Johtaja Matti Okko
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

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

Asiantuntijapyyntö 24.2.2021 tarkastusvaliokunnan kuulemiseen 2.3.2021

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

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa viitekohdassa mainitusta asiasta. Finanssipolitiikan valvonnan kertomus annettiin eduskunnalle 7.12.2020. Kertomuksen pääasiallinen sisältö on edelleen yleisesti ottaen ajan tasalla, ja lausunnossa on huomioitu viimeaikaista kehitystä soveltuvin osin.

Finanssipolitiikan linja on ollut koronakriisin aikana perusteltu – normaaleihin finanssipolitiikan menettelyihin on syytä palata mahdollisimman pian

Koronakriisi käänsi kansantalouden ja julkisen talouden jyrkkään pudotukseen alkuvuonna 2020. Hallituksen toimet koronakriisin hoitamiseksi ovat olleet oikeansuuntaisia ajoitukseltaan ja mittakaavaltaan. Koronakriisin vaikutuksia tulisi jatkossakin lieventää aktiivisella finanssipolitiikalla. Samalla on tärkeää, että finanssipolitiikan vakiintuneista menettelyistä, kuten valtiontalouden menokehyksestä, pidetään kiinni mahdollisimman laajasti.

Hallituksen päätös luopua menokehyksen noudattamisesta vuodeksi 2020 oli perusteltu ratkaisu poikkeuksellisessa tilanteessa. Talousarvioesityksessä 2021 menotasoon on tehty muutoksia, joissa on hyödynnetty kehyssääntöön kuuluvaa joustavuutta, mutta kehykseen on haettu joustavuutta myös poikkeuksilla kehyssäännöstä. Onnistunut paluu kehyssäännön noudattamiseen vuodesta 2021 eteenpäin on tärkeää, jotta kehyssäännön uskottavuus valtiontalouden monivuotisen suunnittelun välineenä säilyy.

Valtioneuvoston keväällä 2020 esittämä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 ei sisältänyt julkisen talouden monivuotisia tavoitteita. Se kuitenkin vastasi finanssipoliittisen lainsäädännön vaatimuksia käsillä olevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tulevaisuudessa finanssipoliittista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin tarkentaa siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmät säännökset myös nykyisenkaltaisia poikkeustilanteita varten.

Normaaliin julkisen talouden monivuotiseen suunnitteluun, johon kuuluvat julkista taloutta koskevat tavoitteet, tulee myös palata mahdollisimman nopeasti sen mukaan, mikä on kriisitilanteen kehityksen

nojalla mahdollista. On tärkeää, että julkinen talous saadaan ohjattua julkisen talouden vakautustavoitteen mukaiselle kehitysuralle kriisin jälkeen, ja tämä edellyttää suunnitelmallisuutta ja sitoutumista keskipitkän aikavälin taloussuunnitteluun. Tavoitteita asetettaessa on mahdollista hyödyntää finanssipoliittisen lainsäädännön sisältämää liikkumavaraa asettaa tavoitteet normaalia väljemmiksi, mikäli taloustilanne jatkuu poikkeuksellisena. Tällä hetkellä tilanne näyttää siltä, että tavoitteet on perusteltua asettaa kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa, tarvittaessa hyödyntäen ko. liikkumavaraa.

Velkasuhteen kasvu on jäämässä eurooppalaisessa vertailussa maltilliseksi, mutta riskien hallitsemiseksi velkasuhde on tarpeen vakauttaa tarkennetun kestävyystiekartan pohjalta

Suomen julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen nousee koronakriisin takia huomattavasti, mutta eurooppalaisessa vertailussa tyypillistä vauhtia komission syksyn 2020 ennusteen perusteella. Uusimpien EU-aluetta kuvaavien tilastotietojen perusteella velkasuhteen kasvu oli Suomessa pienimpien joukossa vuoden 2020 syyskuun loppuun mennessä.

Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen tulisi vakauttaa hallituksen tavoitteen mukaisesti, koska tulevaisuudessa erääntyvien velkojen uudelleenrahoituskustannuksiin liittyy riski eikä julkisen talouden hoidon tule siten nojautua oletukseen pysyvästi matalana pysyvästä korkotasosta. Myös väestön ikääntymisestä johtuva menojen pitkään jatkuva kasvupaine on peruste velkasuhteen vakauttamiseksi. Matala korkotaso kuitenkin tukee julkisen talouden kykyä huolehtia kasvavasta velasta, ja Suomen valtio on ottanut suuret lainansa vuonna 2020 käytännössä nollakorolla. Uuden velan korko on pysynyt hyvin matalana myös alkuvuonna 2021.

Hallituksen vuonna 2020 käyttöön ottama kestävyystiekartta tarjoaa lähtökohtia julkisen talouden vakauttamiselle ja pitkän aikavälin kestävyyden parantamiselle. Tiekarttaa tulee kuitenkin tarkentaa. Siinä tulisi myös varautua velkaskenaarioiden sisältämään epävarmuuteen. Käytännössä tiekartan yhteydessä tulisi esittää herkkyyslaskelmia siitä, kuinka paljon julkista taloutta tulisi vahvistaa, jotta velkasuhde vakautuu. Lisäksi siinä tulisi määritellä etukäteen toimintatavat sellaisia tilanteita varten, joissa tarvittavan sopeutuksen määrä muuttuu. Keväällä 2021 velkasuhteen vakauttamiseen tarvittava sopeutusmäärä tulisi arvioida uudelleen, ja esittää herkkyysanalyysejä keskeisten oletusten suhteen.

Hallituksen alkuperäiset työllisyystavoitteet oli hallitusohjelmassa sidottu normaaliin kansainväliseen taloustilanteeseen. Syksyllä 2020 hallitus asetti alkuperäistä suuremman mutta aikataulultaan väljemmän työllisyystavoitteen. On hyvä, että työllisyyden parantamisen tavoittelusta ei luovuttu koronakriisin takia.

Hallituksen kestävyystiekartassa on määritelty, kuinka paljon uudella työllisyystavoitteella pyritään vahvistamaan julkista taloutta. Syksyn 2020 budjettiriihessä määritellyt työllisyystoimet ja kestävyystiekartta eivät kuitenkaan muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Vaalikauden aikana tähän mennessä tehtyjen työllisyyspäätösten julkistaloutta vahvistavat vaikutukset ovat tarkastusviraston arvion mukaan vaatimattomia.

On riski, että edes kestävyystiekartassa kuvatulla työllisyyden lisäyksellä ei tultaisi saavuttamaan tavoiteltuja julkistaloudellisia vaikutuksia. Tiekartan tämänhetkinen versio perustuu optimistiseen oletukseen, jonka mukaan toteutettavista työllisyystoimista ei koidu lainkaan kustannuksia julkiselle taloudelle.

Tarkastusviraston arvion mukaan vuoden 2021 talousarvion perustana oleva valtiovarainministeriön taloudellinen ennuste oli realistinen, kun otetaan huomioon, milloin se laadittiin. Koronakriisi on tehnyt talouskehityksen ennustamisesta hankalaa, sillä epidemian leviäminen on arvaamatonta ja epidemialla on mittavia talousvaikutuksia. Valtiovarainministeriö oletti ennusteessaan, että epidemia ei ryöpsähdä uudelleen, mikä vastasi muidenkin ennustajien käytäntöjä. Sittemmin epidemian ja rajoitustoimien kehitys Suomessa ja kansainvälisesti osoittautuivat talouskehityksen kannalta tuolloin ennakoitua huonommiksi, mutta toisaalta rokotusten etenemisen aikataulu on tämänhetkisin tiedoin nopeampi kuin vuoden 2021 perustana olevan ennusteen laatimisajankohtana oletettiin.

Lisätiedot:

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

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