

Tarkastusvaliokunta

Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021 (K 22/2021 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtaja Matti Okko, Valtionalouden tarkastusvirasto
- vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu, Valtionalouden tarkastusvirasto
- vanhempi ekonomisti Matthias Striffler, Valtionalouden tarkastusvirasto
- finanssiasiantuntija Jukka Hytönen, valtiovarainministeriö
- talouspoliittinen neuvonantaja Vesa-Pekka Poutanen, Euroopan komission Suomen-edustusto
- puheenjohtaja, professori Jouko Vilmunen, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- vanhempi ekonomisti Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Aki Kangasharju, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- tutkimusohjaaja Ilkka Kiema, Työn ja talouden tutkimus LABORE
- ennustepäällikkö Janne Huovari, Pellervon taloustutkimus PTT

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusviraston kertomus

Valtionalouden tarkastusviraston joulukuussa 2021 eduskunnalle antamassa finanssipolitiikan valvonnan raportissa esitetään viraston lakisääteiseen valvontatehtävään perustuva arvio hallituksen finanssipolitiikasta. Tarkastusviraston vuoden 2021 raportti jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään hallituksen harjoittaman finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa suhdanteeseen koronapandemian aikana, kommentoidaan työllisyyspolitiikan vaikutuksia julkiseen talouteen ja annetaan arvio valtiovarainministeriön talousennusteesta. Toisessa osassa finanssipolitiikkaa tarkastellaan EU-sääntöjen näkökulmasta ja käydään läpi EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistamista. Kolmannessa osassa arvioidaan kotimaista finanssipolitiikan ohjausta. Raportti sisältää myös liitteen julkisen talouden suunnitelman 2022—2025 vastaavuudesta julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) vaatimuksiin.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2022 vp

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät tarkastusviraston raporttia ansiokkaana ja huolella laadittuna. Asiantuntijat ovat myös pääosin samaa mieltä viraston esittämistä arvioista. Tarkastusviraston kertomus ja siitä eduskunnassa käytävä keskustelu tukevat valiokunnan näkemyksen mukaan vastuullisen sekä kasvua tukevan finanssipolitiikan harjoittamista Suomessa. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Finanssipolitiikka koronapandemian aikana ja vuonna 2021

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan hallituksen elvyttävä finanssipolitiikka koronavuonna 2020 on ollut tarkoituksenmukaista. Valiokunta on jo aiemmin todennut mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista 2020, että valiokunta pitää hyvänä hallituksen toimia koronapandemian aiheuttamien negatiivisten talous- ja työllisyysvaikutusten hillitsemiseksi (TrVM 3/2021 vp). Talouden toipuminen koronakriisistä on ollut ennakoitua nopeampaa, ja bruttokansantuote ylitti pandemiaa edeltäneen tasonsa jo alkuvuonna 2021. Taloutta elvyttävät toimet vielä vuonna 2021 olivat kuitenkin perusteltuja vahvasta talouskasvusta huolimatta, jotta voitiin varmistaa talouden elpyminen kriisin jälkeen. Tässä taustalla vaikuttivat erityisesti koronapandemiaan liittyvä epävarmuus sekä yrityksiin ja kotitalouksiin kohdistuneet erilaiset rajoitustoimet.

Sen sijaan keväällä 2021 tehdyt päätökset kehystason korottamisesta vuosille 2022 ja 2023 rikoivat sekä valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden että tarkastusviraston mukaan selvästi kehysjärjestelmän periaatteita. Hallitus päätti osana kevään 2021 puoliväliriihen ratkaisuja korottaa vaalikauden kehystä vuosille 2022—2023. Päätöksen mukaan kehystä korotettiin 900 miljoonaa euroa vuodelle 2022 ja 500 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Tarkastusvirasto katsoo, että kehysjärjestelmän osalta tulee välttää muutoksia, jotka mahdollistavat vaalikauden aikaiset menotason muutokset. On tärkeää, että kehysjärjestelmä toimii tulevaisuudessakin uskottavana valtion menojen pitkäjänteisen suunnittelun välineenä.

Talouspolitiikan arviointineuvoston mukaan kehysten korottamisen sijaan hallitus olisi voinut pyrkiä luomaan finanssipoliittista liikkumavaraa uusille menotarpeille myös leikkaamalla joitakin muita valtion menoja. Arviointineuvosto korosti tammikuussa 2022 julkistetussa raportissaan myös sitä, että valittu finanssipolitiikan linja tulisi perustella selkeämmin erityisesti poikettaessa kehysmenettelystä. Koronapandemiasta johtuvat ja toisaalta muista tarpeista tehtävät menolisäykset tulisivat näin läpinäkyvämmiksi.

Suomen julkinen talous on selvinnyt koronapandemiasta keskimääräistä paremmin muihin EU-jäsenmaihin verrattuna, ja julkisen talouden alijäämän arvioidaan pienentyneen merkittävästi vuonna 2021. Julkisen talouden velka on kuitenkin jäämässä korkeammalle tasolle kuin ennen pandemiaa, vaikka velan kasvu onkin ollut maltillista EU-vertailussa. On myös huomattava, että velkasuhteen nopea kasvu pienentää julkisen talouden kriisinsietokykyä tulevina vuosina.

Kuluvan vaalikauden jälkeisille vuosille ennustetaan suuria alijäämiä, jotka pahentavat julkisen talouden kestävyteen liittyviä riskejä. Suomen julkisen talouden suurin haaste on edelleen väestön ikääntymisen aiheuttama kestävyysvaje. Julkista taloutta tulisi siten asiantuntijoiden mukaan alkaa asteittain sopeuttaa. Sopeuttamisen ei tarvitse olla välitöntä, mutta sen tulisi kuitenkin olla hallituksen suunnitelmia nopeampaa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan korona-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2022 vp

pandemian päättyessä olisi kiinnitettävä huomiota julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys- turvaamiseen ja tässä yhteydessä julkisia voimavaroja tulisi kohdentaa enenevästi tukemaan talouden siirtymää kohti hiilineutraalia tuotantoa ja kulutusta. Valiokunnan mielestä julkisen talouden kestävyyshaasteisiin tulee suhtautua vakavasti ja haasteet tulee myös ottaa huomioon talous- ja finanssipolitiikan toteutuksessa.

Ukrainan kriisi

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 muutti taloustilanteen jälleen erittäin epävarmaksi. Venäjän hyökkäyksellä tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sekä kansainväliseen että Suomen talouteen. Venäjän vastaisten pakotteiden ja mahdollisten vastapakotteiden vaikutukset tulevat hidastamaan talouskasvua ja vaativat siten huomiota myös talous- ja finanssipolitiikan toteutuksessa. Suomen ja Euroopan talous on ollut vuonna 2021 vahvalla kasvu-uralla koronan helmitettyä, mikä osaltaan helpottaa tilanteeseen vastaamista.

Ukrainan kriisin myötä talouskasvua hidastavat energiahintojen nousu, tilanteen luoma epävarmuus ja tarjonnan pullonkaulojen pakeneminen. Keväällä 2021 koronapandemian hellittämisen myötä nopeasti toipunut kysyntä ja samanaikaiset tarjonnan pullonkaulat alkoivat nostaa energian ja raaka-aineiden hintoja. Nyt Ukrainan sota on entisestään kiihdyttänyt tätä kehitystä. Konkreettisin uhkakuva kuluvalle vuodelle syntyy asiantuntijoiden mukaan inflaationäkymästä ja raaka-aineiden saatavuudesta. Inflaatiovauhti oli euroalueella helmikuussa 5,8 %, ja sen arvioidaan nopeutuvan vielä jonkin aikaa. Suomen Pankki arvioi inflaation nopeutuvan Suomessa kuluvana vuonna 4–5 prosenttiin energian ja raaka-aineiden hintojen nousun myötä. Euroopan keskuspankin (EKP) neuvosto piti maaliskuussa pääosin voimassa joulukuiset rahapoliittiset päätöksensä, joiden mukaan rahapolitiikan asteittaista normalisointia jatketaan. Tarvittaessa EKP:n neuvosto on valmis käyttämään kaikkia rahapolitiikan välineitään, jotta inflaatio vakaantuu keskipitkällä aikavälillä kahden prosentin tavoitteeseen. Neuvoston tilannearvion mukaan ohjauksorkoja voidaan ryhtyä nostamaan jonkin aikaa sen jälkeen, kun arvopapereiden netto-ostot ovat päättyneet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt finanssipolitiikan valvonnan raporteissaan toistuvasti huomiota valtion takauskannan voimakkaaseen ja pitkään jatkuneeseen kasvuun. Valtion takauksiin liittyvien riskien toteutumisen todennäköisyys kasvoi koronapandemian aiheuttaman kriisin myötä. Vuoden 2021 raportissaan tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että valtion erityisrahoitusyhtiö Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoimintaan liittyvät tappiopuskurit mahdollisia tappioita varten ovat pienentyneet merkittävästi koronakriisin aikana. Tappiopuskureiden pienenemisessä on kyse vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiovarauksista, ei lopullisista tai maksetuista tappiokorvauksista. Maaliskuussa 2022 annetun tiedotteen mukaan Finnvera-konsernin Venäjän vientitakuuvastuiden luottotappioriski on kasvanut, minkä johdosta tappiovarausten määrä on kasvanut 250 miljoonaa euroa. Koronapandemian vaikutuksesta aikaisemmin tehtyjen 1,2 miljardin euron tappiovarausten purkamiselle ei arvioida olevan vielä perusteita. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota Finnveran riskipuskureiden riittävyteen mietinnöissään TrVM 8/2017 vp sekä TrVM 5/2020 vp ja pitänyt tärkeänä, että Finnveran riskienhallinnasta ja riittävästä puskurirahastoista huolehditaan. Valiokunta uudistaa kantansa.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2022 vp

Ukrainan sota aiheuttaa tarpeen lisätä julkisia menoja Suomessa ja Euroopan unionissa. Akuutti humanitaarinen kriisi, puolustuksen voimavarojen parantaminen, nopea energiasiirtymä, hintojen nousun vaikutusten pehmentäminen ja Ukrainan jälleenrakennus tulevat asiantuntijoiden mukaan lisäämään tarvetta julkisten menojen lisäykselle. Finanssipolitiikasta ei kuitenkaan ole syytä tehdä ylimääräistä epävakauden lähdettä. Myös kriisioloissa tehdyt tarpeelliset menojen lisäykset tulevat maksettaviksi ja tehdyt panostukset ovat jostain muusta pois. Menonlisäykset tulee kyetä perustelemaan kriisin liittyvillä välttämättömillä syillä.

Samanaikaisesti hallituksen tulisi pystyä huolehtimaan julkisen talouden kestävydestä sekä kyetä parantamaan pitkän aikavälin talouskasvun edellytyksiä. Kasvun edellytysten turvaamiseksi tulee kiinnittää huomiota myös Suomen houkuttelevuuteen investointikohteena. Turvallisuuspoliittiset ratkaisut voivat myös osaltaan vaikuttaa tähän. Toistaiseksi Suomessa pörssikurssit tai valtiolainojen korot eivät kuitenkaan osoita maariskin kohoamista. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista katsoo, että turvallisuuspoliittisen kriisin jatkuminen voi kuitenkin nopeasti muuttaa tilannetta.

Hallituksen työllisyystoimet

Hallitus pyrkii saavuttamaan julkisen talouden kestävyyttä koskevat tavoitteensa ennen kaikkea työllisyyttä lisäämällä. Hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä osana velkasuhteen vakauttamistavoitetta. Keväällä 2021 päivitetyn hallituksen kestävyystiekartan mukaan työllisyystoimien julkista taloutta vahvistavat vaikutukset ovat arviolta 1—2 miljardia euroa. Tarkastusviraston raportissaan esittämän arvion mukaan päätettyjen työllisyystoimien vaikutus julkisen talouden tasapainoon jää kuitenkin parhaimmillaan noin 0,5 miljardiin euroon. Viraston mukaan työllisyystoimien vaikutus julkiseen talouteen on siten vaatimaton ja jää vain puoleen tavoitellusta.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät tarkastusviraston havaintoja tärkeinä. Asiantuntijat kiinnittävät kuitenkin huomiota siihen, että työllisyystoimenpiteiden vaikuttavuutta on vaikea arvioida ja erottaa toimenpiteiden vaikutuksia muusta talouskehityksestä. Ei voida sanoa, johtuuko työllisyyden lisäys hallituksen toimista vai yleisen talouskehityksen paranemisesta. Työllisyystoimenpiteet vaikuttavat käyttäytymiseen usein viiveellä. Näin ollen arvioiden tekeminen uudistusten vaikutuksista edellyttäisi luotettavia tutkimusasetelmia, joita ei aina ole mahdollista hyödyntää aikataulullisten tai lainsäädännöllisten esteiden vuoksi. Vaikutusten arvioinnin tapa ja toteutus tulisikin huomioida jo toimenpiteiden suunnittelussa. Toisaalta asiantuntijat kiinnittävät huomiota myös siihen, että työllisyysasteen kohentuessa työttömien joukkoon jää keskimäärin entistä vaikeammin työllistettäviä henkilöitä, jolloin työllistämistoimien henkilöissä mitatut vaikutukset pienenevät. Lisäksi on syytä olettaa, että työllisyysasteen kohottua työttömien joukkoon edelleen jäävät henkilöt päätyisivät työllistyessään keskimäärin matalamman tuottavuuden aloille, mikä myös pienentää heidän työllistämislänsä saavutettavaa julkisen talouden alijäämän supistumista. Julkisen talouden rahoitusasemalle asetettuja tavoitteita ei asiantuntijoiden mukaan pitäisikään ankkuroida yksinomaan työllisyystavoitteiden saavuttamiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kaikki työllisyystoimet eivät myöskään vahvista julkista taloutta vaan voivat aiheuttaa kustannuksia julkiselle taloudelle. On myös huomattava,

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2022 vp

että työllisyysasteen nostaminen on hallitusohjelmassa tärkeä ja kestävyystiekarttaa laajempi tavoite.

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistaminen

EU:ssa käsitellään parhaillaan yhteisten finanssipoliittisten sääntöjen mahdollista muuttamista. Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2020 tiedonannon talouden ohjausjärjestelmän uudelleenarvioimiseksi. Taustalla oli tarve korjata EU:n nykyisissä finanssipolitiikan säännöissä havaittuja ongelmia. Keskustelut sääntöjen uudistamisesta kuitenkin keskeytyivät koronapandemian vuoksi. Lokakuussa 2021 komissio käynnisti uudelleen keskustelun EU:n talouden ohjausjärjestelmästä. Keskustelun tavoitteena on muodostaa yhteisymmärrys etenemistavasta sääntöjen uudistamisessa hyvissä ajoin ennen vuotta 2023.

EU:n finanssipolitiikan sääntöjä ja erityisesti sääntöjen noudattamisen ulkoista valvontaa vahvistettiin Euroopan velkakriisin myötä vuodesta 2011 alkaen. Taustalla oli se, että vakaus- ja kasvusopimuksen velka- ja alijäämä sääntöjä ei yleisesti noudatettu, mikä johti mittaviin ongelmiin Euroopan julkisissa talouksissa. Uudistetun talouden ohjausjärjestelmän ongelmaksi on kuitenkin muodostunut sen monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys. Sääntöihin liittyy monimutkaisia tulkintasäännöksiä sekä erilaisia joustolausekkeita. Säännösten noudattamisen arvioinnissa merkittävässä roolissa ovatkin Euroopan komission käytäntösäännöt sekä harkinnanvara. Lisäksi läpinäkymättömyyttä aiheuttaa julkiselle taloudelle rakenteellisen jäämän avulla asetettu keskipitkän aikavälin tavoite.

Rakenteellisen jäämän laskentaan liittyy paljon epävarmuustekijöitä. Rakenteellinen jäämä mitataan julkisen talouden tulojen ja menojen erotusta, kun tuloista ja menoista on poistettu suhdannevaihteluiden ja kertaluonteisten sekä tilapäisten toimien vaikutukset. Suhdannevaihteluiden huomioiminen edellyttää arviota tuotantokuilusta ja siten potentiaalisesta tuotannosta. Potentiaalisen tuotannon arvio kuvaa bruttokansantuotteen tasoa tilanteessa, jossa talous ei ole nousu- eikä laskusuhdanteessa. Potentiaalista tuotantoa ei voi havaita, joten se täytyy arvioida. Tuotantokuilu on havaitun bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon ero. Positiivinen tuotantokuilu kuvaa noususuhdannetta ja negatiivinen tuotantokuilu laskusuhdannetta. On myös huomattava, että ei ole yhtä oikeaa tapaa laskea potentiaalista tuotantoa vaan se voidaan arvioida useilla eri menetelmillä. Lisäksi eri menetelmillä tehdyt arviot usein poikkeavat toisistaan.

Valtiovarainministeriössä potentiaalisen tuotannon tasoa ja kehittymistä arvioidaan EU:n jäsenmaiden ja komission yhdessä kehittämällä tuotantofunktiomenetelmällä. Tämä on perusteltua, sillä komissio tekee arvionsa EU:n finanssipoliittisen säännösten noudattamisesta mainittuun menetelmään perustuen. Komission menetelmän puutteeksi on osoittautunut se, että arviot potentiaalisesta tuotannosta tarkentuvat jälkikäteen (mm. Kuusi, 2017; Huovari ym., 2017). Näin ollen myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioiden taustalla oleva talouden tilannekuva eli tuotantokuiluarvio muuttuu usein merkittävästi jälkikäteen. Tämä heikentää näiden arvioiden luotettavuutta talous- ja finanssipolitiikan suunnittelun perustana.

Sääntöjen monimutkaisuus ja tulkinnanvara ovat myös osaltaan johtaneet niiden heikkoon noudattamiseen. Euroopan velkakriisin jälkeen vahvistetut säännöt ja niiden valvonta eivät siten ole estäneet jäsenmaiden ylivelkaantumista. Monet maat rikkoivat vakaus- ja kasvusopimuksen mu-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2022 vp

kaisia julkisen velan ja alijäämän raja-arvoja jo ennen koronakriisiä. Ohjausjärjestelmän uudistamiseen liittyvässä keskustelussa onkin erityisesti nostettu esiin velkakestävyyden varmistaminen ja kestävä kasvun edistäminen. Ongelmana pidetään myös sitä, että EU:n talouden ohjausjärjestelmä ei ole riittävästi kannustanut julkisiin investointeihin. Vihreän siirtymän onnistuminen ja nopeuttaminen on tärkeää Euroopan pitkän aikavälin kasvun turvaamiseksi. Tämän vuoksi valiokunnan mielestä on tarpeellista, että myös talouden ohjausjärjestelmä mahdollistaa vihreän siirtymän edellyttämät julkiset investoinnit.

Asiantuntijoiden mukaan EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kirjaimen noudattamisen sijasta olisi tärkeä kiinnittää huomiota sääntöjen hengen noudattamiseen. Sääntöjä tulee yksinkertaistaa, ja erityisesti jäsenmaiden kansallista sitoutumista sääntöjen noudattamiseen tulee vahvistaa. Valiokunta on jo aikaisemmin mietinnöissään ja lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota EU:n finanssipoliittisten sääntöjen monimutkaisuuteen ja läpinäkymättömyyteen (TrVM 3/2017 vp, TrVM 2/2018 vp, TrVL 6/2018 vp, TrVM 9/2018 vp). Valiokunta on pitänyt tärkeänä sääntöjen yksinkertaistamista ja läpinäkyvyyden lisäämistä. Valiokunta on myös katsonut, että EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kehittämisessä tulee huomioida se, että uudistettu sääntökehikko ei johda suhdanteita voimistavaan finanssipolitiikkaan. Tästä näkökulmasta on välttämätöntä, että säännöt mahdollistavat automaattisten vakauttajien toiminnan sekä kasvua tukevat investoinnit, jotta finanssipolitiikkaa ei jouduttaisi tarpeettomasti kiristämään heikon kasvun oloissa (TrVL 6/2018 vp). Valiokunta on myös todennut, että valiokunnan mielestä on Suomen etu, että vakaata finanssipolitiikkaa edistäviä sääntöjä noudatetaan EU:n jäsenmaissa, jotta taloutta vaivaava epävarmuus saadaan poistumaan (TrVM 3/2017 vp). Tästä näkökulmasta on tärkeää, että sääntöjä uudistetaan tavalla, joka vahvistaa kansallista sitoutumista jäsenmaissa. Valiokunta toistaa näkemyksensä, että EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tulee tukea suhdanteita tasoittavaa ja kestävä kasvua vahvistavaa finanssipolitiikkaa.

EU:n finanssipoliittisessa sääntelyssä otettiin keväällä käyttöön 2020 yleinen poikkeuslauseke, joka on voimassa vuoden 2022 loppuun. Poikkeuslausekkeen mukaisesti julkisen talouden rakenteellisen jäämän avulla määritellystä keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä uralta voidaan väliaikaisesti poiketa. Oletus oli, että poikkeuslausekkeesta voidaan luopua vuoden 2023 alusta komission talven 2022 talousennusteen perusteella. Ukrainan kriisin aiheuttaman taloudellisen epävarmuuden vuoksi palaaminen EU-sääntöihin todennäköisesti viivästyy. Poikkeuslausekkeen soveltamisen lopettamisajankohtaa arvioidaan uudelleen komission kevään talousennusteen pohjalta toukokuun puolivälissä. Tilanne EU:n yhteisten sääntöjen uudistamisen osalta on myös edelleen auki.

Tarkastusviraston kehittämä suhdanneindikaattori

Kuten tässä mietinnössä on edellä kuvattu, EU:n finanssipoliittisessa säännöstössä käytetyn komission tuotantofunktiomenetelmän ongelmana on se, että talouden tilannekuva eli tuotantokuiluarvio muuttuu usein merkittävästi jälkikäteen. Tämä johtuu aineistojen päivittämisestä, kun lisää havaintoja saadaan ajan kuluessa. Näin ollen arvio tuotantokuilusta muuttuu, kun sitä laskeaan eri ajankohtina. Tämän vuoksi se on ongelmallinen talous- ja finanssipolitiikan arvioinnin ja suunnittelun perustana. Tarkastusviraston raportissa arvioidaan suhdannetilannetta viraston kehittämällä vaihtoehtoisella tavalla. Suhdannetilanteen mittaamiseen käytetään yksittäisistä suhdanneindikaattoreista koottua yhdistelmäindikaattoria. Viraston mukaan yhdistelmäindikaatto-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2022 vp

rin vähäinen tarkentuminen jälkikäteen tekee siitä hyvän vaihtoehdon komission menetelmään perustuvalla tuotantokuiluarviolle.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät vaihtoehtoisten menetelmien kehittämistä ja arvioiden esittämistä kannatettavana, mutta kritisoivat sitä, että tarkastusviraston käyttämää menetelmää ei ole vertaisarvioitu eikä julkistettu. Tarkastusviraston yhdistelmäindikaattoria tai sen sisältämien muuttujien valinnan kriteerejä ei esitellä viraston raportissa yksityiskohtaisesti, ja raportissa viitataan lähteinä julkaisemattomiin käsikirjoituksiin. Näin ollen tarkastusviraston arvio suhdannetilanteesta perustuu kriteereihin, joihin ei vielä ole voitu kohdistaa tavanomaista tiedeyhteisön kriittistä keskustelua, jota esimerkiksi EU:n talouden ohjauksjärjestelmän mukaiseen rakenteellisen alijäämän indikaattoriin on kohdistettu. Asiantuntijoiden mukaan olisi suotavaa, että vaihtoehtoisin indikaattoreihin liittyvät yksityiskohtaiset määritelmät ja valintojen perusteet julkistettaisiin mahdollisimman nopeasti.

Tarkastusviraston suhdanneindikaattorin perusteella laskettu arvio vuosien 2021 ja 2022 suhdannetilanteesta poikkeaa merkittävästi valtiovarainministeriön käyttämästä Euroopan komission menetelmällä tehdystä arviosta. Tarkastusviraston suhdanneindikaattorin mukaan suhdannehuippu oli ohitettu jo vuonna 2021, kun taas valtiovarainministeriön arvion mukaan tuotantokuilu oli edelleen negatiivinen eli talous ei vielä ollut potentiaalisella tasollaan. Suomen Pankin arvion mukaan talous puolestaan on saavuttanut potentiaalisen tasonsa, mutta suhdannehuippu on vielä edessä ja talous on vasta siirtymässä korkeasuhdanteeseen. Vuoden 2021 osalta finanssipolitiikka siis näyttyy tuotantokuilulla arvioituna suhdanteita tasaavalta eli huonossa suhdannetilanteessa politiikka on ollut elvyttävää. Vastaavasti tarkastusviraston vaihtoehtoisen suhdanneindikaattorin mukaan sama politiikka näyttyy vahvasti suhdanteita voimistavana eli on elvytetty hyvässä suhdannetilanteessa. Koska tarkastusviraston indikaattoria ei ole julkaistu, niin sen antamaa yllättävää tulosta verrattuna yhteisen menetelmän antamaan tulokseen ei ole mahdollista läpivalaista. Mainituilla kahdella eri menetelmällä päädytään paitsi hyvin erilaisiin johtopäätöksiin suhdannetilanteesta niin myös eri johtopäätöksiin finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta. Tarkastusviraston suhdanneindikaattorin perusteella laskettu suhdannekorjaus toisaalta reagoi suhdannekäänteisiin nopeammin kuin jäsenmaiden ja komission yhteinen suhdannekorjausmenetelmä. Tämä korostaa tarvetta arvioida suhdannetilannetta monipuolisesti, toisiaan täydentävillä menetelmillä.

Valiokunta pitää hyvänä ja tarpeellisena, että tarkastusvirasto pyrkii kehittämään analyysityökaluja lakisääteisen finanssipolitiikan valvontatehtävänsä tueksi. Valiokunta pitää myös viraston kehittämää visuaalista esittämistapaa hyvänä asiana. Valiokunnan mielestä viraston kehittämien analyysityökalujen tieteellinen vertaisarviointi ja laskelmien julkistaminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää tarkastusviraston finanssipolitiikan valvontatehtävän läpinäkyvyyden turvaamiseksi ja avoimen julkisen keskustelun mahdollistamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 22/2021 vp johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2022 vp

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 23.3.2022

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
varajäsen Arja Juvonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen