

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015—2018 puoliväliraportti

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015—2018 puoliväliraportti (K 18/2016 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- valtiovarainvaliokunta VaVL 2/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ekonomisti Jenni Jaakkola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- osastopäällikkö, ylijohtaja Mikko Spolander, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- talouspoliittinen neuvonantaja Ismo Grönroos-Saikkala, Euroopan komission Suomen-edustusto
- vanhempi ekonomisti Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- arviointineuvoston jäsen, professori Jukka Pirttilä, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- johtaja Seija Ilmakunnas, Palkansaajien tutkimuslaitos
- professori Sixten Korkman.

Viitetiedot

Asian K 18/2016 vp yhteydessä on käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2017 Sosiaalimenojen kehitysarviot.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä oleva kertomus on osa Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa riippumatonta finanssipolitiikan ulkoista arviointia. Kertomus sisältää vaalikauden puolivälitarkastelun hallituksen finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen asettamisesta sekä näiden sääntöjen noudattamisesta. Lisäksi kertomuksessa käydään läpi hallitusohjelmassa asetettuja talouspoliittisia tavoitteita ja niiden merkitystä finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa.

Tarkastusviraston mukaan on hyvä, että julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus on tiivistynyt kuluvalle vaalikaudella ja että julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysasteet on huomioitu finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa. Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi suunniteltu julkisen talouden vahvistaminen 10 miljardilla eurolla jaksottuu yli vaalikauden. Tavoitteeseen pyritään säästöjen, kasvua tukevien toimien sekä rakenteellisten uudistusten avulla.

Tarkastusviraston arvion mukaan hallituksen toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi ovat oikeansuuntaisia. Kaikkia tavoitteita ei kuitenkaan tulla saavuttamaan ilman lisätoimia, sillä suunniteltujen uudistusten vaikutukset ovat epävarmoja eivätkä uudistukset ehdi vaikuttamaan vaalikauden aikana. Erityisesti valtiontalouden alijäämätavoitteesta ollaan jäämässä. Muut julkisen talouden sektorit näyttäisivät pääsevän niille asetettuihin tavoitteisiin. Virasto suosittaakin jatkamaan toimia valtiontalouden rahoitusaseman kohentamiseksi.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtiontalouden kehysten ulkopuolisten erien, kuten finanssijoitusten, verotukien ja takausten, käyttöön talouskasvun tukemiseksi. Tarkastusvirasto suosittelee, että julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen. Lisäksi tarkastusvirasto suosittaa, että valtiontalouden kehysten mitoituksen tulisi olla yhtenevä valtiontalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa.

Kertomus sisältää myös tarkastusviraston lakisääteiseen finanssipolitiikan valvonta -tehtävään perustuvan ennakoivan tarkastelun EU-sääntöjen noudattamisesta vuosina 2016 ja 2017. Syksyn 2016 ennustelukuihin perustuvien laskelmien mukaan Suomi noudattaa vakauserä- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa vuonna 2016, mutta tästä huolimatta on olemassa riski korjaavan osan velkasäännön rikkoutumisesta vuoden 2016 osalta. Lisäksi vuonna 2017 on riski merkittävästä poikkeamasta ennalta ehkäisevän osan vaatimuksissa. Euroopan komission arvio vakauserä- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan noudattamisesta vuonna 2016 tehdään keväällä 2017 Suomen vakauseräohjelman tarkistuksen yhteydessä.

Tarkastusvirasto kiinnittää jälleen huomiota vakauserä- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan toimivuuteen. Suomen kohdalla vakauserä- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan noudattaminen ei tarkoituksensa mukaisesti takaa riittävää marginaalia korjaavan osan kriteereihin. Korjaavan osan velkakriteeri on rikkoutumassa sopimuksen ennalta ehkäisevän osan noudattamisesta huolimatta. Lisäksi Suomi on kaukana rakenteellisen jäämän termein asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteestaan.

Valiokunta katsoo, että tarkastusviraston vaalikauden puoliväliraportissa selvitetään varsin kattavasti hallituksen finanssipolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttaminen, vakauserä- ja kasvusopimuksen noudattaminen sekä keskeiset toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi. Kertomus ja siitä

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

eduskunnassa käytävä keskustelu tukevat valiokunnan näkemyksen mukaan vastuullisen sekä kasvua tukevan finanssipolitiikan harjoittamista Suomessa. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Taloukasvu ja työllisyys

Valiokunnalle asiantuntijakuulemisissa esitetyt näkemykset hallituksen finanssipolitiikasta ja tavoitteiden saavuttamisesta ovat yhtenevät tarkastusviraston esittämien havaintojen kanssa. Tarkastusviraston havainnot perustuvat syksyn 2016 ennustekuvaan. Hallituksen vaalikaudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen ja erityisesti julkisen talouden tasapainottumisen näkökulmasta myönteisempi talouskehitys, verrattuna syksyllä 2016 ennakoituun, ei muuta kertomuksessa esitettyjä arvioita. Keväällä 2017 talousennusteita on korjattu myönteisempään suuntaan. Ennusteiden mukaan kasvu on myös aikaisempaa laajemmalla pohjalla, kun vienti näyttää elpyvän. Kasvu on pitkään ollut yksityisen kulutuksen ja rakentamisen varassa. Maaliskuussa Suomen Pankki arvioi kuluvan vuoden kasvuksi 1,6 prosenttia, ETLA ja PTT puolestaan 1,7 prosenttia. Ennusteita laativat tahot muistuttavat kuitenkin siitä, että paluu normaaliin kasvuun ei muuta julkisen talouden tilasta esitettyjä arvioita. Tässä vaikuttavat erityisesti väestön ikääntymisestä julkiselle taloudelle aiheutuvat menopaineet ja tästä aiheutuva kestävyysvaje. Myöskään ongelmat työmarkkinoilla eivät ole vielä poistuneet, ja rakenteellinen työttömyys on esimerkiksi valtiovarainministeriön arvion mukaan korkea.

Pitkän aikavälin taloukasvu tulee olemaan nykyarvioiden mukaan hitaampaa, kuin mihin ennen taantumaa totuttiin, joten kasvun ei voi odottaa korjaavan julkisen talouden ongelmia. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kansainvälisen talouden kehitys on edelleen epävarmaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota korkotason nousun vaikutuksiin. Korkojen hidaskasvu normalisoituminen on alkanut Yhdysvalloissa, mutta euroalueella tarvitaan yhä vahvasti tukevaa rahapolitiikkaa. EKP:n neuvosto vahvisti maaliskuussa 2017, että epätavanomaisia rahapoliittisia toimia jatketaan joulukuun 2017 loppuun saakka. Suomen Pankin mukaan on keskeistä varmistaa, ettei pitkien korkojen nopea ja ennenaikainen nousu muodostu kasvun esteeksi tilanteessa, jossa kasvu ei ole vielä riittävästi itseään ylläpitävää. Kevyt rahapolitiikka on pankin arvion mukaan suojannut euroalueen kasvua kansainvälisen epävarmuuden lisääntymisen vaikutuksilta. Euroalueen korot ovat nykyarvioiden mukaan jäämässä pitkäksi ajaksi selvästi alemmalle tasolle kuin mihin kriisiä edeltävällä ajalla totuttiin.

Alhaisen korkotason vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan on valtiovarainministeriön mukaan ollut alijäämää suurentava. Tämä johtuu siitä, että työeläkerahastojen saamat korkotulot ovat pienentyneet merkittävästi. Vaikutus julkisyhteisöjen (valtio, paikallishallinto, sosiaaliturva- ja työeläkerahastot) rahoitusasemaan on ollut suurempi kuin korkomenojen alentumisen vaikutus. Ministeriön arvion mukaan korkotason nousu 1 prosenttiyksiköllä lisäisi julkisyhteisöjen, lähinnä työeläkerahastojen, omaisuustuloja noin miljardilla eurolla samalla, kun julkisyhteisöjen korkomenot kasvaisivat noin puoli miljardia euroa. Korkomenojen kasvu luo lisää paineita erityisesti valtion menojen hallintaan. Valtiovarainministeriö arvioi säännönmukaisesti myös kestävyysvajelaskelman herkkyyttä tehdylle korko-oletukselle. Valiokunta pitää hyvänä, että ministeriö esittää taloudellisissa katsauksissaan arvioita talouskehityksen riskien vaikutuksista julkiseen talouteen.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus jatkaa toimia julkisen talouden vahvistamiseksi. Valtiovarainvaliokunnan tavoin (VaVL 2/2017 vp — K 18/2016 vp) valiokunta toteaa, että samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että ei vaaranneta alkanutta kasvua. Finanssipolitiikan kiristäminen saattaisi asettaa alkaneen positiivisen tuotanto- ja työllisyyskehityksen kyseenalaiseksi. Tarkastusvirasto on arvioinut puoliväliraportissaan finanssipolitiikan mitoitusta kuluvalle vaalikaudelle. Tarkastusviraston arvion mukaan finanssipolitiikan mitoitus on ollut oikeansuuntainen, vaikka keskeisten finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen on haasteellista. Arvion mukaan finanssipolitiikka on melko neutraalia tai lievästi kiristävää, mikä on tarkastusviraston mukaan oikeansuuntaista ottaen huomioon talouden suhdannetilanteen.

Talouspolitiikan arviointineuvosto puolestaan kiinnittää huomioita siihen, että kilpailukyky sopimuksen yhteydessä toteutetut veronalennukset eivät osu oikeaan suhdannetilanteen kanssa. Lisäksi sopimuksen työllisyysvaikutukset ovat neuvoston arvion mukaan hallituksen laskelmissa ylimitoitettuja. Kilpailukyky sopimusta pidetään asiantuntijakuulemisten mukaan hyvänä toimeksi, mutta sen nettovaikutukset julkiseen talouteen ovat negatiiviset, mikäli työllisyysvaikutukset jäävät hallituksen arvioita pienemmiksi. Sopimukseen liittyvistä veronalennuksista johtuen julkisen sektorin alijäämä kasvaa vuonna 2017. Hallitusohjelman kirjausten mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta. Veroaste kuitenkin laskee kilpailukyky sopimukseen liittyvien veronalennusten myötä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on nostettu esiin, että tulevilla veroratkaisuilla voitaisiin pyrkiä kattamaan ainakin osa vaadittavasta lisäsopeutustarpeesta.

Valiokunta korostaa työllisyyden merkitystä, sillä korkea työttömyysaste on rasite julkiselle taloudelle. Hallituksen vaalikaudelle asettama 72 prosentin työllisyystavoite jää ennusteiden mukaan saavuttamatta, mikä puolestaan vaikeuttaa julkisen sektorin velkaa ja alijäämää koskevien tavoitteiden saavuttamista. Valiokunta katsoo, että tarvitaan konkreettisia toimia työllisyyden vahvistamiseksi. Asiantuntija-arvioiden mukaan ei kuitenkaan ole yhtä työmarkkinoita koskevaa uudistusta, jonka avulla työllisyystavoitteeseen voitaisiin päästä. Sen sijaan tarvitaan yhdistelmä erilaisia kysyntä- ja tarjontapuolen toimia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin myös esiin, että pelkästään työmarkkinoita koskevien tavoitteiden varaan ei ole realistista rakentaa tulevaa sopeuttamisstrategiaa. Valiokunta korostaakin meneillään olevien rakenteellisten uudistusten toimeenpanon merkitystä sekä talouskasvun turvaamisen että julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta.

Hallitusohjelmassa on asetettu sektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet julkisen talouden tasapainottamiseksi vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitteen mukaisesti valtiontalouden alijäämä saisi olla enintään -0,5 %, paikallishallinnon alijäämä saisi niin ikään olla enintään -0,5 % ja sosiaaliturvarahastojen tulisi olla ylijäämäinen 1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Valtiontaloutta lukuun ottamatta asetetut tavoitteet ollaan saavuttamassa. Julkisen talouden tila jää siten tavoiteltua heikommaksi valtion alijäämäisyyden vuoksi.

Työeläkerahastojen ylijäämäisyys on pitkään turvannut EU-säännöissä asetetun julkisyhteisöjen 3 %:n alijäämä säännön noudattamisen, vaikka valtion talous ja paikallishallinto ovat olleet alijäämäisiä. Työeläkerahastojen ylijäämä on kuitenkin supistunut väestön ikääntymisestä johtuvan eläkemenojen nopean kasvun vuoksi. Tämän lisäksi mietinnössä edellä kuvatulla tavalla matala korkotaso on pienentänyt työeläkerahastojen saamia korkotuloja, mikä on myös osaltaan supistanut työeläkerahastojen ylijäämää. Väestön ikääntyminen jatkuu, ja korkotason ennakoidaan py-

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

syvän vielä pitkään matalana. Näin ollen myös työeläkerahastoja koskevan tavoitteen saavuttamiseen voi liittyä epävarmuutta.

Paikallishallinnon alijäämien kasvu puolestaan näyttää pysähtyneen, mutta jatkuva alijäämäisyys on kuitenkin johtanut velkataakan nopeaan kasvuun. Viimeisen 15 vuoden aikana paikallishallinnon velka on kasvanut alle neljästä miljardista eurosta lähes 18 miljardiin euroon. Taustalla on se, että kuntien menot ovat kasvaneet nopeammin kuin tulot. Menojen kasvu johtuu kustannustason noususta sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisääntymisestä aikaisemmilla vaalikausilla.

Väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet ovat kohdistuneet erityisesti kuntatalouteen, jonka vuoksi menojen kasvua pyritään hillitsemään merkittäväillä uudistuksilla. Julkisen talouden tehtäviä ja velvoitteita karsimalla tavoitellaan miljardin euron säästöä vaalikauden loppuun mennessä. Tavoite oli alun perin asetettu kuntataloudelle, mutta laajennettiin koskemaan koko julkista taloutta. Tästä huolimatta tavoitteesta vajaa puolet on koossa ennen hallituksen puolivälitarkastelua. Pitkällä tähtäimellä vaikuttavista toimista merkittävin on sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus, jolla tavoitellaan kustannusten kasvun hillitsemistä 3 miljardilla eurolla. Säästöjen odotetaan realisoituvan vuoteen 2030 mennessä. Sote-uudistuksen 3 miljardin euron säästö-tavoitteen saavuttamiseen liittyy kuitenkin merkittäviä riskejä.

Sote-uudistuksen kustannuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta ja myös riski kustannusten noususta. Siirtymävaiheen kustannuksia aiheutuu muun muassa palkkojen harmonisoinnista ja tietojärjestelmäinvestoinneista. Valinnanvapauslainsäädäntö voi myös johtaa kustannusten kasvuun, ja lisäksi on olemassa riski, että valtionrahoituksen mekaaninen rajoite ei pidä, vaan valtion on pakon edessä myönnettävä harkinnanvaraista lisärahoitusta maakunnille.

Kuntaliitto katsoo 31.3.2017 muistiossaan valtiovarainvaliokunnalle, että uudistuksen keskeiset ongelmat liittyvät maakuntien itsehallinnon kapeuteen, palveluiden ohjausjärjestelmän pirstaleisuuteen, palveluiden järjestämismenoihin toteutustapaan, järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen, palveluiden integraation puutteisiin, maakuntien rahoituksen tiukkuuteen, omaisuusjärjestelyihin kuntien näkökulmasta, maakuntien ja kuntien yhteistyöhön sekä valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

Valiokunta katsoo, että hallituksen tulee puolivälitarkastelussaan laatia konkreettinen suunnitelma, jolla julkinen talous saadaan tasapainoon hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Valiokunta korostaa erityisesti sote-uudistukseen liittyviä monia riskejä, jotka tulisi huomioida jatkovalmistelussa.

Valiokunta ilmaisee huolensa valtion takauskannan kasvattamisesta. Takausten määrä on lähes kaksinkertaistunut viidessä vuodessa. Vuoden 2016 toisella neljänneksellä takauskanta oli lähes 50 miljardia euroa. Myös valtiovarainministeriö pitää tarkastusviraston tavoin tärkeänä sitä, että julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen. Valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain katsauksen valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Valiokunta pitää hyvänä, että valtion vastuista ja niihin liittyvistä riskeistä raportoidaan kattavasti ja että tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota valtion takauskannan kasvuun.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

Verotuet ja verojärjestelmän kokonaisuus

Kuten valtiovarainvaliokunta lausunnossaan (VaVL 2/2017 vp — K 18/2016 vp) toteaa, verotus jää tarkastusviraston kertomuksessa muutaman sivun tiiviin tarkastelun varaan. Kertomuksessa viitataan tarkastusviraston vuonna 2014 julkaisemiin tarkastuskertomuksiin, joissa on tarkasteltu verojärjestelmää ja sen kehittämistarpeita. Tuolloin suositukset koskivat tarvetta arvioida verojärjestelmää kokonaisuutena sekä analysoida verotukien käyttöä ja vaikuttavuutta aikaisempaa suunnitelmallisemmin. Sekä valtiovarainvaliokunta että tarkastusvaliokunta yhtyivät suosituksiin jo tuolloin (VaVL 9/2014 vp — K 20/2014 vp, TrVM 10/2014 vp — K 20/2014 vp). Suositukset ovat edelleen erittäin perusteltuja ja ajankohtaisia.

Verotuella tarkoitetaan poikkeamaa verotuksen normaalista rakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, verohuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Tutkimusten mukaan verotuet voivat olla suoria tukia tehottomampia ja ne voivat myös vääristää kilpailua. Kilpailun vääristymiseen on kiinnitetty huomiota vuoden 2011 energiaverouudistusta koskevassa raportissa esimerkiksi energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautusten osalta (Valtioneuvoston kanslia 61/2016).

Verotukien käyttöönottoon ja mitoitukseen vaikuttaa monenlaisia syitä sosiaalipoliittisista syistä työllisyyden tukemiseen ja Suomen kustannustasoon kansainvälisessä kilpailussa. Osa verotuista on lisäksi varsin teoreettisia laskelmia siitä, mitä alennettu verokanta vaikuttaa normaaliin verokantaan verrattuna esimerkiksi arvonlisäverotuksen osalta. Laskennallisia verotukia ovat esimerkiksi ruuan, ravintoloiden, kirjojen, lääkkeiden, matkustamisen alennettu verokanta, verovapaat osingot, huojennukset energiaverotuksessa ja perintöverotuksessa. Yleishyödyllisten yhteisöjen, kuten yhdistykset ja säätiöt, laajojen tuloverovapauksien selvittäminen sisältyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan. Verotukien määrästä raportoidaan vuosittain hallituksen vuosikertomuksessa sekä talousarvioesityksissä, mutta riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa kaikille tunnistetuille verotuille ei kuitenkaan pystytä laskemaan euromääriä. Verotukia käsitellään talousarvioesityksissä myös verolajeittain tuloarviomomenttien selitysosassa.

Valiokunta katsoo, että verotuksen toimivuutta arvioitaessa tulee huomioida kaikki näkökohdat sekä hyödyntää eri tutkimuksista saatavaa tietoa verotuksen vaikutuksista esimerkiksi tulonjakoon, työllisyyteen, talouskasvuun ja yritysten sijoittautumiseen Suomeen.

Valiokunta katsoo, että kun suunnitellaan uuden verotuen käyttöönottoa, olisi aina kyettävä arvioimaan, ovatko verotuen tavoitteet perusteltuja ja saavuttaako verotuki sille asetetut tavoitteet. Valiokunta pitää tärkeänä myös voimassa olevien verotukien vaikuttavuuden arviointia, jotta tehottomiksi havaittuja tukia olisi mahdollista karsia. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että verotukien poistaminen ei lisää verotuloja vastaavalla määrällä. Valiokunta toteaa lisäksi, että on mahdollista, että valtiontalouden menokehitys voi johtaa verotukien käyttöön epätarkoituksenmukaisella tavalla, mikäli kehysrajoite on esteenä suoran tuen käytölle. Valiokunta pitää hyvänä, että talousarvioesityksissä on siirrytty käytäntöön, jossa verotukia ja niiden vaikutuksia verotuottoihin on käsitelty verolajeittain tuloarviomomenttien selitysosassa.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

Valiokunta toteaa, että tarkastusviraston hallituksen finanssipolitiikkaa koskevan vaalikauden puolivälisarvion olisi ollut hyvä sisältää arvio siitä, missä määrin viraston edellisen vaalikauden lopussa antamat suositukset on huomioitu veropolitiikan suunnittelussa ja veromuutosten valmistelussa kuluvalla vaalikaudella. Erityisesti, mitä tehdyt veromuutokset tarkoittavat verojärjestelmän yksinkertaistamisen näkökulmasta tai onko verojärjestelmän kokonaisuutta pyritty ottamaan huomioon yksittäisiä veromuutoksia tehtäessä.

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen toimivuus ja läpinäkyvyys

Valiokunta kiinnittää huomiota EU:n finanssipoliittisten sääntöjen toimivuuteen ja läpinäkyvyyteen. Sääntökehikkoa ja erityisesti sääntöjen noudattamisen ulkoista valvontaa vahvistettiin Euroopan velkakriisin myötä vuodesta 2011 alkaen. Taustalla oli se, että vakaus- ja kasvusopimuksen velka- ja alijäämänsääntöjä ei yleisesti noudatettu, mikä johti mittaviin ongelmiin Euroopan julkisissa talouksissa.

EU:n vastaus kriisiin oli yhdistelmä monenlaisia toimia. Talouskuria ja talouspolitiikan koordinaatiota pyrittiin parantamaan ottamalla käyttöön uusia välineitä: Eurooppalainen ohjausjakso, ns. kuuden kohdan lainsäädäntöpaketti (Six Pack) ja finanssipoliittinen sopimus (vakaussopimus). Lisäksi euroalueen maille kohdistettu Two Pack hyväksyttiin toukokuussa 2013. Näiden koordinaatiouudistusten tarkoituksena on ollut estää jäsenvaltioiden liiallinen velkaantuminen ja makrotaloudelliset epätasapainot.

Makrotaloudellisten epätasapainojen menettely on osa Eurooppalaista ohjausjaksoa, mutta se on jäänyt verrattain vähäiselle huomiolle. Komissio julkaisee vuotuisen kasvuselvityksen yhteydessä varoitusmekanismia koskevan kertomuksen, joka käynnistää makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn. Varoitusmekanismia koskevassa marraskuussa 2016 julkistetussa kertomuksessa edellytettiin perusteellista tarkastelua Suomen lisäksi 12 maan osalta. Tämä perusteellinen tarkastelu makrotalouden epätasapainosta julkistettiin helmikuussa 2017 Suomen maaraaportissa. Arvion mukaan hallitus on toteuttanut määrätietoisia toimia talouden kilpailukyvyyn parantamiseksi. Suomella ei näin katsota enää olevan aikaisemmin todettua makrotalouden epätasapainoa. Komission arvion mukaan makrotalouden epätasapaino on edelleen kuudella maalla, mukaan lukien Ruotsi ja Saksa. Liiallinen makrotalouden epätasapaino todettiin niin ikään kuudella maalla, mukaan lukien Ranska ja Italia.

Valiokunta katsoo, että finanssipolitiikan sääntöjen ja tavoitteiden tulee olla mahdollisimman läpinäkyviä, jotta tulkintaongelmat eivät synnyttäisi kannustimia sääntöjen kiertämiseen. Uuden vahvistetun sääntökehikon ongelmaksi on muodostunut sen monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys. Monimutkaisen ja harkinnanvaraa sisältävän tulkintakehikon lisäksi läpinäkymättömyyttä aiheuttaa julkiselle taloudelle rakenteellisen jäämän termein asetettu keskipitkän aikavälin tavoite. Rakenteellisen jäämän laskentaan liittyy paljon epävarmuustekijöitä, sillä laskelmat ovat herkkiä tehdyille oletuksille.

EU:n finanssipolitiikan säännöstöön luotu joustavuus ja harkinta mahdollistavat kansallisten erityispiirteiden huomioimisen, mikä on valiokunnan näkemyksen mukaan sinänsä hyvä asia. Sääntökehikon monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys vaikeuttavat kuitenkin julkista keskustelua sekä sääntöjen ymmärtämistä.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

Monen maan kohdalla EU-säännöissä asetetut viitearvot näyttävät ylittyneen, mutta sääntöjä on kuitenkin käytännesäännöt ja harkinta huomioiden Euroopan komission arvioissa tulkittu noudatettavan. Esimerkiksi Suomen kohdalla on jo usean vuoden ajan, kuten myös vuoden 2017 tarkastelussa, havaittu ennakoivassa tarkastelussa riski sääntöjen rikkoutumisesta. Suomi on kuitenkin toistaiseksi noudattanut sekä vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan että korjaavan osan sääntöjä, vaikka Suomi on kaukana rakenteellisen jäämän termein asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteestaan.

Suomi on syksyllä 2016 alustavan talousarviosuunnitelman yhteydessä pyytänyt niin sanottujen joustavuuslausekkeiden eli rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden käyttöä vuonna 2017. Joustavuuslausekkeiden mukaisiksi uudistuksiksi on esitetty kilpailukyky sopimusta ja vuoden 2017 alusta voimaan astunutta eläkeuudistusta. Tarkastusviraston arvion mukaan eläkeuudistus ja kilpailukyky sopimus eivät kaikilta osin täytä rakenneuudistuslausekkeen mukaisia vaatimuksia. Valtiovarainministeriö ei yhdy tarkastusviraston näkemykseen. Lopullinen Euroopan komission päätös tehdään keväällä 2017 Suomen vakaushjelman arvioinnin yhteydessä. Mikäli joustavuuslausekkeiden käyttöä vuonna 2017 ei myönnetä Suomelle ja merkittävä poikkeama todetaisiin, Suomi joutuisi liiallisen alijäämän menettelyyn velkakriteerin osalta, koska tällöin ennalta ehkäisevän osan noudattaminen ei enää muodostaisi perustaa velkakriteerin noudattamiselle.

Finanssipolitiikan sääntökehikkoon ollaan lähivuosien aikana tekemässä paljon muutoksia. Tässä Suomen pyrkimykset liittyvät kehikon yksinkertaistamiseen sekä ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseen (Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017).

Valiokunnan mielestä on Suomen etu, että vakaata finanssipolitiikkaa edistäviä sääntöjä noudatetaan. Suomen talouskasvun edellytysten kannalta on tärkeää, että Euroopan taloutta vaivaava epävarmuus saadaan poistumaan.

Sosiaalimenojen kehitysarviot

Valiokunta on kertomuksen K 18/2016 vp yhteydessä käsitellyt myös tarkastusviraston selvitystä 1/2017: Sosiaalimenojen kehitysarviot. Sosiaalimenot ovat keskeinen osa julkisen talouden kokonaisuutta, näin ollen arvio sosiaalimenojen tulevasta kehityksestä on merkittävä osa julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys arviointia. Tarkastusviraston selvityksessä on kuvailtu, kuinka sosiaalimenoarvioita laaditaan. Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämällä SOME-mallilla laadittavat sosiaalimenojen kehitysarviot ovat myös keskeinen osa valtiovarainministeriössä laadittavia kestävyysvajelaskelmia. SOME-malli on sisällöltään laajin pitkän aikavälin sosiaalimenojen kehitysarvioita tuottavista malleista. Laskentakehikko sisältää tyypillisesti sosiaaliturvaksi miellettyjen etuuksien lisäksi myös terveydenhuollon menot sekä työttömyysturva- ja eläkemenot.

Tarkastusvirasto esittää suosituksia SOME-mallin laajemmasta hyödyntämisestä sekä laskentakehikoiden edelleen kehittämistä. Lisäksi todetaan, että mallilla tuotettujen laskelmien ja skenaarioiden tuloksia ei ole julkaistu. Selvityksen mukaan valtiovarainministeriön kestävyysvajearvio ei ole kaikilta osin läpinäkyvä. Tarkastusvirasto toteaa, että valtiovarainministeriön tulisi tuoda paremmin esille kestävyysvajearvioihin liittyvää epävarmuutta, sekä suosittaa menetelmäkuvausten laatimista kestävyysvajelaskelman laadinnasta.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

Valtiovarainministeriö yhtyy valiokunnalle toimittamassaan lausunnossa tarkastusviraston suosituksiin. Ministeriö on aloittanut helmikuussa 2017 kestävyysvajelaskelman menetelmäkuvauksen laadinnan, jonka se pyrkii julkaisemaan kevään 2017 aikana. Lisäksi ministeriö lisää herkkyysanalyysejä myös säännöllisen kestävyysvajeraportoinnin yhteyteen. Valiokunta pitää näitä tärkeinä kestävyysvajeraportoinnin ymmärrettävyyttä lisäävinä toimina.

Sosiaalimenojen kehitysarvioiden laadintaan käytettävä SOME-malli ei valiokunnan saamien asiantuntijalausuntojen mukaan sovellu suurten rakenteellisten uudistusten vaikutusten mallintamiseen mahdollisesta jatkokehittämisestä huolimatta. Monissa uudistuksissa käyttäytymisvaikutukset ovat merkittäviä. Tämä edellyttää empiiristä tutkimusta sekä käyttäytymismuutokset sallivia simulointikehikkoja. Tällaisten SOME-mallia täydentävien laskentakehikkojen kehittämisestä ja ylläpidosta tulisikin huolehtia uudistusten luotettavien vaikutusarviointien varmistamiseksi tulevaisuudessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa mallilla tuotettujen skenaarioiden julkaisemisesta sekä mallin hyödyntämisedellytysten varmistamisesta huolehditaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 18/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 20.4.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk (osittain)
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Eero Lehti kok (osittain)
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Päivi Räsänen kd.

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2017 vp

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.