

Tarkastuskertomus 8/2021 Valtiontalouden kehysjärjestelmän toimivuus – Järjestelmällä voidaan rajoittaa menoja, mutta rinnalle tarvitaan muitakin finanssipolitiikan sääntöjä

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- valtiovarainministeriö, 25.5.2021.

Lausunnonantajalla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajan näkemykset kannanotoista

Lausunnossa on esitetty sekä kertomusluonnoksen kannanottoja puoltavia että niistä eriäviä näkemyksiä. Seuraavaksi käydään läpi lausunnossa esitetyt eriävät näkemykset ja niiden vaikutus lopulliseen kertomukseen yksilöidysti.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, ettei tarkastusviraston näkemys siitä, etteivät vaalivuonna hallituksen vaihtumisen jälkeen annetut lisätalousarviot kuulu kummankaan vaalikauden kehukseen, pidä paikkaansa. Valtiovarainministeriö perustelee näkemystään sillä, että joskus virkaan astuva hallitus on jatkanut väistyvän hallituksen menokehysten puitteissa. Joskus virkaan astuva hallitus on lopettanut edellisen hallituksen kehysten seurannan ja aloittanut omalla uudella 300 miljoonan euron varauksella. Näin ollen tyypillisesti joko väistyvän tai virkaan astuvan hallituksen kehys on kattanut vaalivuoden lisätalousarviot. Valtiovarainministeriö toteaa myös, ettei käytäntö ole ollut yhdenmukainen.

Tarkastusvirasto vastaa, että vaikka vaalien jälkeen uuden hallituksen onkin mahdollista laskennallisesti jatkaa aiemman vaalikauden kehystä tai ottaa käyttöön uusi kehysvaraus, kumpikaan toimintatapa ei ole kirjallisessa muodossa eli periaatteena määritelty osaksi vaalikauden kehysääntöä tai kehysjärjestelmää. Kehysjärjestelmän ei kuitenkaan pitäisi olla voimassa yli vaalikausien, sillä kyseessä on toimivaltaisen hallituksen poliittinen linjaus, joka ei sido seuraavaa hallitusta. Siten VTV näkee, että ilmaisu siitä, etteivät vaalivuonna hallituksen vaihtumisen jälkeiset lisätalousarviot sisälly kummankaan hallituksen kehukseen on asianmukainen, sillä väistyneen hallituksen kehysääntö ei voi enää olla voimassa uuden hallituksen aloitettua ja uuden hallituksen ensimmäinen kehystaso määritellään julkisen talouden suunnitelmassa ensimmäistä kertaa vaalivuotta seuraavalle vuodelle. Vaalivuonna hallituksen vaihtumisen jälkeen lisätalousarvioista päätetään osana talousarvioprosessia. Talousarvioprosessin menopäätösten tulisi liittyä toiminnassa olevan hallituksen kehyspäätökseen.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että ”Suositusten sekä lukujen 3.2 ja 3.3 tekstit antavat ymmärtää, ettei ole riittävää, että kehysten asettamisen yhteydessä tehdään arviointi tulojen, menojen ja alijäämien kokonaiskuvasta siten että menotaso yhteensovitetaan arvioidun kokonaiskuvan kanssa. Lukijalle syntyy vaikutelma, että VTV toivoo aktiivisempaa vuosittaista tulo-/veropolitiikkaa, mutta silti tekstistä ei selkeästi avaudu, mitä tavoiteltaisiin.” Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että kehysjärjestelmän keskeinen ajatus on siinä, ettei menoja ja tuloja joka vuosi arvioida kokonaisuutena ja toimita

”suu säkkiä myöten” -politiikalla myötäsyklisesti. Ei olisi oikein kiristää menorajoitetta, jos verotulot taantumassa alenevat, eikä toisaalta olisi oikein nostaa menokehystä tilanteessa, jossa verotulot kukoistavat noususuhdanteessa. On tarkoituksenmukaista, että vaalivuonna tehdään arvio keskipitkälle ja pitkälle aikavälille järkevästä meno- ja tulopolitiikan linjasta. Mutta ei ole kehysjärjestelmän hengen/tavoitteiden mukaista vuosittain arvioida meno- ja tulopolitiikkaa kokonaisuutena

Tarkastusviraston tavoitteena ei ole ollut antaa lukijalle sellaista kuvaa, että finanssipolitiikan tulisi olla ”suu säkkiä myöten” eli myötäsyklistä. Päinvastoin tarkastusviraston tarkoitus on ollut kiinnittää huomiota siihen, että finanssikriisin jälkeen noususuhdanteessa ei ole kerrytetty taloudellisia puskureita pahan päivän varalle ja finanssipolitiikka on siten ollut myötäsyklistä. Kertomusta on selkiytetty tämän seikan korostamiseksi. Tarkastusvirasto suosittelee, että tulojen roolia kehysjärjestelmässä uudelleenarvioitaisiin. Tavoitteena on, että finanssipolitiikka olisi vastasyklistä – myös noususuhdanteessa. Tämä tarkoittaa sitä, että nimenomaan vaalikauden alussa menotaso mitoitettaisiin siten, että se senhetkisten tuloennusteiden valossa johtaisi valtion budjetin tasapainoon. On sinänsä hyvä, että hallitukset ovat tyypillisesti 2000-luvulla olleet kunnianhimoisia ja tavoitelleet ennusteita nopeampaa talouskasvua ja sen tuomaa ennustettua suurempia verotulokertymiä. Menotason mitoituksessa olisi kuitenkin syytä pitäytyä realististen verotuloennusteiden puitteissa.

Valtiovarainministeriö mainitsee lausunnossaan seuraavaa: ”Tekstissä nostetaan esiin se, ettei edes pääministeri Sipilän kauden noususuhdanteessa budjettitalouden alijäämää saatu kurottua kiinni. Myös kysytään, johtuvatko alijäämät menojen kasvusta vai tulojen supistumisesta. Syvällisempi keskustelu tästä asiasta on tarpeen, mutta se ei ehkä suoranaisesti liity kehysjärjestelmään – välillisesti toki. On suurempi talouspoliittinen kysymys, kuinka hallitus tarttuu tulojen ja menojen rakenteisen epätasapainon ongelmaan.” Myöhemmin myös todetaan: ” Kyse on hyvin poliittisista ratkaisuista, ei kehysjärjestelmästä itsestään.”

Tarkastusvirasto vastaa, että VTV on huomionut aiheen rajaamisessa kansallisen kehysjärjestelmän erityispiirteiden lisäksi myös kontekstin, jossa järjestelmä toimii ja syyn, miksi se on olemassa. Kehysjärjestelmä muodostaa tärkeimmän kansallisen finanssipoliittisen säännösten, jonka olemassaololle on monia hyviä syitä. Kehysjärjestelmän tavoitteena on turvata julkisen talouden kestävyys, osoittaa finanssipolitiikan kurinalaisuus, pitkäjänteisyys ja uskottavuus sekä niiden avulla varmistaa, että valtio saa rahoitusta rahoitusmarkkinoilta. Valtion budjetin tulojen ja menojen välinen rakenteellinen epätasapaino johtaa pitkittyessään ja hitaan talouskasvun oloissa kestävämmään velkaantumiseen ja vaatii siksi hallituksilta menojen leikkausta tai tulojen kasvattamista. On totta, että nämä ovat poliittisia päätöksiä. Suomea kuitenkin sitoo EU:n perussopimuksen alijäämän ja velan viitearvot ja siitä syystä on tärkeää tarkastella kehysjärjestelmän suhdetta alijäämään ja velkaan. Kertomuksessa on pyritty selvittämään kehysjärjestelmän ja alijäämän suhteen tarkastelun tarpeellisuutta.

Valtiovarainministeriön lausunnossa kommentoidaan luvun 2 kohtia veronmaksajan maksurasituksesta ja menosäännön asettamisesta. Näitä osioita on selkeytetty lopulliseen tarkastuskertomukseen lausunnon perusteella. Perustemuutoksiin liittyvissä kehysten rakennekorjauksissa ohjaavana periaatteena on käytetty veronmaksajan maksurasitusta ja kohdassa viitataan epäselvyyksiin siinä, miten veronmaksajan maksurasitetta tulkitaan näissä tilanteissa.

Lausunnossa todetaan, että menokehysten taustalla oleva pääsääntö on, että menot kuuluvat kehysseen, ellei ole finanssipoliittisesti perusteltuja syitä jättää niitä kehysten ulkopuolelle. Siten korkomenoja ei lausunnon mukaan määritellä kehysten ulkopuolelle sen perusteella, että sen vuosittaisen tason arvioiminen tai siihen vaikuttaminen on vaikeaa tai käytännössä mahdotonta.

Tarkastusvirasto vastaa, että korkomenojen asemaa kehysten ulkopuolella on perusteltu eri tavoin. Vuodelta 2003 löytyy seuraava perustelu:

"Kehyksiin voidaan sisällyttää myös ainoastaan hallituksen suoran päätösvallan alaiset menot, jolloin valtionvelan korkomenot ja suhdanteista riippuvat menot kuten työttömyyskorvaukset jätetään kehysten ulkopuolelle." (VM 2003, s. 15)

Myöhemmissä kehysjärjestelmän kehittämisraporteissa perustelu on tulkinnanvaraisempi. Vuoden 2011 raportissa todetaan yleisellä tasolla, että menon arviointiin tai tason vaikuttamiseen liittyvät seikat eivät vaikuta harkintaan siitä, tuleeko menon olla kehyksessä vai sen ulkopuolella. Asiakohtaa ei kuitenkaan kytketä korkomenoihin vaan niiden osalta viitataan vuoden 2007 kehittämisraporttiin, jossa korkomenojen asemaa kehysten ulkopuolella perustellaan yleisemmin. Tarkastusvirasto on tulkinnut korkomenojen vaihtuvan ja hankalasti ennakoitavan määrän olevan käytännössä kehukseen siirron esteenä. Mikäli korkomenojen asemalle kehysten ulkopuolella on jokin muu finanssipoliittisesti hyväksyttävä perustelu, tarkastusvirasto ottaa sen jatkossa huomioon raportoinnissaan.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, ettei ole syytä muuttaa käytäntöä, jossa veromenetysten kompensatiot ovat kehysten ulkopuolella. Tarkastusvirasto on yhtä mieltä toteamuksen kanssa siitä, että vaikka sote-uudistus pienentää verotulomenetysten kompensatioita ja niihin liittyviä ongelmia, ei se kuitenkaan ratkaise niitä kokonaan. Tarkastusvirasto pyrki ehdotuksella kehyskorjauksista selkeyttämään veromenetysten kompensatioiden asemaa kehysjärjestelmässä, vaikka se ei ratkaisekaan kompensatiojärjestelmän perustavanlaatuisempia ongelmia. Kehysjärjestelmässä vuosittain tehtävä kehyskorjaus olisi systemaattisempi tapa käsitellä veromenetysten kompensatioita kuin tähän mennessä voimassa ollut käytäntö, jossa kompensatiot siirretään kehukseen joidenkin vaalikausien vaihteissa. Kehystason kannalta lopputulema ei muutu, mutta säännönmukaiset korjaukset ulkopuolisen olisi helppompi hahmottaa kuin epäsäännöllisin väliajoin tehtävät korjaukset.

Lausunnossa todetaan, että sivun 53 ja kuvion 23 vaiheet eivät välttämättä avaudu lukijalle. Ao. osiota ja siinä käytettyä terminologiaa tulisi selkeyttää. Esimerkiksi, mitä kuvion kohdassa 2) tarkoittaa "kehysten liikkumavaran lisääminen ennen menosäännön laskennan kehystasoa"? Epäselväksi myös jää mihin viittaa seuraava lause: "Kehysvalmistelussa hallinnonalojen kehyksiin tehtyjen muutosten tarkastelu rullaavan budjetoinnin alusta viimeiseen lisätalousarvioon saakka parantaisi valtion menojen budjetoinnin läpinäkyvyyttä kokonaisuutena." Jos tällä viitataan teknisessä kehyspäätöksessä hallinnonaloille/momenteille tehtäviin muutoksiin, niin ne tulevat ilmi talousarvioesityksessä, joka esitetään suhteessa edelliseen talousarvioon.

Tarkastusvirasto toteaa, että osion tekstiä ja terminologiaa on selkeytetty.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että luvussa 5 puhutaan säännöistä ja tavoitteista välillä ristiriitaisesti. Valtiovarainministeriö toivoo, että kertomuksessa määriteltäisiin, mitkä osat EU-sääntökehikossa ovat sääntöjä ja mitkä tavoitteita ja mikä näiden välinen ero on. VTV:n mukaan EU-sääntöjen ja menokehysten suhdetta vahvistaisi, jos kehystaso asetettaisiin yhteensopivaksi valtionhallinnon nimellisen alijäämätavoitteen kanssa (sivu 57). Valtionhallinnon nimellinen alijäämätavoite on kotimainen sääntö, joka toki sinällään asetetaan yhteensopivaksi MTO:n kanssa, joka on sekä EU-tasolla että kotimaisesti valvottava tavoite. On epäselvää, miten tämä vahvistaisi yhteyttä EU-tason alijäämä- ja velkasääntöihin. Kehystason asettaminen yhteensopivaksi valtionhallinnon nimellisen alijäämätavoitteen kanssa vahvistaisi siis lähinnä kotimaisen tavoitteenasettelun ja menokehysten suhdetta.

Tarkastusvirasto huomioi valtiovarainministeriön esittämän kritiikin terminologian paikoin ristiriitaisesta käytöstä. Kertomuksen luku 5 on korjattu tältä osin.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Kaikki lausunnoissa esitetyt korjaus- ja täsmennysehdotukset on otettu tekstimuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Muutoksilla on selkeytetty tarkastuksessa käytettyjä termejä ja lisätty lyhyitä lisätietoa antavia tekstejä. Sen sijaan kertomuksessa todetaan edelleen, että EU-sääntöjen ja menokehysten suhdetta vahvistaisi, jos kehystaso asetettaisiin yhteensopivaksi valtionhallinnon nimellisen alijäämätavoitteen kanssa. Tämä johtuu siitä, että finanssikriisin jälkeen julkisyhteisöjen velka on kertynyt pääosin valtion budjettitalouden alijäämäisyydestä ja alijäämä puolestaan on johtunut pääosin kehysmenojen kasvusta kuten käy ilmi kertomuksen luvusta 3. Tästä syystä kehystason asettaminen yhteensopivaksi valtionhallinnon nimellisen alijäämätavoitteen kanssa vahvistaisi paitsi kotimaisen tavoitteenasettelun ja menokehysten suhdetta, myös menokehysten ja EU-tason alijäämä- ja velkasääntöjen suhdetta.

Lisätietoja: Ylitarkastaja Sini Salmi, p. 09 432 5877