



Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

K 20/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

Asiantuntijapyyntö 6.2.2020

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

Tarkastusvirasto antoi finanssipolitiikan valvonnan raportin eduskunnalle 12.12.2019. Raportin laatimisen jälkeen osassa raportissa käsitellyistä asioista on tapahtunut edistystä tai muutoksia. Nämä eivät kuitenkaan olennaisesti muuta raportissa esitettyjä johtopäätöksiä tai kannanottoja.

Julkisen talouden tasapainotavoite vaikeutui vaalikauden alkuvaiheessa

Julkiselle taloudelle asetettu tasapainotavoite ei hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vaikuttanut erityisen kireältä, mutta hallituskauden lähtötilanteen sekä tulevien vuosien näkymien huonontuminen on tehnyt siitä haasteellisen. Valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden tilasta vuonna 2023 muuttui heikommaksi syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmaan mennessä, minkä taustalla oli pääosin muut tekijät kuin uuden hallituksen päättämät toimenpiteet. Tarkastusviraston syksyllä 2019 julkaiseman tarkastuksen¹ mukaan keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden laadintamenettelyt ovat valtiovarainministeriössä asianmukaisia. Arvioihin sisältyy kuitenkin paljon luontaista epävarmuutta, mikä on tarpeen huomioida, kun niitä hyödynnetään finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa.

Tarkastusvirasto ei havainnut huomauttamista finanssipoliittisen lainsäädännön noudattamisessa ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023 vastaa olennaisilta osin lainsäädännön vaatimuksia. Julkista taloutta koskevat tavoitteet on asetettu velvoitteiden mukaisesti, mutta niitä ei tämän hetkisten ennusteiden perusteella tulla saavuttamaan ilman lisätoimia. Hallitus ei syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa esittänyt täsmällisiä keinoja, joilla kehitys saataisiin käännettyä tavoitteiden mukaiseksi.

Vaikka finanssipolitiikka vuodelle 2020 on VTV:n arvion mukaan elvyttävää, vaalikauden alun finanssipolitiikka ei näytä selkeästi suhdanteita vahvistavalta eikä suhdanteita heikentävältä. Tämä

¹ Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa, Tarkastuskertomus 17/2019.
<https://www.vtv.fi/julkaisut/keskipitkan-aikavälin-kehitysarviot-julkisen-talouden-suunnittelussa/#4e37dbf8>

johtuu siitä, että talouden ei odoteta olevan vuonna 2020 selvästi korkea- eikä matalasuhdanteessa valtiovarainministeriön tuotantokuiluarvioiden sekä VTV:n laatiman suhdannetilannetta kuvaavan yhdistelmäindikaattorin perusteella. Hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman mukainen tarkastelu vuonna 2020 työllisyystoimien etenemisestä sekä pysyvien menolisäysten ja kertaluonteisen investointiohjelman loppuosan toteuttamisesta on asianmukainen, koska se antaa mahdollisuuden finanssipolitiikan mitoituksen ajantasaiseen säätämiseen vaalikauden aikana, myös suhdannetilanne huomioiden. Lisäksi valtion menokehysääntöön tuotu nk. poikkeusolojen mekanismi on perusteltu ratkaisu vakavaan taantumaaan varautumiseksi, ja tarkastusviraston arvion mukaan se ei vaaranna menokehysjärjestelmän uskottavuutta.

Riski vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan raja-arvojen rikkomisesta vuonna 2020

Tämänhetkisen arvion mukaan on olemassa riski siitä, että Suomi ei noudata EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa vuonna 2020. Tilanteeseen vaikuttaa osaltaan kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman alkaminen vuonna 2020 sekä se, että hallituskaudelle päätetyt pysyvät menolisäykset ovat etupainotteisia verrattuna verotulojen lisäyksiin, jotka puolestaan parantavat rakenteellista jäämää. Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän sekä menojen kehitystä koskeviin vaatimuksiin saattaa olla syntymässä säännösten kannalta olennainen merkittävä poikkeama.

Rakenteellisen jäämän osalta merkittävän poikkeaman raja-arvon ylitys on tämänhetkisten tietojen valossa kuitenkin pieni. Arvioihin sisältyvästä epävarmuudesta huolimatta tarkastusvirasto kehottaa valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin merkittävästä poikkeamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan velvoitteista.

Työllisyyden parantaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen olennaisia julkisen talouden kestävyysparantamiseksi

Hallitusohjelman tavoitteista työllisyyden sekä julkisen palveluntuotannon tuottavuuden parantuminen vahvistaisivat julkisen talouden kestävyttä. Hallitus tavoittelee työllisyystoimillaan 60 000 lisätyöllisen saavuttamista. Pohjoismaiseen vertailuun perustuvien työllisyyspotentiaalien perusteella arvioituna tavoitteen saavuttaminen on mahdollista, mikäli toimenpiteiden valmistelussa ja toteutuksessa edetään määrätietoisesti. Kun otetaan huomioon työllisyyspotentiaalien erot eri väestöryhmissä, kohdennetut reformit ovat todennäköisesti vaikuttavin tapa edetä kohti työllisyystavoitetta.

Hallitusohjelma sisältää hyviä lähtökohtia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun. Järjestämisvastuun siirtäminen nykyistä selkeästi suuremmille väestöpohjille tukee palveluiden tuotannon taloudellisuutta että vaikuttavuutta. Vaikka kustannushyödyt toteutuvat vain hitaasti eivätkä ole automaattisia, suuremmat järjestäjäyksiköt tarjoavat kuitenkin paremmat lähtökohdat taloudellisten hyötyjen saavuttamiseen muun muassa tuotannon mittakaavaetujen ja suurempien hankintojen muodossa sekä tuottavuutta parantavien (esimerkiksi digitaalisuutta tai johtamisjärjestelmiä koskevien) uudistusten nopeamman käyttöönoton kautta. Uudistuksen valmistelun edetessä olisi todennäköisesti tarpeellista asettaa kvantitatiivisia taloudellisia tavoitteita uudistukselle. Olisi hyödyllistä, että taloudelliset tavoitteet perustuisivat tunnistettuihin tehostamispotentiaaleihin. Taloudellisia tavoitteita asettaessa on myös tärkeää huomioida sellaiset toimet, jotka lähtökohtaisesti nostavat kustannuksia, kuten palvelujen saatavuuden tai laadun parantaminen. Mikäli näin ei tehdä, taloudelliset tavoitteet eivät muodostu realistisiksi.

Valtiontakaukset muodostavat riskin julkiseen talouteen

Julkisen talouden kestävyyttä arvioitaessa on tarpeellista huomioida tiedossa olevien menopaineiden lisäksi ehdolliset vastuut, joista aiheutuvien menojen toteutuminen suuressa mittakaavassa on epätodennäköistä, mutta silti mahdollista. Erityisesti julkisen sektorin takausten sisältämien riskien huomioiminen päätöksentekotilanteissa on tärkeää. Valtiontakausten määrä Suomessa on kasvanut voimakkaasti 15 vuoden aikana nopeasti, minkä taustalla on erityisesti vientitakausten ja asuntolainatakausten voimakas kasvu. Finanssipolitiikan ohjausmekanismit eivät rajoita takausten kasvua. Takausvaltuuksien kasvattaminen edellyttää hallituksen esitystä ja eduskunnan päätöstä, mutta käytännössä tämä ei ole estänyt vastuiden nopeaa kasvua.

Hallitusohjelman mukaan hallituskaudella varmistetaan Finnveran valtuuksien riittävyys ottaen huomioon riskien hallinnan tarpeet. Riskienhallinnassa tulisi ottaa huomioon sekä valtuuskorotuksen sisältämien vastuiden riskisyys että valtion riskinkantokyky kokonaisuutena, kun kaikki olemassa olevat vastuut otetaan huomioon². Olisi tärkeää varmistua siitä, että, valtiontakausten aiheuttama riski ei nousisi liian korkeaksi suhteessa takausten tuomiin hyötyihin. Hallituksen antama viimeisin Finnveran takausvaltuuksien korotusta koskenut esitys hyväksyttiin eduskunnassa joulukuussa 2019. Hallituksen esityksiin sisältyvien riskiarvioiden kattavuutta olisi tarpeen edelleen parantaa, jotta esityksiin sisältyisi mahdollisimman kattava kuva siitä, kuinka suuria menoja vastuista voi seurata.

Lisätiedot:

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

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi, 050 395 2290

² Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2018: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. <https://www.vtv.fi/julkaisut/julkisyhteisöjen-ehdolliset-vastuut/#4e37dbf8>