

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2019–2022 (K 25/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi ekonomisti Arto Kokkinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- talouspolitiikan koordinaattori, ylijohtaja Lauri Kajanoja, valtiovarainministeriö
- puheenjohtaja, professori Jouko Vilmunen, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- neuvonantaja Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Aki Kangasharju, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Talouspolitiikan arviointineuvosto
- Työn ja talouden tutkimus LABORE

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusviraston raportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi hallituksen finanssipolitiikkaa Euroopan unionin finanssipoliittisessa sopimuksessa ja lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontaan sisältyy finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ja sitovien tavoitteiden asettamisen sekä niiden toteutumisen arviointi. Valvontatehtävä sisältää myös finanssipoliittisen päätöksenteon pohjana käytettävien makrotaloudellisten ennusteiden realistisuuden arvioinnin sekä ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarvioinnin julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti.

Valiokunnan mietintö TrVM 12/2022 vp

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tarkastusviraston vaalikausiraportti 2019—2022 tarkastelee kuluneen vaalikauden finanssipolitiikkaa ja sitä koskevien sääntöjen ja käytäntöjen noudattamista monipuolisesti ja huolellisesti. Tarkastusviraston työ on asiantuntijoiden mukaan ajanmukaista ja tarpeellista. Raportissa käydään yksityiskohtaisesti läpi finanssipolitiikan tavoitteenasettelu hallitusohjelmassa ja vaalikauden julkisen talouden suunnitelmissa.

Asiantuntijat tuovat valiokunnalle antamissaan lausunnoissa esiin myös kehittämisehdotuksia finanssipolitiikan valvonnan raportteihin. Ensinnäkin asiantuntijat näkevät puutteena sen, että viraston raportissa ei huomioida verotoimia lainkaan. Raportissa arvioidaan monipuolisesti finanssipolitiikan mitoitusta, mutta asiantuntijoiden mielestä analyysiä olisi hyvä kohdistaa myös suunniteltujen verotoimien toteutumiseen ja näiden toimien vaikutusten arviointiin. Toiseksi huomiota kiinnitetään siihen, että viraston suhdannetilanteen arviointiin kehittämä yhdistelmäindikaattori ja lämpökartta perustuvat julkaisemattomiin käsikirjoituksiin eikä lähestymistapaa ole tieteellisesti arvioitu.

Valtiovarainministeriössä potentiaalisen tuotannon tasoa ja kehittymistä sekä suhdannetilannetta kuvaavaa tuotantokuilua arvioidaan EU:n jäsenmaiden ja komission yhdessä kehittämällä tuotantofunktiomenetelmällä. Tämä on perusteltua, sillä komissio tekee arvionsa EU:n finanssipoliittisen säännösten noudattamisesta mainittuun menetelmään perustuen. Tuotantokuilu on havaitun bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon ero. Positiivinen tuotantokuilu kuvaa noususuhdannetta ja negatiivinen tuotantokuilu laskusuhdannetta. Potentiaalista tuotantoa ei voi havaita, joten se täytyy arvioida. On myös huomattava, että ei ole yhtä oikeaa tapaa laskea potentiaalinen tuotanto vaan se voidaan arvioida useilla eri menetelmillä.

Euroopan komission tuotantofunktiomenetelmää on kritisoitu erityisesti siitä, että arviot potentiaalisesta tuotannosta ja siten suhdannetilanteesta tarkentuvat jälkikäteen. Tämä heikentää näiden arvioiden luotettavuutta talous- ja finanssipolitiikan suunnittelun perustana. Tarkastusviraston kehittämään lämpökarttaan perustuvaa suhdannetilannearviota voidaan asiantuntijoiden mukaan pitää tuotantofunktiomenetelmään perustuvaa arviota parempana siltä osin, että lämpökarttaan valitut indikaattorit tarkentuvat arvoiltaan jälkikäteen vain vähän. Tarkastusviraston pyrkimys löytää komission tuotantofunktiomenetelmälle vaihtoehtoja on asiantuntijoiden mukaan erittäin kannatettava. Toisaalta viraston raportissa ei tuoda asiantuntijoiden mukaan riittävän selvästi esille sitä, että talouden tilaa kuvaavia indikaattoreita on useita ja niitä voidaan myös rakentaa lisää. Eri mittarit ja indikaattorit voivat myös usein antaa toisistaan poikkeavan kuvan suhdannetilanteesta (mm. OECD, IMF sekä Euroopan komission tuotantofunktiomenetelmä).

Valiokunta totesi mietinnössään finanssipolitiikan valvonnan raportista vuodelta 2021 (TrVM 2/2022 vp), että valiokunta pitää hyvänä ja tarpeellisena, että tarkastusvirasto pyrkii kehittämään analyysityökaluja lakisääteisen finanssipolitiikan valvontatehtävänsä tueksi. Valiokunta pitää myös viraston kehittämää visuaalista esittämistapaa hyvänä asiana. Valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että viraston kehittämien analyysityökalujen tieteellinen vertaisarviointi ja laskelmien julkistaminen on ensiarvoisen tärkeää tarkastusviraston finanssipolitiikan valvontatehtävän läpinäkyvyyden turvaamiseksi ja avoimen julkisen keskustelun mahdollistamiseksi.

Tarkastusviraston kertomus ja siitä eduskunnassa käytävä keskustelu tukevat valiokunnan näkemyksen mukaan vastuullisen sekä kasvua tukevan finanssipolitiikan harjoittamista Suomessa.

Valiokunnan mietintö TrVM 12/2022 vp

Valiokunta on käsitellyt laajasti hallituksen finanssipolitiikan toteutusta ja asetettujen tavoitteiden saavuttamista kuluvalle vaalikaudella aiemmissa mietinnöissään tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raporteista. Valiokunta kiinnittää tässä huomiota erityisesti seuraaviin seikoihin.

Finanssipolitiikan toteutus päättyvällä vaalikaudella

Hallituksen tavoitteena on ollut toteuttaa aktiivista ja vastuullista finanssipolitiikkaa, joka mitoitetaan suhdannetilanteen edellyttämällä tavalla. Finanssipolitiikkaa on päättyvällä vaalikaudella hallinnut erityisesti kriiseihin reagointi ja kriisien hoitaminen. Kriisien johdosta suhdannevaihtelut ovat olleet poikkeuksellisen suuria verrattuna aiempiin vaalikausiin, ja tämä on merkittävästi vaikeuttanut finanssipolitiikan mitoittamista suhdanteeseen sopivaksi. Koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sotaa seurannut energiakriisi ovat johtaneet julkisten menojen kasvuun. Kriisien seurauksena sekä kansallisiin että EU:n finanssipolitiikan sääntöihin ja niiden soveltamiseen on otettu käyttöön poikkeusmekanismeja.

Euroopan komissio aktivoi maaliskuussa 2020 koronapandemian käynnistyttyä vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen, jonka johdosta EU:n jäsenvaltiot saivat tilapäisesti poiketa sopimuksessa asetetuista julkisen sektorin velkaantumisen rajoitteista. Kesäkuussa 2021 komissio ilmoitti, että poikkeuslausekkeen voimassaoloa jatketaan vielä vuonna 2022. Poikkeuslausekkeen voimassaoloa on tämän jälkeen päätetty jatkaa ainakin kuluvan vuoden 2023 loppuun.

Myös Suomen kansallisesta valtiontalouden kehysäännöstä on poikettu vuonna 2020 alkaneen koronakriisin ja vuonna 2022 käynnistyneen Venäjän hyökkäyssodan johdosta. Tarkastusviraston mukaan vuonna 2022 poikkeus kuitenkin toteutettiin käyttäen hyvin laajaa määritelmää kehysääntöön sisältyvästä poikkeusolojen mekanismista ja sen piiriin kuuluvista menoista. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan vakiintuneeseen kehysmenettelyyn tulisi palata, ja kehystason korottamiseen kesken vaalikauden tulisi olla nykyistä korkeampi kynnys. Kehysääntöä ei asiantuntijoiden mielestä pitäisi väljentää miltään osin, sillä se osaltaan vahvistaa luottamusta Suomen kykyyn harjoittaa uskottavaa finanssipolitiikkaa. Valiokunta katsoo, että valtiontalouden kehysjärjestelmä on toimiva ja tärkeä finanssipolitiikan väline, mutta sitä tulee kehittää ja vahvistaa tulevalle vaalikaudelle. Valiokunta pitää tässä yhteydessä tärkeänä sitä, että kehysjärjestelmä mahdollistaa reagoimisen poikkeustilanteisiin myös jatkossa.

Tarkastusviraston mukaan hallituksen finanssipolitiikka tuki taloutta ja yhteiskuntaa oikea-aikaisesti ja riittävän suurella panostuksella koronapandemian alkaessa vuonna 2020. Venäjän hyökkäyssodan ja siitä seuranneen energiakriisin johdosta tehdyt päätökset lisäpanostuksista vuonna 2022 olivat viraston mukaan niin ikään perusteltuja. Finanssipolitiikan mitoitus jäi kuitenkin viraston arvion mukaan liian väljäksi koronapandemian jälkeen, mikä on osaltaan tarpeettomasti kuumentanut taloutta ja voimistanut suhdannetilannetta.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat kiinnittävät puolestaan huomiota siihen, että koronapandemiasta ja Venäjän hyökkäyssodasta alkunsa saaneet taloudelliset häiriöt eivät ole tyypillisiä suhdannehäiriöitä. Häiriöt ovat kohdistuneet erityisesti talouden tarjontapuoleen eli ne ovat tarjontasokkeja. Tällaisessa tilanteessa kokonaistarjonta häiriintyy eikä pysty tyydyttämään talouden ko-

Valiokunnan mietintö TrVM 12/2022 vp

konaiskysyntää. Tuloksena on inflaatiopaineiden kasvu, joita kokonaiskysynnän lisääminen finanssipolitiikan keinoin edelleen kasvattaa. Tarjontatekijöiden rajoittaessa talouden aktiviteettia elvyttävä finanssipolitiikka ei asiantuntijoiden mukaan tue talouskasvua eikä työllisyyttä vaan johtaa hinta- ja kustannustason nousuun.

Finanssipolitiikkaa on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan syytä alkaa kiristää, jotta palautetaan luottamus kestäväan taloudenpitoon ja luodaan liikkumavaraa ikäsidonnaisten menojen kasvuille. Asiantuntijoiden mukaan finanssipolitiikan varovainen tiukentaminen jo vuonna 2023 olisi perusteltua. Tätä puoltavat muun muassa työmarkkinoiden pullonkaulat, jotka viittaavat kapasiteetin korkeaan käyttöasteeseen, samoin kuin pysyväksi ongelmaksi muodostuneet pitkän aikavälin kestävyysongelmat.

Valiokunta pitää hyvänä hallituksen toimia koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamien negatiivisten talous- ja työllisyysvaikutusten hillitsemiseksi. Valiokunta katsoo myös, että finanssipolitiikka tulee mitoittaa suhdannetilanteen mukaisesti ja että julkisen talouden monivuotiseen suunnitteluun tulee palata, jotta luodaan edellytykset julkisen talouden vakauttamiselle.

Julkisen talouden vakauttaminen ja tulevan kasvun edellytyksistä huolehtiminen

Merkittävimmät haasteet tulevalla vaalikaudella liittyvät asiantuntijoiden mukaan julkisen talouden vakauttamiseen. Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysshaaste on ollut tiedossa jo pitkään. Julkinen talous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 eli finanssikriisistä lähtien. Nykyiset arviot pitkän aikavälin kestävyysvajeesta vaihtelevat 3—4 prosentin välillä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tämä tarkoittaa noin 7—9 miljardin euron sopeutustarvetta.

Hallitus laati vuonna 2020 niin sanotun kestävyystiekartan julkisen talouden kestävyysparanamisen välineeksi. Vuosittain päivitettävää kestävyystiekarttaa oli tarkoitus hyödyntää hallituksen politiikkaa ohjaavana asiakirjana. Aluksi tiekarttaa päivitettiin säännöllisesti, mutta keväällä 2022 linja muuttui. Tähän linjamuutokseen vaikutti Venäjän hyökkäyksen aiheuttama toimintaympäristön muutos. Tiekartta mainittiin vain ohimennen julkisen talouden suunnitelmassa, eikä hallitus päivittänyt tiekarttaa vuoden 2023 talousarvion valmistelun yhteydessä syksyllä 2022. Syksyn 2022 tiekartassa mainittu julkisen talouden sopeutustarve oli siten paljon pienempi kuin mitä se olisi ollut päivitettyjen tietojen perusteella. Tarkastusvirasto on peräänkuuluttanut arvioissaan kestävyystavoitteen saavuttamisen edellyttämien toimien konkretisoinnista pidemmälle. Myös valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet kestävyystiekarttaa liian yleisluontoisena, jotta se olisi toimiva väline julkisen talouden vakauttamisessa. Kestävyystiekartta vaatii asiantuntijoiden mukaan vielä kehitystyötä, mikäli sitä aiotaan jatkossa käyttää politiikkaa ohjaavana välineenä. Valiokunta pitää valitettavana sitä, että hallituksen kestävyystiekartan hyödyntäminen jäi päättävällä vaalikaudella kesken.

Heikko tuottavuuskehitys muodostaa osaltaan merkittävän haasteen julkisen talouden vakauttamiselle. Kokonaistuottavuuden kehitys on ollut Suomessa heikkoa, ja tuottavuuden kasvu on hidastunut suhteessa verrokkimaihin. Talouskasvu on pitkään ollut kokonaistuottavuuden kasvun varassa, joten tuottavuuden heikko kehitys pienentää myös tulevaa kasvupotentiaalia. Asiantuntijoiden mukaan erityisesti osaamispääoman lasku on huolestuttavaa. Tämän taustalla on se, että T&K-investoinnit ovat olleet laskussa ja nuorten koulutusasteen nousu on pysähtynyt.

Valiokunnan mietintö TrVM 12/2022 vp

Myös tarkastusvirasto nostaa esiin huolen inhimillisen pääoman laskun vaikutuksesta tulevaan kasvuun. Pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia tulee vahvistaa panostamalla koulutukseen, tukemalla innovaatioiden syntymistä, käyttöönottoa ja leviämistä sekä parantamalla työperäisen ja koulutusperäisen maahanmuuton edellytyksiä. Panostukset koulutukseen ja innovointeihin tukevat asiantuntijoiden mukaan myös vihreää siirtymää ja sen edellyttämiä investointeja.

Kuluvan vaalikauden kriisit ovat entisestään hankaloittaneet julkisen talouden kestävyyshaasteeseen vastaamista. Julkisen talouden sopeuttamistarve on suuri ja edellyttää toimenpiteitä usealla vaalikaudella. Kaksi vaalikautta ei valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan välttämättä riitä. Etupainotteisuus ja kunnianhimo sopeuttamistoimissa on kuitenkin asiantuntijoiden mukaan tarpeen, sillä julkisen talouden vahvistamisen lykkääminen tarkoittaisi, että myöhemmin tarvittaisiin nyt arvioituja mittavampia toimia.

Valiokunta katsoo, että julkista taloutta tulee vahvistaa monipuolisesti sekä meno- että tulopäättöksin, mutta samalla on erittäin tärkeää huolehtia tulevan kasvun edellytyksistä. Valiokunnan mielestä tulee tehdä kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia, jotka vahvistavat työllisyyttä, talouskasvua ja julkista taloutta. Ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjumiseksi myös talouden rakenteita tulee uudistaa.

Hallituksen työllisyystoimet

Tarkastusvirasto arvioi raportissaan myös hallituksen työllisyystoimien vaikuttavuutta. Hallitus tavoittelee kevään 2021 kestävyystiekartan mukaan työllisyystoimilla julkisen talouden vahvistamista 1—2 miljardilla eurolla. Tarkastusviraston laskelmat osoittavat, että työllisyystoimien julkista taloutta vahvistavat vaikutukset ovat vaatimattomia ja jäävät kauaksi tavoitteesta. Viraston mukaan työllisyystoimien ennakoituja vaikutuksia on lisäksi käsitelty epäjohtonmukaisesti hallituksen ja ministeriöiden julkaisuissa. Eri julkaisuissa on rinnastettu työllisyyspotentiaaleja kuvaavia arvioita ja varsinaisia vaikutusarvioita. Epäjohtonmukaisten esittämistapojen vuoksi toimenpiteiden vaikutusten suuruudesta ja jopa tavoitteiden saavuttamisesta on ollut esillä toisistaan poikkeavia arvioita. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät viraston havaintoja ja riippumatonta arviota työllisyystoimien kiistellyistä vaikutuksista julkiseen talouteen tärkeinä.

Asiantuntijat kiinnittävät kuitenkin huomiota siihen, että työllisyystoimien tavoitteiden saavuttamista on vaikea arvioida, kun toimien vaikutusten on tavoiteltu toteutuvan täysimittaisesti vasta vuosikymmenen loppuun mennessä. Lisäksi työllisyystoimenpiteiden vaikutusta on vaikea arvioida ja erottaa muusta talouskehityksestä. Ei voida sanoa, johtuuko työllisyyden lisäys hallituksen toimista vai yleisen talouskehityksen paranemisesta. Edelleen asiantuntijat kiinnittävät huomiota myös siihen, että työllisyysasteen kohentuessa työttömien joukkoon jää keskimäärin entistä vaikeammin työllistettäviä henkilöitä, jolloin työllistämistoimien henkilöissä mitatut vaikutukset pienenevät.

Valiokunta totesi mietinnössään vuoden 2021 finanssipolitiikan valvonnan raportista (TrVM 2/2022 vp), että kaikki työllisyystoimet eivät vahvista julkista taloutta vaan voivat aiheuttaa kustannuksia julkiselle taloudelle. Valiokunta totesi myös, että työllisyysasteen nostaminen on hallitusohjelmassa tärkeä ja kestävyystiekarttaa laajempi tavoite.

Valiokunnan mietintö TrVM 12/2022 vp

Finanssipolitiikan valvontatehtävä ja EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistaminen

EU:n talouspolitiikan koordinaation sääntökehikkoa ollaan parhaillaan uudistamassa. Euroopan komissio avasi keväällä 2020, ennen koronapandemian aiheuttamaa kriisiä, keskustelun EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ja sääntökehikon arvioinnista. Marraskuussa 2022 komissio julkaisi oman ehdotuksensa sääntöuudistukseksi. Ehdotuksessa nykysäännöissä keskeisestä rakenteellisen jäämän kriteeristä luovuttaisiin ja keskityttäisiin julkisten nettomenojen kasvun rajoittamiseen sekä velkakestävyys turvaamiseen. Yhteisymmärrys jäsenmaiden kesken pyritään saavuttamaan ennen vuoden 2024 budjettivalmisteluita.

Tässä yhteydessä valiokunnan mielestä on luontevaa käydä keskustelua talous- ja finanssipolitiikan riippumattoman ulkoisen arvioinnin järjestämisestä Suomessa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomi on pieni maa, jossa toimii kaksi hallituksen finanssi- ja talouspolitiikkaa arvioivaa riippumatonta tahoa. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on ollut vuodesta 2013 lähtien Euroopan talouspolitiikan koordinaation tiivistymisen myötä lakisääteinen valvontatehtävä finanssipoliittisen lain (869/2012) nojalla. Talouspolitiikan arviointineuvosto puolestaan perustettiin valtioneuvoston asetuksella (61/2014) vuonna 2014 talouspolitiikan tavoitteiden ja keinojen riippumatonta arviointia varten. Tarkastusviraston lakisääteinen finanssipolitiikan valvontatehtävä on rajatumpi kuin Talouspolitiikan arviointineuvoston riippumaton talouspolitiikan arviointitehtävä. Tehtävät ovat kuitenkin osittain päällekkäiset, joten valiokunta on kiinnittänyt mietinnössään vuoden 2020 finanssipolitiikan valvonnan raportista (TrVM 3/2021 vp) huomiota asiantuntijaresurssien tarkoituksenmukaiseen käyttöön Suomen kaltaisessa pienessä maassa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan Suomessa tulisi pohtia valvontaresurssien yhdistämistä päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi. Tämä voisi tuoda mahdollisuuksia myös vaikuttavampaan hallituksen finanssi- ja talouspolitiikan riippumattoman ulkoisen valvojan käymään julkiseen keskusteluun. Nykyisellään molempien tahojen näkyvyys ja osallistuminen julkiseen keskusteluun on vähäistä. Asiantuntijat kiinnittävät huomiota myös siihen, että laissa säädetty finanssipolitiikan ohjaus on EU-sääntelystä kumpuavaa, kun taas vaikuttavin kansallinen finanssipolitiikan ohjausväline eli valtiontalouden kehysmenettely perustuu vakiintuneisiin käytäntöihin ja poliittiseen sitoumukseen. Valiokunta katsoo, että riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvontatehtävän tarkoituksenmukaista järjestämistä ja valvontaresurssien yhdistämistä tulee selvittää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 25/2022 vp johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 12/2022 vp

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä resurssien yhdistämisen tarpeellisuutta ja ryhtyy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin.

Helsingissä 16.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen