Asiantuntijalausunto
Valtiovarainministeriö
1.3.2022
Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) eduskunnalle annettuun erilliskertomukseen ”Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021”. VTV on arvioinut erilliskertomuksessa pääministeri Marinin hallituksen talous- ja finanssipoliittisia päätöksiä, finanssipoliittisen lainsäädännön ja kehyssäännön noudattamista sekä VM:n ennusteita. Tässä asiantuntijalausunnossa VM keskittyy kommentoimaan raporttia yleisesti ja julkisen talouden ohjauksen näkökulmasta sekä vastaamaan pyydettyihin arvioihin finanssipolitiikan linjasta v. 2021 sekä kuluvan vuoden talous- ja finanssipoliittisista haasteista

1 Arvio raportista

Valtiontalouden tarkastusviraston raportti on laaja ja hyödyllinen katsaus finanssipolitiikan kehitykseen ja näkymiin. Raportissa käsitellään mm. suhdannetilannetta ja finanssipolitiikan sopivuutta siihen, arvioidaan kansallista finanssipoliittista ohjausta sekä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tilannetta ja niiden kehitysehdotuksia.

VTV arvioi myös VM:n budjetin perustana olevia VM:n taloudellisia ennusteita ja toteaa niiden olevan realistia.

Julkisen talouden ohjauksesta

VTV:n mukaan JTS:n tavoiteuran väljyys tarkoitti, että sen saavuttamiseksi ei käytännössä tarvittu uusia talouspoliittisia toimenpiteitä valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen valossa. Syksyn 2021 valtiovarainministeriön ennusteen perusteella keväällä asetettu tavoiteura saavutettaisiin vielä selkeämmin. Tämän takia julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteiden ohjaava vaikutus on tällä hetkellä käytännössä heikko. VM:n mielestä tämä on odotettavaa yleisen poikkeuslausekkeen ollessa voimassa, mikä sallii poikkeamat MTO:hon johtavalta uralta ja joustavamman tavoitteenasettelun.

VTV:n nostama huomio työllisyystavoitteen yhteydestä julkisen talouden vahvistamiseen on tärkeä. Hallitusohjelman mukaan työllisyyden kasvu on hallitusohjelman merkittävin yksittäinen uusi tulonlähde. Myös kestävyystiekartassa työllisyyden nousu on merkittävä osa julkisen talouden vahvistamisen suunnitelmaa. Siksi työllisyystoimia on tärkeää tarkastella myös julkisen talouden näkökulmasta, kuten VTV hyvin tuo esiin. Kaikki työllisyyttä vahvistavat toimet eivät vahvista julkista taloutta. Hallituksen työllisyystavoitetta ei kuitenkaan voi tarkastella ainoastaan kestävyystiekartan osatekijänä, koska työllisyyden nostaminen on mm. hallitusohjelmassa tärkeä ja kestävyystiekarttaa laajempi tavoite.

VTV nostaa esiin raportissaan myös sen, että asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää kuntatalouden menorajoitteen seurantaa. Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueille, jolloin kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi ja monet kuluvan vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuvat hyvinvointialueille. Näin ollen arvioitiin, että hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää vuonna 2023 ole mielekästä ja menorajoitteesta päätettiin luopua julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025. Kuntien ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja tullaan arvioimaan mm. julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä, kun julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen tehdään tarvittavat muutokset mm. hyvinvointialueisiin liittyen. Kattavammin ohjausmekanismeja tullaan arvioimaan osana laajempaa julkisen talouden ohjausta koskevaa kokonaisuutta, jota tullaan valmistelemaan vuoden 2022 aikana.

Raportin suosituksista

VTV:n raportti on pääasiassa kuvaileva ja arvioiva. VTV esittää raportissaan myös muutamia suosituksia, joista yhteenvetoon nostettuja kommentoidaan lausunnossa seuraavaksi.

VTV:n ehdottaa varmistamaan, että hallituksen kestävyystiekarttaan sisältyvä tavoite velkasuhteen kasvamisen taittumisesta toteutuu ja varautumaan siihen, että näkymien heikentyessä vahvistumistarve voi myös kasvaa. VM:n näkemyksen vastuullisen talouspolitiikan vähimmäislähtökohtana voidaan pitää velkasuhteen vakauttamistavoitetta. VM:n näkemyksen mukaan voidaan pitää perusteltuna turvamarginaalin hankkimista, jotta tavoitteen saavuttamisen todennäköisyys kasvaisi.

Lisäksi VTV pitää tärkeänä, että kehysjärjestelmä toimii jatkossakin uskottavana valtion menojen pitkäjänteisen suunnittelun välineenä VTV kirjoittaa, että päätös korottaa kehystasoa vuosina 2022 ja 2023 rikkoo kehysjärjestelmän periaatteita, ja että järjestelmän kehittämisessä tulee välttää muutoksia, jotka mahdollistaisivat jatkossa vaalikauden aikaiset menotason muutokset. Näistä voi olla samaa mieltä.

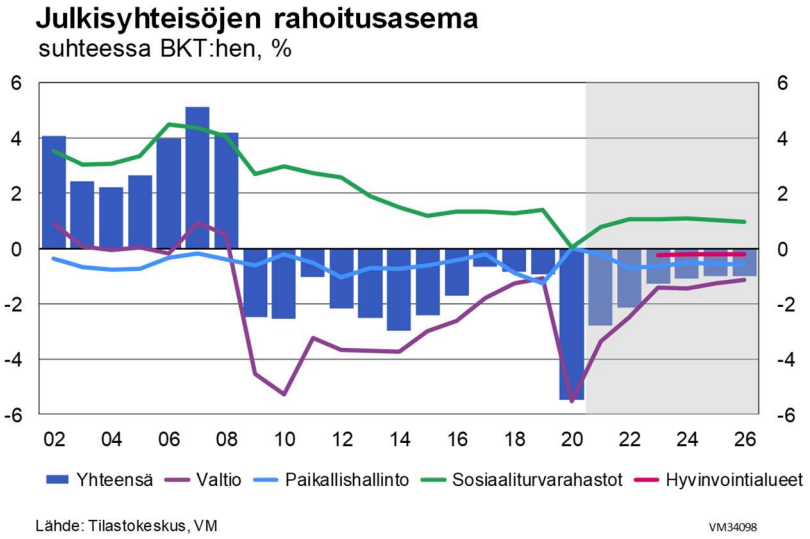
VTV korostaa myös tarvetta arvioida suhdannetilannetta monipuolisesti täydentävin menetelmin. Suhdannetilanteen arviointi on tärkeässä asemassa arvioitaessa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa. VM tunnistaa menetelmiin liittyvän merkittävän epävarmuuden ja on yhtä mieltä siitä, että suhdannetilannetta on tarve arvioida monipuolisesti, kuten VTV raportissaan esittää.

2 Arvioita hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta vuoden 2021 aikana

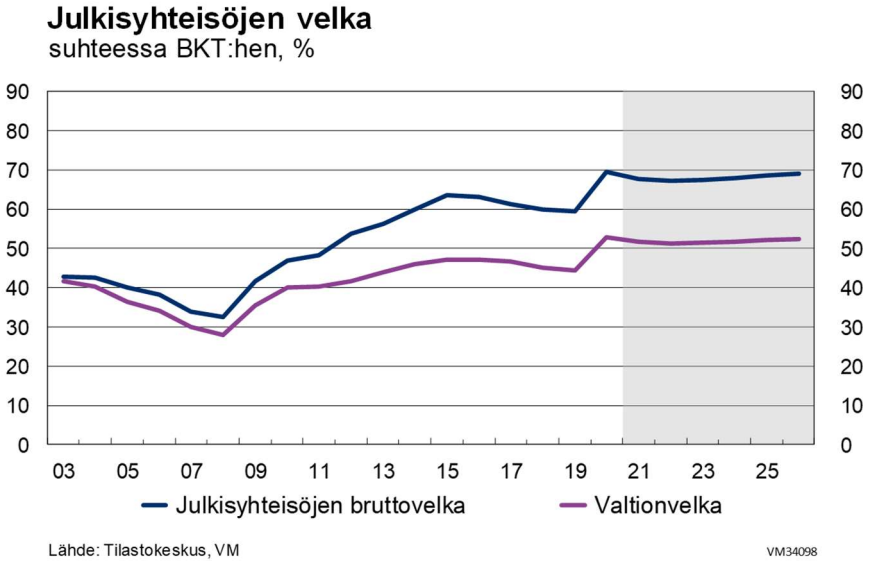
Julkisen talouden alijäämän arvioidaan pienentyneen merkittävästi viime vuoden aikana ja julkinen velkasuhde aleni vuodesta 2021. Julkista taloutta vahvisti erityisesti talouskasvun ja työllisyyden kohenemisen tuottama ripeä vero- ja sosiaaliturvamaksutulojen kasvu. Lisäksi talouden taantuman väistyminen vähensi elvytys- ja tukitoimien tarvetta. Toisaalta koronapandemia kuormittaa yhä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Näyttää kuitenkin siltä, että julkisen talous on toipumassa koronapandemian aiheuttamasta iskusta. Muihin Euroopan maihin verrattuna pandemian vaikutukset näyttävät jääneen keskimääräistä pienemmiksi. Julkisen talouden velka on jäämässä korkeammalle tasolle kuin ennen kriisiä. Velkasuhteen nopea kasvu on pienentänyt julkisen talouden kriisinsietokykyä. Julkinen talous oli rakenteelliseesti alijäämäinen jo ennen koronaepidemiaa ja rakenteellinen menojen ja tulojen epätasapaino jatkuu myös tulevaisuudessa. Julkisen talouden menoja lisää yli 75-vuotiaan väestön määrän kasvu, mikä lisää erityisesti hoivamenoja, mutta myös eläke- ja terveysmenoja

Hallitus pyrkii kohentamaan julkisen talouden tilaa toimeenpanemalla kestävyystiekarttaa, josta hallitus päätti keväällä 2021. Osana tiekarttaa hallitus on valmistelemassa toimenpiteitä, jotka vahvistavat työllisyyttä, talouskasvun edellytyksiä ja julkisen hallinnon tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Lisäksi sote-uudistuksen toimeenpano etenee. Kaikkien hallituksen vuoden 2021 aikana tekemien päätösten vaikutusta julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen on hankala arvioida. Vuoden 2021 päätettyjen työllisyyttä vahvistavien toimien arvioidaan vahvistavan julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyyttä.



Kuvio 1. Julkisyhteisöjen rahoitusasema 2002-2026 (VM talviennuste 2021)



Kuvio 2. Julkisyhteisöjen ja valtionvelka 2003-2026 (VM talviennuste 2021)

3 Kuluvan vuoden suurimmat haasteet talous- ja finanssipolitiikassa?

Kuluvan vuoden suurimmat haasteet liittyvät Venäjän aloittaman sodan vaikutuksiin kansainväliseen ja Suomen talouteen ja paluuseen normaaliin koronapandemian jäljiltä. Koronapandemian päättyessä olisi kiinnitettävä huomio entistä tarkemmin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden turvaamiseen sekä julkisia voimavaroja pitäisi kohdentaa enenevästi tukemaan talouden siirtymää kohti hiilineutraalia tuotantoa ja kulutusta.

Venäjän hyökkäyksen ja sen seuraukset taloudelliselle kehitykselle

- Suomi pitää perusteltuna, että EU reagoi välittömästi Venäjän päätökseen hyökätä Ukrainaan. On perusteltua lisätä rajoittavien toimenpiteitä, joilla vaikeutetaan Venäjän sotatoimia Ukrainassa. On tärkeää, että EU:n toimissa lähtökohtana ovat johdonmukaisuus, suhteellisuus ja vahva oikeusperusta. Suomi tukee EU:n toimintatapaa.

- Venäjälle asetetut sanktiot tulevat romahduttamaan Venäjän talouden ja vaikeuttamaan sen kansalaisten elämää merkittävästi.
- Suomi on laajaa ulkomaankauppaa käyvä avoin talous ja kriisin epäsuotuisat vaikutukset välittyvät Suomeen ulkomaankaupan kautta. Venäjän osuus ulkomaankaupasta on reilut 5%, mikä rajaa taloudellisten vaikutusten määrää.
- Suomen ja Euroopan talous on kuitenkin varsin vahvalla kasvu-uralla koronan hellitettyä, mikä helpottaa iskun vastaanottamista.

Koronapandemiasta normaaliin palaaminen

- Koronapandemian hiipuessa olisi talouspolitiikassa alettava jälleen keskittyä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden, talouden siirtymän kohti hiilineutraaliutta ja talouskasvun edellytysten parantamiseen.
- Akuutin koronavirustilanteen väistyessä onkin tärkeää saada velkaantuminen ja alijäämät hallintaan, jotta myös tulevaisuuden kriiseihin pystytään vastaamaan asianmukaisella tavalla.
- Julkisessa taloudenpidossa tulee pyrkiä noudattamaan sääntöjä, jotka tukevat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä rahankäyttöä. Paluu takaisin sääntöperustaiseen finanssipolitiikan harjoittamiseen on siten tärkeää.

Mahdolliset uudet virusvariantit ja tartunta-aallot riskejä kuluvana vuonna.

- Epidemian pitkittyminen vaikuttaisi toipumista heikentävästi yksityisen kulutuksen kautta ja merkittävimmin palveluiden kysynnän kautta. Tautitilanteen heikentyminen näkyy myös investointiympäristön epävarmuuden lisääntymisenä, mikä voi lykätä investointeja eteenpäin tai estää niiden toteutumisen.