

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2011 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2012—2015

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2011 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2012—2015 (VNS 1/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen ja johtava tuloksellisuustarkastaja, KTT Heidi Silvennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta

- finanssineuvos Jarmo Väisänen, valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto
- finanssineuvos Heikki Solttila, lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen ja neuvotteleva virkamies Markku Puumalainen, valtiovarainministeriö
- liikenneneuvos Riitta Viren ja controller Marja Heikkinen-Jarnola, liikenne- ja viestintäministeriö
- pääjohtaja Juhani Tervala, Liikennevirasto
- johtava neuvonantaja Jarmo Kontulainen, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut VR-Yhtymä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 10/2010 vp — K 21/2010 vp) helmikuulta 2011 käsitellyt mm. kehysmenettelyä finanssipolitiikan välineenä, kehysmenettelyä eduskunnan finanssivallan ja säädösvallan näkökulmasta, kehysmenettelyn avoimuutta ja tietoperustaa, talousarvion ulkopuolista valtiontaloutta, liikenneinvestointeja, verotukia ja kehysten joustavuutta. Käsitteilyn pohjana oli Valtion-

talouden tarkastusviraston 222-sivuinen erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Erilliskertomus oli OECD:n suositusten mukainen koko vaalikauden kattava finanssipolitiikan ulkoisen arvioinnin raportti ja sarjassaan ensimmäinen.

Tarkastusvaliokunta totesi kertomuksen perusteella, että "Suomessa kehysmenettelyn noudattaminen ja tuloksellisuuden seuranta sekä ar-

viointi on ollut aiemmin lähes pelkästään sen valmistelusta vastaavan tahon eli valtiovarainministeriön vastuulla. Julkinen keskustelu finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta ja tavoitteiden saavuttamisesta korostaa Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n ja OECD:n mielestä ulkoisen arvioinnin ja yleensäkin avoimuuden merkitystä. Kehysmenettelyyn liittyy muiden ohjausjärjestelmien tavoin riski epäonnistua ohjaustehtävässä. Koska kehysmenettely omaa suuren valtiontaloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen, on tarkastusvaliokunnan mielestä tärkeää, että kehysmenettelyn toimivuutta arvioidaan ulkoisen tarkastajan toimesta säännöllisesti."

Eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan toteuttamaan valtiontalouden valvontaan. Avoimuus ja läpinäkyvyys liittyvät myös eduskunnan finanssivallan turvaamiseen. Eduskunnan finanssivaltaan kuuluu myös valta valvoa ja arvioida julkisen talouden hoitoa ja sen onnistuneisuutta.

Tarkastusvaliokunta haluaa painottaa edellisen vaalikauden lopussa valmistuneen, valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuutta monesta eri näkökulmasta koskeneen mietinnön ja tarkastuskertomuksen ajankohtaisuutta ja hyödyllisyyttä. Eduskunta hyväksyi 1.3.2011 mietintöön sisältyneen 7-kohtaisen kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttämiseksi ja parantamiseksi. Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehyskiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumisesta koskevalle seurannalle.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:ssä tarkoitettut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja ra-

hoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn rakenteen muuttamiseksi siten, että otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa kannattavien ja itsensä takaisin maksavien liikenneinvestointien tekemisen ja välitarkastelun.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn. Esimerkiksi verotukien kokonaismäärästä päättäminen on perusteltua osana finanssipolitiikan sääntöjä.

5. Eduskunta edellyttää kuntatalouden kestävyyden turvaamiseksi, että hallitus sisällyttää valtiontalouden kehyskiin pitävän rajoitteen sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.

7. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoitavan kannanoton kohdissa 1—6 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Edellä todetun lisäksi tarkastusvaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota investointihankkeiden rahoittamiseen valtionyhtiöistä. Valtionyhtiöitä on käytetty muun muassa investointihankkeiden rahoittamiseen silloin, kun budjettikehyksistä ei ole voitu osoittaa investointihankkeelle tarvittavaa rahoitusta. Näin meneteltiin Oulu—Seinäjoki-radan peruskorjaushankkeen rahoituksessa, kun VR maksoi yhteensä 56,2 milj. euroa rakentamishankkeen menoista, vaikka rautatienpitäjänä on valtio. Lisäksi VR rahoitti kolmea muuta ratahanketta (Kotolahti, Vaaran ratapiha, Tampere—Orivesi) 23,8 milj. eurolla. Kehysmenettelyn sitovuuden ja avoimuuden näkökulmasta on perusteltua, että valtion talousarvioletalouden vastuulla olevat tehtävät rahoitetaan talousarvioon tuloutettavan voitonjaon kautta eikä yhtiön omana menona. Käytetty menettely heikentää valiokunnan mie-

lestä valtion ja yhtiöiden välisten taloudellisten suhteiden avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ja on myös kirjanpidollisesti ongelmallinen. Valiokunnan mielestä on myös vaarana, että liiketaloudellisesti toimivan yhtiön kilpailukyky ja sen edellytykset investoida heikkenevät ja samalla riski joutua liiketaloudellisiin vaikeuksiin kasvaa harjoitetun menettelyn seurauksena.

Tarkastusvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi esiin myös se, kuinka merkittäviä ovat liikenneinvestointien lyhytjänteisestä ja poukkoilevasta päätöksenteosta veronmaksajille koituvat lisäkustannukset. Hankkeiden rahoituksen ja toteutuksen paloittelu useaan vaiheeseen ylläpitää epävarmuutta ja hankaloittaa töiden suunnittelua, kilpailutusta ja toteutusta. Liikenneviraston esittämän arvion mukaan Seinäjo-

ki—Oulu-ratahankkeessa olisi saavutettu noin 200 milj. euron yhteiskuntataloudelliset säästöt, jos hanke olisi toteutettu tehokkaasti. Seinäjo-ki—Oulu-ratahankkeen kustannusarvio on 860 milj. euroa. Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin toistuvasti kiinnittänyt huomiota liikenneinvestointien rahoituksen jatkuviin ongelmiin (mm. TrVM 1/2008 vp — K 6/2008 vp, K 10/2008 vp, TrVL 3/2010 vp — VNS 2/2010 vp) ja painottaa pitkäjänteisen päätöksenteon tärkeyttä liikenneinvestoinneissa.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Olli Immonen /ps
Eero Lehti /kok
Mika Lintilä /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps

Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /kok
Erkki Virtanen /vas
vjäs. Heikki Autto /kok
Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Salminen.