Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Asia: K 22/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2024

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyytää Talouspolitiikan arviointineuvostolta arviota valtiontalouden tarkastusviraston raportista ja siinä esitetyistä johtopäätöksistä. Tämän lisäksi valiokunta pyytää arviota finanssipolitiikan toteutuksesta lähestyttäessä vaalikauden puoliväliä ja mitä hallituksen talous- ja finanssipolitiikan päätöksenteossa tulisi huomioida keväällä 2025.

Arvioita valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista

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

Tarkastusviraston vuoden 2024 raportti jakaantuu kolmeen kokonaisuuteen. Ensimmäisessä osiossa tarkastellaan yleisesti taloussuhdannetta ja julkisen talouden tilaa. Toisessa osiossa arvioidaan hallituksen finanssipolitiikkaa. Kolmas osio kuvaa EU:n uusien finanssipoliittisten sääntöjen mukaista velkakestävyyskehikkoa ja sääntöjen noudattamista.

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportti on tärkeä lisä talouspoliittiseen keskusteluun ja parantaa finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ymmärrettävyyttä. Erityisesti VTV:n kuvaus EU:n uudistetusta finanssipolitiikan sääntökehikosta on hyödyllinen lisä suomalaiseen keskusteluun.

Raportti on kuitenkin paikoitellen melko tekninen, ja vaatii syvällistä ymmärrystä taloustieteen termeistä ja käytetyistä menetelmistä. Selkeämpi keskittyminen johtopäätöksiin ja suosituksiin voisi parantaa raportin käytettävyyttä julkisen talouspolitiikasta käytävän keskustelun tukena. Joitakin teknisiä yksityiskohtia sisältäviä kohtia voisi jättää raportin liitteeseen.

Seuraavassa arvioimme muutamia kohtia finanssivalvonnan raportista tarkemmin, ja kuvaamme soveltuvin osin talouspolitiikan arviointineuvoston (TPAN) näkemyksiä.

Raportin luvussa 2 VTV arvioi hallituksen päättämien finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Hallitus asetti tavoitteekseen velkasuhteen vakauttamisen hallituskauden loppuun mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelmassa sovittiin yhteensä 6 miljardin euron sopeutuskokonaisuudesta. Hallituksen päättämät säästötoimet alentavat valtiontalouden kehysmenoja 1,5 miljardia vuonna 2027. Sopeutuskokonaisuutta täydennettiin keväällä 2024 3 miljardin euron lisätoimenpiteillä.

VTV:n arvion mukaan velkasuhteen kasvu hidastuu, mutta on ennusteiden mukaan jäämässä korkeammalle tasolle kuin mitä hallitus tavoittelee. Arviointineuvoston raportin mukaan on epävarmaa, taittuuko velkasuhteen nousu tavoitellussa ajassa. Lopputulos riippuu suhdannekehityksestä.

VTV:n raportissa tarkastellaan finanssipolitiikan viritystä perustuen rakenteelliseen perusjäämään ja sen muutoksiin suhteessa talouden suhdanteeseen. Talouspolitiikan arviointineuvoston vuosiraportissa tuotiin esiin, että tämä makrotaloudellisiin lukuihin perustuva ns. ”ylhäältä-alas”-menetelmä tuottaa vuoden 2025 finanssipolitiikkaa arvioitaessa selvästi erilaisen arvion kuin ns. ”alhaalta-ylös”-menetelmä, jossa yksittäiset julkiseen talouteen vaikuttavat päätösperäiset toimet summataan yhteen.

Perustuen VM:n julkaisemiin lukuihin TPAN arvioi, että vuonna 2025 finanssipolitiikka kiristyy n. 1,3 % BKT:sta, jos mittarina käytetään alhaalta-ylös-menetelmää; tai n. 0,4 %, jos tarkastelu perustuu ylhäältä-alas-menetelmään. Ottaen huomioon, että jälkimmäiseen menetelmään perustuva luku heijastaa myös F35-hankkeen menoja, joilla ei voida olettaa olevan merkittävää vaikutusta kotimaiseen kysyntään, ja toisaalta se, että alhaalta-ylös-menetelmä ei huomioi väestön ikääntymisestä seuraavaa menojen kasvua, on totuus finanssipolitiikan kireydestä, tai sen muutoksen vaikutuksesta kokonaiskysyntään, luultavasti jossakin tällä välillä. Molemmat mittarit viittaavat kuitenkin kiristyvään finanssipolitiikkaan vuonna 2025 kun verrataan vuoteen 2024, jolloin finanssipolitiikkaa kevensi työttömyysvakuutusmaksun merkittävä alentaminen.

VTV:n raportin ja TPAN:n arviot finanssipolitiikan kireydestä poikkeavat jonkin verran. VTV:n raportti arvioi finanssipolitiikan impulssin olevan vuosina 2024 ja 2025 varsin neutraalia: rakenteellinen perusjäämä ei VTV:n raportin lukujen mukaan juuri muutu näinä vuosina. Ero johtuu pääosin siitä, että arviointineuvoston raportissa käytetään tuoreempaa VM:n talven ennustetta, jota VTV:llä ei raporttia laatiessaan ollut vielä käytettävissään. Uudemmassa ennusteessa rakenteellinen alijäämä vuonna 2024 on suurempi kuin mitä se oli aiemmassa VM:n syksyn ennusteessa. Kun finanssipolitiikan impulssi lasketaan rakenteellisen perusjäämän muutoksena, finanssipolitiikka näyttäytyy uuden ennusteen perusteella vuonna 2024 aiempaa löysemmältä ja vuonna 2025 taas aiempaa kireämmältä.

Perinteisen tuotantokuilumittarin lisäksi VTV käyttää raportissaan talouden suhdannetilalle vaihtoehtoista VTV:n omaan analyysiin perustuvaa suhdanneindikaattoria. Kun tarkastellaan vuosia 2024 ja 2025, he saavat kuitenkin tällä mittarilla melko samanlaisia tuloksia finanssipolitiikan virityksestä suhteessa suhdannetilanteeseen kuin tuotantokuilumittarilla.

Valtiontalouden kehykset on tärkein kansallinen finanssipolitiikkaa ohjaava kehikko. VTV esittää raportissa arvionsa kehysten noudattamisesta. VTV:n esittämä arvio on kuitenkin melko tekninen, eikä välttämättä siten lisää kehysten läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä. VTV ei myöskään arvioi raportissaan kehysten yhteyttä muihin finanssipoliittisiin sääntöihin tai hallituksen asettamiin talouspolitiikan tavoitteisiin. Hallitusohjelman liitteessä A on kuvattu hallituksen kehyssääntö, jossa todetaan, että hallitus ei käytä esim. verohuojennuksia, verotukia, rahastoja tai muita tulopuolen toimia kehyksen kiertämiseen. Tämän tavoitteen toteutumisen arviointi täydentäisi VTV:n menokehysten arviointia, ja voisi parantaa valtiontalouden kehysjärjestelmän ja muiden finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden välistä yhteyttä.

Raportin luvussa 3 VTV kuvaa EU:n uudistunutta sääntökehikkoa hyvin yksityiskohtaisesti. Raportissa kuvataan 30.4.2024 voimaan tullutta velkakestävyysanalyysia sekä sen kautta johdettua nettomenojen viiteuraa. Maakohtaisen viiteuran perusteella lasketaan nettomenopolku. Uusi sääntökehikko perustuu useisiin laskentateknisiin oletuksiin ja on siten melko vaikeasti ymmärrettävä. VTV:n raportissa kuvataan sekä kehikkoa yleisemmällä tasolla, että Suomelle sitovia kehikon osia. Se on tärkeä lisä kansalliseen keskusteluun EU:n finanssipoliittisista säännöistä. VTV täydentää analyysiaan lukuisilla kuvioilla, minkä lisäksi raportissa on myös kuvattu ns. virta-

varantokorjauksen ja laskelmissa sisällä olevien inflaatio-oletusten merkitystä. VTV:n kuvaus uudesta velkakestävyyskehikosta on hyvin kattava.

Nettomenopolun noudattamista arvioidaan toteumatietojen perusteella ja kirjaamalla poikkeamat siitä ns. valvontatilille. VTV:n raportin kuviossa 25 kuvataan nettomenojen kasvua vuonna 2025 komission viiteuran, Suomen esittämän nettomenopolun ja VM:n ennusteen mukaan. VM:n ennusteen mukainen nettomenojen kasvu ylittäisi sekä viiteuran että nettomenopolun vuonna 2025. Raportissa ei kuitenkaan oteta kovin selvästi kantaa siihen, mitä ylitys tarkoittaisi, ja miltä jatkovuodet näyttäisivät nettomenojen kasvun osalta suhteessa niille asetettuun tavoitteeseen.

TPAN:n näkemyksen mukaan Suomi on hyödyntänyt kehikkoon liittyvät joustoelementit siten, että uusiin sopeuttamistoimiin ei ole välitöntä tarvetta.

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistuksessa alijäämäkriteeri pysyi ennallaan. VTV:n raportin kuviosta 26 nähdään, että alijäämä ylitti selvästi 3 %:n viitearvon vuonna 2024. Sekä valtiovarainministeriön että ns. konsensusennusteen mukainen alijäämäennuste v. 2025 edelleen ylittää 3 prosentin raja-arvon. Liiallisen alijäämän menettelyn osalta komissio arvioi alijäämäkriteerin ylityksen poikkeuksellisuutta, kestoa ja suuruutta.

VTV:n raportissa todetaan, että hallitus on esittänyt kansallista poikkeusta sääntöihin Venäjän Ukrainassa aloittaman sodan ja sen Suomen julkiseen talouteen aiheuttamien vaikutusten vuoksi. VTV ei kuitenkaan raportissa esitä omaa näkemystään poikkeuslausekkeen soveltamisesta, eikä siitä, mikä sen näkemys on sodan aiheuttamista vaikutuksista Suomen julkiseen talouteen.

VTV toteaa, että komissio ei esittänyt marraskuussa 2024 liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämistä alijäämäkriteerin perusteella, sillä komission oman ennusteen perusteella Suomen alijäämä olisi jäämässä alle 3 %:n viitearvon vuonna 2025. On kuitenkin mahdollista, että keväällä 2025 komissio arvioi Suomen osalta alijäämämenettelyn käynnistämistä uudelleen. Kansallisena finanssipolitiikan valvojana VTV olisi voinut arvioida raportissaan tarkemmin poikkeuslauseketta ja sen käynnistämisen taustalla olevia tekijöitä.

Talouspolitiikan arviointineuvoston arvio finanssipolitiikan toteutuksesta lähestyttäessä vaalikauden puoliväliä ja hallituksen talous- ja finanssipolitiikan päätöksenteossa huomioitavat seikat keväällä 2025

Talouspolitiikan arviointineuvosto julkaisi 28.1.2025 vuoden 2024 raporttinsa, jossa se arvioi hallituksen harjoittamaa finanssipolitiikkaa.

Hallitus on jo toteuttanut valtaosan ohjelmassaan esitetyistä suorista säästötoimista, kuten sosiaalietuuksien leikkauksista ja tiettyjen sosiaali- ja terveyspalvelujen karsimisesta. Hallitus päätti vuonna 2024 myös merkittävistä uusista toimista, kuten yleisen arvonlisäverokannan korottamisesta 1,5 prosenttiyksiköllä, eläketuloverotuksen lievästä kiristämisestä sekä lisäsäästöistä julkisessa hallinnossa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa. TPAN:n arvion mukaan nämä uudet politiikkatoimet ovat varsin hyvin linjassa hallituksen keskeisten tavoitteiden kanssa ja vahvistavat hallituksen talouspolitiikan uskottavuutta.

TPAN:n näkemykseen mukaan kuluvana vuonna tulisi suhdannepolitiikan näkökulmasta välttää kokonaiskysyntää välittömästi heikentäviä lisäsopeutuksia. Toisaalta edelleen tarvittaisiin toimia, jotka vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä pidemmällä aikavälillä.

TPAN esittää raportissaan arvion hyvinvointialueiden talouden tilanteesta. Monet hyvinvointialueet olivat huomattavan alijäämäisiä vuosina 2023 ja 2024. Menojen nopea kasvu ja alijäämät voidaan suurelta osin selittää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta riippumattomilla tekijöillä, kuten inflaation kiihtymisellä 2022–2023 ja suhteellisen kalliilla palkkaratkaisulla. Lisäksi hyvinvointialueilla on ollut vasta vähän aikaa toteuttaa tuottavuutta parantavia uudistuksia. Menojen kasvu ja suuret alijäämät vuosina 2023–2024 eivät näin ollen osoita uudistuksen epäonnistuneen.

TPAN:n arvion mukaan hyvinvointialueiden talouden sääntely ei nyt kuitenkaan toimi kovin hyvin. Hyvinvointialueiden tulisi kattaa kahtena ensimmäisenä vuotena kertyneet alijäämät vastaavilla ylijäämillä vuoden 2026 loppuun mennessä. Tämä vaatimus tarkoittaa, että monien hyvinvointialueiden olisi vähennettävä menojaan merkittävästi vuosina 2025 ja 2026. Jos hyvinvointialueet toisaalta onnistuvat kattamaan kertyneet alijäämät määräaikaan mennessä, ne voivat lisätä menojaan huomattavasti vuonna 2027 edellisiin vuosiin verrattuna. Keskeisten palvelujen turvaamisen kannalta olisi järkevämpää, että hyvinvointialueet voisivat jakaa menosäästöt pidemmälle ajanjaksolle. Hallituksen on syytä harkita tällaisen jouston myöntämistä väliaikaisesti. Tämä ei edellytä valtion rahoituksen kasvattamista.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvosto
puheenjohtaja Niku Määttänen, niku.maattanen@helsinki.fi
pääsihteeri Jenni Jaakkola, jenni.jaakkola@vatt.fi
tutkija Henri Keränen, henri.keranen@vatt.fi