Päivi Puonti, Tero Kuusi, Aki Kangasharju 13.3.2024

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle aiheesta K 21/2023 vp

Tarkastusvaliokunta pyytää lausuntoa valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuoden 2023 raportista koskien finanssipolitiikan valvontaa. Raportti käsittelee talouden suhdannetta ja julkisen talouden tilaa, hallituksen finanssipolitiikkaa sekä EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistusta ja noudattamista.

ETLA lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Talouden suhdanne ja julkisen talouden tila

ETLA jakaa raportissa esitetyn näkemyksen Suomen talouden tilasta. Tällä hetkellä suhdannetilanne on vielä heikko, mutta odotamme tilanteen paranevan loppuvuotta kohti. Lyhyen aikavälin suhdannetta huolestuttavampana pidämme Suomen talouden pitkän aikavälin heikkoja näkymiä, ja siitä syntyvää tarvetta tasapainottaa julkista taloutta niin, ettei talouskasvu kärsi.

Etla yhtyy VTVn näkemykseen siitä, että finanssipolitiikan viritys on arviointijaksolla ollut kokonaisuutena oikeansuuntainen. Se on ollut lievästi elvyttävää laskusuhdanteessa vuosina 2023 ja 2024. Sopeutusten käynnistäminen on tapahtunut vähittäisesti ja edelleen vaikuttaa siltä, että ne osuvat todennäköisesti parempaan suhdannetilanteeseen. Toisaalta meneillään on edelleen jonkin verran edellisen hallituksen päättämää elvytystä. Lisäksi julkisen talouden automaattiset vakauttajat täyttävät suhdannekuoppaa.

VTV tekee tärkeitä huomioita julkisen talouden sopeutustoimista. 6 mrd. euron sopeutusohjelmaa vähemmälle huomiolle on jäänyt hallituksen 4 mrd. euron investointiohjelma, jonka hallitus rahoittaa valtion omaisuutta myymällä.

Vaikka investointiohjelma ei kasvata julkista velkaa, se kasvattaa alijäämää lähes sopeutusohjelman verran. VTV toteaakin, että ”*Hallitusohjelman mukaisen investointiohjelman toteuttaminen vie julkisen talouden kehitystä kauemmaksi hallituksen tavoittelemasta kehitysurasta*.” Tämä johtuu siitä, että hallitus on asettanut itselleen julkisen rahoitusasematavoitteen (-1% bkt:sta v. 2027), jonka saavuttamista investointiohjelma heikentää. Tältä osin tavoitteen ja toimien välillä näyttäisikin olevan ristiriita.

Velkasuhteen laskuun tähtäävien sopeutustoimien täytyy ensi sijassa kohdistua velkaa kerryttävien sektoreiden eli valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien yhteenlasketun alijäämän pienentämiseen, koska sosiaaliturvarahastojen ylijäämiä ei voi käyttää julkisen talouden muiden sektoreiden tukemiseen.

Sosiaaliturvarahastojen ylijäämien pieneneminen lähivuosina kasvattaa kuitenkin julkisen sektorin yhteenlaskettua alijäämää, minkä vuoksi EU:n alijäämäkriteeri on vaarassa rikkoutua. Ylijäämän pienenemiseen vaikuttaa

työllisyysrahaston puskureiden täyttyminen ja siitä seurannut työttömyysturvamaksujen alennus. Tämä näkyy toisaalta valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteen heikkenemisenä makroennusteesta riippumatta, mihin VTV:kin viittaa.

Toisaalta se luo tilaa velkaa kerryttävien sektoreiden sopeuttamiselle. Jos verotus kevenee sosiaaliturvarahastojen tilanteen takia, sitä voi tietyin edellytyksin vastaavasti kiristää muiden julkisen talouden sektoreiden tasapainottamiseksi.

Huomioita kehysmenettelystä

Esimerkiksi valtiontaloudelle tulisi asettaa kehyksessä rahoitusasematavoite niin, että valtiontalouden menokehys ja hallitusohjelman veropolitiikan linja kokonaisuutena pyrkisi tuohon tavoitteeseen (Valtiovarainministeriön työryhmä 2022 ja Kuusi ym. 2023).

VTV toteaa, että käytännössä hallituksella on mahdollisuus tehdä verotukseen muutoksia, joilla se voi kompensoida sosiaaliturvamaksujen muutoksia ja siten varmistaa, että sen valitsema verotuksen taso toteutuu kokonaisuutena. Tätä periaatetta kannattaisi hyödyntää laajemminkin. Kokonaisveroaste on laskemassa ilman uusia päätöksiä myös siksi, että valmisteverojen ja liikenteen verojen tuotto pienenee, kun verotettava toiminta vähenee mm. autokannan sähköistymisen takia.

Kompensoivien verojen kiristämisessä tulee kuitenkin olla voimakkaan valikoiva. Veronkorotukset on rajattava talouskasvua vähiten haittaaviin veroihin, kuten arvonlisä-, haitta- ja maanpohjaveroihin. Sen sijaan kasvua haittaavia veroja, kuten yrittämiseen ja investointeihin ja omistamiseen kohdistuvia veroja, tulisi ennemminkin laskea.

Hallituksen investointiohjelman käsittely kehyksessä on ongelmallista. Sitä ei ole kirjattu kokonaisuudessaan kehykseen, mikä vähentää kehysjärjestelmän luotettavuutta. VTV huomauttaakin, että järjestely on puutteellinen, poikkeuksellinen eikä pidä muutosta perusteltuna.

Investointien kohtelua arvioinut Kuusi ym. (2023) ei myöskään suositellut niiden jättämistä kehysjärjestelmän ulkopuolelle. Voidaan kysyä, mitä kehysbudjetoinnista on jäljellä, jos hallitus aikoo lisätä kehykseen investointiohjelmansa mukaisia menoja sitä mukaa kun niitä tehdään. Aiemmin hallituskauden aikaiset kehysnostot rajoitettiin poikkeustilanteisiin kuten koronapandemiaan ja Ukrainan sotaan. Käytännössä linjaus tuo investoinneille erillismenettelyn kehysbudjetoinnissa.

Lisäksi investointiohjelman menot eivät ole pelkästään investointeja, vaan se sisältää myös kulutusmenoja (hoitojonojen purku) ja menoja, jotka voivat muuttua pysyviksi, vaikka rahoitus tulee kertaluonteisista lähteistä. Hallitus ei ole myöskään noudattanut hallitusohjelmansa tavoitetta vähentää kehysmenoja 1,5 miljardilla eurolla kehystasosta päättäessään. VTV:n laskelmien mukaan todellinen kehysmenojen vähentämisen määrä on alle miljardi euroa.

Finanssipolitiikan ajoitus ja rakenne

Etlan näkemys on, että sopeutumistoimien rinnalla on edelleen pyrittävä kirittämään talouskasvua. Muutoin julkisen sektorin alijäämän korjaamisessa joudutaan painottamaan julkisen talouden sopeuttamista. Verotuksen kiristäminen on hitaan kasvun oloissa kivuliasta, koska se hidastaa kasvua entisestään, ja ilman leikkauksia julkiset menot kasvavat trendimäisesti indeksikorotusten ja työvoimakustannusten nousun vuoksi.

Etlan näkemyksen mukaan myös veronkevennykset kuuluvat nykyiseen talouspolitiikan keinovalikoimaan, erityisesti jos niillä siirretään verotuksen painopistettä vähemmän vääristävään suuntaan. Etla on kiinnittänyt aikaisemmin huomiota verotuksen rakenteeseen ja suositellut yrittämisen ja korkean marginaaliverotuksen keventämistä (Ali-Yrkkö ym. 2023). Sikäli kun veronkevennykset heikentävät julkista taloutta lyhyellä aikavälillä,

sitä voitaisiin kompensoida kiristämällä talouskasvua vähemmän haittaavia veroja. Etlan näkemyksen mukaan verotuksen kiristyksissä painopiste tulisi olla arvonlisäveroissa, haittaveroissa ja kiinteistöverossa.

Sopeutustoimien rinnalla budjettineutraali verotuksen painopisteen siirtäminen voisi tuoda kipeästi kaivattua talouskasvua Suomeen. Esimerkiksi IMF (2024) suosittelee edelleen työn verokiilan pienentämistä samaan aikaan kuin verotuksen painopistettä siirrettäisiin vähemmän haitallisten verojen suuntaan julkisen talouden rahoitusaseman turvaamiseksi.

Suomi kärsii kroonistuneiden julkisen talouden alijäämien lisäksi myös vaihtotaseen alijäämästä. Verotuksen painopisteen muuttaminen kohti kulutusveroja samalla kun työn ja yrittämisen verotusta kevennetään, voisi auttaa myös tämän ongelman ratkaisemisessa. Kotimaisten tuotantopanosten verotuksen keventäminen samalla, kun esimerkiksi kaikkiin (kotimaisiin ja ulkomaisiin) tuotteisiin kohdistuva kulutusvero nousee, voisi parantaa suomalaisen tuotannon suhteellista kilpailukykyä.

EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistus ja noudattaminen

Kuten tarkastusvirasto toteaa, EU:n finanssipolitiikan säännöstö on monimutkainen kokonaisuus, eikä ole toiminut tarkoituksenmukaisesti. Sääntöuudistuksella pyrittiin yksinkertaistamiseen ja siten parempaan noudattamiseen. Komission lainsäädäntöehdotuksessa tämä toteutui tutkijoiden kannattamalla tavalla (Puonti 2023). Jäsenmaiden kompromissiehdotuksessa näkyy kuitenkin politiikan astuminen kuvaan, ja säännöstöön lisättiin sellaisia elementtejä (”turvalausekkeita”), joiden myötä kokonaisuutta ei voida enää pitää aiempaa yksinkertaisempana. Esimerkiksi yhden mittarin tavoite ei toteudu, kun rakenteellinen jäämä säilyy nettomenouran rinnalla ja työkalupakkiin lisätään velkakestävyysanalyysi.

Suomen kannalta merkityksellistä on se, että vanha, tuttu 3 prosentin alijäämäsääntö on yhä tärkein. Hallituksen päätös rahoittaa investointeja omaisuudenmyynnillä on EU-sääntöjen näkökulmasta epäonnistunut, koska se kasvattaa alijäämää, vaikka lisävelkaa ei tarvita. Myös työttömyysturvamaksualennuksen kompensoimatta jättäminen vaikeuttaisi koko julkista taloutta koskevan alijäämäsäännön noudattamista.

Lähteet

Puonti, P. (2023). EU’s Fiscal Framework - identified shortcomings and proposed remedies. Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Kuusi ym. (2023). Julkisen talouden kehysjärjestelmän toiminta ja kehittämistarpeet. VN TEAS 2023:21.

Valtiovarainministeriö (2022). Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71

IMF (2024). Artikla IV -konsultaatio.