



9.5.2014

Julkinen 21.5.2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Ylijohtaja Tytti Yli-Viikari
PL 1119
00101 Helsinki

Lausuntopyyntö 197/51/2013

Luonnos finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportiksi 2014

Valtiovarainministeriö on yhtä mieltä Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa siitä, että julkiseen talouteen kohdistuvat pitkän aikavälin haasteet ovat edelleen läsnä ja että rakenteelliset uudistukset, jotka nopeuttavat potentiaalisen tuotannon kasvua tai hidastavat menojen lisääntymistä, ovat tarpeellisia. Erityisen tärkeää on varautua siihen, että finanssipolitiikan mitoituksessa ja menokehityksessä noudatetaan kurinalaisuutta. Arvioidessaan Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa uusien tehtäviensä mukaisesti Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että Suomi on noudattanut sopimusta vuonna 2013. Vuoden 2014 osalta tähän liittyy kuitenkin riskejä, jos talouskehitys on ennustettua heikompaa, jolloin voidaan tarvita korjaavia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Seuraavassa joitakin huomioita raportin yksityiskohtiin:

1. Finanssipolitiikan valvontatehtävä

- Suomi on jo vuonna 2013 EU-lainsäädännön mukaisesti asettanut julkisen talouden tasapainoa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen vuosittein laadittavan vakausohjelman yhteydessä. Tavoite on pysynyt ennallaan vuonna 2014 ja se on esitetty, kuten raportissa todetaan, ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt tämän tavoitteen.

2.2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2013

- Kehystarkastelussa luvussa 2 esiintyy joitakin virheellisiä lukuja, jotka tulisi tarkistaa oikeiksi. Lisäksi huomiona, että lakisääteisten ja sopimusperusteisten hintatarkistusten laskentaperusteita on avattu VM:n julkaisemassa ns. kehyskäsikirjassa vaalikauden kehysten asettamisesta ja ylläpidosta. Valitettavasti indeksin vuosimuutoksen ja momentin ko-



konaistason avulla ei yksistään voida laskea kunkin lakisääteisen hintakorjauksen suuruutta, koska momenteilla usein on myös sellaisia eriä, joita indeksikorotukset eivät koske.

- Momentti Valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen kuuluu kokonaan kehykseen lukuun ottamatta veroperustemuutoksista kunnille osoitettavia kompensatioita. Momentilla kerrotaan kompensatiossa tapahtunut muutos, kun taas kokonaistaso raportoidaan yleisperusteluiden luvussa 5 kehyksen ulkopuolisten menojen yhteydessä. Talousarvioesityksessä ei esitetä momenteittain tietoa kehykseen kuulumisesta tai sen ulkopuolella olemisesta, vaan kokonaisuutta tarkastellaan luvussa 5.

2.3 Kehysten ulkopuolisten menojen kehittyminen

- Kehyksen ulkopuolisten menojen kehitystä kuvaavassa tekstissä on virheellinen käsitys. Noin 3 mrd. euron tekninen muutos tehtiin vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä vuonna 2011 ja kyse oli valtion osuuden kansaneläkeläistä johtuvista menoista siirtämisestä kehykseen kuuluvaksi.
- Hallitusohjelmassa luvataan, että veromuutoksista kuntien tuloihin aiheutuvat muutokset kompensoidaan täysimääräisesti. Ansiotuloverotuksen puolella verovelvollisille myönnettyt verokevennykset aiheuttavat verotulomenetyksiä kaikille ansiotuloverojen veronsaajille. Ansiotuloverotuksen puolella ei kuitenkaan voi kompensointia suorittaa verojärjestelmän sisällä, minkä vuoksi ainoa tapa korvata verotulomenetykset kunnille on suorittaa ne valtionavustuksena valtionosuusjärjestelmän piirissä. VM:n vero-osastolla on käynnistetty selvitys, jossa pyritään löytämään mahdollisuuksia siirtää verovähennyksiä valtion vastuulle nykyistä enemmän. Tämä on mahdollista kuitenkin vain hyvin rajallisesti, koska valtio ei verota pieniä ansiotuloja lainkaan.

4.2 Vakaus- ja kasvusopimus

- Ennaltaehkäisevä osa muodostuu kahdesta pilarista: keskipitkän aikavälin tavoite ja menosääntö. Kokonaisvaltaisessa arvioissa (overall assessment) arvioidaan ennaltaehkäisevän osan noudattamista näiden kahden pilarin suhteen. Kun vain toisesta tavoitteesta havaitaan merkitävä poikkeama, kokonaisvaltainen arvio ennaltaehkäisevän osan noudattamisesta tehdään harkinnan (judgement) perusteella. Raportissa on paikoittain epäselvää, kumpaa näistä tarkoitetaan käytettäessä termejä kokonaisvaltainen arvio ja kokonaisvaltainen harkinta.
- Raportissa on pyritty noudattamaan varsin pitkälle niitä tulkintoja, joita Euroopan komissio on käyttänyt ja joita on kuvattu komission ns. Vade mecum –julkaisussa. Ennaltaehkäisevän osan tarkastelu tapahtuu tämän julkaisun mukaan kolmessa aikaulottuvuudessa: edellisen vuoden tarkastelu (ex post), kuluvan vuoden tarkastelu (in year) ja tulevien vuosien tarkastelu (ex ante).

- Sanktioihin johtava prosessi lähtee liikkeelle komission varoituksesta, minkä jälkeen artiklan 121(4) mukaan kuukauden kuluessa komission varoituksesta neuvoston tulee hyväksyä määräenemmistöllä komission ehdotuksen perusteella suositukset tarvittaviksi toimiksi tilanteen korjaamiseksi, jossa määräaika on 3-5 kk.
- Raportin mukaan komissio voi ennakoivassa tarkastelussa antaa jäsenmaalle varoituksen mahdollisesta sopimuksen rikkomisesta. Ennakoidun tarkastelun tarkoituksena on informoida politiikkakeskustelua ja tarjota ohjausta maille. Komissio voi kuluvan vuoden ja ex ante – tarkasteluissa ”varoittaa” jäsenvaltiota, mutta tätä ei pidä sekoittaa ex post –tarkastelun varoitukseen, jolla on virallisempi asema.
- Liiallisen alijäämän prosessin aloittaminen velkakriteerin perusteella on raportissa sinällään selitetty Vade mecum – julkaisun kanssa yhdenmukaisesti. Tässä julkaisussa ei kuitenkaan ole käsitelty tapausta, jossa velkakriteeri rikotaan alhaalta päin, vaan esitetyt kriteerit kohdistuvat tapaukseen, jossa tarkastellaan, aleneeko velka riittävällä vauhdilla. Artiklan 126(3) mukaisen raportin tekemiseksi riittää, että komissio näkee olevan riskin kriteerin rikkoutumiseen, mikä voi tapahtua toteutuneiden, suunniteltujen tai ennustettujen lukujen perusteella. Artiklan 126(3) mukaisessa raportissa arvioidaan, rikkoutuuko velkakriteeri, missä otetaan huomioon suhdannekorjattu velka, eteenpäin katsova velanvähenemisehto ja muut merkitykselliset tekijät. Komission marraskuussa 2013 Suomesta tekemä 126(3) raportti on ensimmäinen esimerkki tällaisesta tapauksesta, joten se muodostaa tältä osin ennakkotapauksen.

4.3 Tarkastustyön toteutus

- Komissio arvioi vakauserityksen ja kasvusopimuksen toteutumista myös muissa yhteyksissä kuin keuhällä, esim. syksyllä alustavien talousarviosuunnitelmien käsittelyn yhteydessä.
- Vain komissio voi suositaa sanktioita, mutta sanktiot pitää hyväksyä neuvostossa (käänteisellä määräenemmistöllä).
- Kun todetaan, että kokonaisvaltaiselle arviolle ei ole annettu tarkkoja kriteerejä, tarkoitetaan ilmeisestikin harkintaa, jota komissio käyttää, jos vain toisesta kriteeristä poiketaan merkittävästi. Kokonaisvaltaisessa arvioissa arvioidaan kahden kriteerin – keskipitkän aikavälin tavoitteen ja menosäännön – toteutumista.

4.4 Ennaltaehkäisevän osan noudattamisen tarkistus

- Jos keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu, maan tulee pysyä siinä. Vaadittu muutos koskee maita, jotka eivät ole saavuttaneet keskipitkän aikavälin tavoitetta ja jotka näin ollen ovat siihen johtavalla polulla. Koska Suomi on, myös VTV:n mukaan, saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen vuonna 2013, tulisi tekstissä ja taulukossa puhua poikkeamista keskipitkän aikavälin tavoitteesta vaaditun rakenteellisen jäämän muutoksen sijaan. Taulukossa 2 tarkasteltaisiin siten keskipitkän

aikavälin tavoitteen saavuttamista, ei rakenteellisen jäämän muutostavoitteen saavuttamista.

- Jos maa on ylisäävuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen, menosääntöä ei tarkastella eikä poikkeamaa siitä pidetä merkittävänä. Raportissa todetaan, että menosääntö voi olla lähivuosina huomattavasti tiukempi. Suomi kuitenkin ylisäävuttaa MTO:n vuodesta 2015 eteenpäin, mikä tarkoittaa, että menosääntöä ei tarkastella vuodesta 2016 eteenpäin.

4.5 Korjaavan osan noudattamisen tarkistus

- Arvioitaessa velkakriteerin täyttymistä Suomen kohdalla, tulisi katsoa, miten velkakriteerin täyttymistä arvioitiin komission toimesta marraskuussa 2013. Tällöin komissio arvioi Suomella olevan riski rikkoa velkakriteeri vuonna 2014 perustuen suunniteltuun/ennustettuun velkatasoon, minkä johdosta komissio teki artikkelin 126(3) mukaisen raportin. Raportissa on laskettu suhdannekorjattu velka ja otettu huomioon muut merkittävät tekijät, minkä lisäksi viitataan siihen, että eteenpäin katsova velanvähennemisehto ei täyty velan noustessa (laskelmia tätä koskien ei kuitenkaan ole esitetty). Raportin johtopäätös oli, että Suomi ei riko velkakriteeriä, sillä sekä suhdannekorjattu velka että solidaarisuusohjelmiin osallistumisen huomioiminen molemmat erikseen johtivat alle 60 prosentin velka-BKT-suhteeseen. Velkakriteerin tarkastelun olisi hyvä noudattaa tätä rakennetta: ensin käsiteltäisiin riskiä kriteerin rikoutumiseen ja tämän jälkeen syitä, joita arvioidaan tehtäessä päätöstä liiallisen alijäämän prosessin käynnistämisestä.
- Velkakriteerin ylityksen jääminen lyhytaikaiseksi ei sinällään ole asiaan vaikuttava tekijä.

5.3 Valtion velkaa ja velanhallintaa koskevat tiedot

- Vuoden 2013 lopussa valtionvelan määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli 46,4 prosenttia, kun velkasuhde vuoden 2012 oli 43,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kevään 2014 ennusteessa valtionvelan määrään oletetaan kasvavan 96,2 miljardiin euroon vuonna 2014. Valtionvelan arvioidaan olevan vuonna 2017 noin 106 miljardia euroa, minkä arvioidaan olevan noin 49 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

9.5.2014

Ylijohtaja


Markus Sovala

Finanssineuvos


Marketta Henriksson

Jakelu

Tiedoksi

