Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

23.1.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

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

1 Finanssipolitiikan vaalikausiraportti 2019–2022

VTV:n vaalikausiraportti tarkastelee kuluneen vaalikauden finanssipolitiikkaa ja sitä koskevien sääntöjen ja käytäntöjen noudattamista monipuolisesti. Erityisesti valtiontalouden menokehyksen seuranta ja tarkka analyysi on arvokas osa vaalikausiraporttia ja VTV:n työtä. VTV on myös viime vuosina kehittänyt suhdannetilanteen analyysiä ansiokkaasti. Myös työllisyystoimien vaikuttavuuden analyysi luo lisäarvoa, kun tarkastellaan rakenteellisten uudistusten vaikutuksia. Raportti kiinnittää myös aiheellisesti huomiota julkisen talouden pidemmän aikavälin haasteisiin ja laajemmin Suomen talouden näkymiin.

Kehitysehdotuksena raportissa voisi jatkossa tarkastella myös julkisten tulojen kehitystä tarkemmalla tasolla. Jo nykyisin raportti monipuolisesti finanssipolitiikan mitoitusta, mutta lisäksi analyysiä voisi kohdistaa suunniteltujen verotoimien toteutumiseen ja toimien vaikutusten arviointiin. Vaikka raportin julkaisun ajoittaminen heti vaalikauden viimeisen budjetin laadinnan jälkeen on perusteltua, vaalikauden tilinpäätöksenä se saattaa tulla hieman liian varhain, etenkin nykyisessä poikkeuksellisessa tilanteessa.

2 Finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet

VTV:n raportissa käydään yksityiskohtaisesti läpi finanssipolitiikan tavoitteenasettelu hallitusohjelmassa ja vaalikauden julkisen talouden suunnitelmissa. Hallitusohjelmassa asetettu normaalille kansainväliselle talouskehitykselle ehdollinen julkisen talouden tasapainotavoite hylättiin koronapandemian vuoksi, eikä keväällä 2020 julkisen talouden tavoitteita asetettu lainkaan julkisen talouden suunnitelmassa. Pandemian alkuvaiheessa talouden näkymät olivat hyvin epävarmat, minkä vuoksi tavoitteiden asettamatta jättäminen oli tilapäisesti perusteltua. Vaalikauden myöhempinä vuosina julkisen talouden rahoitusaseman tavoitteet asetettiin valtiovarainministeriön ennusteen mukaisesti, joten VTV:n luonnehdinta tavoitteiden väljyydestä on perusteltu. Vuonna 2022 talouden tilanne ja näkymät muuttuivat Venäjän hyökkäyksen vuoksi jälleen epävarmemmiksi.

Hallituksen alkuperäinen tavoite julkisen velkasuhteen pienentymisestä jäi sekin kriisien jalkoihin. Vaalikauden lopun sijaan tavoite velkasuhteen taittamisesta lykättiin vuosikymmenen puoliväliin. Yli vaalikauden ulottuvia keskipitkän aikavälin tavoitteita on hyvä asettaa finanssipolitiikan pitkän linjan

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

23.1.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

turvaamiseksi, mutta tavoitteiden ja niiden mukaisten toimien jatkuvuus yli vaalikausien ei ole varmaa. Jos tavoitteita asetetaan seuraavalle vaalikaudelle, niitä kohti meneviä toimia pitäisi toteuttaa määrätietoisesti jo kuluvalla vaalikaudella.

Kun julkinen velka uhkaa kasvaa edelleen, keskipitkän aikavälin suunnitteluun ja tavoitteenasetteluun tulee kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Yli vaalikausien menevän tavoitteenasettelun pitäisi perustua parlamentaarisesti hyväksyttyyn käytäntöön tai finanssipolitiikan sääntöihin, jotta finanssipolitiikasta ei muodostuisi tempoilevaa vaan pitkäjänteistä. Myös finanssipolitiikan sääntöjen terävöittäminen tukisi tavoitteiden saavuttamista ja kestävän finanssipolitiikan harjoittamista yli vaalikausien.

VTV käy raportissa huolellisesti läpi valtiontalouden menokehykseen vaalikaudella tehtyjä poikkeuksia, joita on runsaasti. Kehysmenettely ei rajoittanut koronapandemiaan eikä sittemmin Venäjän hyökkäyksen seurauksiin reagoimista tai mittaluokkaa. Jatkossa vakiintuneeseen kehysmenettelyyn tulisi palata, ja kehystason korottamiseen kesken vaalikauden tulisi olla korkeampi kynnys. Kehysmenettelyä ei pitäisi väljentää miltään osin, sillä osaltaan se vahvistaa luottamusta Suomen kykyyn tehdä kestävää finanssipolitiikkaa.

Finanssipoliittinen lainsäädäntökään ei ole edellyttänyt korjaavia toimia, koska olosuhteet on katsottu poikkeuksellisiksi eikä EU:n neuvosto ole antanut suosituksia korjaaviksi toimiksi. Kun EU:n talouspolitiikan koordinaatiokehikkoa ollaan uudistamassa, samalla olisi hyvä tarkistaa kotimaista lainsäädäntöä. Nykyisin laissa säädetty finanssipolitiikan ohjaus on lähinnä EU-sääntelystä kumpuavaa ja vaikuttavin ohjausväline eli menokehysmenettely perustuu vakiintuneisiin käytäntöihin. On mahdollista, että verrokkimaidemme tapaan laajemmin laissa säädetyllä julkisen talouden ohjauksella olisi vahvemmin kestävyyttä turvaava ja ohjaava vaikutus julkisen talouden tilaan.

Hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmissa on säännöllisesti todettu, että hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, mikäli niiden toteuttaminen vaarantaisi julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Tällainen uudelleentarkastelu on kuitenkin ilmeisesti jäänyt tekemättä samalla kun julkisen talouden tavoitteita on helpotettu ja siirretty eteenpäin. Hallitus onkin kriiseistä huolimatta pitänyt verrattain pitkälle kiinni hallitusohjelmassa suunnitelluista pysyvistä menolisäyksistä ja pääosin myös tilapäiseksi tarkoitetuista ns. tulevaisuusinvestoinneista.

Julkisen talouden rahoitusasema- ja velkatavoitteiden saavuttamisessa luotettiin osaksi rakenteellisten, työllisyyttä kohentavien toimien vaikuttavuuteen

sekä julkisen palvelutuotannon tuottavuutta parantaviin toimiin. Hallitusohjelmassa linjattiin myös tavoitteeksi rahoittaa pysyviä menolisäyksiä verotuloja kasvattavilla toimilla (730 milj.) ja menoja uudelleen kohdentamalla (200 milj.). Lisäksi kertaluontoiset ns. tulevaisuusinvestoinnit oli tarkoitus rahoittaa omaisuustuloilla. VTV:n raportin puutteena on se, ettei julkisten tulojen tai tuloihin suoraan vaikuttavien toimien toteutumista tai vaikutuksia arvioitu. Myös kahdella viime vaalikaudella yleistynyt tapa lisätä tilapäisiä menoja vaalikauden keskellä ansaitsisi tarkempaa arviointia menokäytön tehokkuuden ja vaikuttavuuden suhteen.

3 Talouden suhdannekehitys ja finanssipolitiikan mitoitus

VTV arvioi raportissaan monipuolisesti talouden suhdannekehitystä ja finanssipolitiikan mitoitusta suhdanteeseen nähden. Vuoden 2020 osalta eri mittarit osoittavat finanssipolitiikan olleen suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla elvyttävää, mutta vuoden 2021 osalta arviot poikkeavat toisistaan. Myöskään vuoden 2022 finanssipolitiikan mitoitus ei ole yksiselitteisesti myötä- tai vastasyklinen.

Suomen Pankki arvioi joulukuussa 2022, että finanssipolitiikka oli selkeästi elvyttävää vuonna 2021, jolloin suhdannetilanne oli jo selvästi parantumassa. Finanssipolitiikka on edelleen lievästi elvyttävää vuosina 2022 ja 2023. Talouden suhdannetilanne oli vahva vielä alkuvuonna 2022, mutta heikkeni kuitenkin selvästi vuoden loppupuoliskolla ja vuoden 2023 talouskasvun ennustetaan jäävän lievästi negatiiviseksi. Tilanne poikkeaa kuitenkin selvästi pandemiavuodesta 2020, koska inflaatio on kiihtynyt poikkeuksellisen nopeaksi. Tarjontatekijöiden rajoittaessa talouden aktiviteettia elvyttävä finanssipolitiikka ei tue talouskasvua eikä työllisyyttä, vaan johtaa pikemminkin hinta- ja kustannustason nousuun. Talouskasvun vahvistuessa todennäköisesti jo tämän vuoden aikana, finanssipolitiikkaa on syytä alkaa kiristää, jotta palautetaan luottamus kestävään finanssipolitiikkaan ja luodaan liikkumavaraa ikäsidonnaisten menojen kasvulle.

4 Julkisen talouden kestävyys ja vaalikauden työllisyystoimet

Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyshaaste on ollut jo pitkään tiedossa. Arviot pitkän aikavälin kestävyysvajeesta vaihtelevat 3–4 prosentin välillä. Vaikka pitkän aikavälin arvioon liittyy suurta epävarmuutta, on ilmeistä,

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

23.1.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

että jo keskipitkällä noin 10 vuoden horisontilla julkisen velkasuhteen vakauttaminen vaatii sopeutustoimia seuraavilla vaalikausilla[1].

Nykyinen hallitus laati ns. kestävyystiekartan, jonka yhtenä osa-alueena käsitellään taloudellisen kestävyyden edellytyksiä. VTV käy raportissaan tarkasti läpi hallituksen kestävyystiekartan vaiheita. VTV peräänkuuluttaa kestävyystavoitteen saavuttamisen edellyttämien toimien konkretisoimista suunnitelmassa pidemmälle. Lisäksi kestävyystiekartan päivitykseen ja julkaisuun vuonna 2022 liittyi viiveitä, joiden vuoksi taloudellisen kestävyyden arviot eivät olleet julkaisuaikaan enää ajan tasalla. Onkin ilmeistä, että kestävyystiekartta vaatii vielä kehitystyötä, jos sitä aiotaan jatkossakin käyttää politiikkaa ohjaavana välineenä.

Inhimillisen pääoman kehityksen heikko näkymä saa VTV:n raportissa aiheellista huomiota. VTV laskee, että koulutuksen kulutusmenoja tulisi kasvattaa selvästi 2020-luvulla, jos koulutustasoa halutaan nostaa tavoitellusti. Myöhemmin 2030-luvulla koulutusmenot alkavat vähentyä, kun ikäluokat pienenevät.

Myös Suomen Pankki on kiinnittänyt inhimillisen pääoman kehitysnäkymiin huomiota arvioidessaan Suomen pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä. Pitkän aikavälin kasvuedellytykset ovat Suomessa aiempaa heikommat, koska työikäisen väestön väheneminen jatkuu ja tuottavuuden kasvu on hidastunut. Tuottavuuden kasvua rajoittaa osaavan työvoiman saatavuus, mutta myös työpanoksen kohdentuminen entistä enemmän hoito- ja hoiva-aloille, joissa työn tuottavuuden parantaminen on vaikeaa. Erityisesti palvelusektorilla tuottavuuden parantuminen todennäköisesti perustuu jatkossa esim. parempiin johtamisjärjestelyihin ja organisaatiorakenteisiin sekä uuden teknologian käyttöönottoon. Näiden tekijöiden kehityksessä koulutettu, osaava työvoima on avainasemassa. Inhimillisen pääoman kehitys näyttää huolestuttavalta myös siksi, että koulutustason nousu on ainakin toistaiseksi pysähtynyt.

VTV arvioi raportissa hallituksen työllisyystoimien vaikuttavuutta. Työllisyystavoitteiden saavuttamista on vaikea arvioida, etenkin kun toimien vaikutusten tavoiteltiin toteutuvan täysimittaisesti vasta vuosikymmenen loppuun mennessä. Nykytiedon valossa VTV arvioi, että työllisten määrää koskevat tavoitteet eivät nykyisillä toimilla toteutuisi. Samalla toimien fiskaaliset vaikutukset jäisivät selvästi tavoitellusta 1–2 mrd. eurosta.

[1] Lähde: Jalasjoki, P. ja Kivistö, J.: Suomen julkisen velan kestävyys ja julkisen talouden sopeutustarpeet. Euro ja Talous, 16.12.2022. https://www.eurojatalous.fi/fi/2022/4/suomen-julkisen-velan-kestavyys-ja-julkisen-talouden-sopeutustarpeet/.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

23.1.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Vaikka rakenteelliset uudistukset ovat välttämättömiä, niiden vaikutukset julkiseen talouteen ovat usein välillisiä ja toteutuvat viiveellä. Siksi vaalikauden mittaiset julkisen talouden tavoitteet pitäisi pystyä saavuttamaan lyhyellä aikavälillä suoraan julkiseen talouteen vaikuttavin toimin.

5 Talous- ja finanssipolitiikan haasteet tulevalla vaalikaudella

Julkisen talouden kestävyyden varmistaminen tulevissakin kriiseissä edellyttää aktiivista finanssipolitiikan liikkumavaraa luovaa politiikkaa. Tasapainoisempi julkinen talous edellyttää jo lyhyellä aikavälillä suoraan sekä julkisia tuloja että menoja sopeuttavia toimia, mutta myös keskipitkällä aikavälillä julkista taloutta vahvistavia rakenteellisia uudistuksia.

Sopeutustoimia voidaan tehdä priorisoimalla menoja eli leikkaamalla vähemmän tärkeitä menoja ja suuntaamalla menoja uudelleen. Tähän tarkoitukseen voidaan käyttää apuna menokartoitusta, jossa arvioidaan eri menoerien vaikuttavuutta. Ylipäänsä kokonaismenojen kasvun pitäminen talouden nimellistä trendikasvua hitaampana voi olla myös toimiva keino tasapainottaa tuloja ja menoja. Samaan aikaan julkisten menojen kasvun hillitsemistä kuitenkin vaikeuttaa väestön ikääntymisen vuoksi kasvava sosiaali- ja terveysmenojen kasvupaine.

Julkisia tuloja voidaan vahvistaa siten, että verojärjestelmän tehokkuutta parannetaan esim. vähentämällä verotukia ja muita poikkeuksia. Valtiovarainministeriö on jo ilmoittanut tekevänsä verokartoituksen, jonka tarkoitus on koota tietoa verotuksen neutraalisuutta ja tehokkuutta lisäävistä veromuutoksista ja niiden vaikutuksista talouskasvuun ja työllisyyteen.

Seuraavilla vaalikausilla julkisen talouden reunaehdot on nähtävä aiempaa sitovampina, jos halutaan välttää tulevaisuuden valintoja rajoittavan velkaperinnön kertyminen. Finanssipolitiikan kotimaista ohjausta on tiivistettävä. Julkisen talouden rahoitusasematavoitteet on asetettava johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti yli vaalikausien, ja tavoitteiden saavuttamista on tuettava finanssipolitiikan säännöillä. Finanssipoliittista lakia olisi mahdollista laajentaa koskemaan julkisen talouden tavoitteiden ja menokehysten asettamista.

Pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia tulee vahvistaa panostamalla koulutukseen, tukemalla innovaatioiden syntymistä, käyttöönottoa ja leviämistä sekä parantamalla työperäisen ja koulutusperäisen maahanmuuton edellytyksiä. Tällaiset panostukset tukevat myös vihreää siirtymää ja sen edellyttämiä investointeja.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

23.1.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta