

Valtiovarainministeriö

Selvitys Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset 2/2017, annettu 30.3.2017

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta selvityksestä.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin selvityksessä annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä tarkastusviraston raportoinnissa eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Selvityksen perusteella tarkastusvirasto suositti, että:

1. Kansainvälisten organisaatioiden suositusten julkaisukäytäntöjä tulisi kehittää siten, että uusien suositusten sisältö viestitään kotimaiselle yleisölle kattavasti.
2. VM:n tulisi suunnitella EU-ohjausjakson viestintäkäytäntöjä kokonaisuutena ottaen huomioon neuvoston suosituksiin liittyvän päätöksentekoprosessin eri vaiheet sekä EU-ohjausjaksoon liittyvä muu viestintä.
3. VM:n on tarpeen kehittää EU-ohjausjaksoon liittyvän Suomen kansallisen uudistusohjelman osan ”Institutionaaliset kysymykset ja sidosryhmien osallistuminen” kuvausta. Osassa olisi kuvattava tarkemmin esimerkiksi eduskunnan informointia ja sidosryhmien osallisuutta ohjelmassa esiteltyjen toimien valmistelussa.
4. Merkittäviä rakenteellisia uudistuksia koskeviin hallituksen esityksiin tulisi, mikäli mahdollista, sisällyttää kuvaus vaikutusarvioinnin taustaoletuksista sekä herkkyystarkasteluja uudistusten vaikutuksista taustaoletuksia muutettaessa. Herkkyystarkastelu on tarpeellista sekä kestävyysvajeen tasolla että siihen vaikuttavien suureiden tasolla.

Jälkiseurannassa arvioitiin, miten selvityksessä esitetyt kannanotot on otettu huomioon valtiovarainministeriössä. Tämä toteutettiin ministeriöön lähetetyllä selvityspyynnöllä sekä valtiovarainministeriön julkaisemalla asiakirja-aineistolla.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Jälkiseurannan on tehnyt projektiasiantuntija Ines Gullichsen.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Kansainvälisten organisaatioiden suositusten ja EU-ohjausjakson viestintä

Selvityksen mukaan talouspolitiikkaan liittyvien suositusten viestintäkäytännöt eivät ole taanneet, että suositukset olisivat selkeästi näkyvillä ja helposti saatavilla. Kaikilta osin ei ole ollut olemassa vakiintunutta käytäntöä, jossa uusien suositusten sisältö esitettäisiin selkeästi kotimaisilla kielillä. Selvityksessä havaittiin myös, että EU-ohjausjakson viestintäkäytännöissä on ollut vaihtelua vuosittain.

Myös VM:n selvityksen mukaan kansainvälisten organisaatioiden suositukset olisi syytä saattaa aiempaa paremmin ja selkeämmin poliittisen keskustelun, median ja yleisön tietoon. VM kuitenkin huomauttaa, että kyseessä on kyseisten organisaatioiden itsenäinen viestintä eikä esimerkiksi VM:n ole syytä toimia heidän viestinsä suodattajana tai tulkitsijana. Koskien EU-ohjausjaksoa, VM:n selvityksen mukaan VM ei yleensä lähde tulkitsemaan tai suodattamaan neuvoston tai komission julkistamaa tietoa.

Ministeriö kuvaa selvityksessään toimenpiteitä, joilla se informoinut OECD:n suosituksista esimerkiksi maaraortin julkistamistilaisuuden keinoin. Ministeriö on myös tukenut Suomen Pankin viestintää Kansainvälisen valuuttarahaston arvioista julkaisemalla 1. marraskuuta 2017 uutisen IMF:n tutkijaryhmän lausunnosta ja 14. joulukuuta uutisnoston analyysiraportista. Ministeriö on selvityksensä mukaan viestinyt kaikista näistä asioista Twitterissä ja taustoittaa näitä prosesseja verkkosivullaan.

Selvityksensä mukaan valtiovarainministeriö on alkanut viestiä suunnitelmallisesti EU-ohjausjakson ja yhteisen budjettijakson eri vaiheista. VM otti 10. huhtikuuta 2017 käyttöön ohjeen viestinnästä EU-ohjausjakson ja yhteisen budjettijakson eri vaiheissa ja on päivittänyt ohjetta sen jälkeen. Ministeriö on tämän jälkeen viestinyt aiheesta ohjeen mukaisesti. VM jakaa useimmissa vaiheissa tietoa ohjausjakson julkistuksista, tarjoaa linkin neuvoston tai komission alkuperäiseen tiedotteeseen ja taustoittaa lyhyesti prosessia. Viestinnällään VM pyrkii tukemaan tavoitetta saattaa suositukset aiempaa paremmin ja selkeämmin poliittisen keskustelun, median ja yleisön tietoon.

Jälkiseurannan perusteella VM on kehittänyt kansainvälisten suositusten viestintää tarkastusviraston suositusten suuntaisesti oman vastuualueensa puitteissa. Jälkiseurannan perusteella VM on alkanut tarkastusviraston suosituksen mukaisesti viestiä suunnitelmallisesti EU-ohjausjakson vaiheista päivitettyllä ohjeella.

2.2 ”Institutionaaliset kysymykset ja sidosryhmien osallistuminen” -kuvauksen kehittäminen

EU-ohjausjaksoon kytkeytyvään vuosittaiseen kansalliseen uudistusohjelmaan sisältyvä institutionaalisten järjestelyjen kuvaus oli tarkastusviraston selvityksen mukaan niukka eikä vastaa EU-komission ohjetta. Tällöin uudistusohjelman valmistelun ja muun muassa eduskunnan osallisuuden läpinäkyvyys heikentyy.

Valtiovarainministeriö on kehittänyt EU-ohjausjaksoon liittyvän Suomen kansallisen uudistusohjelman lukua ”Institutionaaliset kysymykset ja sidosryhmien osallistuminen” tarkentamalla kuvausta kansallisen uudistusohjelman valmistelusta ja sidosryhmien osallistumisesta. Lisäksi lukuun on lisätty erillinen alaluku, joka kuvaa sidosryhmien osallistumista keskeisten uudistushankkeiden valmisteluun.

Jälkiseurannan perusteella VM on suosituksen suuntaisesti tarkentanut ja täydentänyt kuvausta kansallisen uudistusohjelman valmistelua ja sidosryhmien osallistumista koskevassa luvussa.

2.3 Uudistusten herkkystarkastelut

Keskeisenä tavoitteena rakenteellisilla uudistuksilla on julkisen talouden tasapainon parantaminen pitkällä aikavälillä. Tarkastusviraston selvityksen mukaan rakenneuudistusten pitkän aikavälin keskeytysvaikutuksiin liittyy vaihteleva määrä epävarmuutta. Tarkastusviraston selvityksen yhteydessä Eläketurvakeskus laati VTV:n toimeksiannosta herkkyysoanalyseja vuonna 2017 voimaan tulleen eläkeuudistuksen vaikutuksista.

VM yhtyy selvityksessään VTV:n ajatukseen, että uudistuksia koskeviin analyysihin olisi hyvä sisällyttää herkkyystarkasteluja erityisesti keskeisten oletusten osalta. VM:n mukaan kansainväliset järjestöt tekevät tällaisia tarkasteluja vaihtelevasti omilla työkaluillaan. Usein niiden raportointi on suunnattu vain alan asiantuntijoille. Selvityksessään VM toteaa, että käyttäytymisvaikutusten herkkyystarkastelu on työlästä ja vaatii aikaa, eikä niiden ymmärrettävä raportointi ole helppoa. Valtiovarainministeriö myös katsoo, että sen 3.3.2017 VTV:n selvitysluonnoksesta antamassa lausunnossa tähän kysymykseen esittämät näkökohdat ovat edelleen päteviä.

Jälkiseurannan perusteella VM yhtyy VTV:n näkemykseen, että herkkyystarkastelujen sisällyttäminen uudistusanalyysihin keskeisten oletusten osalta olisi hyödyllistä, mutta tuo esiin varauksia käytännön toteuttamiselle. Erilaisten skenaarioiden laatiminen ja esittäminen uudistusten mahdollisista vaikutuksista on kuitenkin olennainen osa uudistusten riskienhallintaa.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset -selvityksen tavoitteena oli arvioida, onko kansainvälisten organisaatioiden säännöllisin määräajoin julkaisemat talouspolitiikkaan liittyvät suositukset ja mahdollisuuksien mukaan seurantatiedot niiden toteutumisesta saatavilla mahdollisimman ajantasaisesti, selkeästi ja helposti. Lisäksi selvityksessä tarkasteltiin kansainvälisissä suosituksissa vahvasti esillä olleiden rakenteellisten uudistusten vaikutuksia julkisen talouden riskeihin.

Selvityksessä havaittiin, että kansainvälisten organisaatioiden suositusten julkaisukäytäntöjä, EU-ohjauksen viestintäkäytäntöjä kokonaisuutena sekä siihen liittyvää Suomen kansallisen uudistusohjelman osaa ”Institutionaaliset kysymykset ja sidosryhmien osallistuminen” tulisi kehittää. Lisäksi merkittäviä rakenteellisia uudistuksia koskeviin hallituksen esityksiin tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää kuvaus vaikutusarvioinnin taustaoletuksista sekä herkkyystarkasteluja uudistusten vaikutuksista taustaoletuksia muutettaessa.

Jälkiseurannan perusteella VM on kehittänyt kansainvälisten suositusten viestintää. Valtiovarainministeriö on alkanut viestiä suunnitelmallisesti EU-ohjauksen ja yhteisen budjettijakson eri vaiheista saatukseen suositukset aiempaa paremmin sidosryhmien tietoon. ”Institutionaaliset kysymykset ja sidosryhmien osallistuminen” -osaa kansallisessa uudistusohjelmassa on tarkennettu.

Jälkiseurannan perusteella suositus koskien herkkyysohjelmien lisäämistä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia koskeviin hallituksen esityksiin ei ole tässä vaiheessa johtanut käytännön toimiin.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Erityisesti rakenteellisten uudistusten vaikutusarvioita tullaan tarkastelemaan osana säännöllistä tarkastusviraston seurantaa.

Marko Männikkö
ylivohtaja

Mika Sainio
johtava finanssipolitiikan tarkastaja