

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015 (K 17/2015 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettivalvontapäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- ekonomisti, KTT Jenni Jaakkola, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- budjettineuvos, apulaisbudjettipäällikkö Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jonna Berghäll, valtiovarainministeriö
- tilastojohtaja Ville Vertanen, Tilastokeskus
- tilastopäällikkö Matti Okko, Tilastokeskus

Lisäksi valiokunta on saanut valtiontalouden tarkastusviraston kirjallisen lausunnon, joka sisältää julkisen talouden suunnitelman vuosille 2016—2019 pohjalta 16.11.2015 päivitetyn valtiontalouden tarkastusviraston arvion julkisen talouden hoidosta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti 8.9.2015 julkaistussa finanssipolitiikan valvonnan raportissa (K 17/2015 vp) arvionsa julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksesta, valtiontalouden kehysten noudattamisesta sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta. Raportin tiedot julkisen talouden hoidosta vuosina 2015—2019 perustuivat hallituksen keväällä 2015 esittämään julkisen talouden suunnitelmaan, joka ei vielä sisältänyt uuden hallituksen toimia.

Pääministeri Sipilän johtama hallitus julkaisi syyskuussa vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman, joka sisältää noin 4 miljardin euron nettomääräisen menosopeutuksen, veroperustemuutokset sekä kertaluonteiset panostukset kärkihankkeisiin. Pääätetyillä sopeutustoi-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2015 vp

milla on merkittävä vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan. Toisaalta talousnäkömien huonontuminen on heikentänyt sopeutustoimilla aikaansaattua vaikutusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista sen ennalta ehkäisevän osan ja korjaavan osan perusteella ja päivittänyt arviotaan lisämuistiolla 16.11.2015. Kokonaisarvioon perustuen tarkastusvirasto katsoo, että vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerit täyttyvät myös vuonna 2015 eikä liiallisen alijäämän menettelyä ole syytä käynnistää.

Vakaush- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osa muodostuu keskipitkän aikavälin tavoitteesta, joka asetetaan rakenteellisen jäämän avulla, ja menosäännöstä, joka asettaa rajan julkisten menojen kasvuvauhdille. Valtiovarainministeriön ja Euroopan komission ennusteiden sekä julkisen talouden suunnitelman vuosille 2016—2019 tietojen perusteella muodostetun tarkastusviraston ennakoarvion mukaan Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa myös vuonna 2015.

Vakaush- ja kasvusopimuksen korjaava osa muodostuu alijäämä- ja velkakriteereistä. Alijäämäkriteerin mukaan nimellinen alijäämä saa olla korkeintaan 3 % suhteessa bruttokansantuotteen ja velkakriteerin mukaan julkisyhteisöjen bruttovelka saa olla korkeintaan 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Syyskyy 2015 tilastojulkistuksen mukaan Suomen julkisen sektorin alijäämä on 3,3 prosenttia vuonna 2014, ja valtiovarainministeriön syksyn 2015 ennusteen mukaan alijäämä ylittää rajan vielä vuonna 2015, mutta palaa alle 3 prosentin alijäämärajan vuonna 2016. Valtiovarainministeriön arvio alijäämän kehityksestä perustuu hallituksen esittämiin toimenpiteisiin siltä osin kuin ne ovat tarkentuneet. Lisäksi julkisen talouden suunnitelman mukaan alijäämän supistuminen jatkuu vuoteen 2019 saakka. Tarkastusviraston mukaan voidaan katsoa, että ylitys on väliaikainen, eikä alijäämäkriteerin osalta ole syytä käynnistää liiallisen alijäämän menettelyä.

Julkisyhteisöjen bruttovelka ylittää 60 %:n raja-arvon vuonna 2015, mutta solidaarisuuserien, noin 2,8 % suhteessa BKT:seen, ja suhdannetilanteen vuoksi ylitys jää alle raja-arvon. Lisäksi julkisyhteisöjen velan suhdannekorjattu taso on vuonna 2015 noin 57,2 % suhteessa BKT:seen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisyhteisöjen bruttovelan kasvu jatkuu edelleen vuosina 2016—2019 ja raja-arvo ylittyy vuonna 2016.

Vakaush- ja kasvusopimuksen säännökset antavat mahdollisuuden ottaa huomioon tiettyinä vuon- na aiheutuneet lisäkustannukset, jotka liittyvät epätavallisiin tapahtumiin, joihin jäsenvaltio ei pysty vaikuttamaan. Esimerkkinä tällaisesta epätavallisesta tapahtumasta voi olla komission tiedotteessa 17.11.2015 mainittu pakolaiskriisi ja sen aiheuttamat ylimääräiset nettokustannukset.

Euroopan komissio on julkaissut 17.11.2015 arvionsa vuotta 2016 koskevista jäsenmaiden alustavista talousarviosuunnitelmista. Lausunnoissaan komissio arvioi, ovatko jäsenmaiden alustavat talousarviosuunnitelmat vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten mukaisia. Lisäksi komissio on laatinut Suomen, Bulgarian ja Tanskan osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 126 artiklan 3 kohdan mukaiset raportit, joissa se analysoi alijäämäkriteerin ja velkakriteerin noudattamista ja rikkomista.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2015 vp

Komission kertomuksessa Suomen julkisen talouden alijäämän odotetaan vuonna 2016 supistuvan alle 3 prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tältä pohjalta SEUT-sopimuksessa asetetun 3 prosentin kynnysarvon tämänhetkistä ylittymistä (vuoden 2014 ilmoitettu alijäämä 3,3 % ja vuodeksi 2015 arvioitu alijäämä 3,4 % suhteessa BKT:seen) voidaan pitää vähäisenä ja väliaikaisena ja vuoden 2014 osalta poikkeuksellisenä.

Velkakriteerin osalta komissio ennustaa, että Suomen julkinen velka on BKT:seen suhteutettuna 62,5 % vuonna 2015 ja 64,5 % vuonna 2016. Komission mukaan Suomen odotetaan vuosina 2015 ja 2016 pitkälti noudattavan vaadittua keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeutusuraa. Tämän perusteella komissio katsoo, että Suomi noudattaa tällä hetkellä alijäämä- ja velkakriteeriä. Koska velkasuhde kasvaa, julkisen talouden kestävyysparantamiseksi on komission mukaan tärkeää nopeasti hyväksyä ja toteuttaa rakenteellisia uudistuksia.

Myös valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota julkisyhteisöjen bruttovelan kasvun jatkumiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetty näkymä julkisyhteisöjen rahoitusjäämän kehityksestä perustuu vahvasti taloustilanteen paranemiseen. Esimerkiksi Euroopan komissio ennustaa syksyn 2015 ennusteessaan hitaampaa talouskasvua vuodelle 2016 kuin valtiovarainministeriö.

Tarkastusvirasto korostaa lisätoimien tärkeyttä, sillä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimet eivät riitä hallituksen asettamien sektorikohtaisten rahoitusjäämätavoitteiden saavuttamiseen, velan kasvun taittamiseen ja rakenteellisen rahoitusaseman saavuttamiseen. Tarkastusvirasto kiinnittää lisäksi huomiota vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan puutteisiin ja toimivuuteen erityisesti rakenteellisen jäämän tarkastelun ja tavoitteen osalta.

Valiokunta korostaa, että EMU-kriteerien täyttymiselle on ratkaisevaa onnistuminen talouskasvua ja työllisyyttä koskevilla tavoitteilla.

Julkisen sektorin tiedot ja kansantalouden tilinpito

Valtiontalouden tarkastusviraston vaalikautta 2011—2014 koskevan finanssipolitiikan valvontareportin mukaan valtiovarainministeriön ennustetoiminta on ollut epätarkkaa ja antanut liian myönteisen kuvan talouden kehityksestä. Valtiovarainministeriö, kuten muutkin ennustelaitokset, on joutunut toistuvasti korjaamaan ennusteitaan alaspäin, koska toteutunut talouskehitys on ollut selvästi ennusteita heikompaa (VTV:n kertomukset eduskunnalle, K 20/2014 vp).

Valiokunnan havaintona on, että talouden ennustajat ovat viime vuosina päätyneet usein liian myönteisiin talousennusteisiin. Tällä on ollut vaikutuksensa myös poliittiseen päätöksentekoon. Valiokunta painottaa kansantalouden tilinpidon tietojen ja tilastotuotannon luotettavuuden ja pätevyyden merkitystä talousennusteiden laadinnassa. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Euroopan tilastojärjestelmän ja kansantalouden tilinpidon luotettavuus ja riippumattomuus kyetään säilyttämään ja ylläpitämään sekä unionitasolla että jäsenmaissa soveltamalla yhtenäisiä kriteerejä ja tiukkoja laatuvaatimuksia.

Kansantalouden tilinpito Euroopan unionissa pohjautuu EU-lainsäädäntöön. Julkisen talouden tilastoinnin osalta keskeisimmät asetukset ovat kansantalouden tilinpidossa yleisesti sovellettava

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2015 vp

ESA 2010 -asetus (EU n:o 549/2013) ja julkisen alijäämän ja velan raportointia säätelevä EDP-asetus (EU 479/2009). Näiden lisäksi julkisen talouden tilastointiin vaikuttaa keskeisesti Euroopan tilastoviranomaisen Eurostatin julkaisema Alijäämä- ja velkakäsikirja.

Eurostat pyrkii eri tavoin varmistamaan menetelmäsääntöjen noudattamista jäsenmaissa. Mikäli Eurostat päättlee, että jonkin jäsenmaan raportoimissa tiedoissa on merkittäviä epäselvyyksiä tai virheitä, Eurostat voi asettaa tiedoille laatuvarauksen tai jopa muuttaa tietoja saattaakseen ne menetelmällisesti yhdenmukaisemmaksi muiden jäsenmaiden tietojen kanssa. Tietojen tarkoituksellinen väärentely (ml. törkeä huolimattomuus) on myös sanktioitu erillisellä lainsäädännöllä. Tämän lainsäädännön pohjalta langetettiin ensimmäinen sakko Espanjalle vuonna 2015.

Suomessa tilastointiin liittyvät menetelmäpäätökset tehdään Tilastokeskuksessa itsenäisesti ja riippumattomasti EU:n tilastosääntöjen mukaisesti. Tilastokeskuksen tekemät ratkaisut voivat koskea esimerkiksi sitä, mitä talousyksiköitä julkisyhteisöt-sektoriin sisällytetään, tai sitä, luokitellaanko tietty taloudellinen tapahtuma menoksi vai sijoitukseksi rahoitusomaisuuteen. Rajatapauksissa pyydetään tarvittaessa tulkinta Eurostatilta, jonka on ratkaistava asia viipymättä. Käytännössä Tilastokeskus pyytää Eurostatin kantaa melko harvoin. Asiantuntijoiden mukaan Suomen tilastotiedot kestävät hyvin vertailun muihin EU-maihin, eikä raportoiduille tiedoille ole koskaan asetettu komission varaumaa, jollaisen asettaminen ei ole mitenkään poikkeuksellista.

Kansantalouden tilinpitoon kuuluu tietojen tarkentuminen, koska ensimmäiset luvut julkaistaan ja raportoidaan lyhyellä viipeellä, kun taas aineistopohja täydentyy tyypillisesti vielä pitkään tämän jälkeen. Tilastokeskus on ryhtynyt julkistusaikatauluja koskeviin toimenpiteisiin, jotta ensimmäiset kansantalouden tilinpidon vuositiedot, kuten tiedot julkisesta alijäämästä ja velasta, voidaan julkaista nykyistä varmemmalta pohjalta ja samalla välttää lukujen nopea muuttuminen, mihin myös valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota finanssipolitiikan valvonnan raportissa (K 17/2015 vp).

Eduskunnan budjettivallan ja valtiontalouden valvonnan toteutuminen

Tarkastusvaliokunta on päättänyt kokouksessaan 24.6.2015 käynnistää tutkimushankinnan, jonka aiheena on eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutuminen, siinä tapahtuneet muutokset ja niiden vaikutusten arviointi. Valiokunta katsoo eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa koskevan tarkastelun ja arvioinnin palvelevan koko eduskunnan tietotarpeita. Kysymys on ollut jo pitkään esillä, ja huolena on nähty eduskunnan budjettivallan jatkuva kaventuminen sekä riskien kasvaminen, koska Suomen vastuiden osalta tehdyt päätökset sitovat myös tulevia eduskuntia. Tutkimuksen avulla haetaan käytännön toimenpide-ehdotuksia, joita toteuttamalla eduskunnan budjetti- ja finanssivaltaa sekä valtiontalouden valvontaa voidaan vahvistaa.

Valtion vastuita on laajasti myös budjettitalouden ulkopuolella, kuten budjetin ulkopuolisissa rahastoissa ja luottolaitoksissa, joiden osalta eduskunnan tiedonsaanti on vähäistä. Valiokunta painottaa valtion taloudenhoidon kokonaisuuden näkökulmaa sekä julkisten investointien talous- ja työllisyysvaikutuksia. Valtion budjettitalouden piiriin kuuluu vain osa valtion varoista. Suurempi osa on budjetin ulkopuolella. Julkisen talouden kokonaistarkastelun ja taseen puutteet rajoittavat merkittävästi eduskunnan budjettivaltaa. Valiokunta katsoo, että riskiraportointia ja arvioin-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2015 vp

timenetelmiä valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä on tarpeen määrätietoisesti kehittää riittävän kokonaiskuvan saamiseksi.

Siksi on tärkeää pohtia, miten voidaan kehittää budjettipäätöksentekoa ja eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa julkisen talouden kokonaisuuteen kunnioittaen kunnallisen itsehallinnon periaatteita. Tämä koskee etenkin kuntataloutta, joka on osa uudistettua julkisen talouden suunnitelmaa ja kehysmenettelyä. Samoin Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen asema sekä valtiovarainministeriön rooli budjetti- ja kehysvalmistelussa nousevat esille.

Kansainvälistyvät finanssihallinnon ja rahapolitiikan järjestelmät, kuten Euroopan vakausmekanismi EVM ja Euroopan keskuspankki EKP, voivat olennaisella tavalla heikentää eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa sekä kansalaisten luottamusta valtion taloudenhoitoon ja eduskunnan poliittiseen päätöksentekoon. Suomen eduskunnan budjetti- ja finanssivallan käyttöä koskevia kannanottoja ja näkökohtia sisältyy moniin valiokuntien mietintöihin (esim. SuV, PeV, VaV, TrV). Valtion kokonaisvastuiden ja riskien hallinnassa kiinnostavia ovat kansainväliset hyvät käytännöt keskuspankkien ja luottolaitosten sekä julkisten rahoituslaitosten vastuiden esittämiselle ja parlamentin käsittelylle. Valiokunnan mielestä on tarpeen selvittää, kuinka näitä hyviä käytäntöjä voitaisiin hyödyntää ja ottaa käyttöön myös Suomessa.

Eduskunnan budjettivallan osalta merkittävä muutos on ollut tulosohjauksen ja valtiontalouden kehysmenettelyn käyttöönotto. Samoin virastojen ja laitosten liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sekä ns. nettobudjetoinnin käyttöönotto on merkinnyt muutoksia budjettikirjan sisällössä ja eduskunnan päätösvallassa.

Kotimaisen kehityksen ohella merkittävä muutostekijä on ollut Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja rahaliittoon (EMU). Komission tavoitteena on nykyistä tiiviimmän talous- ja rahaliiton kehittäminen, jonka päälinjat on muotoiltu viimeksi vuonna 2015 julkaistussa raportissa "Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely". Muutokset kansallisen finanssi- ja budjettivallan sekä rahapolitiikan osalta ovat olleet merkittäviä. Euroopan unionin ja rahaliiton myötä sen vakaus- ja kasvusopimuksesta on tullut Suomen talouspolitiikan uusi ohjausväline ja finanssipoliittista päätöksentekoa määrittävä normi, joka rajoittaa ja samalla ohjaa kansallista finanssipoliittikkaa, budjettivalmistelua ja poliittista päätöksentekoa (esim. liiallisen alijäämän menettely ja alijäämäisten budjettien välttäminen).

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa mietinnössään valtiovarainvaliokunta katsoo, että talouspolitiikan hahmottamiseksi olisi hyödyllistä arvioida myös vaihtoehtoisia kehityskulkuja ja niiden vaikutusta julkiseen talouteen. Se toisi lisäarvoa myös talouspoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Valiokunta pitää muutoinkin tärkeänä, että taloudesta ja talouspolitiikan linjasta ja tavoitteista käydään julkista ja avointa keskustelua nykyistä enemmän. Tähän antaa aiempaa paremman mahdollisuuden hallituksesta riippumattoman Talouspolitiikan arviointineuvoston perustaminen ja sen toiminnan käynnistyminen vuonna 2014 sekä eduskunnan yhteydessä toimiva taloudellisia laskelmia laativa yksikkö, jonka toiminta alkoi viime vaalikaudella (VaVM 6/2015 vp).

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 17/2015 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 24.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk.

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.