Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 22.2.2022

Viite: K 22/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

K 22/2021 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta asiantuntijan arvioita Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) raportista ja siinä esitetyistä suosituksista. Valiokunta pyytää arviota ensinnäkin siitä, ovatko tarkastusviraston näkemykset perusteltuja. Tämän lisäksi valiokunta pyytää asiantuntijan arvioita hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta vuoden 2021 aikana sekä siitä mitkä ovat kuluvan vuoden suurimmat haasteet talous- ja finanssipolitiikassa.

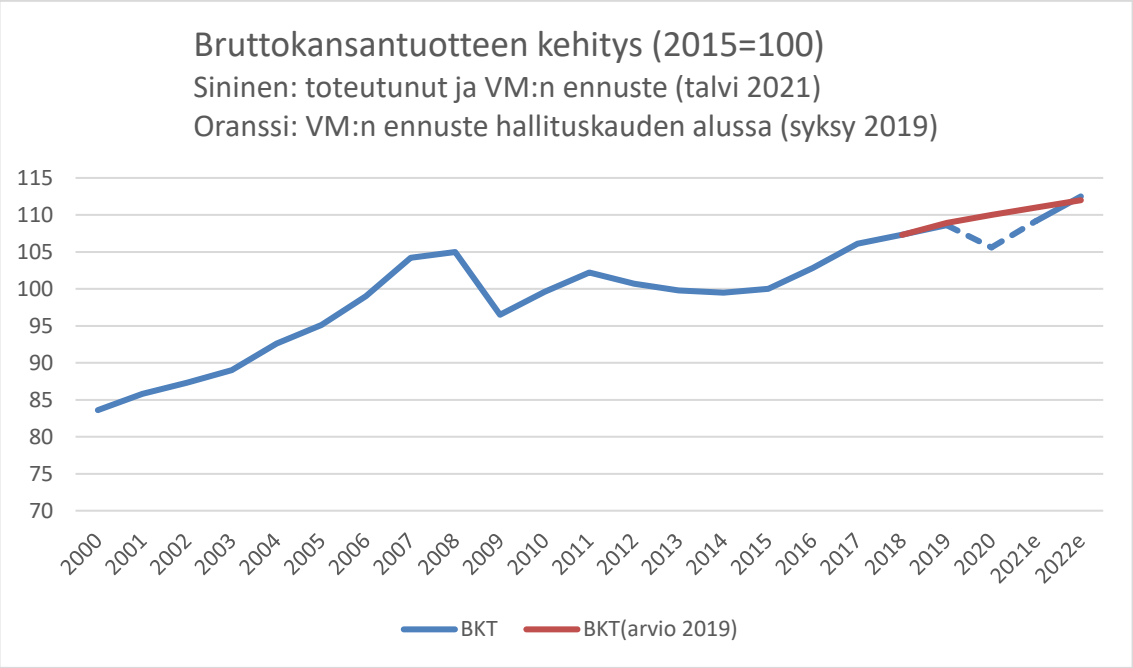
Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

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 finanssipoliittisten sääntöjen 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 vuoden 2021 raportti jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osiossa käsitellään hallituksen harjoittaman finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa suhdanteeseen koronapandemian aikana, kommentoidaan työllisyyspolitiikan vaikutuksia julkiseen talouteen ja annetaan arvio VM:n talousennusteesta. Toisessa osiossa finanssipolitiikkaa tarkastellaan EU-sääntöjen näkökulmasta ja keskustellaan EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tulevaisuudesta. Kolmannessa osassa arvioidaan kotimaista finanssipoliittista ohjausta. Raportti sisältää myös liitteen julkisen talouden suunnitelman vastaavuudesta sille asetuksessa annettuihin vaatimuksiin nähden.

Ensimmäisen osion keskeinen sisältö liittyy suhdannetilanteen arviointiin ja finanssipolitiikan viritykseen suhteessa tähän arvioon. Arvioitaessa finanssipolitiikan oikeasuhtaisuutta pyritään julkisen talouden alijäämästä puhdistamaan pois suhdannetekijän vaikutus. Näin jäljelle jää rakenteellinen jäämä, joka pyrkii kuvaamaan itse politiikan vaikutusta. Pandemiakriisi on tuonut lisävaikeutta menetelmiin, joilla käytännön alijäämät jaotellaan suhdanneperäiseen ja päätösperäiseen rakenteelliseen osaan. Talouspolitiikan arviointineuvoston näkemysten lähtökohtana on ns. tuotantokuilumenetelmän mukainen arvio, että talous toimi edelleen vuonna 2021 kestävien tuotantomahdollisuuksiensa (ns. potentiaalinen tuotanto) alapuolella. Tähän viittaa myös se, että tuoreimpien ennusteiden valossa bruttokansantuotteen taso oli viime vuonna alempi kuin hallituskauden alussa ennustettu kehitys (Kuvio). Tämä kuva talouden tilasta poikkeaa VTV:n esittämästä, jonka mukaan talous toimi keskitasoa korkeammalla tasolla.

Kuvio. Bruttokansantuotteen kehitys ja VM:n BKT-ennusteet vuosina 2019 ja 2021.



Lähteet: VM, Tilastokeskus.

VTV:n finanssipolitiikan valvonta on kehittänyt suhdannetilanteen arviointia varten oman mittarinsa lämpökartan muodossa. VTV:n lämpökartta ottaa huomioon eri suhdanneindikaattoreiden kehityksen ja muodostaa näiden eri indikaattoreiden pohjalta yhdistelmäindikaattorin, jota käytetään raportissa myös vaihtoehtoisena mittarina suhdannetilanteelle perinteisemmän tuotantokuilun rinnalla. Vuoden 2021 kohdalla VTV:n oma yhdistelmäindikaattori ja tuotantokuiluun perustuva arvio antavat suhdannetilanteesta hyvin erilaisen kuvan: yhdistelmäindikaattori antaa arvion, että talous toimisi yli 2 prosenttia potentiaalista tasoaan korkeammalla, kun taas negatiivinen tuotantokuilu kertoo, että talous ei vielä olisi potentiaalisella tasollaan.

Vaikka uusien analyysityökalujen kehittäminen politiikan arviointiin onkin suotavaa, liittyy VTV:n oman suhdanneindikaattorin käyttöön finanssipolitiikan arvioinnissa myös ongelmia. Indikaattoria ei ole julkaistu, jolloin ei ole mahdollista läpivalaista edellä mainittua, ja perinteisemmän menetelmän valossa yllättävää, tulosta tai laajemmin toteuttaa ulkopuolista arviointia.

Lisäksi on jossain määrin ongelmallista, että finanssipolitiikkaa valvovana viranomaisena VTV:llä on useampi vaihtoehtoinen mittari suhdannetilanteelle ja mittarit antavat potentiaalisesti hyvin erilaisen kuvan talouden tilasta. Selkeämpää olisi, että valvovan viranomaisen arvio suhdannetilanteesta perustuisi yhteen hyväksi arvioituun mittariin. Muun muassa raportin keskeinen kuvio 10 ei ole helposti avautuva.

Vuoden 2021 osalta finanssipolitiikka näyttäytyy tuotantokuilulla arvioituna vastasykliseltä eli huonossa suhdannetilanteessa finanssipolitiikka on ollut ekspansiivista. Käyttäen VTV:n vaihtoehtoista yhdistelmäindikaattoria sama politiikka näyttäytyy vahvasti myötäsyklisenä: hyvässä suhdanteessa on elvytetty. Raportissa vuoden 2021 osalta päädytäänkin lopulta toteamaan, että finanssipolitiikan mitoituksen sopivuus suhdannetilanteeseen selviää vasta jälkikäteen.

Ymmärtääksemme VTV:n indikaattori perustuu paljolti talouden tilan muutoksiin. Toivuttaessa isosta sokista on luonnollista, että muutokset ovat voimakkaan positiivisia. Tästä ei vielä voi välttämättä päätellä, että taloudellisen toimeliaisuuden taso olisi palannut normaaliksi. Mm. työttömyys oli vielä vuonna 2021 hyvin todennäköisesti tasapainotyöttömyyden yläpuolella. Tällaisessa tilanteessa löysä finanssipolitiikka ei vielä ole ongelmallista siinä mielessä, että julkiset panostukset vain syrjäyttäisivät yksityistä tuotantoa.

Raportin toinen osio kuvaa keskustelua EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tulevaisuudesta. Vuosien 2021 ja 2022 osalta voimassa on EU-sääntöjen poikkeuslauseke, jolloin julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä uralta voidaan poiketa väliaikaisesti. Tämän jälkeinen tilanne yhteisten sääntöjen osalta on edelleen auki ja sääntöjen uudistamiseksi on useita eri vaihtoehtoja.

Raportin kolmas osio keskittyy finanssipolitiikan kotimaisiin ohjausvälineisiin. Raportissa todetaan, että julkisen talouden suunnitelmassa olevat tavoitteet rahoitusaseman parantamiseksi ovat väljiä eikä niiden saavuttamiseksi juuri tarvita uusia poliitiikkatoimia. Taloudelliselta kannalta katsottuna tavoite näyttäytyy VTV:n finanssipolitiikan valvonnan mukaan jopa tarpeettoman väljänä.

Lisäksi raportti kiinnittää huomiota vaalikauden aikana korotettuihin menokehyksiin toteamalla, että VTV:n finanssipolitiikan valvonnan mukaan päätökset korottaa kehystä vuosina 2022 ja 2023 ovat selkeästi rikkoneet kehysjärjestelmän periaatteita. Raportissa tuetaan kehysjärjestelmän roolia uskottavana menojen pitkäjänteisen suunnittelun välineenä.

Raportissa esitetyt suositukset ja kannanotot

VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raportissa ilmaistaan tukea hallituksen tavoitteelle taittaa velkasuhteen kasvu lähivuosina:

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus tavoittelee julkisen talouden velkasuhteen kasvun taittumista vuosikymmenen puolivälissä. Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta pitää tätä perusteltuna tavoitteena.

Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, että EU:n finanssipoliittisiin sääntöihin ollaan palaamassa vuonna 2023 ja tämä olisi huomioitava ensi vuotta koskevassa finanssipoliittisessa suunnittelussa:

Kotimainen ja EU-lainsäädäntö korostaa julkisen talouden vahvistamista poikkeuksellisten olosuhteiden lakatessa. Valtioneuvoston olisi perusteltua huomioida sääntöperusteinen vahvistumistarve suurella painoarvolla vuotta 2023 koskevassa finanssipoliittisessa suunnittelussa niin, että mahdolliset uudet vero- ja menopäätökset vuodelle 2023 ovat nettomääräisesti linjassa vahvistumistarpeen kanssa.

VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raportissa korostetaan myös kehysjärjestelmän roolia:

Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta katsoo, että päätökset korottaa kehystä vuosina 2022 ja 2023 ovat selkeästi rikkoneet kehysjärjestelmän periaatteita.

On tärkeää, että kehysjärjestelmä toimii tulevaisuudessakin uskottavana valtion menojen pitkäjänteisen suunnittelun välineenä.

Myös Talouspolitiikan arviointineuvosto on vuoden 2021 raportissaan todennut, että hallituksen päätös korottaa menokehystä kesken kauttaan heikentää aiemmin hyvin toimineen kehysmenettelyn uskottavuutta toimia julkisen talouden ankkurina ja

menokehityksen hillitsijänä. Kehysten korottamisen sijaan hallitus olisi voinut pyrkiä luomaan finanssipoliittista liikkumavaraa uusille menotarpeille myös leikkaamalla joitakin muita valtion menoja. Arviointineuvosto korosti raportissaan myös sitä, että valitun finanssipolitiikan linja tulisi perustella selkeämmin erityisesti poikettaessa kehysmenettelystä. Koronapandemiasta johtuvat ja toisaalta muista motiiveista tehtävät menolisäykset tulisivat näin läpinäkyvämmiksi.

Talouspolitiikan arviointineuvoston arvio hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta

Talouspolitiikan arviointineuvosto on vuoden 2021 raportissaan kommentoinut hallituksen harjoittamaa finanssipolitiikkaa. Neuvosto on pitänyt koronapandemian aikaista kokonaiskysyntää tukevaa finanssipolitiikan viritystä oikeansuuntaisena, mutta näkee, että suhdannetilanteen parantuessa tulisi linjaa asteittain muuttaa kiristävämpään suuntaan. Kuluvan hallituskauden jälkeisille vuosille ennustetaan tällä hetkellä suuria alijäämiä, jotka pahentavat julkisen talouden kestävyyteen liittyviä riskejä. Julkista taloutta tulisi täten alkaa asteittain sopeuttaa. Sopeuttamisen ei tarvitse olla välitöntä, mutta sen pitäisi olla hallituksen suunnitelmia nopeampaa. Arviointineuvosto on ehdottanut, että uskottava keskipitkän aikavälin suunnitelma julkisen talouden alijäämän korjaamiseksi voitaisiin toteuttaa parlamentaarisesti, jolloin päätökset toimisivat ankkurina paitsi nykyisille myös tuleville hallituksille. Kestävällä julkisen talouden hoidolla luodaan finanssipoliittista liikkumavaraa, jotta elvyttävä politiikka on mahdollista myös tulevissa kriiseissä. Venäjän hyökkäys Ukrainaan seurausvaikutuksineen on joka tapauksessa synnyttämässä poikkeuksellisia riskejä ja epävarmuutta myös talouteen. Tällaisessa tilanteessa riittävän yhteinen näkemys keskipitkän aikavälin talouskehityksestä ja talouspolitiikan suunnasta nousee uuteen merkitykseen.

Lisätietoja:

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