

TULEVAISUUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehysistä vuosille 2010—2013

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 31 päivänä maaliskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2010—2013 (VNS 3/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutesaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Arvi Suvanto, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- pankinjohtaja Seppo Honkapohja, Suomen Pankki
- tutkija, VTK Hannu Kaseva, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA
- ekonomisti Markus Lahtinen, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yhteenveto: Miten varautua ennakoimalla muutoksiin?

Hallituksella tulee olla hyvin toimiva talouden ja yhteiskunnan kehityksen ennakointijärjestelmä. Muutoksiin varaudutaan seuraamalla, arvioimalla ja ennakoimalla talouden, teknologian ja koko yhteiskunnan kehitystä sekä huolehtimalla talouden ja yhteiskunnan hyvistä toimintaedellytyksistä ja tulevasta kasvusta.

Julkisen talouden kannalta on olennaista, että

1. Pidetään talouden rakenteet kunnossa ja tartutaan ajoissa rakenteellisiin ongelmiin. Tie-

don käynnissä olevista muutoksista tulee välittyä nopeasti päätöksentekijöille.

2. Pidetään yllä riittävää julkisen talouden riskinsietokykyä. Huolehditaan julkisen talouden kestävydestä ja kansantalouden tuotantopotentiaalista. Julkisen talouden velkaantumisen vähentää tulevien vuosien julkisen vallan riskinkanto- ja riskinsietokykyä.

3. Huolehditaan kansainvälisen järjestelmän toimintakyvystä.

4. Ennakoidaan taantuman seuraukset ja kehitetään keinoja taantuman seurausten pehmentämiseen.

Kansainvälisten esikuvien mukaisesti Suomesakin olisi tarpeen kehittää menettelyitä, joissa esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan, tarkastus-

valiokunnan, talousvaliokunnan ja tulevaisuusvaliokunnan yhteistyönä ja hyödyntämällä valtionvarainministeriön, Valtiontalouden tarkastusviraston, Suomen Pankin, taloudellisten tutkimuslaitosten ja yliopistojen sekä sektoriministeriöiden osaamista nykyistä järjestelmällisemmin ja säännöllisemmin arvioitaisiin talouden muutostrendejä ja riskejä.

Valtiontalouden kehysmenettelyn kriittisen tärkeä pitkän aikavälin tehtävä on valmistella puitteet seuraavan vaalikauden kehysten haasteista.

Talouden ennakkointijärjestelmät ja varautuminen muutoksiin

Yleistä

Tulevaisuusvaliokunta käsittelee lausunnossaan vain ennakkointijärjestelmien toimivuutta ottaen esille eduskunnan aseman kannalta tärkeitä yleisiä näkökohtia ja muutamia teknisempiä asioita.

Ennakkointijärjestelmillä varaudutaan normaaliin talouden kehitykseen, muutoksiin sekä epäsäännöllisesti esiintyviin murroksiin. Järjestelmän hyvyttä arvioidaan sen perusteella, pystytäänkö muutokset ja murrokset ennakoimaan ja ottamaan ne taloudellisen päätöksenteon kannalta mielekkäällä tavalla huomioon.

Kansainvälisten vertailujen mukaan taloutta ja talouspolitiikkaa on Suomessa hoidettu hyvin. Valtiontalouden koko vaalikautta koskevista kehyksistä on kehitetty tärkeä valtiontalouden keskipitkän aikavälin ja poliittisen suunnittelun sekä taloudenhoidon linjausten ja koko valtion konserniohjauksen väline. Kehysmenettelyn tarkoituksena on myös hallita valtion menojen kasvua. Valtiontalouden tasapaino ja siihen liittyvät tavoitteet otetaan pääosin huomioon asetettaessa valtiontalouden kehysten kokonaistasoa.

Ottaen huomioon globaalin talouskriisin vaikutukset Suomeen, jonka talous nojaa vahvasti vientiteollisuuteen, ratkaisevan tärkeää suomalaisten pitkän aikavälin hyvinvoinnin kannalta on se, että kehykset auttavat hallitusta ja virastoja sopeutumaan muuttuvaan tilanteeseen. Tehtävä on vaativa, sillä samaan aikaan on pystyttävä

toisaalta noudattamaan tiukkaa menokuria ja toisaalta huolehtimaan siitä, että julkinen valta pysyy osaltaan tukemaan kansantalouden kasvumahdollisuuksia ja talouden uudistumista. On todennäköistä, että valtiontalouden kestävyys turvaamiseksi joudutaan lähivuosina pohtimaan uudella tavalla julkisten menojen tasoa ja oikeita kohteita sekä tekemään menoja uudelleen kohdentavia ratkaisuja.

Kehysmenettelyn pitkän aikavälin todella vaikea tehtävä on valmistella puitteet seuraavan vaalikauden kehysten haasteista. Niissä on ennakoitava vaalien jälkeinen tilanne, ratkottava taantuman ongelmia mukaan lukien kasvanut velka, laskeneet verotulot, syventynyt työttömyys, ikääntyminen ja eläköityminen, mutta myös varmistettava samaan aikaan investointiedellytykset sekä tuettava uutta luovaa tutkimus- ja kehittämistyötä. Sellaisia isoja uudentyyppisiä pitkän aikavälin asioita kuin ilmasto-ongelman ratkaisu ei voida siirtää. Jos huonoimmat talouden ennusteet toteutuvat, tuntuvat säästötoimetkaan eivät ole tässä tilanteessa poissuljettuja seuraavalla kehyskaudella.

Ennakkointijärjestelmien kehittämistyötä tehdään perinteisten alan asiantuntijalaitosten lisäksi myös julkisen talouden tarkastuselimissä. Eduskunnan alaisessa valtiontalouden tarkastusvirastossa on käynnissä selvitys finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuudesta ja finanssipolitiikan tuloksellisuudesta sekä riski- ja toimintaympäristöanalyysi kansan- ja valtiontaloudesta sekä valtion toiminnasta. Tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa hyödynnetään tätä työtä.

Eduskunnan näkemysvallan merkityksestä

Tulevaisuusvaliokunta on nostanut esille eduskunnan vallankäytössä perinteisten lainsäädäntö- ja budjettivallan ohella kolmannen vallan käytön muodon, jota voidaan kutsua näkemysvallaksi. Tämä valta nojautuu tarpeeseen ja kykyyn keskustella julkisesti meitä ympäröivän maailman ja yhteiskunnan kehitysvaihtoehtoja ennakoivasti parlamenttitasolla.

Eduskunnan talous- ja finanssipolitiikan hallinnassa valtiontalouden kehyksiä koskevan selonteon käsittely on tärkeä väline. Valiokunta

katsoo, että on olennaista vahvistaa ennakointia ja arviointia myös talous- ja finanssipoliittisessa päätöksenteossa ja lainsäädäntöprosessissa.

Eduskunnan finanssi- ja budjettivallan käyttö kytkeytyy nykyisin entistä selvemmin EU:iin. Tulevaisuusvaliokunta katsoo eduskunnan aseman ja roolin jääneen epäselväksi EU-tason talouden ennakointi- ja suunnittelujärjestelmissä. Monilta osin eduskunnan rooliksi on jäänyt jälkikäteinen omaehtoinen seuranta. EU:n talous- ja finanssipoliittisia asiakirjoja ei tuoda riittävässä määrin eduskunnan käsittelyyn osana eduskunnan budjettivaltaa.

Kaikki EU-maat laativat vuosittain vakaus-tai lähentymisohjelman, joka sisältää keskipitkän ajan arviot kansantalouden ja valtion-talouden kehityksestä. Valtiovarainministeriö tuottaa osana tätä ennuste- ja suunnitteluprosessia kaksi kertaa vuodessa keskipitkän ajan arvioita normaalien suhdanne-ennusteiden lisäksi. Keskipitkän aikavälin kasvuskenaarion laadintaan EU-maat ovat sopineet yhdessä EU-komission kanssa yhteisestä menetelmästä. Arvio talouden keskipitkän aikavälin kasvupotentiaalista perustuu siinä arvioihin tuotantopanosten, työvoiman ja pääoman sekä kokonaistuottavuuden kehityksestä. Yhteisen menetelmän tarkoituksena on mahdollistaa eri jäsenmaiden laatimien skenaarioiden vertailukelpoisuus EU-tasolla.

2000-luvulla finanssipolitiikassa on korostunut yhä enemmän keskipitkän aikavälin tarkastelu. Tämän kehityksen vaikutukset ovat olleet myönteiset. EU:n vakaus- ja kasvusopimus sekä kansallinen kehysjärjestelmä ovat tärkeimmät välineet. Tämän lisäksi tarvitaan myös pitkän aikavälin tarkastelua. Ikääntymisen ja ilmasto-muutoksen ennakointi ovat hyviä esimerkkejä tästä. Keskipitkä aikaväli on eräänlainen silta nykyhetken sekä pitkän ajan tavoitteiden välillä. Julkisen talouden pitkän ajan kestävyys on finanssipolitiikan keskeisimpiä tavoitteita. Esimerkiksi EU-komissio julkaisee huhtikuussa 2009 ikääntymisraportin, jossa arvioidaan ikääntymiseen liittyviä menoja jäsenmaissa vuoteen 2060 saakka. Syksyllä komissio julkaisee päivitettyä kestävyyslaskelmaa.

Julkisen keskustelun ja tiedon saannin tärkeydestä eduskunnan näkemysvallan kannalta

Pohjoismainen demokratia perustuu valistuneen kansalaisuuden, julkisten asioiden hyvän hallinnan ja julkisuusperiaatteen ihanteelle. Julkinen keskustelu sekä perusteluiden ja näkemysten avoin esittäminen takaavat myös sen, että päätöksenteko on tehokasta ja demokraattista ja että siinä varaudutaan avarasti erilaisiin murroksiin.

Valtiosäännön mukaan eduskunnalle lainsäädäntövallan ja valtion ylimmän finanssivallan ja tähän kuuluvan valvontavallan haltijana kuuluu viime kädessä näkemysvalta julkisen talouden kokoa ja strategista kehittämistä koskevista linjauksista. Tästä syystä Eduskunnalla on oikeus saada talous- ja finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Eduskunnalle on tärkeää saada myös kokonaiskuva kansalaisten taloudellisesta tilanteesta. Tämän muodostamiseksi olisi saatava myös pankkitoiminnasta tarpeelliset tiedot esimerkiksi kansalaisten talletusten ja velkaantumisen kokonaisuudesta, jotta voidaan suhteuttaa tulot, verot ja varallisuus. Talous- ja finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan valtionaloudellisessa vallassa arvioitaviin asioihin.

On erittäin olennaista, että tiedot käynnissä olevista muutoksista taloudessa saadaan nopeasti. Ennakointijärjestelmissä muutosten nopea tunnistaminen ja siitä tiedon välitys päätöksentekijöille on ratkaisevan tärkeää.

Nykyinen talouskriisi asettaa valtionalouden kehysmenettelyn toimivuuden äkillisissä ja ennakoiduissa tilanteissa todelliselle koetukselle. Tällaisessa tilanteessa päätöksenteon läpinäkyvyys on erityisen tärkeää. Riittävän, oikean ja nopean dokumentaation merkitys kasvaa.

Kehysmenettelyn alkuperäisenä päätavoitteena on ollut menojen kasvun hillintä ja tulojen ja menojen tasapainoinen turvaaminen kestäväälle pohjalle. Koska menettely on haluttu pitää hallinnollisesti yksinkertaisena, ei valtion tuloja ja samalla myöskaan verotukia ole otettu kehysjärjestelmässä tapahtuvan tarkastelun piiriin. Jär-

jestelmää kehitettäessä myös tulojen ennakointiin tulee kiinnittää huomiota.

Valtiontalouden kehyksiä koskeva selonteko esitetään eduskunnalle keväätuntokauden puolivälissä siten, että eduskuntakäsittely painottuu huhtikuulle. Toukokuun alussa eduskunnalle annetaan edellisen varainhoitovuoden valtion tilinpäätös ja tilinpäätöskertomus, jossa on valtiontalouden kehityksen ja riskien kannalta olennaista tietoa. Syyskuun puolivälissä eduskunnalle annettavassa valtion talousarvioesityksessä on sellaisia laskelmia julkisen talouden kestävydestä ja muista asioista, jotka olennaisessa määrin taustoittaisivat myös valtiontalouden kehyksiä. Pohdittaessa dokumentaation lisäämistä on samalla arvioitava sitä, milloin ja missä menettelyssä tarkempi dokumentaatio on järkevää saat-taa eduskunnan käsiteltäväksi.

Ennakointi- ja arviointitiedon kansainvälisyys, systeemisyys ja hyödyntäminen päätöksenteossa

Tulevaisuusvaliokunta korostaa, että kehysmenettelyn ja hallituksen muiden ennakointijärjestelmien on tuettava toisiaan. Kehysmenettelyn kehittämisen ohella on vahvistettava ennakointi- ja arviointitiedon hyödyntämistä päätöksenteossa sekä ennakoinnin kansainvälisyyttä. Puhuttaasti kansallisilla toimilla ei voida ennakoita eikä hallita merkittäviä taloudellisia riskejä ja murroksia. Nykyisen kansainvälisen talouskriisin syvyys ja laajuus johtuu osaksi siitä, että rahoitusmarkkinoilla ja myös reaalitaloudessa ovat toteutuneet tai olleet lähellä toteutumista järjestelmätason riskit eli systeemiriskit. Niihin ei ole osattu varautua.

On vahvistettava järjestelmätason riskien arviointia ja tuomista kansainväliseen ja kansalliseen politiikkakeskusteluun. Samoin on vahvistettava eri politiikkatoimenpiteiden ja talouskehityksen riskien järjestelmällistä arviointia ja niistä keskustelua sekä valtioneuvoston ja hallinnon sisäisessä toiminnassa että eduskunnassa. Kansainvälisellä tasolla on kansainvälisten järjestöjen yhteistyönä vahvistettava vastaavaa kansainvälisen tason tarkastelua. Riskianalyysiä on yhdistettävä arviointiin ja ennakointiin

nykyistä järjestelmällisemmin. Kokonaistaloudellisessa ennustamisessa mallipohjaisten menetelmien käyttö mahdollistaa helpommin myös erilaisten vaihtoehtojen ja riskien käsittelyn ja siten monipuolisemman tietoperustan.

Esimerkkeinä kansainvälisistä käytännöistä ovat tutkimuslaitosten kansanedustuslaitokselle ja julkisuuteen tuottamat ennusteet ja skenaariolaskelmat sekä tarkastelut talouden riskeistä ja valtiontalouden ylimpien tarkastusviranomaisen toiminta. Esimerkiksi Yhdysvaltain liittovaltion tarkastusvirasto, Government Accountability Office GAO, tuottaa hallinnon vaihtuessa erityisen riskiraportin, jossa Senaatille raportoidaan hallinnon tuloksellisuuden ja talouden kannalta riskialtteimmista julkisista toiminnoista (High Risk Areas).

Kansainvälisten esikuvien mukaisesti Suomessakin olisi tarpeen kehittää menettelyitä, joissa esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan, talousvaliokunnan ja tulevaisuusvaliokunnan yhteistyönä ja hyödyntämällä valtionvarainministeriön, Valtiontalouden tarkastusviraston, Suomen Pankin, taloudellisten tutkimuslaitosten ja yliopistojen sekä sektoriministeriöiden osaamista nykyistä järjestelmällisemmin ja säännöllisemmin arvioitaisiin talouden muutostrendejä ja riskejä.

Talouden kehityksestä ja investoinneista

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lähivuosien talouden kokonaiskuva on pohjimmitaan ankea. Talouskasvu on miinusmerkkinä tänä ja ensi vuonna. Vaikka suhdannetilanne ennen pitkää normalisoituu, väestön ikääntyminen alkaa rajoittaa talouden kasvupotentiaalia jo keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi taantuma voi heikentää talouden kasvumahdollisuuksia moneksi vuodeksi eteenpäin esimerkiksi rakenteellisen työttömyyden kasvun, työurien lyhenemisen ja työvoiman määrän vähenemisen (työeläkeputken käyttö), pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttaman inhimillisen pääoman heikkenemisen tai vähentyneen riskinottohalukkuuden myötä.

Suomen julkinen talous oli vahvassa kunnossa, kun kansainvälinen taantuma ulottui Suo-

meen. Julkinen talous heikkenee valtiovarainministeriön mukaan kuitenkin jyrkästi lähivuosina, ja sen arvioidaan jopa rikkovan 3 prosentin alijäämärajan. Vaikka talouden elpyminen vahvistaa julkista taloutta vuodesta 2011 lähtien, arvioidaan julkisen talouden olevan ilman uusia kasvua tukevia tai julkista taloutta vahvistavia toimia vuonna 2013 edelleen alijäämäinen.

Hallitusohjelman mukaiset valtiontalouden tasapainotavoitteet eivät näillä näkymin toteudu. Tavoitteena oli, että työllisyyttä tukevien rakenteellisten uudistusten ansiosta valtiontalouteen muodostuu yhtä prosenttia BKT:sta vastaava rakenteellinen ylijäämä vaalikauden lopussa. Hallitusohjelmassa lähdettiin siitä, että "valtiontalouden alijäämä ei edes poikkeuksellisen heikon talouskehityksen oloissa saa ylittää 2 ½ % bruttokansantuotteesta." Hallitusohjelman puolivälitarkastelun yhteydessä sovittiin joistakin toimenpiteistä ja tavoitteista, joilla pyritään julkisen talouden kestävyyttä parantamaan pitkällä aikavälillä.

Vahva julkinen talous on parasta varautumista talouden muutoksiin ja murrokseen. Talouskriisin kohtaaminen on selvästi helpompaa nyt verrattuna tilanteeseen, jossa valtiovelan taso olisi huomattavasti nykyistä korkeampi. Menokehysjärjestelmä ja vuotta pitempi horisontti finanssipolitiikassa ovat edesauttaneet varautumisessa. Silti julkisen talouden tila on huolestutta-

va, ellei talouskasvua nopeuttavia uudistuksia kyetä saamaan aikaan. Nykyisen talouskriisin oloissa, mutta myös jatkossa korostuu menolisäysten priorisoinnin tärkeys. Käytetyillä veroeuroilla on saatava mahdollisimman paljon aikaan. Sellaiset investoinnit, jotka parhaiten tukevat pitkän ajan kasvumahdollisuuksia, ovat tärkeitä. On käytettävä tehokkaasti hyväksi mahdollisuudet rahoittaa isoja hankkeita myös budjettirahoituksen ulkopuolisilla rahoitusmuodoilla (esim. kansantalouden kannalta tärkeät väylähankkeet).

Kehysmenettelyn ongelmana on, että menoista sovitaan hyvin tarkkaan kehysten valmistelussa, mutta tulopuolen osalta kehys ei ole yhtä tiukka. Tämä uhkaa johtaa siihen, että ongelmia ratkaistaan tulopuolella, vaikka menolisäys saataisi olla toimivampi ja edullisempi ratkaisu.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että valtion roolia investoinneissa ei tule korostaa. Julkisen vallan on usein käytännössä vaarallista lähteä liian tarkkaan ohjaamaan sitä, mihin Suomessa yritysten tulisi keskittyä, suuntautua ja sijoittaa.

Lausunto

Lausuntonaan tulevaisuusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TuVL 2/2009 vp — VNS 3/2009 vp

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Marja Tiura /kok	Marjo Matikainen-Kallström /kok
vpj.	Jyrki Kasvi /vihr	(osittain)
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Juha Mieto /kesk (osittain)
	Marko Asell /sd (osittain)	Mats Nylund /r
	Tarja Filatov /sd	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Jouko Laxell /kok	Anne-Mari Virolainen /kok
	Päivi Lipponen /sd (osittain)	Pertti Virtanen /ps
		Jyrki Yrttiaho /vas (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Paula Tiihonen,
asiantuntija Osmo Kuusi.