

Tarkastusvaliokunta

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2020 (K 19/2020 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Anna-Liisa Pasanen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Hannu Tervo, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo, Valtionalouden tarkastusvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti työllisyyden edistämisen teemaan. Tämän lisäksi valiokunta nostaa esille tarkastusviraston tekemien tilintarkastusten perusteella annetut huomautukset ja talousennusteiden epävarmuuden.

Työllisyyden edistäminen on ollut viimeisimpien hallitusohjelmien keskeisimpiä tavoitteita. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin. Työllisyysaste mittaa työllisten osuutta 15—64-vuotiaasta väestöstä. Työlliseksi määritellään henkilö, joka on ollut tutkimusviikolla palkkatyössä vähintään tunnin. Valiokunta kiinnittää tarkastusviraston tavoin huomiota siihen, että pelkkä työllisyysaste ei yksinään kerro työllisyyspolitiikan onnistumisesta. Mietinnössään tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista 2019 (TrVM 5/2020 vp) valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että jos valtaosa uusista työpaikoista on tilapäisiä tai osa-aikaisia, vain muutaman viikkotunnin tehtäviä, niin niiden merkitys verotulojen lisääjänä ja julkisen talouden vahvistajana on vaatimaton.

Tarkastusviraston vuosikertomuksen työllisyyden edistämistä koskevat havainnot perustuvat kuuteen tarkastukseen:

- Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa (1/2020)

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2021 vp

- Nuorten työpajatoiminnan vaikuttavuus ja etsivän nuorisotyön resurssit ja tehokkuus (2/2020)
- Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset (4/2020)
- Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelma-kaudella 2014—2020 (6/2020)
- Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset (7/2020)
- Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen (9/2020).

Valiokunta on käsitellyt toimeentulotuen siirtoa Kelalle koskevaa tarkastusta mietinnössään (TrVM 6/2020 vp) hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2019. Valiokunta on myös käsitellyt nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä koskevaa tarkastusta suunnitelllessaan nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluita käsittelevää tutkimushanketta (O 41/2020 vp) maaliskuussa 2020.

Valiokunta on tätä mietintöä valmistellessaan perehtynyt vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutuksia, työvoimapalveluiden tarjontaa ja uudistuksia sekä Euroopan sosiaalirahaston hankerahoitusta koskeviin tarkastuksiin.

Työvoimapalveluissa on viime vuosina tehty useita eri uudistuksia ja kokeiluja. Esimerkkejä muutoksista ovat TE-toimistoverkon uudistaminen, sähköisten palveluiden osuuden kasvattaminen sekä työttömien työnhakijoiden palveluiden jakaminen palvelulinjoihin sen mukaan, millaiset omaehtoisen työllistymisen valmiudet työttömällä on.

Tarkastusvirasto julkaisi tarkastuksen vuonna 2013 toteutetusta TE-toimistoverkkouudistuksesta. Uudistuksessa vähennettiin itsenäisten TE-toimistojen määrää. Samaan aikaan otettiin käyttöön uusi palvelumalli. Uudistusten tavoitteina oli parantaa työllisyyttä, asiakastytytyväisyyttä, palveluiden toimivuutta ja tehokkuutta. Tarkastusviraston havaintojen mukaan tavoitteita ei kuitenkaan saavutettu.

Työvoimapalveluiden tarjontaa ja uudistuksia käsittelevän tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten onnistuneesti TE-hallinto on tarjonnut työllisyyden edistämiseen tarkoitettuja TE-palveluja vuosina 2015—2019 ja samaan aikaan toimeenpannut työllisyyden hoitoon liittyvät uudistukset. Esimerkkejä uudistuksista ovat työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen lisääminen ja alueelliset työllisyyskokeilut: Alueellisten työllisyyskokeilujen lisääminen tehosti tarkastusviraston mukaan työnhakijoiden palveluihin ohjautumista ja edisti aktivoitumista. Alueellisissa työllisyyskokeiluissa pitkäaikaistyöttömien työllistymistä edistävät palvelut siirrettiin TE-toimistoilta kuntien vastuulle. Kokeilukunnissa työttömien työnhakijoiden määrä laski. Tarkastusvirasto kuitenkin huomauttaa, että vaikka rekisterityöttömyys väheni, sitä ei tiedetä, kuinka moni työllistyi avoimille työmarkkinoille ja kuinka moni sijoittui TE-palveluiden kautta aktiivitoimiiin. Kaiken kaikkiaan edellisellä hallituskaudella toteutettiin monta uudistusta samaan aikaan, mikä tarkastusviraston mukaan vaikeuttaa niiden vaikutusten arviointia.

Kuluvalla hallituskaudella ollaan toteuttamassa uudet työllisyyden kuntakokeilut. Tarkastusviraston mukaan työllisyyskokeilujen tulee perustua huolellisesti suunniteltuihin koeasetelmiin, kokeilujen tuloksia tulee seurata systemaattisesti ja niistä tulee tehdä laadukkaita ja vertailukel-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2021 vp

poisia vaikutusarviointeja. Lisäksi tulee varmistaa, että arviointien tuloksia käytetään toimenpiteitä kehitettäessä.

Tarkastusvaliokunta yhtyy tarkastusviraston näkemykseen, että työllisyyden hoidossa tarvitaan täsmällistä tietoa keinojen vaikuttavuudesta. Valiokunta on tietoinen, että työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy paljon epävarmuutta. Saatavilla on kuitenkin tutkimustietoa siitä, mitkä toimet todennäköisimmin edistävät työllisyyttä. Esimerkiksi Alasalmi ym. käyvät läpi ulkomaista ja kotimaista tutkimuskirjallisuutta työllisyyspolitiikan vaikutuksista ja toteavat, että yksityisen sektorin palkkatuki parantaa siihen osallistuneiden työllisyyttä myös pidemmällä aikavälillä vertailuryhmään nähden (Alasalmi ym.: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33). Sen sijaan julkisen sektorin palkkatuki ei edistä työllisyyttä millään aikavälillä, ja kirjoittajien mukaan sitä pitäisikin ajatella enemmänkin passiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteenä.

Tarkastusvirasto toteaa, että vaikka valtiolla on rajalliset mahdollisuudet luoda uusia työpaikkoja, työttömien työllistymistä voidaan edistää esimerkiksi palkkatuella. Yksityisen sektorin palkkatuki parantaa työllistymismahdollisuuksia, mutta julkisen sektorin palkkatuella ei ole vaikutusta myöhempään työllistymiseen. Tarkastusviraston mukaan kuitenkin vuosina 2015—2019 palkkatuki yksityiselle sektorille väheni samalla, kun kuntien palkkatuen käyttö kasvoi.

Valiokunta toteaa, että työllisyyspolitiikassa tulee parantaa tietopohjaa ja varmistaa, että politiikkatoimet toteutetaan niin, että niiden vaikutusten arviointi on jälkikäteen mahdollista. Valiokunta toteaa lisäksi, että olemassa olevan tiedon käyttö politiikkatoimien suunnittelussa on puutteellista ja päätösten tulee perustua tietoon silloin, kun sitä on saatavilla.

Osin syynä siihen, että tehokkaimpien työllisyyspalveluiden lisäksi tarjotaan myös vähemmän tehokkaita, on se, että palveluilla on muitakin tavoitteita kuin suora työllistyminen. Kaikkien työnhakija-asiakkaiden kohdalla nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei välttämättä ole realistinen tavoite. Tarkastusviraston mukaan työllisyysvaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös yksilö. Tilapäinenkin työ voi tukea hyvinvointia ja ehkäistä syrjäytymistä. Tarkastusvaliokunta yhtyy tarkastusviraston kantaan ja toteaa, että palveluilla voi olla myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi paremman elämänhallinnan muodossa silloinkin, kun palvelut eivät suoraan auta työllistymään.

Tarkastusvirasto selvitti tarkastuksessaan Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankerahoituksen myöntöä, kohdentamista ja seuranta ohjelmakaudella 2014—2020. Käytännössä ESR-hankkeet ovat mm. erilaisia koulutus-, valmennus-, ohjaus- ja verkostoitumistilaisuuksia, palveluiden kehittämishankkeita ja yritysysteistyöhankkeita. Lähes puolet (47 %) ESR-rahoituksesta käytetään työllisyyttä ja työvoiman liikkuvuutta edistävään toimintalinjaan. Kolmannes (33 %) käytetään toimintalinjaan koulutus, ammattitaito ja elinikäinen oppiminen. Loput (20 %) rahoituksesta käytetään toimintalinjaan sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden torjunta. EU:n hyväksymän ohjelmasiakirjan mukaan rahoitus on tarkoitettu heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanteen parantamiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Hankkeita ei ole tarkoitettu pelkästään työttömille, mutta heidän tulisi olla keskeinen kohderyhmä.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2021 vp

Tarkastusvirasto on selvittänyt hankkeisiin osallistuvien taustoja eri lähteistä ja havainnut, että osallistujista työttömiä on ollut noin neljännes tai viidennes. Hankkeisiin osallistujat ovat oman ilmoituksensa mukaan olleet pääasiassa työllisiä tai opiskelijoita. ESR-hankkeisiin osallistuneet henkilöt ovat olleet keskimääräistä työtöntä selvästi paremmassa asemassa, kun otetaan huomioon osallistujien ikä, koulutus, työssäkäynti ja tulot. Valiokunta toteaaakin, että hankkeet eivät ole toteutuneet tarkoitettulla tavalla ja jatkossa tuleekin paremmin varmistaa, että hankkeiden kohderyhmä on oikea.

Tarkastusvirasto toteaa vuosikertomuksessaan, että viime vuosina valtion työvoima- ja etuuspalveluja on digitalisoitu yhä enemmän. Vuoden 2013 TE-toimistouudistusta käsittelevässä tarkastuksessa havaittiin, että palveluiden monikanavaisuus (verkko-, puhelin- ja käyntiasiointipalvelu) on lisääntynyt, mutta asiakkaiden kokemus saamastaan palvelusta on heikentynyt. Tarkastusviraston vuosikertomuksessa todetaan, että työttömien työnhakijoiden ja etuuksien hakijoiden tulee rekisteröityä palveluihin internetissä ja etsiä avoimia työpaikkoja erilaisista sähköisistä hakupalveluista. Myös etuuksien hakeminen tapahtuu sähköisesti. Tämä on johtanut itsepalvelun ja sähköisten palvelukanavien hallinnan merkityksen korostumiseen. 2010-luvun alussa työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuden visiona oli "virtuaalinen TE-toimisto", ja vuoden 2013 TE-palvelu-uudistus perustuikin pitkälti sähköisten ja muiden palvelukanavien käytön lisäämiseen. Kasvokkain tapahtuva, eniten henkilöresursseja vaativa palvelu haluttiin keskittää sitä eniten tarvitseville. Samalla TE-toimistojen toimipaikkoja vähennettiin etenkin harvaan asutuilta alueilta.

Sähköinen palvelu ei kuitenkaan aina korvaa henkilökohtaista palvelua. Tarkastusviraston tarkastuksessa kävi ilmi, että keskimääräinen työttömyysjakson kesto piteni 2—3 viikolla niillä paikkakunnilla, joilla sijaitseva TE-toimiston toimipiste lopetettiin. Myös työttömyysaste kasvoi näissä kunnissa vertailukuntiin verrattuna, mutta tämä muutos oli ohimenevä. Tarkastusvirasto toteaaakin, että omatoiminen ja itsenäinen työnhaku ei onnistu kaikilta asiakkailta, vaan osa asiakkaista tarvitsee henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta. Valiokunta yhtyy tarkastusviraston kantaan ja korostaa, että edelleen on paljon ihmisiä, jotka tarvitsevat henkilökohtaista palvelua työllistykseen.

Valiokunnan käsitys on, että työllisyyden hoidossa tarvitaan tarkempaa tietoa toimien vaikuttavuudesta. Tietopohjaa tulee parantaa ja vaikutusten arvioinnin tapa ja toteutus ratkaista jo uusia työllisyystoimia suunniteltaessa. Myös olemassa olevaa tietoa tulee käyttää aiempaa paremmin politiikkatoimien suunnittelussa. Tarkastusvaliokunta onkin 29.4.2021 päättänyt teettää tutkimuksen aiheesta: Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus (TrVP 9/2021 vp).

Edelleen valiokunta toteaa, että työllisyyspalveluilla voi olla myönteisiä vaikutuksia palveluun osallistuviin henkilöihin silloinkin, kun palvelut eivät suoraan johda työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sähköiset palvelut eivät riitä ainoana palvelumuotona, vaan niiden lisäksi tulee tarjolla henkilökohtaista palvelua.

Tilintarkastusten perusteella annetut huomautukset

Tarkastusvirasto tarkastaa kaikkien valtion kirjanpitoyksikköjen eli ministeriöiden ja niiden alla olevien tilivelvollisten virastojen tilinpäätökset sekä valtion tilinpäätöksen ja kolmen

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2021 vp

talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätökset. Vuotta 2019 koskien virasto antoi 65 tilintarkastuskertomusta. Suurin osa tarkastetuista (75 %) sai ns. puhtaan tilintarkastuskertomuksen, mikä tarkoittaa, että niiden tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyssä ei ollut havaittu puutteita.

Tarkastusvirasto ottaa tilintarkastuskertomuksessaan kantaa kolmeen asiakokonaisuuteen: onko tilinpäätöksestä ja toiminnallisesta tehokkuudesta esitetty oikeat ja riittävät tiedot, onko sisäinen valvonta toimivaa ja onko talousarviota noudatettu. Tarkastusviraston tarkastuksissa havaittiin puutteita joka neljännen tarkastetun osalta, mitä voidaan pitää kohtuullisen suurena määränä. Määrä on sama kuin edellisenä vuonna, mutta pienempi kuin vuosina 2016 ja 2017, jolloin tarkastusvirasto antoi huomautuksen joka kolmannelle kirjanpitoyksikölle. Valiokunta pitää tarkastusviraston tavoin huolestuttavana sitä, että samat kirjanpitoyksiköt saavat toistuvasti huomautuksia. Kahdeksan kirjanpitoyksikköä on saanut huomautuksen vuosittain vähintään viimeisten neljän vuoden ajan. Nämä kirjanpitoyksiköt ovat ulkoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, opetus- ja kulttuuriministeriö, Väylävirasto, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus.

Tarkastusviraston järein käytettävissä oleva keino on vaatia kirjanpitoyksiköiden johdolta ilmoitusta tarkastusvirastolle niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty huomautukseen johtaneen asiantilan korjaamiseksi. Virasto velvoitti vuoden 2019 tilintarkastusten perusteella Väylävirastoa ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Palkeet) ilmoittamaan sille toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet korjatakseen huomautukseen johtaneet asiat.

Seitsemän kirjanpitoyksikön osalta puolestaan todettiin vuonna 2019 talousarvion ja sitä koskevien säännösten vastaisia menettelyjä. Mikäli talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä ei ole kaikilta osin noudatettu, tarkastusvirasto antaa asiasta kielteisen laillisuuskannanoton. Kannanotto voi puolestaan sisältää useita yksilöityjä laillisuushuomautuksia. Eniten laillisuushuomautuksia saivat Maahanmuuttovirasto (kaksi) ja Opetushallitus (kolme). Huomautukset koskevat usein sitä, että määrärahaa on käytetty vääränä varainhoitovuonna tai eri tarkoitukseen kuin mihin se on talousarviossa osoitettu. Tällä kertaa useita huomautuksia liittyi myös valtuuksien käyttöön.

Tarkastusvaliokunta seuraa vuosittain valtion taloudenhoitoa ja sen kehitystä tarkastusviraston tekemien tilintarkastusten pohjalta. Valiokunta pitää myönteisenä, että viraston mukaan valtion taloutta on hoidettu pääosin säännösten mukaisesti ja huomautuksia saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on edellisvuoden tasolla ja laskenut kahteen aiempaan vuoteen verrattuna. Tarkastusvaliokunta pitää aiemmin lausumansa mukaisesti eduskunnan näkökulmasta vakavimpana asiana määrärahan tai valtuuden ylitystä (TrVM 8/2010 vp, TrVM 5/2011 vp, TrVM 4/2012 vp, TrVM 9/2012 vp, TrVM 7/2015 vp). Valiokunta korostaa tarkastusviraston seurantavastuuta havaitsemiensa epäkohtien ja virheiden korjaamiseksi. Valiokunta pitää myös ongelmallisena, että samat virastot saavat toistuvasti huomautuksia ja ehdottaa harkittavaksi, miten tarkastusvirasto voisi tehostaa vaatimuksiaan, mikäli viraston johdolle asetettu ilmoitusvelvollisuus ei johda asiantilan korjaamiseen tai että huomautettavaa löytyy vuosittain erilaisissa asioissa.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2021 vp

Talousennusteiden epävarmuus

Väestön ikääntyminen ja sen seurauksena julkisen talouden kestävyysvaje on Suomessa edelleen yksi keskeisimpiä talous- ja finanssipolitiikan haasteita. Siksi julkisen talouden kestävyyttä ja julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä kohdistuvia riskejä koskevat arviot ovat tärkeitä linjattaessa talouspolitiikan suuntaa.

Tarkastusvirasto on tehnyt tarkastukset sekä valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin arvioista että ministeriön laatimista pitkän aikavälin kestävyysarvioista. Virasto kiinnittää huomiota erityisesti näihin arvioihin liittyvään epävarmuuteen sekä valtiovarainministeriön raportoinnin läpinäkyvyyteen. Tarkastusviraston havaintojen mukaan valtiovarainministeriön laskelmat ovat laadukkaita ja korkealla asiantuntemuksella laadittuja. Arvioiden hyödyntämisessä talouspolitiikan suunnittelussa tulee kuitenkin viraston mukaan huomioida tämän tyyppisten laskelmien sisältämä suuri epävarmuus.

Keskipitkän aikavälin kehitysarvioita käytetään julkisen talouden ja finanssipolitiikan suunnittelussa ja tavoitteenasettelussa. Keskipitkällä aikavälillä tarkoitetaan kuluvan vuoden ja neljä seuraavaa vuotta kattavaa ajanjaksoa. Keskipitkän aikavälin kehitysarvioissa käytettävät ennustemenetelmät poikkeavat olennaisesti lyhyen aikavälin ennustemenetelmistä. Keskipitkän aikavälin kehitysarviot perustuvat arvioihin potentiaalisen tuotannon sekä tuotantokuilun tasosta ja kehitymisestä.

Potentiaalinen tuotanto kuvaa bruttokansantuotteen tasoa tilanteessa, jossa talous ei ole nousu- eikä laskusuhdanteessa. Potentiaalista tuotantoa ei voi havaita, joten se täytyy arvioida. Tuotantokuilu on havaitun bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon ero. Positiivinen tuotantokuilu kuvaa noususuhdannetta ja negatiivinen tuotantokuilu laskusuhdannetta. Laskelmiin potentiaalisesta tuotannosta liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta, ja laskelmat ovat herkkiä tehdyille oletuksille. On myös huomattava, että ei ole yhtä oikeaa tapaa laskea potentiaalinen tuotanto vaan se voidaan arvioida useilla eri menetelmillä.

Valtiovarainministeriössä potentiaalisen tuotannon tasoa ja kehittymistä arvioidaan EU:n jäsenmaiden ja komission yhdessä kehittämällä niin sanotulla komission menetelmällä. Mikä on perusteltua, sillä komissio tekee arvionsa EU:n finanssipoliittisen säännösten noudattamisesta mainittuun menetelmään perustuen. Komission menetelmän puutteeksi on osoittautunut se, että arviot potentiaalisesta tuotannosta tarkentuvat jälkikäteen (mm. Kuusi, National Institute Economic Review Vol 239, Issue 1, 2017; Huovari, Jauhiainen ja Kekäläinen, PTT työpapereita 191, 2017). Näin ollen myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden taustalla oleva talouden tilannekuva (tuotantokuilu-arvio) muuttuu usein merkittävästi jälkikäteen. Tämä heikentää keskipitkän aikavälin arvioiden luotettavuutta talous- ja finanssipolitiikan suunnittelun perustana.

Pitkän aikavälin kestävyysarvio puolestaan kertoo, kuinka paljon julkisen talouden rahoitusaseman tulisi parantua, jotta julkinen velka ei alkaisi kasvaa hallitsemattomasti. Kestävyysarvio on laskelma, joka kertoo nykyisen meno- ja tulo rakenteen vaikutuksen julkisen talouden kehitykseen, ilman uusia päätöksiä ja toimenpiteitä. Arviot ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen, minkä vuoksi ne ovat erittäin herkkiä taustaoletusten muutoksille. Kestävyysarvion perustana ovat ole-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2021 vp

tukset muun muassa väestön kehityksestä, julkisten palveluiden ja etuuksien käytöstä sekä työllisyysasteesta. Lisäksi on huomattava, että kestävyysarvio perustuu arvioihin potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun tasosta ja kehitymisestä. Näin ollen kestävyysarvioon liittyy samoja laskelman luotettavuutta heikentäviä tekijöitä kuin julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitys-arvioihin.

Julkisen talouden kestävyys on ollut vuosien ajan vahvasti esillä talouspoliittisessa keskustelussa. Kestävyysvaje onkin ollut merkittävässä roolissa finanssipolitiikan mitoituksen sekä rakenteellisten uudistusten perusteluissa. Pitkän aikavälin kestävyysarvioihin sisältyvä epävarmuus on kuitenkin erityisen suurta, eikä niitä tulisi tarkastusviraston suositusten mukaan käyttää finanssipolitiikan mitoituksen lähtökohtana. Sen sijaan kestävyysarviot toimivat hyvänä lähtökohtana rakenteellisten uudistusten tarpeen määrittelyssä.

Tarkastusvaliokunta on niin ikään viime vuosina kiinnittänyt huomiota sekä lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteisiin että julkisen talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitysarvioihin liittyvään epävarmuuteen käsitellessään tarkastusviraston eduskunnalle antamia finanssipolitiikan valvonnan raportteja sekä käsitellessään valtioneuvoston selontekoja julkisen talouden suunnitelmasta. Esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta antamissaan lausunnoissa (TrVL 1/2016 vp ja TrVL 1/2017 vp) valiokunta on todennut, että eduskunnan ja päätöksentekijän tulisi mieltää talousennusteisiin jo lähtökohtaisesti sisältyvä epävarmuus ja ennustevirheiden mahdollisuus. Valiokunta on todennut myös, että lyhyen aikavälin tekijöiden sijasta finanssipolitiikan suunnittelun ja mitoituksen kannalta on tärkeämpää kiinnittää huomiota keskipitkän ja pitkän aikavälin analyysiin. Edelleen mietinnöissään finanssipolitiikan valvonnan raporteista (TrVM 3/2017 vp ja TrVM 9/2018 vp) valiokunta on todennut, että valiokunnan mielestä on tärkeää tuoda esiin valitujen lähestymistapojen herkkyys tehdyille oletuksille sekä laskennan lähtötilanteen muutoksille keskipitkän ja pitkän aikavälin arvioissa. Mietinnössään (TrVM 3/2017 vp) valiokunta painottaa lisäksi, että on tärkeää, että poliittiselle päätöksentekijälle kerrotaan ja muistutetaan tämän tyyppisiin arviointeihin sisältyvästä epävarmuudesta ja tulkinnanvarasta.

Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa viimeisimmässä tammikuussa 2021 julkaistussa raportissaan, että Suomi kärsii merkittävästä kestävyysongelmasta. Kestävyysarvioihin sisältyvä epävarmuus ei kuitenkaan neuvoston mukaan ole syy olla toimimatta. Järkevillä poliittisilla toimenpiteillä julkinen talous olisi kestäväällä pohjalla silloinkin, kun sitä kohtaavat negatiiviset riskit realisoituvat.

Tarkastusvirasto suosittelee tarkastustensa perusteella sekä keskipitkän aikavälin arvioiden että pitkän aikavälin kestävyysarvioiden menetelmällistä kehittämistä sekä raportoinnin laajentamista nykyisestä, jotta raportointi tukisi paremmin hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoa. Valtiovarainministeriö tuo esiin tarkastuskertomuksista antamissaan lausunnoissa ministeriössä jo aloitetun kehittämistyön sekä sen, että ministeriössä on viime vuosina jatkettu laskelmiin liittyvien menetelmäkuvausten laatimista ja julkaisemista läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Valiokunta pitää ministeriön toimia tarpeellisina ja toistaa tässä aikaisemmat huomionsa siitä, että finanssipolitiikan mitoituksessa ja tavoitteenasettelussa käytettäviin laskelmiin liittyvä epävarmuus tulee aina selkeästi tuoda esiin sekä hallitukselle että eduskunnalle näihin laskelmiin nojaututtaessa.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 19/2020 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 25.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
varajäsen Kimmo Kiljunen sd.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen
tutkija Tallamaria Maunu.