Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle finanssipolitiikan valvonnan raportista (Asia: K 22/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021)

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti erilliskertomuksena finanssipolitiikan valvonnan raportin viime vuoden joulukuussa (seuraavassa: erilliskertomus). Erilliskertomuksessa tarkasteltiin finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen noudattamisen ohella suhdannetilannetta ja Euroopan Unionin finanssipoliittisen sääntelykehikon tulevaisuutta. Koska erilliskertomus on laadittu ennen Ukrainan sotaa, siinä ei oteta huomioon sodan epäsuoria Suomen ja Euroopan Unionin talouskasvua jarruttavia vaikutuksia.

1. Rakenteellinen alijäämä ja vaihtoehtoiset finanssipolitiikan virityksen arviointikriteerit

Erilliskertomuksessa kiinnitetään aiheellisesti huomiota vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osassa käytettyjen finanssipolitiikan virityksen indikaattoreiden ongelmallisiin piirteisiin. Niille ehdotetaan vaihtoehdoksi VTV:n finanssipolitiikan valvonnan *lämpökarttaan* perustuvia indikaattoreita.

Nykyisen vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osa asettaa minimivaatimuksen jäsenmaiden rakenteelliselle rahoitusasemalle. Sen mukaan julkisen sektorin *rakenteellinen alijäämä* ei saa ylittää maakohtaista viitearvoa (*medium-term objective*, MTO) tai – jos viitearvo on jo ylitetty – alijäämän tulee lähestyä viitearvoa vähintään 0,5 prosenttiyksikön vauhdilla vuosittain. Rakenteellisen alijäämän arvioinnissa käytetyssä matemaattisessa mallissa bruttokansantuotteen ajatellaan olevan summa *potentiaalisesta tuotannosta*, joka olisi saavutettu neutraalissa suhdannetilanteessa, ja (positiivisesta tai negatiivisesta) *tuotantokuilusta*, joka ilmaisee suhdannetilanteen vaikutusta bruttokansantuotteeseen.

Kuten erilliskertomuksessakin todetaan, vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset rakenteellista alijäämää koskevat arviot saattavat tarkentua huomattavasti jälkikäteen. Lisäksi esimerkiksi OECD:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston euromaiden rakenteellisesta alijäämästä esittämät arviot saattavat usein poiketa huomattavasti sekä toisistaan että EU:n talouden ohjausjärjestelmässä käytetyn matemaattisen mallin tuottamista arvioista (vrt. esim. Hers – Suyker, 2014). Näiden kansainvälisessä tieteellisessä keskustelussa tavanomaisten kriittisten näkökohtien lisäksi on syytä huomauttaa, että ohjausjärjestelmän mallia sovellettaessa tehdään mallin parametrien arvoja koskevia, lähemmin perustelemattomia lisäoletuksia, joiden muuttaminen saattaisi muuttaa mallilaskelmien tuloksia oleellisesti esimerkiksi Suomen kohdalla (Kuusi, 2015). Lisäksi abstraktien matemaattisten mallien käyttö finanssipoliittisten sääntöjen elementteinä vähentää finanssipoliittisen päätöksenteon demokraattisuutta (vrt. osio 4 alla).

Erilliskertomuksessa esitellään VTV:n finanssipolitiikan valvonnan *lämpökartta*, joka sisältää erityyppisiä nopeasti päivittyviä ja arvoiltaan jälkikäteen vain vähän tarkentuvia suhdannetilanteen indikaattoreita. Lämpökartan indikaattoreista lasketaan yhdistelmäindikaattori, jonka avulla voidaan edelleen laskea vaihtoehtoiset arviot tuotantokuilulle ja rakenteelliselle alijäämälle.

Työn ja talouden tutkimus LABORE

Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

VTV:n pyrkimys löytää vaihtoehtoja EU:n talouden ohjausjärjestelmässä käytetyille finanssipolitiikan virityksen indikaattoreille on kannatettava. VTV:n yhdistelmäindikaattoria tai sen sisältämien muuttujien valinnan kriteerejä ei kuitenkaan esitellä erilliskertomuksessa yksityiskohtaisesti, ja siinä yhdistelmäindikaattorin lähteinä viitataan julkaisemattomiin käsikirjoituksiin. VTV:n tilannearvio perustuu näin kriteereihin, joihin ei vielä ole voitu kohdistaa sellaista tavanomaista tiedeyhteisön kriittistä keskustelua, joka esimerkiksi EU:n talouden ohjausjärjestelmän mukaiseen rakenteellisen alijäämän indikaattoriin on kohdistettu. Menettelyä on syytä pitää epätyydyttävänä, ja olisi suotavaa, että vaihtoehtoisiin indikaattoreihin yksityiskohtaiset määritelmät ja valinnan perusteet julkistettaisiin mahdollisimman nopeasti.

2. Finanssipolitiikan virityksen arviointi

Suomessa vuonna 2020 harjoitettua voimakkaasti elvyttävää politiikkaa voidaan pitää perusteltuna reaktiona pandemian aiheuttamaan odottamattomaan ja laajuudeltaan tuntemattomaan taloudelliseen kriisiin. Myös sekä EU:n talouden ohjausjärjestelmän indikaattorit että VTV:n vaihtoehtoiset indikaattorit tuottavat tuloksen, jonka mukaan vuoden 2020 finanssipolitiikka oli vastasyklistä, suhdannetilanteen mukaista politiikkaa.

Vuonna 2021 Suomen valtion budjetti perustui liioitellun synkkään suhdannekuvaan. Esimerkiksi valtiovarainministeriön kesäkuussa 2020 julkistama talousennuste arvioi, että talouskasvu olisi vuonna 2021 jäänyt 2,5 prosenttiin ja työllisyysaste olisi jäänyt 70,7 prosenttiin (Valtiovarainministeriö, 2020). Vuositasolla työllisyysaste kohosi kuitenkin viime vuonna 72,3 prosenttiin, ja tämänhetkisten (Tilastokeskuksen 28. helmikuuta julkistamaan neljännesvuositilinpitoon perustuvien) ennakkotietojen mukaan talouskasvu olisi viime vuonna ollut 3,3 prosenttia.

Euroopan unionin talouden ohjausjärjestelmän mukaiset finanssipolitiikan virityksen indikaattorit ja VTV:n yhdistelmäindikaattori tuottavat vuoden 2021 osalta vastakkaisen arvion suhdannepolitiikan virityksestä, sillä ohjausjärjestelmän indikaattorin mielessä vuoden 2021 finanssipolitiikka oli vastasyklistä, mutta VTV:n vaihtoehtoisen indikaattorin mielessä se oli myötäsyklistä, noususuhdanteessa elvyttävää politiikkaa. Viime vuoden osalta vaihtoehtoisen indikaattorin tuottama tilannekuva tuntuu perustellummalta, koska viime vuonna elvytystä jatkettiin kriisin jo väistyessä.

Kuten erilliskertomus toteaa, Euroopan unionin talouden ohjausjärjestelmän keskeisiä ongelmia ovat sääntöjen monimutkaisuus ja myötäsyklisyys sekä se, että ne eivät riittävästi kannusta julkisiin investointeihin. Jo ennen koronakriisin Euroopan finanssipoliittinen komitea ehdotti sääntöjen tuntuvaa yksinkertaistamista mm. siten, että julkisen sektorin velkaantumisen rajoittaminen perustuisi yksinomaan *menosääntöön* rakenteellisen alijäämän sijasta (European Fiscal Board, 2019).

Erilliskertomus tarkastelee myös niitä rajoituksia, joita toisaalta pelkkä menosääntö ja toisaalta nykyinen vakaus- ja kasvusopimus asettavat Suomen EDP-velkasuhteen kehitykselle. VTV:n arvio on, että pelkkä menosääntö rajoittaisi lähivuosina Suomen julkisen sektorin velkaantumista vähemmän kuin nykyinen vakaus- ja kasvusopimus. Menosääntöön pohjaava rajoite tuntuu Suomen osalta nykyisessä tilanteessa perustellummalta, koska Suomi saa tällä hetkellä edullista lainaa, ja kuten erilliskertomuskin toteaa, velan lisääntymisestä huolimatta Suomen korkomenot ovat viime vuosina pienenneet. Nykyinen arvaamaton tilanne sekä edullisen luoton saatavuus perustelevat maltillista etenemistä julkisen talouden tasapainottamisessa, vaikka tasapainottaminen onkin pitkällä tähtäimellä välttämätöntä.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Lisäksi julkiseen tasapainoon liittyvässä laajemmassa keskustelussa on hyvä muistaa, että tällä hetkellä inflaatio voimistuu ja että julkisen talouden tasapainoa tarkastellessa inflaatio tulisi huomioida joka askeleella. Inflaatio parantaa julkista taloutta syömällä olemassa olevaa velkatasoa, kun velkaa mitataan suhteessa BKT:hen, joka on oikea tapa mitata sitä.

3. Hallituksen työllisyystoimet ja työllisyyskehitys

Erilliskertomus kiinnittää huomiota työllisyystoimien vaatimattomuuteen vuoden 2022 talousarviossa. Esimerkiksi hallituksen keväällä 2021 laaditussa kestävyystiekartassa asetetaan tavoitteeksi, että Suomen työllisyys olisi kasvanut hallituksen toimenpiteistä johtuen 2030-luvulle tultaessa 80 000 henkilöllä (Valtioneuvosto, 2021). Erilliskertomuksen mukaan hallituksen tähän mennessä päättämät työllisyystoimet kasvattaisivat työllisyyttä noin 24 500 – 26 500 henkilöllä.

Työllisyysasteella mitattu työllisyys näyttäisi kuitenkin kohonneen vuonna 2021 voimakkaasti myös hallituksen työllisyystoimista riippumattomista syistä. Muutos ei näyttäisi selittyvän yksinomaisesti myöskään koronakriisistä toipumisella: esimerkiksi viime vuoden joulukuussa työllisten lukumäärän trendiluku oli 44 000 henkilöä korkeampi kuin kahta vuotta aiemmin, vuoden 2019 joulukuussa. Viime vuoden lopussa työllisyysasteen trendi oli 73,3 prosenttia, ja ennen Ukrainan sodan käynnistymistä näytti mahdolliselta, että hallitusohjelman mukainen 75 prosentin työllisyysaste olisi saavutettu hallituskauden loppuun mennessä.

Työllisyysasteen kohentuessa työttömien joukkoon jää keskimäärin entistä vaikeammin työllistettäviä henkilöitä, jolloin työllistämistoimien henkilöissä mitatut vaikutukset pienenevät. Lisäksi on syytä olettaa, että työllisyysasteen kohottua työttömien joukkoon edelleen jäävät henkilöt päätyisivät työllistyessään keskimäärin entistä matalamman tuottavuuden aloille, mikä myös pienentää heidän työllistämisellään saavutettavaa julkisen talouden alijäämän supistumista. Hallituksen päätösperäisten työllisten lukumäärää koskevia tavoitteita onkin syytä arvioida uudelleen, mikäli työllisyystilanne kohenee hallituksen toimista riippumattomista syistä.

4. Kehysmenettely, finanssipolitiikan ennustettavuus ja ymmärrettävyys

Erilliskertomuksessa kiinnitetään aiheellista huomiota myös vaalikauden aikana tapahtuneisiin menokehysten korotuksiin. Suurimmalta osin korotukset ovat rajoittunut koronakriisin aikaan ja olleet tarpeen koronakriisin aiheuttamien menotarpeiden johdosta, mutta kehyksiä on korotettu myös vuosien 2022 ja 2023 osalta.

Kehysjärjestelmällä voi olla hyötyjä ja haittoja. Kehysten hyöty on se, että päätökset ovat järjestelmällisesti suunniteltuja ja ennustettavia. Selkeys auttaa päättäjiä, virkakoneistoa (ml. EU:n virkakoneisto) sekä äänestäjiä ymmärtämään päätöksenteon kehitystä.

Potentiaalinen haitta liian jäykästä järjestelmästä on se, että suhdanteen muuttuessa tarvittavaa finanssipoliittista joustoa ei ole. Mm. vakaus- ja kasvusopimusta on syytetty joustamattomuudesta. Koronapandemian kohdalla tämä huoli ei ole toteutunut, sillä EU:n suunnalta on löyhennetty finanssipoliittista kuria. Kehysten toinen potentiaalinen haaste on, että jos keskitytään rahasummiin huomio voi siirtyä pois julkisten menojen vaikuttavuudesta. Selvästi tuottavaa toimintaa kannattaa tehdä aina, vaikka lainarahalla. Haitallista toimintaa ei kannata tehdä koskaan. Koska ymmärryksemme julkisten ohjelmien vaikuttavuudesta on huomattavan vajavaista, on epätodennäköistä, että julkiset

Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

menot kohdentuvat optimaalisesti. Sama vaikuttavuus voitaisiin siis tuottaa pienemmillä menoilla, tai samoilla menoilla voitaisiin saada suurempi vaikuttavuus.

Kolmanneksi on olennaista, että demokratiassa viime kädessä päätöksentekijänä on kansa ja äänestäjät. Teknokraattiset päätöksentekokehikot eivät saisi rajata kansan tahtoa. Siltä osin, kuin kehykset tukevat demokraattista prosessia, ne ovat hyödyllinen työkalu, mutta vain siltä osin. Tärkeintä olisi, että äänestäjät ymmärtävät ja ovat tietosia päättäjien suunnitelmista ja suunnitelmien muutoksista. Menokehykset luultavasti ovat huomattavasti selkeämpi työkalu tähän kuin teoreettiset ja erilliskertomuksessakin kritisoidut rakenteellisen tasapainon mittarit. Siksi kriisin jälkeiseen aikaan ulottuviin menokehysten lisäyksiin on syytä suhtautua varauksellisesti.

Helsingissä 9. päivänä maaliskuuta 2022

Ohto Kanninen
johtava tutkija
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

European Fiscal Board (2019), ”2019 Annual Report of the European Fiscal Board”, https://ec.europa.eu/info/publications/2019-annual-report-european-fiscal-board_en .
Hers, J. & Suyker, W. (2014), “Structural Budget Balance: A Love at First Sight Turned Sour”, CPB Policy Brief 2014/07.
Kuusi, T. (2015), ”Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015.
Valtioneuvosto (2021), ”Hallituksen kestävyystiekartta”, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43.
Valtiovarainministeriö (2020), ”Taloudellinen katsaus, kesä 2020”, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:55.