Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne: K 25/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022

Asiantuntijalausunto: Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 19.1.2023 liittyen Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraporttiin 2019–2022. Tässä asiantuntijalausunnossa kuvataan syksyllä 2022 valmistellun ja joulukuussa 2022 julkaistun raportin pääasiallista sisältöä. Raportin valmistumisen jälkeen on saatu jonkin verran uutta tietoa talouskehityksestä, mutta makrotalouden ja julkisen talouden tilannekuva ei ole olennaisesti muuttunut, joten raportin johtopäätökset ovat edelleen ajantasaisia.

Finanssipolitiikka reagoi koronapandemiaan oikea-aikaisesti, mutta jäi sen jälkeen tarpeettoman väljäksi

Koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sotaa seurannut energiakriisi ovat leimanneet julkisen talouden ja kansantalouden kehitystä vaalikaudella 2019–2022. Julkisen talouden kehitys on jäänyt kauaksi hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman tavoitteista. Kriisit ovat myös aiheuttaneet poikkeuksia tavoitteiden voimassaoloon.

Suhdannevaihtelut ovat olleet vaalikaudella poikkeuksellisen suuria verrattuna aiempiin vaalikausiin. Koronakriisi supisti taloutta voimakkaasti vuonna 2020. Toipuminen oli kuitenkin vauhdikasta. Talouden aktiviteetti oli korkealla tasolla vuoden 2021 alkukesästä lähtien, kunnes sota ja energiakriisi keskeyttivät myönteisen kehityksen kesällä 2022 ja suhdannetila alkoi huonontua.

Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen (BKT) kasvoi koronapandemian seurauksena Suomessa olennaisesti mutta EU-vertailussa kuitenkin maltillisesti. Julkisen velan korkotaso pysyi pitkään matalana, mutta vuonna 2022 korkotaso kohosi selvästi. Tämä lisää entistä korkeamman velkatason kustannuksia. Arviot julkisen talouden kestävyydestä eivät muuttuneet olennaisesti vaalikauden aikana, mutta julkisen velan kasvu suhteessa BKT:hen merkitsee pienentynyttä finanssipolitiikan liikkumavaraa. Työeläkerahastojen kasvu paransi vaalikaudella koko julkisen talouden nettorahoitusvarallisuutta, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotusta. Valtiontalouden nettorahoitusvarallisuus on kuitenkin heikentynyt. Valtiontakausten ja ehdollisten vastuiden riskit ovat kasvaneet vaalikauden kriisien myötä.

Nopeat suhdannevaihtelut ovat osaltaan vaikeuttaneet finanssipolitiikan mitoittamista taloussuhdanteeseen sopivaksi. Finanssipolitiikan valvonta arvioi, että hallituksen finanssipolitiikka tuki taloutta ja yhteiskuntaa oikea-aikaisesti ja riittävän suurella mittakaavalla koronapandemian alkaessa vuonna 2020. Lisäksi Venäjän hyökkäyssodasta ja siitä seuranneesta energiakriisistä seuranneet finanssipoliittisesti merkittävät lisämenot vuonna 2022 olivat perusteltuja. Finanssipolitiikan mitoitus jäi kuitenkin liian väljäksi koronapandemian jälkeen, mikä on osaltaan tarpeettomasti kuumentanut taloutta ja voimistanut suhdannetilannetta. Suhdannetilanne olisi siten perustellut kireämpää meno- ja tulopolitiikkaa vuoden 2020 jälkeen.

Suuri epävarmuus kriisien kestosta ja syvyydestä sekä nopeat suhdannevaihtelut ovat tehneet talouden ennustamisesta poikkeuksellisen vaikeaa kuluneella vaalikaudella. Finanssipolitiikan valvonta arvioi, että vuotuisen talousarvion sekä julkisen talouden suunnitelman perustana olevat valtiovarainministeriön ennusteet ovat olleet kuitenkin kokonaisuutena katsoen realistisia. Myös tuorein, vuoden 2023 talousarvioesityksen pohjana oleva ennuste on EU-säännöstön tarkoittamalla tavalla realistinen.

Finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet ovat jääneet poikkeustilanteiden jalkoihin – kehyksiä rikottu myös muista kuin kriiseistä johtuvista syistä

Koronapandemian takia EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä otettiin keväällä 2020 käyttöön yleinen poikkeuslauseke, joka sallii poikkeaman julkista taloutta koskevista tavoitteista. Venäjän hyökkäyssodan vuoksi poikkeuslausekkeen päättymisen ajankohtaa on lykätty. Samaan aikaan EU:ssa käsitellään finanssipoliittisten sääntöjen muuttamista. Nykyisiin sääntöihin oleellisesti kuuluva rakenteellisen jäämän käsite on osoittautunut erittäin epävarmaksi ja jälkikäteen voimakkaasti tarkentuvaksi. Se lasketaan tekemällä nimelliseen jäämään suhdannekorjaus. Verratessa vakiintunutta, EU:n yhteistä suhdannekorjausmenetelmää ja finanssipolitiikan valvonnan lämpökarttaan ja suhdanneindikaattoriin perustuvaa menetelmää, erot tuloksissa ovat suuria. Suhdannekorjausmenetelmän valinta voi vaikuttaa jopa johtopäätöksiin sääntöjen noudattamisesta. EU-maiden finanssipolitiikan valvojat, kuten VTV:n finanssipolitiikan valvonta, pitävät tärkeinä selkeisiin kriteereihin ja mittareihin perustuvia sääntöjä, jotka tukevat velkakestävyyttä.

EU-tasolla käyttöön otetun poikkeuslausekkeen takia myöskään kotimainen, lakisääteinen julkisen talouden suunnittelu ei ole toteutunut normaalissa muodossaan. Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet jätettiin kokonaan asettamatta keväällä 2020 koronapandemian vuoksi. Sen jälkeen tavoitteet on asetettu julkisen talouden ennakoidun kehityksen mukaiseksi. Menettely vastaa lainsäädännön vaatimuksia, mutta sen johdosta asetuspohjaisilla tavoitteilla ei ole ollut julkisen talouden päätöksentekoa ohjaavaa vaikutusta. Kuntatalouden menorajoite rikkoutui vuonna 2020, ja rajoitteen seuraaminen lopetettiin asetuksen vastaisesti vuonna 2021. Vuonna 2022 kuntatalouden menorajoitteesta luovuttiin kokonaan. Keväällä 2021 julkisen talouden suunnitelma valmistui vasta 12.5.2021, mikä ei noudata asetuksessa säädettyä määräaikaa. Näiden poikkeamien johdosta finanssipoliittista lainsäädäntöä ei ole kaikilta osin noudatettu vaalikauden aikana.

Vaalikaudella on poikettu useasti hallitusohjelmassa sovitusta menokehyksestä. Suurelta osin poikkeukset selittyvät vaalikaudelle osuneilla kriiseillä. Kehyksistä luopuminen vuodelle 2020 oli perusteltua, sillä tilanne oli koronapandemian johdosta erittäin poikkeuksellinen. Myös vuonna 2022 toteutettu kehyspoikkeus turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta oli perusteltu, sillä se mahdollisti tarvittavat menolisäykset. Poikkeus kuitenkin toteutettiin käyttäen hyvin laajaa määritelmää poikkeuksen piiriin kuuluvista menoista.

Hallitus on tehnyt kehyksiin myös sellaisia poikkeuksia, jotka selkeästi rikkovat menokehysjärjestelmän periaatteita. Vuonna 2021 hallitus korotti kehystä vuosille 2022 ja 2023 kehyssäännön vastaisesti 900 ja 500 miljoonalla eurolla. Lisäksi vuonna 2022 toteutettu Veikkauksen edunsaajien rahoituksen siirto menokehykseen tehtiin kehysperiaatteiden vastaisella tavalla. Siirto johti ylimääräiseen väljyyteen kehyksessä. Jatkossa on tärkeää, että kehysjärjestelmään sitoudutaan valtiontalouden suunnittelun välineenä, ja kehysjärjestelmää kehitetään pitäen samalla kiinni sen todetuista vahvuuksista.

Useat uudistukset etenivät vaalikaudella, vaikkakin lisätyöllisten tavoitteista jäädään selvästi

Hallitus onnistui vaalikaudella viemään läpi uudistuksia, jotka voivat vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset julkisiin menoihin ovat kuitenkin erittäin epävarmoja, ja ne riippuvat muun muassa hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja talouden ohjauksen onnistumisesta. Hallitus otti käyttöön kestävyystiekartan julkisen velan BKT-suhteen kasvun taittamiseksi vuonna 2020. Tiekartan sisältöä laajennettiin muun muassa herkkyysanalyyseillä vuonna 2021, mutta kartan toimeenpano jäi vajaaksi, eikä vuonna 2022 julkaistu versio tiekartasta sisältänyt ajantasaista taloudellista tilannekuvaa. Vaalikauden kokemusten perusteella julkisen talouden velkakestävyyden tarkastelu olisi hyödyllistä nivoa nykyistä kiinteämmin asetuspohjaiseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Hallituksen työllisyystoimet jäävät vaalikaudella selvästi hallituksen kestävyystiekarttaan keväällä 2021 sisältyneistä tavoitteista. Julkistaloudellisten vaikutusten mittakaavaksi oli määritelty 1–2 miljardia euroa ja hallituksen asettama lisätyöllisten määrän tavoite oli 80 000 lisätyöllistä. On kuitenkin hyvä, että hallitus ei luopunut työllisyystavoitteista koronapandemian takia. Hallitus on lisäksi päättänyt merkittävistä työllisyystoimista, kuten ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poistosta. Suhteessa kestävyysvajeen peruslaskelmaan vaalikauden työllisyystoimien julkista taloutta vahvistavat vaikutukset jäävät kauaksi tavoitteesta, noin -130–+380 miljoonaan euroon. Hallituksen työllisyysastetta koskeva tavoite kuitenkin käytännössä saavutettiin vuonna 2022, mikäli arviossa huomioidaan työllisyysasteen tilastointitavassa tapahtuneet muutokset.

Työllisyystoimien ennakoituja vaikutuksia on käsitelty epäjohdonmukaisesti hallituksen ja ministeriöiden julkaisuissa. Niissä on muun muassa rinnastettu työllisyyspotentiaaleja kuvaavia arvioita ja varsinaisia vaikutusarvioita. Epäjohdonmukaisten esittämistapojen takia toimenpiteiden vaikutusten summasta ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on esillä toisistaan poikkeavia arvioita.

Julkista taloutta tulee vahvistaa meno- ja tulopäätöksin, mutta samalla tulee huolehtia tulevaisuuden kasvun edellytyksistä

Julkisen talouden kehitysnäkymiä tarkastellaan tyypillisesti vakiintuneiden kestävyysarvioiden avulla. Lisäksi on tarpeellista hyödyntää tarkempia mallinnuksia talouskasvuun ja julkiseen talouteen vaikuttavista ilmiöistä. Kun arvioidaan inhimillisen pääoman eli koulutetun työikäisen väestön kehityksen näkymiä Suomessa, esille nousee huolestuttava kehityskuva. Inhimillisen pääoman pieneneminen hidastaa talouskasvua ja voi lisätä julkisen talouden haasteita. Tämä takia väestön koulutustason nostaminen sekä koulutetun työperusteisen maahanmuuton lisääminen ovat tärkeitä tavoitteita.

Velkakestävyyden varmistamiseksi rakenteellisten uudistusten ohella tulisi toteuttaa myös suoria tuloihin ja menoihin vaikuttavia toimia. Jotta julkisen talouden vahvistamiseen voidaan valita talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta mahdollisimman suotuisat keinot, toimenpiteitä valitessa tulisi käytössä olla mahdollisimman kattava tietoperusta. Hallituksen tulisi siksi hyödyntää päätöksenteossaan mahdollisimman kattavia kartoituksia julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista.

Lisätietoja antavat:

Mika Sainio, johtava finanssipolitiikan tarkastaja, p. 09 432 5813, mika.sainio@vtv.fi

Arto Kokkinen, vanhempi ekonomisti, p. 09 432 5847, arto.kokkinen@vtv.fi