



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023 (K 21/2023 vp) D/572/04.04.01/2023

Valtiovarainministeriö, 21.11.2023.


Kirje

21.11.2023

VN/32142/2023

VN/32142/2023-VM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto / Finanssipolitiikan valvonta

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavan erilliskertomuksen luonnokseen: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) luonnokseen eduskunnalle annettavasta erilliskertomuksesta ”Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023” (Dnro: 575/04.04.01/2023). VTV on arvioinut erilliskertomuksessa pääministeri Orpon hallituksen talous- ja finanssipoliittisia päätöksiä, finanssipoliittisen lainsäädännön ja kehysäännön noudattamista sekä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistusta sekä hallituksen talous- ja finanssipolitiikan linjaa suhteessa nykyisiin sääntöihin. Tässä lausunnossa VM keskittyy erityisesti kommentoimaan VTV:n raporttiluonnosta hallituksen finanssipolitiikasta esitetyn arvion, kehystason ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen näkökulmasta. Lausunnon liitteessä on esitetty joitakin tarkentavia kysymyksiä ja muotoiluohjeita.

VTV:n raportti noudattaa jossain määrin jo perinteeksi muodostunutta rakennetta, mutta sisältää myös joitakin uusia analyttisiä katsauksia. Erityisesti luvun 1.2 julkisyhteisöjen velkakehitykseen pohautuva analyysi on kiinnostavaa luettavaa, ja se tuo esiin mm. korkomenojen keskeisen roolin velkasuhteen kehityksessä. Myös luvussa 3.3 on esitetty kiinnostavaa analyysiä komission tekemästä esityksestä EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistamisesta. Luvun 3.3 analyysi on sangen tekninen ja sitä voisi esitellä myös esimerkiksi keskustelualoitteessa. Molempiin analyysihin liittyen VM:llä on joitakin teknisiä havaintoja, jotka raportoidaan lausunnon liitteessä.

Luvussa 2.4 VTV käsittelee hallitusohjelmaan sisältyvää kehysääntöä ja vaalikauden kehysten asettamista vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Kehysääntöä VTV pitää selkeästi muotoituna ja mainitsee esimerkiksi, että kehysäännössä on täsmennetty kehysten ulkopuolisiin menoihin liittyneitä epäselviä tilanteita ja päivitetty poikkeusmekanismiin määritelmää tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

Vaalikauden kehysten asettamista VTV sen sijaan kritisoi. VTV:n mukaan kehystason asettamisessa ei ole noudatettu hallitusohjelman linjauksia ja että hallitusohjelman mukainen kehysmenojen taso ei toteudu kehyspäätöksessä. VM:n näkemyksen mukaan nämä raporttiluonnoksessa esitetyt johtopäätökset perustuvat hallitusohjelman kehystä käsittelevän kirjauksen liian kapeaan tulkintaan, joka johtaa väärinkäsityksiin. VM korostaa, että vaalikauden kehys on asetettu hallitusohjelman tarkoittamalla tavalla. Hallitusohjelmassa sanotaan seuraavasti: ”Hallitus sitoutuu siihen, että hallitusohjelmassa linjattujen pysyvien määrärahapäätösten johdosta vuonna 2027 kehysten piiriin kuuluvat menot ovat 1,5 mrd. euroa pienemmät kuin 23.3.2023 päätetyssä valtiontalouden kehysessä (vuoden 2024 hintatasossa).” VTV kirjoittaa, että ”kehystä asetettaessa ei ole toteutunut hallitusohjelmaan kirjattu tavoite säästää 1,5 miljardia euroa kehysmenoista”.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
 +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

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

kirjaamo.vm@gov.fi

Kyseisessä hallitusohjelman kohdassa mainittu 1,5 mrd. euroa perustuu hallitusohjelman pysyviin määrärahopäätöksiin eli hallitusohjelman liitteeseen B sisältyvien toimien vaikutukseen valtion kehykseen luettaviin menoihin (ottaen huomioon myös lisätalousarviovarauksen ja jakamattoman varauksen). Luku on hallitusohjelmaa valmisteltaessa konkreettisesti laskettu liitteen B perusteella. Merkittävä osa säästöistä kohdistuu suhdanneluonteisiin menoihin (esimerkiksi asumistuki), jotka ovat kehyksen ulkopuolisia menoja. Suhdanneluonteisia menoja koskeva säästövaikutus on kuitenkin laskettu mukaan 1,5 mrd. euroon. Kehyssäännön mukaisesti suhdanneluonteisten menojen tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutukset ovat kehykseen luettavia menoja vaalikauden aikana, eli sen jälkeen, kun kehys on asetettu.

Kun vaalikauden kehystä on asetettu julkisen talouden suunnitelman luvussa 5.1, on se haluttu tehdä nimenomaan yhteneväisesti em. hallitusohjelman kirjauksen kanssa. Kehys olisi ollut teknisesti mahdollista asettaa myös niin, että kehystasoa olisi alennettu vain summalla, joka kuvaa puhtaasti kehykseen luettavia menoja. Tällöin kehystasoa olisi alennettu 0,9 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla. Tällöin olisi päädytty täsmälleen samaan kehystasoon kuin nyt, sillä laskelmaan olisi tarvinnut tehdä myös muita teknisiä muutoksia.

VM painottaa, että toisin kuin VTV:n raporttiluonnoksen johtopäätöksistä voi ymmärtää, vaalikauden kehys on täysin linjassa hallitusohjelman liitteen B toimenpidekokonaisuuden kanssa.

Toinen VTV:n kritiikin kohde on hallitusohjelmaan sisältyvän investointiohjelman käsittely kehyksen kannalta. Hallitusohjelmassa lukee, että investointiohjelmasta varten hallitus on linjannut erillisen enintään neljän miljardin euron kehysvarauksen. Julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä päädyttiin kuitenkin käsittelemään investointiohjelmasta kehysvarauksen sijaan niin, että kehystä korotetaan kehystarkistuksin sitä mukaa, kun investointiohjelman määrärahoista päätetään. VTV ei pidä perusteltuna, että kehysvarauksesta on luovuttu. Syyt kehysvarauksesta luopumiselle ovat käytännölliset: investointiohjelman kooksi on hallitusohjelmassa määritelty 4 mrd. euroa, mutta menojen ajoittuminen ei ole ennalta tiedossa. Jos investointiohjelmasta käsiteltäisiin kehysvarauksena, olisi varaukselle pitänyt arvioida alustava vuositaso jaksotus, jota sitten korjattaisiin ajoituskorjauksin. Investointiohjelman mukaisia menoja sisällytetään talousarvioesityksiin ja huomioidaan julkisen talouden suunnitelmissa varmistettujen tulojen mahdollistamissa rajoissa. Toinen syy valitulle käsittelylle on se, että koko 4 mrd. euroa ei tule kohdentumaan määrärahoina vaalikauden kehyksen kattamille vuosille 2024–2027. Investointiohjelmassa sisältyvien väylähankkeiden menot katetaan kokonaan 4 mrd. euron rahoituksesta. Osa valtuuksina päätettävien väylähankkeiden määräraha vaikutuksista ulottuu vaalikauden jälkeisille vuosille.

VTV kirjoittaa myös, että ”käytännössä menettelyllä myös luodaan menokehyykseen erityiskohtelu osalle valtion investointeja”. Tästä ei ole kysymys. Investointiohjelman koko on 4 mrd. euroa, mikä on selkeästi ilmaistu sekä hallitusohjelmassa että usean kertaan julkisen talouden suunnitelmassa. Tämä rajaa investointiohjelman kokoa kehysvarauksen tavoin.

VTV käsittelee sivulla 33 hyvinvointialueita osana hallitusohjelman mukaista julkisen talouden sopeuttamista todeten, että hyvinvointialueita koskevat säästöt ovat epävarmoja mm. rahoituksen jälkikäteistarkistuksesta johtuen. Kuuden miljardin toimenpidekokonaisuuteen sisällytetyt hyvinvointialueisiin kohdistuvat toimet muodostuvat sekä tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä, että hyvinvointialueiden omista toimista. Hyvinvointialueiden omien toimien säästöpotentiaalini arvioinnin lähtökohdaksi olivat hyvinvointialueiden omien muutosohjelmien toimet ja lisäksi ministeriöissä tunnistetut muut toimenpiteet, joiden säästöpotentiaalista pystyttiin laatimaan koko maan tasoinen arvio.

VM huomauttaa, että hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Toisin sanoen vuoden 2023 taseen alijäämä ja myös sen jälkeen kertynyt alijäämä tulee olla katettu viimeistään vuonna 2026. VM voi käynnistää arviointimenettelyn, jos alijäämää ei ole katettu tässä ajassa. Lisäksi henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi alueilla on välttämätöntä kehittää toimintatapoja ja uudistaa palvelurakenteita, jotta palvelutarpeeseen kyetään vastaamaan käytettävissä olevin henkilöstöresurssein. Laskennallisen rahoituksen korjaaminen koko maan tasolla jälkikäteen kahden vuoden viipeellä vastaamaan toteutuneita kustannuksia ei poista näistä syntyvää sopeutuspainetta. Myös alueiden mahdolliseen lisärahoitukseen voidaan liittää ehtoja palvelutuotannon tehostamiseksi ja toiminnan sopeuttamiseksi. Alueiden talousarvio- ja -suunnitelma valmistelusta saatujen tietojen mukaan kaikki alueet valmistelevat sopeutustoimia.

Raportin sivulla 39 todetaan, että ”Nykytiedoilla julkisen talouden rahoitusasematavoitteen saavuttaminen vaatii lisätoimia ja todennäköisesti toimenpidevalikoiman laajentamista. Julkista taloutta tulee vahvistaa laaja-alaisesti, sekä meno- että verotoimin. Sekä meno- että tulotoimien suunnittelussa hallituksen on tärkeää hyödyntää mahdollisimman laajoja kartoituksia ja vaikutusarvioita, jotta se voi valita tavoitteiden kannalta mahdollisimmat suotuisat keinot.” Huomionarvoista on, että meno- ja tulotoimien laajat kartoitukset ja (kattavien) vaikutusarviointien laatiminen suuresta määrästä toimia

edellyttävät resursseja. Valtiovarainministeriö on kuitenkin juuri asettanut työryhmän valmistelemaan em. keinoja ehdotuksen säännönmukaiseksi meno- ja rakennekartoitusprosessiksi ja sen käyttöönotoksi tukemaan julkisen talouden vahvistamistavoitteiden saavuttamista.

Luvussa 3 VTV käy läpi EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistusta sekä nykyisten EU-kriteerien saavuttamisen tilanteen. VM toteaa, että neuvottelut säännöistä ja siten koko sääntöuudistus on vielä kesken, joten VTV ei raportissaan välttämättä arvioi tulevia sääntöjä sellaisena, kun ne myöhemmin tulevat voimaan.

Raportin luvussa ”Pääasiallinen sisältö” sivulla 5 todetaan nykyisistä säännöistä, että ”Säännösten ongelmia on ollut muun muassa sen heikko noudattaminen ja säännösten tehottomuus suhdanteita vahvistavan finanssipolitiikan estämisessä.” Asia ei ole aivan näin suoraviivainen. Esim. Larch ym. (2021) toteavat, että myötäsyklistä finanssipolitiikkaa esiintyy erityisesti korkeasti velkaantuneissa jäsenmaissa, mutta sääntöjä noudattavissa jäsenmaissa vastasyklinen finanssipolitiikka on yleistä. Tämä korostuu erityisesti, mikäli finanssikriisi ja sen jälkeinen aika sekä pandemia-aika jätetään poikkeuksellisin aikajaksoina tarkastelun ulkopuolelle.

Edelleen sivun 5 toteamus ”... sääntöjen noudattamista ei enää seurattaisi julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän BKT-suhteen kehityksen eikä velan BKT-suhteen kehityksen perusteella” saattaa johtaa harhaan uudistuksen sisällöstä, koska velan BKT-suhteen ennuste on keskeisessä osassa velkakestävyysanalyysin kautta ja velkasuhteiden pieneneminen on sääntöuudistuksessakin keskeinen, perimmäinen tavoite, vaikka menoura onkin ainoa operationaalinen seurattava suure. (myös Pääasiallisessa sisällössä) Lisäksi KOM:n ehdotuksen mukaan velka-EDP käynnistyisi vain maille, joissa velka yli 60 %. Tämä olisi KOM:n ehdotuksen mukaan automaattista maille, joilla on korkea velka-aste/velan haasteet.

Sivulla 5 esitetään, että ”Nettomenouran noudattaminen ei automaattisesti tarkoittaisi velkasuhteiden alentumista.” Tässä yhteydessä olisi hyvä mainita (s. 55 alkaen tarkemmin esitellyt) keskustelun kohteena olevat turvalausekkeet, joiden kautta korkeasti velkaantuneiden jäsenmaiden velan aleneminen on tarkoitus varmistaa. Lisäksi sivun lopussa todetaan, että ”EU:n nykyisiä finanssipoliittisia sääntöjä on koskenut koronapandemian, Venäjän hyökkäyksen ja energiakriisin takia yleinen poikkeuslauseke.” Yleisen poikkeuslausekkeen jatkosta vuoden 2023 loppuun tehtiin päätös toukuussa 2022, joten energiakriisin vaikutuksen mainitseminen tässä yhteydessä on kyseenalaista. Julkisyhteisöjen alijäämän mainitseminen yleisen poikkeuslausekkeen jälkeen saattaa ruokkia harhakäsitystä siitä, että yleinen poikkeuslauseke koskisi myös alijäämäkriteeriä ja sen noudattamista.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Mikko Spolander

Liitteet

Tekninen liite

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto / Finanssipolitiikan valvonta

Tiedoksi

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV, Matti Okko
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV, Strifler Matthias