Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

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

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyytää Talouspolitiikan arviointineuvostolta arviota Valtiontalouden tarkastusviraston raportista ja siinä esitetyistä johtopäätöksistä. Tämän lisäksi valiokunta pyytää arviota hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta päättyvällä vaalikaudella sekä siitä mitkä ovat suurimmat haasteet talous- ja finanssipolitiikassa tulevalla vaalikaudella

Valtiontalouden tarkastusviraston vaalikausiraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo lakisääteisesti EU:n finanssipoliittisia sääntöjä 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 vaalikautta 2019-2022 koskevassa raportissa keskitytään kolmeen kokonaisuuteen. *Ensimmäisessä osiossa* tarkastellaan finanssipolitiikan sääntöjä ja ohjausvälineitä. *Toisessa osiossa* arvioidaan talouden suhdannekehitystä ja suhdanteeseen soveltuvaa finanssipolitiikan mitoitusta sekä talousennusteiden ”realistisuutta”. *Kolmas osio* arvioi julkisen talouden kestävyyttä ja erityisesti työllisyystoimia. Erilliseen liitteeseen on listattu vaalikauden työllisyystoimien vaikutukset.

Finanssipolitiikan sääntöjä ja ohjausvälineitä käsittelevässä ensimmäisessä osiossa (ss. 11-34) VTV toteaa, että hallitusohjelmassa vuonna 2019 asetettua menokehystä ei ole noudatettu vaalikauden aikana yhtenäkään vuonna. Samalla kuitenkin päätellään, että kehyssääntö on osoittautunut toimivaksi välineeksi suunnitella ja toteuttaa menojen käyttöä. Kuluvalla vaalikaudella tehdyt poikkeukset eivät ole osoitus siitä, että kehyssäännön periaatteita olisi tarpeen muuttaa, vaikka kuluvan hallituskauden aikana poliittinen sitoutuminen kehyssääntöön on heikentynyt ennennäkemättömällä tavalla. Raportin toteamus ja arvio kehyssäännön toimivuudesta ei kaikilta osin ole tasapainossa. Voiko johtopäätös olla, että kehyssääntö on osoittautunut toimivaksi, jos kuitenkin poliittinen sitoutuminen kehyssääntöön on heikentynyt ennennäkemättömällä tavalla? Eikö tämä ilmennä mahdollisuutta jatkossakin poiketa kehyssäännön toimintaehdoista? Poliittisen sitoutumisen heikentyminen voi itse asiassa heikentää kehyssäännön toimivuutta jatkossa. Yhteisesti sovittu poikkeustila ei sinällään rajoita menojen kasvun määrää eikä pysyvien menolisäysten käyttöä, joista VTV on raportissaan huomauttanut. Jatkon kannalta olisi tärkeää uudistaa kehyssääntö niin, että se kohtelisi menoja ja tuloja symmetrisemmin erityisesti myös siitä näkökulmasta, että otettaisiin tarkemmin huomioon ja eroteltaisiin toisistaan talouden veronmaksukykyä pysyvästi ja ohimenevästi muuttavat tekijät ja häiriöt.

Toisessa osiossa, joka käsittelee mm. talouden suhdannekehitystä, esitellään VTV:n finanssipolitiikan valvonnan kehittämää suhdanneindikaattoria ”lämpökarttaa” suhdannekehityksen seurannan välineenä. Talouspolitiikan arviointineuvosto on jo aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei ”lämpökarttaa” ole indikaattorina tieteellisesti arvioitu vaan se on kuvattu julkaisemattomassa käsikirjoituksessa. Syntyy vaikutelma, että lämpökarttaa pidetään tuotantokuilulle vaihtoehtoisena, mahdollisesti jopa parempana indikaattorina, koska tuotantokuilun mittaamisen ongelmat tunnustetaan taloustietelijöiden keskuudessa laajasti. Ajoittain ei voi välttyä ajatukselta, että raportissa käydään läpi kilpajuoksua lämpökartan ja tuotantokuilun välillä.

Lämpökartan ehkä liiankin laaja esittely (ks. keskustelu ss. 37-45) VTV:n valvontaraportissa ei ole ongelmatonta. On epäselvää, missä määrin VTV:n finanssipolitiikan valvonta ja tarkastus ja tehdyt johtopäätökset perustuvat lämpökartan käyttöön. Tätä on siinäkin mielessä tärkeää painottaa, että VTV raportin suhdanneanalyysi on yllättävänkin laaja ja yksityiskohtainen niin, että lukukokemus muistuttaa enemmän ekonomistin kuin valvojan näkökulmaa.

VTV:n raportti ei tuo riittävän selvästi esille sitä seikkaa, että talouden tilaa kuvaavia indikaattoreita on useita ja niitä voidaan rakentaa lisää. Suhdanneindikaattoreiden kannalta tärkeää on se, että ne peilaavat suhdannetilanteen muutoksia riittävän luotettavasti. Monesti on niin, että hyvin tiheään poimitussa aineistossa, esimerkiksi kuukausiaineistossa, on paljon kohinaa, joka ei liity olennaisesti suhdannetilanteisiin, vaan pikemmin talouteen hyvin lyhyellä aikavälillä kohdistuviin, suhteellisen nopeasti ohimeneviin sokkeihin. Onnistuneet ns. now-casting arviot erottelevat hyvin talouden vallitsevaa tilaa indikoivat signaalit satunnaisesta kohinasta.

VTV:n raportti tarkastelee Suomen taloutta ja harjoitettua finanssipolitiikkaa suhdannevaihteluiden näkökulmasta. Raportissa ei keskustella lainkaan siitä, että COVID-19 pandemiashokki ja Venäjän hyökkäyssodasta alkunsa saaneet taloudelliset häiriöt eivät ole tyypillisiä suhdannehäiriöitä, joihin finanssipoliittinen kokonaiskysynnän säätely olisi osuvaa finanssipolitiikkaa. Edeltävät häiriöt ovat iskeneet voimallisesti talouksien tarjontapuoleen eli ovat siis tarjontasokkeja. Tällaisessa tilanteessa kokonaistarjonta häiriintyy eikä pysty tyydyttämään talouden kokonaiskysyntää. Tuloksena on tyypillisesti inflaatiopaineiden kasvu, joita kokonaiskysynnän kasvattaminen mm. finanssipolitiikan keinoin edelleen kasvattaa. Finanssipolitiikkaa pitäisi kohdentaa talouden tarjontatekijöiden vahvistamiseen, mm. erilaisten rakennepoliittisten ja tukitoimien avulla.

Johtopäätöksenään VTV:n finanssipolitiikan valvonta mm. arvioi, että vuotuisen talousarvion sekä julkisen talouden suunnitelman perustana olevat valtiovarainministeriön ennusteet ovat olleet kokonaisuutena katsoen ”realistisia”. Koska kyse on ennustamisesta, tässä yhteydessä tarkoitettaneen ennusteiden osuvuutta.

Raportin viimeisessä osiossa tarkastellaan julkisen talouden kestävyyttä pidemmällä aikavälillä. Julkisen velan tarkastelussa ja velkakestävyydessä kiinnitetään erityistä huomiota korkomenojen kasvuun ja Suomen korkotason nousuun suhteessa muihin euromaihin. Myös valtiontakausten määrän kasvuun kiinnitetään asiaankuuluvasti huomiota, joskaan ei eritellä, onko takausten luonteessa tapahtunut muutoksia tai ovatko takausten realisoitumisen todennäköisyydet kasvaneet ja tulisiko tällaisia todennäköisyyksiä esimerkiksi valtiontalouden tarkastusviraston arvioida seikkaperäisemmin. Yleisarvionaan VTV toteaa rakenteellisten uudistusten edenneen vaalikaudella kriiseistä huolimatta (s.68). Keskeisimpänä uudistuksena mainitaan sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistus, ja sen odotettavissa olevat vaikutukset julkisen talouden kestävyyteen. Hallituksen vuoden 2023 ensimmäisen lisäbudjetin valossa vaikuttaa siltä, että pehmeä budjettirajoite ei edesauta sote-menojen kasvun hillintää, eikä siten välttämättä julkisen talouden kestävyyttä. Julkisen talouden kestävyystarkastelussa paneudutaan lisäksi inhimilliseen pääomaan ja lopulta hallituksen työllisyyspolitiikkaan ja toimien työllisyysvaikutuksiin, jotka perustuvat pitkälti valtiovarainministeriön arvioihin.

Talouspolitiikan arviointineuvoston arvio hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta ja suurimmat haasteet tulevalla vaalikaudella

Talouspolitiikan arviointineuvosto on 1.2.2023 julkistamassaan vuoden 2022 raportissaan arvioinut hallituksen harjoittamaa finanssipolitiikkaa, ja esittänyt arvioita tulevan vaalikauden haasteista. Vaalikauden finanssipolitiikkaa oli mukautettava ensin koronapandemian sitten Venäjän hyökkäyssodan ja sitä seuranneen eurooppalaisen energiakriisin vuoksi. Jälkikäteen voidaan todeta, että Suomen työmarkkinat ja sosiaaliturvajärjestelmä pärjäsivät hyvin koronapandemian aikana, ja työllisyys

ylitti pandemiaa edeltäneen tason jo vuoden 2021 jälkipuoliskolla. Lisämenot sotilaallisiin ja muihin turvallisuuteen liittyviin tarpeisiin ovat todennäköisesti olleet välttämättömiä, kun taas tietyt ostovoimaa lisäävät toimenpiteet, kuten ylimääräiset lapsilisät ja eräät sähkö(vero)tuet, eivät sitä ole olleet. Koska julkisessa taloudessa on jatkuva alijäämä, harkinnanvaraisia lisämenoja olisi pitänyt rahoittaa myös leikkaamalla muita julkisia menoja tai korottamalla veroja. Yleisesti ottaen poliittista päätöksentekoa varten olisi pitänyt suunnitella sellaisia (tällä hetkellä puuttuvia) tuki-instrumentteja ja toimenpiteitä, jotka mahdollistaisivat kohdennetut, tuloihin perustuvat kertaluonteiset tuet ja jotka olisi voitu ottaa käyttöön kriisitilanteessa.

Vaikka tuotantokuilua koskevat arviot vuodelle 2023 ovat edelleen negatiivisia, finanssipolitiikan varovainen tiukentaminen vuonna 2023 olisi perusteltua. Tätä puoltavat muun muassa työmarkkinoiden pullonkaulat, jotka viittaavat kapasiteetin korkeaan käyttöasteeseen, sekä tarjontapuolen ilmiöt (erityisesti energiakriisi), jotka ovat vähäisen kasvun ja korkean inflaation taustalla. Inflaatiopaineita ei pitäisi lisätä finanssipolitiikalla. Pitkän aikavälin kestävyysongelmat puoltavat myös tiukempaa finanssipolitiikan viritystä jo vuonna 2023.

Seuraava hallituskausi olisi aloitettava uskottavalla, läpinäkyvällä ja kunnianhimoisella julkisen talouden sopeuttamissuunnitelmalla. Sopeutus olisi toteutettava asteittain ja kestävästi. Tavoitteena olisi oltava julkisen talouden sopeuttaminen vuositasolla 0,4–0,6 % BKT:sta suuruisten toimenpiteiden kautta kahden hallituskauden ajan, jolloin velka suhteessa BKT:hen kääntyisi laskevalle uralle. Tulevaisuuden julkisen talouden liikkumavaran turvaaminen on tärkeää, koska Suomi todennäköisesti kohtaa negatiivisia taloudellisia häiriöitä näin pitkän ajanjakson aikana. Suhdanteen salliessa, etupainotteinen sopeutus olisi aloitettava vuonna 2024 eikä lykättävä seuraavan hallituskauden loppuun.

Vaadittava vakauttamisen taso on kunnianhimoinen, ja siksi tarvitaan todennäköisesti sekä menoettä tulopuolen toimenpiteitä. Veronkevennyksiin on hyvin vähän mahdollisuuksia tulevina vuosina. Mahdolliset veronkorotukset olisi suunniteltava hyvin, sillä huonosti kohdennetut veronkorotukset voivat heikentää kannustimia ja johtaa kasvun hidastumiseen. Veronkorotuksiin voidaan pyrkiä esimerkiksi lopettamalla joidenkin tuotteiden verottaminen alemmalla arvonlisäverokannalla, rajoittamalla listaamattomien yritysten osinkoverohuojennuksia ja korottamalla kiinteistöverotusta. Koska menoleikkauksilla ja veronkorotuksilla on erilaiset tulonjakovaikutukset, valinta niiden välillä on viime kädessä poliittinen. Alijäämän vähentämiseksi tarkoitetut rakenteelliset uudistukset olisi suunniteltava huolellisesti ja määriteltävä selvästi, ja niiden vaikutuksia olisi voitava arvioida uskottavasti.

Suomen talouden laajojen haasteiden vuoksi olisi tärkeää tehdä arvio verojärjestelmästä ja pohtia, miten veromuutoksilla voidaan edistää tarvittavaa vakauttamista. Samalla tulisi turvata Suomen talouden edistyminen keskeisissä kehityskohteissa, joita ovat muun muassa teknologinen kehitys, vihreään kasvuun siirtyminen ja globalisaatio. Julkisia menoja olisi tarkasteltava vastaavalla tavalla. Siksi talouspolitiikan arviointineuvosto on päätynyt ehdottamaan, että hallitus perustaa komitean, joka tarkastelee, miten vero- ja menopolitiikalla voidaan vaikuttaa kasvuun, tulonjakoon ja talouteen yleensä.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja Jouko Vilmunen, jouko.vilmunen@utu.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri Anni Huhtala, anni.huhtala@vatt.fi