Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportista (Asia: K 25/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019-2022)

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti erilliskertomuksena finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportin vuosille 2019-2022 viime vuoden joulukuussa (seuraavassa: erilliskertomus). Erilliskertomuksessa tarkasteltiin finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen noudattamisen ohella mm. finanssipolitiikan viritystä päättymässä olevalla hallituskaudella ja julkisen talouden tasapainottamiseksi tulevaisuudessa tarvittavia toimia.

1. Finanssipolitiikan mitoitus

COVID-19-pandemian käynnistyttyä Euroopan komissio aktivoi maaliskuussa 2020 vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen, jonka johdosta EU:n jäsenvaltiot saivat tilapäisesti poiketa sopimuksessa asetetuista julkisen sektorin velkaantumisen rajoitteista. Kesäkuussa 2021 komissio ilmoitti, että poikkeuslausekkeen voimassaoloa jatketaan vielä vuonna 2022, ja sittemmin poikkeuslausekkeen voimassaoloa on päätetty jatkaa ainakin kuluvan vuoden loppuun. Myös Suomen kansallisesta budjettikehysmenettelystä on poikettu vuonna 2020 käynnistyneen koronakriisin ja vuonna 2022 käynnistyneen Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan johdosta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin kuuluu mm. finanssipolitiikan sääntöjen toteutumisen arviointi. Se, että säännöistä poikkeaminen on ollut viime vuosina perusteltua ja sallittua pandemian ja kiristyneen turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta, vähentää sääntöjen noudattamista koskevien arvioiden hyödyllisyyttä päättymässä olevan vaalikauden osalta.

Erilliskertomuksessa hyödynnetään VTV:n finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilanteen *lämpökarttaa*. Lämpökartan suureista lasketaan yhdistelmäindikaattori, jonka avulla voidaan edelleen laskea rakenteellisen perusjäämän arvio sekä tuotantokuilun arvio. Toteutuneen ja ennustetun finanssipolitiikan viritystä arvioidaan sekä lämpökarttaa perustuvilla indikaattoreilla että EU:n talouden ohjausjärjestelmässä käytetyllä tuotantofunktiomenetelmällä tuotetuilla vastaavilla indikaattoreilla.

Ohjausjärjestelmän tuotantofunktiomenetelmää on kritisoitu usein eri perustein, ja VTV:n pyrkimys löytää sille vaihtoehtoja on erittäin kannatettava. Lämpökarttaan perustuvaa suhdannetilannearviota voidaan pitää tuotantofunktiomenetelmään perustuvaa arviota parempana mm. siksi, että lämpökarttaan valitut indikaattorit julkistetaan nopeasti ja että ne tarkentuvat arvoiltaan jälkikäteen vain vähän.

Erilliskertomuksessa finanssipolitiikan mitoitusta mitataan vertaamalla tuotantokuilun arviota rakenteellisen perusjäämän arvioon. Euroopan komission käyttämällä tuotantofunktiomenetelmällä lasketut näiden suureiden arviot tuottavat tuloksen, jonka mukaan finanssipolitiikka oli vuosina 2020 ja 2021 vastasyklistä ja on ennusteiden mukaan vastasyklistä myös 2022 ja 2023. Sitä vastoin VTV:n omalla indikaattorilla arvioituna suhdannepolitiikka oli vastasyklistä 2020 mutta myötäsyklistä 2021.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

VTV:n indikaattori tuottaa ennusteen, jonka mukaan finanssipolitiikka olisi ollut myötäsyklistä myös 2022 ja kääntyisi vain lievästi vastasykliseksi kuluvana vuonna.

Erilliskertomuksessa ei kritisoida vuonna 2020 koronaviruspandemian vuoksi harjoitettu voimakkaasti elvyttävää politiikkaa vaan esitetään, että ”finanssipolitiikka reagoi koronaan onnistuneesti.” Sitä vastoin vuoden 2021 elvyttävää finanssipolitiikkaa pidetään erilliskertomuksessa liian väljänä.

Keväällä 2020 Suomen hallitus joutui tekemään historiallisia esikuvia vailla olevassa tilanteessa kireällä aikataululla ratkaisuja ilman, että koronaviruksen aiheuttaman taudin vaarallisuudesta ja tarttuvuudesta olisi ollut luotettavaa tieteellistä tietoa, ja vuoden 2020 finanssipolitiikkaa voidaan pitää ”onnistuneena” tuolloin vallinneen tietämättömyyden huomioon ottaen. Tuolloiset päätökset tehtiin kuitenkin liian pessimistisiksi osoittautuneen tilannekuvan pohjalta.

Esimerkiksi Valtiovarainministeriön kevään 2020 talousennusteessa arvioitiin, että bruttokansantuote supistuisi vuonna 2020 5,5 prosenttia. Valtiovarainministeriön kesän 2020 ennusteessa supistumisen arvioitiin olevan 6,0 prosenttia, ja vielä syksylläkin arvio oli 4,5 prosenttia. Tilastokeskuksen nykyisen arvion mukaan supistuminen olisi kuitenkin vain 2,4 prosenttia. Vuoden 2020 erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa harjoitetun finanssipolitiikan virityksen oikeellisuutta on vaikea arvioida, mutta on kuitenkin vaikea nähdä, että valtion velan 18 miljardin euron suuruiseen kasvuun johtaneet elvytystoimet olisivat olleet oikein mitoitettuja bruttokansantuotteen toteutuneeseen (eikä ennustettuun) supistumiseen nähden.

Myönteisen työllisyyskehityksen päätösperäisyys ei ole itsessään arvokasta

Erilliskertomuksessa tuodaan esiin, että hallituksen työllisyyttä lisäävät toimet ovat jääneet vaatimattomiksi. Toisaalta sekä työllisyysasteella että työllisten lukumäärällä mitattu työllisyys on kuitenkin kohonnut kahtena viime vuonna voimakkaasti myös hallituksen työllisyystoimista riippumattomista syistä. Muutos ei selity yksinomaan koronakriisistä toipumisella: esimerkiksi viime vuoden marraskuussa työllisyysaste oli 3,1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kolme vuotta aiemmin marraskuussa 2019, ja työllisten määrä oli 112 000 henkilöä korkeampi kuin kolme vuotta aiemmin. Viime vuoden kolmannella neljänneksellä Suomen kansantaloudessa tehtyjen työtuntien määrä oli 2,1 prosenttia korkeampi kuin vastaavana ajankohtana vuonna 2019.

Työllisyystilanteen kohentuessa työttömien joukkoon jää keskimäärin entistä vaikeammin työllistettäviä henkilöitä, jolloin työllistämistoimien henkilöissä mitatut vaikutukset pienenevät. Hallituksen päätösperäisten työllisten lukumäärän kasvua koskevien alkuperäisten tavoitteiden järkevyyttä sekä erilliskertomuksessa käytettyjen, eri työllistämistoimien vaikutuksia kuvaavien laskelmien realistisuutta olisikin syytä arvioida parantuneessa työllisyystilanteessa uudelleen.

Liiallinen kiinnittyminen työllistymisen päätösperäisyyden tavoitteeseen saattaa myös johtaa julkista taloutta heikentäviin ja myös muita perusteita vailla oleviin työllisyystoimiin. Esimerkki tällaisesta huonosti perustellusta työllisyyttä lisäävistä toimista on hallituksen vuoden 2023 talousarvioon sisältyvä ikään perustuva työtulovähennyksen portaittainen korotus. Vaikka korotus lisääkin ikääntyvien työntekijöiden työnteon kannusteita, muutos on hallituksen esityksen HE 153/2022 vp mukaan kokonaisvaikutuksiltaan julkista taloutta heikentävä. Koska se kohdistuu lähellä eläkeikää oleviin henkilöihin, sillä ei myöskään ole esimerkiksi sellaisia syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia, joilla vastaavia nuoriin henkilöihin kohdistuvia toimia voitaisiin perustella.

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

Valtiontalous kuntoon ajan kanssa ja monin keinoin

Erilliskertomuksessa kritisoidaan vuonna 2021 tehtyjä menokehyksiä rikkovia päätöksiä, ja kuten siinä todetaan, seuraavilla vaalikausilla tarvitaan julkista taloutta tasapainottavia toimia. Julkisen talouden sopeutustoimina on syytä käyttää sekä veronkorotuksia että julkisten menojen leikkauksia ja julkisen sektorin resurssien käyttöä tehostavia rakenteellisia uudistuksia. Näiden välillä tehtävät valinnat ovat pääosin poliittisia valintoja, joita ei voida tehdä puhtaasti taloustieteellisin perustein.

Venäjän Ukrainassa käymä hyökkäyssota, kuluvan vuoden alussa tapahtunut hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen ja useat muutkin tekijät tekevät tarvittavien sopeutustoimien laajuuden arvioinnista erittäin haastavaa. Tulevaisuudessa sopeutussuunnitelmia olisi syytä täsmentää ja päivittää sekä tulevien hallitusten politiikkapreferenssien että julkisen talouden pitkän tähtäimen alijäämää koskevien päivitettyjen arvioiden pohjalta.

Esimerkiksi on olemassa tutkimuksellisia perusteita leikata elinkeinotukia (suorat tuet ja veroedut) lukuun ottamatta sellaisia innovaatiotukia, joilla teoreettisen ja empiirisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan odottaa olevan merkittävä kansantalouden tuottavuutta vahvistavia vaikutuksia (ks. esim. Laukkanen & Maliranta, 2019). Toisaalta vahva ja laaja tutkimusnäyttö kertoo siitä, että julkisten menojen käyttö mahdollisuuksien tasa-arvoa vahvistavalla tavalla edistää talouden innovatiivisuutta ja pitkän aikavälin talouskasvua (ks. esim. Bell ym., 2019). Korkeakaan kokonaisveroaste ei välttämättä heikennä merkittävästi talouskasvua, jos verot kohdistetaan oikein. Verotuksen talousvaikutukset riippuvat oleellisesti myös siitä, painottuvatko julkiset menot tulonsiirtoihin vai talouskasvua edistäviin käyttökohteisiin.

Kuluvan vuoden alussa toimintansa aloittainen hyvinvointialueiden rahoitusmalli on ongelmallinen, sillä valtion rahoittaessa hyvinvointialueita niiltä puuttuvat kannusteet toimintansa tehostamiseen. Hyvinvointialueille myöhemmin myönnettävä verotusoikeus ja valtion budjetista tulevan rahoituksen vastaava leikkaus saattaisi parantaa niiden kannusteita taloudellisuuteen ja auttaa näin julkisen talouden tasapainottamisessa.

Helsingissä 26. päivänä tammikuuta 2023

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

Bell, A., Chetty, R., Jaravel, X., Petkova, N., & Van Reenen, J. (2019). Who becomes an inventor in America? The importance of exposure to innovation. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(2), 647-713.

Laukkanen, M., & Maliranta, M. (2019). Yritystuet ja kilpailukyky. (*Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, nro. 2019:33).