Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Varis
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: VNS 6/2020 vp Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle - Suomen kestävän kasvun ohjelma
Asiantuntijapyyntö 14.12.2020 ja talousvaliokunnan kuuleminen 15.1.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: VNS 6/2020 vp Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle - Suomen kestävän kasvun ohjelma

Talousvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston Suomen kestävän kasvun ohjelma -selonteosta. Valtioneuvosto linjaa selonteossaan yleisiä lähtökohtia ja painopisteitä toiminnalle, jota tullaan rahoittamaan EU:n elpymisvälinekokonaisuuden varoin vuosina 2021-23. Suomi valmistelee ohjelman pohjalta valtiovarainministeriön johdolla yksityiskohtaisempaa elpymis- ja palautumissuunnitelmaa. Se tulee toimittaa EU:n komissiolle viimeistään huhtikuussa 2021. Siinä tullaan esittämään mm. investointikohteet sekä niiden kustannukset ja ajoitus.

Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään erityisesti seikkoja, joihin tarkastusvirasto toivoo kiinnitettävän huomiota erityisesti elpymis- ja palautumissuunnitelmaa laadittaessa, toteutettaessa ja seurattaessa.

Kestävän kasvun ohjelma lisää finanssipolitiikan elvyttävyyttä

Suomen kestävän kasvun ohjelman toteuttaminen lisää finanssipolitiikan elvyttävyyttä. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska koronakriisi on aiheuttanut suhdannekuopan, ja kokonaistuotannon arvioidaan sekä komission että valtiovarainministeriön ennusteissa pysyvän potentiaalinsa alapuolella myös lähivuosina.

Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota finanssipolitiikan kokonaisuuteen. Valtion menokehykseen on nimittäin koronakriisin vuoksi tehty poikkeuksia, jotka lisäävät finanssipolitiikan elvyttävyyttä elpymisvälineen käyttöönotosta riippumatta: Menokehyssäännön mukainen poikkeusolojen mekanismi (1 miljardia euroa) on aktivoitu. Covid-19-viruksen aiheuttamat välittömät terveysturvallisuuden kustannukset katetaan täysimääräisesti kehyksen ulkopuolisina menoina. Vuodelle 2021 varataan ylimääräinen 500 miljoonaa euroa käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin. Lisäksi joitakin yritysten tukemiseen ja rahoitusvaltuuksien tappiokorvauksiin tarkoitettuja määrärahoja on siirretty kehyksen ulkopuolelle koronakriisin takia.

Elpymisvälineen käyttöönotosta riippumatta finanssipolitiikka on siis reagoinut vahvasti koronakriisiin. Elpymisvälineen tuoma lisärahoitus aiheuttaa tilanteen, jossa finanssipolitiikka kokonaisuudessaan tulee muodostumaan väljäksi. On vaikea arvioida, johtaako tämä tarpeettoman kevyeen finanssipolitiikkaan – elpymisvälineen tarkoitushan on antaa nimenomaan ”ylimääräinen”, Euroopan laajuinen sysäys taloudelle. Joka tapauksessa korostuu, että elpymisvälineen rahoituksen tulisi kohdentua voimakkaasti nimenomaan pitkän aikavälin talouskasvun edellytysten vahvistamiseen ja muihin pitkän aikavälin

tavoitteisiin. Lyhytvaikutteisten tarpeiden voidaan arvioida tulleen suurelta osin katetuksi muun finanssipolitiikan keinoin.

Finanssipolitiikan kokonaisuus ja elpymisvälineen vaikutusten suuruus riippuu myös siitä, paljonko elpymisväline syrjäyttää menoja, jotka olisivat toteutuneet sitä ilmankin. Valtioneuvoston selonteko ei nyt anna kokonaiskuvaa kestävän kasvun ohjelman nettomääräisestä elvyttävyydestä ottaen huomioon, että joidenkin jo vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa myönnettyjen ja vuosina 2021–2023 menoja aiheuttavien päätösten kattamiseen käytetään elpymis- ja tukivälineen rahoitusta. Lisäksi hallitusohjelman mukaisen tulevaisuusinvestointiohjelman rahoitus ja Kestävän kasvun ohjelma on osittain yhdistetty. Alun perin tulevaisuusinvestoinneille osoitetusta varauksesta osa on tarkoitus käyttää muun muassa elpymisvälineeseen liittyvien EU-ohjelmien kansallisiin omarahoitusosuuksiin. Lisäksi ohjelmassa esimerkiksi todetaan, että Kestävän kasvun ohjelma vauhdittaa budjettiriihessä päätettyjen uusien työllisyystoimien toimeenpanoa kertaluonteisilla panostuksilla.

Ohjelmaan sisältyvät riskit tulee huomioida jatkovalmistelussa

Elpymisvälinekokonaisuuden rahoitukseen sisältyy riskejä, jotka on syytä ottaa huomioon Suomen kestävän kasvun ohjelmaan perustuvan suunnitelman jatkovalmistelussa. Nämä koskevat Suomen arvioitua saannon määrää, omarahoitusosuuden suuruutta ja saannon toteutumista.

Kuten ohjelmassa todetaan, arviot Suomen saannoiksi elpymisvälineistä ovat alustavia ja niihin sisältyy huomattavaa epävarmuutta. Varmuus kokonaissaannosta saadaan vasta 2022 kesällä. Selonteossa on esitetty alustava arvio Suomen saannoista. Sen sijaan siinä ei eritellä eikä esitetä alustavaa arviota siitä, kuinka paljon elpymisvälinekokonaisuus tulee edellyttämään omarahoitusta. Ohjelman mukaan esimerkiksi EU:n asetusneuvottelut oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) kansallisesta osarahoituksesta ovat vielä kesken. On tärkeää, että lopulliset päätökset varojen kokonaiskäytöstä tehdään vasta, kun tiedetään EU-saannon sekä tarvittavan kansallisen omarahoitusosuuden määrä.

Toinen riski koskee rahoituksen toteutumista. EU:lta saatavat maksatukset tulevat tapahtumaan valtaosaltaan takautuvasti ja perustumaan siihen, miten kansalliset suunnitelmat ovat edenneet ja investointi- ja uudistushankkeiden tavoitteet toteutuneet ja että ne täyttävät EU:n rahoitukselle asettamat kriteerit. Mikäli tavoitteet eivät toteudu, hankkeiden kustannukset jäävät kansallisesti rahoitettaviksi ja rasittamaan Suomen valtion velanottoa. Ohjelman mukaan komissiolle tullaan tarvittaessa toimittamaan valmistelun yhteydessä ennakkoilmoitus eri tukiohjelmista ja varmistamaan komissio ennakkohyväksyntä investointikokonaisuuksille.

EU-kriteereihin sisältyy myös määräyksiä siitä, minkä suuruinen prosenttiosuus jonkin yksittäisen elpymisvälineen varoista on käytettävä esimerkiksi tiettyyn tarkoitukseen, kuten vihreän kehityksen, ilmastotoimien tai digitalisaation edistämiseen. Tavoitteiden seurannan ja EU-saannon varmistamiseksi on tärkeää, että näiden osuuksien laskemiselle on selkeät yhteiset menetelmät ja vältetään esimerkiksi kaksoislaskennan riski.

Varojen käytön tulee olla kokonaisvaltaista ja vaikuttavaa

On hyvä, että Suomen kestävän kasvun ohjelmassa pyritään kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti yhdistämään taloudellisia, ympäristöllisiä ja sosiaalisia tavoitteita toisiaan vastavuoroisesti

tukevalla tavalla. VTV on aiemmissa yhteyksissä todennut[1], että valtion varoin rahoitettavien toimien kokonaisvaltaisempi tarkastelu ja eri politiikkatavoitteiden keskinäisten synergioiden sekä mahdollisten ei-toivottujen sivuvaikutusten ja ulkoiskustannusten tunnistaminen auttavat kohdentamaan määrärahoja tai verotusta entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Kyse on viime kädessä politiikkajohdonmukaisuudesta, jota esimerkiksi OECD on suosituksissaan korostanut.[2] Politikkajohdonmukaisuus edellyttää koordinointia hallinnon eri sektoreiden ja tasojen sekä eri toimijoiden välillä, politiikkatoimien vaikutusten arviointia ja seurantaa sekä pitkän aikavälin tarkastelua.

On myönteistä, että ohjelman valmistelussa on pyritty noudattamaan yhteisiä yleisiä ja tarkempia kriteereitä, joiden keskeisenä lähtökohtana on taata tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien investointien ja uudistusten vaikuttavuus. Kriteerit ovat tärkeitä sekä julkisen rahoituksen että yksityisten investointien suuntaamiselle vaikuttavasti niin EU-tasolla kuin kansallisesti. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että elpymisrahoituskokonaisuuteen valittavien investointi- ja uudistushankkeiden priorisoinnissa painotetaan vaikutuksia työllisyyteen, kilpailukykyyn, julkisen talouden kestävyyteen sekä nettopäästövähennyksiin, kiertotalouden vahvistamiseen ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Kriteerien avulla voidaan pyrkiä varmistamaan, että elpymispaketin varat ohjautuvat Kestävän kasvun ohjelman kokonaistavoitteena olevan vihreän siirtymän, mukaan lukien hiilineutraliteettitavoitteen, sekä tarvittavan talouden rakennemuutoksen ja uusiutumisen vauhdittamiseen. Samalla voidaan varmistaa, että varat eivät kohdistu kokonaistavoitteiden kannalta tehottomiin tai jopa haitallisiin hankkeisiin tai hankkeisiin, jotka ovat sinänsä painopistealueiden mukaisia, mutta eivät välttämättä onnistu elvyttämään taloutta tavoitellulla tavalla. Ohjelman pohjalta tehtävän tarkemman suunnitelman laadinnassa, toteutuksessa ja seurannassa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota vaikuttavuuskriteeristön operationalisointiin ja systemaattiseen hyödyntämiseen.

Suomen kestävä kasvu -ohjelman painopistealueiden tarkempi sisältö jää osin sirpalemaiseksi. Jatkotyössä olisi syytä kiinnittää enemmän huomiota investointi- ja uudistuskokonaisuuksien ristikkäistarkasteluun, politiikkajohdonmukaisuuteen sekä tarkastelun aikajänteeseen. Tässä tulisi huomioida ja tunnistaa investointi- ja uudistuskokonaisuuksien

1. mahdolliset synergiat ja päällekkäisyydet; esimerkiksi digitalisaation, TKI-toiminnan, kansainvälisen kilpailukyvyn, työllisyys- ja koulutustoimien sekä vihreän siirtymän osalta voitaisiin identifioida käytännön toimia, jotka tukevat laaja-alaisesti ja vastavuoroisesti toisiaan (synergiat) sekä karsia osittaista päällekkäisyyttä.

2. mahdolliset aukkopaikat; esimerkiksi tarkastellaanko ohjelmassa päästövähennysten ohella johdonmukaisesti hiilineutraliteetin kannalta olennaisia hiilinielu-kysymyksiä. Niiden vaikutukset esimerkiksi elinkeinoelämämme rakenteisiin ja vihreään siirtymään voivat olla merkittävät.

3. eri hallinnonalojen ja muiden tahojen kumppanuus; Esimerkiksi miten ohjelman onnistumisen keskeiseksi edellytykseksi mainittu yhteinen tekeminen toteutuu. Miten päästään

[1] kts. https://www.vtv.fi/julkaisut/ilmiopohjaisen-budjetoinnin-kehittaminen-edellyttaisi-yhteista-nakemysta-ja-hallinnon-sitoutumista/
[2] kts. esim. https://www.oecd.org/gov/pcsd/oecd-recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development.htm

toimijakohtaisesta määrärahojen osaoptimoinnista kohti varojen käytön kokonaisoptimointia ja toimijoiden yhteisillä ohjelmallisilla kokonaisuuksilla kohti parempaa vaikuttavuutta.

4. pitkän aikavälin vaikuttavuus; esimerkiksi miten varmistetaan investointien taloudellinen kestävyys tai jatkuvuus elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen päätyttyä sekä se, että toimet vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä.

Myös Euroopan tarkastusvirastot ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin tekevät yhteistyötä sen varmistamiseksi, että Covid-19-elvytyspaketit ja -toimet kohdennetaan tehokkaasti, ja että palautustoimien pitkän aikavälin riskit ja vaikutukset otetaan huomioon. Osana tätä työtä on tarkoitus tarkastella myös ilmastotavoitteiden ja Covid-19-elvytyspakettien johdonmukaisuutta.

Lisätietoja:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Varis, tuula.varis@vtv.fi; 040 731 5943

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, mika.sainio@vtv.fi; 050 598 6768