



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021 (K 22/2021 vp) D/705/04.04.01/2021

Valtiovarainministeriö, 17.11.2021.
Valtioneuvoston kanslia, 18.11.2021.



16.11.2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Matti Okko
johtaja, Kestävä julkinen talous
PL 1119
00101 Helsinki
finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi
Lausuntopyyntö 4.11.2021 Dnro: 705/04.04.01/2021

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavan erilliskertomuksen luonnokseen: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) luonnokseen eduskunnalle annettavasta erilliskertomuksesta ”Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021”. VTV on arvioinut erilliskertomuksessa pääministeri Marinin hallituksen talous- ja finanssipoliittisia päätöksiä, finanssipoliittisen lainsäädännön ja kehysäädännön noudattamista, EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tilaa ja mahdollista kehittämistä sekä julkisen talouden suunnitelman 2022-2025 pohjana olevia VM:n ennusteita.

Finanssipolitiikka koronakriisissä

VTV toteaa, että hallituksen finanssipolitiikka elvytti kansantaloutta koronavuonna 2020. Suhdanneltilanne on parantunut selvästi vuoden 2021 aikana ja tilanne sisältää VTV:n mukaan riskin myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Toisaalta VTV esittää, että koronakriisin syvyyden ja sen jatkumiseen liittyvän epävarmuuden vuoksi on ollut tärkeää, ettei elvytystä lopeteta liian aikaisin v. 2021. Lisäksi, kuten raportissa todetaan, suhdanneltilanteen arvioon sisältyy yhä epävarmuutta ja se selviää lopullisesti vasta jälkikäteen. VM yhtyy kuitenkin VTV:n arvioon siitä, että talouden hyvinä aikoina on tärkeää kerätä julkiseen talouteen puskureita huonompien aikojen varalle.

VTV esittelee näkemystä suhdanneltilanteesta kehittämänsä suhdanneindikaattorin avulla. VM pitää hyvänä, että suhdanneltilanteen tarkasteluun on kehitetty eri mittareita, kuten VTV:n suhdanneltilan lämpökartta. VTV tuo esiin raportissa, että suhdanteen arviointiin tuotantokuilun avulla liittyy paljon epävarmuutta. VM tunnistaa menetelmään liittyvän merkittävän epävarmuuden ja on yhtä mieltä siitä, että suhdanneltilannetta on tarve arvioida monipuolisesti, kuten VTV raportissaan esittää.

VTV on raportissa laskenut suhdannekorjatun perusjäämän käyttämällä VM:n ennustetta perusjäämästä ja VTV:n arvioimaa skaalattua suhdanneindikaattoria (eikä tuotantokuiluvarviota). VM huomauttaa, että VTV:n arvio suhdanteesta perustuu uusiin lokakuun 2021 lopun tietoihin, kun taas arvio perusjäämästä ja tuotantokuilusta perustuu loppukesän tietoihin taloustilanteesta. Näkemys julkisen talouden perusjäämästä voisi olla erilainen, jos käytettäisiin samaa tietosisältöä, mikä lokakuussa 2021 olisi ollut saatavilla. Osa eroista menetelmien tuottamissa suhdannekorjatuissa perusjäämissä voi johtua tästä, eikä ainoastaan suhdannekorjausmenetelmästä tai suhdannearvion laatimisen eri ajankohdasta.

Kestävyystiekartasta

VTV toteaa, että hallituksen kestävyystiekarttaa ei ole päivitetty syksyllä 2021, vaikka julkisen talouden näkymät ovat edelleen kohentuneet. VM kuitenkin huomauttaa, että VM:n pitkän aikavälin kestävyysarvio ei ole olennaisesti kohentunut keväästä 2021 syksyyn 2021. Lisäksi VM:n näkemyksen mukaan kestävyysvaje-arvioon ja arvioon velkasuhteen taittumisesta liittyy merkittävää epävarmuutta, jolloin arvioiden suhteellisen pieneen tarkentumiseen ei tulisi kiinnittää liiaksi huomiota.

Toisaalta VTV tekee syksyn 2021 kestävyysvaje-arvion vertailua kevääseen 2019. Tämän vertailun hankaluutena on se, että kestävyysvaje-laskelmiin tehtiin merkittäviä aineistopäivityksiä ja

menetelmämuutoksia kesällä 2020. Siten raportissa tulisi VM:n näkemyksen mukaan vähintään kertoa se, että kestävyysvajeen pieneneminen johtuu pääasiassa näistä muutoksista, ei esimerkiksi muuttuneista julkisen talouden näkymistä. Lisäksi muutoksesta huolimatta kestävyysvajearvion laadullinen tulkinta ei VM:n näkemyksen mukaan ole muuttunut olennaisesti, vaan tulkinta on edelleen se, että edessä oleviin haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan merkittäviä uudistuksia. Vuonna 2020 tapahtunut velkasuhteen kasvun vaikutus ei liioin näy kestävyysvajearviossa, vaikka velkasuhteen aiempaa korkeamman tason voi arvioida lisäävän julkisen talouden riskejä. Siksi julkisen talouden kestävyyttä tulee arvioida myös muilla tavoin kuin S2-indikaattorin avulla, kuten VTV itsekin on muissa yhteyksissä suositellut.

VM:n näkemyksen vastuullisen talouspolitiikan vähimmäislähtökohtana voidaan pitää velkasuhteen vakauttamistavoitetta. Kun otetaan huomioon talouden tilaan ja kestävyyslaskelmiin liittyvä epävarmuus sekä lähivuosikymmenien haasteet, VM ei pidä perusteltuna kestävyystiekartan kunnianhimon tason laskemista suhdanteen parantumisen mukana. VM:n näkemyksen mukaan voidaan pitää perusteltuna turvamarginaalin hankkimista, jotta tavoitteen saavuttamisen todennäköisyys kasvaisi.

Finanssipolitiikan säännöt

VTV toteaa raportissa, että EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistamisesta on esitetty useita vaihtoehtoja. Tämä antaa harhaanjohtavasti käsityksen, että EU:ssa ollaan tekemässä valintaa pöydällä olevien vaihtoehtojen välillä. Olisi hyvä selventää, että yhtään virallista ehdotusta sääntöjen uudistamiseksi ei ole tehty. Esitetyt vaihtoehdot ovat eri ulkopuolisten tahojen tekemiä ehdotuksia, jotka eivät toimi EU-keskusteluiden pohjana. Komission 19.10.2021 uudelleen käynnistämien konsultaatioiden pohjana toimivat kysymykset. Mahdollisten lainsäädäntömuutosten ja -ehdotusten tarvetta arvioidaan vasta konsultaatioiden ja keskusteluiden päätyttyä. VM:n mielestä olisi hyvä, että raportissa selvennettäisiin sääntökehikon arvioinnin prosessia.

VTV toteaa raportissa, että sääntöjen uudistusesitysten perusajatus on kytkeä julkisten nettomenojen kasvu maakohtaiseen velkasuhdetavoitteeseen tai tavoiteltuun velan supistumisvauhtiin, ja ne perustuvat pitkälti nykyisten vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen muokkaamiseen. VM huomauttaa, että on tehty myös sääntöjä vähemmän uudistavia ehdotuksia ja useat tahot ovat painottaneet velkakestävyuden merkitystä. Kyseessä eivät kuitenkaan ole – kuten jo todettiin – viralliset ehdotukset.

VM toteaa, että arvioitaessa rakenteellisen jäämän sopeutustarvetta v. 2023 on hyvä huomioida, että komissio on ilmoittanut antavansa vuotta 2023 koskevaa finanssipoliittista ohjausta vuoden 2022 ensimmäisen neljänneksen aikana, ennen vakaus- ja lähentymisohjelmien valmistelua. Näin ollen on ennen aikaista todeta, että ”on myös erittäin todennäköistä, että vuonna 2023 Suomen rakenteellisen rahoitusaseman tulee jo EU-lainsäädännön mukaisesti vahvistua, todennäköisesti juuri 0,5 prosenttiyksiköllä.” VM:n lähtökohtana on kuitenkin olemassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja vakaus- ja kasvusopimukseen pohjautuen se, että kun poikkeuslausekkeesta luovutaan arviolta v. 2023, tulee huomiota kiinnittää julkisen talouden vahvistamiseen ja siihen että rakenteellinen jäämä paranee tarvittavan määrän. Asiaa seurataan osana vuosien 2023–2026 JTS-kokonaisuuden valmistelua.

VTV toteaa, että pelkkä velkakriteerin rikkoutuminen ei ole käytännössä johtanut EDP:n käynnistymiseen. VM tuo esiin, että suurin osa komission 126(3)-raporteista on päätynt johtopäätökseen, että kaikkien tekijöiden huomioimisen jälkeen velkakriteeri täyttyy. Vain muutamissa tapauksissa – korona-aikaa lukuun ottamatta – on päädytty johtopäätökseen, että velkakriteeri ei täyty, mutta EDP:n käynnistäminen ei ole perusteltua. VTV:n raportissa mainitut taaksepäin ja eteenpäin tehtävät arviot sekä suhdannekorjattu arvio otetaan huomioon arvioitaessa tarvetta tehdä komission raportti, kuten ilmenee komission Vade Mecum -julkaisusta. Raportin tekeminen on automaattista vain tapauksissa, joissa velkaviitearvo rikkoutuu alhaalta päin, kuten Suomen tapauksessa on usein ollut. Muissa tapauksissa raportti tehdään vain kaikkien kolmen arvion osoittaessa velkakriteerin rikkoutuvan. Raportissa myös arvioidaan velkakriteerin täyttymistä hyvin kattavan arvion pohjalta ottaen huomioon lukuisia erilaisia tekijöitä. Tekstiä olisi hyvä selventää tältä osin.

VTV:n mukaan JTS:n tavoiteuran väljyys tarkoitti, että sen saavuttamiseksi ei käytännössä tarvittu uusia talouspoliittisia toimenpiteitä valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen valossa. Syksyn 2021 valtiovarainministeriön ennusteen perusteella keväällä asetettu tavoiteura saavutettaisiin vielä selkeämmin. Tämän takia julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteiden ohjaava vaikutus on tällä hetkellä käytännössä heikko. VM:n mielestä tältä osin olisi hyvä todeta, että tämä on odotettavaa yleisen poikkeuslausekkeen ollessa voimassa, mikä sallii poikkeamat MTO:hon johtavalta uralta ja joustavamman tavoitteenasettelun.

VTV tekee raportissaan ehdotuksia EU:n finanssipoliittisten sääntöjen muuttamiseksi. VM:n mielestä on tervetullutta, että VTV osallistuu tähän keskusteluun aktiivisesti, mutta finanssipolitiikan valvontaa koskeva raportti ei välttämättä ole oikea paikka ehdotusten esittelyyn.

VTV kuvaa raportissaan bruttovelan BKT-suhteelle vaihtoehtoisia mittareita liittyen EU-sääntöjen kehittämistä koskevaan keskusteluun. Esitellyt mittarit kuvaavat nettovelkaa (tai nettorahoitusvarallisuutta) sekä varojen ja velkojen suhdetta. VTV:n mukaan mittareilla voisi vähentää sääntöjen myötäsyklisyyttä tai lisätä kannusteita kerryttää puskureita hyvinä aikoina.

VTV toteaa myös, että nettovelan suhdannevaihtelu ei ole poikennut bruttovelasta. VM yhtyy VTV:n näkemykseen. Lisäksi VM huomauttaa, että rahoitusvarallisuuden arvioinnissa on myös monia haasteita, joiden takia niihin voi sisältyä tulkinnanvaraisuutta. Osa rahoitusvaroista voi olla epälikvidejä ja vaikea myydä. Niihin voi liittyä myös voimakkaita arvonmuutoksia. Joissakin nettovelkakäsitteissä onkin huomioitu vain erittäin likvideiksi katsotut rahoitusvarat, kuten käteisvarat. Rahoitusvarojen seuranta on tärkeää, mutta sekä varojen että velkojen yhdistäminen samaan muuttujaan tuottaa haasteita. Lisäksi haasteeksi voi tulla Suomen osittain rahastoitu työeläkejärjestelmä, joka katsotaan osaksi julkisyhteisöjä. Tarkastelussa tulevat tällöin huomioiduksi työeläkelaitosten varat, mutta eivät ne vastuut, joiden katteeksi varat on kerätty.

VM toteaa lisäksi, että VTV:n esittelemä rahoitusvarojen ja velkojen suhdetta kuvaava mittari (kuvio 22) ei sovellu sellaisenaan käytettäväksi, sillä se ei huomioi suhteellista velkaantuneisuutta. Tällä mittarilla esimerkiksi maat, joiden rahoitusvarat ovat hyvin vähäiset, voivat saada saman arvon riippumatta velkasuhteen suuruudesta.

Finanssipolitiikan ohjaus

Finanssipoliittisen lain 7 §:n mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo osana valtiontalouden hoidon tarkastamista tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. VM:n mielestä olisi toivottavaa, että finanssipolitiikan valvonnan raportissa todettaisiin selvästi, onko finanssipoliittista lakia noudatettu.

VM pitää tervetulleena VTV:n arviota finanssipoliittisen lain poikkeuksellisten olosuhteiden aiheuttamista toimista. VM yhtyy VTV:n arvioon siitä, että finanssipoliittista lainsäädäntöä pitää arvioida tältä osin.

VM yhtyy moniin VTV:n esittämiin havaintoihin, muun muassa kestävyystiekartan konkretisoinnin tarpeesta. Valtiontalouden kehysjärjestelmään liittyen VTV kirjoittaa, että päätös korottaa kehystasoa vuosina 2022 ja 2023 rikkoo selkeästi kehysjärjestelmän periaatteita, ja että järjestelmän kehittämisessä tulee välttää muutoksia, jotka mahdollistaisivat jatkossa vaalikauden aikaiset menotason muutokset. Näistä voi olla samaa mieltä. Lisäksi VM yhtyy VTV:n näkemykseen siitä, että erilaiset vuoden 2021 kehysvaraukset muodostavat melko monimutkaisen kokonaisuuden, ja että tulevaisuusinvestointeja varten tehdyn kehysvarauksen käytön laajennus on heikentänyt selkeää kokonaiskuvaa ja varauksen käytön seuranta.

VTV:n nostama huomio työllisyystavoitteen yhteydestä julkisen talouden vahvistamiseen on tärkeä. Hallitusohjelman mukaan työllisyyden kasvu on hallitusohjelman merkittävin yksittäinen uusi tulonlähde. Myös kestävyystiekartassa työllisyyden nousu on merkittävä osa julkisen talouden vahvistamisen suunnitelmaa. Siksi työllisyystoimia on tärkeää tarkastella myös julkisen talouden näkökulmasta, kuten VTV hyvin tuo esiin. Kaikki työllisyyttä vahvistavat toimet eivät vahvista julkista taloutta. Hallituksen työllisyystavoitetta ei kuitenkaan voi tarkastella ainoastaan kestävyystiekartan

osatekijänä, koska työllisyyden nostaminen on mm. hallitusohjelmassa tärkeä ja kestävyystiekarttaa laajempi tavoite.

VM:n näkemyksen mukaan työllisyystoimien kokonaisvaikutuksia julkiseen talouteen voidaan tarkemmin arvioida vasta siinä vaiheessa, kun uudistusten yksityiskohdat ovat tiedossa. Esimerkiksi budjettiriihessä tehty linjaus työtulovähennyksen korottamisesta porrastetusti yli 60-vuotiaiden osalta tarkentuu jatkovalmistelussa. Lopulliset arviot työllisyysvaikutuksista ja vaikutuksista julkiseen talouteen annetaan hallituksen esitysten yhteydessä.

VTV nostaa esiin raportissaan myös sen, että asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää kuntatalouden menorajoitteen seuranta. Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueille, jolloin kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi ja monet kuluvaan vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuvat hyvinvointialueille. Näin ollen arvioitiin, että hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää vuonna 2023 ole mielekäästä ja menorajoitteesta päätettiin luopua julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025. Kuntien ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja tullaan arvioimaan mm. julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä talvella 2021/2022, kun julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen tehdään tarvittavat muutokset mm. hyvinvointialueisiin liittyen. Kattavammin ohjausmekanismeja tullaan arvioimaan osana laajempaa julkisen talouden ohjausta koskevaa kokonaisuutta, jota tullaan valmistelemaan vuoden 2022 aikana.

VM haluaa kiinnittää VTV:n huomiota sivulla 51 olevaan lauseeseen ”Sote-siirtolaskelmassa tehtiin laskentatekninen virhe, jonka takia kunnille vuonna 2023 arvioidut valtionosuusmenot kasvavat aiemmin arvioituun verrattuna noin 340 miljoonaa euroa. Virheen ei tulisi vaikuttaa kehystasoon, mutta vähentää liikkumavaraa vuoden 2023 kehyksessä.” Sote-siirtoa ja peruspalvelujen valtionosuusmomentin tasoa koskeva ongelma havaittiin hallituksen kehysriihen jälkeen ja asian selvittämiseksi perustettiin valtiovarainministeriön sisäinen työryhmä. Työryhmän toimikausi päättyi jatkoajan jälkeen 31.1.2022. Kyse ei ole siirtolaskelman virheestä, kuten VTV kirjoittaa, vaan ennemminkin siitä, millaisella logiikalla sote-siirto kehyspäätöksessä huomioitiin. Vuosien 2023–2026 JTS:n valmistelussa ongelma tullaan korjaamaan.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Mikko Spolander



Kirje

17.11.2021

VN/28241/2021
VN/28241/2021-VNK-3

Valtiontalouden tarkastusvirasto

VNK:n vastaus lausuntopyyntöön eduskuntakertomusluonnoksesta finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt lausuntoa eduskuntakertomusluonnokseen finanssipolitiikan valvonnan raportista vuodelle 2021. Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Valtioneuvoston kanslia toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valtion velanotto toteutuu edelleen käytännössä nollakorolla (s. 10)

Kertomusluonnoksessa kuvataan riskiä korkokustannusten olennaisesta noususta aiempaa korkeammalla velkatasolla. Kanslia katsoo, että mainittua riskiä korkokustannusten olennaisesta noususta tulisi käsitellä luonnoksessa tarkemmin. Kertomusluonnokseen olisi hyvä kuvata arviota riskin todennäköisyydestä ja sen vaikutuksista.

Kestävyystiekartan velkasuhdetavoitteen toteutuminen tulee varmistaa (s. 26)

Kertomusluonnoksessa kestävyystiekartan tarkastelu on rajattu vain taloudelliseen kestävyYTEEN. Kanslia katsoo, että myös sosiaalisen ja ekologisen kestävyYTEEN tarkastelu luo vaikutuksia taloudelliseen kestävyYTEEN, joita tässä kertomusluonnoksessa ei ole käsitelty. Kestävyystiekartassa tarkastellaan ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys. Valtioneuvoston kanslia on antanut toimeksiannon kestävyystiekartan valmistelusta kehysriiheen 2022 mennessä.

Muilta osin valtioneuvoston kanslialla ei ole lausuttavaa.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Talouksyksikön päällikkö

Meri-Tuulia Pitkänen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi