

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2014 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014 (K 15/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (VaVL 8/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, finanssipolitiikan tarkastaja, VTT Jenni Pääkkönen ja finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- ylijohtaja Markus Sovala, finanssineuvos Marketta Henriksson, finanssineuvos Mika Kuismanen, finanssineuvos Mikko Spolander ja neuvotteleva virkamies Jonna Berghäll, valtiovarainministeriö
- politiikka-analyytikko Peeter Soidla, Euroopan komissio
- erityisasiantuntija Ismo Grönroos-Saikkala, Euroopan komission Suomen-edustusto
- professori, talouspolitiikan arviointineuvoston pj. Roope Uusitalo, Helsingin yliopisto
- ylijohtaja Juhana Vartiainen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Finanssipolitiikan valvonta ja keskipitkän aikavälin tavoite

Valtiontalouden tarkastusvirasto on riippumattomana finanssipolitiikan valvojana arvioinut hallituksen politiikkatoimien riittävyyttä suhteessa Euroopan vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisiin keskipitkän aikavälin tavoitteisiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto sai vuoden 2013 alusta tähän liittyvän uuden lakisääteisen tehtävän toimia riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä.

Finanssipoliittisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi säädetyn finanssipoliittisen lain (869/2012) 2 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoitteen. Kevään 2013 vakausohjelmassa (18.4.2013) keskipitkän

aikavälin tavoitteeksi asetettiin 0,5 %:n rakenteellinen alijäämä suhteessa kokonaistuotantoon.

Tarkastusvirasto antoi eduskunnalle 22.5.2014 erilliskertomuksen K 15/2014 vp, joka sisältää hallituksen keväällä päättämän julkisen talouden suunnitelman tarkastuksen ja kannanoton hallituksen finanssipolitiikan riittävyydestä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisien tavoitteiden saavuttamiseen. Suomi näyttää kevään 2014 ennusteiden mukaan noudattavan Euroopan vakaus- ja kasvusopimusta keskipitkällä aikavälillä. Kuluvan vuoden mahdollisesti odotettua heikompi talouden kehitys luo riskin sopimuksen rikkomiselle. Tarkastusvirasto painottaa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman merkitystä julkisen talouden vakauttamisessa ja katsoo, että rakennepoliittinen ohjelma tulee toteuttaa ja toimeenpanna viivytyksettä ja tehokkaasti.

Tarkastuksen mukaan Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimusta vuonna 2013. Jos vuoden 2014 talouskasvu on ennustettua heikompa, voidaan vuonna 2015 joutua toteamaan, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa rikottiin vuonna 2014. Tämä voi johtaa Euroopan komission varoitukseen sekä tarpeeseen toteuttaa korjaavia toimia. Euroopan talous- ja velkakriisin seurauksena pääosaa jäsenvaltioista koskee päätös liiallisesta alijäämästä, minkä vuoksi näiden valtioiden finanssipoliittinen liikkumavara on rajoitettu ja ne on alistettu komission ja neuvoston tiukemmalle valvonnalle. Toistaiseksi Suomi on ollut lyhyttä ajanjaksoa lukuun ottamatta tämän menettelyn ulkopuolella, mikä on mahdollistanut sen, että talous- ja finanssipolitiikan linja on voitu määrittellä kansallisista lähtökohdista. Tarkastusvaliokunta toteaa, että paineet parempaan taloudenpitoon eivät tule EU-säännöksistä vaan Suomen talouden omista ongelmista.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää lausunnossaan erityistä huomiota rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon ja toteaa, että tarve ohjelmaan sisältyvien toimien tehokkaaseen täytäntöönpanoon on entisestään korostunut. Tämä johtuu siitä, että julkisen talouden näkymät ovat

heikentyneet tarkastusviraston raportin julkistamisen jälkeen ja valtioneuvosto on arvioinut, että julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Valtiovarainministeriön 15.9.2014 julkaiseman arvion mukaan rakenteellinen alijäämä on 1,2 prosenttia vuonna 2014, 1,3 prosenttia vuonna 2015 ja 1,2 prosenttia vuonna 2016. Maaliskuussa 2013 asetetun tavoitteen mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteena oli 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä, mikä näytti vielä kevään 2014 ennusteiden mukaan toteutuvan (VaVL 8/2014 vp — K 15/2014 vp).

Komission arvion mukaan Suomessa vallitsee velkaantumiskriteerin pohjalta liiallisen alijäämän riski vakaus- ja kasvusopimuksen tarkoittamassa merkityksessä vuonna 2014. Suunnitelmista ilmi käyvä kriteerin täyttymättä jääminen selittyy kuitenkin rahoitustuella, jota Suomi on antanut jäsenvaltioille euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi. Viime vuosien negatiivisen suhdannekehityksen arvioidaan myös vaikuttavan merkittävästi velkasuhteeseen, ja velkaan tehtävien suhdannekorjausten jälkeen velkasuhde pysyttelee EU:n perussopimuksen viitearvon alapuolella. Komission johtopäätös ja arvio on, että vakaus- ja kasvusopimuksen velkakriteeri täyttyy eikä sopimusta näin ollen ole rikottu.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston 15.9.2014 julkaistussa Taloudellisessa katsauksessa rakenteellinen alijäämä on arvioitu selvästi suuremmaksi kuin huhtikuussa 2014 julkistetussa vakausohjelmassa, jossa vastaavien vuosien rakenteellista alijäämää koskevat arviot olivat asetetun tavoitteen mukaiset. Rakenteellista alijäämää koskevien arvioiden nopeaan heikentymiseen huhtikuusta on valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan vaikuttanut kolme tekijää, jotka ovat hallituksen toimista riippumattomia. Ensinnäkin potentiaalisen tuotannon kasvu on hidastunut huhtikuun ja syyskuun ennusteiden välillä. Toiseksi julkisen talouden nimellinen alijäämä on kasvanut noin prosenttiyksiköllä erityisesti alentuneista talouden kasvua ja omaisuustuloja koskevista arvioista johtuen.

Kolmantena tekijänä on EU:n toteuttama kansantalouden tilinpidon korkomenoja koskeva tilastouudistus, jonka seurauksena rakenteellinen alijäämä on nyt 0,3 prosenttiyksikköä suurempi kuin aiemmin vakausohjelmassa huhtikuussa esitetty arvio.

Valiokunta katsoo, että myös hallituksen toimenpiteillä on merkitystä ja niillä voidaan vaikuttaa potentiaalisen tuotannon kasvuun, eivätkä kaikki päätöksessä mainitut tekijät ole hallituksen toimista riippumattomia.

Hallitus on periaatepäätöksessään 2.10.2014 todennut julkisen talouden rahoitusasemaa koskevan merkittävän poikkeaman, joka vaarantaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista. Poikkeaman johdosta on hallituksen mukaan välttämätöntä toteuttaa täysimääräisesti ne julkisen talouden kestävyysvajetta umpeen kurovat rakenteelliset toimenpiteet, joista hallitus on päättänyt rakennepoliittisessa ohjelmassa.

Valiokunta toteaa, että rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano on edennyt hitaasti ja lisäksi toteutuneet säästöt ovat olleet suunniteltuja vähäisempiä. EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisiin lähivuosien eli keskipitkän ajan tavoitteisiin nähden on muodostumassa merkittävä poikkeama. Valtiovarainministeriön Taloudellisen katsauksen mukaan rakenteellisen alijäämän on arvioitu olevan yli prosentin (1,2 %) vielä vuonna 2016. Hallituksen asettama ja vakausohjelman mukainen keskipitkän aikavälin tavoite oli 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä. Kun lisäksi otetaan huomioon Suomen talouden heikko kokonaistilanne, näköpiirissä ei ole, että lähestyttäisiin tasapainoisen julkisen talouden tilaa.

Tarkastusviraston mukaan Suomen on hyvä varautua jo nyt siihen, että vaatimus finanssipolitiikan mitoituksen ja julkisten menojen kurinalaisuudesta lisääntyy. Lähivuosina julkiset menot eivät saa reaalisesti juuri kasvaa tai menojen lisäykset on katettava lisätuloilla. Pitkällä aikavälillä Suomen talouden haasteina ovat edelleenkin hidas bruttokansantuotteen kasvu ja ikääntyvästä väestöstä johtuva menojen kasvupaine. Hidastunut talouskasvu johtaa hitaampaan verotulojen kasvuun, jolloin julkiset menot

on syytä asettaa sen mukaisesti. Tarkastusviraston mukaan sellaisia rakenteellisia uudistuksia, jotka nopeuttavat potentiaalisen tuotannon kasvua ja hidastavat menojen kasvua, on syytä jatkaa.

Potentiaalinen eli suhdanteista korjattu kasvu kertoo pitkälti sen, miten bruttokansantuote ja sen mukana julkisen talouden tila kehittyvät. Tarkastusviraston mukaan on syytä olla huolissaan potentiaalista kasvua tuottavien tekijöiden kehityksestä. Tällaisia tekijöitä ovat työikäisen väestön määrän supistuminen, teollisuuden rakennemuutos ja viennin ongelmat, alhainen investointiaste ja pääomakannan vanheneminen sekä veroasteen nousu. Suomen kokonaistuottavuuden kasvu on kansantalouden rakennemuutoksen myötä hiipunut. Tarkastusviraston havaintojen perusteella on olemassa edelleen riski siitä, että Suomi ajautuu toistuvien leikkausten ja veronkiristysten kierteeseen.

Hallituksen rakennepoliittiset päätökset ja niiden arviointi

Tarkastusvaliokunta on selvittänyt tilaamallaan tutkimuksella (Tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009) valtiovarainministeriön ennustetoimintaa ja esittänyt ennusteiden osuvuudesta ja luotettavuudesta kannanottonsa. Tutkimustulosten mukaan valtiovarainministeriön talousennusteet kestävät vertailun muiden suomalaisten ennustelaitosten talousennusteisiin. Valiokunta piti tuolloin ja pitää yhä tärkeänä, että talousennusteiden perustana olevat laskennalliset oletukset ja myös ennusteiden riski- ja herkkyyshanalyysit dokumentoidaan mahdollisimman selkeästi ja avoimesti ja myös eduskunnan käsittelyssä helposti saatavissa oleviin julkisiin asiakirjoihin (TrVL 1/2010 vp — MINS 2/2010 vp).

Valiokunnan mielestä myös komission ennustetoiminnasta tulee vastaavalla tavalla tehdä ulkoista laadunarviointia. Näin varmistetaan komission talousennusteiden laatu ja luotettavuus verrattuna muihin ennustelaitoksiin (TrVL 8/2012 vp — HE 155/2012 vp).

Talouden ennustamisen riippumattomuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen näyttää keskitty-

neen erityisesti lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteen riippumattomuuden ja laadun tarkkailuun. Julkisen talouden kestävyys ja keskipitkän aikavälin suunnitelman toteutumisen kannalta valiokunta pitää kuitenkin ehdottoman tärkeänä, että talouden pidemmän ajan kasvun eli taloudellisen potentiaalin arviot ovat realistisia.

Potentiaalin ennustamisessa ovat keskeisiä tarjontatekijät eli työikäinen väestö, osallistumisaste, työvoiman määrä, rakenteellinen työttömyys ja tuottavuuskasvu. Niiden ennustaminen on toki epävarmaa, mutta ennuste on mahdollista tehdä ja se tulee tehdä realistisesti. Silloin on keskeistä tehdä pätevä arvio siitä, miten hallituksen toteuttamat ja vireillä olevat uudistukset vaikuttavat taloudelliseen potentiaaliin. Tämä ennustaminen on kuitenkin käytännössä yleensä samojen virkamiesten varassa kuin itse uudistusten valmistelu. Pidemmän ajan arvion pätevyys ja riippumattomuus on julkisen talouden kestävyys kannalta kuitenkin vielä tärkeämpää kuin vuoden tai puolentoista päähän ulottuva suhdanne-ennuste.

Julkisen talouden kestävyys ja politiikka-päätelmien kannalta on valiokunnan mielestä olennaista, että esimerkiksi rakenteellista työttömyyttä, työllisyysastetta ja työikäisen väestön määrää koskevat ennusteet on tehty parhaan ja riippumattoman tiedon varassa. Valiokunta painottaa kansantalouden tilinpidon tietojen ja tilastotuotannon luotettavuuden ja pätevyyden merkitystä ennustetoiminnassa. Valiokunta katsoo, että talouden ennustetoiminnassa on liiaksi painotettu vain lyhyen aikavälin ennusteita ja suosittaa pidemmän aikavälin kasvupotentiaalin ennusteiden tekemistä.

Valiokunnan mielestä erityisen tärkeää on, että hallituksen toteuttamien tai vireille saatamien uudistusten vaikutusarviot ovat huolellisesti tehtyjä ja realistisia. Vaikutusarviointit antavat mahdollisuuden eri päätösvaihtoehtojen kustannusten ja hyötyjen keskinäiseen vertailuun ja siten parantavat päätöksenteon tietoperustaa. Valiokunta katsoo, että vaikutusarviointien tekemisessä ja niiden kattavuudessa on vielä selvästi parantamisen varaa. Vaikutusarviointeja on hyödynnettävä päätösten valmistelussa

ja seurannassa nykyistä enemmän ja kattavammin. Valiokunnan kannanotto taloudellisten vaikutusten arvioinnista julkisen talouden suunnitelmassa 2015—2018 sisältyy valiokunnan lausuntoon valtiovarainvaliokunnalle (TrVL 1/2014 vp — VNS 4/2014 vp).

Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin hallituksen finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustan. Valiokunta pyysi 2.4.2013 valtiovarainministeriöltä kaikki vuosien 2014—2017 valtiontalouden kehyspäätöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskevan uudistuksen tekemisessä käytetyt tausta-aineistot mukaan lukien laskelmat päätösten vaikutuksista, laskelmat vaihtoehtojen päätösesitysten vaikutuksista ja laskelmat päätösten dynaamisista vaikutuksista. Valiokunta totesi, ettei arvioinnin kohteena olevan kehyspäätöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskeva tietoperusta täytä eduskunnan perustuslaillista oikeutta saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Valiokunta totesi lisäksi, että sille toimitetun aineiston perusteella ei voida arvioida päätöksenteon kokonaisuutta ja hallituksen tekemien veropoliittisten päätösten sisältöä ja perusteita. Valiokunta painotti myös huolellisen virkamiesvalmistelun merkitystä (TrVL 1/2013 vp — VNS 3/2013 vp, VNS 4/2013 vp).

Valiokunnan kannanoton jälkeen on valmistunut valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus Veromuutosten taloudelliset vaikutukset — yhteisö- ja pääomaverotus (13/2014). Myös tarkastusviraston mukaan yhteisöveromuutosten taloudellisista vaikutuksista on annettu eduskunnalle osin puutteellinen kuva.

Hallituksen rakennepoliittiset päätökset ovat keskeinen tiedonanto, jonka nojalla talouden tarkkailijat voivat muodostaa käsityksen kansantalouden keskipitkän ja pitkän ajan kasvusta ja sitä kautta julkisen talouden tilasta. Juuri potentiaalin ennustamisessa ja siitä seuraavassa julkistalouden kestävyys ennustamisessa ei hallituksen asiakirjoista hahmotu selvää kannanottoa siitä, mikä on hallituksen näkemys tulevas-ta potentiaalista ja, ennen kaikkea, millaisilla

uudistuksilla hallitus arvioi kohottavansa talouden potentiaalia ja sitä kautta julkistaloutta.

Hallituksen rakennepoliittisista päätöksistä ja asiakirjoista on vaikea nähdä, milloin on kysymys hallituksen tavoitteesta ja milloin sellaisesta ennusteesta, jonka hallitus arvioi kykenevänsä toteuttamaan sopivasti valituilla uudistuksilla. Parempi menettelytapa on, että hallitus esittää Suomelle tulevaisuuden kasvu-uran nykyisten rakenteiden nojalla ja sitten vaihtoehtoisen kasvu-uran, joka toteutuu, jos joukko rakenneuudistuksia tehdään. Myös kunkin uudistuksen vaikutus on syytä esittää erikseen, niin että nykyuran ja tavoiteuran välisen eron perusteet tulevat selviksi. Nyt ei ole aina selvää, milloin on kysymys hallituksen tavoitteesta ja milloin taas ennusteesta, jonka arvioidaan toteutuvan, mikäli mainitut toimenpiteet toteutetaan. Esimerkkinä tästä epäselvyydestä on hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvä tavoite rakenteellisen työttömyyden alenemisesta yhdellä prosenttiyksiköllä.

Valiokunnan mielestä taloustilanteen vakavuus korostaa ennusteiden pohjalta tehtävien politiikkapäätösten merkitystä. Hallituksen linjapäätösten ja niistä käytävän julkisen keskustelun avulla tulee luoda realistinen ja uskottava kuva siitä, mikä on talouden liikkumavara ja millä tavoin julkistalous saadaan kestäväälle pohjalle.

Valiokunta pitää talousennusteista ja talouspolitiikan linjasta käytävää julkista ja avointa keskustelua tärkeänä. Tähän antaa mahdollisuuden hallituksesta riippumattoman talouspolitiikan

arviointineuvoston perustaminen ja sen toiminnan käynnistyminen vuonna 2014 (VN:n asetus 61/2014). Neuvostolla on laaja mandaatti arvioida talouspolitiikkaa ja asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta sekä talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua. Samoin neuvosto voi arvioida talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta.

Valiokunta on perehtynyt Ruotsissa vastaavan arviointineuvoston (Finanspolitiska Rådet) toimintaan seitsemän vuoden ajalta ja pitää saatuja kokemuksia hyvinä. Neuvosto julkistaa vuosittain arvion hallituksen talous- ja finanssi-politiikasta, ja raportin pohjalta käydään julkista keskustelua, johon myös parlamentti osallistuu. Valiokunta katsoo, että talouden kasvupotentiaalia ja erilaisia päätösvaihtoehtoja esiin nostavalla julkisella keskustelulla tulee olla nykyistä suurempi merkitys talouspolitiikan päätöksenteossa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

TrVM 8/2014 vp — K 15/2014 vp

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Eero Lehti /kok
vpj.	Heli Paasio /sd	Mika Lintilä /kesk (osittain)
jäs.	Heikki Autto /kok	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Katja Hänninen /vas	Matti Saarinen /sd.
	Olli Immonen /ps	

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.