Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 3.3.2021

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

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

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta asiantuntijan arvioita Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) raportista ja siinä esitetyistä suosituksista. Ovatko tarkastusviraston näkemykset perusteltuja?

Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2020

Tarkastusviraston ja finanssipolitiikan raportin roolia sääntöjen noudattamisen valvojana selkeyttäisi, jos finanssipolitiikan valvonnan raportin sisällössä pitäydyttäisiin tarkastusvirastolle annettujen tehtävien rajoissa. Raportissa yleisen talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan arviointi saavat suuren osuuden, mikä on pois tarkemmasta julkista taloutta ohjaavan lainsäädännön ja siihen perustuvien tunnuslukujen ja tavoitteiden käsittelystä sekä tarkastuksiin ja valvonnan tuloksiin perustuvien havaintojen esittelystä.

VTV:n finanssipolitiikan valvonta perustuu lakiin valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000), finanssipoliittiseen lakiin (869/2012) sekä asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014; 601/2017).

Finanssipoliittinen laki määrää tarkastusviraston valvomaan EU:n finanssipoliittisia sääntöjä sekä lain nojalla annettujen säädösten, ml. asetus julkisen talouden suunnitelmasta, noudattamista. Lisäksi asetus julkisen talouden suunnitelmasta määrää, että valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon tarkastusviraston tekemät johtopäätökset.

Tarkastusviraston raportti jakautuu neljään osaan. Ensimmäisessä osiossa tarkastellaan hallituksen talouspoliittisia päätöksiä vuonna 2020, toisessa osiossa käsitellään julkisen velan kehitysnäkymiä ja hallituksen asiasta lausumia tavoitteita. Kolmannessa osassa arvioidaan työllisyyspolitiikan tavoitteiden asettamista ja tehtyjen toimenpideluonnosten fiskaalisia vaikutuksia. Raportin viimeisessä osassa käsitellään talousennusteiden laatimisen haasteita epävarmassa pandemiatilanteessa.

Raportin ensimmäinen osio keskittyy arvioimaan hallituksen talouspolitiikkaa ja vuoden 2020 aikana tehtyjä lisätalousarvioita I-VII. Tämän lisäksi käydään läpi valtion menokehysmenettelyä ja hallituksen päätöstä luopua menettelystä vuoden 2020 osalta. Osion lopussa keskustellaan julkiselle taloudelle asetetuista lakisääteisistä tavoitteista. Osion ensimmäinen keskeinen huomio on että *'Hallituksen toimet koronakriisin johdosta ovat olleet oikeansuuntaisia ajoitukseltaan ja mittakaavaltaan. Koronakriisin vaikutuksia tulisi jatkossakin lieventää aktiivisella finanssipolitiikalla.'* Myös Talouspolitiikan arviointineuvosto on päätynyt vuosiraportissaan samaan näkemykseen. Tarkastusvirasto käy läpi yksityiskohtaisesti vuoden aikana tehtyjä menopäätöksiä ja kuvailee työttömyyskehitystä vuoden 2020 aikana. Jotta toteutettu menoelvytys oli mahdollista, hallitus luopui

valtiontalouden kehysmenettelystä vuoden 2020 osalta. Tarkastusvirasto pitää päätöstä perusteltuna. Talouspolitiikan arviointineuvosto on esittänyt asiaan liittyviä varauksia. Kehysmenettelystä luopuminen johti tilanteeseen, jossa lisämenoja ei altistettu vastaavalle arvioinnille kuin tiukkojen kehysten vallitessa. Kehysmenettely on keskeinen osa suomalaista vastuullista taloudenpitoa, ja vuoden osalta voidaan arvioida sen puuttumisen johtavan helposti niin sanottuun alijäämäharhaan. Tarkastusviraston lailla, myös Talouspolitiikan arviointineuvosto pitää kehysjärjestelmään palaamista tärkeänä.

Ensimmäisen osion lopuksi tarkastusvirasto käy läpi finanssipolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä. Lyhyehkö alaluku on, yhdessä ennusteiden tarkastelun kanssa, raportin ainoa VTV:n finanssipolitiikan valvontatehtävän lakisääteisiin tehtäviin liittyvä osio. Osiosta puuttuvat esimerkiksi säännöstön tarkempi kuvaus, säännöstön kannalta keskeisten indikaattorien kehityksen arviointi ja kuvas säännöstöön liittyvistä joustavuuselementeistä, joilla on taantuma-aikoina suuri merkitys. Suomen julkisen talouden pitoa ohjaava lainsäädäntö perustuu finanssipoliittiseen lakiin ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen, jotka panevat Suomessa toimeen jäsenvaltioiden välisen finanssipoliittisen sopimuksen ja EU:n neuvoston antaman budjettikehysdirektiivin. VTV ja sen finanssipolitiikan valvontatoiminta valvovat lainsäädännön noudattamista ja tekee siihen liittyvän tulkinnan. Olisi ensisijaisen tärkeää, että Eduskunnalle annettava erilliskertomus kävisi säännöstön, sen termistön ja siihen liittyvät ilmiöt sekä säännöstön ajankohtaisen tulkinnan yksityiskohtaisesti läpi. Erityisen haastavaksi tilanteen tekee se, että EU-komissio antoi 20.3.2020 tiedonannon yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotosta, minkä myötä jäsenvaltioille sallitaan poikkeamat julkista taloutta koskevista EU-säännöksistä. Viimeisimpien tietojen mukaan poikkeuslausekkeen voimassaoloa jatketaan vuonna 2021 ja mahdollisesti myös tulevina vuosina. Nykyisessä muodossaan raportti ei anna tukea säännöstön liittyvään keskusteluun ja menneen talouskehityksen arviointiin, eikä anna kuvaa siitä onko julkisen talouden ennustettu kehitys säännösten mukaista. Vaikka säännöstöstä poikettaisiin väliaikaisesti, olisi varsin suotavaa, että valvova viranomainen antaisi arvion säännöstön mukaisten indikaattoreiden kehityksestä ja näihin arvioihin liittyvästä epävarmuudesta. Lisäksi VTV toteaa raportissaan, että poikkeusolojen vallitessa annetusta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021–2024 puuttui suuri osa siitä tietosisällöstä, josta säädetään julkisen taloudensuunnitelmasta annetussa asetuksessa. Raportti ei anna kattavaa kuvaa puuttuneesta sisällöstä ja sen merkityksestä, eikä pyri korjaamaan syntynyttä tietopuutetta.

Raportin toisessa osiossa käsitellään julkisen velan ennustettua kasvua ja arvioidaan hallituksen tiekarttaa julkisen talouden vakauttamiseksi. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että velan kasvu pyritään pysäyttämään ja velka-aste vakautetaan. VTV kuitenkin toteaa, että ’*Nykyisessä epävarmassa tilanteessa on myöskin perusteltua olla asettamatta julkisen velan BKT-suhteelle varsinaista numeerista kattoa tai tavoitetta.’* Tämä on vahva tulkinta valvovalta viranomaiselta. Suomea, kuten muita EU-maita, sitoo EU:n perustamissopimus, jonka mukaan julkisyhteisöjen velan tulisi olla 60% suhteessa BKT:hen. On totta, julkisyhteisöjen velka-asteelle ei voida määrittää optimaalista tasoa. Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2020 raportissa havainnollistettiin em. raja-arvon saavuttamiseksi tarvittavien toimien mittavaa kokoluokkaa. EU-säännöstön mukaiset vaatimukset raja-arvon ylityttyä jää raportin perusteella epäselväksi. Todettakoon, että vaatimus ei ole tiukka, ylitystä tulisi pienentää vuosittain 1/20:lla. Julkista velkaa käsittelevä osio sisältää velanhallintaa, kestävyystiekarttaa, SOTE-uudistusta ja talouspoliittista keskustelua. Avoimeksi jää, missä määrin nämä liittyvät valvonnan lakisääteisiin tehtäviin tai VTV:n tehtäviin tarkastusvirastona.

Raportin kolmannessa osiossa käsitellään työllisyyspolitiikkaa. Sisältö perustuu osin hallituksen työllisyyspolitiikalleen asettamiin tavoitteisiin sekä tehtyihin ja valmistelussa oleviin työllisyystoimiin. Hallituksen työllisyystavoitteet ovat poliittisia tavoitteita, joilla ohjataan muuta politiikan tekoa. Osiossa VTV astuu ulos tarkastavan ja valvovan viranomaisen

roolistaan ja arvioi työllisyyspolitiikkaa. On toki olennaista, että päätöksenteon taustalla olevan tiedon valmisteluprosessia tarkkaillaan ulkopuolelta, mutta osiossa tehdyt havainnot eivät perustu viraston tekemiin tarkastuksiin. Lisäksi on jossain määrin ongelmallista, että tarkastusvirasto valvoo poliittisia tavoitteita ja päätöksiä lainsäädännön noudattamisen valvonnan sijaan.

Raportin neljännessä osiossa VTV arvioi vuoden 2021 talousarvion pohjana olevan talousennusteen luotettavuutta. Ennusteeseen liittyy huomattavaa epävarmuutta, jonka syitä raportissa käydään läpi. VTV katsoo, että valtiovarainministeriön laatimaa ennuste on realistinen ja ei poikkea merkittävästi muista talousennusteista. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä ovat vertailussa käytetyt muut talousennusteet ja kuinka suurta poikkeamaa ennusteiden välillä VTV pitää merkittävänä.

Raportissa esitetyt suositukset ja kannanotot

VTV:n raportissa on kaksi keskeistä finanssipolitiikkaa ohjaavaan säännöstöön perustuvaa suositusta:

'*On tärkeää, että finanssipolitiikan vakiintuneista menettelyistä, kuten valtiontalouden menokehyksestä, pidetään kiinni mahdollisimman laajasti.*'

'*Tulevaisuudessa finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös nykyisenkaltaisia poikkeustilanteita varten.*'

Talouspolitiikan arviointineuvosto vuoden 2020 raportissaan esittänyt vastaavat suositukset.

Lisäksi raportissa on suosituksia, jotka ovat yhteneviä Talouspolitiikan arviointineuvoston esittämien kantojen kanssa, mutta jotka koskevat yleistä talouspolitiikkaa ja ovat luonteeltaan epäselviä suhteessa VTV:n valvonta- ja tarkastustehtäviin. Näitä ovat:

'*Hallituksen toimet koronakriisin hoitamiseksi ovat olleet oikeansuuntaisia ajoitukseltaan ja mittakaavaltaan. Koronakriisin vaikutuksia tulisi jatkossakin lieventää aktiivisella finanssipolitiikalla.*'

'*Hallituksen vuonna 2020 käyttöön ottama kestävyystiekartta tarjoaa lähtökohtia julkisen talouden vakauttamiselle ja pitkän aikavälin kestävyyden parantamiselle. Tiekarttaa tulee kuitenkin tarkentaa.*'

Talouspolitiikan arviointineuvoston arvio hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta

Talouspolitiikan arviointineuvoston arvion mukaan hallituksen toiminta kriisin aikana oli pääasiallisesti riittävää ja oikea-aikaista. Hyvinvointivaltion tarjoamat automaattiset vakauttajat auttoivat työntekijöitä ja kotitalouksia, ja vaikka yritysten tukemiseksi tehdyt toimet eivät aluksi olleet riittävän hyvin kohdennettuja, on ne nyt hoidettu paremmin suunnitellun järjestelmän kautta. Kun nykyinen kriisi on ohi, väliaikaiset toimenpiteet tulisi lopettaa.

Finanssipolitiikka tukee kokonaiskysyntää vuonna 2021. Valtion menot kas-vavat vuonna 2021 verrattuna lokakuussa 2019 julkaistuun julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2020–2023. Kasvun taustalla ovat kehysjärjestelmään liittyvät joustot, määrärahojen siirto vuodelta 2020, tulevaisuusinvestointeihin liittyvien varausten täysimääräinen käyttö ja osittainen aikaistaminen vuodelta 2022 sekä koronapandemiaan suoraan liittyvät lisämenot. Finanssi-politiikan linja vuodelle 2021 on tarkoituksenmukainen ja auttaa taloutta toipumaan kriisistä. On syytä huomata, että vaikka kertyvän velan nykyinen alhainen korko tekee alijäämärahoituksesta houkuttelevaa, velka on rahoitettava uudelleen erääntymispäivänä silloisella korkotasolla.

Suomen julkisyhteisöjen rahoitusasema on ollut negatiivinen vuodesta 2009 lähtien, mutta ylätason jäämäluku kätkee taakseen eri alasektoreiden erilaisen kehityksen. Ennen nykyistä kriisiä, valtion nettoluotonotto on ollut sopeutustoimien vuoksi hiljalleen laskussa, mutta sosiaaliturvarahastojen netto-luotonanto on pienentynyt eläkeläisten lisääntyvän määrän vuoksi. Kun julkisen talouden rahoitusasemasta poistetaan suhdannevaikutukset, tuloksena saatava rakenteellinen rahoitusasema osoittaa, että julkinen talous on ollut rakenteellisesti alijäämäinen yli vuosikymmenen ajan ja rakenteellisen rahoitusaseman ennustetaan pysyvän tulevina vuosina alle -2 prosentissa suhteessa BKT:hen.

Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen oli lähes 70 prosentissa vuonna 2020, ja sen kasvun ennustetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Arviointineuvosto ilmaisee huolensa velkasuhteen ennustetusta nopeasta kasvusta. Vuoden 2020 kehitys korosti julkisen talouden velkaantumiskyvyn tärkeyttä. Pitkän aikavälin ennusteissa velka-asteen ennustetaan kasvavan yli 20 prosenttiyksikköä seuraavien 15 vuoden aikana ilman muutoksia tulo- ja menopolitiikassa. Lisäksi Suomen julkisessa taloudessa on huomattava pitkän aikavälin kestävyysvaje, joka johtuu vallitsevasta julkisen talouden rakenteellisesta alijäämäisyydestä, työikäisen väestön osuuden pienenemisestä ja vanhuusväestön osuuden kasvusta.

Julkisen talouden vakauttamisen tarve vaikuttaa keskipitkän ja pitkän aikavälin näkökulmasta ilmeiseltä, ja Talouspolitiikan arviointineuvosto suosittelee järjestelyä, jossa tällaisesta sopeutus- ja vahvistamissuunnitelmasta keskusteltaisiin ja päätettäisiin parlamentaarisissa neuvotteluissa. Neuvotteluissa tehdyt päätökset toimisivat ankkurina paitsi nykyisille myös tuleville hallituksille. Tämä ankkuri auttaisi myös välttämään finanssipolitiikan poliittisia syklejä, joita voisi nousta, kun vakauttamistoimet alkavat vaikuttaa. Vastaavia järjestelyitä on käytössä esimerkiksi Ruotsissa, Saksassa ja Virossa.

Lisätietoja:

Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja, Jouko Vilmunen, p. 050 341 8806, jouko.vilmunen@utu.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri, Seppo Orjasniemi, p. 0295 519 412, seppo.orjasniemi@vatt.fi