

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2013 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011—2014 puoliväliraportti

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt kertomuksen Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011—2014 puoliväliraportti (K 2/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan ja samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan annettava asiasta lausunto tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- finanssineuvos Mikko Spolander, neuvotteleva virkamies Taina Eckstein, neuvotteleva virkamies Markku Nissinen ja neuvotteleva virkamies Arto Salmela, valtiovarainministeriö
- johtaja Matti Väisänen, opetus- ja kulttuuri-ministeriö
- apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kertomuksessa arvioidaan hallitusohjelmaan kirjattujen finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista sekä finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista kuluvalle vaalikaudella. Siinä arvioidaan mm., kuinka hyvin finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän aikavälin vakautta ja kestävyyttä.

Kertomuksen loppuun on koottu tarkastusviraston laatimat suositukset, joissa nostetaan vahvasti esille rakenteellisten uudistusten tarve. Suositusten mukaan finanssipolitiikan välittö-

mät sopeutustoimet eivät yksinään riitä takaamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, mikäli tehottomuuksia aiheuttaville rakenteellisille tekijöille ei tehdä mitään. Tarkastusviraston mukaan on myös arvioitava menorakennetta ja kehitettävä kehysmenojen uudelleen kohdentamiseen sekä joustavuuteen liittyviä menettelytapoja ja pelisääntöjä. Myös kunnille määrättävien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointiin on kiinnitettävä parempaa huomiota.

Valiokunta pitää tarkastushavaintoja ja suosituksia perusteltuina ja toteaa, että ne vastaavat

hyvin valiokunnan näkemyksiä. Valiokunnan mielestä on myös tärkeää, että kertomuksen valmistuminen on ajoitettu siten, että se on antanut ajankohtaista ja analyttistä tietoa sekä hallitusohjelman puolivälitarkasteluun että kevään 2013 kehysriihen valmisteluun.

Valiokunta pitää tarkastusviraston tavoin erittäin tärkeänä *rakenteellisten uudistusten* toteuttamista. Julkisen talouden kestävyyyteen kohdistuu lähivuosina niin suuria paineita mm. väestön ikääntymisen ja valtion velkaantumisen vuoksi, etteivät finanssipolitiikan sopeutustoimet yksin riitä kuroma umpeen kestävyysvajetta ja vaikuttamaan julkista taloutta. Kuten kertomuksessa todetaan, päätökset rakenteellisista uudistuksista on tehtävä nopeasti, sillä monien uudistusten toimeenpano vaatii aikaa, jolloin niistä saatavat hyödyt ovat nähtävissä vasta paljon myöhemmin.

Valiokunta korostaa erityisesti kunta- ja palvelurakenteen uudistamista ja katsoo, että uudistuksen onnistuminen riippuu suurelta osin siitä, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen toteutetaan. Keskeistä on huolehtia siitä, että uudistukset parantavat palvelujen laatua ja saatavuutta ja luovat myös edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle. On myös edistettävä kilpailua mm. palvelusektorilla ja panostettava työurien pidentämistä tukeviin toimiin. Valiokunta viittaa myös aiempiin kannanottoihinsa (mm. VaVM 39/2012 vp), joissa se korostanut tietojärjestelmien kehittämistä ja tehokkaampaa käyttöä palveluiden järjestämisessä.

Valiokunta toteaa, että hallitusohjelman *menosääntö* ja vaalikauden kehys ovat finanssipoliittisen sääntökehikon keskeinen osa. Onkin tärkeää, että tarkastusviraston arvion mukaan menosäännön ja hallitusohjelmaan kirjattujen tasapaino- ja velkatavoitteiden välinen yhteys on ollut kuluvalle vaalikaudella aikaisempaa selvempi. On myös merkittävää, että tarkastelujakson aikana kehysten tasoa on alennettu kahdesti: ensin vaalikauden alussa ja sitten toistamiseen kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä. Tämä on ollut poikkeuksellista aiempiin kehyspäätök-

siin verrattuna, ja se on myös lisännyt hallituksen finanssipolitiikan uskottavuutta.

Kehysmenettely on hillinnyt valtion menojen kasvua tehokkaasti, mutta siitä huolimatta hallitusohjelman mukaisia alijäämä- ja velkatavoitetta ei tarkastusviraston arvion mukaan saavuteta vaalikauden aikana. Uudet sopeuttamistoimet ovat siten välttämättömiä, mutta ennen kaikkea tarvitaan kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia, joihin sisältyy myös taloutta elvyttäviä elementtejä.

Valiokunta pitää myös tärkeinä suosituksia, jotka korostavat *menorakenteen arviointia* sekä *kehysmenojen uudelleenkohdentamiseen ja sektorikohtaiseen joustavuuteen liittyvien menettelyjen kehittämistä*. Edessä on todennäköisesti hitaan kasvun vaihe, jolloin uudistusten rahoitus perustuu yhä selkeämmin menojen uudelleenkohdentamiseen. On myös perusteltua parantaa resurssien kohdentamiseen liittyvää joustavuutta hallinnonalojen välillä ja niiden sisällä.

Tarkastusviraston tavoin valiokunta pitää valtiontalouden *kehysten kattavuutta* kapeana, sillä kehykset kattavat vain runsaan kolmanneksen kaikista julkisista menoista. Niiden vaikutus koko julkisen talouden menoihin on siten rajallinen, eikä niiden noudattaminen anna vielä täysin luotettavaa kuvaa koko julkisen talouden kestävydestä.

Etenkin kuntien menot ovat merkittävä kehysjärjestelmän ulkopuolinen menoerä, sillä valtiontalouden kehykset säätelevät kuntien menoja vain kehysjärjestelmään sisältyvien valtionosuuksien kautta. Kunnat vastaavat kuitenkin suurelta osin julkisten palvelujen järjestämisestä, ja niiden menot ovat kasvaneet viime vuosina tuloja nopeammin. Myös kuntien velkaantumisvauhti on ollut nopeaa. Vaikean taloustilanteen lisäksi kunnilla on edessään muutoinkin suuria haasteita, joista merkittävimmät liittyvät väestön ikääntymisestä aiheutuviin menopaineisiin.

Valiokunta katsoo, että koko julkisen talouden kestävyyskannalta on olennaista, että kuntatalouden vakautta edistetään. Tällöin on keskeistä, että kuntien tehtävät sovitetaan yhteen niiden rahoitusmahdollisuuksien kanssa ja

että kunnille annettavien uusien tehtävien kustannusvaikutukset arvioidaan aiempaa paremmin. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että peruspalveluohjelman ohjausvaikutusta tehostetaan ja kehitetään niin, että se tukee aiempaa konkreettisemmin kuntatason toimintaa ja parantaa palvelujen tuottavuutta. Valiokunta korostaa, että kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota kuntatalouden ohjauksen kehittämiseen.

Kehysjärjestelmän kattavuutta kaventavat myös talousarvion ulkopuolella toimivat rahastot. Rahastotalous on huomattava kokonaisuus, sillä rahastojen yhteenlaskettu tase oli vuoden 2011 lopussa noin 26,5 mrd. euroa, mikä oli noin 14 prosenttia bruttokansantuotteesta. Rahastoista maksettavat menot eivät ole kehysrajoitteen piirissä, joskaan tarkastusviraston mukaan kullualla vaalikaudella ei ole tullut esille rahastojen käyttämistä menosäännön kiertämiseen. Ulkopuoliset rahastot ovat joka tapauksessa selkeä poikkeus eduskunnan budjettivallasta, ja ne vähentävät myös valtion taloudellisen aseman läpinäkyvyyttä. Valiokunta pitää perusteltuna, että jatkossa arvioidaan rahastojen merkitystä ja asemaa valtiontaloudessa sekä selvitetään tarkoituksenmukaisuus ja mahdollisuudet ottaa ne kehysjärjestelmän ja sen sisältämän menosäännön piiriin.

Tarkastusviraston kantaan yhtyen valiokunta katsoo, että julkisen talouden *kestävyysvajeen*

umpeenkuromisen on oltava finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa keskeisellä sijalla. Viime vuoden aikana esitetyt arviot Suomen julkisen talouden *kestävyysvajeesta* poikkesivat kuitenkin merkittävästi toisistaan, joskin *kestävyysvajeen* olemassaolo oli sinänsä kiistatonta. Valiokunta tukee tarkastusviraston kannanottoa, jonka mukaan huomiota on syytä kiinnittää mm. laskelmien taustaoletuksiin ja *kestävyysvajeen* taustalla oleviin rakenteellisiin tekijöihin. *Kestävyysvajetta* koskevien laskelmien pohjalta tehdään merkittäviä päätöksiä ja linjauksia, ja on siksi välttämätöntä, että laskelmien taustatiedot ja lähtökohdat ovat luotettavia, kattavia ja läpinäkyviä.

Valiokunta pitää merkittävänä tarkastusviraston arviota, jonka mukaan valtiontalouden kehysten läpinäkyvyyttä ja tietoperustaa on kehitetty ja kehysten noudattamista koskevaa raportointia parannettu. Valiokunta on tyytyväinen myös siihen, että verotukia koskeva raportointi on parantunut.

Valiokunta palaa kehysmenettelyyn sekä talouspolitiikan ajankohtaisiin kysymyksiin käsitellessään kevään 2013 kehyspäätöstä.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

VaVL 1/2013 vp — K 2/2013 vp

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Osmo Soininvaara /vihr
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Astrid Thors /r
jäs.	Leena Harkimo /kok (osittain)	Kauko Tuupainen /ps
	Jouko Jääskeläinen /kd	Kari Uotila /vas
	Timo Kalli /kesk	Pia Viitanen /sd
	Anneli Kiljunen /sd (osittain)	Ville Vähämäki /ps
	Esko Kiviranta /kesk	vjäs. Esko Kurvinen /kok
	Mika Lintilä /kesk	Riitta Myller /sd
	Kari Rajamäki /sd	Mats Nylund /r
	Markku Rossi /kesk (osittain)	Tapani Tölli /kesk (osittain)
	Sari Sarkomaa /kok	Tuula Väättäinen /sd (osittain).
	Jouko Skinnari /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko.