Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Asia: K 21/2023 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyytää Talouspolitiikan arviointineuvostolta arviota Valtiontalouden tarkastusviraston raportista ja siinä esitetyistä johtopäätöksistä. Tämän lisäksi valiokunta pyytää arviota finanssipolitiikan toteutuksesta alkaneella vaalikaudella ja mitä hallituksen talous- ja finanssipolitiikan päätöksenteossa tulisi huomioida keväällä 2024.

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo lakisääteisesti EU:n finanssipoliittisia sääntöjä sekä julkisen talouden suunnitelman noudattamista. Lisäksi asetus julkisen talouden suunnitelmasta määrää, että valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon tarkastusviraston tekemät johtopäätökset.

Tarkastusviraston vuoden 2023 raportissa keskitytään kolmeen kokonaisuuteen. *Ensimmäisessä osiossa* tarkastellaan yleisesti taloussuhdannetta ja julkisen talouden tilaa. *Toisessa osiossa* annetaan arvio hallituksen finanssipolitiikasta. *Kolmas osio* kuvaa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistusta ja nykyisten EU-kriteerien saavuttamisen tilannetta.

Taloussuhdannetta käsittelevässä ensimmäisessä osiossa (ss. 11-33) VTV:n finanssipolitiikan valvonta pitää Suomen talouden suhdannetilaa ja myös sen näkymiä heikkoina. Mm. korkeammat korot ja talouden yleinen epävarmuus ovat kasvattaneet riskiä talouden entistä huonompaan kehitykseen vuonna 2024. Arviota voi pitää perusteltuna ja kuvattua kehitystä sellaisena, että sillä on vaikutuksia talouspolitiikan kannalta. Esimerkiksi työmarkkinoilla talouden heikko suhdanne heijastuu työvoiman kysynnän laimeutena, lomautusten kasvuna sekä työllisyysasteen kasvutrendin toteutuneena taittumisena. Ennakoitu kasvun viriäminen kuluvan vuoden loppupuoliskolla ja yritysten halu pitää kiinni osaavasta työvoimastaan puhuvat tilapäisen työllisyysnotkahduksen puolesta. Lyhyellä aikavälillä tilanne on kuitenkin aiemmin ennakoitua vaikeampi julkisen talouden ja hallituksen työllisyystavoitteen kannalta.

Suomen julkisyhteisöt työeläkelaitoksia lukuun ottamatta ovat velkaantuneet erityisesti vuoden 2008 finanssikriisistä lähtien. VTV finanssipolitiikan valvonta erittelee raportissaan velkakehityksen taustatekijöitä velan BKT-suhteen kertymäyhtälöiden avulla. Julkisen talouden alijäämät kerryttävät velkaa, mutta niiden ohella myös velan lähtötaso, korkotaso, talouskasvu ja ns. virta-varanto -korjaus ovat kehitystä selittäviä tekijöitä velkadynamiikassa. Suomessa virta-varanto -korjaus liittyy keskeisesti siihen, että työeläkelaitosten ylijäämiä ei käytetä muun julkisen sektorin velkojen hoitoon vaan ylijäämät rahastoidaan ja varat ja niiden tuotot käytetään myöhemmin eläkkeiden maksuun. Raportissa on mielenkiintoisesti verrattu kyseisten edellä mainittujen tekijöiden merkitystä eri EU-maissa ja osoittautuu, että virta-varantokorjauserä on erityisen merkittävä juuri Suomessa.

Myös Talouspolitiikan arviointineuvosto tarkasteli viime tammikuussa julkaistussa raportissaan velkadynamiikkaa samantyyppisellä laskelmalla. Tulokset havainnollistavat sitä, että virta-varanto -

korjaus on yleensä ollut velkasuhdetta kasvattava, mikä kuvaa samalla sitä, että velkaa kertyy nopeammin kuin suoraan julkisyhteisöjen alijäämän perusteella voisi odottaa. Laskelma osoittaa myös, että ennusteiden valossa sekä julkisen talouden merkittävä alijäämäisyys että lisääntyvät korkomenot kasvattavat velkasuhdetta. Viime vuosina nimellisen BKT:n kasvu on vähentänyt velkasuhdetta enemmän kuin aiempina vuosina.

Tärkein tekijä tämän velkaantumisen taustalla on negatiivinen perusrahoitusasema.

> *Talouspolitiikan arviointineuvosto (TPAN) jakaa VTV:n aiheellisen huolen Suomen julkisen talouden tilasta ja finanssikriisin jälkeisestä heikosta talouskehityksestä. TPAN pitää myös hyödyllisinä VTV:n finanssipolitiikan valvonnan laskemia velkadynamiikasta, jotka osoittavat muun muassa työeläkesektorin erityisen roolin julkisessa taloudessa.*

Raportissa tarkastellaan hallituksen *finanssipoliittisia päätöksiä*, joilla pyritään julkisen talouden vahvistamisen ja velkaantumiskehityksen kääntämiseen. VTV pitää tavoitteiden toteutumista epätodennäköisenä. Ottaen huomioon, että hallitus on asettanut tavoitteekseen julkisen talouden vahvistamisen kuudella miljardilla eurolla vaalikauden aikana, VTV pitää vuoden 2024 talousarviossa hallitusohjelman toimia valtion menojen kehityksessä suhteellisen pieninä. Hallitusohjelmatoimet pienentävät budjettitalouden menoja noin 0,5 miljardia euroa, mutta investointiohjelma kasvattaa niitä 0,3 miljardia euroa. VTV arvioi, että hallituksen kaavaileman investointiohjelman toteuttaminen vie julkisen talouden kehitystä kauemmaksi hallituksen tavoittelemasta kehitysurasta. Huomionarvoista on, että hyvinvointialueiden rahoituksen lisäys edellisvuoden talousarvioon nähden on lähes 4 miljardia euroa, kun ei huomioida hallitusohjelman toimia (ks. s. 41). Tosin em. menokasvussa on syytä huomioida se, että hyvinvointialueiden rahoituksesta vuodelle 2023 liki 2 miljardia euroa maksettiin ennakollisesti jo vuoden 2022 talousarviossa. Julkista taloutta rasittavat myös bruttokorkomenot, joiden arvioidaan kasvavan arviolta 1,7 miljardia euroa edellisvuodesta. Taustalla olevien aiempien menopäätösten mittaluokan esille tuominen ja uusien menopäätösten suhteuttaminen aiemmin tehtyihin menopäätöksiin auttaa hahmottamaan julkisen talouden kokonaiskuvaa.

VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raportissa tarkastellaan myös investointiohjelman luonnetta julkisen talouden ohjauksen kannalta. Menettelyssä osa hallituksen suunnittelemista lisämenoista käsitellään erillisenä ohjelmana, joka rahoitetaan muun muassa valtion omaisuuden myynneillä. Aiemmilla hallituskausilla vastaavia järjestelyjä toteutettiin kärkihankkeiden ja tulevaisuusinvestointien nimikkeillä. Valtiovarainministeriön työryhmä (Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen) esitti vuonna 2022, että omaisuustuloilla rahoitettavista tulevaisuusohjelmista tulisi luopua. Näkemyksen perusteena oli muun muassa se, että menettelyssä kuva todellisesta velanottotarpeesta on voinut hämärtyä silloin, jos menolisäykset eivät ole jääneet tilapäisiksi. Tässä valossa VTV:n raportissa esitetyt huomiot ovat perusteltuja.

Lisäksi VTV huomauttaa, että hallitusohjelma ei sisällä verotusta tai muita julkisia tuloja koskevia tavoitteita, jotka tukisivat vuotta 2027 koskevan rahoitusasematavoitteen saavuttamista. Kaiken kaikkiaan riskinä on, että kuuden miljardin euron toimenpidekokonaisuus ei ole riittävä ja lisäksi kokonaisuuden ulkopuoliset toimet (hallituksen veropolitiikan linja ja määräaikainen investointiohjelma) olennaisesti pienentävät hallituksen finanssipolitiikan vahvistavaa vaikutusta julkiseen talouteen. Johtopäätöksenään VTV:n finanssipolitiikan valvonta arvioi, että rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttää todennäköisesti lisätoimia ja toimenpidevalikoiman laajentamista.

TPAN pitää hyvänä, että VTV ottaa vuoden 2024 talousarviosta esiin mittaluokaltaan merkittävät sosiaali- ja terveyspalveluiden menopaineet, jotka kertovat ikääntyvän talouden tulevaisuuden haasteista. VTV:n arvio hallituksen finanssipolitiikasta vastaa pääsääntöisesti TPAN:n näkemyksiä (ks. tarkemmin jäljempänä).

Raportin viimeisessä osiossa VTV tarkastelee melko seikkaperäisesti *EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistusta* etenkin uuden indikaattorin, jäsenmaakohtaisen nettomenorajoitteen osalta. Nettomenoura (rajoite) puolestaan pohjautuu velkakestävyysanalyysin (debt sustainability analysis, DSA), jonka viitekehystä raportissa konkretisoidaan.

On erittäin tärkeää, että VTV:n finanssipolitiikan valvonta on arvioinut velkakestävyysanalyysin yksityiskohtia, vaihtoehtoisia taustaoletuksia ja soveltamistapaa Suomen aineistolla. Tulosten perusteella näyttää olevan keskeistä, että uudessa sääntökehikossa otetaan huomioon jäsenmaiden toisistaan poikkeavat oletukset, joilla saattaa olla merkittävä vaikutus velkasuhteen projektioihin ja siten vaadittavaan sopeutustahtiin. Tarkastelussa nousee esille myös havainto siitä, että nettomenouran noudattaminen ei automaattisesti takaa velkasuhteiden alenemista. Talouspolitiikan uskottavuuden ja tasapuolisen kohtelun vuoksi on tärkeää, että komission neuvottelut jäsenmaiden kanssa mm. velkakestävyysanalyysin yksityiskohdista käydään avoimesti. Velkakestävyysanalyyseihin perustuva EU:n finanssipolitiikan sääntely edellyttää uuteen kehikkoon perehtymistä ja sisäistämistä niin talouspolitiikan valmistelijoilta, tekijöiltä kuin arviointi-instituutioilta, mikä puolestaan korostaa tiedonjakamista myös kansallisella tasolla.

Talouspolitiikan arviointineuvoston arvio finanssipolitiikan toteutuksesta alkaneella vaalikaudella ja hallituksen talous- ja finanssipolitiikan päätöksenteossa huomioitavat seikat keväällä 2024.

Talouspolitiikan arviointineuvosto on 24.1.2024 julkistamassaan vuoden 2023 raportissa arvioinut hallituksen harjoittamaa finanssipolitiikkaa, ja esittänyt arvioita hallitusohjelmakauden haasteista.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on saavuttaa 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2031 mennessä. Työllisyysohjelma koostuu useista uudistuksista, joilla pyritään vähentämään kannustinloukkuja alentamalla sosiaaliturvan tasoa suhteessa palkkaan. Kaiken kaikkiaan hallitus pyrkii lisäämään työllisyyttä vähintään 100 000 henkilöllä. Nämä työllisyyttä parantavat uudistukset ovat olennainen osa hallituksen julkisen talouden vakauttamissuunnitelmia. Niiden odotetaan parantavan julkista taloutta vuosittain 2 miljardilla eurolla työllisyyden kasvun kautta.

Työllisyystavoitteet ovat hyvin perusteltuja sekä sosiaalisista syistä että julkisen talouden kannalta, mutta sopivien politiikkatoimien valinta on käytännössä haasteellista. Työllisyysaste on historiallisesti jo suhteellisen korkea, ja sen nostaminen edelleen on vaikeampaa kuin aiemmin. Työllisyysvaikutukset näkyvät todennäköisesti täysimääräisesti vasta usean vuoden kuluttua. Se missä määrin ne vaikuttavat työllisyyteen jo hallituskauden aikana riippuu myös lähivuosien suhdannekehityksestä.

Nämä epävarmuustekijät olisi pidettävä mielessä, kun tarkastellaan työllisyysuudistusten merkitystä julkisen talouden tasapainottamisen välineenä. Liian varmoina pidetyt arviot voivat antaa suhteettoman suuren painoarvon työllisyyspolitiikalle julkisen talouden vakauttamisessa.

Julkisen velan nykyinen kasvusuuntaus luo epävarmuutta tulevista veroista sekä julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen kehityksestä etenkin, kun väestön ikääntyminen lisää paineita julkiselle taloudelle. Velkasuhteen kasvu voi myös vähentää mahdollisuuksia vastasykliseen finanssipolitiikkaan tulevaisuudessa. Tätä taustaa vasten hallituksen tavoite julkisen velkasuhteen vakauttamisesta nykyisen

vaalikauden loppuun mennessä on hyvin perusteltu, jos taloudellinen ympäristö pysyy suhteellisen vakaana.

Hallitusohjelmassa esitetty vakauttamisohjelma ei kuitenkaan todennäköisesti riitä vakauttamaan velkasuhdetta. Yksi syy tähän on verotulojen kehitys. Veroasteen laskussa näkyy mm. työttömyysvakuutusmaksujen alennus ja verotulojen osuuden BKT:stä ennustetaan laskevan myös tulevina vuosina, mikä johtuu suurelta osin liikenteen sähköistymisestä. Hallitus myös alensi bensiinin ja dieselin veroja, minkä lisäksi polttoaineverot alenevat reaalisesti inflaation vuoksi. Lisäksi valtiovarainministeriö ennustaa nyt, että verotulojen lasku suhteessa BKT:hen on huomattavasti suurempi vuosina 2023–2027 kuin hallitusohjelmaa laadittaessa arvioitiin.

Hallitus on sitoutunut lisätoimiin, jos hallitusohjelman toimenpiteet eivät riitä keskeisten julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseen. Siksi hallituksen ei tulisi sulkea pois veronkorotuksia tilanteessa, jossa verotulot laskevat ilman hallituksen päätöksiä. Lisäksi julkisen talouden nopea vahvistaminen pelkästään menoja leikkaamalla voi olla myös käytännössä vaikeaa, eikä välttämättä onnistu ainakaan vaarantamatta joitakin muita hallitusohjelmassa esitettyjä tavoitteita.

Kokonaisveroasteen ennustettu lasku ei tee kompensoivista veronkorotuksista harmittomia. Kokonaisveroaste on Suomessa edelleen melko korkea, ja veronkorotusten vääristävät vaikutukset yleensä kasvavat veroasteen kasvaessa. Julkisen talouden vahvistamiseksi verotuksen avulla olisi järkevää keskittyä laajoihin, joustamattomiin veropohjiin tai uudistuksiin, jotka tekevät verojärjestelmästä neutraalimman ja minimoivat sen haitalliset vaikutukset yksilöiden valintoihin. Tämä voisi tarkoittaa arvonlisäverotuksen nostamista erityisesti korottamalla joitakin alennettuja arvonlisäverokantoja, kiinteistöveron korottamista nykyisiä suunnitelmia enemmän ja listaamattomien yhtiöiden osinkoverohuojennuksen pienentämistä.

Hallituksen julkisen talouden vakauttamisohjelma perustuu suurelta osin sosiaalietuuksien leikkauksiin. Hallitus on ilmoittanut aikovansa toteuttaa leikkaukset ottamalla huomioon kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen. Vaikka osan leikkauksista voi katsoa olevan linjassa tämän tavoitteen kanssa, on kyseenalaista, onko vakauttamisohjelma kokonaisuudessaan sen mukainen. Suurin ongelma on se, että eri sosiaalietuuksien leikkaukset koskevat osittain samoja henkilöitä. Joidenkin hyvin vähävaraisten ihmisten käytettävissä olevat tulot pienenevät huomattavasti.

Hallituksen ensimmäisessä talousarviossa pannaan täytäntöön joitakin vakauttamisohjelmaan kuuluvia menoleikkauksia. Näistä toimista huolimatta julkisen velkasuhteen kasvu ei ole hidastumassa. Tämä johtuu osittain heikommista suhdannenäkymistä ja suuremmista korkomenoista, mutta myös siitä, että yleistä finanssipolitiikan viritystä, johon myös verotus kuuluu, ei ole merkittävästi kiristetty.

Nykyinen suhteellisen löysä finanssipolitiikan viritys voi osoittautua sopivaksi suhdannepolitiikan kannalta. Toisaalta se lisää tarvetta kiristää finanssipolitiikkaa tulevina vuosina velkasuhteen vakauttamiseksi. Tämä korostaa tarvetta useamman vaalikauden ylittävälle julkisen talouden vakauttamisohjelmalle.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvosto
varapuheenjohtaja Seija Ilmakunnas, seija.k.ilmakunnas@jyu.fi
pääsihteeri Anni Huhtala, anni.huhtala@vatt.fi