Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 6.3.2018

Viite: K 20/2017vp, E 115/2017 vp, U 4/2018 vp, U 5/2018 vp/ Asiantuntijapyyntö

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyytää Talouspolitiikan arviointineuvostolta asiantuntijalausuntoa Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017, sekä Euroopan neuvoston ehdotuksesta direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä, ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamiseksi.

Talous- ja rahaliiton syventäminen, Euroopan talouden vakaus ja kriisinratkaisumenettelyt sekä kansallisen finanssipolitiikan vastuullisuus kytkeytyvät yhä voimakkaammin yhteen taloudellisen integraation edetessä. Lausunnossaan talouspolitiikan arviointineuvosto ei ota kantaa taloudellisen yhteistyön asteeseen.

K 20/2017 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt arviota tarkastusviraston raportista sekä siinä esitetyistä suosituksista ja niiden perusteluista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssi politiikkaa Euroopan unionin vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja finanssipoliittisessa laissa (869/2012).

Raportti

Raportin mukaan finanssipolitiikan valvonta sisältää finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ja sitovien tavoitteiden asettamisen sekä niiden toteutumisen arvioinnin. Valvonta käsittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) noudattamisen sekä siihen liittyvän korjausmekanismin valvonnan, julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen valvonnan sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonnan. Se sisältää myös finanssipolitiikan pohjalla käytettävien makroennusteiden realistisuuden arvioinnin sekä ennusteiden luotettavuuden jälkiarvioinnin.

Raportti sisältää ennakkoarvion finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta ja hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta vuosina 2017 ja 2018. Siinä tarkastellaan myös valtiontalouden kehysten noudattamista, rakenteellisten uudistusten etenemistä, EU:n vakaus- ja kasvu sopimuksen noudattamista sekä finanssipolitiikan mitoitusta.

Finanssipolitiikkaa ohjaavista säännöistä ja sitovista tavoitteista esitetyt tiedot ovat yksityiskohtaisia. Kansallisten sääntöjen noudattamisen arviointi perustuu valtiovarainministeriön ennusteeseen. Ennusteen mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasemalle asetettua tavoitetta ei saavuteta, mikä johtuu valtionhallinnon ja sosiaaliturvarahastojen jäämisestä niille asetetuista tavoitteista. Velkaantumisen ennustetaan taittuvan.

Raportissa käydään läpi menokehyssäännön ja vaalikauden 2016–2019 kehyksen noudattamista. Tarkastusvirasto ei havaitse puutteita kehyssäännön noudattamisessa vuoden 2016 osalta. Tarkastusviraston suorittama kehyssäännön tarkastelu on ansiokasta. Raportissa korostetaan kehyksiin tehtävien muutosten dokumentoinnin niukkuutta ja hajanaisuutta, sekä kritisoidaan hallitusohjelman kehyssäännön vastaista Yleisradio Oy:n rahoituksen siirtoa kehysmenojen ulkopuolelle. Myös Talouspolitiikan arviointineuvosto kiinnitti raportissaan (TPAN 2018) huomiota kehyssäännön vastaiseen menettelyyn.

Myös EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonta perustuu valtiovarainministeriön ennusteeseen ja julkaisemiin lukuihin. Raportissa todetaan ennakollisesti, että vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä noudatetaan vuosina 2017 ja 2018. EU:n sääntökehikko ja laskelmien perusteet on esitetty selkeästi ja riittävällä tarkkuudella. Menosäännön mukaisten menojen kasvun laskentaa lukuun ottamatta, raportti ei sisällä uutta informaatiota.

Sääntökehikon laskelmiin, varsinkin rakenteellisen jäämän arviointiin, sisältyy lähtökohtaisesti epävarmuutta. Säännöstön puitteissa tehtävillä parametrivalinnoilla voidaan vaikuttaa tuloksiin, katso esim. Huovari ym. 2017. VTV:n raportoimat tulokset vastaavat täysin valtiovarainministeriön tuloksia, tätä ei kuitenkaan mainita raportissa. Marraskuussa 2017 julkaistu Euroopan komission arvio rakenteellisesta jäämästä poikkesi hieman VM:n ja VTV:n tuloksista. Rakenteellisen jäämään liittyvää epävarmuutta olisi hyvä tuoda esiin raportissa.

Raportissa arvioidaan myös rakenneuudistusten etenemistä. Esitetty analyysi keskittyy varsin pintapuolisesti sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistamiseen. Meneillään olevista rakenneuudistuksista mainitaan myös hallitusohjelmassa esitetty kuntien kustannusten karsiminen 1 miljardilla eurolla sekä perhevapaauudistus. Sosiaali- ja terveyspalveluuudistuksen käsittely on toteava: kestävyysvajevaikutusten todetaan olevan vielä epävarmoja ja säästötavoitteiden saavuttamista pidetään epätodennäköisenä. Vastaavaa kritiikkiä on esitetty myös muissa yhteyksissä, eikä raportissa ole viitattu tarkempaan analyysiin.

Raportissa käsitellään myös finanssipolitiikan mitoitusta kahden eri mittarin välillä. Raportissa todetaan: *'[F]inanssipolitiikka muuttuu elvyttäväksi vuosina 2017 ja 2018, samaan aikaan kun suhdanne tila kääntyy positiiviseksi.'* Lisäksi todetaan, että: *'[F]inanssipolitiikan avulla tulisi voida tasoittaa talouden suhdannevaihteluita. Voimakkaan talouskasvun aikana finanssipolitiikkaa pitäisi kiristää talouden yli kuumentumisen välttämiseksi.'* Suoraa arvioita finanssipolitiikan mitoituksen oikeellisuudesta ei raportissa annetta. Finanssipolitiikan mitoitusta ei myöskään arvioida suhteessa kansallisiin sääntöihin, jolloin mitoitusta käsittelevä luku jää irralliseksi kokonaisuudesta.

Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017 ei sisällä arviota finanssipolitiikan pohjalla käytettävien makroennusteiden realistisuudesta. Vastaava analyysi esitettiin Finanssipolitiikan valvonnan kevään 2017 raportissa (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017a) sekä Finanssipolitiikan valvonnan arviossa julkisen talouden hoidossa (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017b). Raportissa esitetty arvio sääntöjen noudattamisesta perustuu kokonaisuudessaan elokuussa 2017 julkaistuun valtiovarainministeriön ennusteeseen, joten arvio tämän tietopohjan realistisuudesta olisi ollut hyvä esittää. Vuoden 2017 aikana kuva talouskehityksestä muuttui merkittävästi. Puutetta korostaa myös se, että kyseinen tehtävä luetaan raportissa kuuluvaksi finanssipolitiikan valvonnan tehtäviin.

Raportin luonne on suurelta osin jo raportoituja tietoja kokoava ja jättää monilta osin arvion lukijan tehtäväksi. Raportin käytettävyyttä voitaisiin parantaa kokoamalla arvio finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen asetusten noudattamisesta sekä raportin

suositukset selkeästi yhteen. Raportissa esitetty analyysi rajoittuu kehyslaskennan tarkistukseen ja EU-säännöstöön liittyvien laskelmien replikointiin sekä finanssipolitiikan mitoituksen arviointiin. Finanssipolitiikan valvonnan muut julkaisut vuodelta2017 (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017a ja 2017b) sisältävät valvontaan liittyviä tuloksia, joita olisi ollut hyvä tuoda esille raportoimalla ne myös Finanssipolitiikan valvonnan raportissa 2017.

Raportin suositukset

Raportissa ei esitetä suosituksia kootusti. Raportissa on kuitenkin useita elementtejä, joiden perusteella olisi voitu esittää selkeä ja perusteltu suositus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kertoo raportissaan, että julkiselle taloudelle asetettua tavoitetta ei saavuteta. Tarkastusvirasto ei anna suositusta tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Talouspolitiikan arviointineuvosto korosti raportissaan (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018), että pitkän aikavälin kestävyyden turvaaminen vaatisi tiukempaa finanssipolitiikkaa erityisesti nyt, kun talous kasvaa pitkän aikavälin keskimääräistä kasvuvauhtia nopeammin.

Raportissa suositellaan lisäämään kehysmenettelyn läpinäkyvyyttä; hallinnon alan sisäistä varausta käytettäessä, sen käyttötarkoitus tulisi tuoda selkeästi esiin kehysmenettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Lisäksi raportissa suositellaan, että kehyksen rakennemuutoksista annettua tietoa olisi tärkeää edelleen selkeyttää ja johdonmukaistaa ja tiedon epävarmuus olisi tuotava selvästi esiin. Suositukseen on helppo yhtyä.

Tarkastusvirasto suosittelee, että EU:n sääntökehikkoon liittyviä kertaluonteisia toimia tulisi arvioida nykyistä systemaattisemmin. EU:n sääntökehikossa huomioidaan vain sellaiset yksittäiset kertaluonteiset toimet, joiden kokoluokka on pyöristettynä vähintään 0,1 % suhteessa BKT:hen. Tällaisia toimia on tunnistettu Suomen osalta vain harvoin.

Yritystukiuudistuksen valmisteluun liittyen, Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että valmistelu ei rajoitu tukien uudelleensuuntaamiseen, vaan tukien kokonaissumman pienentämisen tulisi olla mukana aitona vaihtoehtona. Raportissa ei esitetä perusteluita yritystukien kokonaissumman muuttamiselle suuntaan tai toiseen. Raportissa ei myöskään sivuta yritystukia muissa yhteyksissä.

Raportissa ei kiinnitetä huomiota kevään 2017 julkisen talouden suunnitelman liitteenä julkaistun vakausohjelman sisältöön. Vakausohjelmassa esitetty talouskehitys ja sen vaikutukset julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen perustuivat ennustettua huomattavasti parempaan, tekohetkellään epärealistisen optimistisena pidettyyn, talouskehitykseen (kuvio 1). Tämän eron perusteena olivat positiivisempi arvio kilpailukykysopimuksen työllisyysarvioista ja suunnitteilla olevat työpoliittiset toimet. Vakausohjelman tulee perustua riippumattomaan ennusteeseen tai sitä varovaisempaan skenaarioon (Euroopan neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, artikla 3.) Parhaimmillaan vakausohjelma antaa kuvan tavoitteiden ja ennustetun kehityksen välisestä erosta ja suunnitteilla olevien politiikkatoimien määrästä. Talouspolitiikan arviointineuvosto otti asian esille lausunnossaan valtionvarainvaliokunnalle 15.5.2017 (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2017) ja Euroopan komissio maaraportissaan 8.3.2018. Julkisen talouden suunnitelman ja vakausohjelman valvonta kuuluu Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin. VTV ei ole ottanut asiaan kantaa.

E 115/2017 vp + U 4/2018 vp + U 5/2018 vp Euroopan komission ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi, Euroopan komission ehdotukset direktiiviksi finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä ja asetukseksi Euroopan vakausmekanismin (EVM) muuttamisesta Euroopan valuuttarahastoksi (EVR)

Valtioneuvoston kirjelmässä nostetaan esille aiheellisia huolia, kuten lopullisen päätösvallan siirtyminen EVM:stä Euroopan neuvostolle sekä rahoitustukiohjelmien hyväksymistä ja rahoitustuen maksamista, mukaan lukien luottolaitosten suora pääomittaminen, tai rahoitustuen hinnoittelua koskevien päätösten tekemisen muuttamista yksimielisyyden sijasta vahvistettuun määräenemmistöön. Tällöin voidaan päätyä tilanteeseen, jossa em. päätöksiä vastustaneen maan ehdolliset rahoitusvastuut kasvavat.

Talouspolitiikan arviointineuvosto on raportissaan ja aiemmissa lausunnoissaan korostanut julkisen talouden rahoitusriskien hallinnan tärkeyttä. Tältä kannalta katsottuna EVR:lle/EVM:lle annettavaa limiittiä tai takausta ei tulisi olla mahdollista nostaa ilman jäsenmaan suostumusta. Lisäksi jäsenmaan tulisi varautua kantamaan jo sovittuihin ehdollisiin vastuisiin liittyvä riski.

Lisäksi todetaan, että Komission ehdotus ei sisällä lainkaan nykyisen EVM-sopimuksen johdantolausekkeiden viittauksia sijoittajanvastuuta koskeviin elementteihin tai esityksiä velkajärjestelymenettelyistä. Rahoitustuen myöntäminen tilanteessa, jossa maan velka ei ole kestävällä tasolla eikä sitä järjestellä uudelleen kestävällä tasolle ennen rahoitustuen maksamista, johtaisi yksityisen sijoittajariskin siirtymiseen EVR-ohjelman kautta jäsenmaiden kannettavaksi.

Toisaalta, euroalueen kansantalouksien ollessa syvästi integroituneita velkajärjestelyt voivat johtaa tilanteeseen, jossa kärsijänä ovat julkisen talouden hyvin hoitaneiden maiden sijoittajat, ml. eläkerahastot. Siten on tärkeää varmistaa, että euromaiden finanssipolitiikkaa hoidetaan vastuullisesti.

Euroopan komission ehdotus direktiiviksi finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä on paikallaan, koska se siirtää ns. finanssipoliittisen sopimuksen osaksi EU:n oikeusjärjestystä.

Ehdotuksen mukainen sääntökehikko on päällekkäinen voimassa olevan finanssipoliittisen sopimuksen kanssa. Direktiiviehdotuksen mukaan rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettava keskipitkän aikavälin tavoite johdettaisiin erityisesti velkakriteerin noudattamiseen perustuen, kun finanssipoliittisessa sopimuksessa minimitavoitteen määritelmä huomioi useampia seikkoja. Talouspolitiikan arviointineuvoston on suositellut, että ko. keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen tulisi perustua julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen. Direktiiviehdotus pyrkii varmistamaan julkisen talouden kestävyyden keskipitkällä aikavälillä, jolloin pitkän aikavälin kestävyyteen liittyvät ongelmat jäävät huomioimatta finanssipolitiikan tavoitteiden asettamisessa.

Julkiselle taloudelle asetettavat tavoitteet tulisivat olla keskenään sopusoinnussa. Ehdotuksen mukainen kehikko toisi lisää sääntelyä julkisen talouden hoitoon, sillä sen myötä julkisen talouden suunnitelmassa esitetyistä monivuotisista tavoitteista tulisi sitovat. Nykyisellään säännöt eivät ole keskenään sopusoinnussa, joten uudistus on tältä kannalta tervetullut. Olisi kuitenkin suotavaa, että keskipitkän aikavälin tavoite asetettaisiin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä silmällä pitäen, vaikka tämä tarkoittaisi sääntöjen määräämää minimitavoitetta kireämpää tavoitetta.

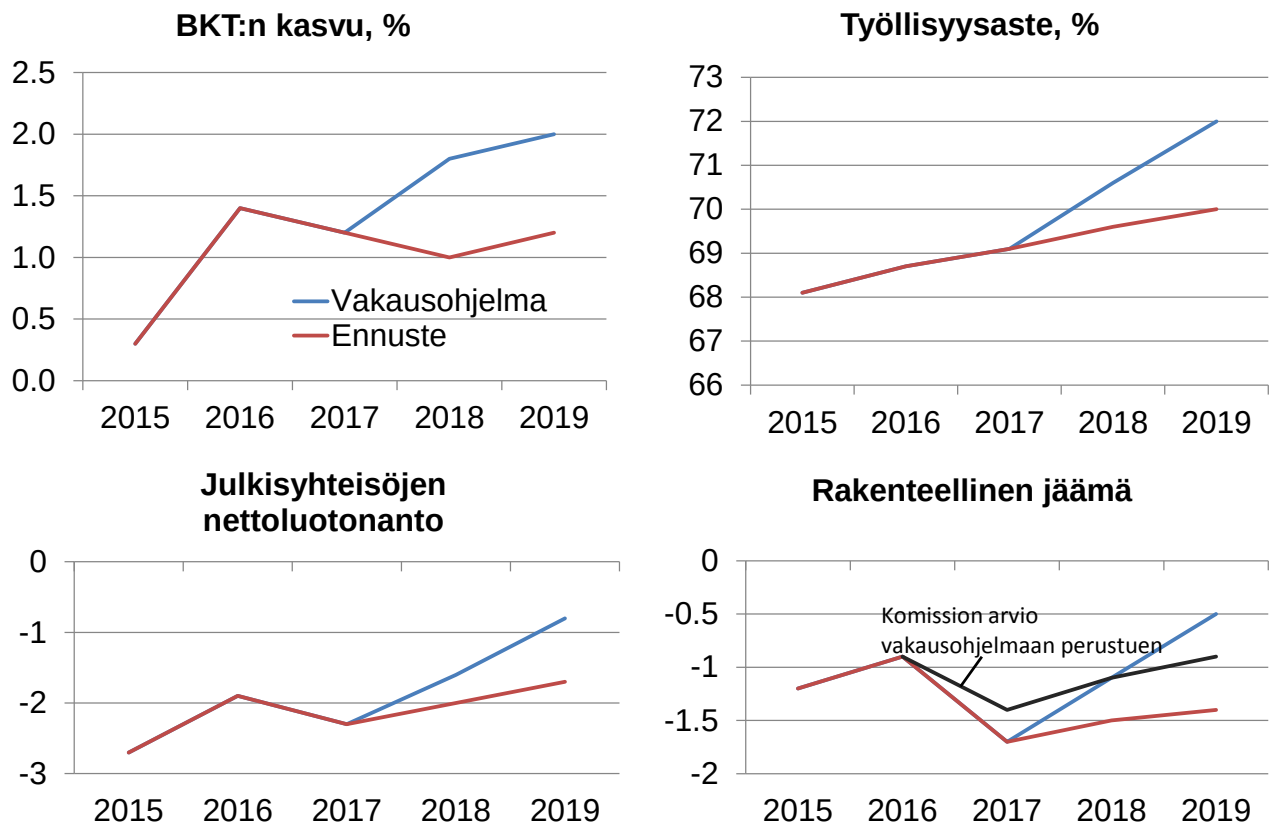
Finanssipoliittinen sopimus asettaa julkisen talouden hoidolle sääntöjä joiden noudattamista Euroopan komissio valvoo ja merkittävästä säännöstöjen poikkeamisen olemassa olosta päättää Euroopan neuvosto. Menettelyn avulla on edistetty säännöstön harmonisoitua tulkintaa yli maiden. Euroopan komissio ja Euroopan neuvosto eivät kiinnitä huomiota em. säännöstön ulkopuolisiin kansallisiin finanssipoliittisiin sääntöihin ja ne on jätetty kansallisten valvojien valvottaviksi.

Direktiiviehdotus toisaalta yksinkertaistaisi säännöstöä, mutta jättäisi määrittelyille enemmän tulkinnan varaa. Direktiiviehdotus siirtää vastuun sääntöjen mukaisen finanssipolitiikan valvonnasta kansalliselle riippumattomalle finanssipolitiikan valvojalle, direktiiviehdotuksen artikla 3(4). Tämän myötä suomalaisen finanssipolitiikan valvonnan tulisi muuttua huomattavasti analyyttisemmaksi. Lisäksi valvonnan tulisi kyetä tuottamaan omaa analyysia valvottaviksi tulevista seikoista. Näitä ovat:

1. Sääntöjen noudattaminen.
2. Keskipitkän aikavälin tavoitteen ja julkisten menojen kehitysuran riittävyys, ottaen huomioon erityisesti taustalla olevan makrotalouden ennusteen uskottavuus, sekä tarkkuus, jolla suunnitellut julkiset menot ja tulot on määritetty ja suurten rakenneuudistusten mahdolliset välittömät pitkän aikavälin myönteiset talousarviovaikutukset.
3. Keskipitkän aikavälin tavoitteen ja julkisten menojen kehitysuran noudattaminen, mukaan lukien sen arviointi, onko vakavana vaarana merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta.
4. Arvio poikkeuksellisen olosuhteen esiintymisestä tai lakkaamisesta.

Säännöstön valvonnan siirtäminen kansallisille riippumattomille elimille voi lisätä sääntöjen vaikuttavuutta ja kansallista omistajuutta. Huolena voidaan kuitenkin esittää se, että kansallinen valvonta ei välttämättä toimi riittävän uskottavalla tavalla. Direktiiviehdotuksen artiklassa 3(7) asetetaan vaatimuksia myös finanssipolitiikan valvovalle riippumattomalle elimelle. On syytä varmistaa, että nämä vaatimukset täyttyvät niin muissa EU-maissa kuin myös Suomessa.

Kuvio 1. Vakausohjelmassa esitetty talousnäkymä poikkesi riippumattomasta ennusteesta huomattavasti.



Lähteet: Valtiovarainministeriö ja Euroopan Komissio.

Viitteet:

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2017), Lausunto valtiovarainvaliokunnalle asiasta ’VNS 4/2017 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021’ 15.5.2017, Luettavissa: https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/Lausunto-Valtiovarainvaliokunnalle-JTS2018-2021-1.pdf

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2018), Economic Policy Council Report 2017.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017a), Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017, 15.6.2017, luettu www.vtv.fi –sivustolta 9.3.2018.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017b) , Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, 3.11.2017, luettu www.vtv.fi –sivustolta 9.3.2018.

Lisätietoja: Seppo Orjasniemi, p. 0295 519 412, seppo.orjasniemi@vatt.fi