta eli muutosta. Dynaaminen tulonjaon tasa-arvo

olettaa Markovin ketjun ilman absorboivia tiloja, jolloin mikään tietty tulotaso ei olisi muita pysyvämpi, vaan kaikki tasot ovat yhtä alttiita muutokselle ylös- tai alaspäin. Käytännössä pysyminen eri tuloluokan jäsenenä vaihtelee eri tuloluokissa ja eri yhteiskuntien välillä. (D'Amico, Di Biase & Manca 2012) Suomessa talouspolitiikan tulonjakovaikutusten arviointiin on kehitetty dynaamista mallia, joka huomioisi työllistymisen hallituksen politiikkatoimien työllisyys- ja tulonjakovaikutuksien arvioinnissa. Mallin avulla Suomen tilannetta arvioitaessa todettiin, että yleisesti ottaen tuloerot eivät ole kasvaneet, mutta alimpien tuloluokkien käytettävissä olevat tulot olivat hieman (0,3 % vuosituloista) laskeneet lähinnä tukien leikkausten ja indeksijäädysten johdosta. (Arviointineuvosto 2018, 59-60)

2.1.2 Finanssipolitiikka näkökulmana politiikkatoimien arvioinnissa

Finanssipolitiikan näkökulma voidaan ymmärtää yhdistelmänä makrotalouden tavoitteenasettelua (tavoitteena talouden vakaus, suhdannevaihtelun tasaus, allokatio tai uudelleenjako) sekä budjetti-toimia. Makrotalouden näkökulma mahdollistaa yksittäisten politiikkatoimien tuomisen osaksi laajempaa arviointia. Tyypillinen esimerkki olisi tilanne, jossa selkeästi finanssipolitiikaksi luokiteltu päätöksenteko puuttuu tai politiikkapäätökset muotoutuvat ensisijaisesti muista kuin finanssipolitiikan tavoitteista käsin. Tästä huolimatta voidaan kysyä, tukevatko talousarviota koskevat päätökset tai politiikkatoimien kokonaisuus finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista, vaikka päätökselle ei olisi asetettu selkeitä finanssipolitiikan alueen tavoitteita.

Finanssipolitiikkaa voi tarkastella erilaisten makrotalouden ilmiöiden näkökulmasta. Esimerkiksi voisi tarkastella politiikkatoimia kysynnän lisäämisen näkökulmasta. Mikäli suhdanteet johtuvat erityisesti kysynnän muutoksista, niin voi olla aiheellista kysyä, minkälaisella valtion lisärahoituksella eli elvytyksellä voitaisiin parantaa talouden kysyntäpuolta. Rahapolitiikan puolestaan ajatellaan vaikuttavan suhdanteessa tarjonnan lisäämisen kautta. Kysynnän vahvistaminen näkökulma budjettiin ohjaa tarkastelemaan julkisten menojen laatua, eli sitä mitkä määrärahat lisäävät taloudessa kysyntää. Työttömyysturvamenot ovat esimerkki siitä, miten markkinoiden muuttuessa tai häiriintyessä pyritään säilyttämään kuluttajien kysyntä kohtuullisella tasolla, minkä puolestaan toivotaan johtavan tarjonnan lisääntymiseen ja talouskasvun tukemiseen. Tätä ajattelua tukee myös se, että pienituloiset käyttävät todennäköisemmin tulonsa kulutukseen.

Finanssipolitiikkaa koskevan päätöksenteon epävarmuuden vaikutukset ovat yksi näkökulma finanssipolitiikan arvioinnissa. Epävarmuuden merkitystä ja vaikutuksia on pyritty mallintamaan usein eri tavoin ja yleisellä tasolla voidaan arvioida, että epävarmuudella voi olla merkittäviäkin

vaikutuksia talouden toimijoiden käyttäytymiseen ja valintoihin. Hollmayr & Matthes (2015) kiinnittävät huomiota politiikkamuutosten viestintään, jolla voidaan mahdollisesti lieventää epävarmuuden vaikutuksia. Epävarmuus näyttää viime vuosina kasvaneen uuteen ennätykseen, mihin on vaikuttanut paitsi julkisten talouksien vuoden 2008 jälkeen lisääntyneet riskit ja vastuut, niin myös epävarmuus finanssipolitiikan suunnasta, kun useissa vaaleissa poliittisen päätöksenteon suuretkin suunnanmuutokset vaikuttavat aiempaa mahdollisemmilta vaalituloksen selvittyä. (IMF 2017, 13)

Esimerkiksi valtion kehysääntöä voidaan analysoida useista eri näkökulmista. Valtion kehyspäättökselle on asetettu selkeä finanssipolitiikan alueen tavoite, eli menojen kasvun rajoittaminen. Voidaan kysyä, onko asetettua sääntöä noudatettu sen suhteen, mitkä menot ovat kehysmenoja ja mitkä menot ovat kehysten ulkopuolella. Voidaan todeta, että kehysääntöä on noudatettu sitä kautta, että valtion menoille asetetussa euromääräisessä rajassa on pysytty. Toiseksi kehysääntöä voidaan tarkastella suhdanteen muutosten näkökulmasta, jolloin euromääräisesti samalla tasolla pysyvä kehys (huomioiden myös automaattisten vakauttajien muutokset) voi osoittautua suhdanteen vaihtuessa yhtenä vuonna liian kireäksi finanssipolitiikaksi ja seuraavana liian elvyttäväksi. Nykyisellä hallituskaudella kehysäännön muuttumatta ja euromääräisesti varsin samalla tasolla pysyneen kehysten kohdalla nämä molemmat tulkinnat on tehty. Voidaan siis kysyä, mahdollistaako kehysääntö suhdannepolitiikan tekoa, mikäli suhdannekuva muuttuu äkillisesti. Kolmanneksi voidaan vakauspoliitiikan näkökulmasta kysyä, mikä on ollut kehysmenojen ja valtion tulojen suhde ja tukeeko se finanssipolitiikan pidemmän aikavälin vakaustavoitteen saavuttamista. Tästä näkökulmasta voidaan ajatella, että menokehys on ollut liian korkea suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin, jolloin velkaantumisen kasvu on ollut vääjäämätöntä. Neljänneksi voidaan kysyä, mikä on kehysäännön rooli, kun valtio toteuttaa yksittäisiin määrärahoihin kohdistuvia menoleikkauksia. Ilman kehystason laskua yksittäisiin määrärahoihin kohdistuvat leikkaukset tai säästöt eivät vähennä valtion menoja, vaan ainoastaan siirtävät valtion menojen painopistettä leikatuista menoista muihin menoihin, joita voidaan vastaavasti lisätä. Viidenneksi voidaan pohtia, mikä on kehysmenojen rakenne tai laatu esimerkiksi tulojaon tasa-arvon tukemisen tai kasvun mahdollistamisen näkökulmasta.

Finanssipolitiikka voi siten olla myös näkökulma, josta arvioidaan ja analysoidaan erilaisia politiikkatoimia ja päätöksentekoa. Kysymyksenasettelussa tuodaan erilaiset politiikkatoimet talouden yleisempään kontekstiin ja kysytään, miltä jokin yksittäinen toimenpide näyttää, kun sitä tarkastellaan osana useiden toimenpiteiden verkostoa. Tarkastelukulmina on usein meneillään oleva suhdanne ja talouden potentiaali, mutta myös yleisemmin julkisen talouden tasapaino ja julkisen sektorin toimiva suhde yksityiseen sektoriin. Finanssipolitiikan näkökulmaa voidaan ajatella alhaalta-ylöspäin suuntautuvana arviona finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta.

2.1.3 Finanssipolitiikan määrittäminen vaikutuksen mukaan

Viimeistä sanaa siitä, millainen mahdollisuus valtiolla on finanssipolitiikan kautta vaikuttaa talouteen, ei ole varmastikaan sanottu. Se on kuitenkin selvää, että monenlaisilla valtion päätöksillä on vaikutuksia, ja ne vaikutukset voivat olla ennalta tunnistettuja tai yllättäviä. Valtion merkitys pelisääntöjen asettajana on olennainen. Valtio asettaa markkinoiden toiminnalle aina jonkinlaisia reunaehtoja. Valtio asettaa raamit sopimuksille ja omistuksille. Tällä instituutioiden ja kulttuuristen toimintatapojen verkostolla voi olla konkreettisia taloudellisia vaikutuksia, jotka eivät suoranaisesti ole osa finanssipolitiikan päätöksenteon kehikkoa. Kuitenkin vaikkapa reunaehdot, joita asetettiin asuntolainamarkkinoille USA:ssa 2000-luvun alussa (Duca 2013), olivat osasyynä talouskriisiin Suomessa vuonna 2008, johon taas jouduttiin vastaamaan finanssipolitiikan toimin.

Valtio voi myös luoda markkinoita, joita ei olisi olemassa ilman valtion säätelyä. Tästä esimerkki on rakennusten energiatodistus, joka tulee olla myytävällä tai vuokrattavalla asunnolla rakennuksen energiatehokkuuden vertailua varten. Tämän tyyppisten markkinoiden voidaan ajatella laajentavan talouden kokoa, kun ihmisten täytyy käyttää rahaa palveluostoihin, mutta toisaalta sitovan myös resursseja hyvin kapeaan käyttöön. Yleisemminkin olemassa olevien yritysten ja liiketoiminta-alueiden toiminnan taloudellista tukemista voidaan ajatella myös resurssien allokoinnin näkökulmasta, joko investointina olemassa oleviin työpaikkoihin ja kansainväliseen kilpailuun, tai osaamis pääoman sitomiseksi työhön, jolle ei ole tarvetta ja jonka kontrafaktuaalia⁴ ei tunneta, eli ei tiedetä, olisiko osaamis pääoman vapauttaminen voinut johtaa sen tuottavampaan käyttöön jossain muualla.

2.1.4 Finanssipolitiikan käsite Suomessa

Julkisen talouden suunnitelmassa määritellään hallituksen finanssipolitiikan linja. Finanssipolitiikan linjaan sisältyy talouspolitiikan toimenpiteitä kilpailukyvyn, työllisyyden ja julkisen palvelutuotannon alueilla. Sipilän hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on julkisen talouden velkaantumisen taittaminen ja kestävyysvajeen kattaminen. Talouspolitiikan keinot tavoitteeseen pääsemiseksi voidaan jakaa lyhyen ja pitkän aikavälin sopeutustoimiin sekä kasvua tukeviin toimiin. Lyhyen aikavälin sopeutustoimilla tarkoitetaan julkisten menojen kasvun hillitsemistä ja menojen uudelleenkohdennuksia. Pitkän aikavälin sopeutustoimilla viitataan rakenteellisiin uudistuksiin, kuten eläkeuudistukseen sekä julkista palvelutuotantoa tehostaviin toimiin. Lisäksi pitkän aikavälin sopeutustoimena mainitaan kehysmenettely, jolla hallitus asettaa itselleen rajoitteen lisätä valtion menoja ja siten sitoutuu taloudellista vakautta edistävään menopolitiikkaan. Kasvua tukevinä toimina mainitaan

⁴ vaihtoehtoinen skenaario/tapahtumakulku

talouden kilpailukyvyyn vahvistaminen verotuksen keinoin sekä tuottavuuden kasvun tukeminen. Lisäksi kasvua tuetaan työmarkkinauudistuksilla, kuten jo toteutetulla kilpailukykysojimuksella, sekä jatkamalla maltillisia palkkaratkaisuja, palkanmuodostusta vientiteollisuuden tukemaan sekä edistämällä paikallista sopimista. (JTS 2017, 6-8)

Eri henkilöt ja organisaatiot voivat määritellä finanssipolitiikan eri tavoin. Suomessa valtiovarainministeriö jakaa talouspolitiikan pääosin kahteen osa-alueeseen eli finanssipolitiikkaan ja rakennepolitiikkaan. Finanssipolitiikan tavoitteeksi mainitaan päätökset siitä, kuinka julkinen talous kerää ja käyttää varoja, mikä jää varsin suppeaksi, ilmeisimmin lyhyen aikavälin tavoitteita ja suhdannepolitiikan tarpeita täyttäväksi osa-alueeksi. Talouspolitiikan apukäsitteenä toimii rakennepolitiikka. Rakennepolitiikan tavoitteet kohdistuvat pitkän aikavälin taloudelliseen kestävyys ja pääosin institutionaalisiin toimiin, jotka tukevat talouden vakautta. (VM 2018a, VM 2018b) Talouspolitiikan arviointineuvosto käsittelee finanssipolitiikkaa julkisen talouden tasapainon ja pitkän-aikavälin kestävyys näkökulmasta kokonaisuutena, ja tarkastelee yksittäisiä päätöksiä eri tuloerien tai menojen muutoksista talouspolitiikan eri näkökulmista. VTV:n finanssipolitiikan valvonta lähestyy finanssipolitiikkaa pääosin hallituksen selkeästi määrittelemien numeeristen finanssipolitiikan tavoitteiden kautta, sekä huomioiden myös suhdannenäkökulman.

Käsitteellisistä näkemyksistä käytävää keskustelua kuvaa erinomaisesti Roope Uusitalon (ym. 2018, 146-147) vastine valtiovarainministeriön Sami Yläoutisen vastineeseen koskien vuoden 2017 arviointineuvoston raporttia:

”Yläoutisen mukaan veropäätökset, joihin finanssipolitiikan keventyminen liittyy, ovat pikemminkin rakennepolitiikkaa, jonka tavoitteena on “suhdannepoliittisen hienosäädön sijaan julkisen talouden kestävyys ja julkisten palveluiden rahoitus pohjan turvaaminen pitkällä aikavälillä sekä työllisyyden ja talouden kasvun edellytysten parantaminen.” Tätä Yläoutisen kommenttia on mielenkiintoista verrata valtiovarainministeriön kansliapäällikön Martti Hetemäen Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa 2/2009 ilmestyneeseen kirjoitukseen finanssipolitiikan elvytyksestä (Hetemäki 2009). Siinä Hetemäki laskee elvytykseen kaikki verotuloja pienentävät ja menoja kasvattavat päätökset, myös esimerkiksi työnantajien kansaneläkemaksun poiston ja elintarvikkeiden arvonalisäveron keventämisen.

Ehkä loogisinta on todeta, että veropäätökset ovat sekä finanssipolitiikkaa että rakennepolitiikkaa ja tämän lisäksi vielä tulonjakopolitiikkaa. Ideaalitalanteessa veropäätökset olisivat kaikista näistä näkökulmista perusteltuja. Usein tavoitteet ovat kuitenkin ristiriidassa keskenään. Raportin keskeinen viesti olikin, että tämä ristiriita on nyt

pienempi kuin pari vuotta sitten, jolloin suhdannepoliittisista syistä veronkiristyksiä oli tarve välttää alijäämien kasvamisen uhallakin. Nykyisessä suhdannetilanteessa veronkevennyksiä on vaikea perustella sen paremmin suhdannepoliitikalla kuin julkisen talouden kestävyydelläkään. Hallituksen veropäätöksissä ei ole kyse pelkästään verotuksen painopisteen siirtämisestä työn verotuksesta kulutuksen verotukseen, vaan verotuksen siirtämisestä tulevaisuuteen.”

Finanssipolitiikan käsitteen määrittelyä koskeva kysymys keskustelussa liittyy siihen, onko päätös verotuksen keventämisestä ja painopisteen siirtämisestä finanssi- vai rakennepolitiikkaa. Mikäli finanssipolitiikka nähdään suhdannenäkökulmasta ja lyhyen aikavälin perspektiivistä, voi hetkellisesti vaikuttaa, etteivät verotuksen painopisteen muuttamista koskevat päätökset kuuluisi finanssipolitiikan kehikkoon. Kuitenkin nimenmaan Yläoutisen esiin tuoma ”julkisen talouden kestävyys ja julkisten palveluiden rahoituspohjan turvaaminen pitkällä aikavälillä” edellyttää budjetin tasapainoa ja siten määrittäytyy yhden finanssipolitiikan perustavoitteen eli talouden vakauden kautta. Mikäli budjettitasapaino heikentyy verotuksen keventämisen seurauksena, julkisen talouden kestävyys ja rahoituspohja vaarantuvat. Vaikka valtionvarainministeriön nettisivuilla määritelläänkin vakauspoltiikka lähtökohtaisesti rakennepolitiikaksi riippumatta siitä, toteutetaanko sitä budjettipolitiikan vai instituutiopolitiikan keinoin, se ei tietenkään takaa sitä, että muut ihmiset ja organisaatiot näkevät asian samalla tavalla. Uusitalo toi kuitenkin hyvin esiin, että kyseessä on myös institutionaalinen muutos, jota voidaan tarkastella rakennepolitiikkana ja miksei myös tulonjakopolitiikkana. Tärkeintä olisikin todeta, ettei eri tulkintojen pitäisi pyrkiä sulkemaan toisiaan pois.

Talouspolitiikkaa koskevasta keskustelusta irtisanoutuminen tai keskustelun siirtäminen sivuraitteelle termistöön liittyvien erimielisyyksien takia on huolestuttava ilmiö yleisellä tasolla, ja yksi keino kontrolloida politisoituneista aiheista käytävää julkista keskustelua. Ikävä kyllä finanssipolitiikka terminä antaa hyvät mahdollisuudet juuttua epäolennaiseen argumentointiin siitä, rajataanko finanssipolitiikka ainoastaan suhdannepolitiikkaan vai myös yleisemmin vakauspoltiikkaan tai rakennepolitiikkaan. Talouspolitiikan tarkastelu kokonaisuutena tuo esiin erityyppisten politiikkapäätösten tekemisen helppouden tai vaikeuden, jolloin voidaan pohtia sitä, ovatko finanssipolitiikan keinot läpinäkyvämpiä ja helpommin arvioitavia kuin esimerkiksi instituutiopolitiikan keinot. Siinä tapauksessa voisi olla päätöksentekijän näkökulmasta helpompaa asettaa talouden vakauteen liittyviä tavoitteita muualle kuin finanssipolitiikan kehikkoon. Instituutioiden muuttamisessa yhden muutoksen vaikutus hautautuu helposti muiden tekijöiden joukkoon, eikä tavoitteenasettelu välttämättä edellytä yksityiskohtaista arviointia tulevista vaikutuksista eri toimijoihin. Institutionaalisissa päätöksissä häviäjiä ja voittajia voi olla vaikeampi tunnistaa niin nopeasti, että päätöstä osattaisiin

kritisoida. Viimeaikaisista rakenteellisista uudistuksista esimerkiksi aktiivimallia ja sote-uudistusta koskeva julkinen keskustelu ja kritiikki osui lähemmäs toimeenpanovaihetta kuin päätöksentekovaihetta. Osasyynä voi olla yksinkertaisesti se, että kyseisten päätösten institutionaaliset vaikutukset ovat hyvin monimutkaiset ja siten niiden taloudellinen merkitys konkretisoitui varsin myöhään. Olisi kuitenkin tärkeää huomioida, ettei talouspolitiikan kokonaisuudessa painotus liikaa siirtyisi osa-alueille, joilla julkinen keskustelu päätöksentekovaiheessa voidaan välttää tai joilla keskustelu on helpompaa.

2.2 ISSAI standardit

Tarkastustoiminta kuuluu eri maiden valtionhallintojen perusrakenteisiin tai instituutioihin, mutta toiminnan organisointi ja nimi vaihtelee eri puolilla maailmaa. Eri maiden ulkoisen tarkastuksen instituutiot tekevät yhteistyötä maailmanlaajuisessa ylimpien tarkastusviranomaisten yhteistyöjärjestössä, INTOSAI:ssa (International Organisation of Supreme Audit Institutions), joka perustettiin vuonna 1953. Yhteistyön ja sen mielekkyyden on mahdollistanut riittävä määrä yhteisiä piirteitä toiminnassa. Yhteistyön kautta on vakiintunut myös tapa kutsua kaikkia näitä instituutioita ylimmiksi tarkastusviranomaisiksi. (Kimmonen, Mattila & Seppovaara 2014, 1-2)

INTOSAI:n keskeisenä tehtävänä on ollut tarkastusstandardien määrittäminen vuonna 1977 tehdystä Liman julistuksesta (Lima Declaration) lähtien. Liman julistus sisältää julkisen sektorin tarkastuksen peruseriaatteen, joiden on tarkoitus soveltua kaikkiin hallintoympäristöihin. Standardointi jatkui vaiheittain, kunnes vuonna 2007 valmistui ensimmäinen ISSAI-standardien kehikko, johon valmiit standardit sovitettiin ja joka toimi lähtökohtana uusien standardien valmistelulle. Standardit ovat suositusluonteisia, mikä huomioi eri maiden erilaiset toimintaympäristöt ja riippumattomuuden. (Kimmonen ym. 2014, 1-2)

ISSAI -standardit on jaettu neljään tasoon, jotka etenevät yleisistä, periaatteellisista standardeista kohti yksityiskohtaisia tarkastuslajikohtaisia standardeja. Ensimmäisellä tasolla ovat peruseriaatteen, eli vuoden 1977 Liman julistus. Toisella tasolla ovat periaatteet, jotka koskevat ylimpien tarkastusvirastojen toiminnan edellytyksiä, kuten riippumattomuutta, yhteiskunnallista merkitystä ja hyötyä kansalaisille, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta, eettisyyttä sekä laadunhallintaa. Kolmannella tasolla ovat tarkastamisen peruseriaatteen. Kolmannen tason ISSAI 100 kuvaa yleisesti julkisen sektorin tarkastamisen periaatteita, ja lisäksi tilintarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen peruseriaatteen on käsitelty erikseen. Neljäs taso sisältää huomattavan määrän eri tarkastuslajeja koskevia yksityiskohtaisia ohjeita, tulkintoja tai parhaita käytäntöjä. Joukossa on

myös joitakin tarkastusohjeita, jotka eivät suoraan linkity tiettyyn tarkastuslajiin vaan yleiseen aihepiiriin, kuten ympäristöön tai katastrofiapuun, jota voi tarkastaa useiden eri tarkastuslajien avulla. (ISSAI.org 2018)

Finanssipolitiikan tarkastamisen kannalta olennaisia ovat yleisesti ensimmäisen ja toisen tason periaatteelliset standardit, sekä kolmannella tasolla julkisen sektorin tarkastamista käsittelevä standardi ISSAI 100. Koska finanssipolitiikan tarkastukselle ei ole erityistä standardipohjaa, voidaan kysyä mahdollistavatko tai kiistävätkö standardit yleisellä tasolla finanssipolitiikkaan kohdistuvan tarkastuksen. Tähän voidaan pyrkiä vastaamaan ISSAI 100 standardin avulla, sillä se koskee nimenomaisesti tarkastustoimintaa, kun taas standardien tasot 1 ja 2 koskevat organisaation toimintaedellytyksiä. ISSAI 100 toteaa, että tarkastusvirastojen mandaatti voi koskea monen muotoisia tarkastuksia mistä tahansa relevantista aiheesta koskien julkisten varojen käyttöä, hallinnointia ja päätöksentekoa (14). Lisäksi todetaan, että tarkastusvirastot voivat tehdä strategisia päätöksiä tarkastuksen suuntaamisesta vastatakseen mandaattinsa ja muun lainsäädännön vaatimuksiin (16). Tarkastustoimintaa koskevat periaatteet ovat läpinäkyvyys, tilivelvollisuus, hallinto ja suorituskyky/tuloksellisuus (19). Tarkastus edistää hyvää hallintoa:

- antamalla käyttäjilleen riippumatonta, objektiivista ja luotettavaa tietoa, johtopäätöksiä ja kannanottoja, jotka perustuvat riittävään ja oikeaan evidenssiin;
- parantaa tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä, kannustaa jatkuvaan kehittämiseen ja ylläpitää luottamusta julkisten varojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön ja julkisen hallinnon toimintaan;
- vahvistaa sellaisten toimijoiden vaikuttavuutta, jotka perustuslain mukaisesti vastaavat valtionjohdon valvonnasta ja korjaavista toimenpiteistä, sekä niiden jotka vastaavat julkisesti rahoitettujen toimien johtamisesta;
- luomalla kannustimia muutokseen tuottamalla tietoa, kokonaisvaltaista analyysia ja hyvin perusteltuja kehityssuosituksia. (20)

ISSAI 100 tunnistaa kolme julkisen sektorin tarkastuksen päätyyppiä, eli tilintarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja laillisuustarkastuksen. Kuitenkin kohta 23 toteaa, että tarkastusvirastot voivat toteuttaa tarkastuksia tai muita selvityksiä mistä tahansa olennaisista aiheista niille, jotka vastaavat hallinnosta ja julkisten resurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Tarkastusvirasto voi myös yhdistää useita eri tarkastuksen tyyppiä yhteen tarkastukseen. Tarkastuksessa on kolme peruselementtiä: tarkastuksen kolme taho (tarkastaja, vastuullinen taho, tarkastustiedon käyttäjät), tarkastuskriteerit aiheen arviointiin sekä tarkastushavainnot, jotka tuotetaan arvioitaessa tarkastusevidens-

siä suhteessa kriteereihin. Evidenssin tulee olla riittävää ja sen kerääminen voi perustua joko tarkastuskohteen/vastuullisen tahon tuottamaan tietoon tai tarkastajan tuottamaan tietoon. Tarkastustiedon tuottaminen edellyttää organisaatiolta eettisiä periaatteita ja laadunvarmistusta. Tarkastajien tulee ylläpitää ammattitaitoaan, sitoutua eettisiin sekä riippumattomuuden takaaviin toimintatapoihin sekä ylläpitää ammatillista arvostelukykä, huolellisuutta ja skeptisyyttä. Tarkastusprosessissa tulee huomioida riskienhallinta, asian merkittävyys, dokumentaatio ja vuorovaikutus. Tarkastukseen liittyy suunnittelu, toteutus, raportointi- ja jälkiseurantavaihe.

Neljännän tason ISSAI –standardit tunnistavat finanssipolitiikan alueelta erityisesti julkista velkaa koskevan tarkastuksen. Neljännän tason standardeista kahdeksan⁵ käsittelee tai antaa ohjeita julkisen velan tarkastamiseen, esimerkiksi sisäisten kontrollien, tietosisällön, indikaattorien ja riskien näkökulmista sekä käyttämällä tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen keinoja. ISSAI 5420 näkee tarkastusvirastojen mahdollisina rooleina edistää hyviä käytäntöjä julkisen velan hallinnassa ja riskien arvioinnissa, kannustaa läpinäkyvään tietojen keruuseen sekä ylläpitämään keskustelua riittävästä pankkisektorin sääntelystä ja valvonnasta. Lisäksi finanssipolitiikan aluetta sivuaa nelostason standardi 5220 julkisten tehtävien rahoituksen ja toimivallan siirrosta yksityiselle sektorille, jota voidaan tarkastaa erityisesti kilpailutusten ja sopimusten onnistumisen näkökulmasta, mutta myös laajemmin kysymyksenä siitä onko yksityisen sektorin toteuttamana julkisten palveluiden tuotanto tehokkaampaa. ISSAI 5230 tuo esiin talouden sääntelyn sekä palveluihin ja niiden tuottajiin kohdistetun ohjauksen ja vaatimukset, jolloin voidaan tarkastusnäkökulmasta esittää kysymyksiä sääntelyn tavoitteista ja onnistumisesta erityisesti kuluttajien näkökulmasta.

ISSAI –standardit eivät selkeästi rajaa pois finanssipolitiikkaan kohdistuvaa tarkastusta, mutta määrittelevät yleisiä periaatteita tarkastusprosessille sekä tarkastajien toiminnalle. Riippumattoman ja luotettavan tiedon tuottaminen on tavoitteena myös esimerkiksi tutkimuksessa, mutta tarkastustoiminnalle leimallista on hallinnon toiminnan ja toimijoiden arviointi, eettinen toimintatapa sekä perusteltujen kannanottojen ja suositusten vaatimus. Tarkastustietoa tuotetaan paitsi hallinnon kehittämisen tarpeisiin myös kansalaisten edunvalvonnan näkökulmasta, mikä asettaa ylimmät tarkastusvirastot erityiseen ja vastuulliseen asemaan.

⁵ ISSAI 5410, 5411, 5420, 5421, 5422, 5430, 5440 ja 5450

2.3 Finanssipolitiikan tarkastettavuus

Finanssipolitiikka on osa julkista taloutta ja siten tarkastusvirastojen tehtävä edistää julkisten varojen käytön tarkoituksenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä soveltuu myös finanssipolitiikan tarkastamisen pohjaksi. Mandaatin sijaan finanssipolitiikan tarkastettavuuden haaste liittyy tarkastusasetelmaan ja tarkastuskriteereihin. Finanssipolitiikan konkretisoiminen tarkastusaiheeksi on haastavaa jo pelkästään finanssipolitiikan käsitteen ja tavoitteiden epämääräisyyden takia. Finanssipolitiikkaa voi olla ikään kuin vaikea löytää tai sitä ei enää toimenpiteiden tasolla tunnisteta. Samaan aikaan voidaan kuitenkin ajatella, että kaikki politiikkatoimet, joilla on budjetin kautta suora vaikutus kansantalouteen tai epäsuora vaikutus valtion budjettitalouteen, ovat finanssipolitiikan piirissä. Finanssipolitiikassa voi olla vaikea määritellä tarkasti edes nykytilaan vaikuttavia tekijöitä, mikä jättää muutoksen arvioinnin huteralle pohjalle. Epävarmuus liittyy osittain finanssipolitiikalle tyypillisiin laajoihin kysymyksenasetteluihin.

Finanssipolitiikkaa koskevat suositukset voivat olla vaikeita tuottaa tarkastusmuotoon sopivina. Suositusten kohdentamista politiikkatoimiin on pyritty välttämään, koska ne koetaan arvovalinnoiksi. Suositusten antaminen voi myös olla vaikeaa siksi, että finanssipolitiikan alueen toimet ovat niin laajoja, ettei yksiselitteisesti evidenssin tukemaa ja tarkoituksenmukaista suositusta voida tehdä. Suositukseen liittyvä epävarmuus koskee myös muita tarkastuslajeja, mutta korostuu finanssipolitiikan osa-alueella erityisesti. Yksinkertaisin suosituksen muoto olisi havaita, jos jokin päätös on jäänyt toteuttamatta, ja suositella sen toteuttamista. Finanssipolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa on monia vaiheita, joista vasta hallituksen ja eduskunnan päätöksentekovaiheet ovat osa demokraattista poliittista päätöksentekokoneistoa. Demokraattinen päätöksenteko pohjautuu kuitenkin jo aiemmin tehtyihin päätöksiin ja rajauksiin, jotka eivät välttämättä ole läpinäkyviä edes poliittisille päätöksentekijöille.

Finanssipolitiikan tarkastettavuus liittyy olennaisesti makrotaloudelliseen näkökulmaan. Tarkastuksen kohde ei muutu, sillä tarkastuksen keskiössä ovat edelleenkin budjetti ja valtiontaloutta koskeva päätöksenteko, mutta kysymyksenasettelu eroaa muista tarkastuslajeista. Budjetilla voidaan sanoa olevan suoria eli välittömiä vaikutuksia yksittäisten määrärahojen ja niille määrätyn tarkoituksen kautta. Samalla koko budjetilla on myös välillisiä vaikutuksia niin valtiontalouteen kuin koko kansantalouteenkin. Makrotaloudellinen näkökulma viittaa budjetin käyttöön välineenä vaikuttaa kansantalouden tason kysymyksiin – talouskasvuun, suhdanteiden tasaamiseen, budjettitasapainoon - ja finanssipolitiikan tarkastus kohdistuu näihin ylätasoon tavoitteisiin ja niiden toteutumisen arviointiin.

Siten mikään finanssipolitiikan osa-alue – suhdannekysymykset, julkisen talouden tasapaino ja liikumavara, kasvupolitiikka tai rakennepolitiikan alueenkaan uudistukset, eivät selkeästi rajaudu tarkastuksen ulkopuolelle. Enemmän kysymys on siitä, saadaanko haasteelliset suuret kokonaisuudet muunnettua tarkastusaiheiksi, joista on konkreettista hyötyä ja joista voidaan tuottaa luotettavaa tietoa. Lisäarvoa finanssipolitiikan tarkastus voi tuottaa erityisesti julkisen talouden näkökulman ansiosta. Julkisen talouden suunnitelma on jo tuonut julkisen talouden – valtio, paikallishallinto ja sosiaaliturvarahastot - kokonaistarkastelun osaksi talousarviota koskevaa päätöksentekoa.

Finanssipolitiikan tarkastettavuuteen liittyy kysymys sen ajallisesta ulottuvuudesta. Finanssipolitiikalle voi olla vaikea määritellä alkua tai loppua, sillä toimenpiteet ja päätökset linkittyvät toisiinsa ja niiden vaikutusten arvioidaan realisoituvan vuosien aikajänteellä. Poliitiikka ei ole ikinä valmis siten, kuin yksittäisten tarkastuksen kohteena olevien toimenpiteiden voidaan ajatella olevan. Finanssipolitiikka muokkaa rakenteita tai instituutioita, niitä reunaehtoja, jotka yhteiskunnassa vallitsevat. Siten yksittäisen päätöksen vaikuttavuuden arviointi on myös erityisen hankalaa, koska päätökselle ei ole olemassa vertailujoukkoa, jota päätös ei koskisi. Tämä vaikeuttaa sen havaitsemista, mikä on hyvä hetki tarkastaa. Mikäli jäädytään odottelemaan jonkin toimenpiteen valmistumista, vuosia voi vierähtää ilman sopivan hetken koittamista. Samalla politiikan painopiste voi muuttua, jolloin tarkastamisen kiinnostavuus ja relevanssi kärsii. Ratkaisuna voi olla hyväksyä tarkastuksen ajankohtaan liittyvä epävarmuus – oikeaa aikaa tarkastukselle ei välttämättä ole edes olemassa – ja tarkastaa myös asioita, kun ne ovat keskeneräisiä. Myös Schelker & Eichenberger (2010) korostavat tarkastuksen roolia osana päätöksenteon prosessia sen sijaan, että arvioitaisiin ainoastaan toteutuneita päätöksiä. Aiempaan päätöksentekovaiheeseen kohdentunut tarkastus voi parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja tarjota läpinäkyvyyttä, joka puolestaan voi johtaa laadukkaampiin päätöksiin, kun yksittäiset intressiryhmät eivät pääse hallitsemaan keskustelua.

2.4 Poliitiikan tarkastamisen kompastuskivet

Finanssipolitiikassa tarkastuskohteena korostuu poliitiikkatoimien eli poliittisten päätösten arviointi. Tarkastamisen rooli ei ole ollut kyseenalaistaa jo tehtyä päätöstä vaan tutkia sitä, miten päätös on toteutunut. Päätösten seurauksia arvioitaessa päädytään silti helposti kysymään sitä, oliko alkuperäiselle päätökselle asetettu päämäärä ylipäätään tavoiteltava tai mahdollinen. Rajanveto poliittisten arvovalintojen ja niiden hallinnollisen toteuttamisen välillä on vaikea. Suomen poliittista kulttuuria on kuvattu konsensushakuiseksi ja teknokraattiseksi, millä tarkoitetaan, että hyvän poliitikon ominaisuuksina korostuvat asiantuntijuus sekä tasa-arvoisuus – vahvoja ideologisia puheenvuoroja ja

henkilökohtaisuuksiin käyviä hyökkäyksiä ei arvosteta (Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen 2004, 50-51).

Eduskunnan ja ministeriöiden välinen vallan jakaminen poliittiseen ja ei-poliittiseen valtaan voi onnistua teoriassa, mutta on vaikeampaa käytännössä. Pollitt ym. (2004, 11 figure 1.1) hahmottavat julkisten organisaatioiden etäisyyttä poliittisesta ohjauksesta siten, että suorimmin poliittisessa ohjauksessa ovat ministeriöt, jonka jälkeen tulevat vain hieman etäämmällä ohjauksesta olevat virastot, kun taas kauimpana ohjauksesta ovat esimerkiksi kansalliset tarkastusviranomaiset, hallinnolliset tuomioistuimet sekä julkisessa omistuksessa olevat kaupalliset yritykset. Myöskään ministeriöiden alainen hallinto, kuten virastot tai julkisesti omistetut yritykset, eivät ole poliittisten vaikuttimien ulkopuolella. Esimerkiksi Ruotsissa, jossa virastot ovat tunnettuja riippumattomuudestaan, poliitikoilla on kuitenkin tapoja ohjata niitä, kuten poliittiset nimitykset, epäviralliset vaikutusverkot ja vuosittainen budjetointi, jossa määritellään mitä asioita valtio rahoittaa. Lisäksi ministeriöt ja virastot ovat tärkeässä asemassa politiikkapäätösten valmistelussa. (Pollitt ym. 2004, 9, 41).

Pollitt ym. (2004, 41-42) toteavat, ettei politiikan ja sen toimeenpanon hallinnollinen erottaminen toisistaan ole erityisen olennaista toimivalle hallintorakenteelle. Poliittiset tavoitteet ja niiden saavuttamisen edellyttämät keinot menevät helposti sekaisin keskenään jo poliittisen keskustelun tasolla. Ideaalimallissa voitaisiin ajatella, että poliitikot kommunikoivat tavoitteita, jotka ovat demokraattisen arvovalinnan ydin. Tämän jälkeen virkamiehet kehittävät keinoja, joilla nämä tavoitteet parhaiten saavutetaan. Keinoista toimeenpantaviksi valitaan ne, joilla poliittiset tavoitteet todennäköisimmin saavutetaan. Kuitenkin käytännössä poliitikot kommunikoivat sekä tavoitteita että keinoja. Esimerkiksi sosiaaliturvamallin tavoitteet ovat todennäköisesti suurella osalla puolueista varsin lähellä toisiaan: sosiaaliturvan tulisi taata sairauden, työkyvyttömyyden tai väliaikaisen työttömyyden ajaksi riittävä toimeentulo, muttei hankaloittaa työllistymistä. Mikäli tavoite ei olennaisesti erota poliittisia puolueita toisistaan, profiloituminen voi onnistua paremmin kannattamalla tiettyä keinoa, esimerkiksi perustuloa, yleistukea tai sosiaalitukien leikkauksia. Virkamiesten rooliksi voi tällöin jäädä tavoitteiden ja keinojen yhteensovittaminen keskenään.

2.4.1 Ministeriöiden rooli poliittisessa päätöksenteossa

Ministeriöissä poliittinen päätöksenteko ja hallinnollinen toimeenpano sekoittuvat käytännön työssä. Ministeriöiden rooli on määritelty perustuslaissa (68 §), jossa todetaan ministeriöiden vas-

taavan toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön päällikkönä on ministeri ja ministeriön toiminta on osa hallitusvaltaa⁶. Ministeriössä virkamiesvastuuta kantaa kansliapäällikkö.

Hallitusohjelma on keskeinen asiakirja poliittiselle päätöksenteolle ja juuri hallitusohjelman tavoitteet voitaisiin selkeimmin nähdä poliittisina arvovalintoina. Käytännössä hallitusohjelman työstämisessä hyödynnetään jo virkamiesvalmistelua, minkä voi nähdä edesauttavan päätösten onnistunutta toimeenpanoa. Riski esimerkiksi perustuslain vastaisuudelle on tärkeää havaita riittävän ajoissa. Lisäksi roolijakoon liittyy hallitusohjelmien kasvanut yksityiskohtaisuus, kuten tuodaan esiin tarkastuksessa hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välisestä suhteesta:

”Hallitusohjelma on hallituksen muodostavien puolueiden toimintasuunnitelma ja sopimus puolueiden yhteisistä tavoitteista ja toimenpiteistä sekä kilpailevien tavoitteiden yhteensovittamisesta hallituksessa. Hallinnon tehtävänä on toimeenpanna hallitusohjelma. Kun hallitukset ovat vuodesta 1983 lähtien pääsääntöisesti toimineet koko vaalikauden, hallitusohjelmien painoarvo on kasvanut. [...] [kilpailevien puolueiden] yhteistyön järjestämisen kannalta hallitusohjelma edustaa kilpailevien asialistojen yhteensovittamista, jossa jokaisella hallitukseen osallistuvalla puolueella on tarve saada itselle tärkeät tavoitteet kirjatuksi hallitusohjelmaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Yksityiskohtaisuutta lisää myös se, että hallitusohjelmaan kirjatut asiat pyritään toteuttamaan.” (VTV 2012c; 17-18)

Hallitusohjelmassa tehdyt poliittiset päätökset voivat jo valmiiksi sisältää sekä tavoitteet että niiden saavuttamisen edellyttämät keinot, mikä jättää toimeenpanokoneistolle hyvin vähän liikkumavaraa. Poliittinen ja hallinnollinen yhteistyö on jatkuvaa ja saumatonta, vaikka poliittinen päätöksentekijä kantaakin päätöksestä vastuun. Virkamiesten vastuu koskee sitä, että poliittisella päätöksentekijällä on ollut käytössään oikeaa ja ajantasaista tietoa päätöksenteon tueksi. Poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun roolien sekoittuminen nähdään tyypillisesti suurempana uhkana virkamiesvalmistelun riippumattomuudelle kuin poliitikkojen päätöksentekovapaudelle, mutta kumpaakin keskustelua käydään aika-ajoin.

Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen tehtävänjakoon ja rooleihin on kiinnitetty huomiota VTV:n tarkastuksissa. Vuoden 2013 vuosikertomuksessa (VTV 2013c, 12-13) todetaan, että ministereiden poliittisten esikuntien koon kasvu ja epäselvä rooli on tullut esille usein tuloksellisuustarkastusten ja finanssipolitiikan tarkastusten yhteydessä. Lisäksi todetaan, että poliittisen johtamisen

⁶ Vallan kolmijako sisältää lainsäädäntövallan (eduskunta), hallitusvallan (presidentti ja valtioneuvosto) sekä tuomiovallan (riippumattomat tuomioistuimet), perustuslain 3 §

ja virkamiesjohtamisen työnjako ja roolit sekä pelisäännöt olisi tarvetta kirkastaa uudelleen. Esimerkiksi nostetaan osinkoverouudistus, jonka valmistelussa keskeiset määritykset ja myös vaikutusarvioinnin rajausta ja esittämistä koskevat linjaukset tehtiin poliittisessa valmistelussa lyhyessä aikataulussa. Käytännössä vaikutusarvioinnille ja virkamiesvalmistelulle ei jäänyt näin juuri mahdollisuuksia. Valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota ministereiden esikuntien rooliin esimerkiksi mietinnöissä VaVM 6/2014 ja VaVM 9/2013. Valiokunta toteaa, että ministereiden esikuntien rooli ei saisi hämärtää virkamiesvastuulla tapahtuvaa virkamiesvalmistelua ja valmistelun yhteyttä ministeriin. Valiokunnan mukaan on syytä huolellisesti harkita valtiosihteeri- ja erityisavustajajärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja suuruutta, sekä tehostaa eduskunnan ja eduskuntaryhmien osallisuutta asioiden valmistelussa (VaVM 6/2014, 7).

Virkamiesten riippumattomuus ja ammattitaito ovat olennainen osa toimivaa hallintoa. Virkamiesten vastuu on kirjattu perustuslakiin (118§), jossa todetaan, että virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Lisäksi perustuslaissa todetaan, että esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Virkamieslaissa (750/1994) käsitellään pääosin virkasuhteeseen liittyviä kysymyksiä, mutta virkamiesten velvollisuuksista todetaan pykälässä 14, että ”virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.” Lisäksi pykälässä 15 todetaan, että ”Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.”

Virkavastuu ja mahdollisuus esittää eriävä mielipide päätökseen ovat keskeisiä elementtejä siinä, että virkamiesten asiantuntemuksen riippumattomuudesta ja eettisyydestä voidaan varmistua. Vastuu virkamiesten asiantuntemuksen hyödyntämisestä on kuitenkin poliittisella päätöksentekijällä, joka voi myös jossain määrin korvata virkamiesvalmistelua poliittisesti valittujen asiantuntijoiden valmistelutyöllä. Tähän mahdollisuuteen myös valtiovarainvaliokunta kiinnitti huomiota lausunnoissaan. Käytännössä erilaisten roolien riippumattomuutta turvaavan instituutiokulttuurin luominen on tasapainottelua erilaisten yksilöiden ja ryhmien intressien välillä, eikä ulkopuolelta voi helposti arvioida sitä miten hyvin eri rooleissa on valmistelun aikana voitu pitäytyä. Tilanne voi vaihdella jopa saman organisaation sisällä. Tarkastuksen näkökulmasta voidaan ajatella, ettei ole tarkoituksenmukaista etukäteen rajata vahvasti poliittisen ja hallinnollisen toiminnan rajoja, vaan pitää myös tämä näkökulma avoimena, kun tarkastushavaintoja tehdään.

2.4.2 Rakenteellinen ja institutionaalinen korruptio

Usein korruptiota ymmärretään rationaalisen päätöksentekijän mallissa, jossa yksilö pyrkii edistämään omaa etuaan, ja ratkaisuna nähdään usein kontrollin lisääminen, sanktiot ja valtaoikeuksien vähentäminen. Korruptiolla on kuitenkin moraalinen ja sosiaalinen ulottuvuus, jolloin kyseessä on usein yhden yksilön toimintaa huomattavasti laajemmasta, järjestelmään liittyvästä kysymyksestä. Vaikka suurin osa ihmisistä ajattelee tekevänsä eettisiä ratkaisuja, ihmisjoukot voivat yhteisellä sopimuksella hyväksyä epäeettisen toiminnan, jonka jälkeen yksilön on enää vaikea muuttaa tilannetta. Mitä useampi henkilö osallistuu epäeettiseen toimintaan, sitä helpompi heidän on moraalisesti oikeuttaa toimintansa itselleen. (OECD 2018, 7-8)

Sosiaalisesti hyväksyty mutta yhtä kaikki korruptiota edistävä toimintamalli voi olla myös osa kulttuuria tai lakia koko maan tasolla. Tällöin puhutaan institutionaalisesta korruptiosta. Demokraattisessa yhteiskunnassa kyse voi olla esimerkiksi äänioikeuteen liittyvästä eriarvoisuudesta. Riippuen ihmisen asuinpaikasta tai yhteiskunnallisesta asemasta, hänen mahdollisuutensa käydä äänestämässä tai äänen painoarvo vaalituloksessa voivat olla hyvin erilaiset. Kaikenlaiset valta- ja päätöksentekorakenteet ovat alttiita niin institutionaaliselle korruptiolle, jossa vallan ja päätöksenteon alkuasetelmat on rakennettu suosimaan tiettyjä ryhmiä, kuin väärinkäytölle rakenteen sisällä. Vaikka nämä rakenteet ovat välillä hyvin vaikeita nähdä, se ei tarkoita, että toiminta, jonka tavoitteena on läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden lisääminen, voisi huoletta rajata tämän tyyppiset kysymykset kategorisesti tarkastelun ulkopuolelle. Läpinäkyvyyden lisääminen ei yksistään riitä, vaan yhä enemmän tulisi kiinnittää huomiota myös julkisten päätöksenteon rakenteiden integriteettiin ja toimivuuteen. (OECD 2018) Yksi näkökulma on tarkastella päätöksentekoa kokonaisuutena, jonka tavoite on palvella kansalaisia, ilman että päätöksentekoa pyritään näennäisesti jakamaan arvopäätöksiin ja hallinnollisiin päätöksiin.

Korruptiossa on kysymys vallan ja vaikutusvallan väärinkäytöstä. Institutionaalinen korruptio on osa muuta korruptiota, mutta enemmän määritelmällisesti häilyvä, ääneen lausumaton toimintatapa. Institutionaalisella korruptiolla tarkoitetaan systeemistä ja strategista vaikutusta instituutioon, mikä voi olla laillista ja tietyssä tilanteessa yleisesti tai jopa eettisesti hyväksyttyä. Vaikutus heikentää pitkällä tähtäimellä instituution suorituskykyä ja kääntää instituution pois varsinaisesta tavoitteestaan sekä vähentää sen kykyä saavuttaa tavoitteensa. Rakenteellinen korruptio tarkoittaa vallan väärinkäyttöä ja rangaistusten puuttumista tilanteessa, jossa kansalaisosallistumisen vaikutus on poissa. Rakenteellinen korruptio on järjestelmille ja instituutioille tyyppinen korruption muoto. Rakenteel-

linen korruptio hyödyntää laillisissa rakenteissa olevia mahdollisuuksia, eikä selity yksinomaan korruptoituneiden yksilöiden teoilla. Rakenteellinen korruptio vääristää instituutioiden perustehtävää ja demokraattisen yhteiskunnan toimintaa, heikentää hyvää hallintotoimintaa ja horjuttaa yleistä luottamusta instituutioihin ja organisaatioihin. Heikosti tunnistettavana korruption muotona sen torjunta vaatii erityisiä toimenpiteitä. (Salminen 2015, 4, 10-23)

Yksi tapa määritellä institutionaalinen korruptio on tilanne, jossa poliitikot perustuvat päätöksensä hyvitykseen ja vastalahjoihin esimerkiksi uudelleen valintaa turvaamaan, sen sijaan että päätöksiä ohjaisi yhteinen etu. Puoluepoliittista vaikuttamista edustavat poliittiset virkanimitykset. Jos puoluepolitiikka ja puoluetaktikointi vaikuttavat räikeästi julkisen palvelun ja asiantuntijuuden sisältöön, ollaan korruptiivisen toiminnan rajoilla. Päätöksillä saavutetut edut eivät ole yksilöllisiä, kuten korruptiossa, vaan poliittisia. Tämä institutionaalinen korruptio vaikuttaa instituutioihin ja niiden rakenteisiin ja tavoitteisiin, ja viime kädessä koko demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Tämän tyyppiset toimintatavat eivät ole välttämättä lain vastaisia, eikä niiden tapahtumistakaan voida välttämättä yksiselitteisesti osoittaa, vaikka yleisesti tiedettäisiinkin, että toimintaa ohjaavat säännöt eivät vastaa yleistä etua. (Salminen 2015, 4, 10-23)

2.4.3 Poliitiikan tarkastaminen

Tarkastuksen rooli korruption valvonnassa on varsin selkeä: tarkastajan tulisi voida arvioida paitsi ilmeisiä väärinkäytöksiä niin myös harmaata aluetta, jossa puhutaan eettisestä toiminnasta, hyvästä hallintotavasta sekä ylläpitää oikeudenmukaista ja kestävästä hallintokulttuuria. Poliittisen päätöksentekojärjestelmän institutionaalinen tai rakenteellinen korruptio vähentää luottamusta valtaan ja viranomaisiin sekä laajenee koskemaan myös koko yhteiskuntaa ja sen arvovalintoja.

Vallankäyttöön liittyy useimmiten ja parhaimmillaan myös rajoitteita. Nämä rajoitteet voivat olla tarkoituksenmukaisia tai liiallisia. Esimerkiksi eduskunnan budjettivaltaa selvittäneessä tutkimuksessa todettiin (Tarkastusvaliokunta 2016), että aiemmat päätökset valtion taloudellisista vastuista sitovat tulevia eduskuntia. Lisäksi vuosien aikana on kehittynyt vähitellen poliittis-hallinnollisia budjettikäytäntöjä, jotka ovat siirtäneet valtaa toimenpanokoneistolle. Sekin on mahdollista, että valtaa ei haluta käyttää silloinkin, kun se olisi mahdollista: osin eduskunnan budjettivallan kaventuminen selittyy eduskunnan omalla passiivisuudella valtaoikeuksiensa käytössä. Vallankäytössä on kyse tasapainon etsimisestä. Poliittisen vallankäytön osalta Juhana Vartiainen osuvasti toteaa: ”[...] en tietenkään kannata sitä, että valistuneet asiantuntijat sanelisivat politiikan, mutta poliitikkojen ja

äänestäjien täytyy ainakin tietää, millaisia tyhmyyksiä he kannattavat ja tekevät.” (Uschanov & Vartiainen 2017; 99, 157)

Hallinnossa ja tarkastamisessa useimmiten pyritään ottamaan poliittiset päätökset annettuina, jotta voidaan välttää päätöksenteon sisältöön eli ”arvoihin” kohdistuva arviointi. Yksittäisten päätösten kohdalla tämän tyyppinen asetelma on varsin suoraviivainen muodostaa ja se muodostaakin suuren osan ulkoisen tarkastamisen lähtökohdista: otetaan päätös tai tavoite A, ja sitten selvitetään, onko tämä tavoite A toteutunut vai ei. Tässäkin tapauksessa on mahdollista tulla tulokseen, jossa havaitaan, että tavoite A oli lähtökohtaisesti huonosti muotoiltu tai mahdoton toteuttaa, mutta koska tarkastuksessa ei suoraan kysytty juuri tätä kysymystä, tarkastuksen tulkitaan kohdistuneen muualle kuin poliittiseen arvovalintaan ja samalla kannanottojenkin ajatellaan kohdistuvan muualle.

Finanssipolitiikan tarkastuksessa on menty tästä asetelmasta jo askel pidemmälle, ja kysytään, että onko päätös tai tavoite A tehty parhaan mahdollisen tiedon varassa. Lisäksi on mahdollista arvioida vielä keskeneräisiä päätöksiä. Tämä kysymyksenasettelu antaa laajemman näkökulman arvioida alkuperäisen päätöksen onnistumista ja sitä, mitkä olisivat olleet vaihtoehtoja tehdyille päätökselle. Vaihtoehdot voidaan useimmiten jo käsitellä valmisteluaineiston avulla.

Finanssipolitiikan tarkastuksissa on esitetty myös suoraan poliittista päätöksentekoa koskevia havaintoja. Esimerkki yhteisö- ja pääomaverotusta koskevasta tarkastuksesta (VTV 2014c):

”Kaiken kaikkiaan valmistelusta ei välittynyt kuva avoimesta ja läpinäkyvästä prosessista. Vero-osaston virkamiehet eivät saaneet selkeää signaalia veromuutoksen valmistelumateriaalin tekemiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että suuremmissa verouudistuksissa tulisi tehdä suhteellisen laajat selvitykset. Virkamiesten asiantuntemusta ei käytetty perusteellisten taustaselvitysten tekemiseen päätösten vaikutuksista, vaan heidän aikansa kului yksittäisten parametrimuutosten vaikutuslaskelmiin.”

Poliittisen ja virkamiesvalmistelun rajojen epäselvyys voidaan havaita myös tarkastusviraston antamien suositusten noudattamista seurattaessa. Suositusten ajatellaan sitovan virkamiehiä, muttei poliitikkoja. Käytännössä suosituksen toteuttaminen edellyttää usein myös poliittisen tason hyväksyntää. Finanssipolitiikan tarkastukset koskevat usein hallitusohjelman toimeenpanoa, sillä hallitus vastaa finanssipolitiikkaa koskevista linjauksista. Hallitusohjelman linjauksia koskevia suosituksia ei ole mahdollista antaa, vaikka käytännössä hallitusohjelman linjaukset ja päätöksenteon tietoperusta ovat ratkaisevassa asemassa toimeenpanon kannalta. Läpinäkyvyyttä voidaan siten lisätä vain hallitusohjelman muodostamaan rajaan asti.

3 FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSET TARKASTUSVIRASTOSSA 2008 -2016

3.1 Finanssipolitiikan tarkastus uutena tarkastuslajina

Finanssipolitiikan tarkastus aloitti omana tarkastuslajinaan tarkastusvirastossa vuonna 2012. Tarkastusta kohdennettiin finanssipolitiikkaan kuitenkin jo aiemmin, vuodesta 2007 alkaen. Finanssipolitiikkaan suuntautuneesta tarkastuksesta raportoitiin vuosien 2008 – 2012 osalta osana Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomusta eduskunnalle valtion varainhoitovuoden tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. Erilliskertomuksen luku 5 koski valtiontalouden kehysmenettelyä ja finanssipolitiikan raportointia. Tarkastus kohdentui finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustaan, valtiontalouden kehysten noudattamiseen sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. (VTV 2011a; 22; VTV 2013a; 22)

Haastatteluaineiston perusteella finanssipolitiikan tarkastuksen aloittamiseen vaikutti yhteiskunnallinen tilaus riippumattomalle arviointitiedolle finanssipolitiikan valmistelusta ja päätöksenteosta. Finanssipolitiikka ymmärrettiin niinä keinoina, joilla julkinen valta omien tulojen, menojen ja varallisuutensa kautta vaikuttaa kansantalouteen kokonaisuudessa, eli ei yksinomaan suhdannepolitiikkana, vaan kattaen pidemmän aikavälin kestävyuden, julkisen talouden koon suhteessa kansantalouteen, menojen sisäisen painotuksen ja vaikutukset talouskasvuun sekä yksilöitten ja yritysten hyvinvointiin. Taustalla oli vastuullistamisen vaje, jossa finanssipolitiikan alueella vallankäyttöä ei valvottu. Valtiontalouden tarkastusvirastossa nähtiin myös oman toiminnan kehittämisen kannalta keskeisenä tarkastella julkista taloutta entistä kokonaisvaltaisemmin.

Vuonna 2010 julkaistussa 2007 – 2012 strategian päivityksessä finanssipolitiikan tarkastus tuodaan esiin omana teema-alueenaan. Teema-alueita on yhteensä 7 ja ne edustavat sellaisia aiheita, joille tarkastusvirasto kohdentaa erityisesti tuloksellisuustarkastusta ja raportoi vuosittain eduskunnalle. Finanssipolitiikkaa käsittelee alue ”Luotettavaan tietoon perustuva finanssipolitiikka ja sen osana vero- ja maksupolitiikka”. Teema-alueella arvioidaan finanssipolitiikan välineiden toimivuutta ja käytetyn tietoperustan riittävyttä. Raportointi erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta koskee erityisesti teemoja kehysmenettelyn toimivuus ja veropolitiikan vaikuttavuus. Teema-alueelle on määritelty seuraavat pääkysymykset:

- finanssipolitiikan välineiden toimivuus. Ovatko finanssipolitiikan ohjaus- ja hallintavälineet, erityisesti kehysmenettely ja talousarviomenettely, toimivia?
- finanssipolitiikan tietoperusteiden riittävyys. Onko finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ollut riittävä? Onko finanssipolitiikan toteutuksesta ja tuloksista raportoitu riittävästi?
- veropolitiikan tuloksellisuus. miten onnistunutta veropolitiikka on ollut finanssipolitiikan näkökulmasta ja substanssitoiminnan ohjauksen näkökulmasta?
- maksupolitiikan tuloksellisuus. Ovatko valtion maksupolitiikan tavoitteet saavutettu?

(VTV 2010a; 22-23)

Vuonna 2011 julkaistiin erilliskertomuksena teemaraportti kehysmenettelystä, jossa yhdistettiin useiden hankkeiden tuloksia. Näitä olivat finanssipolitiikan valmistelun tietoperustan koko vaalikauden ajan vuosittain jatkuva tarkastus, suoraan erilliskertomusta varten tehdyt tarkastustoimenpiteet, teemaan liittyvistä aiheista tehdyt tuloksellisuustarkastukset sekä ulkoiset tutkimushankkeet Etlan ja Tampereen yliopiston kanssa. Raportin julkaisua perustellaan tarkastusviraston strategiassa määritellyllä päätöksellä osoittaa tarkastusta finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustaan sekä finanssipolitiikan hallintavälineiden ja siten valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuuteen ja vaikutuksiin. Erilliskertomukseen on määritelty yksityiskohtaisesti, milloin tarkastusta on tehty tilintarkastuksen ja milloin tuloksellisuustarkastuksen menetelmillä ja ohjeilla. Teemaraportin päätavoitteena on arvioida kehysmenettelyn vaikuttavuutta ja toimivuutta finanssipolitiikan välineenä, eli saavutettiin vaalikaudella 2007–2010 valtiontalouden kehysmenettelylle asetetut tavoitteet ja oliko kehysmenettely läpinäkyvää ja avointa. Raportissa annettiin 12 kannanottoa, jotka ovat yleisluontoisia ja kohdentuvat eri alueille, joten niitä tuskin voidaan pitää sitovina suosituksina. (VTV 2011b, 15-16, 21, 32-37, 200-210)

Raportissa otetaan esiin myös finanssipolitiikan ja tarkastuksen suhde:

”Laajasta yhteiskunnallisesta merkityksestään huolimatta finanssipolitiikka ei siihen kohdistuvan tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden valtiosääntöisten periaatteiden osalta poikkea muista yhteiskuntapolitiikan sektoreista. Finanssipoliittisen valmistelun tulee täyttää hyvän hallinnon periaatteiden mukaiset vaatimukset. Finanssipolitiikan sääntöjen soveltamisen tulee olla avointa ja finanssipolitiikan vaikutuksista tulee esittää oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittinen valmistelu ja sen tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskeva raportointi eivät Suomessa ole aikaisemmin olleet riittävästi ulkoisen arvioinnin ja tarkastuksen kohteena.” (VTV 2011b, 15)

3.1.1 Finanssipolitiikan tarkastuksen organisointi

Finanssipolitiikan tarkastuksen organisoinnissa, johtamisessa ja henkilöstössä on tapahtunut useita muutoksia vuosina 2008 – 2016. Finanssipolitiikkaan suunnattu tarkastus käynnistyi vuonna 2007 työryhmässä, jossa tehtiin yhteistyötä tilintarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen välillä. Yhteistyön tuloksia raportoitiin osana erilliskertomuksen lukua 5 ja lisäksi toteutettiin teematarkastus valtiontaloudenkehysmenettelystä vuonna 2011. Haastatteluaineistosta käy ilmi, ettei finanssipolitiikan tarkastustoiminnan aloittaminen saanut koko organisaation selkeää tukea, vaan sen nähtiin kilpailevan muutoinkin niukoista resursseista. Sisäinen paine kyseenalaistaa toiminta oli todennäköisesti suurempi kuin ulkoinen, vaikka välillä myös ulkopuolelta kyseenalaistettiin tarkastusmandaatti finanssipolitiikan alueelle.

Vuonna 2011 finanssipolitiikan tarkastus eriytyi omaksi toiminnokseen osaksi pääjohtajan esikuntana toiminutta finanssipolitiikan tarkastuksen ja johdon tuen yksikköä, ja toimintoon nimitettiin esimies ja henkilöstö. (VTV 2014d) Ensimmäisiä finanssipolitiikan tarkastajia rekrytoitiin vuonna 2012. Vuonna 2013 perustettiin finanssipolitiikan valvonta, jonka jälkeen finanssipolitiikan tarkastus ja valvonta toimivat samassa yksikössä yhteisillä resursseilla ja johdolla varsin suoraan pääjohtajan alaisuudessa. Vuoden 2016 aikana käynnistyivät uudistukset, joissa ensin finanssipolitiikan tarkastuksen henkilöstö ja myöhemmin finanssipolitiikan valvonnan henkilöstö siirtyivät osaksi tuloksellisuustarkastuksen yksikköä. Samalla finanssipolitiikan tarkastus siirtyi tuloksellisuustarkastuksen johdon ja tarkastusprosessin alaisuuteen, kun taas valvonta jatkoi toimintaansa hieman erillään tarkastuksen prosesseista. Finanssipolitiikan tarkastuksen resursointi on ollut niukkaa, ja tarkastajien määrä on vaihdellut yhdestä noin kolmeen henkilöön. Finanssipolitiikan tarkastuksen johtamisvastuu on myös vaihdellut. Alussa toimintaa on johtanut pääjohtaja, johdon tuen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikössä toimintaa johti esikuntapäällikkö/ylijohtaja tai finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, ja tuloksellisuustarkastuksen yksikköön siirtymisen jälkeen johtamisvastuu on ollut jaettu pääjohtajan, yksikön päällikön ja ryhmäpäällikön kesken. Julkaistujen kertomusten ohjausvastuu on ollut tyypillisesti finanssipolitiikan laatukoordinaattorilla tai finanssipolitiikan tarkastuspäälliköllä ja kerran finanssipolitiikan valvonnan johtavalla ekonomistilla. Poikkeuksena on kokonaistasetta koskenut tarkastus, jossa ohjausvastuussa oli tuloksellisuustarkastuspäällikkö. Kaksi viimeksi julkaistua tarkastusta on lisäksi kuulunut tuloksellisuustarkastuksen laadunvalvonnan piiriin. Finanssipolitiikan tarkastuksen henkilöstö on vaihtunut huomattavasti tiheämmin kuin tarkastusviraston muu henkilöstö. Useat tarkastajat ovat toteuttaneet yhden tai kaksi tarkastusta ennen pysyvää

siirtymistä muihin tehtäviin. Vaihtuvuus on todennäköisesti heikentänyt edellytyksiä kehittää toimintaa. Osasyys vaihtuvuudelle on tunnistettu se, että ennen toiminnan vakiintumista tarjottiin pääosin määräaikaista virkoja. Rekrytoinnit kohdistuivat pääosin ekonomisteihin, joiden työmarkkina-asema on erittäin hyvä. Siten työntekijöiden mahdollisuudet vaihtaa työtä esimerkiksi määräaikaisuuden lopun hämmöittäessä olivat erinomaiset. Ekonomistit tulivat jo olemassa olevaan henkilöstöjohtamisen ympäristöön, jossa ei kenties ollut aiemmin korostunut tarve kilpailla työntekijöistä. Muiden henkilöstöryhmien osalta vaihtuvuus on ollut tarkastusvirastossa hyvin pientä. Vaihtuvuuteen ovat voineet vaikuttaa myös muut tekijät koskien työn johtamista ja sisältöä. Virkamiestyö on usein hierarkkista ja ylhäältä ohjattua, mitä on sovellettu myös tarkastusvirastossa, vaikka siellä olisi mahdollisuus hyödyntää myös muun tyyppisiä johtamismalleja. Tämä on voinut heikentää edellytyksiä kehittää uutta toimintaa alhaalta ylöspäin, mikä olisi ollut keskeistä sen riskin minimoimiseksi, etteivät vaihdokset esimerkiksi johtohenkilöstössä muuttaisi toiminnan linjaa olennaisesti. Myös asiantuntijoiden näkökulmasta mahdollisuus vaikuttaa työn sisältöön ja kehittää toimintaa eteenpäin on tärkeää.

Uuden toiminnan kehittämiseksi olisi keskeistä kyetä tuomaan myös uusi osaaminen mahdollisimman laajaan käyttöön. Instituutioteorian mukaan tämä voi olla vaikeaa, mikäli uusi toiminta toteutetaan samoilla malleilla kuin jo olemassa oleva toiminta. Finanssipolitiikan tarkastuksessa on välillä haettu selkeämmin omaa toimintamallia ja linjaa, ja välillä toimintaa on yhtenäistetty tuloksellisuustarkastuksen kanssa. Usein toistuvat organisointitavan muutokset ovat voineet jättää selkeän kehittämissuunnan puutteelliseksi, erityisesti kun aika omana toimintona jäi varsin lyhyeksi, ja sitä seurasi toiminnan yhdenmukaistaminen tuloksellisuustarkastuksen kanssa.

Instituutioteorian mukaan on mahdollista, että finanssipolitiikan tarkastus olisi yhdenmukaistamisen seurauksena voinut yhtä lailla muuttaa tuloksellisuustarkastukselle asetettuja tavoitteita ja vaatimuksia. Mikäli finanssipolitiikan tarkastuksella on pyritty vastaamaan olemassa olevaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen tarkastella taloutta kokonaisuutena ja ennakoida valtiontaloudelle ja veronmaksajille tulevia riskejä, samaan tarpeeseen voitaisiin vastata myös tuloksellisuustarkastuksella. Tämä voisi tarkoittaa, että tuloksellisuustarkastuksissa näkyisi kehittäviä elementtejä, joissa katsotaan suurempia kokonaisuuksia ja ennakoitaan tulevia muutoksia ja riskejä. Tämän suuntaista kehitystä voidaan hieman havaitakin, esimerkiksi vuonna 2017 julkaistussa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa yritysten investointien edistämisestä (VTV 2017). Yleisemminkin valtion- ja kansantalouden riskianalyysin ja kertomusuudistuksen kautta myös tuloksellisuustarkastus on muuttanut toimintaansa kohti laajempia ja ajankohtaisempia aihevalintoja sekä nopeampitahtista ja suppeampaa raportointia.

3.2 Finanssipolitiikan tarkastusmandaatti tarkastusvirastossa

Tarkastusvaliokunta ja tarkastusvirasto toimivat saman tyyppisellä perustuslaillisella mandaatilla, joka koskee valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista, mutta kuitenkin sillä erolla että tarkastusvaliokunnan tehtävä on valvoa ja tarkastusviraston tehtävä on tarkastaa.⁷

Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Laissa valtionalouden tarkastusvirastosta (676/2000) mandaattia selvennetään käymällä läpi ne instituutiot, joita tarkastusoikeus koskee. Tarkastusvirastolla on yleisesti ottaen oikeus saada tietoja valtion varojen käytöstä riippumatta lopullisen käyttäjän asemasta ja lisäksi valtion vastuulla olevien muille kuuluvien varojen käytöstä.

Valtion taloudenhoidon laillisuuden ja valtion talousarvion noudattamisen vaatimukseen vastataan pääosin laillisuustarkastuksella ja tilintarkastuksella. Valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan tuloksellisuustarkastuksessa, mutta myös finanssipolitiikan tarkastuksella ja tilintarkastuksella voidaan nähdä siinä rooli. Tarkoituksenmukaisuus voidaan ajatella käsitteenä suppeasti, jolloin arviointi kohdistuu esimerkiksi tietyssä varojen myöntämispäätöksessä ilmaistun tarkoituksen mukaisuuden tarkastamiseen. Tarkoituksenmukaisuus voidaan käsittää myös laajemmin ilmaisemaan valtion kokonaistalouden näkökulman tarkoituksenmukaisuutta tai veronmaksajan intressissä olevaa tarkoituksenmukaisuutta, jolloin sen kriteereinä olisivat yleiset vaatimukset taloudellisuudesta, tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta (economy, efficiency ja effectiveness). Tarkastusviraston toiminnassa korostuu budjetin menoeriin kohdistuva tarkastus.

Yksi tapa lähestyä mandaattia on katsoa, miten tarkastusvaliokunta on tulkinnut vastaavan valvontamandaattinsa. Tarkastusvaliokunnalla on "*oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia*" (Eduskunta 2017). Tarkastusvaliokunta on käyttänyt oikeuttaan nostaakseen esiin merkittäviä kysymyksiä ja lisätäkseen tietoa niistä tutkimushankkeita rahoittamalla. Esimerkkejä tutkimusten aiheista ovat eduskunnan budjettivalta, harmaa talous, nuorten syrjäytyminen, rakennusten kosteus- ja homeongelmat sekä meneillään oleva tutkimus asuntopolitiikan kehittämis-kohteista. Tarkastusvaliokunta vaikuttaa tulkinneen mandaattinsa laajasti, niin että finanssipolitiikka

⁷ Perustuslain 90 § toteaa valtionalouden valvonnasta ja tarkastuksesta seuraavaa:

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto.

näyttäytyy yhtenä osa-alueena talouspolitiikasta, eli yleisemmin talouteen ja yhteiskuntaan vaikuttavista kysymyksistä ja tekijöistä.

Fipo-lain (869/2012) myötä tarkastusviraston tehtäväkenttä laajeni valvomaan kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Ei ole yksiselitteistä, että muutos olisi vaikuttanut keskeisesti tarkastusviraston mandaattiin, mutta se velvoitti raportoimaan eduskunnalle lain noudattamisesta sekä mikäli laissa asetettuja tavoitteita ei noudateta, lausumaan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa parantavien toimenpiteiden riittävydestä.

Tarkastusviraston mandaatin tulkintaa voidaan lähestyä siitä näkökulmasta, että rajaako mandaatti selkeästi pois tietyn tarkastuskohteen tai tarkastusasetelman. Siitä näkökulmasta on selkeää, että tarkastusten tulee sisältää kytkös valtion rahoitukseen. Tämä toteutuu finanssipolitiikan kohdalla, jossa päätöksenteko jo lähtökohtaisesti useimmiten kytkeytyy valtion talousarvioon, ja erilaisten päätösten vaikutukset ulottuvat myös valtion budjettiin.

3.3 Finanssipolitiikan tarkastuksen kohdentuminen ja aihevalinnat

Ensimmäiset finanssipolitiikan tarkastuksen nimellä ja ohjeilla tehdyt kolme tarkastusta valmistuivat vuonna 2012. Ensimmäisissä julkaistuissa tarkastuksissa on varsin perusteellisesti kuvattu sitä, mitä tarkastus koskee ja miksi kyseiseen tarkastukseen on päätetty ryhtyä. Myöhemmissä finanssipolitiikan tarkastuksissa aihevalintaa perustellaan suppeammin. Tätä eroa jossain määrin selittää samana ajankohtana tarkastusvirastossa tehdyt uudistukset tarkastuksen prosessiin ja raportointiin.

Tarkastusten kohdentaminen perustuen valtion ja kansantalouden riskianalyysiin (VTV 2015b) aloitettiin vuonna 2015, jolloin tarkastusaiheen valinnan perustelut siirtyivät selkeämmin osaksi tarkastussuunnitteluprosessia. Kertomuksiin riitti tieto siitä, että aihe oli päätetty toteuttaa.

Tarkastusten sisältö on muuttunut varsin yksityiskohtaisesta taustoittavasta ja kuvailevasta tekstistä kohti lyhyempää tarkastettavan asian kuvausta ja suurempaa keskittymistä tarkastuksen havaintoihin ja tuloksiin. Lisäksi tarkastuskertomusten rakennetta uudistettiin vaiheittain niin, että vuonna 2015 julkaistu Valtion kokonaistase –tarkastus on toteutettu ensimmäisenä finanssipolitiikan tarkastuksena uuden raportointiohjeen mukaan. Uudistuksessa lyhennettiin tarkastuskertomusten pituutta, siirrettiin kannanotot ja suositukset kertomuksen alkuun ja ylipäättään keskityttiin selkeämmin raportoimaan suoraan tarkastushavainnoista ilman pitkää aiheen taustoitusta. Tämä vaikuttaa vähentäneen toistoa ja selkeyttäneen kertomuksen viestin löytymistä.

Ensimmäisiä rahoitusvakauserjestelyihin kohdennettuja finanssipolitiikan tarkastuksia kuvataan tietoperustan näkökulmasta, jolloin korostetaan eduskunnan finanssivallan käyttöä ja päätöksenteon, sekä yleisemmin demokratian toimivuutta. Kuvauksessa tuodaan esille budjettiriski, eli mahdollisuus että tarkastuksen kohteena olleista vastuista syntyy negatiivisia vaikutuksia valtiontaloudelle. Menetelmissä ja kriteereissä on piirteitä laillisuus- ja tilintarkastuksesta, sillä niissä korostuvat tilintarkastuksen standardit ja oikeudellinen arviointi. Tarkastuksen mandaattina mainitaan perustuslain 90 § ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §, ja erikseen korostetaan, ettei tarkastus kohdennu rahoitusvakauservälineiden toimintaan. Myös kehysmenettelyä koskevassa tarkastuksessa korostuu tietoperustan näkökulma, mutta lisäksi viitataan myös ”finanssipolitiikan välineiden toimivuuteen finanssipolitiikan allokaatiotehtävän kautta” (VTV 2012c, 13). Tarkastus kohdentuu prosessiin, jolla koordinoidaan yhteistyötä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön sekä sektoriministeriöiden välillä, kun tehdään talousarviossa useaa ministeriötä koskevia uudelleenkohdennuksia.

Vuonna 2013 valmistuneen rakenteellista jäämää koskeneen tarkastuksen kohdalla viitataan tarkastusviraston rooliin fipo-lain (869/2012) mukaisena finanssipolitiikan valvojana. Aiheen valintaa perustellaan eduskunnan finanssivallalla ja päätöksenteon tietoperustalla. Laskelman toistamisella lisätään ymmärrystä rakenteellisen jäämän määräytymisperiaatteista. Lisäksi tarkastuksessa käsiteltiin sitä, miten finanssikriisi voi vaikuttaa potentiaalisen tuotannon kehitykseen. Verotusta koskevien tarkastusten kohdalla tarkastusta perusteltiin sen selvittämiseksi, onko päätöksentekijöille annettu oikea ja riittävä kuva ja onko tietoperusta avointa ja läpinäkyvää. Lisäksi verojärjestelmän kokonaisuutta koskeneessa tarkastuksessa arvioitiin päätöksenteon linjaa, eli ovatko tehdyt päätökset toteutuneet ja olleet johdonmukaisia. Avoimen ja läpinäkyvän tietoperustan todetaan lisäävän finanssipolitiikan uskottavuutta. Tarkastus kohdentuu taloudellisten vaikutusten arviointeihin sekä niiden valmisteluun, ja tavoitteena on tuottaa kummastakin tietoa läpinäkyvyyden näkökulmasta.

Vuoden 2015 jälkeen tehtyjen tarkastusten kohdalla ei kuvata finanssipolitiikan tarkastuksen tehtävää kovinkaan yksityiskohtaisesti. Kokonaistasetta koskevaa tarkastusta kuvataan prosessinäkökulmasta, jolloin arvioidaan kokonaistaseeseen liittyvää kehitystyötä. Tavoitteena on selvittää, millaisia haasteita kokonaistaseen käyttöönottoon liittyy. Kytkös finanssipolitiikkaan tulee kokonaisuuden näkökulmasta ja tietoperustan parantumisesta, mikäli valtion taloudellinen asema voitaisiin aiempaa läpinäkyvämmiin kuvata. Prosessinäkökulmaa arvioidaan myös makroennusteisiin liittyvässä tarkastuksessa, jonka yhtenä tavoitteena oli varmistua ennustetoiminnan riippumattomuudesta. Lisäksi mukana oli tietoperustan oikeellisuuden näkökulma, eli antavatko ennusteet oikean ja riittävän kuvan päätöksenteon pohjaksi.

Tarkastuskohteena on ollut pääosin valtiovarainministeriö. Lisäksi materiaalia tai haastatteluja on voitu pyytää erityisesti valtioneuvoston kansliasta ja valtiokonttorista.

3.3.1 Tarkastusaiheiden kytkeä finanssipolitiikkaan

Finanssipolitiikan tarkastuksen kohteena on ollut valtiontalouden kehysmenettely, veropolitiikka, finanssipolitiikan tietoperusta (ennusteet, rakenteellinen jäämä, kokonaistase) sekä rahoitusvakaussjärjestelyt eli pääsääntöisesti hallituksen erilaiset välineet finanssipolitiikan toteuttamiselle. Finanssipolitiikan tavoitteiksi tunnistettiin aiemmassa luvussa lyhyen aikavälin vakaus, eli suhdannepolitiikka, sekä pidemmän aikavälin vakauspolitiikka, sekä mahdollisesti allokaatio- ja kasvupolitiikka.

Rahoitusvakaussjärjestelyjen suhdetta finanssipolitiikkaan kuvataan viittaamalla valtion vastuusitoumusten budjettivaikutuksiin ja eduskunnan finanssivallankäytön edellyttämään oikeaan tietoon vastuiden määrästä. Esiin nostetaan myös finanssikriisin jälkeinen julkisten talouksien rahoitusongelma, riskienhallinnan makrotaloudellinen viitekehys sekä Euroopan unionin talouspolitiikan koordinaatio. Tämä viittaisi selkeästi talouden pitkän aikavälin vakauteen ja siihen kohdistuviin riskeihin.

Kehysmenettelyä koskeneessa tarkastuksessa kytkös finanssipolitiikkaan kirjoitetaan suoraan auki julkisen talouden kestävyuden turvaamisena sekä yhteiskuntapolitiikan harjoittamisena kustannustehokkaalla tavalla. Esiin on nostettu kehysmenettelyn käyttö ensisijaisesti talouden vakauttamistehtävän välineenä, ja tarkastuksessa tuodaan esiin siinä tehtävässä onnistuminen, sillä valtion kehykseen kuuluvien menojen kasvun hillinnässä on onnistuttu. Toisaalta mainitaan, ettei kehys ole turvannut julkisen talouden kestävyyttä, eikä allokaatiotehtävässä ole onnistuttu siinä mielessä, että hallitusohjelmaan liittyvät uudelleenkohdennukset kehyksen sisällä ovat jääneet vähäisiksi.

Rakenteellista jäämää koskeva tarkastus kytkeytyy finanssipolitiikkaan sitä kautta, että se on keskeinen suure finanssipolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa. Suomi on sitoutunut keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, jossa on keskeisessä asemassa rakenteellisen jäämän taso. Tarkastuksessa käsitellään myös rakenteellisen jäämän tietosisältöä ja soveltuvuutta finanssipolitiikan mittariksi. Kokonaistasetta koskevassa tarkastuksessa viitataan siihen, että vastuullinen julkisen talouden hoito ja luotettava raportointi taloudellisesta asemasta on eurokriisin myötä korostunut. Finanssipolitiikan päätöksenteon läpinäkyvyyden ja riskien tunnistamisen kannalta tietopohja on keskeisessä asemassa. Tämä asetelma tietopohjasta toistuu myös makroennusteiden tarkastuksessa. Tietopohjan luotettavuutta ja kattavuutta koskevat tarkastusaiheet voidaan kytkeä osaksi vakauspolitiikkaa ja kysymystä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä.

Verotukseen kohdistuneissa tarkastuksissa tuodaan esille perusteita verotuksen muutoksille, jotka ovat olleet pääsääntöisesti fiskaalisia, eli tavoitteena on ollut kerätä valtiolle lisätuloja. Muutoksilla on voinut olla muitakin tavoitteita, kuten kulutuskäyttäytymisen muutos. Toinen näkökulma on verotuksen kokonaisuus ja sen painopisteen muutokset. Verotus on osa finanssipolitiikan työkaluja, kun muutosten kokonaisvaikutus huomioidaan, ja sillä voidaan niin edistää taloudellista aktiviteettia kuin aiheuttaa tehokkuustappioita talouteen. Siten verotukseen voidaan arvioida liittyvän tavoitteita sekä vakauspoltiikan että kasvupolitiikan näkökulmasta, ja näitä elementtejä on tuotu esiin myös tarkastuskertomuksissa.

3.4 Finanssipolitiikan tarkastuksen menetelmät, aineistot ja kriteerit

Finanssipolitiikan tarkastuksen pääasiallinen menetelmä on ollut aineiston analyysi ja haastattelut, mikä mainittiin kahdeksassa tarkastuskertomuksessa yhdeksästä. Rakenteellista jäämää koskevassa tarkastuksessa ei mainita, että tarkastuksessa olisi perehdytty asiakirja-aineistoihin tai toteutettu haastatteluita. Muita menetelmiä esiintyy pääasiallisesti yksittäistapauksina, kuten:

- laskennan toistaminen, 3 tarkastusta (rakenteellinen jäämä, Euroopan rahoitusvakaussjärjestelyiden vastuita koskevat tiedot, taloudellisten vaikutusten arvioinnit välillisessä verotuksessa)
- järjestelmän tai kokonaisuuden arviointi käyttäen soveltuvaa teoriakehikkoa, 2 tarkastusta (välillinen verotus, verojärjestelmän kokonaisuus)
- mallinnus, eli eri mallien antaman tiedon vertailu ja mallin soveltuvuuden arviointi, 1 tarkastus (yhteistyö Etlan ja VATT:n kanssa VATTAGE-mallin arviointiin sen soveltuvuudesta työkaluksi yhteisveroasteen laskun mallinnukseen)
- tilastollinen analyysi, 1 tarkastus (makroennusteiden luotettavuus)
- tilinpäätösanalyysi, 1 tarkastus (kokonaistase)
- laskelman tuottaminen, 1 tarkastus (kokonaistase: yhteenveto valtion varoista, veloista ja nettovarallisuudesta)

Pääosa tarkastusaineistosta on asiakirja-aineistoa ja se on tuotettu tarkastuskohteessa. Aineistossa korostuu erityisesti hallitusohjelma sekä hallituksen esitykset ja muu julkisesti tarjolla olevaa tietoa, kuten julkisen talouden suunnitelma, valtion kehyspäätökset, talousarviot ja tilinpäätökset. Mukana on myös erilaisia sopimuksia, laina- ja takauspäätöksiä, kokousraportteja, U-kirjelmia, E-kirjeitä

sekä hallituksen tiedonantoja. Lisäksi on käsitelty epävirallista valmisteluaineistoa, kuten ministeriöiden sisäisiä muistioita ja tausta-aineistoa. Mukana on myös erilaisia laskelmia ja taloudellisten vaikutusten arviointeja.

Muuta kuin tarkastuskohteen pääosin tilastollista aineistoa on haettu Tilastokeskukselta, OECD:ltä, Eurostatilta, ETLAn tietokannoista, IMF:ltä ja EU komissiolta. Lisäksi on käyty läpi koti- ja ulkomaisia taloudellisia katsauksia ja akateemista kirjallisuutta.

Tarkastuskriteereiden tulisi toimia objektiivisina vertailukohtina todellisuudelle, jotta saadaan muodostettua kuva siitä, millä osa-alueilla ja miten parhaasta mahdollisesta tilanteesta poiketaan. Finanssipolitiikan tarkastuksen kriteereinä korostuvat oikea ja riittävä kuva päätöksentekoa varten sekä päätöksenteon tietoperustan avoimuus ja läpinäkyvyys. Näiden kriteereiden valintaa perustellaan finanssipolitiikan uskottavuuden lisäämisellä (VTV 2014c, 11). Muutoin kriteereinä ovat toimineet tilintarkastuksen standardit, joita on käytetty arvioimaan raportoinnin läpinäkyvyyttä erityisesti ensimmäisissä finanssipolitiikan tarkastuksissa. Lisäksi yksittäisissä tarkastuksissa on ollut niiden kohteen kannalta olennaisia kriteereitä. Hieman yhdisteltynä finanssipolitiikan tarkastuksen kriteerit ovat olleet seuraavanlaisia:

- standardit ja niiden raportointisuositukset (IFRS, IPSAS), 3 tarkastusta
- **päätöksenteon tietoperustan avoimuus ja läpinäkyvyys**, 6 tarkastusta
 - o IMF Fiscal Transparency Evaluation
 - o budjettikehysdirektiivi
 - o OECD:n talousarvion läpinäkyvyyttä koskevat parhaat käytännöt
- **oikea ja riittävä kuva** tai oikeat ja riittävät tiedot, 4 tarkastusta
 - o oikeusministeriön ohje vaikutusarvioinnista vuodelta 2007
 - o tietopohjan luotettavuus, kattavuus, olennaisuus, ajantasaisuus, merkityksellisyys ja oikeellisuus - sekä oikea kokonaiskuva– demokratian toimivuus
 - o perustuslaki, valtioneuvoston ohjeet
- talousarvio- ja kehysehdotukset, 1 tarkastus
- ovatko laskelmat teknisesti oikeita, loogisia, oletuksiltaan mielekkäitä ja riittävästi dokumentoituja, 1 tarkastus
- kokonaisuuden huomiointi, toiminnan kehittäminen, 2 tarkastusta
 - o KOKKA hankkeen suositukset
 - o sektorirajat ylittävien tavoitteiden huomioiminen,
- EU komission laskelma rakenteellisesta jäämästä, 1 tarkastus

- ennusteiden tilastollinen harhattomuus ja tarkkuus sekä toiminnan riippumattomuus, 1 tarkastus
- veroteoria, 3 tarkastusta
 - o verojärjestelmää tulee tarkastella ja kehittää kokonaisuutena
 - o verojärjestelmän tulee olla neutraali
 - o hyvä verojärjestelmä on yksinkertainen
 - o verojärjestelmä on tehokas

Yleisesti näyttää siltä, että finanssipolitiikan tarkastuksen kriteereiksi on vähitellen vakiintunut päätöksenteon tietoperustan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tiedon oikeellisuutta korostavat kriteerit. Mukana kriteeristöissä on ollut myös taloustieteen teorian tutkimus, jota on sovellettu kolmessa verojärjestelmää koskeneessa tarkastuksessa. Valtiovarainministeriö on ottanut välillistä verotusta koskevan tarkastuksen yhteydessä kantaa siihen, voidaanko veroteoriaa käyttää tarkastuksen kriteerinä. Tällöin tarkastusvirasto vastasi seuraavasti:

”Valtiovarainministeriön lausunnossa tuodaan esille, että tarkastuksen kriteerinä ollut toteutettujen veromuutosten vertaaminen veroteorian suosituksiin ei sovi tarkastustoiminnan kriteeriksi. Palautteen mukaan poliittisen tason päätökset eivät ole välttämättä vero-osaston ekonomistien suositusten mukaisia, jolloin virkamiehiä ei voida niistä vastuuttaa. Tarkastusvirasto pitää tätä valtiovarainministeriön havaintoa oikeana. Tässä tarkastuksessa tarkastuksen kohteena ei ole kuitenkaan vain valtiovarainministeriö, vaan myös veromuutoksiin liittyvä päätöksenteko. Veropolitiikan linjasta ovat vastuussa poliittiset päätöksentekijät, eivät virkamiehet. Toisaalta tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön vastuulla on tehdä näkyväksi poliittikkapäätösten mahdolliset puutteet ja riskit. Virkamiestason verovalmistelua ja toisaalta poliittisen päätöksenteon välistä suhdetta tullaan käsittelemään tarkemmin tarkastusviraston verotuksen kokonaisuutta koskevassa tarkastuksessa.” (VTV 2014b, 9)

3.5 Havainnot ja suositukset

Finanssipolitiikan tarkastusten keskeisimmät kysymykset, havainnot ja suositukset on pääpiirteissään esitetty Taulukossa 1.

Taulukko 1. Finanssipolitiikan tarkastuksen keskeiset havainnot ja suositukset (Haltia, Sainio & Salmi 2017)

Tarkastus	Pääkysymykset	Keskeiset havainnot/johtopäätökset	Keskeiset suositukset
Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä (2012)	Onko eduskunnalle annettu oikeaa, luotettavaa, ajantasaista ja riittävää tietoa Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä?	Valtiovarainministeriön tarjoamat tiedot ovat olennaisilta osin oikeita. Suomen kokonaisvastuita ja riskejä ei kuitenkaan kerätä yhteen dokumenttiin.	Valtiovarainministeriön tulisi tuottaa kokonaisvaltaisempaa tietoa riskeistä ja vastuista. Valtiovarainministeriön tulisi vahvistaa laadunvarmistusta ja sisäisiä kontrolleja.
Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset – vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöksessä (2012)	Sisältääkö valtion tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan vastuista, sekä riskeistä niiden toteutumiselle?	Pelkkä numeerinen tieto ei ole riittävää antamaan oikeaa ja riittävää kuvaa monimutkaisten taloudellisten vastuiden koosta ja tyypistä. Tilinpäätöksen teksteissä ei ole standardisoitua kuvausta riskeistä, riskienhallintaperiaatteista, tavoitteista ja mitausmenetelmistä.	Vastuiden ja riskien raportoinnin tulisi enemmän perustua IFRS ja IPSAS standardeihin. Vastuista tulisi tarjota yksityiskohtaisempaa tietoa.
Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde (2012)	Olivatko hallinnon koordinoitiprosessit riittäviä varmistamaan resurssien jaon hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti?	Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma oli positiivinen askel. Koska suunnitelma ja kehyspäätös olivat eri dokumenteissa, ne eivät muodostaneet yhteistä instrumenttia. Resurssienjakoa koskevissa ohjeissa on kehittämisen varaa.	Valtiovarainministeriön ja pääministerin kanslian välistä yhteistyötä tulee vahvistaa. Kehyspäätöksen ja strategisen suunnittelun yhdistämistä tulisi harkita.

Rakenteellisen jä- ämän laskennan tarkastus (2013)	Tavoitteena oli varmen- taa, että valtiovarainmi- nisteriön laskenta oli oi- kea, ja lisätä laskennan lä- pinäkyvyyttä.	Laskennan toistaminen osoitti, että laskenta oli suurimmalta osalta oikein eikä sisältänyt isoja vir- heitä. Valtiovarainminis- teriön käyttämä potentiaa- lisen tuotannon ennuste oli muita ennustajia opti- mistisempi.	Valtiovarainministeriön tulisi parantaa kommuni- kaatiota oletuksista, jotka sisältyvät potentiaalisen tuotannon ennusteeseen.
Veromuutosten ta- loudelliset vaiku- tukset – välillinen verotus (2014)	Antoivatko hallituksen esitysten vaikutusarvioin- nin oikean ja riittävän ku- van välillisen verotuksen muutosten taloudellisista vaikutuksista?	Vaikutusarvioinnit on tehty virheettömästi. Vä- lillistä verotusta on kiris- tetty jossain määrin vero- teorian ja asiantuntijoiden suositusten mukaisesti.	Poliittisten päätöksenteki- jöiden tulisi jättää aikaa kokonaisvaltaiselle vero- muutosten vaikutusten ar- vioinnille. Enemmän huo- miota tulisi antaa yritys- vaikutusten arvioinnille.
Veromuutosten ta- loudelliset vaiku- tukset – yhteisö – ja pääomaverotus (2014)	Onko oikea ja riittävä kuva annettu yhteisö- ja pääomaverotuksen muu- tosten taloudellisista vai- kutuksista? Kuinka onnis- tuneesti hyvän lainsäädän- nön laatimisen periaatteita on noudatettu yhteisö- ja pääomaverotuksen uudis- tamisessa?	Yritysverotuksen talou- dellisista vaikutuksista an- nettu kuva ei ole täysin oikea. Hyvän lainsäädän- nön periaatteita ei ole täy- sin noudatettu. Osasyynä olivat epäselvyydet minis- teriön sisäisessä ohjauk- sessa ja yhteistyössä.	Hallituksen tulisi sitoutua hyvään lainsäädännön laa- timiseen. Valtiovarainmi- nisteriön tulisi käyttää pa- rasta saatavilla olevaa tie- toa ja menetelmiä talou- dellisten vaikutusten arvi- oinnissa. Ministeriön osastojen yhteistyötä tulisi kehittää.
Verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus (2014)	Mikä ovat hallitusohjel- man veropolitiikan tavoit- teet, ja ovatko hallituskau- della käyttöön otetut poli- tiikkatoimet linjassa ta- voitteiden ja toistensa	Veropolitiikkaa rajoittavat muut sitovat talouspoliti- kan tavoitteet. Kaikkia ve- romuutosten vaikutuksia ei ole arvioitu valmistelu- työssä.	Verojärjestelmää tulisi säännöllisesti arvioida ko- konaisuutena. Valtionhal- linnon tulisi huomioida päästönsä vaikutukset kuntiin. Verojärjestelmää

	kanssa? Kuinka uudistuksia on perusteltu?		tulisi yksinkertaistaa. Verotuksen kannustimia tulisi arvioida.
Valtion kokonaistase (2015)	Miten konserni- tai kokonaistaseraportointia on kehitetty, ja miten kansainväliset suositukset on huomioitu työssä?	Kokonaistaseen kehittämisessä on tapahtunut vain rajattua kehitystä. Työryhmien suosituksia kokonaistaseen tuottamisesta ei ole toimeenpantu.	Kokonaistaseen kehitystyön tulisi jatkua. Hallituksen tulisi laajentaa raportointi koskemaan sen omistusten markkina-arvoa. Budjetin ulkopuolisten erien sisällyttämistä kehikseen tulisi edistää.
Makroennusteiden luotettavuus (2016)	Ovatko valtiovarainministeriön talousennusteet tilastollisesti luotettavia, läpinäkyviä ja riippumattomasti tuotettuja?	Ennusteet ovat tarkkoja, eikä niissä ole harhaisuutta. Dokumentaatiosta ei saa läpinäkyvää kuvaa ennusteiden valmistelun tietolähteistä. Valmisteluun ja valmiisiin ennusteisiin liittyviä riskejä ei ole kuvattu selkeästi ja systemaattisesti. Ennusteet tuotetaan käytännössä riippumattomasti.	Valtiovarainministeriön tulisi tuottaa systemaattista dokumentaatiota ennusteiden laskemisessa käytetyistä menetelmistä. Ennustevirheitä tulisi arvioida säännöllisesti. Ennustetoiminnan riippumattomuutta tulisi vahvistaa.

Tietopohjaan liittyviä havaintoja on esitetty kahdesta näkökulmasta: perustelujen ristiriitaisuus ja vaikutusarviointien suppeus tai puuttuminen. Lisäksi on tuotu esiin perusteluissa esitettyjen argumenttien epäuskottavuutta tai valikoivuutta siten, että suotuisia vaikutuksia raportoidaan säännönmukaisemmin kuin epäsuotuisia. Myös hyviä esimerkkejä laajasta ja monipuolisesta valmisteluaineistosta on tuotu esiin.

”Tarkastuksen perusteella on havaittu, että eduskunnalle on toimitettu runsaasti ajantasaista tietoa teknisistäkin yksityiskohdista, mutta eurokriisin kokonaiskuvasta ja riskeistä eduskunta ei ole saanut kattavaa kuvaa.” (VTV 2012b, 6)

”Tarkastuksessa havaittiin, että päätösten perustelut ovat paikoin sisäisesti ristiriitaisia: esimerkiksi hallitusohjelmasta voidaan lukea, että eräiden verojen korotusten

taustalla ovat sosiaali- ja terveystaloudelliset syyt. Hallituksen esityksestä saadaan kuitenkin lukea lähes pelkästään fiskaalisia perusteluja.” (VTV 2014a, 47)

Finanssipolitiikan suhdetta muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin on käsitelty valtiontalouden kehityksiä koskevan tarkastuksen yhteydessä seuraavasti:

”[...] vuosien 2003 ja 2007 hallitusohjelmissa finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet ja finanssipolitiikan säännöt ovat olleet ensisijaisia muihin yhteiskuntapolitiittisiin tavoitteisiin nähden. Tämä johtuu hallitusohjelmiin kirjatuista lausekkeista, joiden mukaan ”hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan” ”kehysten sallimissa rajoissa” tai ”siinä määrin, kuin se on kehyspäättöksen puitteissa mahdollista”. Erilliskertomusta varten toteutetuissa haastatteluissa tulikin esiin ministeriöiden näkemyksiä siitä, että kehysten koetaan rajoittavan hallitusohjelman toteuttamista.”. (VTV 2012c; 13-14)

Havainnot ovat voineet koskea hallituksen asettamia tavoitteita ja niiden toteutumisen mahdollisuuksia, kuten käy ilmi seuraavasta esimerkistä:

”Työmarkkinaratkaisun tukemista perustellaan sillä, että näin tuetaan Suomen kilpailukykyä, työllisyyttä ja ostovoimaa. Hallituksen täydentävissä esityksissä ei ole minikäänlaista arviota siitä, miten esitetyt muutokset vaikuttavat Suomen kilpailukykyyn, työllisyyteen tai ostovoimaan.” (VTV 2014a, 33)

Useissa tarkastuksissa suositukset on esitetty kannanotot ja suositukset luvussa. Useissa tarkastuksissa suosituksia ei ole erotettu kannanotoista, joten ei ole täysin selkeää, mitä suosituksia tarkastuksen perusteella annettiin. Näin on vuosina 2012 – 2014 annettujen tarkastusten kohdalla, pois lukien verojärjestelmän kokonaisuutta koskenut tarkastus, jossa oli ensimmäistä kertaa selkeästi eroteltu suositukset omaksi osiokseen. Uuden raportointimallin mukaisten tarkastusten, eli kokonaistase ja makroennusteet, kohdalla suositukset on selkeästi eroteltu kannanotot lukuun. Suosituksia ei kuitenkaan selkeästi vastuuteta, paitsi joissain yksittäistapauksissa. Suositusten kohdentumista käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa finanssipolitiikan tarkastuksen vaikuttavuudesta.

3.6 Finanssipolitiikan tarkastuksen vaikuttavuus

Finanssipolitiikan tarkastuksen vaikuttavuutta on vaikea yksiselitteisesti todentaa. Tarkastusvirasto seuraa suositustensa toteutumista toteuttamalla tarkastuksen jälkiseurantaraportteja. Jälkiseurantaraportti tehdään yleensä parin vuoden kuluessa tarkastuksen valmistumisesta, ja siinä selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on

ryhdytty. Finanssipolitiikan tarkastuksista jälkiseurantaraportteja ei kuitenkaan ole vielä juurikaan toteutettu, joskin osa jälkiseurannasta on tulkittu tapahtuvan osana finanssipolitiikan valvonnan jatkuvaa raportointia.

Voidaan myös kysyä sitä, onko tarkastuksen vaikutuksen ainoa mittari suositusten toteuttaminen. Sveitsissä tehdyn tutkimuksen mukaan poliittisten päätösten ex-ante tarkastuksella voi olla vaikutuksia finanssipolitiikkaan, sillä tarkastamisella voidaan parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vähentää demokraattisessa päätöksenteossa ilmenevää riskiä päätyä ylimitoitettuihin menoihin ja samalla korkeaan veroasteeseen (Schelker & Eichenberger 2010). Vaikka vastaavaa tutkimusta ei ole Suomessa toteutettu, yhtenä mahdollisena vaikutuksena voidaan pitää esimerkiksi matalampaa veroastetta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen vaikuttavuutta on vastikään selvitetty kahdessa pro gradu tutkielmassa (Riihilahti 2016 ja Maijala 2017), joista toinen selvitti vaikutuksia tarkastuksen kohteisiin ja toinen yhden hallinnonalan johtoon. Näiden tutkielmien tulokset ovat jossain määrin yleistettävissä myös finanssipolitiikan tarkastukseen, joka toimii samassa organisaatiossa ja samoilla toimintatavoilla.

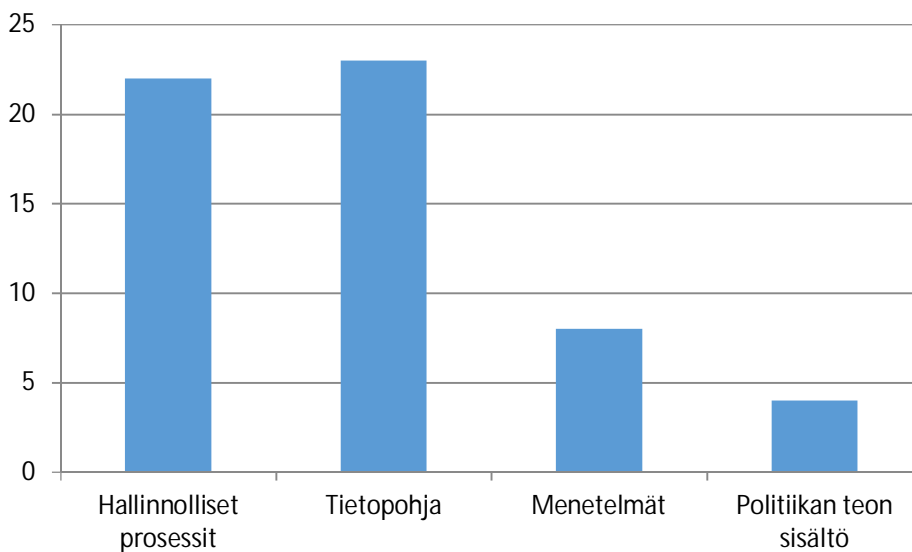
Riihilahti (2016, 55-56, 59, 61) havaitsi, ettei tuloksellisuustarkastuksen kohteiden mukaan tarkastuksella ole merkittävää vaikutusta heidän toimintansa tuloksellisuudelle tai yleisemmin tilivelvollisuudelle eikä tarkastusten koettu synnyttäneen konkreettisia muutoksia, vaikka joihinkin toimenpiteisiin oltaisiinkin ryhdytty. Tuloksellisuustarkastusta pidetään kohteissa kuitenkin yleisesti ottaen hyödyllisenä asiana eikä tarkastuksista aiheudu liiallisesti lisätyötä tai kontrollien tiukkenemistä. Tärkeäksi koettiin vuorovaikutus tarkastajan ja kohteiden edustajien välillä. Hyvässä vuorovaikutuksessa korostuivat kohteen mahdollisuudet vaikuttaa tarkastuksen eri vaiheisiin ja siitä saatava yleisempi hyöty sitoutumisessa tarkastuksen tuloksiin. Tarkastusten toivottaisiin antavan konkreettisia ehdotuksia toiminnan parantamiseksi, mutta joissain tapauksissa tarkastuksen sisältö näyttäytyi enemmän referaattina evidenssistä ilman uusia havaintoja ja kehitysehdotuksia. Tuloksellisuustarkastuksilla on kuitenkin aina jokin vaikutus ja tutkielman perusteella positiiviset toimintaa kehittävä vaikutukset olivat yleisempiä kuin negatiiviset kuormittavat vaikutukset.

Maijala (2017, 70-83) pyrki selvittämään, miten tuloksellisuustarkastusten vaikutuksia voidaan arvioida, ja onko toimintaa tarkastusten perusteella jollain tavoin muutettu. Tutkielmassa kävi ilmi, että VTV:n tarkastustoiminnan objektiivisuuteen luotetaan ja tarkastussuosituksiset ovat tarkastettavien mukaan relevantteja. Tarkastusprosessin aikana tarkastettavalle ja tarkastajalle muodostuu yhteinen kuva toiminnan tuloksellisuudesta. Tarkastussuosituksiset voivat vaikuttaa tarkastuskohteen

johdon toimintaan, mutta on epäselvää miksi osa suosituksista huomioidaan ja osa taas jää huomiotta.

Tarkastusviraston artikkelissa (Haltia ym. 2017) on arvioitu vuosina 2012 -2017 valmistuneiden finanssipolitiikan tarkastusten suositusten vaikuttavuutta soveltaen Van Loocken ja Putin tuloksellisuustarkastuksen vaikuttavuuden arviointiin luomaa kehikkoa. Tarkastuksissa annettiin yhteensä 45 suositusta, jotka voitiin jakaa neljään eri kategoriaan: 1) hallinnolliset prosessit, 2) tietopohja, 3) menetelmät sekä 4) politiikan teon sisältö. Kuvasta 1 näkee, että suurin osa suosituksista kohdistui tietopohjaan ja hallinnollisiin prosesseihin, kun taas vähiten suosituksia kohdistui politiikan teon sisältöön. Suurin osa suosituksista ohjattiin valtionvarainministeriölle, mutta myös sosiaali- ja terveysministeriölle ja pääministerin kanslialle oli suunnattu suosituksia.

Kuvio 1: Vuosina 2011 – 2017 annettujen finanssipolitiikan tarkastusten suositusten kohdentuminen



Suosituksien vaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Haltia ym. (2017) artikkelissa poimittiin eri kategorioista esimerkkejä suosituksista, joiden toteutumista arvioitiin. Hallinnollisia prosesseja koskevia suosituksia oli toteutettu, osin jo ennen tarkastuskertomuksen julkaisua. Tietopohjaa koskevia suosituksia oli toimeenpantu jonkin verran, mutta mukana oli myös suosituksia joita ei oltu toteutettu. Menetelmiä koskevat suositukset olivat olleet varsin yleisiä, eikä vielä voitu havaita, että ne olisivat aiheuttaneet toimenpiteitä. Poliitikanteon sisältöä koskevia suosituksia on ollut lähinnä verotukseen liittyvissä tarkastuksissa, ja ne ovat olleet sen verran yleisiä, ettei niiden toteutumista juuri voi arvioida.

4 FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSEN SUHDE TULOKSELLISUUSTARKASTUKSEEN JA FINANSSIPOLIITTISIIN INSTI-TUUTIOIHIN

4.1 Tuloksellisuustarkastus

ISSAI-standardit määrittelevät tuloksellisuuden tarkastamisen sen selvittämiseksi, onko toimintoja hoidettu taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti, sekä onko toimintaa mahdollista parantaa. Suomessa ”performance audit” tarkastuslajille on ollut käytössä erilaisia nimityksiä, kuten toiminnan tarkastus ja nykyinen tuloksellisuustarkastus. Tuloksellisuus voi antaa käsitteenä turhankin kapea-alaisen kuvan tarkastuslajista, sillä tuloksellisuus on oikeastaan vain yksi osa-alue kolmesta E:stä (effectiveness ilman käsitteitä economy, efficiency). Termin tarkempi merkitys on suorituksen/saavutuksen tarkastus eli eräänlainen toiminnan tai sen lopputuloksen arviointi käyttäen apuna tuloksellisuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden näkökulmia. Tuloksellisuutta on vaikea arvioida ilman sen määrittämistä, mikä on toivottu tulos. Taloudellisuus ja tehokkuus ovat tähän välineitä, mutta ne eivät suoraan summaudu tuloksellisuudeksi. Taloudellisuus tuo näkökulman siitä, onko taloudenhoidossa oltu kustannustietoisia ja onko rahoitus kanavoitunut oikeisiin asioihin suhteessa sen tavoitteisiin. Tehokkuus tuo näkökulman siitä, onko henkilöstösuunnittelu ja projektinhallinta ollut tehokasta suhteessa tavoitteisiin. Tuloksellisuus määrittää, onko ylipäätään tavoitteita saavutettu eli saatu vastinetta rahalle. Siten tuloksellisuus sisältää vahvasti ajatuksen siitä, onko toiminnalla ollut tuloksia eli vaikuttavuutta. Koska vaikuttavuutta voi olla vaikea arvioida, tulokseksi voidaan ymmärtää myös tavoitteiden mukaisuus, eli se että toiminta vastaa sitä tarkoitusta, mikä sille on annettu. Vuoden 2010 tuloksellisuustarkastuksen ohjeessa (VTV 2010b, 11) korostuu tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden yhtäläisyys: *”Tuloksellisuustarkastuksessa tarkastetaan, onko valtion taloudenhoito ollut tarkoituksenmukaista. Tämä on tuloksellisuustarkastuksessa tulkittu taloudenhoidon tuloksellisuudeksi. Taloudenhoito on tuloksellista silloin, kun taloudenhoidosta vastaava viranomaisen edistää tavoitetilaa mahdollisimman paljon mahdollisimman vähin valtiontaloudellisin kustannuksin.”*

Finanssipolitiikan tarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen yhteiseksi tarkastuskohteeksi voidaan määritellä valtion budjetti tai talousarviotalous. Finanssipolitiikan tarkastus suuntautuu sekä budjetin meno- että tuloeriin kun taas tuloksellisuustarkastus kohdistuu tyypillisemmin menojen tarkastukseen. Finanssipolitiikan tarkastuksessa korostuu julkisen talouden näkökulma, jolloin toimintaa

pyritään arvioimaan huomioiden sen vaikutukset myös valtiontalouden ulkopuolelle. Tuloksellisuustarkastuksessa korostuu valtiontaloudellinen näkökulma. Tuloksellisuustarkastuksen vuoden 2018 ohjetyössä (luonnos 21.12.2017) todetaan kuitenkin, ettei valtion varoja sitovaa toimintaa voida valtiontaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna pitää tuloksellisena, jos se esimerkiksi aiheuttaa merkittäviä haittavaikutuksia muille talousyksiköille. Siten valtiontaloudellisen näkökulman soveltaminen ei tuloksellisuustarkastuksessa tarkoita huomion kiinnittämistä vain valtiontaloudellisiin kustannuksiin ja vaikutuksiin. Vuoden 2018 tuloksellisuustarkastuksen ohjeen (luonnos 21.12.2017) kohdassa 1.12 todetaan, että finanssipolitiikan tarkastuksessa valtiontaloudellinen merkitys tarkoittaa sitä, että tarkastuksen kohteeksi valittujen valtion toimien ja niiden tietoperustan arvioidaan vaikuttavan olennaisesti valtiontalouden tai julkistalouden kokonaishallintaan. Ero tuloksellisuustarkastukseen tulee siinä, ettei tarkastuksen kohteena ole suora varainkäyttö, sillä finanssipolitiikan toimet eivät välttämättä sido valtion varainkäyttöä. Finanssipolitiikalla voi kuitenkin olla merkittäviä kansantaloudellisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Finanssipolitiikan tarkastuksessa näkökulma on pyritty tuomaan eduskunnan finanssivallan käytön tasolle. Eduskunta käyttää valtaa valtion talousarvion kautta, mutta säätää myös institutionaaliset puitteet koko julkisen sektorin toiminnalle. Tarkastuksen näkökulma ja kysymyksen asettelu eroavat tarkastuslajeissa selkeästi toisistaan. Tuloksellisuustarkastuksen näkökulmaa voi luonnehtia mikrotason näkökulmaksi, sillä se keskittyy tyypillisesti yksittäisiin päätöksiin, toimenpiteisiin ja valtion rahoituksen merkitykseen. Finanssipolitiikan tarkastuksen näkökulmaa taas voidaan kutsua makrotason näkökulmaksi, sillä se koskee politiikka-alueita, useiden päätösten yhteensovittamista tai merkitystä ja vaikutuksia julkisen talouden kokonaisuuteen. Kun tuloksellisuustarkastus tarkastelee esimerkiksi työttömyysturvamenoja, se saattaa esittää kysymyksen siitä, onko tiettyjen menojen käytölle asetetut (tuloksellisuus/vaikuttavuus) tavoitteet saavutettu. Jos finanssipolitiikan tarkastus tarkastelisi työttömyysturvamenoja, sen tulisi esittää kysymys esimerkiksi siitä, toimivatko ne automaattisina vakauttajina tai kuinka ne vaikuttavat työllisyyteen, kasvuun tai tulonjakoon. Finanssipolitiikan tarkastus pyrkii vastaamaan laajempaan kysymykseen siitä, mikä on jonkin asian yhteiskunnallinen merkitys.

Tuloksellisuustarkastuksen toimintakenttää valtiontalouden tarkastusvirastossa on hahmotettu tuloksellisuusketjun eli panos-toiminta-tuotos-vaikutus ketjun kautta. Tuloksellisuusketju muodostuu taloudenhoidon vaiheista, joissa taloudellinen panos muuntuu toiminnaksi, tuotoksiksi ja vaikutuksiksi (VTV 2010b, 11). Tarkastus kohdistuu varsin laajasti näihin kaikkiin alueisiin. Tuloksellisuusketju on se väline, jolla muodostuu tuloksellisuustarkastuksen asetelma. Kaikki kolme päävaihetta

tulisi käydä läpi ja todeta onnistuneiksi, jotta toiminta voidaan arvioida tulokselliseksi. Vaiheet ovat:

1. valtion varojen kohdentaminen toimintaan, jonka odotetaan täyttävän yhteiskunnallisia tarpeita
2. taloudellisen panoksen muuntaminen toiminnaksi ja tuotoksiksi
3. toiminnan vaikutusten aikaansaaminen

(Julkaisematon ohje, luonnos 21.12.2017)

Käytännössä tuloksellisuustarkastuksissa on saatettu tarkastella tiettyä ilmiötä tai tehdä tuloksellisuusketjun ulkopuolista arviointia. Tällöin on voitu ulottaa tarkastelu myös julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmaan. Rajanveto siihen, mikä tarkastus on luokiteltu tuloksellisuustarkastukseksi ja mikä finanssipolitiikan tarkastukseksi on voinut olla epäselvä. Esimerkkinä rajankäynnistä voidaan mainita tarkastus yritysten investointien edistämisestä (VTV 2017), jossa oli tavoitteena tuottaa tietoa ja kehitysehdotuksia valtiolle siitä, miten se voisi edistää yritysten investointeja. Tarkastuksen ote oli eteenpäin katsova ja kehittävä, ja keskittyi tietyn julkisen talouden ja yhteiskunnan kannalta olennaisen ilmiön ympärille. Toisena esimerkkinä laajempaa yhteiskunnallista arviointia on toteutettu tuloksellisuustarkastuksessa Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta (VTV 2015c), jossa tavoitteena oli muodostaa kuva hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valmistelusta ja päätöksenteon taustalla olevasta tietoperustasta, johon toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointi ja ohjelman toimenpiteiden valinta on perustunut.

Vielä vahvistamattomassa ohjeessa kerrotaan tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen tehtävistä seuraavasti:

”1.3 Tuloksellisuustarkastuksen pääasiallinen tehtävä on tarkastaa taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta. Tilintarkastus ja sen osana laillisuustarkastus puolestaan tarkastavat taloudenhoidon laillisuutta ja talousarvion noudattamista. Vaikka tuloksellisuustarkastus painottuu taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastamiseen, kiinnitetään siinä huomiota myös taloudenhoidon laillisuudessa ja talousarvion noudattamisessa esiin tuleviin ongelmiin.

Finanssipolitiikan tarkastus voi kattaa viraston tehtävistä niin tarkoituksenmukaisuuden kuin laillisuuden ja talousarvion noudattamisen tarkastamista. Useimmiten finanssipolitiikan tarkastukset ovat tuloksellisuustarkastusten tapaan tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksia.” (Julkaisematon ohje, luku 1, luonnos 21.12.2017)

Finanssipolitiikan tarkastamista tuloksellisuustarkastuksena koskevassa ohjeessa on todettu, että finanssipolitiikan tarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen kriteerit eroavat toisistaan:

”3.9.1 Finanssipolitiikan tarkastuksessa keskeiset yleiset tarkastuskriteerit ovat tavoitteiden saavuttaminen, raportoinnin avoimuus ja läpinäkyvyys sekä valtion taloudellisesta asemasta annetun kuvan luotettavuus ja riittävyys. Taloudellisuudella ei kriteerinä ole samaa asemaa kuin sillä on tuloksellisuustarkastuksessa.” (Julkaisematon ohje, luku 3, luonnos 1.2.2018)

Taloudellisuudella viitataan ohjeen mukaan resurssien käyttöön. Muita eroja finanssipolitiikan tarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen välillä ei ohjeessa esiinny.

Tuloksellisuustarkastuksen tiedonmuodostusta on tutkittu Heidi Ovaskan (2013) pro gradu -tutkielmassa. Siinä todetaan, että tuloksellisuustarkastus toimii tarkastuksen, arvioinnin ja tutkimuksen rajapinnoilla, käyttäen niiden menetelmiä omiin tarkoituksiinsa. Sen tiedonmuodostuksen käytännöt eivät merkittävästi eroa arvioinnista tai tutkimustoiminnasta. Vaikka tuloksellisuustarkastuksen keinovalikoima on miltei rajoittamaton, pääasiassa tuloksellisuustarkastajat tukeutuvat edelleen perinteisiin tarkastusmenetelmiin, kuten dokumenttianalyysiin ja haastatteluihin. Yksittäisissä tarkastuksissa käytetään monia menetelmiä samanaikaisesti. (Ovaska 2013, 72-74) Myös finanssipolitiikan tarkastuksessa korostuvat dokumenttianalyysi ja haastattelut, ja samanaikaisesti mukana on myös muita menetelmiä. Siten vaikuttaa siltä, ettei tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen menetelmillä ole ollut erityistä eroa. Ovaska (2013, 72) kiinnittää huomiota tuloksellisuustarkastuksen omaan järkeilytyyliin, mikä muodostaa siitä oman professionsa. Järkeilytyyleiksi Ovaska erottelee tarkastuksen, arvioinnin ja tutkimuksen. Tuloksellisuustarkastuksessa järkeily perustuu tarkastajan muodostamaan kokonaiskuvaan toiminnasta, ja toisaalta siihen, että tuloksellisuustarkastuksessa arvotetaan tilivelvollisuutta ja siten toimintaa selitetään tilivelvollisuuden näkökulmasta. Tämä eroaa esimerkiksi arvioinnin näkökulmasta, joka puolestaan korostaa kehittämistä. Tutkimuksen näkökulmaa voisi luonnehtia uuden tiedon tuottamisen näkökulmaksi. Finanssipolitiikan tarkastus vaikuttaa eroavan tuloksellisuustarkastuksesta siinä, mikä on tarkastajan näkökulma tai järkeilytyyli aiheeseen. Tilivelvollisuuden sijaan vaikuttaisi korostuvan arvioinnin näkökulma, sillä finanssipolitiikan tarkastus on hieman etäämmällä hallinnon käytännön työstä kuin tuloksellisuustarkastus. Siten finanssipolitiikan tarkastuksessa tarkastaja muodostaa kokonaiskuvan ei niinkään siitä organisaatiosta ja hallintokoneistosta, jossa päätösten toimeenpano tapahtuu, vaan tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä ja siihen vaikuttavista erilaisista tekijöistä.

4.2 Finanssipoliittiset instituutiot

Finanssipoliittisten instituutioiden perustavoite on ollut parantaa budjettikuria. Talousteoriassa finanssipoliittikkaa koskevan demokraattisen päätöksenteon on osoitettu johtavan yhä kasvaviin julkisiin menoihin, jos päätöksentekoa ja vastaavasti julkisten menojen lisäämistä ei rajoiteta millään tavoin. Demokraattisesti valituilla hallituksilla on paineita päätyä lyhytnäköisiin, julkisen talouden kestävyyskannalta ongelmallisiin politiikkavalintoihin. Päätäjiltä ja äänestäjiltä voi puuttua ymmärrys finanssipoliittikan pidemmän ajan rajoitteista. Julkisten menojen lisäämisestä koitua netto-rajahyöty voidaan myös yliarvioida. (Yläoutinen 2011, 51)

Euroopan komission ja VTV:n finanssipoliittikan valvonnan lisäksi IMF ja OECD arvioivat kansallista finanssipoliittikkaa. Suomessa toimii myös riippumaton talouspolitiikan arviointineuvosto, joka julkaisee vuosittain arvionsa Suomessa noudatetusta talouspolitiikasta. Talouspolitiikan arviointineuvoston jäsenet edustavat taloustieteen eri alojen ja yhteiskuntatieteiden korkeatasoista tieteellistä asiantuntemusta. Sekä talouspolitiikan arviointineuvosto, että finanssipoliittikan valvonta käyttävät työn tukena myös erillisiä ulkoisia tutkimushankkeita. Valtiovarainministeriö tuottaa Suomessa finanssipoliittikan päätösten taustalla olevat tiedot.

Finanssipoliittikan tarkastuksia on VTV:ssä käytetty tukemaan finanssipoliittikan valvonnan työtä. Finanssipoliittikka kuuluu kansallisen päätäntävällän piiriin, mutta EMU – jäsenmaita sitovat yhteiset finanssipoliittikan säännöt. Säännöt koskevat julkisen talouden alijäämää ja velkaa. Sääntöjä koskevat tiedot saadaan kansantalouden tilinpidon kautta. Euroaluetta koskevan sääntökehikon noudattamista valvovat Euroopan komissio ja vuodesta 2013 lähtien kansalliset riippumattomat valvontaviranomaiset. Suomessa riippumattomana finanssipoliittikan valvojana toimii VTV. Valvonnalla edistetään finanssipoliittikan sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyttä. (Jaakkola, Orjasniemi & Silvennoinen 2016; 47 – 48)

Kattavan kokonaiskuvan saamiseksi finanssipoliittikan tarkastuksen roolista ja kentästä tutkielmassa käsitellään finanssipoliittikan tarkastuksen suhdetta VTV:n finanssipoliittikan valvontaan ja talouspolitiikan arviointineuvostoon.

4.2.1 Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipoliittikan valvonta

Finanssipoliittikan valvontatoiminto aloitti tarkastusvirastossa vuonna 2013. Valvonnan työtä pohjusti finanssipoliittikan jatkuvan tarkastuksen työ, mikä oli myös osasy sille, että valvontatyö pää-

tettiin osoittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusviraston organisaatiossa finanssipolitiikan valvonta ja tarkastus ovat osin toimineet yhtenä yksikkönä ja osin erillisinä toimintoina. Kummassakin tapauksessa finanssipolitiikan tarkastuksen rooli on ollut tukea valvonnan työtä tuottamalla tarkastuskertomuksia valvonnan näkökulmasta olennaisista aihepiireistä. Finanssipolitiikan tarkastusten tuloksista on raportoitu osana valvonnan raportointia.

Finanssipolitiikan valvonta valvoo fipo-lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Fipo-laki saattaa voimaan Suomen valtiosopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Laissa valtioneuvosto sitoutuu valtiosopimuksen mukaisesti asettamaan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen. Mikäli tavoitteen saavuttaminen on vaarantunut, valtioneuvoston tulee ryhtyä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto varmentaa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen laskentaa, ja tarvittaessa arvioi korjaavien toimien riittävyttä. Laskennan taustalla olleiden ennusteiden oikeellisuus on myös VTV:n valvonnan kohteena.

Finanssipolitiikan valvonta on myös raportoinut julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksesta, finanssipolitiikan mitoituksesta, valtiontalouden kehysten noudattamisesta sekä rakenteellisten uudistusten etenemisestä. Näissä osioissa on käytetty myös finanssipolitiikan tarkastuksen työtä. Kehysten noudattamista arvioitaessa on lisäksi hyödynnetty tilintarkastuksen menetelmiä ja resursseja. Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen keskinäinen koordinaatio määrittelee sitä, kuinka hyvin finanssipolitiikan tarkastukset palvelevat myös valvonnan tarpeita. Valvonnan raportoinnin syklit ovat tarkastustoimintaa nopeampia, mikä voi osin vaikeuttaa koordinaatiota. Haastatteluaineiston mukaan valvonnan työssäkin on haluttu ylläpitää yhteyttä tarkastukseen, mikä on ollut syynä siihen, että tarkastuksen ja valvonnan toiminta on pyritty pitämään toisiaan täydentävinä. Toisaalta valvontatoiminnon perustaminen on vienyt resursseja finanssipolitiikan tarkastukselta ja sen kehittämiseltä.

4.2.2 Talouspolitiikan arviointineuvosto

Talouspolitiikan arviointineuvosto aloitti toimintansa vuonna 2014. Neuvostoa suositeltiin perustettavaksi esimerkiksi vuonna 2012 julkaistussa Kansantaloudellisen aikakauskirjan artikkelissa Ehdotus finanssipoliittisen neuvoston perustamiseksi (Hyytinen, Pirttilä, Pohjola & Uusitalo 2012). Tavoitteena oli koota kansallisella tasolla rajalliseksi arvioituja taloustieteellisiä resursseja arvioimaan

hallituksen talouspoliittista linjaa, sekä lisätä finanssipolitiikan seurantaa. Toivottiin myös, että talouspoliittista keskustelua voitaisiin edistää, mikäli neuvosto loisi itselleen maineen politiikan ulkopuolisena puolueettomana arvioitsijana. Arviointineuvoston tehtäväksi tuli toteuttaa riippumaton arvio talouden tilasta ja tuottaa tieteellinen arviointi talouspolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida talouspolitiikkaa ja erityisesti:

- 1) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
- 2) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
- 3) talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
- 4) talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
- 5) talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyuden kannalta
- 6) talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto nimittää neuvoston jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi. Neuvoston jäsenet ovat yliopistojen professoreita, jotka osallistuvat neuvoston toimintaan oman toimensa ohella. Neuvosto toimii Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteydessä, mutta on siitä riippumaton.

Talouspolitiikan arviointineuvosto on julkaissut neljä vuosiraporttia, viimeisimmän vuotta 2017 koskien. Vuoden 2017 raportissa käsitellään finanssipolitiikan viritystä, EU sääntöjen noudattamista, valtionhallinnon budjettitaloutta ja finanssipolitiikan tulonjakovaikutuksia (Arviointineuvosto 2018, 34-53). Arviointineuvoston toiminta on laajempaa kuin finanssipolitiikan tarkastuksen toiminta, ja päällekkäisyydet koskevat pääosin finanssipolitiikan valvontaa, joka myös raportoi EU sääntöjen noudattamisesta ja valtionhallinnon budjettitaloudesta kehysten näkökulmasta. Arviointineuvoston menetelmät analyysin tuottamiseksi eroavat myös finanssipolitiikan tarkastuksesta, jolloin samaa ilmiötä tarkastellessakin tuotetaan tietoa erilaisista näkökulmista. Tarkastusvirastolla on arviointineuvostoa laajemmat tiedonsaantioikeudet, mutta toisaalta tiedontuottamisen resursointi on suppeampaa. Arviointineuvoston tehtävässä korostuu talouspolitiikan kokonaisuuden arviointi, jossa finanssipolitiikka on vain yksi osa-alue. Talouspolitiikasta käydyssä keskustelussa voidaan helposti juuttua keskustelemaan epäolennaisista rajauksista talouspolitiikan eri osa-alueiden välillä. Siten on tärkeää, että finanssipoliittisten instituutioiden joukossa on talouspolitiikan arviointineuvoston kaltainen toimija, jolla on selkeä kokonaisuutta koskeva lähtökohta ja mandaatti.

4.3 Onko finanssipolitiikan tarkastus uusi tarkastuslaji?

Finanssipolitiikan tarkastus voidaan teoreettisessa viitekehyksessä nähdä uutena tarkastuslajina. ISSAI standardit tunnistavat tuloksellisuus-, tilin-, ja laillisuustarkastuksen ja mukaan on mahdollista yhdistää näitä tarkastuslajeja keskenään. Silloin kyseessä olisi ISSAI standardien mukainen ”yhdistelmätarkastuslaji”, jonka erillisyys ilmenee nimenomaisesti tarpeena käyttää yhden tarkastuslajin alueen ylittäviä aineistoja tai menetelmiä. ISSAI standardit eivät suoranaisesti tunnista uutta tarkastuslajia tarkastuksen kohteen mukaan. Finanssipolitiikan tarkastuksen tulisi vakiinnuttaa asemansa sillä tavalla, että olisi perusteltua luoda oman tarkastusstandardit finanssipolitiikan tarkastuksen tekemiselle. Tämä voisi olla seurausta siitä, että useissa maissa olisi tosiasiallinen tarve ja mahdollisuus tarkastaa finanssipolitiikkaa, ja yleisen käsityksen mukaan toimintaa tukisi yhteinen standardikehikko.

Useissa EU maissa suunnataan tarkastusta finanssipolitiikkaan, vaikka sille ei ole perustettu omaa tarkastuslajia. EU tarkastusvirastoille suunnatussa kyselyssä (Contact Committee 2018), johon vastasi 15 maata, ilmeni, että vastaajat käyttivät useita tarkastuslajeja erikseen tai mahdollisesti yhdistelminä finanssipolitiikan aiheiden tarkastamisessa. 10 maata ilmoitti käyttävänsä tilintarkastusta tai tuloksellisuustarkastusta, 8 maata laillisuustarkastusta ja 6 maata käytti myös muita tarkastuslajeja, kuten IT tarkastusta, säännönmukaisuuden tarkastusta tai erilaisia selvityksiä finanssipolitiikan tarkastamiseen. Tarkastusta oli suunnattu useissa maissa talousarvion, tilinpäätöksen ja vuosikertomuksen lisäksi myös budjettiprosessiin, budjettimenojen laatuun, riskeihin, tulojen ja menojen pitkän aikavälin tasapainoon, vastuihin sekä kansallisiin ja EU:n finanssipoliittisiin sopimuksiin ja sääntöihin. Kyselyssä kävi ilmi, että EU:n finanssipolitiikan valvontatoimintojen perustaminen oli vaikuttanut useiden tarkastusvirastojen toimintaan ja luonut tarvetta määritellä tarkastusroolia uudelleen. Vaikka useat maat kokevat tarkastusmandaattinsa rajatuksi suhteessa finanssipolitiikkaan, kiinnostusta yhteistyöhön ja tarkastusmahdollisuuksien selvittämiseen alueella on ollut jo pitkään.

Vaikka finanssipolitiikan tarkastus voidaankin nähdä teoreettisesti uutena tarkastuslajina, se ei suoraan johda siihen, että tarkastusvirastossa toteutettu finanssipolitiikan tarkastus olisi edellä käsitellyllä tavalla uusi tarkastuslaji. Finanssipolitiikan tarkastusta voi tarkastella näkökulmasta, jossa aiempaan organisaatioon ja olemassa olevaan työnteon tapaan pyritään tuomaan uusi elementti. Finanssipolitiikan tarkastuksen kohdalla uudet elementit olivat uusi tarkastuksen kohde, uusi tarkastuksen asetelma ja näkökulma, uudet menetelmät ja uusi ammattikunta, taloustieteilijät, tarkastajina.

Uuden toiminnan luominen voi olla erityisen vaikeaa, mikäli se pyritään samalla sovittamaan olemassa oleviin vakiintuneisiin toimintatapoihin. Mikäli yhteensovittamista tehdään liikaa, uudet elementit ja tavoitteet voidaan menettää ja päädytään tekemään aiempaa toimintaa uudella nimellä.

Finanssipolitiikan tarkastaminen vaikuttaa olevan uuden ja olemassa olevan välissä. Finanssipolitiikan tarkastukselle ei ole rakentunut omaa identiteettiä ja toimintatapoja, mutta kuitenkin tarve erillaisuudelle tunnustetaan jossain määrin. Vastakkainasettelu voi näkyä esimerkiksi tarkastamisen ja taloustieteen vastakkainasetteluna, jossa tarkastaminen on perinteistä ja sellaista, joka luo turvallisen viitekehyksen toiminnalle. Se on sitä olemassa olevaa, johon finanssipolitiikan tarkastuksenkin tulee sopia. Sen sijaan uutuus henkilöityy ekonomisteihin, heidän ammattitaitoonsa ja kunnioitukseen sitä kohtaan – vapautta sallitaan enemmän, jos vapautta käyttävät ekonomistit, joiden ammattitaitoon luotetaan ja joka koetaan erillisenä tarkastajien ammattitaidosta.

Pohjimmiltaan kyse on siitä, miten vaikeaa on tuoda uutta toimintaa vakiintuneeseen instituutioon ja sisällyttää se olemassa oleviin toimintatapoihin. Tällaiseen instituutioon voisi olla helpompi tuoda kokonaan erillinen toiminto ja näin on ilmeisesti vaali- ja puoluerahoituksen kohdalla toimitukin. Ratkaisuksi on tarjottu välillä suurempaa ja välillä pienempää integraatiota muuhun tarkastustoimintaan myös finanssipolitiikan tarkastuksen kohdalla. Parhailtaan on meneillään vaihe, jossa integraatiota on syvennetty niin, ettei finanssipolitiikan tarkastus erotu hallinnollisesti muista tarkastuslajeista kuin hyvin pienten yksityiskohtien perusteella. Hallinnollinen yhdenmukaisuus voi palvella johtamista, sillä se tuo yksinkertaisuutta kysymykseen siitä, milloin tarkastus on tehty oikein eli vastaa niitä standardeja, jotka tarkastamiselle on asetettu. Tästä näkökulmasta tarkastusta on vain yhdenlaista ja se voidaan arvioida selkeillä kriteereillä. Hallinnollinen yhdenmukaisuus voi kuitenkin hävittää tarkastuslajien väliset erot ja niiden identiteetin. Se tuo ulkoisen elementin tarkastukseen ja voi haurastuttaa tarkastajien omistajuutta, mikäli he eivät voi identifioitua tarkastuslajiinsa eli kehittää toimintaa käytännön työssä tunnistetuista tarpeista käsin.

Identifioituminen tarkastuslajiin on myös tärkeä näkökulma siinä tilanteessa, että jotkin tarkastuslajit ovat lähtökohtaisesti hyväksytympiä ja oikeampia kuin toiset. Silloin kehittäminen ja yhteinen määrittely keskittyy vahvasti oikeaksi koettuun tarkastamiseen. Mikäli oikeaksi koettu tarkastaminen on käytännössä sama asia kuin jokin tietty tarkastuslaji, esimerkiksi tuloksellisuustarkastus, voi syntyä vastakkainasettelua tarkastuslajien välille, kun jokaisen tarkastuslajin asemaa hyväksyttynä tarkastuslajina halutaan turvata. Ne tarkastajat, joiden tarkastuslaji ei ole samalla tavalla keskiössä, jäävät irrallisiksi keskustelusta ja heidän työnsä ei näyntyä osana organisaation tehtävää. Tämän tyyppiset tekijät voivat olla taustalla siinä, että finanssipolitiikan tarkastuksen asema organisaatiossa

on muuttunut useita kertoja ja työntekijöiden vaihtuvuus on ollut suurta. Tarkastuslajin määrittelyminen olisi edellyttänyt selkeämpää jatkuvuutta, itsenäisempää asemaa ja työntekijöiden omaa panosta uuden tarkastuslajin kehittämiseen sen sijaan, että heidät pyritään sopeuttamaan olemassa oleviin rakenteisiin. Finanssipolitiikan tarkastus ei näyttäytyy omana tarkastuslajinaan tarkastusvirastossa, vaikka siihen olisi ollutkin edellytyksiä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ulkoisen tarkastus on instituutio, jolla on merkitystä. Ulkopuolisen riippumattoman tarkastajan rooli ja arvo ovat sellaiset, jotka näkyvät parhaiten silloin kun ne puuttuvat. Tieto siitä, että minkä tahansa toimen tai päätöksen perustelut voidaan milloin tahansa vaatia esittämään, saa pohtimaan hyvissä ajoin sitä, kestäisivätkö perustelut läpivalaisun jonkun toisenkin taholta. Eettisen toiminnan vaatimukset julkisia varoja käyttäville toimijoille ovat kasvaneet.

Julkiseen talouteen kohdistuu muutospainetta niin kansallisilta kuin kansainvälisiltä toimijoilta. Verokilpailu ylittää valtioiden rajat eikä maailmanlaajuisten talouskriisien vaikutuksilta voida välttyä samalla kun nautitaan globaalin talouden hyödyistä. Perinteisten kansallisvaltion toimintaan suuntaavien tarkastuslajien rinnalle on tullut tarve tuottaa riippumatonta tarkastustietoa aiempaa laajemmasta perspektiivistä ja suuremmista kokonaisuuksista. Tietoaineistojen ja tutkimusmenetelmien kehitys tukee sitä, että vastauksia aiemmin liian monimutkaisiksi ajateltuihin syy-seuraussuhteita koskeviin kysymyksiin on yhä enenevässä määrin saatavilla. Tämä tieto tulisi ottaa käyttöön, kun kehitämme yhteiskuntaa aikana, jolloin murrokset esimerkiksi teknologian kehityksessä heijastuvat nopeasti työmarkkinoille ja valtioiden tulopohjaan.

Finanssipolitiikan tarkastus ei muuta valtiontalouden tarkastusviraston aiempaa mandaattia tai tarkastuksen kohdealuetta. Tarkastusvirasto katsoo yhä valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa, käytännössä budjettipolitiikkaa. Sen sijaan finanssipolitiikan tarkastus mahdollistaa uudenlaisen kysymyksenasettelun, joka vastaa kysymykseen siitä, mikä on tietyn valtion toimenpiteen tai hallituksen päätöksen yhteiskunnallinen merkitys tai merkitys julkiselle taloudelle.

Vaikka finanssipolitiikan tarkastus ei erotu olennaisesti muista tarkastusviraston tarkastuslajeista, näyttäisi siltä, että koko tarkastustoiminta on siirtynyt kohti laajempaa makrotaloudellista ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmaa, jota finanssipolitiikan tarkastus alun perin edusti. Joitakin viime vuosina julkaistuja tuloksellisuustarkastuksia olisi perustellusti voinut toteuttaa myös finanssipolitiikan tarkastuksina. On mahdollista, että osa tarkastusvirastossa tapahtuneesta kehittämisestä niin koskien tarkastusaiheiden valintaa perustuen riskianalyysiin kuin raportoinnin uudistuminen eduskunnan päätöksentekoa palvelevaan suuntaan, on saanut olennaisesti vaikutteita ja syötteitä finanssipolitiikan tarkastustoiminnosta. Tähän viittaisi myös se, että useat finanssipolitiikan tarkastuksen avainhenkilöt ovat myös olleet vetämässä useita näitä kehittämishankkeita. Samalla kun toimintaa on yhtenäistetty, jotain hyödyllisiä eroavaisuuksia on saatettu menettää. Toiminnot ovat toistensa komplementteja, kun ne ovat reilusti erilaisia, mutta yhteensovittamisen mekanismi

muodostuu niiden välille. Kun yhteensovittamisen mekanismi rakennetaan toiminnan sisälle, se voi hämärtää toiminnan tarkoitusta kaikilta toimijoilta. Siiloja ei kenties muodostu, muttei välttämättä myöskään selkeyttä sille, mikä useista tavoitteista ja suunnista on tietyssä tilanteessa olennainen.

Finanssipolitiikka on tärkeä osa sopeutumista muuttuvaan yhteiskuntaan. Valtioiden tulee ottaa tulevana vuosikymmeninä kantaa suuriin yhteiskunnan rakenteita ja toimintatapoja muuttaviin kysymyksiin, kuten tekoölyyn, sähköntuotantoon, kaupunkisuunnitteluun ja tuloerojen kasvuun. Aktiivisilla ja oikein ajoitetuilla toimilla suuriakin yhteiskunnallisia murroskohtia voidaan pyrkiä hallitsemaan niin, että kansalaisten luottamus yhteiskunnan instituutioihin ja mahdollisuuksiin tukea heitä erilaisissa elämäntilanteissa ja – vaiheissa säilyy. Ratkaistavien kysymysten kokoluokka voi joiltain osin ylittää yksittäisten valtioiden voimavarat, jolloin korostuu ylikansallisten sopimusten tarve esimerkiksi verotuksen tai tekoölyn kohdalla. Selvää kuitenkin on, ettei suurimpia murroksia voi jättää paikallishallinnon tai markkinoiden ohjattavaksi, jolloin kansallisen tason päätöksenteossa onnistuminen tulee korostumaan. Tämä kaikki edellyttää valtioilta oikea-aikaista finanssipolitiikkaa niin kasvun tukemisen kuin tulonjaon alueilla sekä rahallisia panostuksia tarvittavaan tutkimukseen, teknologiaan ja infrastruktuuriin. Päätöksenteon tueksi tarvitaan tietoa monilta eri sektoreilta – virkamiehiltä, tutkijoilta, erilaisilta instituutioilta. Tarkastusvirastojen positio hallinnon toimintaa lähellä olevana vastuullistavana toimijana voi tukea näihin haasteisiin vastaamista.

Päätöksenteon tietoperustaa koskeva lisäarvo on keskeinen osa tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastusta. Päätöksentekoon kohdistuva arviointi on myös lähimpänä politiikan arviointia. Useat havainnot ja suositukset koskevat päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun yhteyttä. Käytännössä suositukset osuvat poliitikoille, joiden tulisi päätöksenteossa kommunikoida tavoitteita selkeämmin virkamiehille tai hyödyntää virkamiesten tuottamaa tietoa. Lisäksi poliitikkojen päätösvallassa olevia aikataulujen voidaan nähdä olevan virkamiesvalmistelun laatua heikentäviä. Tarkastuksen näkökulma voi myös koskea sitä, miten virkamiehet ovat toteuttaneet hallitusohjelman linjauksia. Silloin suositukset helposti kohdentuvat vuorostaan virkamieskuntaan. Myös joitakin tuloksellisuustarkastuksen suosituksia voi tulkita poliittisiksi, joten kyseessä on yleisempi tarkastustoimintaa koskeva kysymys. Suositusten linja vaikuttaa olleen enemmänkin liian varovainen, eikä selkeästi poliittiseksi tulkittavia suosituksia ole tehty. Joidenkin yleisluontoisten periaatteellisten suositusten, kuten että verojärjestelmän tulisi olla yksinkertainen, seuranta ja vastuuttaminen voi olla haasteellista. Finanssipolitiikan tarkastuksen aihevalintoja ei vaikuta olevan tarkastuksenmukaista liiallisesti rajata esimerkiksi ainoastaan suhdannekysymyksiin. Käytännössä finanssipolitiikka voidaan ymmärtää hyvin laajana kokonaisuutena talouspolitiikan toimenpiteitä, joihin kuuluvat niin suhdannepoli-

tiikka (sopiva finanssipolitiikan mitoitus), kasvua tukevat toimenpiteet (työllisyys, koulutus, infrastruktuuri, elinkeinopolitiikka) ja julkisen talouden tasapainoa tukevat toimet (julkisen talouden koko, tulopolitiikka, menositoumukset, velanhallinta ja vastuut). Finanssipolitiikan ulkopuolelle rajautuu selkeästi ainoastaan rahapolitiikka. Toisaalta pankkitoiminta voidaan ajatella rahapolitiikkaa laajemmin kasvun mahdollistajana ja velkaantumisen sääntelijänä, jolloin jonkinlainen kosketuspinta rahoituslaitoksiin voi myös finanssipolitiikan kautta olla mahdollinen. Finanssipolitiikan tarkastuksen menetelmät eivät juurikaan eroa muista tarkastuslajeista. Siten vaikuttaa siltä, että aihevalintojen ennakkoluulottomassa arvioinnissa ja menetelmien laajentamisessa voisi olla eniten potentiaalia finanssipolitiikan tarkastuslajin kehittämiseksi eteenpäin jatkossa.

Yksittäiset ihmiset ja organisaatiot ovat voineet määritellä finanssipolitiikan omista tarpeistaan ja lähtökohdistaan käsin, mutta mitään selkeää rajausta politiikkatoimiin, joilla ei olisi mitään merkitystä finanssipolitiikan kannalta, on hyvin vaikea tehdä. Termin finanssipolitiikka käyttö voi jopa kuvastaa halua esittää politiikkatoimi hallinnollisena sen sijaan, että se olisi poliittinen. Talouspolitiikka termillä taas kuvaa vahvemmin poliittista päätöksentekoa. Finanssipolitiikan käsite syntyi aikana, jolloin valtion budjetin koko taloudessa kasvoi ja samalla budjettia koskevilla päätöksillä voitiin havaita olevan aiempaa suurempi merkitys talouden toimintaan. Lisäksi samoihin aikoihin kehitettiin aggregaattimittareita, kuten BKT, joiden muutoksia oli mahdollista tarkemmin analysoida. Finanssipolitiikka voidaan nähdä keinona vaikuttaa budjetin kautta talouteen tai makrotalouden tunnuslukujen kehitykseen. Finanssipolitiikka voitaisiinkin kääntää suoraan englannin kielestä (budjetin) rahavirtojen tai (julkisen) rahoituksen päätöksenteoksi. Valtion budjetti ei ole ainoastaan väline toteuttaa erilaisia yksittäisiä yhteiskunnallisia tavoitteita, vaan myös kokonaisuus, jolla on erilaisia vaikutuksia talouteen. Tavoite yksistään ei riitä finanssipolitiikan arviointiin, vaan finanssipolitiikka voidaan ajatella laajana yhdistelmänä talouspolitiikan tavoitetta ja finanssipolitiikan keinoa. Suhdannepolitiikkaan voidaan käyttää yhtä lailla rahapolitiikan keinoja tai toteuttaa ”suhdanteen mukaista sääntelyä”, eli instituutio- tai rakennepolitiikan keinoja. Vakauspolitiikkaa samoin voidaan toteuttaa useiden keinojen yhdistelmällä. Finanssipolitiikan erottaa vain väline, joka on valtion budjetti tai mahdollisesti laajemmin julkistalous tai verorahoitteinen talous. Yksittäinen määräraha tai yksittäinen vero harvoin on olennainen finanssipolitiikan väline, mutta kulloisenkin talouspolitiikan tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta merkittävä julkisen talouden tulo- tai menoerä (tai niiden yhdistelmä) on osa finanssipolitiikan keinovalikoimaa.

Aiheen rajaamista oleellisempaa on finanssipolitiikan tarkastuksen kysymyksenasettelu. Finanssipolitiikan tarkastuksen lisäarvo syntyy tarkastuksen näkökulman erotessa muista tarkastuslajeista. Makrotalouden tai julkisen talouden näkökulma mahdollistaa kysymykset, joissa peilataan hyötyjä

ja haittoja tai onnistumista ja epäonnistumista koko julkiselle taloudelle. Sen sijaan että rajataan toiminnan tai tulosten arviointi valtiontalouteen, mahdollistuu myös laajempi julkisen talouden näkökulmaa painottava arviointi. Nämä näkökulmat voivat täydentää toisiaan. Myös valtiontalouden näkökulmaa painottavissa tarkastuksissa on voitu ajautua kokonaistaloudellisempaan arviointiin, mikäli tarkastuksen aikana on ilmennyt aiheeseen liittyviä selkeitä havaintoja. Finanssipolitiikan tarkastus voi auttaa selkeämmin hahmottamaan sitä, mikä on valtiontalouden näkökulma tuloksellisuustarkastuksessa ja missä kohdin sitä on tärkeä hyödyntää.

Tarkastamisella voidaan tuottaa kansalaisille tietoa päätöksenteosta ja yksittäisistä päätöksistä, jota valvojat ja talouspolitiikan arvioitsijat eivät mandaattinsa puitteissa kenties voi käsitellä. Finanssipolitiikan tarkastukselle voisi olla mahdollista määritellä rooli kansalaisten ja poliittisen päätöksenteon välisen luottamuksen ja tiedon lisäämisessä. Tarkastus voidaan siis mieltää instituutiona, joka puolestaan vaikuttaa finanssipolitiikkaan. Tarkastuksen lisäarvo kiteytyy vastuullistamiseen. Kun tutkimus tai arviointi keskittyy usein ilmiön tarkasteluun ja selittämiseen, tarkastus ottaa mukaan ihmiset, jotka tekevät päätöksiä ja niiden toimeenpanoa. Hyvässä hallinnossa on tärkeää, että päätöksentekijöiden ja toimeenpanijoiden rooli tulee myös näkyväksi, sillä ihmisten toimintaan vaikuttavat monet muutoin näkymättömiksi jäävät motiivit ja rajoitteet. Myös hallinnon näkökulmasta vastuullistaminen voidaan nähdä positiivisena toiminnan sparrauksena, ja tähän viittaa se, että finanssipolitiikan tarkastus on useimmiten otettu hyvin vastaan tarkastuskohteissa.

Demokratian vähentyminen vaikeuttaa myös tarkastusvirastojen merkitystä demokratian vahvistajina. (IDI 2017) Finanssipolitiikan tarkastuksen kautta tarkastustoiminta voi paremmin lähestyä kysymystä siitä, mikä on yhteiskunnallisella tasolla olennaista ja tarkoituksenmukaista. Tarkastusviraston yhtenä tärkeänä tehtävänä on nähty luottamuksen ylläpito siihen, että verovaraille saadaan vastinetta. Tarkastuksen tuottama lisäarvo tulisi näkyä myös kansalaisen tasolla, lisääntyneenä yhteiskunnallisena luottamuksena, pienempänä verorasitteena ja parempana tietona yhteiskunnan toiminnasta.

Organisaatioiden on löydettävä oikeutus olemassaololleen osana laajempaa institutionaalista kehikkoa. Siten ei riitä, että tarkastusvirasto toteuttaa ainoastaan eksplisiittisesti itselleen laissa muotoiltua tehtävää, vaan saman aikaan on tärkeää seurata yhteiskunnallista muutosta ja sen tuomia haasteita tarkastusinstituutiolle. Tarkastusvirasto on erityisessä asemassa toimintakenttensä puolesta, mutta itsenäisyys tuo mukaan myös suuren vastuun. On vähintään yhtä helppoa tai useimmiten helpompaa pysyä paikallaan, kuin muuttua heijastamaan yhteiskunnan tarpeita. Finanssipolitiikan tarkastus on osoitus pyrkimyksestä muuttua kohti olemassa olevaa tarvetta. Tavoitteesta huolimatta

muutos ei ole ollut yksinkertainen, vaan se on törmännyt tarkastusviraston sisällä jo olemassa oleviin normeihin ja toimintatapoihin. Näyttäisi siltä, että tavoiteltu muutos on monilta osin jäänyt toteutumatta ja finanssipolitiikan tarkastuksen toiminta on siirtynyt ajan kuluessa selkeämmin osaksi aiempia toimintatapoja, erityisesti tuloksellisuustarkastusta, sen sijaan, että organisaatiossa olisi luotu uusi tarkastuslaji. Syynä näyttää olleen tarkastusviraston sisäinen paine enemmän kuin ulkoinen paine. Lisäksi johtamisessa näkemys finanssipolitiikan tarkastuksen roolista näyttää muuttuneen epäselvemmäksi, mikä on voinut osaltaan jouduttaa finanssipolitiikan tarkastuksen toimintamallien siirtymistä tuloksellisuustarkastuksen alueelle, jossa toiminta on ollut vakiintuneempaa.

Tarve finanssipolitiikan tarkastukselle on olemassa ja se on tunnistettu myös tarkastusvirastoissa muissa EU maissa. Tarkastusvirastoilla on ainutlaatuinen asema sekä tiedonsaantioikeuksiensa että riippumattoman asemansa puolesta. Siten tarkastusviraston tuottamalle päätöksentekijöitä ja niiden toimeenpanijoita vastuullistavalle tiedolle erityisesti finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustasta, mutta myös ylipäätään julkisesta taloudesta, on tärkeä paikkansa suomalaisessa yhteiskunnassa.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers. New York

Bar-Yam, Yaneer, Langlois-Meurinne, Jean, Kawakatsu, Mari & Garcia, Rodolfo (2017). *Preliminary steps toward a universal economic dynamics for monetary and fiscal policy*. New England Complex Systems Institute, http://necsi.edu/research/economics/econunivers_2.pdf , luettu 24.2.2017

Blaug, Mark (1996). *Economic theory in retrospect*. Fifth edition. Cambridge University Press. Cambridge 2006

D'Agosto, Elena, Manzo, Marco, Pisani, Stefano & D'Arcangelo Filippo Maria (2017). *The Effect of Audit Activity on Tax Declaration*. Evidence on Small Businesses in Italy. Public Finance Review. Volume: 46 issue: 1, page(s): 29-57

D'Amico, Guglielmo, Di Biase, Giuseppe & Manca, Raimondo (2012). *Income inequality dynamic measurement of Markov models: Application to some European countries*. Economic Modelling, Volume 29, Issue 5, September 2012, sivut 1598-1602

Degiannakis, Stavros, Duffy, David, Filis, George & Livada, Alexandra (2016). *Business cycle synchronisation in EMU: Can fiscal policy bring member-countries closer?* Economic modelling 52 (2016) 551 – 563.

Denrell, Jerker & March, James G. (2001). *Adaptation as Information Restriction: The Hot Stove Effect*. Organisational Science, Vol. 12, No. 5, September-October 2001, sivut 523-538

Hollmayr, Josef & Matthes, Christian (2015). *Learning about fiscal policy and the effects of policy uncertainty*. Journal of Economic Dynamics & Control, Volume 59, sivut 142 -162

Hyytinen, Ari, Pirttilä, Jukka, Pohjola, Matti & Uusitalo, Roope (2012). Ehdotus finanssipoliittisen neuvoston perustamiseksi. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 108.vsk., 3/2012. Sivut 250-256.

Jaakkola, Jenni, Orjasniemi, Seppo & Silvennoinen, Heidi (2016). Finanssipoliittikkaa valvomassa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2016, 47 – 53

Korkman, Sixten (2012). *Talous ja utopia*. Docendo Oy. Norhaven, Tanska 2016

March, James G. (1978). *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice*. The Bell Journal of Economics. Vol. 9, No. 2 (Autumn, 1978), pp. 587-608

March, James G. (2003). *Understanding Organisational Adaptation*. Society and Economy 25 (2003) 1, pp. 1-10

March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Organizational Basis of Politics. The Free Press. A Division of Macmillan, Inc. New York 1989

Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th Edition, McGraw-Hill Book Company, New York

- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New York
- Nyholm, Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma. Helsinki
- Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*. Public Goods and the theory of Groups. Schocken Books. New York
- Pollitt, Christopher & Summa, Hilka (1997). *Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves*. Public Administration. Vol. 75 Summer 1997, s. 313-336
- Pollitt, Christopher, Talbot, Colin, Caulfield, Janice & Smullen, Amanda (2004). *Agencies. How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Palgrave Macmillan. Great Britain
- Schelker, Mark & Eichenberger, Reiner (2010). *Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution*. Journal of Comparative Economics 38 (2010), 357-380
- Simon, H. A. (1955). *A Behavioral Model of Rational Choice*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1. (Feb., 1955), pp. 99-118.
- Simon H. A. (1956). *Rational Choice and the Structure of the Environment*. Psychological Review, 63(2), 129-138.
- Tinbergen, J. (1966). *Economic Policy: Principles and Design*. Contributions to Economic Analysis. North-Holland Publishing Company. Amsterdam
- Uschanov, Tommi & Vartiainen, Juhana (2017). *Keskusteluja taloudesta*. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki
- Uusitalo, Roope; Kotakorpi, Kaisa; Puhakka, Mikko & Anttonen, Anneli (2018). Kommentti Lehi-koiselle, Yläoutiselle ja Pekkariselle. Kansantaloudellinen aikakauskirja 114 . vsk . 1/2018
- Vines, David & Wills, Samuel (2018). *The rebuilding macroeconomic theory project: an analytical assessment*. Oxford Review of Economic Policy, Volume 34, Numbers 1-2, 2018, pp. 1-42
- Yläoutinen, Sami (2011). Ulkopuoliset tahot finanssipolitiikan seuraajina ja arvioijina: pitäisikö Suomeen perustaa itsenäinen finanssipoliittinen instituutio? Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2011, 51 – 58

Virallislähteet

- Arviointineuvosto (2016). *Economic Policy Council Report 2015*. ISBN 978-952-274-167-7 (PDF). Helsinki
- Arviointineuvosto (2017). *Economic Policy Council Report 2016*. ISBN 978-952-274-184-4 (PDF), Helsinki
- Arviointineuvosto (2018). *Economic Policy Council Report 2017*. ISBN 978-952-274-210-0 (PDF), Helsinki
- IDI (2017). Global SAI Stocktaking Report 2017. Report prepared by IDI to report findings from the INTOSAI Global Survey and other data. IDI INTOSAI Development Initiative
- IMF (2017). Fiscal Monitor. Achieving More with Less. April 2017. World Economic and Financial Surveys. International Monetary Foundation.
- ISSAI (2018). <http://www.issai.org/>, luettu 9.4.2018

JTS (2017). Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018 – 2021

OECD (2018). Behavioural Insights for Public Integrity. Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. Paris

Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisu, selvityksiä ja raportteja 203

Tarkastusvaliokunta (2016). Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta. 1990–2020 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016

Valtioneuvoston kanslia (2010). Finanssipolitiikan instituutiot. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010. Yliopistopaino, Helsinki, 2010

VM (2017). Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely. Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2017. Keskustelualoitteet. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2017

VTV (2010a). Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2010–2012. Dnro 041/02/10. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2010b). Tuloksellisuustarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita. Dnro 221/02/10. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2011a). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. K 12/2011 vp. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2011b). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2012a). Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyjen sitoumukset – vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöksessä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2012. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2012b). Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakaussjärjestelyistä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 16/2012. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2012c). Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 17/2012 Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2013a). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2012 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta. K 14/2013 vp. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2013b). Rakenteellisen jäämän laskennan tarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2013. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2013c). Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2013 vp. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2014a). Verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus. Veromuutosten taloudelliset vaikutukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 15/2014. Edita Prima Oy. Helsinki

VTV (2014b). Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – välillinen verotus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2014. Edita Prima Oy. Helsinki

- VTV (2014c). Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – yhteisö – ja pääomaverotus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2014. Edita Prima Oy. Helsinki
- VTV (2014d). VTV:n esittelykalvot aiheesta: ”Finanssipolitiikan tarkastus ja finanssipolitiikan valvontatehtävä”, päivätty 29.1.2014
- VTV (2015a). Valtion kokonaistase. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 19/2015. Lönnberg Print & Promo. Helsinki
- VTV (2015b). Valtiontalouden tarkastusviraston Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi. Toimintakäsikirja. Dnro 203/02/2015
- VTV (2015c). Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2015. Lönnberg Print & Promo. Helsinki
- VTV (2016). Makroennusteiden luotettavuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2016. Lönnberg Print & Promo. Helsinki
- VTV (2017). Yritysten investointien edistäminen. Kokonaisarviointi. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtion tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2017. Lönnberg Print & Promo. Helsinki

Muut lähteet

- Contact Committee (2018). Report to Contact Committee on the audit activities of SAIs in the field of fiscal policy. Materials provided for the Contact Committee meeting in Dubrovnik 11 – 12.10.2018
- CORE (2017). The CORE Team: *the Economy*. Economics for a changing world. CORE Economics Education. Oxford University Press, ebook: <http://www.core-econ.org/the-economy/>, luettu 15.10.2017
- Duca, John V. (2013). *Subprime Mortgage Crisis 2007–2010*. Federal Reserve History, essay: https://www.federalreservehistory.org/essays/subprime_mortgage_crisis, luettu 21.2.2018
- Econlib (2016). Library of Economics and Liberty. Definitions and Basics, Fiscal Policy. <http://www.econlib.org/library/Topics/College/fiscalpolicy.html>, luettu 6.11.2016
- Eduskunta (2017). Tarkastusvaliokunta <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/tarkastusvaliokunta/Sivut/default.aspx>, luettu 27.3.2017
- Fed (2013). The Great Inflation. https://www.federalreservehistory.org/essays/great_inflation, luettu 20.9.2018
- Haltia, Ville, Sainio, Mika & Salmi, Sini (2017). Fiscal policy audit as a contributor to evidence based decision making in Finland. Paper for IIPF seminar in 2017
- Kimmonen, Marjatta, Mattila, Matti & Seppovaara, Arto (2014). ISSAI -standardit tarkastusviraston työssä, VTV:n sisäisessä käytössä ollut artikkeli.
- Maijala, Kari (2017). Voiko tuloksellisuudella haastaa harjoitettua politiikkaa: valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastusten merkitys hallinnonalan johtamisessa. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu
- Ovaska, Heidi (2013). Tuloksellisuustarkastuksen tiedonmuodostus. Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma, Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto

Riihilahti, Tiina (2016). Vaikeasti havaittavaa – tuloksellisuustarkastuksen vaikutukset julkisyhteisöjen näkökulmasta. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu

Saukkonen, Pasi (2008). Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Luku 3.8 oikeuslaitos. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/oikeuslaitos/>, luettu 20.9.2018

Tilastokeskus (2018). Tietoa tilastoista. Käsitteet. Gini-kerroin. https://www.stat.fi/meta/kas/gini_kerroin.html, luettu 7.4.2018

VM (2018a). Valtionvarainministeriö. Talouspolitiikan lähtökohdat. Finanssipolitiikka. <http://vm.fi/finanssipolitiikka>, luettu 7.4.2018

VM (2018b). Valtionvarainministeriö. Talouspolitiikan lähtökohdat. Rakennepolitiikka. <http://vm.fi/rakennepolitiikka>, luettu 7.4.2018

Haastatellut henkilöt

Marko Männikkö, ylijohdaja, valtiontalouden tarkastusvirasto, haastattelu 27.7.2017

Tuomas Pöysti, alivaltiosihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 6.6.2017

Tytti Yli-Viikari, pääjohtaja, valtiontalouden tarkastusvirasto, haastattelu 28.6.2017

Heidi Silvennoinen, valiokuntaneuvos, eduskunnan tarkastusvaliokunta, haastattelu 16.5.2017

LIITTEET

Liite 1: Haastattelukysymykset

Mistä syistä finanssipolitiikan tarkastukselle päätettiin perustaa oma tarkastuslaji?

Miten finanssipolitiikan tarkastus eroaa tuloksellisuus- ja laillisuustarkastuksesta?

Millaisia haasteita tai rajanvetoja uuden tarkastuslajin muodostamiseen liittyi? (Esim. mandaatti, finanssipolitiikan määritelmä, tarkastusasetelma, menetelmät, tietopohja)

Miten tulkitset VTV:n perustuslainmukaisen mandaatin: ”Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto”?

Miten uudelle tarkastuslajille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet VTV:n tarkastustyössä?

Millaista palautetta finanssipolitiikan tarkastuksista on saatu esimerkiksi lausuntokierroksilla ja sidosryhmiltä?

Millaista lisäarvoa finanssipolitiikan tarkastus näkemyksenne mukaan tuo suhteessa muihin VTV:n tarkastuslajeihin?

Entä ulkoisiin finanssipoliittisiin instituutioihin?

Entä suomalaiselle yhteiskunnalle ja sen kansalaisille?

Miten määrittelisit finanssipolitiikan? Miten finanssipolitiikka soveltuu näkemyksesi mukaan tarkastettavaksi – miksi tarkastusta tulisi tehdä ja millaisia haasteita siihen liittyy?

Liite 2: Haastatteluylhteenveto

Haastatteluissa tuotiin esiin useita syitä finanssipolitiikan tarkastuksen aloittamiseen. Keskeisenä syynä nousi esiin yhteiskunnallinen tarve luotettavalle ulkopuoliselle finanssipolitiikan arvioijalle. Yhteiskunnallinen tarve näyttäytyi vastuullistamisen vajeena, joka koski erityisesti finanssipolitiikan päätöksentekoa. Keskustelua aiheesta käytiin esimerkiksi valtiovarainministeriössä. Tarkastusvirasto soveltui organisaationa vastaamaan tähän tarpeeseen, sillä se oli riippumaton toimija, jolla oli vahva valtion talousarvion asiantuntemus. Tarkastusviraston näkökulmasta finanssipolitiikan tarkastus oli mahdollisuus profiloida tarkastusvirastoa myös laajemmissa julkisen talouden kysymyksissä, sekä tarjota sitä kautta lisäarvoa muille tarkastuslajeille. Tarkastusvirastossa lähdettiin vieämään eteenpäin makrotaloutta ja julkisen talouden kokonaisuutta painottavaa tarkastusta jo ennen vuoden 2008 finanssikriisiä, mutta kriisin myötä myös muiden EU tarkastusvirastojen mielenkiinto tarkastusaihetta kohtaan heräsi. Vuonna 2007 perustettiin EU yhteistyökomitean alle finanssipolitiikan tarkastusverkosto, jonka puheenjohtajana toimivat Suomen ja Ruotsin tarkastusvirastot.

Tarkastusviraston omassa työssä finanssipolitiikkaan suunnattiin tarkastusta vuodesta 2007 eteenpäin. Työtä aloitettiin pääjohtajan vetämässä työryhmässä, joka koostui tilintarkastuksen ja toimintatarkastuksen asiantuntijoista. Ensimmäisiä aiheita oli kehysmenettely, jota kumpikin tarkastuslaji katsoi osin omasta näkökulmastaan ja osin laajemmasta näkökulmasta, koskien kehyksen toimivuutta finanssipolitiikan välineenä. Samaan aikaan laajempia teemoja tuli tarkastusviraston toimintaan myös tarkastussuunnittelun kautta, jonka pohjaksi tehtiin valtion- ja kansantalouden riskianalyysi. Lisäksi ajankohtaan osui ISSAI standardien luonti laillisuustarkastukselle, joka toi tilintarkastuksen yksikköön uuden tarkastustuotteen. Uuden tarkastusaiheen myötä tunnistettiin myös tarve ekonomistiosaamisen vahvistamiselle, ja ensimmäinen rekrytointi tehtiin 2008. Vuonna 2012 aloitivat ensimmäiset finanssipolitiikan tarkastajat. Aluksi toimintaa kehitettiin yhdistelmänä eri tarkastuslajeja, mutta esimerkiksi sisäisistä resurssipaineista johtuen päädyttiin selkeyttämään tilannetta aloittamalla toiminta johdon tuen yksilössä omana tarkastuslajinaan.

Haastatteluissa korostettiin sitä, että tarkastusvirastolla on vapaus päättää tarkastustoimintansa sisällöstä ja organisoinnista hyvin vapaasti. Tämä on keskeinen ero myös tarkastusviraston valvontatoimintoihin, finanssipolitiikan valvontaan ja vaali- ja puoluerahoituksen valvontaan, joissa on määritelty tarkemmin se, mitä toimintaa ja raportointia tehtävien tulee sisältää. Finanssipolitiikan tarkastus profiloitui tarkastusviraston sisällä pääjohtajan hankkeeksi. Haastateltavat toivat kaikki esiin, että finanssipolitiikan tarkastusta kyseenalaistettiin vahvemmin organisaation sisältä, kuin ulkopuolisten toimijoiden taholta. Taustalla oli kysymys siitä, keskittyykö tarkastusvirasto ydintoiminto-

jensa kannalta keskeisiin, ISSAI standardien mukaisiin asioihin, sekä huoli resurssien riittävydestä. Lisäksi epäiltiin työn politisoitumista ja finanssipolitiikan soveltuvuutta viraston yhteiskunnalliseen rooliin.

Haastatellut eivät nähneet suuria ongelmia siinä, mikäli nykyisenkaltaisia finanssipolitiikan tarkastuksia tehtäisiin tuloksellisuus-, tilin- tai laillisuustarkastuksina. Yksi haastatelluista toi esiin, että laajoja kokonaisuuksia on tarkastettu myös ympäristön ja sosiaali- ja terveystalouden alueilla tuloksellisuustarkastuksina. Pääosin haastateltavat näkivät kuitenkin hyödylliseksi, että finanssipolitiikan tarkastus oli profiloitu omaksi tuotteekseen. Tämä selkeytti keskustelua siitä, millaisia kysymyksenasetteluita ja aiheita tällä alueella tarkastettiin, ja varmisti tietyn resurssin sitoutumisen ja toiminnan jatkuvuuden julkisen talouden ja makronäkökulman aiheiden alueella. Finanssipolitiikan tarkastuksen erityispiirteinä tuotiin esiin tarkastuskysymykset ja aihevalinnat. Esimerkiksi talouskysymykset ja julkisen talouden näkökulma korostuivat aiempaa vahvemmin.

Finanssipolitiikan tarkastuslajin kehittämiseen on vaikuttanut finanssipolitiikan valvontatehtävän aloitus vuonna 2013. Valvonta tekee erityisesti valtiontalouden kehysten osalta työtä, joka ennen vuotta 2013 kuului finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen piiriin. Toisaalta valvonta toi uusia tarkastusteemoja EU:n finanssipolitiikan sääntöihin liittyen. Valvonnan työn käynnistys ja vakiinnuttaminen on myös vienyt resursseja tarkastukselta. Tavoitteena oli yhteistyön kautta tuoda valvonnan käyttöön tarkastustietoa, jossa näkyy vastuullistamisen ja perusteltavuuden näkökulmat. Tarkastusten hyödyntämisen osalta tuotiin myös esiin, etteivät kaikki finanssipolitiikan aiheet taivu tarkastusmuotoisiksi, eikä valmistelijoita voi samalla tavalla vastuuttaa, kuin esimerkiksi yksittäisen hankkeen toimeenpanijoita.

Haastateltavat eivät nähneet tarkastusviraston mandaatissa tekijöitä, joiden takia finanssipolitiikkaan ei voitaisi kohdentaa tarkastusta. Finanssipolitiikan tarkastuksista saatu palaute tarkastuskohteilta ja ulkopuolisilta tahoilta on yleisesti ottaen ollut myönteistä. Haastateltavat eivät nähneet päällekkäisyyttä finanssipolitiikan tarkastuksen ja talouspolitiikan arviointineuvoston välisessä työnjaossa. Lisäarvona tuotiin esiin tarkastusviraston institutionaalinen asema ja toimijoita vastuullistava näkökulma. Osa haastateltavista näki hieman päällekkäisyyttä finanssipolitiikan valvonnan ja talouspolitiikan arviointineuvoston välisessä työnjaossa koskien EU sääntöjä ja niiden toimivuutta.

Haastateltavat näkivät finanssipolitiikan määritelmän pääosin julkisten tulojen ja menojen tason vaikutuksina kansantalouteen. Haastateltavat saattoivat vastauksessaan kuitenkin painottaa enemmän joko finanssipolitiikan roolia suhdanteiden tasaajana tai pitkän aikavälin kestävyuden turvaajana;

yksi haastateltava toi myös selkeästi esiin molemmat näkökulmat. Haastateltavilta kysyttiin tarkentava kysymys rakennepolitiikan sisällymisestä finanssipolitiikkaan, ja esimerkiksi sosiaali- ja terveysuudistusta koskien osa vastaajista näki sen sisältyvän finanssipolitiikkaan, kun taas osa näki sen kuuluvan finanssipolitiikan ulkopuolelle.

Haastateltavien kanssa keskusteltiin myös siitä, milloin tarkastuksessa esitetty suositus on poliittinen. Useat haastateltavat totesivat, että mikäli suositus pohjautuu selkeään evidenssiin, on huolellisesti perusteltu ja seuraa tarkastushavainnoista, se ei ole poliittinen.