

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt hallituksen esityksen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014 (HE 112/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla tarkastusvaliokunta on päättänyt an-

taa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- ylitarkastaja Anne Kalliomäki, sisäinen tietopalvelu, eduskunta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta on talousarviolausunnoissaan vuodelta 2012 (TrVL 7/2012 vp — HE 95/2012 vp) kiinnittänyt valtiovarainvaliokunnan huomiota menokartoituksiin ja pitänyt silloisessa taloustilanteessa perusteltuna, että menojen seurantaa edelleen tehostetaan esimerkiksi menokartoitusten avulla. Valiokunta on nyt selvittänyt, miten menokartoituksia toteutetaan ja minkälaisia kokemuksia niistä on muutamissa esimerkkimaissa saatu.

Menokartoitukset

OECD:n käyttämän määritelmän mukaan menokartoituksella (spending review) tarkoitetaan säästötoimenpiteiden saavuttamiseksi kehitettyä prosessia, joka perustuu systemaattiseen menojen tarkasteluun. Menokartoitusta käytetään joko parantamaan hallituksen kontrollia koko-

naismenoista tai parantamaan menojen kohdentamista taikka näistä molemmista syistä. Menokartoitus on työkalu parempaan menojen kohdentamiseen: se auttaa jakamaan uudelleen hallituksen rajallisia resursseja niille kohteille, jotka tuottavat suurimmat hyödyt yhteiskunnalle. Menokartoitusta varten tarvitaan tulosten arviointia, jotta voidaan arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä tunnistaa ja määritellä säästövaihtoehdot.

Menokartoitusprosessissa on useita vaiheita. Tärkeä osa prosessia on muodostaa selkeät kriteerit, jotka ohjaavat säästövaihtoehtojen etsimistä. Kriteerinä voi olla esimerkiksi toiminnan ilmeinen tehottomuus tai sen vähäinen tärkeysaste. Menokartoitus voi keskittyä tarkastelemaan ohjelmia, työprosesseja (esim. hankintaprosessit ja IT-järjestelmät) tai organisaatioita. Säästövaihtoehtojen etsiminen voi tapahtua joko valtiovarainministeriön tai sektoriministeriöi-

den toimesta taikka niiden yhteistyönä. Ranskassa on saatu huonoja kokemuksia menettelytavasta, jossa valtiovarainministeriö etsi säästövaihtoehtoja: osan sektoriministeriöistä oli hyvin vaikea ymmärtää ja hyväksyä säästötoimenpiteitä, mikä aiheutti merkittäviä ongelmia toimeenpanossa.

OECD:n mukaan menokartoitus pitäisi yhdistää budjetin valmisteluprosessiin. Tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin, menoehdotusten ja säästövaihtoehtojen samanaikainen harkinta antaa hallitukselle mahdollisuuden hyväksyä uusia menoehdotuksia ilman kokonaismenojen kasvua, sillä hallitus voi valita säästövaihtoehtoista riittävästi kohteita rahoittamaan uudet lisämenot. Toiseksi on tärkeää, että menokartoituksen tavoitteiden laajuus voidaan täsmäyttää samanaikaisesti hallituksen kokonaismenoja koskevien budjettitavoitteiden kanssa. Menokartoituksen tulee tapahtua samalla aikajänteellä kuin budjetin valmistelu.

Isoissa-Britanniassa menokartoitus tehdään kolmen vuoden syklissä. Menokartoitusprosessi keskittyy harkinnanvaraisiin menoihin, jotka kattavat noin 60 % kokonaismenoista. Menokartoitukset tehdään erityyppisissä työryhmissä: jotkut muodostuvat valtiovarainministeriön virkamiehistä, joissakin on taas sekakokoonpano. Ulkopuolisia asiantuntijoita kutsutaan usein osallistumaan työryhmiin. Tuorein Ison-Britannian menokartoitus julkaistiin kesäkuussa 2013. Sen mukaan hallitus tulee pienentämään menoja 11,5 miljardia puntaa, jotta alijäämän vähentämistä voidaan jatkaa. Edellisen, vuoden 2010 menokartoituksen jälkeen hallituksen vuotuinen lainantarve on pienentynyt kolmanneksella. Ei ole yksiselitteistä, mikä on menokartoituksen vaikutus asiassa.

Kanadassa tehtiin neljän budjetinvalmistelukierroksen aikana (alkaen 2007—2008) ns. strategia kartoituksia, joissa ministeriöiden ja virastojen tuli kartoittaa kaikki toimintansa. Kartoitus sisälsi vaatimuksen siitä, että vähintään 5 % kaikista menoista täytyi kohdentaa uudelleen tai leikata. Ensimmäinen neljän vuoden sykli strategia kartoituksia on tuottanut 11 miljardin dollarin säästöt seitsemälle vuodelle ja

kautuneina. Budjettikierroksella 2011—2012 valtionhallinnon organisaatioiden piti esittää menokartoituksessa vaihtoehtoja 10 %:n leikkauksille. Kartoitus poikkesi aiemmasta myös siinä, että se kattoi samana vuonna kaikki ministeriöt, kun aiemmin tämä oli tapahtunut neljän vuoden syklissä.

Menojen uudelleenkohdentaminen

Vallitseva taloudellinen tilanne ja hallituksen tavoitteet rakenteellisten uudistusten toteuttamiseksi edellyttävät tarkastusvaliokunnan mukaan resurssien uudelleenkohdentamista suhteessa aiempiin kehyspäätöksiin ja talousarvioihin. Valiokunnan käsitys on, että käytettävissä olevat menetelmät, kuten talousarvio- ja kehysmenettely, eivät käytännössä ole johtaneet menojen aktiiviseen uudelleenkohdentamiseen. Koska kehyspäätös tehdään edellisen kehyksen pohjalta ja budjetti puolestaan tehdään kehyspäätöksen mukaisesti, johtaa se siihen, että sektoriministeriöiden on vaikea kohdistaa resursseja hallituksen prioriteettien mukaisesti. Kehysmenettely itsessään ei estä painopistemuuhtosten tai uudelleenkohdennusten tekemistä, mutta menettelyssä ei näytä olevan riittävästi tilaa aidolle keskustelulle ja päätöksenteolle pitkäjänteisistä kehitystoimenpiteistä, niiden toteuttamisen edellyttämistä investoinneista, aikaansaavista hyödyistä sekä dynaamisista vaikutuksista yhteiskunnalle.

Myös valtiontalouden tarkastusvirasto on ottanut hiljattain kahdessa tarkastuskertomuksessaan kantaa menokartoituksiin (17/2012 ja K 2/2013 vp). Tarkastusvirasto esitti mm., että olisi harkittava menokartoitusten laatimista voimavarojen uudelleenkohdentamisen tarpeista ja mahdollisuuksista. Nämä menokartoitukset tulisi laatia ainakin vaalikauden puolivälin hallituksen strategiaistuntoa ja vaalikauden vaihdetta varten.

Tarkastusvaliokunta painottaa myös sitä, ettei valtion talousarviosta edelleenkaan hahmotu eduskunnalle valtiontalouden kokonaisuutena, sillä siinä esitetään puutteellisesti esimerkiksi valtion investoinnit ja valtion lainanotto ja lainan-

anto. Valiokunta on pitänyt ja pitää edelleen tärkeänä, että eduskunnalle annetaan jatkossa vähintään kerran vaalikaudessa kokonaistase sekä erittely valtion investoinneista ja lainanotosta ja lainanannosta (TrVM 3/2013 vp — K 2/2013 vp). Hyvä hallinto ja eduskunnan budjettivalta puoltavat sitä, että tämä kuva annetaan eduskunnalle joka kerta valtion vuotuisessa talousarviossa. Lisäksi tarkastusvaliokunta on aiemmin useaan otteeseen ja viimeksi lausunnossaan (TrVL 5/2013 vp — E 112/2013 vp) todennut, että Suomen kaikista vastuista ja sitoumuksista tulee antaa eduskunnalle nykyistä selkeämpi kokonaiskuva. Valiokunta on myös puuttunut jo aiemmin siihen, että valtion talousarvion ulkopuolella on merkittävä rahastotalous. Eduskunta on myös edellyttänyt, että "jokaisen rahaston osalta arvioidaan erikseen, onko perustuslain

87 §:ssä tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella" (EK 50/2010 vp — K 21/2010 vp — TrVM 10/2010 vp).

Tarkastusvaliokunta ehdottaa, että suomalaisiin olosuhteisiin kehitetään menokartoituksesta työkalu, joka auttaa välttämättömissä menojen uudelleenkohdentamisissa ja tavalla, joka lisää aidosti tuottavuutta.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Heli Paasio /sd
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Eero Lehti /kok
Mika Lintilä /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps

Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /kok
Anu Urpalainen /kok
Erkki Virtanen /vas
vjäs. Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.