

## TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2013 vp

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

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 27 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011—2014 puoliväliraportti (K 2/2013 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon tarkastusvaliokunnalle (VaVL 1/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, KTT Heidi Sil-

vennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta

- finanssineuvos Elina Pylkkänen, finanssineuvos Markku Stenborg ja erityisasiantuntija Laura Vartia, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Raija Volk, sosiaali- ja terveysministeriö
- pääjohtaja Juhani Jokinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- tutkimusohjaaja, Ph.D. Niku Määttänen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- johtava ekonomisti Essi Eerola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle sisältää viraston suorittaman finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikauden 2011—2014 puoliväliraportin. Raportin lähtökohtana ovat alkaneen vaalikauden finanssipolitiikan sääntökehikko sekä finanssi-

politiikan tavoitteet suhteessa edelliseen vaalikauteen. Tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin vakaussopimuksessa sekä unionin ja kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuna riippumattomana valvontaelimenä.

Tarkastus kohdistuu finanssipolitiikan tietoperustaan, finanssipolitiikan sääntöjen asettamiseen ja noudattamiseen sekä ohjaus- ja hallintavälineiden toimivuuteen sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiin ja saavuttamiseen. Osana finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuuden tarkastamista arvioidaan erityisesti finanssipolitiikan toteuttamista ja tuloksia koskevaa hallituksen raportointia eduskunnalle. Vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportissa arvioidaan myös, kuinka finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän tähtäimen vakautta ja kestävyyttä. Lisäksi tarkastuksen kohteena on se, miten tarkastusviraston ja eduskunnan kannanotot on otettu huomioon finanssipolitiikan valmistelussa ja raportoinnissa.

#### **Finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen**

Finanssipolitiikan keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden vakauttaminen ja kestävyys pitkällä aikavälillä. Keinoina tavoitteen saavuttamiseksi ovat julkisten menojen vähentäminen, verotulojen kasvattaminen ja rakenteellisten uudistusten tekeminen. Hallitusohjelmassa listattujen meno- ja tulopuolen toimenpiteiden lisäksi on sitouduttu lisätoimenpiteisiin, mikäli valtion velkasuhde ei näytä kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä asettuu yli yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tavoitteiden saavuttamista arvioidaan vuosittain erityisesti kehyspäätöksen yhteydessä, mutta tarkastelua tehdään myös hallituksen strategiaistunnon yhteydessä.

Hallitusohjelmaan kirjattujen finanssipolitiikan tavoitteiden lisäksi EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä ja velkakriteerit ovat tärkeä osa finanssipolitiikan sääntökehikkoa, johon Suomi on sitoutunut. Tästä syystä finanssipolitiikan arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös Suomen vakausohjelman tavoitteiden saavuttamiseen sekä siihen, miten komission suositukset on otettu finanssipolitiikan valmiste-

lussa huomioon. Euroopan talouspolitiikan koordinaatio tulee asettamaan vaatimuksia finanssipolitiikan valmistelulle ja siihen liittyvälle raportoinnille. Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta ja yhteensovittamisesta sekä julkisen talouden kehyksiä koskevat vaatimukset tulivat voimaan vuoden 2013 alusta.

Kansantalouden kasvukehityksessä suomalaisten yritysten kilpailukyvyllä on keskeinen merkitys. Kilpailukyky on käsite, jota käytetään paljon, mutta sillä ei ole mitään yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Kilpailukykyä arvioitaessa on hyödyllistä erottaa lyhyen ja pitkän aikavälin kilpailukyky. Lyhyen aikavälin kilpailukyky liittyy läheisesti tuotannon suhteellisiin yksikkökustannuksiin verrattuna jollakin perusteella valittuihin kilpailijamaihin. Yksikkökustannusten muutosten tärkeimmät osatekijät ovat palkkojen muutos ja tuottavuuden muutos. Pitkällä aikavälillä keskeisessä asemassa on työn tuottavuutta lisäävä teknologinen kehitys.

Maamme talouden näkymät ovat merkittävästi heikentyneet siitä, mitä ne olivat hallitusohjelmaa laadittaessa. Kuluva vaalikauden aikana asetettuja menorajoitteita on noudatettu ja kehystasoa on pudotettu. Euroopan talousnäkemien heikkeneminen sekä Suomen viennin supistuminen ovat johtaneet siihen, että voimakas lisäsopeuttaminen menoja leikkaamalla tai veroja korottamalla johtaisi talouden toimintaedellytysten heikkenemiseen. Finanssipolitiikan kiristäminen ei ole ongelmatonta taantuman vielä jatkuessa. Julkisten menojen leikkaukset ja verojen korotukset vähentävät kansalaisten ostovoimaa, supistavat kulutuskysyntää ja heikentävät taloudellisen kasvun edellytyksiä nykyisessä taloustilanteessa.

*Valiokunta pitää tärkeänä, että kireäkin finanssipolitiikkaa toteuttaessaan hallitus ottaa huomioon kansantalouden kasvua ja työllisyyttä edistävät finanssipoliittiset toimenpiteet. Valiokunta pitää tärkeänä myös työllisyysasteen ja työtuntien kasvattamista, sillä työllisyyden kasvu edistää julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä.*

### Valtiontalouden kehysmenettely

Kehysmenettelystä on muodostunut 2000-luvulla tärkein finanssipolitiikan hallintaväline. Kehysjärjestelmän kattavuutta ja vaikuttavuutta heikentävät mm. talousarvion ulkopuolella toimivat rahastot. Rahastotalous on huomattava kokonaisuus, sillä rahastojen yhteenlaskettu tase oli vuoden 2011 lopussa noin 26,5 mrd. euroa, mikä oli lähes puolet valtion vuosibudjetista ja noin 14 prosenttia bruttokansantuotteesta. Rahastoista maksettavat menot eivät ole kehysrajotteiden piirissä. Ulkopuoliset rahastot ovat selkeä poikkeus eduskunnan budjettivallasta, ja ne vähentävät myös valtion taloudellisen aseman läpinäkyvyyttä. Valtiovarainvaliokunta pitää lausunnossaan (VaVL 1/2013 vp — K 2/2013 vp) perusteltuna, että jatkossa arvioidaan rahastojen merkitystä ja asemaa valtiontaloudessa sekä selvitetään tarkoituksenmukaisuus ja mahdollisuudet ottaa ne kehysjärjestelmän ja sen sisältämän menosäännön piiriin. Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt jo aiemmin huomiota tähän problematiikkaan.

Vuonna 2010 antamassaan mietinnössä (TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp) tarkastusvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtion perinteinen talousarviotalous on kaiken aikaa supistunut. Tällä on puolestaan vaikutuksensa eduskunnan budjettivaltaan ja eduskunnan käytössä oleviin ohjauskeinoihin. Valiokunta piti tuolloin tärkeänä ja ehdottoman tarpeellisenä valtion konsernitaseen muodostamista. Valtion kokonaistaseeseen kuuluisivat talousarviotalouden lisäksi myös valtion rahastot, liikelaitokset ja yhtiöt. Yhtenäisin ja yleisesti hyväksytty menetelmin laadittu valtion kokonaistase antaisi kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta, ja se lisäisi rahoittajien ja kansalaisten luottamusta julkisen talouden hoitoon.

*Valiokunnan mielestä valtion talousarviosta ei edelleenkään hahmotu valtiontalouden kokonaisuus, sillä siinä esitetään puutteellisesti esim. valtion investoinnit ja valtion lainanotto ja lainananto. Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle annetaan vähintään kerran vaalikaudessa kokonaistase sekä erittely valtion investoinneista ja lainanotosta ja lainanannosta.*

### Kehysten tietoperusta

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustaan eli siihen, kuinka hyvin päätöksenteon perustaksi tehtyjen viranomaislaskelmien taustalla olevat oletukset on esitetty ja perusteltu. Tarkastushavaintojen mukaan valtiontalouden kehysten läpinäkyvyyttä ja tietoperustaa on kehitetty ja raportointi kehysten noudattamisesta on kehittynyt tarkastusviraston kannanottojen mukaisesti. Tarkastusviraston mukaan valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmaan liittyvä raportointi on edelleen verrattain niukkaa ja laskelman läpinäkyvyyttä olisi hyvä lisätä.

Tarkastusvaliokunnan aiemman kannanoton (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp) mukaan finanssipoliittisen päätöksenteon perustaminen oikeille ja riittäville tiedoille ja päätöksenteon perusteiden riittävä dokumentointi nostavat esille myös kysymyksen valtiontalouden kehyksiä koskevan selonteon käsitteilyn merkityksestä eduskunnassa ja eduskunnan roolista talous- ja finanssipolitiikan ohjauksessa ja päätöksenteossa. Eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan toteuttamaan valtiontalouden valvontaan.

Kehysten tietoperustaa käsitellessään valiokunta kiinnitti huomiota myös valtioneuvoston 21.3.2013 tekemään vuosia 2014—2017 koskevaan kehyspäätökseen. Tietoperustan arviointia varten tarkastusvaliokunta pyysi kirjeellään 5.4.2013 valtiovarainministeriöltä kaikki mainitun kehyspäätöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskevan uudistuksen teossa käytetyt tausta-aineistot mukaan lukien laskelmat päätösten vaikutuksista, laskelmat vaihtoehtoisten päätösesitysten vaikutuksista ja laskelmat päätösten dynaamisista vaikutuksista. Valtiovarainministeriön toimittamasta aineistosta tarkastusvaliokunta pyysi tarkastusvirastolta kirjallisen lausunnon, jossa tarkastusvirastoa pyydettiin arvioimaan ko. aineistoa finanssipolitiikan val-

mistelun välineenä sekä verotuspäätösten dynaamisten vaikutusten kannalta. Tarkastusvirasto antoi asiakirja-aineiston tarkasteluun perustuvan lausunnon tarkastusvaliokunnalle 29.4.2013.

Lausunnossaan tarkastusvirasto toteaa keskeisimpinä havaintoinaan, että aineisto sisältää eri vaihtoehtojen vaikutukset verotuottoihin, mutta laskelmien suorittamistapaa ja keskeisiä lähtökohtia ei esitetä. Arviota yhteisöverouudistuksen dynaamisista vaikutuksista ei myöskään perustella. Tiedot ovat niin suppeita, ettei laskelmien perusteita ja luotettavuutta voida arvioida Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tulonjakovaikutuksia koskevaa ja muuta aineistoa huomattavasti täsmällisempää muistiota lukuun ottamatta. Valtiovarainministeriön toimittama aineisto ei vastaa Valtiontalouden tarkastusviraston käsitystä hyvästä ja riittävästä aineistosta, joka toimii välineenä finanssipolitiikan ja siihen kuuluvan veropolitiikan valmistelussa. Hyvässä finanssipolitiikan valmistelun aineistossa tulisi perustellusti tuoda esille, miten valmistelussa olevalla toimella voidaan päästä haluttuun tavoitteeseen. Hallituksen tulisi pyrkiä siihen, että merkittävien uudistusten kohdalla perusteelliselle virkamies- ja ministeriövalmistelulle olisi edellytyksiä.

Edellä mainitusta kehyspäätöksestä 2.5.2013 antamassaan lausunnossa (TrVL 1/2013 vp — VNS 3/2013 vp, VNS 4/2013 vp) tarkastusvaliokunta 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 toteaa lisäksi, että sille toimitetun aineiston perusteella ei voida arvioida päätöksenteon kokonaisuutta ja hallituksen tekemien veropoliittisten päätösten sisältöä ja perusteita. Valiokunta painottaa huolellisen virkamiesvalmistelun merkitystä. Myös hallituksen poliittisessa valmistelussa tehtävien linjausten ja niiden vaikutusten arvioinnin ja dokumentoinnin tulee tapahtua ministeriöissä tehtävässä virkamiesvalmistelussa. Tarkastusvalio-

kunta pitää tarkastusviraston johtopäätöksiä kokonaisuudessaan perusteltuina, ja ne vastaavat myös tarkastusvaliokunnan näkemyksiä.

### Julkisen talouden kestävyys

Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa kykyä hoitaa nykyisen velan ja tulevien menojen rahoitus. Kestävyysvaje puolestaan mittaa sitä, kuinka suuri on välitön julkisen talouden sopeuttamistarve, joka tasapainottaa julkisen velan tiettylle tasolle. Voidaan esimerkiksi kysyä, kuinka paljon heti tästä vuodesta eteenpäin pitäisi kerätä verotuloja, jotta nykyiset palvelut pystytään ylläpitämään tulevaisuudessa ilman, että julkisen talouden velka kasvaa. Tällaisia laskelmia tehtäessä joudutaan tekemään oletuksia mm. väestörakenteen, työllisyyden ja hoivamenojen tulevaisuuden kehityksestä.

Kestävyysvajeen analysoinnissa käytetään kestävyyslaskelmia. Kestävyysvajetta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, mistä kestävyysvaje johtuu. Tätä varten muodostetaan kestävyysvajetta kuvaavia indikaattoreita. Kestävyysindikaattoreiden kolme keskeistä osatekijää ovat julkisen talouden rahoitusaseman lähtötaso, julkisen talouden velka-aste suhteessa kokonaistuotantoon sekä väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet.

Tarkastusvaliokunta on aiemmin todennut mietinnössään (TrVM 10/2010 vp — K 21/2010 vp), että kestävyysvajelaskelmien suurin ongelma on niihin liittyvä epävarmuus. Viime vuosien talouden kehitys osoittaa, että lyhyenkin jakson talouskehityksen ennustaminen on vaikeaa. Laskelmat ovat myös varsin herkkiä laskentaoletusten muutoksille, sillä jo pienikin muutos laskelmien perusoletuksissa voi muuttaa merkittävästi laskelmien lopputuloksia.

*Tarkastusvaliokunnan mielestä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys turvaaminen edellyttää kehysmenettelyn toimivuuden ja vaikuttavuuden tehostamista. Tärkeää on, että kehyksiin otetaan mukaan julkisen talouden eri osa-alueet nykyistä laajemmin.*

### **Kuntatalouden kestävyys ja peruspalveluohjelma**

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.

Valtiovarainvaliokunta katsoo lausunnossaan (VaVL 1/2013 vp — K 2/2013 vp), että koko julkisen talouden kestävyys kannalta on olennaista, että kuntatalouden vakautta edistetään. Tällöin on keskeistä, että kuntien tehtävät sovitaan yhteen niiden rahoitusmahdollisuuksien kanssa ja että kunnille annettavien uusien tehtävien kustannusvaikutukset arvioidaan aiempaa paremmin. Valtiovarainvaliokunta pitää myös tärkeänä, että peruspalveluohjelman ohjausvaikutusta tehostetaan ja kehitetään niin, että se tukee aiempaa konkreettisemmin kuntatason toimintaa ja parantaa palvelujen tuottavuutta.

### **Rakenteelliset uudistukset ja kilpailutus**

Kilpailun rajoitukset ja puutteet ovat tulleet toistuvasti esiin sekä kotimaisissa että kansainvälisissä julkisten palveluiden tuotantokustannuksia ja taloudellisen kasvun vahvistamista koskevissa arvioinneissa. Euroopan unioni on kehottanut Suomea avaamaan lisää palvelusektoria kilpailulle uudistamalla sääntelyä ja poistamalla rajoituksia ja esteitä uusien yritysten pääsyyille palvelumarkkinoille.

Julkisen talouden vakauttamisen ja kestävyys turvaamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat julkisten palveluiden nopean hintakehityksen katkaiseminen ja palvelutuotannon tehostaminen. Varsinkin kuntatalouden rahoitusaseman heikkeneminen johtuu osaksi julkisten palveluiden tuotantokustannusten yleistä hintakehitystä ja tulojen kehitystä nopeammasta nousus-

ta. Tarkastusviraston mukaan pitemmällä tähtäimellä on syytä kehittää innovatiivisia ratkaisuja, jotta väestön ikääntymisen aiheuttamista hoivamenoista selviydytään ilman merkittävää menojen ja työvoimatarpeen lisäystä.

Julkisten hankintojen menettelyjä ohjaa hankintalaki, joka ohjaa kilpailuttamisen menettelyjä, ei hankinnan sisältöä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan palvelujen hankkijat eivät voi suosia paikallisia tarjoajia. Hankintaehdoksi ei voida asettaa esim. sitä, että tarjoaja maksaa veronsa Suomeen tai hankintayksikön kotikuntaan. Hankintalaki ei kuitenkaan ole esteenä sille, että yhteiskunnan kannalta kriittisissä palveluhankinnoissa (esim. terveys-, turvallisuus- ja elintarvikepalvelut) asetetaan tiukkojakin kriteerejä palveluntarjoajan sijainnille ja nopealle saatavuudelle.

Kilpailutuksen vaikutus hintakehitykseen ei ole yksiselitteistä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tutkimukset viittaavat siihen, että hintakehitys on tapauskohtaista eli hinnat voivat laskea tai nousta. Olemassa olevat melko harvakuiset tutkimukset eivät viittaa myöskään siihen, että kuntien ja yksityisten tarjoajien kustannuksissa tai laadussa olisi systemaattista eroa.

Tuoreessa vuoden 2013 maaliskuussa ilmehtyneessä Sosiaalibarometrissä kuntien sosiaalihoitoa ja terveyskeskusjohtajia pyydettiin arvioimaan, miten palvelujen ostaminen yrityksiltä on vaikuttanut palvelujen kustannuksiin neljän viime vuoden aikana. Yli puolet vastaajista arvioi palvelujen ostamisen yrityksiltä kasvattaneen kustannuksia. Sosiaalibarometrin mukaan runsas kolmasosa vastaajista toteaa, että palveluja on palautettu takaisin kunnan tai kuntayhtymän itse tuotettaviksi kahden viime vuoden aikana. Kilpailutuksen kustannuksia lisääväksi tekijäksi on koettu myös suuret hankintaprosessin liitännäiskustannukset.

Maaseutukunnissa palvelujen osto kunnan ulkopuolelta saattaa tulla hyvinkin kalliiksi. Kun kunta ei saa rekrytoitua riittävästi lääkäreitä ja muuta terveydenhuollon henkilöstöä eikä siten pysty tuottamaan sille lainsäädännössä määrättyjä palveluja, se joutuu pakkotilanteessa hank-

kimaan palvelut kalliilla hinnalla ulkopuoliselta palvelujen tuottajalta.

Pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyn kannalta on olennaista, etteivät ostajat määrittele hankintaa niin suureksi kokonaisuudeksi, että vain suuret yritykset voivat tarjota palvelua tai tuotetta. *Tarkastusvaliokunnan mielestä hankintalain säännösten mukaiset hankinnat on mahdollista ja suositeltavaa järjestää sellaisiksi osakokonaisuuksiksi, että myös pienet yritykset voivat tehdä tarjouksia. Pienempien kokonaisuuksien hankinnalla ehkäistään palvelutuotannon keskittymistä ja monopolien syntymistä. Pienten ja keskisuurten yritysten lisääntyvällä osallistumisella palvelujen tuottamiseen*

*edistetään myös työllisyyttä, innovatiivista toimintaa ja entistä tarkoituksenmukaisempien ja tehokkaampien toimintatapojen löytämistä. Tällaisella menettelyllä voidaan edistää myös maaseutukuntien palvelujen järjestämisen edellytyksiä.*

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

*että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.*

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr  
vpj. Matti Saarinen /sd  
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk  
Eero Lehti /kok

Heli Paasio /sd  
Kari Tolvanen /kok  
Erkki Virtanen /vas  
vjäs. Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm  
valiokuntaneuvos Matti Salminen.