

Finanssipolitiikan valvonta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta on saanut viitekohdassa mainitusta kertomusluonnoksesta lausunnot seuraavilta tahoilta:

- Valtiovarainministeriö (VM) 22.11.2023
- Valtioneuvoston kanslia (VNK) 22.11.2023

Lausuntojen määräaika oli 22.11.2023. Valtioneuvoston kanslialla ei ollut lausuttavaa.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä kertomusluonnoksessa esitetystä finanssipolitiikan valvonnan kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen kertomuksen antamista finanssipolitiikan valvonta on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon lausunnoissa annetun palautteen seuraavasti:

### 1 Lausunnonantajien huomioita

VM on tutustunut VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raporttiluonnokseen. Lausunnossa VM keskittyy kommentoimaan raporttiluonnosta hallituksen finanssipolitiikasta esitetyn arvion, kehystason ja EU:n finanssipolitiikan sääntöjen näkökulmasta. VM toteaa osan luonnoksen analyyseistä olevan erityisen kiinnostavia ja on esimerkiksi samaa mieltä korkomenojen keskeisestä roolista velkasuhteen kehityksessä. VM tuo myös esiin joitakin korjaustarpeita raporttiluonnoksen tekstiin.

Kehykseen liittyen VM kritisoi finanssipolitiikan valvonnan johtopäätöstä, että kehystä asetettaessa ei ole toteutunut hallitusohjelmaan kirjattu tavoite säästää 1,5 miljardia euroa kehysmenoina. VM kirjoittaa lausunnossaan, että VTV:n finanssipolitiikan valvonnan 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.” Ja lisäksi ”VM korostaa, että vaalikauden kehys on asetettu hallitusohjelman tarkoittamalla tavalla.”

*VTV:n finanssipolitiikan valvonta ei jaa VM:n lausunnossaan esittämää käsitystä siitä, että VTV:n finanssipolitiikan valvonnalla olisi liian kapea tulkinta hallitusohjelman kehystä käsittelevästä kirjauksesta. VM perustelee ratkaisuaan sillä, että kehysäännön mukaan kehysten ulkopuolella olevat esim. työttömyys- ja asumistukimenot luetaan*

*kuitenkin kehykseen niiden perusteisiin tehtyjen muutosten ja muiden niiden tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutusten osalta. Kuitenkin, kuten VM:kin toteaa lausunnossaan ("Kehyssäännön mukaisesti suhdanneluonteisten menojen tasoon vaikuttavien harkinnanvaraisten päätösten menovaikutukset ovat kehykseen luettavia menoja vaalikauden aikana, eli sen jälkeen, kun kehys on asetettu."), kirjauksen luonteva tulkinta liittyy vaalikauden aikaisiin tapahtumiin. Sen tarkoituksena on esimerkiksi estää vaalikauden aikana se, että kehysrajoitetta kierrettäisiin kehysten ulkopuolisia menoja korottamalla. Orpon hallitusohjelmassa ko. kirjausta on vielä tarkennettu siten, että kehyksen ulkopuolisiin menoihin tehtävät, julkisen talouden vahvistamiseksi päätetyt säästöt eivät johda kehystason nousuun. Näistä seikoista huolimatta VM on tulkinnut, että ko. kehysäännön kirjausta voitaisiin soveltaa kehystasoa asettaessa ja raportoituessa hallitusohjelman kehystasoa koskevan linjauksen toteutumisesta.*

*VM:n tulkinta ei saa tukea myöskään arvioitaessa sitä sisällöllistä merkitystä, joka säästöjen jakautumiseen kehyksen sisällä ja sen ulkopuolella oleviin menoihin on. Säästöjen kohdentuminen kehyksen sisällä oleviin eriin tukee olennaisesti tavoiteltujen säästöjen toteutumista: kehyksen sisällä erät ovat kaikkia kehysmenoja koskevan rajoitteen piirissä, mikä tarkoittaa käytännössä mm. sitä, että mikäli suunniteltuihin menoeriin liittyvät säästöt eivät jostakin syystä lopulta toteudukaan alun perin arvioidussa mittakaavassa, vastaava säästöjen määrä toteutuu viime kädessä muista kehysmenoista menojen priorisoinnin kautta. Tästäkin, asian tosiasialliseen merkitykseen perustuvasta näkökulmasta, tietojen esittämistapa julkisen talouden suunnitelmassa on ongelmallinen: hallitusohjelmaan kirjattu ja suunnitelmassa esitetty vaikutus 1,5 miljardia euroa ei kuvaa sitä määrää, joka tulee edellä selostetun kehysrajoitteen piiriin.*

*Lisäksi VM:n tulkinta ei saa tukea myöskään aiemmasta käytännöstä. Sipilän hallitusohjelmassa tavoiteltu vaikutus kehysmenoihin oli -1,2 miljardia ja Marinin hallitusohjelmassa +1,4 miljardia. Nämä luvut toteutuivat myöhemmin sellaisenaan myös kehyspäätöksessä, jolloin kehystaso määrittyi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Orpon hallitus on kertonut hallitusohjelmassa -1,5 miljardin tavoitteesta, josta kehysmenoihin kohdentuu -944 miljoonaa ja kehyksen ulkopuolelle -511 miljoonaa. Orpon hallituksen ohjelmassa käytetään kuitenkin tavoitteen muotoilua, jossa lukijalle helposti syntyy käsitys, että hallitus tavoittelee 1,5 miljardin säästöjä ainoastaan kehyksen piiriin kuuluvista menoista aiempien hallitusten tapaan, vaikka ainoastaan osa tavoitteesta koskee kehysmenoja.*

*Lausunnossaan VM vahvistaa myös erilaisia raportin luonnoksessa tehtyä huomioita. VM esimerkiksi toteaa, että 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. VM jatkaa, että kehystasoon tämä ei olisi aiheuttanut muutosta, mutta teknisiä muutostarpeita olisi ilmennyt.*

Hallituksen investointiohjelmaan liittyen VM tuo esille käytännöllisiä syitä, joiden perusteella investointiohjelma on päädytty käsittelemään kehysvarauksen sijaan niin, että kehystä korotetaan kehystarkistuksin sitä mukaa, kun investointiohjelman määrärahoista päätetään. VM arvioi myös raportin lausetta "käytännössä menettelyllä myös luodaan menokehykseen erityiskohtelu osalle valtion investointeja". VM tuo esille, että tästä ei ole kysymys, ja toteaa, että investointiohjelman "koko on 4 mrd. euroa, mikä on selkeästi ilmaistu sekä hallitusohjelmassa että usean kertaan julkisen talouden suunnitelmassa. Tämä rajaa investointiohjelman kokoa kehysvarauksen tavoin."

*Suhteessa siihen, että valittu menettely on hallitusohjelman, kehysjärjestelmän periaatteiden ja julkisen talouden ohjausta käsitelleen vuoden 2022 VM-työryhmän näkemysten vastainen, VM:n esiin tuomat käytännölliset syyt tehdyille valinnalle eivät ole erityisen painavia perusteita, vaan pikemminkin tavanomaisia, ratkaistavissa olevia haasteita. Mitä tulee investointien erityiskohteluun, raportin ko. kohdassa asiaa käsitellään nimenomaan menokehysjärjestelmän kannalta, ja tuodaan esiin, että erityiskohtelu muodostuu osalle valtion investointeja nimenomaisesti menokehysjärjestelmään. Se, että investointiohjelmalle on muutoin määritelty maksimikoko, ei muuta tätä johtopäätöstä. Investointiohjelmaa ja sen muita ongelmia finanssipolitiikan kokonaisuudessa käsitellään tarkemmin raportin luvussa 2.2.*

Liittyen hyvinvointialueisiin osana hallitusohjelman mukaista julkisen talouden sopeuttamista, VM huomauttaa mm., että hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Lisäksi VM painottaa, että laskennallisen rahoituksen korjaaminen koko maan tasolla jälkikäteen kahden vuoden viipeellä vastaamaan toteutuneita kustannuksia ei poista hyvinvointialueiden sopeutuspainetta. VM tuo myös esiin, että alueiden talousarvio- ja -suunnitelma valmistelusta saatujen tietojen mukaan kaikki alueet valmistelevat sopeutustoimia.

*Hyvinvointialueiden säästöpotentiaalain realisoiminen on tärkeää, ja VM:n huomiot ovat relevantteja. Raportissa on tuotu säästöihin liittyviä epävarmuustekijöitä. Huomiot eivät ole vaikuttaneet raportin viimeistelyyn.*

Liittyen raportissa esiin tuotuun tarpeeseen valmistella julkisen talouden vahvistamisen lisätoimia ja toimenpidevalikoiman laajentamista, VM tuo esiin, että meno- ja tulotoimien laajat kartoitukset ja (kattavien) vaikutusarviointien laatiminen suuresta määrästä toimia edellyttävät resursseja. Lisäksi VM tuo esiin, että se on asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotuksen säännönmukaiseksi meno- ja rakennekartoitusprosessiksi ja sen käyttöönotoksi tukemaan julkisen talouden vahvistamistavoitteiden saavuttamista.

*On myönteistä, että VM on ryhtynyt kuvaamiinsa toimenpiteisiin julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseksi.*

Finanssipolitiikan EU-sääntöjen uudistamisesta 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.”

*VM:n huomio on relevantti, ja tulee ilmi raportin sisällöstä.*

VM pohtii raportin johtopäätöstä ”Säännösten ongelmia on ollut muun muassa sen heikko noudattaminen ja säännösten tehottomuus suhdanteita vahvistavan finanssipolitiikan estämisessä.” todeten, että asia ei ole näin suoraviivainen. VM toteaa, että myötäsyklisiä 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.

*VM:n huomiot ovat relevantteja. Raportissa ei ole kuitenkaan väitetty, että myötäsyklinen finanssipolitiikka olisi aiheutunut suoraan finanssipolitiikan sääntöjen sisällöstä. Asia on raportissa nimenomaisesti muotoiltu siten, että säännöt eivät ole onnistuneet estämään myötäsyklisiä finanssipolitiikkaa – riippumatta siitä, missä myötäsyklisen finanssipolitiikan varsinaiset syyt ovat.*

VM toteaa, että raportin 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 velka-kestävyysanalyysin kautta ja velkasuhteiden pieneneminen on sääntöuudistuksessa keskeinen, perimmäinen tavoite, vaikka menoura onkin ainoa operationaalinen seurattava suure.

*On totta, että 60 prosentin kriteerillä olisi jatkossakin suuri merkitys, vaikkakaan sitä ei nykyistä säännöstä vastaavalla tavalla enää suoraan seurattaisi sääntöjen noudattamisesta. Raporttiin on tehty tarkennus, jonka mukaan velkasuhteen kriteeriä ei enää suoraan seurattaisi sääntöjen noudattamisessa.*

VM käsittelee raportin johtopäätöstä ”Nettomenouran noudattaminen ei automaattisesti tarkoittaisi velkasuhteiden alentumista.” ja ehdottaa, että tässä yhteydessä olisi hyvä mainita keskustelun kohteena olevat turvalausekkeet, joiden kautta korkeasti velkaantuneiden jäsenmaiden velan aleneminen on tarkoitus varmistaa

*On totta, että turvalausekkeiden avulla voidaan tukea velkasuhteiden alenemista. Raportissa kuitenkin käsitellään turvalausekkeita komission ehdotuksen pohjalta, ja siltä osin johtopäätöksenä on, että koska komission ehdotuksen mukaan turvalausekkeita arvioidaan vain ennakkollisesti (nettomenosääntöä asetettaessa) eikä nettomenosääntön noudattamista arviotaessa, turvalausekkeetkaan eivät automaattisesti varmistaisi velkasuhteiden alentumista. Tämän takia huomio ei ole vaikuttanut raportin viimeistelyyn.*

VM tuo esiin, että liittyen raportin lauseeseen ”EU:n nykyisiä finanssipoliittisia sääntöjä on koskenut koronapandemian, Venäjän hyökkäyksen ja energiakriisin takia yleinen poikkeuslauseke.”, energiakriisin vaikutuksen mainitseminen tässä yhteydessä on kyseenalaista, koska yleisen poikkeuslausekkeen jatkosta vuoden 2023 loppuun tehtiin päätös toukokuussa 2022.

*Komission tiedonannossa 23.5.2022 todetaan seuraavasti: ”Talousnäköymien lisääntynyt epävarmuus ja suuret heikkenemisriskit sodan jatkuessa Euroopassa, ennennäkemätön energian hintojen nousu ja jatkuvat toimitusketjujen häiriöt edellyttävät vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen jatkamista vuonna 2023.” Siten ennennäkemätön energian hintojen nousu on ollut poikkeuslausekkeen jatkon taustatekijänä, joten huomio ei ole vaikuttanut raportin viimeistelyyn.*

## 2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

*VM:n esittämiä teknisluonteisia huomioita on huomioitu kertomuksen viimeistelyssä.*

Lisätietoja: Vanhempi ekonomisti Matthias Strifler, 040 736 0642, ja muut raportin kirjoittajat.