Valtiovarainministeriö
Kansantalousosasto
Budjettiosasto

Asiantuntijalausunto

8.3.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asia: K 21/2020 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) eduskunnalle annettuun erilliskertomukseen ”Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020”. VTV on arvioinut erilliskertomuksessa pääministeri Marinin hallituksen talous- ja finanssipoliittisia päätöksiä, finanssipoliittisen lainsäädännön ja kehyssäännön noudattamista sekä julkisen talouden suunnitelman 2021-2024 pohjana olevia VM:n ennusteita. Tässä asiantuntijalausunnossa VM keskittyy erityisesti kommentoimaan VTV:n raporttia julkisen talouden ohjauksen, julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden ja työllisyystoimien näkökulmasta.

1 Valtion kehysmenettely ja julkisen talouden ohjaus

VTV arvioi, että hallituksen päätös luopua menokehyksen noudattamisesta vuodeksi 2020 oli perusteltu ratkaisu poikkeuksellisessa tilanteessa. Lisäksi VTV kirjoittaa: ”Hallituksen päätöksen muotoilusta saattoi kuitenkin jäädä vaikutelma siitä, että menokehyksestä luopuminen seuraisi suoraan valmiuslain käyttöönotosta.” VM toteaa, että tarkoituksena ei ole ollut antaa vaikutelmaa, että menokehyksestä luopuminen seuraisi suoraan valmiuslain käyttöönotosta. Tarkoituksena oli sanoa (vuoden 2020 ensimmäisen lisätalousarvioesityksen yleisperusteluissa) hallituksen arvioineen, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toteamat poikkeusolot muodostivat vuonna 2020 siinä määrin poikkeuksellisen tilanteen, että kehyksen noudattaminen ei vuoden 2020 osalta ollut perusteltua.

VM jakaa VTV:n näkemyksen siitä, että onnistunut paluu kehyssäännön noudattamiseen vuodesta 2021 eteenpäin on tärkeää, jotta kehyssäännön uskottavuus menojen kasvun rajoittajana ja sen takaava poliittinen sitoutuminen säilyvät. VM myös yhtyy VTV:n näkemykseen siitä, että normaalin laajuiseen julkisen talouden suunnitteluun ja tavoitteenasetteluun on syytä palata mahdollisimman pikaisesti.

VM on samaa mieltä VTV:n kanssa siitä, että kehyssäännön uskottavuus voi kärsiä tilanteessa, jossa säännöstöä muutetaan kesken hallituskauden poliittisella päätöksellä ja sen ulkopuolelle lisätään ennakoimattomia menoja hallituskauden aikana. Tämä ei ole tavoiteltava tilanne. Toisaalta on huomattava, että tarkasti rajattujen ja perusteltujen menokokonaisuuksien määräaikainen luokittelu kehyksen ulkopuolelle voi olla valtiontalouden kannalta parempi ratkaisu, mikäli vaihtoehtona on se, että kehysrajoitetta ei olisi ollenkaan. Myös VTV toteaa, että vuoden 2021 poikkeusten määrän ja mittakaavan takia paluu vaalikauden kehykseen ei vaikuta täysin onnistuneelta, mutta yleisesti ottaen kehysmenettelyyn palaaminen rajoittaa menojen kasvua paremmin kuin jos kehystä ei ole lainkaan.

2 Julkisen talouden kestävyys

VTV:n raportti käsittelee julkisen velan suhdetta bruttokansantuotteeseen ja toteaa, että matalat korot tukevat velkakestävyyttä. Raportissa todetaan myös, että julkisen velan BKT-suhteen voimakaskaan kasvu ei automaattisesti merkitse, että velan taso nousisi kestämättömäksi, mikäli korkotaso pysyy matalana. On totta, että alhaisemmat korkomenot suhteessa talouden kokoon tekevät kasvaneen velkataakan siedettävämmäksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä muistuttaa yhdestä VM:n Kestävyysraportin (VM 2020:59) päätuloksesta, jonka mukaan alhainen korkotaso ei yksin riitä kompensoimaan valtion ja kuntien suurten alijäämien vaikutuksia velkasuhteen kasvuun. Julkisen velkaan liittyvistä riskeistä raportti kiinnittää huomiota lisääntyneisiin valtion antamiin takauksiin ja muihin vastuisiin. Lisäksi osana julkisen talouden kokonaiskuvaa on olennaista myös huomioida matalien korkojen vaikutus työeläkejärjestelmän rahoitustasapainoon.

VM yhtyy VTV:n näkemykseen siitä, että velkasuhteen nousu lisää julkiseen talouteen kohdistuvia riskejä. Kuten raportti toteaa, korkeampi velkataso altistaa koron muutoksille, ja velan kasvaessa korkotason mahdollinen nousu kasvattaa nopeammin velanhoidon kustannuksia. Tavoite julkisyhteisöjen velkasuhteen vakauttamisesta on siten perusteltu, koska julkisen talouden hoidon ei tule perustua oletukseen pysyvästi matalasta korkotasosta. VM katsoo lisäksi, että velkasuhteen saattaminen laskevalle uralle takaa julkisen talouden liikkumavaran myös tulevissa kriiseissä.

Julkisen talouden kestävyyden vahvistaminen on pitkän aikavälin haaste, ja tässä työssä keskeisiä työvälineitä ovat hallituksen kestävyystiekartta ja julkisen talouden suunnitelmat tulevina vuosina. VM:n yhtyy raportin näkemykseen siitä, että kestävyystiekarttaa tulee vielä täydentää. Tätä työtä tehdään parhaillaan kevään 2021 kehysriiheen tähtäävissä valmisteluissa. VTV:n mukaan kestävyystiekartassa tulisi esittää herkkyystarkasteluja eri velkaskenaarioista ja määritellä etukäteen toimintatavat sellaisia tilanteita varten, joissa tarvittavan sopeutuksen määrä muuttuu. VM katsoo, että erityisesti pitkän aikavälin tavoitteiden osalta sitoutumisella tietyn mittaluokan toimenpidekokonaisuuteen on etunsa verrattuna tilanteeseen, jossa tavoitteet muuttuvat alinomaa ennusteiden päivittyessä. Selkeät pitkän aikavälin tavoitteet loisivat talouden toimijoille ennustettavuutta ja vähentäisivät epävarmuutta.

3 Työllisyyttä vahvistavat toimet

Kuten VTV:n raportissa mainitaan, hallitus tavoittelee työllisten lukumäärän ja työllisyysasteen nostamista. Syksyn 2020 budjettiriihen yhteydessä hallituksen työllisyystavoitetta päivitettiin siten, että tekee toimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 80 000 lisätyöllistä ja vahvistaa julkista taloutta.

Valtiontalouden tarkastusviraston nostama huomio työllisyystavoitteen yhteydestä julkisen talouden vahvistamiseen on tärkeä. Työllisyyden kasvu on hallitusohjelmassa mainittu merkittävimmäksi yksittäiseksi lisätulonlähteeksi samalla kun syksyn budjettiriihen yhteydessä linjatussa kestävyystiekartassa työllisten lisääntymisellä on merkittävä osa julkisen talouden vahvistamisessa. Näistä syistä työllisyystoimia on tärkeää tarkastella myös julkisen talouden näkökulmasta. VTV:n raportin tapa tarkastella työllisyystavoitetta vain kestävyystiekartan osana on kuitenkin samalla suppea näkökulma hallituksen työllisyystavoitteiseen. Työllisyyden nostaminen on kestävyystiekarttaa laajempi tavoite.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tässä vaiheessa on vielä liian aikaista arvioida työllisyystoimien kokonaisvaikutuksia julkiseen talouteen. Raportissa esitetyt VTV:n laskelmat ovatkin potentiaalisia vaikutuksia toimista, joista monen valmistelu on vielä kesken. Lopulliset arviot työllisyysvaikutuksista annetaan hallituksen esitysten yhteydessä. VTV:n raportin julkaisun jälkeen on julkaistu joulukuussa 2020 hallituksen linjauksia toimista yli 55-vuotiaiden työllisyyden ja työmarkkina-aseman parantamiseksi. Näiden linjausten yhteydessä julkaistiin myös valtiovarainministeriön alustavia arvioita kyseisten toimien vaikutuksista työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Nämäkin arviot tarkentuvat jatkovalmistelussa.

Neuvotteleva virkamies	Samuli Pietiläinen
Neuvotteleva virkamies	Niina Suutarinen
Johtava erityisasiantuntija	Olli Kärkkäinen