



Raporttiluonnoksesta annetut lausunnot

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019 312/56/2019

Valtiovarainministeriö, 22.11.2019.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 22.11.2019.


Lausunto

22.11.2019

VN/12394/2019

VN/12394/2019-VM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto
 Matti Okko
 johtaja, Kestävä julkinen talous
 PL 1119
 00101 Helsinki
 finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi
 Lausuntopyyntö 8.11.2019 Dnro 312/56/2019

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavan erilliskertomuksen luonnokseen: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) luonnokseen eduskunnalle annettavasta erilliskertomuksesta ”Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019” (Dnro: 312/56/2019). VTV on arvioinut erilliskertomuksessa hallituksen talous- ja finanssipolitiikan tavoitteita vaalikaudella 2019–2023, EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ja kehysäännön noudattamista sekä julkisen talouden suunnitelmaa ja sen pohjana olevia VM:n ennusteita.

VTV arvioi julkisen talouden suunnitelman täyttävän olennaisilta osin lainsäädännön vaatimukset. Lisäksi VTV toteaa, että julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite on asetettu finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti ja että VM:n ennustetoiminta on järjestetty finanssipoliittisen lain edellyttämällä tavalla. VTV:n arvion mukaan finanssipoliittista lakia on näin ollen noudatettu.

VTV toteaa raportissaan, että julkisen talouden suunnitelmassa julkiselle taloudelle asetettuja tavoitteita ei tulla saavuttamaan ilman lisätoimia. Myös työllisyysasteelle asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää työllisyyttä vahvistavien toimenpiteiden määrätietoista valmistelua ja toteutusta. VM:n kansantalousosaston riippumattoman ennusteen perusteella VTV:n arvio on perusteltu. Yksilöityjen toimenpiteiden valmistelu on käynnissä ja hallituksen tarkoituksena on päättää niistä hallitusohjelmassa raamitetun aikataulun mukaisesti. Hallitus on myös sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi hallitusohjelmassa julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

VTV:n ennakollisen arvion mukaan on lisäksi olemassa riski, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osaan on syntymässä merkittävä poikkeama vuonna 2020. Tämä vastaa syksyn 2020 vakausohjelmassa ja alustavassa talousarviosuunnitelmassa esitettyä arviota.

VTV arvioi myös valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutoksella asetetun kuntatalouden menorajoitetta todeten, että kokonaisuutena menorajoitteen taso ei vie kuntataloutta lähemmäs sille asetettua rahoitusasematavoitetta, mutta ei myöskään vaikeuta tavoitteen saavuttamista. Tämä johtuu siitä, että kuntatalouden menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden ja niitä vastaavien valtionapujen yhteisvaikutus kuntatalouteen on lähes neutraali. VM yhtyy tähän arvioon, mutta toteaa lisäksi, että menorajoitteen toimivuuden kannalta on tärkeää, että kuntien uusien tehtävien ja velvoitteiden kustannukset on arvioitu lähtökohtaisesti oikeansuuruisiksi.

VTV kiinnittää huomiota valtiontakausten muodostamaan riskiin julkiselle taloudelle, sillä julkisen sektorin takausten määrä suhteessa BKT:hen on Suomessa noussut EU:n kärkeen ja valtiontakausten määrä on jatkanut nopeaa kasvuaan. Lisäksi finanssipolitiikan ohjausmekanismit

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

valtiovarainministerio@vm.fi

eivät rajoita ehdollisten vastuiden kasvua. VTV suosittaa, että valtiontakausten määrälle tai niiden aiheuttamalle riskille tulisi asettaa katto, sillä on olemassa riski, että takaukset kasvavat yli valtion riskinkantokyvyn. VM jakaa VTV:n huolen viime vuosina voimakkaasti kasvaneista valtion vastuista. ”Riskikattoa” koskevaan ehdotukseen liittyy kuitenkin käytännön haasteita. Vastuut olisi hyvä mitoittaa valtion riskinkantokyvyn mukaan, mutta yksiselitteinen vastuuraja on etukäteen vaikeasti määriteltävissä. Takausvastuu on kuitenkin luottoriskin näkökulmasta rinnastettava suoraan lainoitukseen, minkä vuoksi takauspäätöksiin liittyviä päätöksentekomenettelyitä ja riskienhallintaa tulee valtiotasolla edelleen kehittää. Merkittävien takausvastuita koskevien valtuuskorotusten ja takauspäätöksien yhteydessä on valtiotasolla tarpeen arvioida lisävastuiden määrää ja riskillisyyttä suhteessa valtiontalouden kantokykyyn. Tämä edellyttää myös päätöksentekijöille annettavan tietopohjan ja riskianalyysien kehittämistä edelleen.

Talouspolitiikan koordinaattori

Markus Sovala

Julkisen talouden yksikön päällikkö

Marja Paavonen

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi



Kirje

22.11.2019

VN/12394/2019
VN/12394/2019-TEM-6

Finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi
johtaja Matti Okko
mika.sainio@vtv.fi

**TEM; Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomusluonnokseen**

**Kommentit luonnokseen valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen eduskunnalle:
Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019 VN/12394/2019**

TEM pitää tärkeänä yritystukijärjestelmän kehittämistä uudistumista, tuottavuutta ja talouskasvua edistävään suuntaan. Toimenpiteiden ja tukiohjelmien vaikuttavuuden arviointi on tärkeää päätöksenteon pohjaksi. Ministeriössä valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä, jonka tavoitteena on koota yritystukitietovaranto. Keväällä 2019 toimintansa on aloittanut riippumaton asiantuntijaelin yritystukien tutkimusjaosto, jonka tehtävänä on muun muassa tuottaa riippumaton arvio yritystukijärjestelmän kehityksestä. Myös yritystukien sidosryhmäjaosto on käynnistänyt toimintansa tavoitteena mm. lisätä yritystukiin liittyvää keskustelua.

TEM toteaa, että s. 9 Veroperustemuutosten joukossa on parafiinisen dieselin verotuen poistaminen, joka vastaa hallitusohjelmassa sovittua yritystukien leikkausta.

Hallitusohjelman mukaan yritystukia leikataan 100 M€. Lisäksi hallitusohjelma sisältää yritystukikirjauksia koskien muun muassa energiaa ja fossiilisia polttoaineita. Valtiosihteereistä koostunut yritystukityöryhmä pohti syksyllä 2019 yritystukien 100 M€:n leikkausta. Se esitti parafiinisen dieselöljyn verotuen lakkauttamista asteittain. Budjettiriihessä sovittiin työryhmän esityksen pohjalta, että ensimmäisessä vaiheessa yritystukien leikkaus toteutetaan alentamalla parafiinisen dieselöljyn veronalennusta 120 miljoonalla eurolla. Työryhmä esitti myös, että seuraaviin tukiin puuttumista tulee vakavasti harkita myöhemmin vaalikaudella: viihdemerenkulun tuet, pienpanimoiden verohuojennus, maatalouden energiaveron palautus, turpeen verotuki, matkailuautojen verotuki, eläinlääkintä- ja ruumisautojen verotuki, työnantajan koulutusvähennys, listaamattomien yhtiöiden osinkoveronpalautus ja yrittäjävähennys.

Työryhmä esitti myös yleisiä huomioita liittyen

- teollisuuden energiaverouudistukseen, jossa teollisuuden energiaveroleikkuri poistettaisiin ja vastineeksi alennettaisiin teollisuuden sähköveroa (veroluokka II). Työryhmä ehdotti, että se tulisi poistaa kerralla vuoden 2021 alusta.
- päästökauppakompensaation poistamiseen, jonka vastineeseen alennetaan teollisuuden sähköveroa (veroluokka II).
- dieselöljyn ja moottoribensiinin verojen kaventamiseen ja niiden arvioimiseen energiaverotuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä ilmastönäkökohdat huomioiden.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

www.tem.fi

- työkoneissa käytetyn polttoöljyn verotukseen, jota tulee tarkastella lämmityspolttoaineiden veron korotuksen ja energiaverotuksen korotuksen yhteydessä.
- irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen ja sen uudistamista siirtymällä kirjanpidon mukaisiin poistoihin.
- elokuvatuottajien tuotannon verovapauden poistoon ja sen siirtämiseen suoran tuen puolelle.

Työryhmän mukaan yritystukien osalta jatkotyössä tulisi tavoitella ympäristö- ja ilmastovaikutukseltaan haitallisten tukien (kohdistuu fossiilisiin polttoaineisiin ja energiaverotuksiin) merkittävää leikkausta. Jatkotyön perusteella päätökset olisi tarkoitus tehdä syksyllä 2020 ottaen huomioon myös vaikutukset työllisyyden, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja aluetalouden näkökulmasta. Työryhmä esitti päästökauppakompensaation osalta erilaisia vaihtoehtoja sen jatkoon liittyen. Sen osalta tehdään päätös myöhemmin.

Verotuet kaventavat veropohjaa ja usein monimutkaistavat verojärjestelmää (s. 20)

TEM toteaa, että lisäksi taloudelliseen toimintaan kohdennetut verotuet voivat vääristää kilpailua toimialan sisällä tai toimialojen välillä, mikä lisää talouden tehottomuutta. Myös taloudelliseen toimintaan kohdennettuja verotukia tulisi perustella markkinapuutteen korjaamisella tai poistamisella. Lisäksi pyydetään kiinnittämään huomiota siihen, että verotukien määrät ovat laskennallisia ja ne perustuvat arvioon.

Valtion takauksia koskien (s. 14-15) ministeriö toteaa, että jakson kolmannen kappaleen uudelleenmuotoilu olisi hyvä harkita mahdollisen epätasaisen kuvan välttämiseksi: "Valtiontakausten määrälle tai niiden aiheuttamalle riskille tulisi asettaa katto, sillä on olemassa riski, että Tämän takia olisi tärkeää arvioida sitä, kuinka suuri osa talouden kapasiteetista on perusteltua sitoa tuotantotoimintaan, jonka olemassaolo nojautuu valtion tukiin."

Tässä yhteydessä valtiontakauksille (vienninrahoitusvaltuuksille) asetettava riskikatto on epämääräisesti sanottu, koska asian voi ymmärtää hyvin monella eri tavalla.

Valtion erityisrahoituksen kysyntään vaikuttavat toimintaympäristön muutokset, kuten esimerkiksi pankkisääntelyn kiristyminen sekä rahoitusmarkkinoiden kehitys. Vienninrahoitusvaltuuksien tarvittava määrä on lähtökohtaisesti sidoksissa Suomen viennin rakenteeseen, ja se saavuttanee ns. luonnollisen tasapainotilan, kun ko. tuotantokapasiteetti/toiminta on optimikäytössä. Vienninrahoitusvastuiden määrä ei siis voi kasvaa rajattomasti. Vientitakuiden ja Finnveran varainhankintaan kohdistuvan valtion takauksen enimmäismäärä säädetään ao. laeissa. Valtuuksien enimmäismäärän kehitystä ja mahdollista korotustarvetta seurataan ja arvioidaan jatkossakin ministeriössä systemaattisesti osana valtion erityisrahoitusyhtiön toiminnan kehittämistä.

Kappaleen viimeistä virkettä voisi muokata esimerkiksi toteamalla ... "tuotantotoimintaan, jonka olemassaolo nojautuu valtion tukiin" asemesta vaikkapa ... "tuotantotoimintaan, jonka olemassaolo nojautuu niin Suomessa kuin muissa maissa julkiseen vienninrahoitusjärjestelmään". Tekstin nykyiseen muotoiluun liittyy jossain määrin terminologista tulkintaa. Vientitakuutoiminnan tulee olla sääntelyn mukaan itsekannattavaa ja takuista peritään takuumaksu. Vientitakuujärjestelmä on ollut kumulatiivisesti itsekannattava. Kiinteäkorkoisiin ns. CIRR-vientiluottoihin ja korontasaukseen voi liittyä valtion näkökulmasta joko korkotuki- tai korkohyvityselementti riippuen korkotason kehityksestä ja lukitusta kiinteästä CIRR-korosta. Todettakoon, että järjestelmän olemassaoloaikana se on tuottanut kumulatiivisesti noin 85 milj. euroa valtiolle.

Lisäksi TEM toteaa, että vienninrahoitusvaltuuksien korotusta koskeva hallituksen esitys (HE 79/2019 vp) on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä.

Kysymys asuntolainatakausten voimakkaasta kasvusta jää käytännössä kokonaan käsittelemättä jaksossa.

Kohdassa 1.4 (s.16-) käsitellään työllisyyspotentiaalia ikäryhmittäin verrattuna Ruotsin ja Norjan keskiarvoon tai Skandinavian keskiarvoon. Tarkastelun perusteella voidaan erottaa ryhmät, joissa on suurin työllisyyspotentiaali. Analyysi on oikein suoritettu, vaikka tietopohja ei olekaan kaikilta osin aivan tuore ja tarkastelu on toteutettu vain ikäryhmä ja sukupuoli huomioon ottaen. Työllisyyspotentiaalain kytkeminen joko ns. yleisvaikutteisiin tai kohdennettuihin uudistuksiin ei

kuitenkaan ole yksiselitteistä. Kuten raporttiluonnoksessakin todetaan: ...”sellaisia uudistuksia, jotka eivät kohdistu mihinkään ikäryhmään erityisesti, voidaan pitää perusteltuina. Kun otetaan huomioon työllisyyspotentiaalin erot eri ikä- ja sukupuoliryhmissä, kohdistetut reformit ovat kuitenkin todennäköisin tapa saavuttaa työllisyystavoite ilman liian korkeita kustannuksia”. Ikääntyneiden osalta raporttiluonnoksessa esitetään, että on tarkasteltava kokonaisuudessaan kannustin- ja tukijärjestelmiä, koulutus- ja työnhakuneuvontaa sekä aktiivista työvoimapolitiikkaa. Raporttiluonnoksen kannanotto kaipaisi selkeyttämistä. Verotuksen ja etuuksien muutokset voivat aiheuttaa erilaisia kannustinvaikutuksia, käyttäytymisvaikutuksia ja sitä kautta työllisyysvaikutuksia eri ryhmissä. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimet ovat puolestaan valikoivia. Verotuksen ja etuuksien muutosten kohdistaminen kovin yksityiskohtaisesti sinne, missä työllisyysvaikutuksia todennäköisesti saadaan aikaan, on vaikeampaa kuin työvoimapolitiikassa, jonka toimeenpanossa toteutetaan yksilökohtaista valikoivuutta. Eri politiikkatoimien luonne on siis erilainen ja niiden huolellinen kohdentaminen tiettyyn kohderyhmään vaatii harkintaa.

Johtaja

Antti Joensuu

Tarkastusneuvos

Juha Pekka Niemi

Liitteet

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi

Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen
Mia Jacobsson