Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

12.3.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Suomen Pankin asiantuntijalausunto asiaan K 21/2023 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

1 VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuotuinen finanssipolitiikan valvonnan raportti 15.12.2023 keskittyy kolmeen kokonaisuuteen: Suomen talouden ja julkisen talouden näkymiin, hallituksen finanssipolitiikan arvioon, ja EU:n finanssipolitiikan sääntöihin. Raportti tarjoaa kattavan läpileikkauksen valittuihin teemoihin.

VTV:n harjoittama finanssipolitiikan valvonta tuottaa lisäarvoa kotimaiseen julkisen talouden analyysiin ja keskusteluun. Tarkka valtion menokehyksiä koskeva analyysi on arvokasta, koska menokehysmenettelyssä hallitusten valitsemat käytännöt voivat vaihdella ja yksityiskohtia on vaikea selvittää ulkoapäin. VTV:n oma analyysi suhdannetilanteesta täydentää kuvaa talouden tilanteesta. Raportissa esitelty EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistusta koskeva analyysi on myös erityisen mielenkiintoinen ja hyödyllinen jatkossakin, kun säännöt on otettu raportin julkaisun jälkeen tehdyin muutoksin käyttöön.

2 Taloussuhdanne ja julkisen talouden tila

Viimeaikaiset tiedot taloudesta osoittavat kokonaistuotannon supistuneen 1 prosentin vuonna 2023 eli aiemmin ennustettua enemmän. VTV arvioi raportissa ajankohtaista suhdannetilannetta kehittämänsä lämpökartan avulla. Lämpökartta osoittaa suhdanteen viilentyneen selvästi. Samaan suuntaan viittaavat kokonaistaloudelliset ennusteet, joskin VM:n ennuste on ollut hieman optimistisempi mm. vuoden 2024 kasvun suhteen. Suomen Pankin joulukuun 2023 ennusteen mukaan Suomen talouden taantuma jatkuu vielä vuonna 2024. Suomen Pankki julkaisee BKT-, työllisyys- ja inflaatioennusteiden päivityksen 15.3.2024.

VM:n ja Suomen Pankin julkisen alijäämän ja velan ennusteet vuosille 2024–2026 eivät poikkea merkittävästi toisistaan, joten talousennusteiden erot eivät heijastu merkittävästi julkisen talouden tunnuslukujen arvioihin. Julkisyhteisöjen alijäämä ylittää tänä vuonna 3 %, ja pysyttelee samalla tasolla tai suurempana seuraavina vuosina. Julkinen velkasuhde kasvaa ja ylittää 80 % vuonna 2026.

Vaikka finanssikriisin jälkeen moni EU-maa on velkaantunut, pandemian jälkeen ennustettu kehitys näyttää Suomessa monia muita heikommalta. Meillä

velkasuhteen kasvun ennustetaan jatkuvan toisin kuin useimmissa muissa EU-maissa. VTV tarkastelee raportissa EU-maiden julkiseen velkaan vaikuttavia tekijöitä. Suomessa valtion- ja paikallishallinnon alijäämillä on ollut suuri merkitys velkaantumisessa. Työeläkelaitosten ylijäämät kuitenkin parantavat koko julkisyhteisöt-sektorin rahoitusasemaa, ja nämä ylijäämät poislukien muut julkisyhteisöt olisivat ylittäneet EU:n perussopimuksen 3 prosentin alijäämärajan 9 vuotena 14:stä vuosina 2009–2022.

3 Arvio hallituksen finanssipolitiikasta

VTV analysoi raportissa huolellisesti hallitusohjelmassa linjattuja toimia, julkisen talouden suunnitelmaa ja ensimmäistä kehyspäätöstä.

Pääministeri Orpon hallitus tavoittelee julkisyhteisöjen alijäämän supistamista yhteen prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä, sekä velkaantumisen taittamista. Hallituksen ohjelmassaan suunnittelemat 6 mrd. euron toimet ovat osin vielä täsmentymättä. Lisäksi mm. hyvinvointialueiden säästöt ja työllisyystoimien tuloksellisuus ovat epävarmoja. Siksi kaikkien toimien odotettuja vaikutuksia julkiseen talouteen ei varovaisuusperiaatteella tehdyissä ennusteissa voida vielä ottaa huomioon. Kuten aiemmilla vaalikausilla on havaittu, työllisyystoimille asetettujen tavoitteiden saavuttaminenkaan ei ole riittänyt korjaamaan julkisen talouden tilaa kestävästi, kun tehtyjen työtuntien kehitys on jäänyt työllisten määrän kasvua hitaammaksi. Silti työllisyyttä ja tuottavuutta vauhdittavia toimia tarvitaan pidemmän aikavälin kasvua silmälläpitäen.

Hallitus suunnittelee toteuttavansa myös 4 mrd. euron investointiohjelman vaalikaudella. Ohjelma rahoitetaan julkisen omaisuuden myynnillä sekä yhteensä 800 milj. euron tuloutuksilla Valtion asuntorahastosta, joten nämä menolisäykset eivät lisää julkista velkaa juuri nyt. Omaisuuden myynti investointimenojen rahoituskeinona ei kuitenkaan poikkea velkarahoituksesta nettovarallisuuden näkökulmasta. Lisäksi Valtion asuntorahaston pääoman supistaminen uhkaa myöhemmin johtaa tilanteeseen, jossa rahaston menoja täytyy ryhtyä rahoittamaan valtion budjetista. Kuten VTV:kin toteaa, tässä toistuu aiempinakin vaalikausina esiintynyt ongelmallinen tapa, jossa osa hallituksen suunnittelemista lisämenoista käsitellään varsinaisen toimenpidekokonaisuuden ulkopuolisena ohjelmana.

Veropolitiikan linja on hallitusohjelmassa esitetty eri tavalla kuin sitä on toteutettu jo ensimmäisessä budjetissa, joka sisältää myös polttoaineveron ja varainsiirtoveron alennuksen. Lisäksi määräaikaisen solidaarisuusveron jatkaminen lasketaan kiristävänä toimena, vaikka asiallisesti vero kevenee suhteessa aiempaan. Siten kokonaisuutena hallituksen veropolitiikka on verotusta

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

12.3.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

keventävä. Samalla työllisyysrahaston puskurivarannon saavutettua lakisääteisen ylärajan ja hallituksen työllisyystoimien keventäessä rahaston vastuita työttömyysvakuutusmaksuja laskettiin. Kokonaisuutena veroasteen aleneminen sopii lyhyellä aikavälillä huonosti yhteen julkisen talouden tasapainottamistavoitteen kanssa.

VTV tarkastelee raportissa myös finanssipolitiikan mitoitusta suhdannetilanteeseen nähden. Finanssipolitiikan arvioidaan olevan tasoltaan vastasyklistä eli hieman elvyttävää negatiivisessa suhdannetilanteessa ennustevuosina 2023–2024. Finanssipolitiikan sopivuuden arviointi suhdannetilanteeseen nähden ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, minkä myös VTV:n erilaiset tarkastelutavat hyvin osoittavat. Rakenteellisen tasapainon ohella olisi syytä huomioida myös elpymis- ja palautumistukivälineen kautta rahoitetut menot finanssipolitiikkaa keventävinä. Lisäksi finanssipolitiikkaa on syytä arvioida myös suhteessa rahapolitiikan mitoitukseen ja tavoitteeseen taltuttaa inflaatiota, kuten raportissakin todetaan. Koska näyttää siltä, että Suomen talous kääntyy kasvuun lähineljänneksinä, automaattisten vakauttajien toiminnan lisäksi on tuskin enää tarvetta elvyttävämmälle finanssipolitiikalle. Julkisen talouden sopeuttamisen lykkääminen vaikeuttaisi julkisen velkasuhteen kasvun pysäyttämistä.

Valtiovarainministeriö tarkastelee finanssipolitiikan mitoitusta myös ns. alhaalta ylöspäin eli arvioimalla päätösperäisten politiikkatoimien vaikutusta. Tämän tarkastelutavan validointi voisi olla osa myös VTV:n arviota.

VTV arvioi myös hallituksen asettamaa kehyssääntöä, jossa on täsmennetty kehyksen ulkopuolisiin menoihin liittyneitä epäselviä tilanteita ja otettu käyttöön joitakin valtiovarainministeriön työryhmän aiemmin suosittelemia periaatteita. Kehyssääntöä on hyvin ilmeisesti viety oikeaan suuntaan, mutta itse kehystason asettamista säännöt eivät ohjaa. VTV:n mukaan kehystason asettamiseen liittyy ongelmia erityisesti investointiohjelman suhteen. VTV pitää kehystason asettamisessa käytettyä esittämistapaa harhaanjohtavana, sillä sen perusteella voi päätyä väärään käsitykseen hallituksen tavoitteesta alentaa kehysmenojen tasoa 1,5 mrd. eurolla suhteessa kevään 2023 tekniseen kehykseen, kun VTV:n laskelmien mukaan vaikutus jää alle 1 mrd. euroon.

Koska valtiontalouden kehysmenettely on keskeinen finanssipolitiikan instituutio, siihen liittyvistä periaatteista ja hyvistä käytännöistä olisi syytä pitää huolta.

4 EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistus ja nykyisten EU-kriteerien saavuttamisen tilanne

VTV:n raportissa analysoidaan tarkkaan myös EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen uudistusta ja sen vaikutuksia. EU:n neuvosto pääsi yksimielisyyteen

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

12.3.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

sääntöjen yksityiskohdista vasta raportin julkaisun jälkeen, ja neuvottelut EU:n parlamentin ja komission kanssa saatiin päätökseen helmikuun alussa. Siten VTV:n ansiokas tarkastelu toivottavasti toistetaan tulevissa raporteissa, kun uudistus astuu voimaan ja siihen liittyvistä käytännöistä on sovittu.

Analyysi osoittaa kuitenkin Suomen erityispiirteet julkisyhteisöt-sektorin suhteen, koska työeläkelaitosten ylijäämät heijastuessaan julkisyhteisöjen rahoitusjäämään saattavat hämärtää kuvaa velkaan vaikuttavista tekijöistä. Uudet finanssipolitiikan säännöt edellyttävät velkakestävyyden turvaavaa menopolitiikkaa. Jos julkisen alijäämän ja velan suhdetta ei tarkastella Suomen osalta realistisesti työeläkelaitokset huomioon ottaen, on vaaran, ettei Suomelle suositeltu menopolitiikka riitä toteuttamaan velkasuhteelle asetettua vaatimusta. Sääntöihin lisätyt turvalausekkeet kuitenkin edellyttävät velkasuhteen pienentämistä silloin, kun velkasuhde ylittää 60 %.

EU-sääntöjen uudistuessa myös Suomen kansallista lainsäädäntöä tulee näiltä osin muuttaa. Tällöin on syytä harkita, kuinka kansalliset säädökset laaditaan siten, että julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet saavutetaan ja velkakestävyys turvataan. Lisäksi on arvioitava, kuinka menosääntöä sovelletaan kuntataloudessa, hyvinvointialueilla ja sosiaaliturvarahastoissa. Sääntöuudistuksessa kansallisten finanssipolitiikan valvojien roolin vahvistaminen jäi kansalliseen harkintaan. Nykyistä vahvempi finanssipolitiikan valvonta tukisi Suomessakin vastuullisen ja kestävän finanssipolitiikan harjoittamista julkisen talouden vaikeassa tilanteessa.

EU:n perussopimuksen vaatimus liiallisten alijäämien välttämisestä jää edelleen voimaan. Suomessa on ennusteiden mukaan riski, että 3 prosentin alijäämäkriteeri rikkoutuu sekä tänä vuonna että seuraavina vuosina. VTV muistuttaa aiheellisesti, että valtioneuvoston tulisi huolehtia siitä, että Suomi pysyy kulloinkin voimassa olevien sääntöjen asettamissa rajoissa.

5 Mitä hallituksen talous- ja finanssipolitiikan päätöksenteossa tulisi huomioida keväällä 2024?

Kuten edellä on todettu, hallituksen tavoittelemaan 6 mrd. euron sopeutuskokonaisuuteen liittyy huomattavaa epävarmuutta. Lisäksi talouden tila on jossain määrin heikompi, kun vielä kesällä 2023 arvioitiin. Julkisten menojen kasvuvauhti on inflaation ja palkkojen nousun vuoksi ollut odotettuakin nopeampaa. Hallituksen julkisen talouden tavoitteet näyttävät vaikeilta saavuttaa ilman uusia toimia.

Suomen talous on tämän vuoden aikana kääntymässä kasvuun, joten elvyttävää finanssipolitiikkaa ei ole tarpeen jatkaa. Suomen julkisessa taloudessa on

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

12.3.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

suurehko rakenteellinen alijäämä, etenkin valtiontaloudessa. Pitkään jatkunut rakenteellinen epätasapaino on johtanut julkisen velan kasvuun. Velkasuhteen kasvu on syytä pysäyttää ja luoda julkiseen talouteen puskuria tulevaisuutta varten.

Finanssipolitiikassa olisi pyrittävä toteuttamaan keskipitkän aikavälin etupainotteista sopeutuspolkua niin, että kuluvalla vaalikaudella toteutettaisiin konkreettisesti todennettava noin 6 mrd. euron sopeutus. Tämä merkitsee noin 3 mrd. euron lisäsopeutustarvetta hallitusohjelman toimien lisäksi. Sopeutustarpeen koon vuoksi toimet tulisi toteuttaa sekä tuloihin että menoihin vaikuttavin keinoin. Lisäksi on selvää, että kun sopeutuksen mittaluokka on melko suuri, toimien pitää olla laajavaikutteisia.

Suomen taloudessa on varsin mittavia haasteita, kuten väestörakenteen ja tuottavuuden kehitys, koulutus, turvallisuus, ilmastonmuutos ja luontokato, joihin pitäisi pystyä vastaamaan. Näissä haasteissa talouspolitiikalla ja erityisesti rakennepolitiikalla on merkitystä luomalla vakaasti tavoitteita kohti johtavaa toimintaympäristöä.

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta