ETLAn lausunto Eduskunnan tarkastusvaltiokunnalle, 25.1.2023

Aki Kangasharju, Tero Kuusi ja Päivi Puonti

Tarkastusvaltiokunta pyytää arviota valtiontalouden tarkastusviraston raportista ja siinä esitetyistä johtopäätöksistä, hallituksen finanssipolitiikan linjasta, finanssipolitiikan toteutuksesta päättyvällä vaalikaudella sekä tulevan vaalikauden suurimmista haasteista talous- ja finanssipolitiikassa. Etla lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Arvio tarkastusviraston raportista ja siinä esitetyistä johtopäätöksistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin finanssipoliittisessa sopimuksessa ja lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä.

Viraston finanssipoliittinen tarkastus on ajanmukaista, huolellista ja tarpeellista. Tarkastusviraston vaalikausiraportti tarjoaa esimerkiksi tärkeän ja riippumattoman arvion työllisyystoimien kiistellyistä vaikutuksista julkiseen talouteen.

Hallitus tavoitteli työllisyystoimilla julkisen talouden 1-2 mrd. euron vahvistamista. Tarkastusviraston laskelmat osoittavat, että ”*työllisyystoimien julkista taloutta vahvistavat vaikutukset jäävät kauaksi tavoitteesta, noin -130-+380 miljoonaan euroon*”. Kun hallitus ja ministeriöt esittelivät julkisesti omia, paljon positiivisempia vaikutuslaskelmiaan, oli kansalaisten vaikea saada median välityksellä oikeaa käsitystä hallituksen toimien todellisista vaikutuksista.

Finanssipolitiikan valvontaelimet luotiin Euroopan unionissa juuri tämänkaltaisia tilanteita varten. Niillä on tärkeä tehtävä edistää läpinäkyvyyttä ja kansalaisten mahdollisuuksia arvioida poliittisten päättäjien toimia. Itsenäiselle, riippumattomalle arvioijalle on selvästi tarvetta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Suomessa tulisi pohtia valvontaresurssien yhdistämistä päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi. Talouspolitiikan arviointineuvoston ja valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen resurssit voitaisiinkin yhdistää. Siten voisi avautua mahdollisuuksia myös vaikuttavampaan riippumattomien valvojien käymään julkiseen keskusteluun.

ETLA jakaa myös tarkastusviraston näkemyksen siitä, että hallituksen finanssipolitiikka tuki taloutta perustellusti ja oikea-aikaisesti koronapandemian alkaessa vuonna 2020, mutta voimisti tarpeettomasti suhdannetta vuoden 2020 jälkeen. Suhdanteeseen nähden liian löysän finanssipolitiikan mahdollisti osaltaan se, että EU:n finanssipolitiikan sääntöjen yleinen poikkeuslauseke on ollut voimassa yhtäjaksoisesti keväästä 2020 saakka. Poikkeuslauseke kohdistuu EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osan, joka voimassa ollessaan ohjaa jäsenmaiden finanssipolitiikkaa suhdanteita tasaavaan, ei vahvistavaan suuntaan.

Vaikka suhdannetilanteeseen ja sen ennustamiseen on viime vuosina liittynyt monenlaista poikkeuksellista epävarmuutta, oli pandemian jälkeinen noususuhdanne nähtävissä jo vuoden 2020 syksyllä, kun vuoden 2021 talousarviota laadittiin. Esimerkiksi ETLA ennusti syksyllä 2020 vuosien

2021 ja 2022 talouskasvuasteiksi 3,2% ja 1,9 %, jotka jälkikäteen katsoen ovat hyvin lähellä toteutuneita lukuja[1]. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys – se, että hyvinvointivaltion menot voidaan rahoittaa tulevaisuudessakin – edellyttää laskukausien elvytyksen vastapainoksi finanssipolitiikan kiristämistä nousukaudella.

Etla yhtyy myös vtv:n näkemykseen kestävyystiekartan hyödyntämisestä. Hallitus laati koronan alussa tiekartan julkisen talouden kestävyyden parantamiseksi. Aluksi tiekarttaa päivitettiin säännöllisesti, mutta keväällä 2022 linja muuttui. Tiekartta mainittiin vain ohimennen julkisen talouden suunnitelmassa, eikä hallitus ei päivittänyt tiekarttaa edes vuoden 2023 talousarvion valmistelun yhteydessä syksyllä 2022. Tämä oli vtv:n mukaan ongelmallista,

> ”koska julkisen talouden kestävyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi on olennaista seurata vähintään kerran vuodessa tavoitteiden tilannetta, konkreettiset toimien etenemistä sekä tarittavien uusien toimien mittaluokkaa” (Vaalikausiraportin sivu 70).

Valtioneuvosto julkaisi syksyllä 2022 kestävyystiekartasta version, jossa ei esitetty talouden kestävyyden kannalta uusia toimenpiteitä, vaikka sota ja inflaatio olivat muuttaneet talouden näkymiä. Tiekarttaa ei edes kytketty hallituksen tulevien päätösten valmisteluun. Tiekartan tarjoama tilannekuva perustui vanhentuneisiin – vuotta aiemmin laadittuihin – arvoihin julkisen talouden kehityksestä. Niinpä syksyn 2022 tiekartassa mainittu julkisen talouden sopeutustarve oli paljon pienempi, kuin mitä ne olisivat olleet päivitettyjen tietojen perusteella.

Kevään 2021 tiekartta rakennettiin niin, että mikäli rakenteelliset toimet eivät vahvista julkista taloutta tarpeeksi, jäljelle jäävä osuus katetaan suoralla meno- ja verosopeutuksella. Nämä tavoite unohdettiin tiekartan päivityksissä kokonaan.

Arvio hallituksen finanssipolitiikan linjasta päättyvällä vaalikaudella

Vaikka hallituksen koronapolitiikka on ollut pääosin onnistunutta, kuluvalla vaalikaudella finanssipolitiikka on ummistanut silmänsä pitkän aikavälin haasteilta. VTV:n mainitsemien puutteiden ohella hallitus on lisännyt julkista velkaa jo ennen valmisteilla olevaa lisätalousarviota noin 10 miljardilla eurolla sen lisäksi, mitä sen on panostanut koronan vastaiseen taisteluun ja puolustuksen kohentamiseen. Kohonneet korkomenot, sähkötuki, hoitojonojen purkamiseen tavoiteltava rahoitus sekä maatalouden kriisipaketti kasvattavat summaa vielä lisää. Julkisen talouden kestävyysongelmista on puhuttu Suomessa jo pitkään, mutta finanssipolitiikan tavoitteet eivät ole kovin kiinteästi yhdistyneet kestävyysvajeen korjaamiseen. Tällä vaalikaudella kestävyysvajetavoitteet ovat pitkälti jääneet sivuun. Tämä linjanmuutos on merkittävä, sillä kaksi aiempaa hallitusta panostivat pitkän aikavälin näkymien parantamiseen sekä sopeutustoimilla että kilpailukyvyn palauttamisella.

Verrokkimaihin, kuten Tanskaan ja Ruotsiin, nähden Suomen finanssipolitiikka ei ole ollut yhtä kunnianhimoista. Ruotsissa julkisen talouden kestävyydestä huolehditaan tiukaksi asetetulla kotimaisella velkasäännöllä. Tanskassa finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteet on

[1] Vuoden 2021 talouskasvu oli 3,0% ja tuoreiden ennakkotietojen perusteella vuoden 2022 talouskasvu oli 2%.

sidottu julkisen talouden kestävyyslaskelmiin. Suomessakin olisi paremmin tiedostettava, että erityisesti suuren julkisen sektorin omaavassa pienessä avotaloudessa julkisen talouden pitäminen hyvässä kunnossa on makrotaloudellisen vakauden kannalta olennaista.

Pitkän aikavälin haasteista on toki puhuttu, mutta silmien ummistaminen tarkoittaakin käytännön toimintaa. Työllisyystoimia tehtiin kestävyyden parantamiseksi, mutta kuvaavaa on, että ne jäävät vain noin 10 prosenttiin hallitusohjelmassa tavoitellusta ja niiden vaikutus julkiseen talouteen on vain noin 100 miljoonaa euroa. Talouskasvuun panostavia tekijöitä on ollut silmiin pistävän vähän, joskin tämän hallituskauden aikana parlamentaarisesti päätetty T&K-tuen lisäys on kasvunäkymiä parantava.

Kriisit ja kehyksen nostaminen johtivat myös ajoittain toimintatapaan, jossa päätöksiä tehtiin nopeatempoisesti ja lyhyellä valmistelulla. Vaikka kriisiaika näytti, että päätöksiä voidaan saada nopeasti aikaiseksi, pitkäjänteen valmisteluun pitäisi pyrkiä aina, kun siihen on mahdollisuuksia. Esimerkiksi energiatukia olisi voitu kohdentaa paremmin, jos valmisteluun olisi ryhdytty ajoissa.

Mitkä ovat suurimmat haasteet talous- ja finanssipolitiikassa tulevalla vaalikaudella

Tulevalla hallituskaudella on saatava aikaiseksi talouskasvun käynnistyminen ja julkisten menojen kasvun kääntäminen laskuun.

Viime vuosien hyvä työllisyyskehitys on kumonnut työikäisen väestön vähenemisen. Työllisiä on paljon ja suhteessa koko väestöön jopa hitusen enemmän kuin edellisessä huipussa vuonna 2008. Tosin myös bkt ja tuottavuus ovat samalla tasolla kuin 2008 – elintaso ja tuottavuus eivät siis ole nousseet lainkaan.

Velka (kiintein hinnoin) on kuitenkin kaksinkertaistunut väkilukuun verrattuna ja korot ovat nousussa. Koko kansantalouden puskureita ja tasapainoa mittaava vaihtotase on ollut pakkasella 2010-luvun alusta alkaen, koronan tuomaa poikkeusaikaa lukuun ottamatta. Julkisen talouden alijäämä alkoi jo finanssikriisistä. Inflaatio, taantuma, panostukset turvallisuuteen, vihreät investoinnit sekä ikääntyminen ovat kaikki heikentämässä julkista taloutta, joten velkaantumiselle ei ole loppua näkyvissä.

Julkisen talouden viimeinenkin puskuri syötiin vuoteen 2017 mennessä, kun julkinen velka saavutti euroalueen mediaanitason ja riskittömän koron määrittävän Saksan velkatason. Nyt valtionlainojen korot uhkaavat nousta yleisen korkotason lisäksi myös riskipreemioiden nousun myötä.

Muutosta voi edistää kotimaisen ja EU:n finanssipolitiikan kehikon uudistaminen. Sääntöjen selkeyttämistä ja järkevöittämistä tarvitaan. Ilman poliittista tahtoa muutosta ei kuitenkaan synny. Myös finanssipolitiikan vahtikoirien asemaa tulee vahvistaa.

Vielä toistaiseksi voimme ajatella, että velkasuhteen ero Saksaan ei ole merkittävä ja keskuspankkien valtionlainaohjelma pitää riskilisät kurissa. Riskilisät nousevat varmuudella sen jälkeen, jos keskuspankki pääsee irti valtionlainojen osto-ohjelmasta. Vaikka se ei näytä nyt todennäköiseltä, keskuspankin tasetta on jo alettu pienentämään, ja kriisien mahdollisesti hellittäessä sen pienentäminen voi olla nopeaa. Kun lainakorko on korkeampi, korot syrjäyttävät

muita menoja, nostavat veroastetta, suurentavat velkataakkaa tuleville sukupolville, tekevät suhdanteiden tasauksesta kalliimpaa ja syrjäyttävät yksityisiä investointeja.

Pidemmälle ajalle tarvitsemme näkymän velkaantumisen lopettamiseksi. Se edellyttää visiota Suomen taloudelle. Minkälainen maa Suomi haluaa olla – velkainen ja alhaisen työllisyysasteen vaiko vähävelkainen ja korkean työllisyysasteen maa? Meillä on parlamentaarisen tutkimus- ja innovaatiotyöryhmän työn perusteella yhteinen visio tuoreen t&k-panosten lisäämisestä 4 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä. Myös vihreä siirtymä on täydessä käynnissä, joskin viime keväinen uusi tieto hiilinielujen vähäisyydestä edellyttää lisää toimia. Mutta siihen se jääkin.

Suomesta puuttuu ennen kaikkea kannustimia kasvuun. Siihen liittyvä sosiaaliturvan uudistaminen on jäädytetty lukuisiin selvityksiin ilman selkeää näkymää tulevaisuudenkuvasta. Lisäksi tarvitaan panostuksia osaamiseen ja maahanmuuttoon. Panostukset osaamiseen on yleisesti hyväksytty, mutta käytännön toimet ovat olleet tempoilevia. Tämä hallitus on onneksi panostuksia lisännyt.

Näkemykset maahanmuuton tarpeellisuudesta eriävät, ja toimet sen edistämiseksi ovat ontuneet. Meiltä puuttuu myös tiekartta tilanteeseen, jossa talouskasvu ei ole riittävän nopeaa. Valtiovarainministeriö on onneksi valmistelemassa menokartoitusta, mutta siitä on vielä pitkä matka priorisointeihin. Ilman kokonaisvaltaista visiota tulevasta Suomen velkaantuminen jatkuu. Toistaiseksi meillä ei ole akuuttia hätää, kun keskuspankin osto-ohjelma vielä jatkuu. Mutta kun se ajetaan alas, alkaa Suomessa säästäminen pakon edessä.