Lausunto: Finanssipolitiikan valvonta tarkastusvirastossa ja finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

Matti Okko
Matthias Strifler
Mika Sainio
Sini Salmi

Tarkastusvaliokunta 12.3.2024

Finanssipolitiikan valvontatehtävä VTV:ssä

- Finanssipoliittisessa laissa virastolle osoitettu tehtävä vuodesta 2013 – taustalla valtioiden välinen sopimus ja EU-lainsäädäntö
- Riippumattomuus oleellinen – sitä myös arvioidaan ulkoisesti
- Työjärjestyksellä toiminto saatettu irralleen pääjohtajan päätösvallasta
- Säännöllisten arviointitehtävien fokus finanssipolitiikassa, sääntöjen noudattamisessa, säädöspohjaisten tavoitteiden asettamisessa ja saavuttamisessa (vrt. Talouspolitiikan arviointineuvosto arvioi laajasti talouspolitiikkaa)
- Talouspolitiikan pohjana käytettävien VM:n ennusteiden luotettavuutta arvioidaan säännöllisesti (ex-ante ja ex-post)
- Finanssipolitiikan mitoituksen ja päätöstoimien fiskaalisten vaikutusten arviointi/validointi (esim. työllisyystoimet) myös keskeisiä tehtäviä
- Arviointivälineistön ja metodologian kehittämistyöhön panostetaan

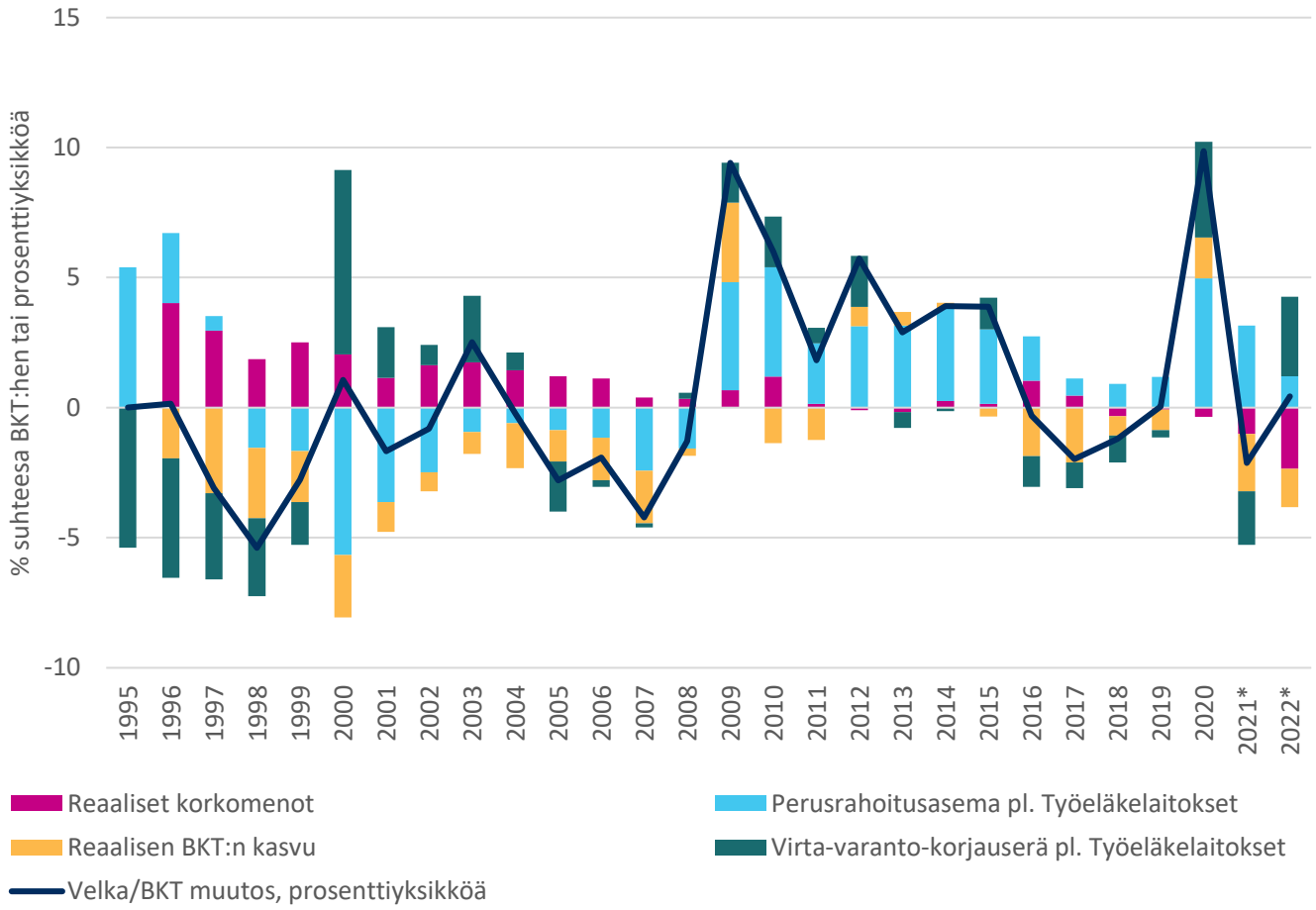
Suomen talouden suhdannenäkymä on heikko

Vuosi	Avoimet työpaikat, muutos	Kapasiteetin käyttöaste	KHI, muutos	Kuluttaja-luottamus	Palkkasumma-kuvaaja, muutos	Palvelut-luottamus	Rakentaminen-luottamus	Teollisuus-luottamus	Työllisyysaste, muutos	Työttömyysaste, muutos	Vähittäiskauppa-luottamus	Yhdistelmäindikaattori (painotettu)
2024												
2		-0,96		-1,15		-1,02	-1,88	-0,73			-0,62	
1	-1,20	-1,01	0,58	-1,09	-0,88	-0,66	-1,72	-0,92	-0,57	-0,54	-0,34	-0,72
2023												
12	-1,64	-1,41	0,73	-1,65	-0,59	-0,85	-1,63	-1,34	-0,84	-0,62	-0,92	-0,94
11	-1,77	-1,07	0,58	-1,61	-0,25	-1,10	-1,92	-1,42	-1,24	-0,56	-0,42	-0,97
10	-2,13	-1,17	1,34	-1,67	0,14	-1,22	-1,84	-1,37	-1,37	-0,45	-0,50	-0,91
9	-1,97	-0,97	1,62	-1,56	0,24	-1,10	-1,58	-1,48	-0,29	-0,25	-0,79	-0,70
8	-1,93	-1,01	1,67	-0,84	0,28	-0,69	-1,30	-1,27	0,05	-0,05	-0,45	-0,49
7	-1,93	-0,95	2,10	-0,98	0,18	-0,78	-1,31	-1,29	-1,35	-0,15	-1,05	-0,64
6	-2,05	-0,76	2,00	-0,94	1,81	-0,72	-0,87	-1,09	-0,29	0,02	-0,30	-0,29
5	-1,85	-0,53	2,24	-1,03	1,07	-0,60	0,05	-0,79	-0,02	0,14	-0,18	-0,18
4	-1,65	-0,45	2,76	-0,88	0,74	-0,49	-0,92	-0,84	0,05	0,01	-0,06	-0,14
3	-1,41	-0,48	2,76	-1,42	0,71	-0,33	-0,46	-0,81	0,12	0,09	-0,10	-0,12
2	-1,15	-0,10	3,18	-1,57	0,24	-0,50	-0,69	-0,48	-0,09	0,25	-1,14	-0,07
1	-0,89	-0,38	2,99	-1,75	0,58	-0,77	-0,83	-0,19	0,06	0,43	-1,41	-0,03
2022												
12	-1,35	0,08	3,32	-2,62	0,71	-0,56	-0,40	-0,42	-0,16	0,38	-1,93	-0,09
11	-1,37	0,14	3,32	-2,48	0,74	-0,56	-0,14	-0,42	0,96	0,55	-1,22	0,07
10	-0,51	0,17	2,95	-2,66	1,51	-0,48	0,06	-0,20	1,16	0,72	-1,32	0,27
9	-0,08	0,94	2,85	-2,93	1,07	-0,53	0,20	0,08	0,96	0,85	-1,83	0,34
8	0,34	0,60	2,61	-2,19	1,51	-0,63	-0,28	0,26	0,32	0,91	-1,89	0,38
7	0,70	0,62	2,71	-2,31	0,81	-0,09	-0,53	0,55	0,31	0,94	-0,08	0,49
6	1,31	1,15	2,71	-2,02	0,98	0,19	-0,34	0,81	0,50	1,05	-0,14	0,75
5	1,44	1,47	2,33	-1,56	1,31	-0,06	-0,31	1,09	0,94	1,20	-0,40	0,90
4	2,12	1,59	1,72	-1,59	1,71	-0,10	0,51	1,19	1,63	1,44	-0,50	1,07
3	2,65	1,59	1,76	-1,25	1,94	0,31	0,72	1,24	1,05	1,41	-0,70	1,18
2	2,16	1,71	1,15	0,77	1,34	0,62	1,12	1,66	1,71	1,13	-0,26	1,34
1	1,82	0,91	1,10	0,44	1,44	0,57	1,00	1,44	1,52	1,09	0,26	1,15

Finanssipolitiikan valvonnan suhdannetilanteen lämpökartta (11.03.2024). Lähde: Tilastokeskus, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Euroopan komissio, Elinkeinoelämän keskusliitto ja finanssipolitiikan valvonnan (FV) laskelmat (Strifler, M. ja Kokkinen, A. 2021).

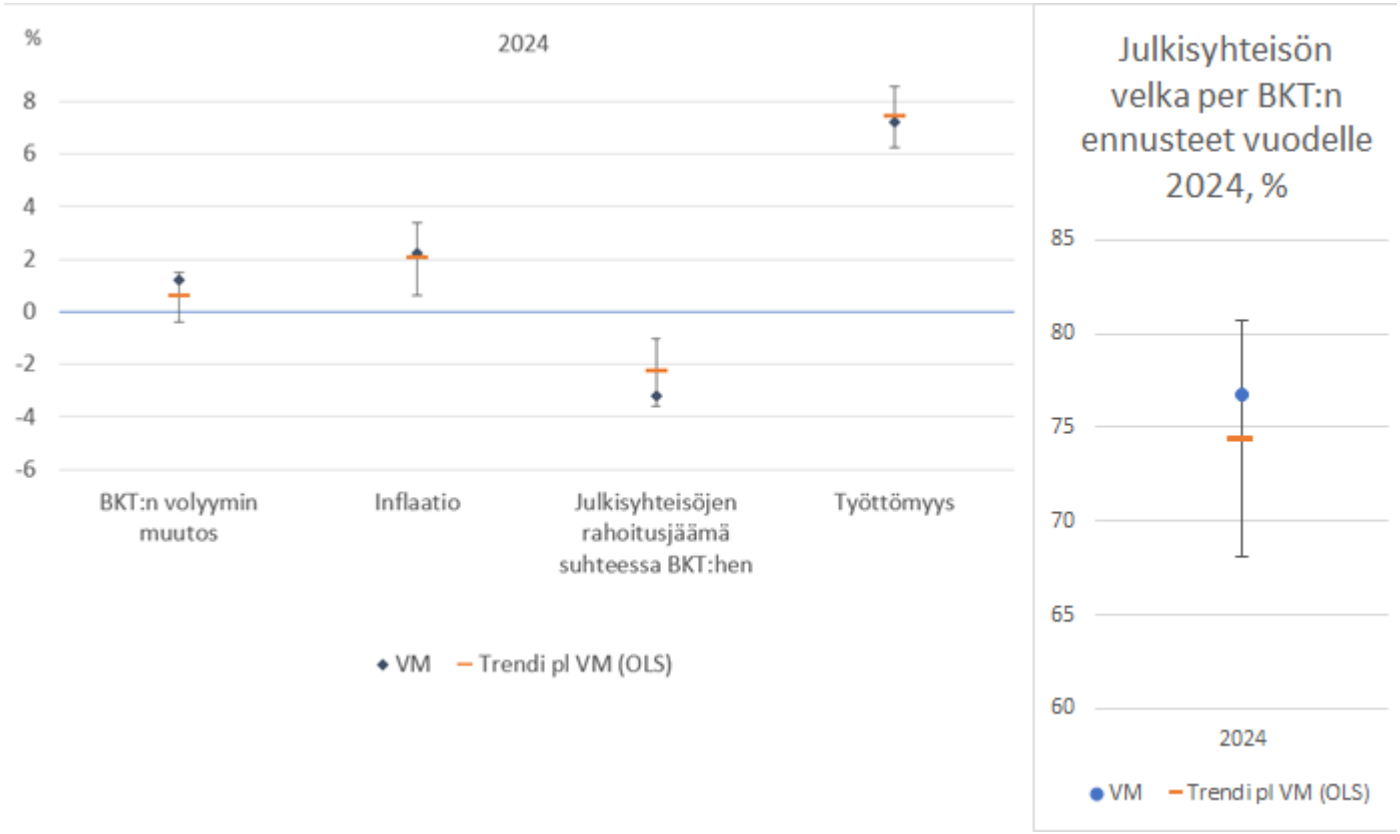
- Suhdannetilan viileneminen on jatkunut viime vuonna
- Tärkeimmät taustalla vaikuttavat tekijät:
  - korkea inflaatio
  - aiempaa korkeammat korot
  - Venäjän hyökkäyssodan seuraamukset
  - kasvanut epävarmuus
- Heikko kehitys jatkuu vuonna 2024. Toipuminen näyttää hitaammalta kuin aiemmin toivottiin.

Suomen julkisyhteisöt ovat velkaantuneet erityisesti finanssikriisistä lähtien



- Suomen velan suhdetta BKT:hen on kasvattanut erityisesti alijäämä ilman korkomenoja (perusalijäämä).
- Reaaliset korkomenot nousussa tulevina vuosina

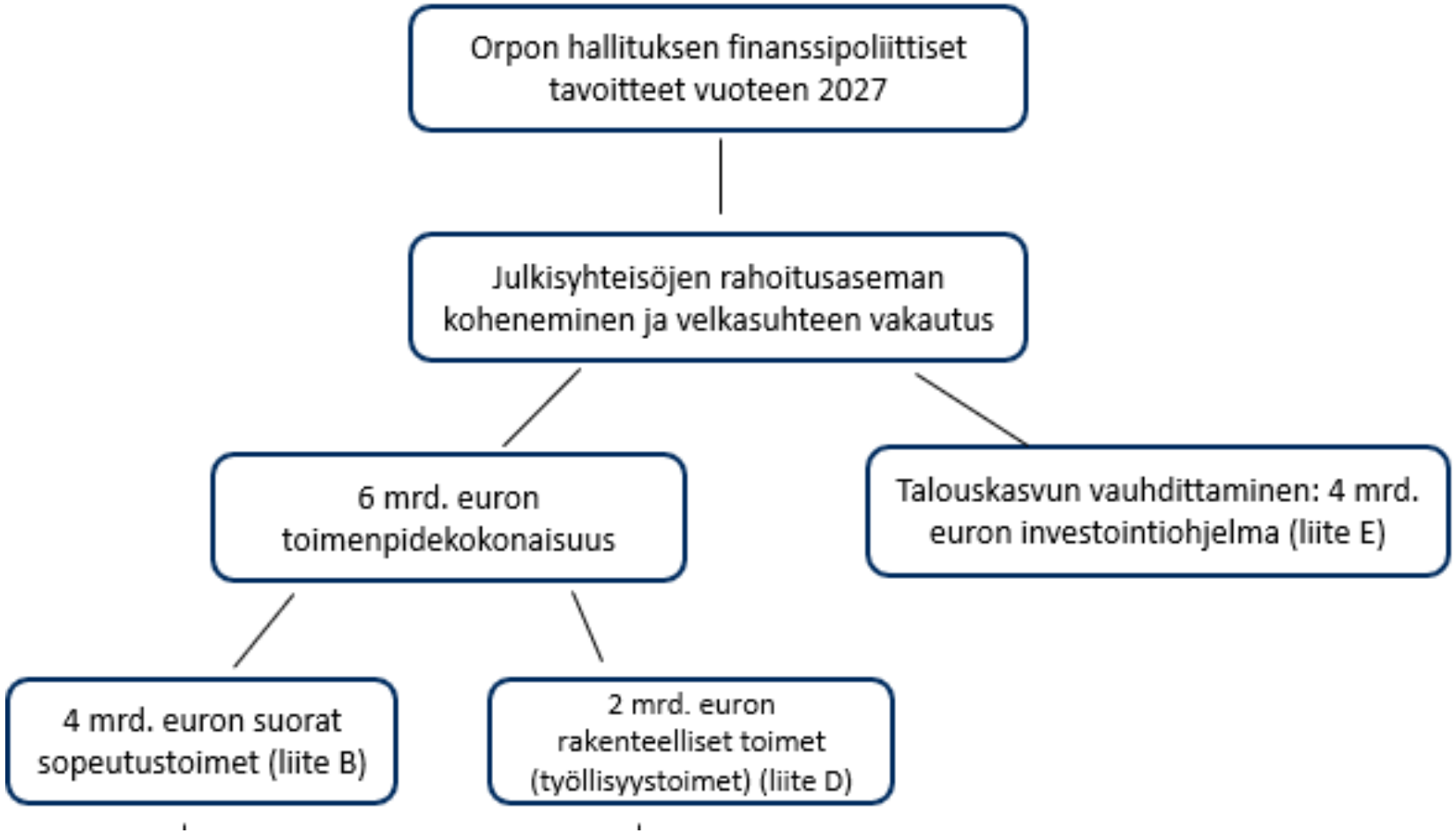
Valtiovarainministeriön talousennuste on realistinen – BKT:n ennuste (2024) muita ennustajia optimistisempi



- VM:n BKT:n volyymin muutoksen ennuste on 1,2 prosenttia vuonna 2024, mikä on konsensusennustetta (0,55 prosenttiyksikköä) optimistisempi
- Inflaation ja työttömyyden osalta VM:n ennuste on lähellä konsensusta
- VM:n julkisen talouden ennusteet sen sijaan muita ennustaja pessimistisempiä
  - Rahoitusjäämä (0,9 prosenttiyksikköä)
  - Velka per BKT (2,4 prosenttiyksikköä)

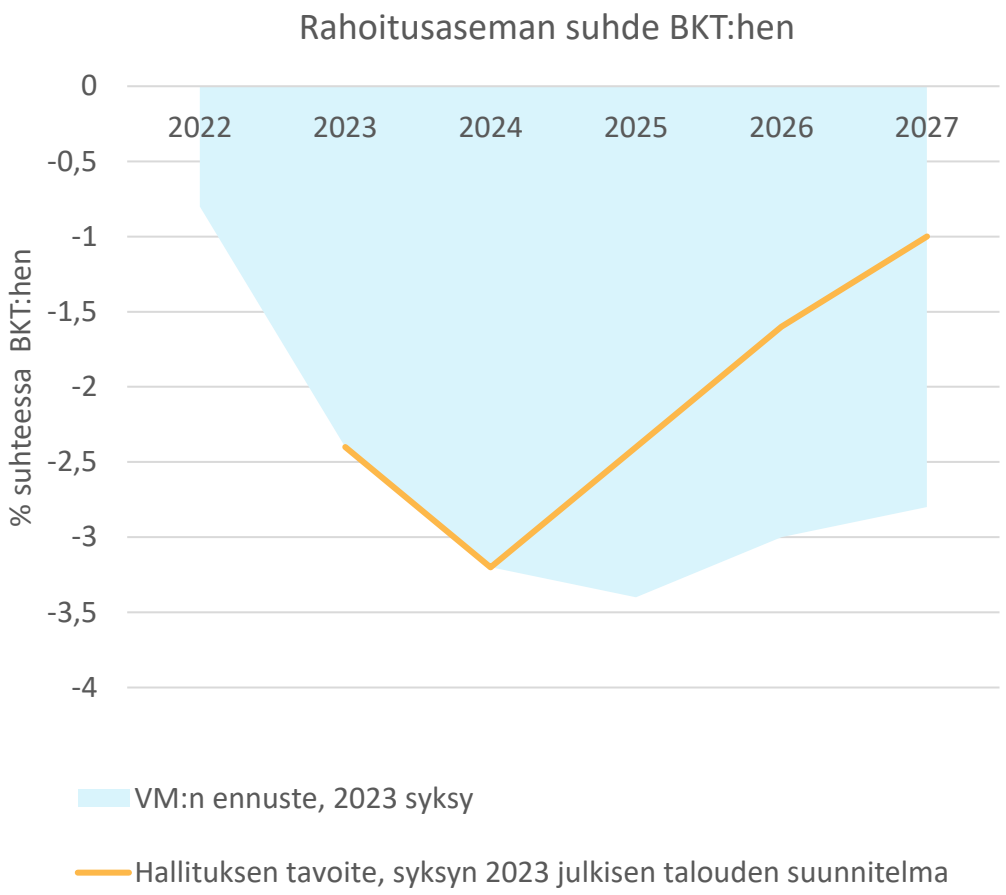
Valtiovarainministeriön ennusteet BKT:n volyymin muutokselle, inflaatiolle, julkisyhteisöjen rahoitusasemalle ja velkasuhteelle, sekä työttömyysasteelle; vastaavat konsensusennusteiden arvot VM:n ennusteen julkaisuajankohtana sekä 95 prosentin ennustevälit. Lähteet: Ennusteiden tekijät, Finanssipolitiikan valvonta.

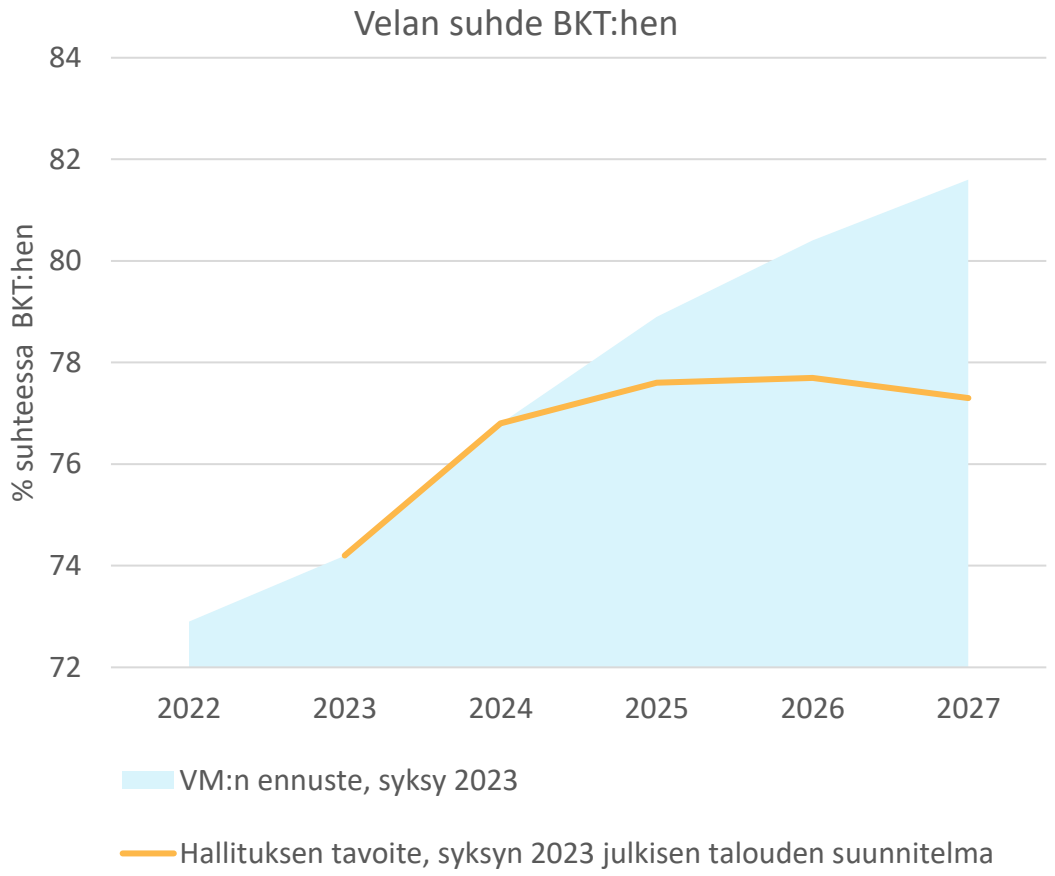
Hallitus tavoittelee julkisen talouden lähes tasapainottumista ja velkaantumisen taittamista



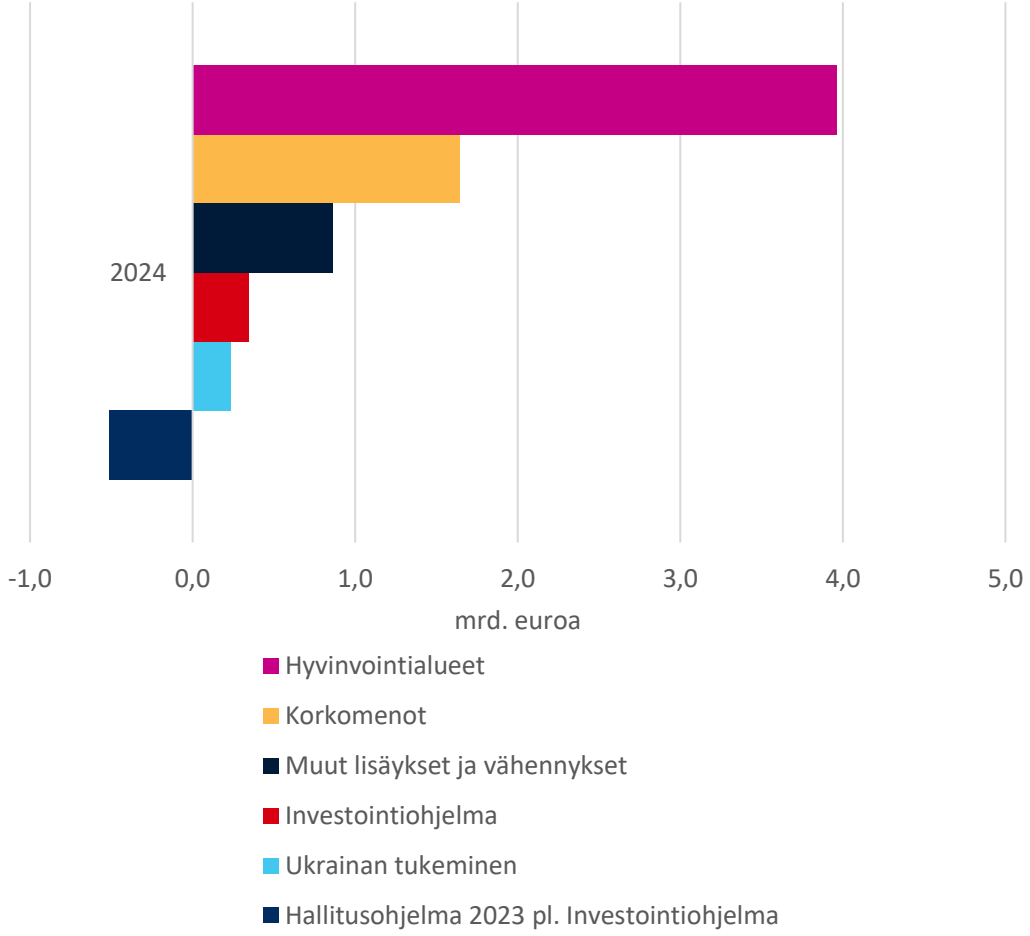
Hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet. Lähde: Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma ja finanssipolitiikan valvonta.

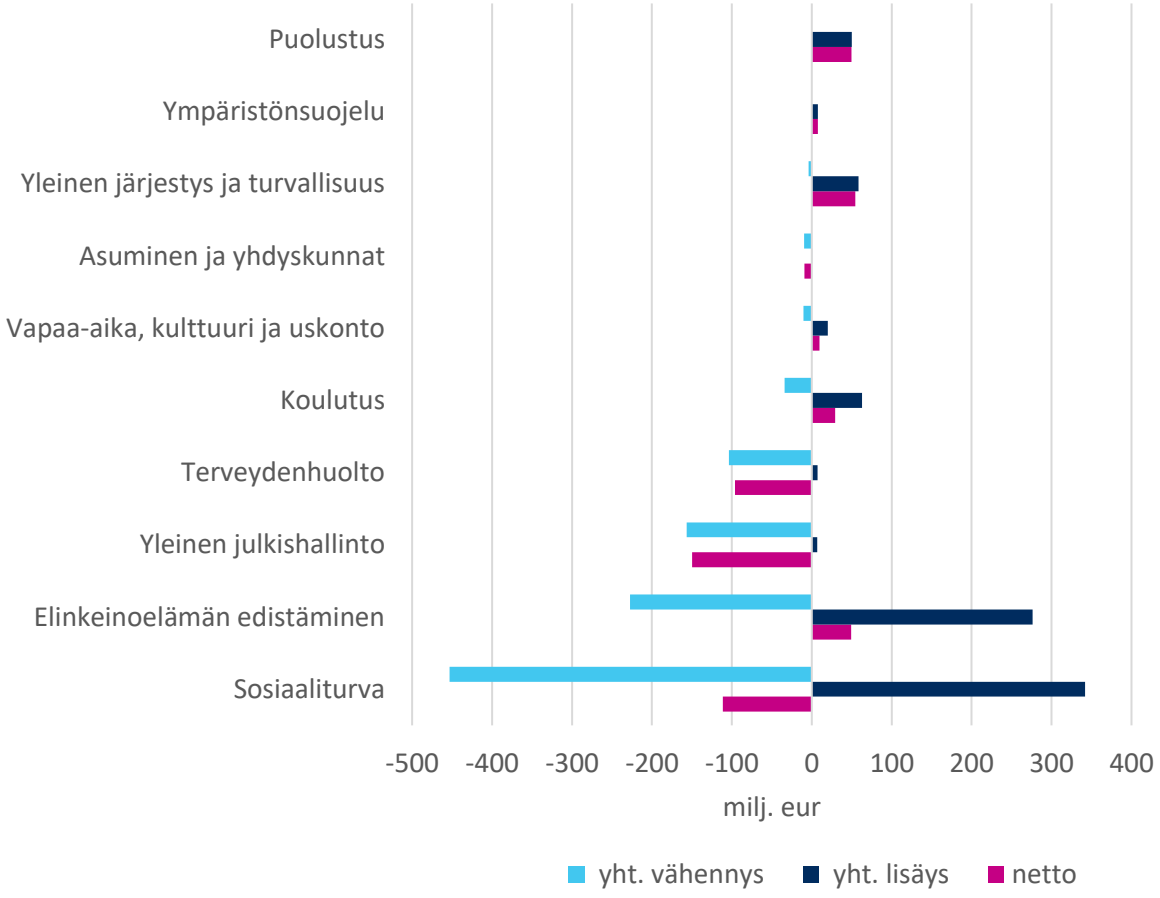
Hallituksen asettamien tavoitteiden toteutuminen on epätodennäköistä valtiovarainministeriön ennusteen valossa





Hallitusohjelman menosopeutusten mittakaava valtion budjetissa pieni menopaineisiin nähden vuonna 2024





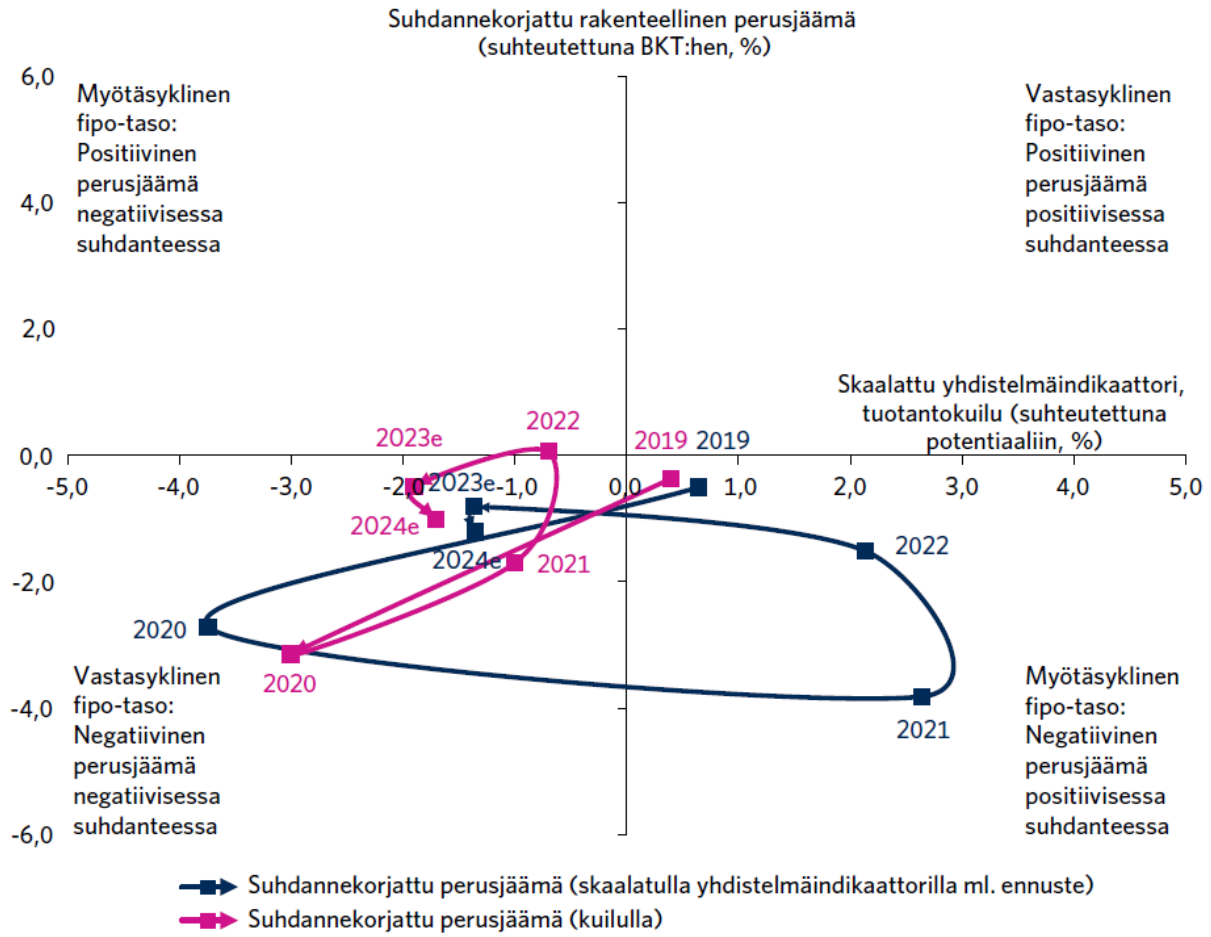
Lähde: Talousarvioesitys 2024 (9.10.2023) ja finanssipolitiikan valvonnan laskelmat. Kuvioissa on esitetty muutokset eduskunnan kirjelmän mukaiseen vuoden 2023 varsinaiseen talousarvioon.

Kuuden miljardin euron toimenpidekokonaisuus ei kata hallituksen koko finanssipolitiikkaa

- Kuuden miljardin euron vahvistamistavoite julkiseen talouteen on lähtökohtaisesti perusteltu tavoite, ottaen huomioon julkisen talouden rakenteellinen alijäämäisyys
- Kuuden miljardin euron toimenpidekokonaisuuden ulkopuolelle jää olennaisia finanssipoliittisia päätöksiä
  - Investointiohjelman toteuttaminen vie julkista taloutta kauemmaksi hallituksen tavoittelemasta kehityksestä 2024-2027. Lisäksi ohjelma ulottuu vaalikauden yli.
  - Julkisen talouden tulojen kehitykselle ei ole asetettu sellaista linjausta, joka tukisi hallituksen julkisen talouden tavoitteen toteutumista vuodelle 2027: alijäämä -1 % / BKT.

  → riski, että finanssipolitiikan kokonaisvaikutukset jäävät olennaisesti toimenpidekokonaisuuden mukaisesta 6 miljardista – joka jo itsessään sisältää paljon epävarmuuksia
- Suoran sopeutuksen keinovalikoima on suhteellisen rajoittunut; todennäköinen tarve lisätoimiin ja keinovalikoiman laajentamiseen

Hieman elvyttävä finanssipolitiikan taso sopii heikkoon suhdannenäkymään – edellyttäen, että inflaatio laantuu



- Rakenteellinen jäämä laskettu seuraavasti:
  - Nimellinen jäämä (Tilastokeskus (vuoteen 2022), VM:n ennuste (vuodet: 2023-2024)
  - Suhdanneindikaattori (VM:n tuotantokuilun estimaatti, ja FV:n yhdistelmäindikaattori)

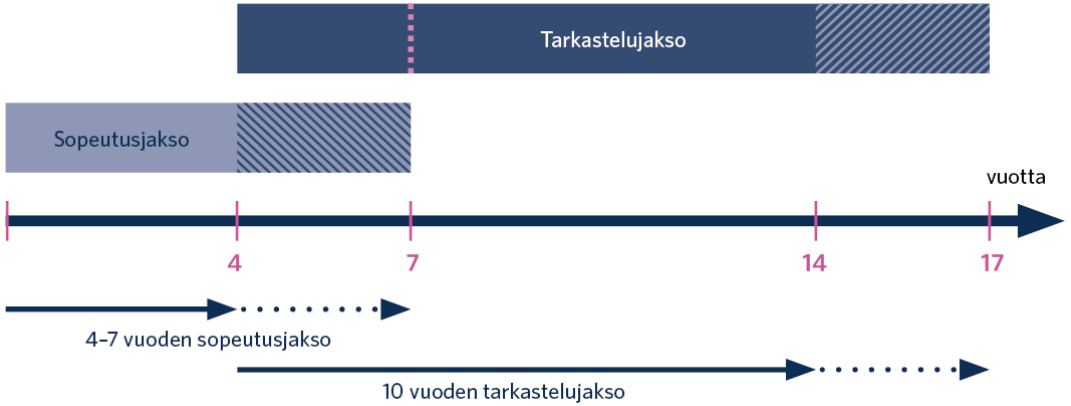
- Vuosina 2023 ja 2024 sama käsitys suhdanteesta (erotus vuosina 2021, 2022 säilyy)
- Vastasyklinen fipo-taso, eli negatiivinen perusjäämä negatiivisessä suhdanteessa vuosina 2023-2024

Finanssipolitiikan mitoitus suhteessa suhdanteeseen: tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin perusteella laskettu rakenteellinen perusjäämä peilattuna tuotantokuilun ja lämpökartan suhdanneindikaattorin mukaiseen suhdanteeseen vuosina 2019–2024. Lähde: Valtiovarainministeriö (2023) ja finanssipolitiikan valvonta.

Valtion menokehys asetettiin osin hallitusohjelman linjausten vastaisella tavalla

- Hallituksen investointiohjelma on lisätty kehykseen nk. rakennekorjauksena
  - Hallitusohjelman kirjauksen ja kehysjärjestelmän periaatteiden vastainen menettely
  - Johtaa siihen, että asetettu valtion menokehys antaa puutteellisen kuvan hallituksen suunnittelemista kehysmenoista vaalikaudelle, ja vaalikauden aikana hämärtää hallituksen menopäätösten vaikutusta kehystasoon
  - Johtaa käytännössä erityiskohteluun osalle valtion investointeja kehysjärjestelmässä
  - Kehysperiaatteiden (ja HO:n) mukainen tapa olisi ollut nk. kehysvaraus
- Hallitusohjelman mukainen ”*pysyvien määrärahapäätösten johdosta vuonna 2027 kehyksen piiriin kuuluvat menot ovat 1,5 mrd. euroa pienemmät kuin 23.3.2023 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä*” ei todellisuudessa toteudu kehyspäätöksessä, vaikka JTS:n tiedot näin antavat ymmärtää
  - JTS:ssä esitetyissä tiedoissa sisällytetään myös kehyksen ulkopuolisiin menoihin kohdistuvat säästöt kehysmenoja koskeviin vaikutuksiin

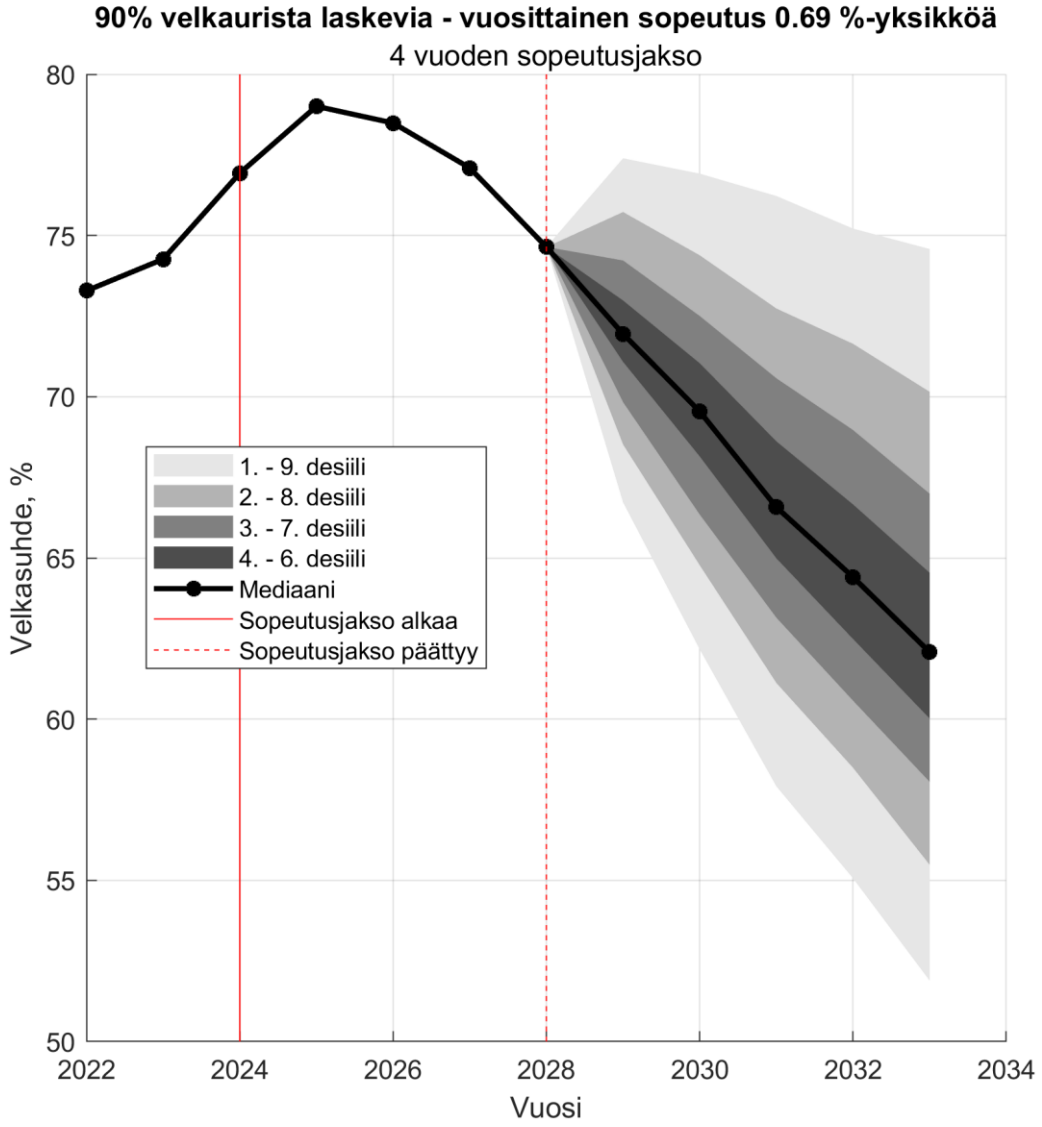
Velkakestävyyteen tähtäävä uusi EU:n säännöstö edellyttää julkisen talouden vahvistamista, vauhti riippuu sopeutusjaksosta



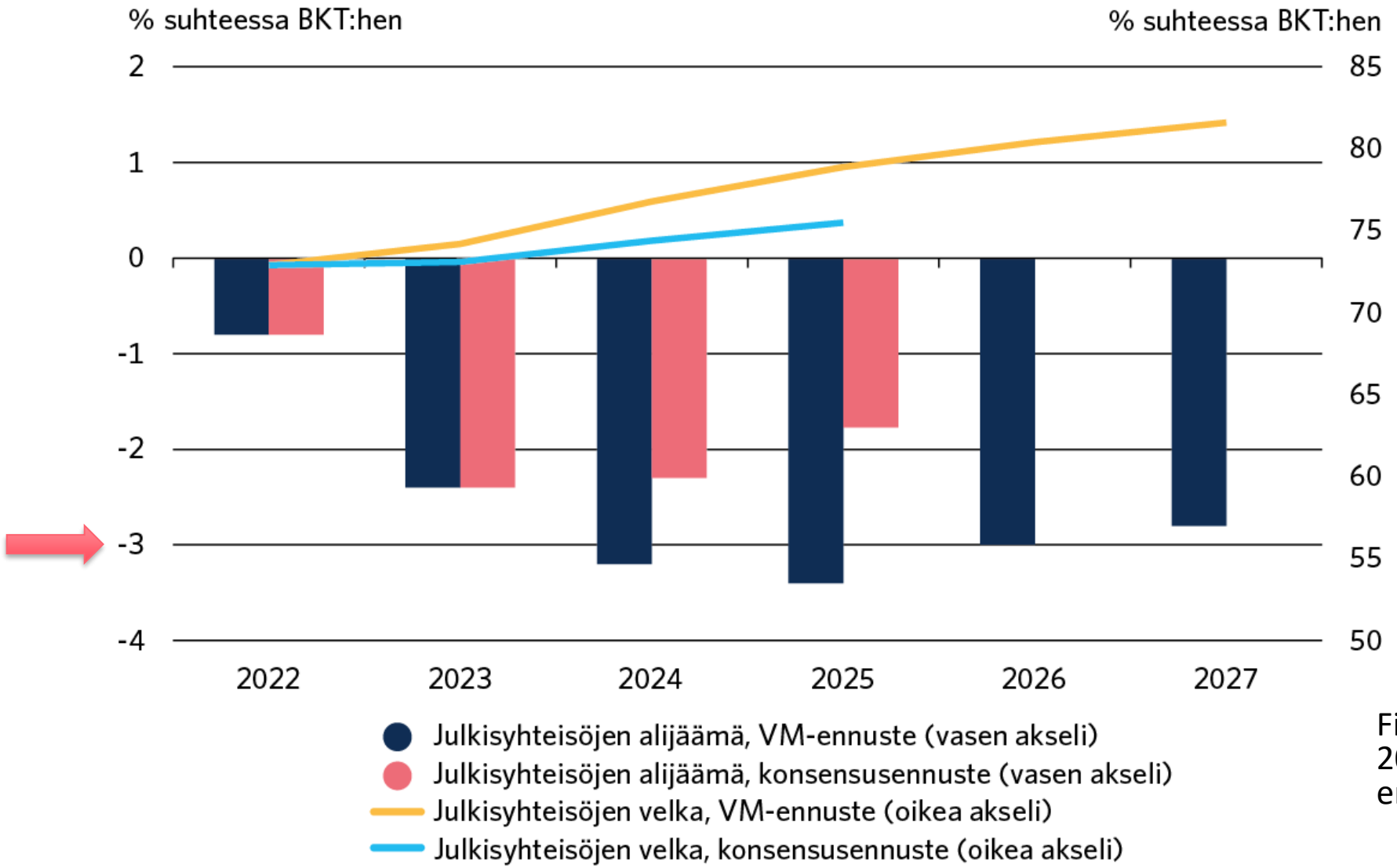
Oikealla finanssipolitikan valvonnan esimerkkilaskelma siitä, kuinka suuri sopeutus tarvitaan vuosina 2025-2028, jotta velka saadaan 90% todennäköisyydellä laskevalle uralle siitä eteenpäin, ja turvalausekkeiden ehdot täyttyvät. Laskelma on tässä vaiheessa alustava, ja perustuu osin valvonnan tekemiin oletuksiin. Metodologia on osin vielä auki.

Sopeutusjakso on pidempi (7v), jos esitetään uskottava kasvua ja EU:n tavoitteita tukeva investointisuunnitelma. Silloin vuosittainen sopeutusvaatimus on selvästi alempi.

Sopeutustarpeen mukaisesti määritellään viiteura nettomenoille, joka toimii käytännön sääntönä, jonka noudattamista valvotaan



Alijäämäkriteeri säilyy uudessa EU-säännöstössä



Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023: VM:n ja ennustelaitosten ennusteet (syksy 2023)

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!