



2.12.2013

Seija Ilmakunnas
Johtaja
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Lausunto valtiovarainministeriölle budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän muistiosta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Palkansaajien tutkimuslaitokselta lausuntoa budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän muistiosta. Muistion ensimmäisessä osassa on esitetty budjettikehysdirektiivin keskeiset vaatimukset ja työryhmän niihin liittyvät esitykset. Toisessa osassa em. asiat on käsitelty artikloittain suhteessa Suomessa nykyisin voimassa oleviin säädöksiin ja käytäntöihin ja siinä myös yksilöidään esitettävät muutokset.

Muistio perusteluineen käsittelee laajaa asia-kokonaisuutta, johon sisältyy sekä taloudellisilta vaikutuksiltaan että talouspolitiikan uskottavuuden kannalta merkittäviä kysymyksiä. Se pitää sisällään muun muassa ehdotuksen, että jatkossa hallitusohjelmat pitäisivät sisällään valtiontaloutta koskevien rahoitusasematavoitteiden ohella sektori-kohtaiset tavoitteet myös kuntataloudelle ja eläkejärjestelmälle. Muistiossa käsitellään myös merkittäviä talouspolitiikan valmistelun tietopohjaan ja riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä.

Julkisen talouden kokonaisuuden hallinta

Muistion mukaan budjettikehysdirektiivin ydinsisältönä on vaatimus koko julkisen talouden kattavasta finanssipolitiikan hallinnasta jäsenvaltiossa. Suomessa on jo pidempään ollut käytössä valtiontalouden kehysmenettely, joka on linjassa direktiivin periaatteiden kanssa, sillä kehysmenettelyssä korostetaan suunnitelmallista valtiontalouden hoitoa ja keskipitkän aikavälin tavoitteita. Valtiontalouden kehysmenettelyn teho on kuitenkin sidoksissa myös verotukseen. Verotuista on perusteltua tehdä entistä

läpinäkyvämpiä, jotta niiden käyttö ei vesitä valtiontalouden menokehysten tehoa ja rapautta veropohjia. Muistiossa todetaan, että nykyinen verotukien raportointi kattaa direktiivin vaatimukset. Tästä huolimatta verotukien nykyistä systemaattisempi läpikäynti ja raportointi olisivat paikallaan, jotta tältä osin varmistetaan valtiontalouden keskipitkän aikavälin tasapainotavoitteiden saavuttaminen. Hallitusohjelmaan tehtävät kirjaukset koskien niiden käytön rajaamista edesauttavat myös suunnitelmallista valtiontalouden hoitoa.

Muistiossa todetaan, että direktiivin edellyttämä julkisen talouden kokonaisuuden hallinta ei ole riittävällä eikä direktiivin edellyttämällä tasolla. Muutostarpeet koskettavat erityisesti kuntatalouden ja sosiaaliturvarahastojen säätelyä osana julkista taloutta. Ratkottavaksi tulee se, miten valtio käytännössä toteuttaa viimekätistä vastuutaan koko julkisen talouden vakaudesta ja tähän kokonaisvastuuseen liittyy myös periaatteellisia kysymyksiä muun muassa kuntien autonomiasta ja eläkelainsäädännön valmistelusta. Kuntatalouden ohjaus ja sitä koskevat säännöt vaalikaudelle esitetään vahvistettavaksi osana julkisen talouden suunnitelmaa, kuten myös työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen taloudenpitoa ohjaavat periaatteet.

Seuraavassa tarkastellaan juuri keskeisiä alasektoreita, kuntataloutta ja eläkejärjestelmää. Kuntatalouden parempaan ohjaukseen on jo aiempina vuosina tähdätty peruspalveluohjelman avulla. Työryhmän ehdotuksen mukaan sitä kehitettäisiin koko kuntataloutta koskeväksi kuntatalousohjelmaksi. Hallitus ilmoitti osana ns. rakennepakettia uudistavansa kuntatalouden ohjausjärjestelmän (Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013). Sen mukaan uusi kuntatalousohjelma sovittaa yhteen kuntien tehtävät ja velvoitteet



sekä niiden rahoituksen. Niin ikään ohjelma määrittää kuntatalouden tasapainotavoitteen edellyttämän kuntien omien vero- ja maksutulojen sekä tavoiteltavan kuntapalveluiden tuottavuuden kehityksen.

Valtiovarainministeriön työryhmä on ilmoituksensa mukaan toiminut vuorovaiikutuksessa kuntalain kokonaisuudistuksen talousjaoston ja kuntien makrotalouden ohjauksen kehittämisen työryhmän kanssa. Tämän perusteella voi arvioida kuntatalouden asiantuntijoiden näkemyksen tulleen kuulluksi esityksissä. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan yhteyteen on lisäksi perustettu jaosto arvioimaan valtion kunnille säätämiin tehtäviin ja velvoitisiin liittyvien kustannuslaskelmien luotettavuutta.

Työryhmän näkemyksen mukaan työeläkelaitosten alasektorikohtaisessa sääntelyssä ei ole muutostarpeita direktiivin toimeenpanemiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa kuvattaisiin työeläke- ja sosiaaliturvarahastojen rahoitusta kuvaavat säännöt, linjaukset ja hallituksen toimenpiteet ko. vaalikaudella sekä rahastointiaste- ja rahoitusasematavoitteet. Em. tavoitteiden johtaminen jää kuitenkin purkamatta ja tältä osin jää myös auki se, mitä muutokset merkitsevät ja edellyttävät työeläkejärjestelmän osalta.

Työryhmä ei työnsä aikana ole kuullut työeläkejärjestelmän asiantuntijoita. Tämä vaikuttaa epäsymmetriseltä menettelyltä kuntatalouteen verrattuna etenkin kun ottaa huomioon, että eläkejärjestelmän osalta puuttuu peruspalveluohjelmaan verrattavissa oleva menettely. Muistiossa todetaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevan valmistelun yhteydessä irrallisesti, että kansantalousosaston vastaa työeläkerahastoja ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevista asioista budjettiosaston vastatessa kuntatalouden ohjauksesta. Valmistelun sisältö jää kuitenkin auki. Jatkossa tulee joka tapauksessa huolehtia myös siitä, että eri alasektoreita koskevat laskelmat tehdään johdonmukaisesti samoin oletuksien ja periaattein. Nykyisin esimerkiksi eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kehitystä koskevat laskelmat voivat poiketa oletuksiltaan valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmien oletuksista.

Muistiossa todetaan, että direktiivi ei ota kantaa siihen, mikä toimielin jäsenvaltiossa ottaisi vastuun julkisen talouden kokonaisuuden hallinnasta. Työryhmä pitää valtioneuvostoa luontevana toimijana direktiivin edellyttämässä julkisen talouden kokonaisuuden kattavan talous- ja finanssipolitiikan hallinnassa. Koska budjettikehysdirektiivi käsittelee laajasti koko julkista taloutta eri alasektoreineen, tätä voikin pitää perusteltuna. On kuitenkin huomattava, että valtiovarainministeriön valmistelulta kuitenkin edelleen korostuu esitysten mukana.

Julkisyhteisöjen talouden avoimuus ja ennusteiden riippumattomuus

Direktiivi edellyttää, että finanssipolitiittisen päätöksenteon käytettävissä on riippumaton ennuste talouden lähtökoh-

dista ja julkisesta taloudesta. Työryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriön tehtäväksi säädetään riippumattoman ennusteen julkaiseminen ennen hallitusohjelma-neuvotteluja. Niin ikään esitetään, että valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti asiat, jotka koskevat talouden kehitystä koskevia ennusteita.

Viimeksi mainittua ehdotusta voi pitää enemmän kosmeettisena kuin sisällöllisesti merkittävänä. Avoimuuden kannalta keskeisempää on altistaa ennusteet ulkopuolisen asiantuntijayhteisön arvioitavaksi läpinäkyvin menettelytavoitin. Kysymys ei luonnollisesti ole yhtä kriittinen niissä maissa, joissa talouspolitiikan valmistelu perustuu lähtökohtaisesti ministeriön ulkopuolisiin ennusteisiin. Historiallisista syistä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ei ole saanut samanlaista julkisen talouden makrotalouteen liittyvää mandaattia kuin esimerkiksi CPB Hollannissa ja Konjunkturitutitutet Ruotsissa. Työryhmän esityksessä ei ole pohdittu vaihtoehtoja nykyiselle käytännölle tuottaa ennusteita, vaikka ainakin pidemmän aikavälin kannalta tämä olisi perusteltua.

Ennustetoimen ulkopuolisen arvioinnin kannalta on huomioitava se, että kysymyksessä on erityistä osaamista ja myös analyysivälineistöä vaativa osaamisalue. Ennusteita tekevillä taloudellisilla tutkimuslaitoksilla on osaamista tehdä tällaista ulkopuolista arviointia ja ennusteiden läpinäkyvyyden ja uskottavuuden kannalta niiden antamat arviot tukisivat budjettidirektiivin tavoitteita. Tällainen arviointityö vaatii kuitenkin resursseja ja tiukan tutkimusrahoituksen oloissa toiminta on samalla syytä myös ratkaista arvioinnin rahoitus.

Täydennettyyn esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2014 sisältyy esitys asettaa riippumaton talouspolitiikan arviointineuvosto arvioimaan tieteelliseltä pohjalta hallituksen talouspolitiikkaa ja erityisesti finanssipolitiikkaa ja julkista taloutta talouspolitiittisen päätöksenteon ja sen valmistelun laadun, avoimuuden ja ymmärrettävyyden vahvistamiseksi. Arviointineuvosto sijoitetaan Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen ja sen teettämät tutkimukset ja selvitykset on tarkoitus maksaa valtioneuvoston kanslian tutkimus- ja selvitystoiminnan varoista.

Julkisen talouden avoimuus ja läpinäkyvyys on budjettidirektiivin keskeinen tavoite. Tässä valossa tuntuu perustelemattomalta se, että valtiovarainministeriön työryhmän esityksestä ei käy ilmi edellä mainitulle arviointineuvostolle varattu rooli. Ongelmana on myös se, että työnjako finanssipolitiikan ulkopuolisen arvioinnin työnjaossa muodostuu hajallaan olevaksi, koska myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle on annettu finanssipolitiikan ulkopuolisen valvojan rooli. VATT:iin sijoitettavan arviointineuvoston tutkimustoiminnan rahoitusmalli on myös huonosti perusteltu, koska neuvoston on tarkoitus toimia lähtökohtaisesti tieteelliseltä perustalta. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan varat sopivat tähän tarkoitukseen huonosti aiempien linjausten perusteella. ■