

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2014 vp

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015—2018

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään valtioneuvoston selonteon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015—2018 (VNS 4/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Tuulia Hakola, finanssineuvos Elina Pylkkänen ja neuvotteleva virka-

mies Annika Klimentko, valtiovarainministeriö

- ylitarkastaja Anne Kalliomäki, sisäinen tietopalvelu, eduskunta
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen ja ylitarkastaja Annu Kotiranta, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta.

Lisäksi valtiovarainministeriö on antanut kirjallisen muistion.

Viitetiedot

Tämän asian käsittelyyn on kokouksessa 6.5.2014 liitetty toisen asian käsittely, TRO 1/2014 vp Menokartoitukset.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Taloudellisten vaikutusten arvioinnit julkisen talouden suunnitelmassa 2015—2018

Valtioneuvoston laatiman julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta sekä

lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

EU-säännökset, erityisesti vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite, jonka kukin jäsenmaa asettaa itselleen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi valtionvelan kääntäminen selkeään laskuun suhteessa kokonaistuotantoon vaalikauden loppuun mennessä. Ohjelmassaan hallitus sitoutui aloittamaan koko

kestävyysevajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat toimet vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa olennaisella tavalla Suomen talouden tila, joka on osoittautunut toistuvasti ennakoitua heikommaksi, ja myös valtiontalouden rahoitusasema pysyy lähivuodet selvästi alijäämäisenä.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kaikki julkisen talouden suunnitelman ja siihen sisältyvän valtiontalouden kehyspäätöksen vuosille 2015—2018 laadinnan tueksi tehdyt vaikutusarviointit, jotka ovat olleet hallituksen käytössä sen päättäessä suunnitelmasta ja kehuksesta sekä lisäksi selvityksen niistä vaikutusarvioinneista, jotka on päätetty tehdä myöhemmin suunnitelman toimeenpanon yhteydessä.

Valtiovarainministeriö on toimittanut pyynnön mukaisesti tarkastusvaliokunnalle yli 100 sivua vaikutusarviointeja ja muistioita, joihin tukeutuen valiokunta esittää käsityksensä vaikutusarvioinneista, niiden käytöstä ja merkityksestä päätöksenteon tukena ja tehtyjen päätösten seurannassa. Valiokunta on lisäksi kuullut valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön asiantuntijoita.

Valiokunta katsoo, että julkisen talouden suunnitelmassa tehtyjen linjausten ja päätösten riittävyttä ja käytännön vaikutuksia on toistaiseksi vielä vaikea arvioida. Tämä koskee etenkin kuntatalouden toimenpiteiden vaikutusarviointia, koska kuntasektorin toimet on suunnitelmassa otettu huomioon vain rajoitetusti. Monista käytännön toimenpiteistä ei ole vielä tarkempaa tietoa eikä päätöksiä. Tämä aiheuttaa valiokunnan mielestä selvän riskin suunnitelman toteuttamiselle. Valiokunta pitää kuitenkin hyvänä saavutuksena, että julkista taloutta on nyt arvioitu kokonaisuutena ja pyritty kokonais kuvan muodostamiseen.

Valiokunta painottaa suunnitelman laadinnan tueksi tehtyjen vaikutusarviointien hyötyä ja merkitystä. Valiokunnan saaman aineiston perusteella vaikutusarviointit keskittyvät pääosin taloudellisiin vaikutuksiin ja lähinnä vaikutuksiin julkiseen talouteen. Valiokunta toteaa, että arviointit eivät ole kaikin osin kattavia ja syste-

maattisia. Etenkin yritysvaikutusten arviointit ovat puutteellisia. Esimerkiksi veromuutosten osalta ei ole arvioitu niiden dynaamisia vaikutuksia. Valiokunta painottaa kokonaisarviointeja, joissa on otettu huomioon myös käyttäytymisvaikutuksia.

Etenkin taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttää tutkimuksellista tietopohjaa, laajojen aineistojen sekä laskenta- ja simulointimallien käyttöä. Valiokunnan käsitys on, että raportoinnin sisältöä tulee nykyisestä vielä selkeyttää tai muutoin vaarana on, että päätöksen perusteena olevista oletusarvoista ja laskelmista ei ota selvää kuin asiantuntija.

Valiokunnan mielestä vaikutusarviointit ovat hyödyllisiä ja välttämättömiä välineitä päätöksenteon tukena. Ennen muuta vaikutusarviointit antavat mahdollisuuden eri päätösvaihtoehtojen kustannusten ja hyötyjen keskinäiseen vertailuun. Samalla tavoin vaikutusten arviointi on hyödyllistä päätösten seurannassa ja sen arvioimisessa, saavutettiinhalutut tavoitteet ja vaikutukset. Valiokunta kuitenkin katsoo, että vaikutusarviointien tekemisessä ja niiden kattavuudessa on vielä selvästi parantamisen varaa. Esimerkiksi pelkän verotuoton kuvaaminen ei kerro vielä vaikutuksista kotitalouksien tulonjakoon, yrityksiin tai ympäristöön. Valiokunta katsoo, että etenkin mittavia uudistuksia ei pidä tehdä ilman kattavia vaikutusarvioita.

Valiokunnan mielestä on myös tunnistettava, että vaikutukset voivat ajan myötä muuttua, jolloin muutokset edellyttävät vaikutusarviointien päivytystä. Valiokunta painottaa, että päätöksiin sisältyvät epävarmuudet ja riskit on tuotava selkeästi esiin julkisen talouden suunnitelmassa. Epävarmuustekijöitä ja riskejä on tuotu esiin suunnitelman taustalla olevissa arvioinneissa, mutta itse suunnitelmasta tämä ei välity. Samoin tarkasteluun tulee ottaa päätösten sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset.

Valiokunnan kuulemisessa epäselväksi jäi, miten laajasti vaikutusarviointit ja valiokunnalle toimitettu muu aineisto on ollut hallituksen johtavien ministerien käytössä kehyspäätöksen valmistelussa. Valiokunnan käsitys on, että aina-

kin osa arvioinneista ja muistioista on tehty valtiovarainministeriön sisäiseen käyttöön.

Valiokunnan havaintojen mukaan vaikutusarviointien käyttö päätöksentekotilanteessa näyttää osin myös ristiriitaiselta, jolloin päätökset tehdään ensin ja sen jälkeen vaikutusarviointi. Päätöksentekijän tulisi perustaa päätöksensä kattaviin vaikutusarvioihin, joiden valmisteluun tulisi varata riittävästi aikaa. Valiokunta katsoo, että vaikutusarviointeja on hyödynnettävä päätösten valmistelussa ja seurannassa nykyistä enemmän ja kattavammin. Hallituksen esityksissä vaikutusarviointien laatua tulee edelleen parantaa ja niiden sisältöä kehittää. Tärkeää on, että tieto päätösten ja toimenpiteiden vaikutuksista ja tuloksista kerrotaan aina myös jälkikäteen eduskunnalle.

Valiokunnan kuulemisessa ei saatu varmuutta siihen, milloin hallitus aikoo tehdä eri väestöryhmiin kohdistuvan kehysvaikutusten kokonaisarvioinnin. Valiokunta pitää kokonaisarvion tekemistä välttämättömänä ja ehdottaa, että valtiovarainvaliokunta selventäisi asian.

Menokartoitukset eräissä muissa maissa

Tarkastusvaliokunta on talousarviolausunnossaan vuodelta 2012 (TrVL 7/2012 vp — HE 95/2012 vp) ja vuodelta 2013 (TrVL 4/2013 vp — HE 112/2013 vp) kiinnittänyt valtiovarainvaliokunnan huomiota menokartoituksiin. Valiokunta on jatkanut menokartoituksiin perehtymistä selvittämällä niiden käyttöä Pohjoismaissa, Baltian maissa sekä muutamissa muissa OECD-maissa. Selvityksen mukaan Pohjoismaissa menokartoitus ei ole aina-

kaan vielä käytössä. Sen sijaan Alankomaissa, Kanadassa, Uudessa-Seelannissa ja Skotlannissa menokartoitustyökalua käytetään. Menokartoituksia käyttävissä maissa käytännöt vaihtelevat mm. suhteen, mikä taho menokartoituksen tekee, kuinka usein se tehdään ja onko kartoitus osa budjettiprosessia vai ei.

Hyväksi havaittuina menokartoitusprosessin piirteinä nousivat muiden maiden kokemuksista esiin mm. Alankomaiden käytäntö, jossa menokartoituksia tekevät työryhmät ovat itsenäisiä ja ei-poliittisia koostuen virkamiehistä sekä ulkopuolisista asiantuntijoista. Myöskään työryhmien puheenjohtajat eivät saa olla vastuussa tarkastelun kohteena olevasta politiikan alasta. Uudessa-Seelannissa on puolestaan käytössä vuosittainen menokartoitus, mutta se ei kuitenkaan estä tekemästä tarvittaessa myös kohdennettuja erityiskartoituksia vuotuisten menokartoitusten lisäksi.

Tarkastusvaliokunnan mielestä muiden maiden hyväksi havaituista käytännöistä on hyötyä ja opittavaa myös Suomessa. Valiokunta pitää perusteltuna menokartoitusten käytön tarkempaa selvittämistä ja kokeilemista.

Tässä lausunnossa mainittu menokartoitus selvitys on saatavilla kokonaisuudessaan tarkastusvaliokunnan internet-sivulla, www.eduskunta.fi/trv.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TrVL 1/2014 vp — VNS 4/2014 vp

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Eero Lehti /kok
vpj.	Heli Paasio /sd	Matti Saarinen /sd
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Kari Tolvanen /kok
	Merja Kyllönen /vas	Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Salminen.