

Finanssipolitiikan valvonta ja tarkastus

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

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitusta kertomusluonnoksesta lausunnot seuraavilta tahoilta:

- Valtiovarainministeriö (VM) 23.11.2022
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) 23.11.2022
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 23.11.2022

Lausuntojen määräaika oli 23.11.2022. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja valtioneuvoston kanslia ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa kertomusluonnokseen.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä kertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen kertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon lausunnoissa annetun palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien huomioita

VM pitää raporttia laajana ja hyödyllisenä koontina vaalikauden tapahtumista liittyen julkiseen talouteen ja suhdannetilanteeseen. VM katsoo raportin kuvaavan hyvin finanssipoliittisten tavoitteiden asettamista ja muuttumista vaalikauden aikana. VM pitää hyvänä VTV:n suositusta siitä, että hallituksen tulisi päätöksenteossaan hyödyntää mahdollisimman kattavia kartoituksia julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista.

VM on samaa mieltä useista raportin huomioista kehysjärjestelmään liittyen. VM muun muassa näkee VTV:n tavoin, että kehysjärjestelmän tulee jatkossakin olla keskeinen käytännön työkalu hallituksen finanssipoliittisessa päätöksenteossa. VM tuo lisäksi esiin tarpeen selkiyttää kehysjärjestelmää joiltakin osin. VM tuo esiin joitakin korjaustarpeita raporttiluonnokseen tekstiin.

VM:n esiin nostamia tarkennuksia on viety lopulliseen raporttiin.

EU:n finanssipolitiikan ohjaukseen liittyen VM esittää huomiot koskien Suomen komissiolle antamaa lisäselvitystä vuonna 2019 sekä komission suositusta keväällä 2022.

Ehdotukset on huomioitu raportin viimeistelyssä.

Raporttiluonnoksen arvioihin VM:n ennusteiden realistisuudesta VM toteaa, että BKT:n ja muiden huol-
totase-erien ennusteissa ei aikataulujen takia ole voitu hyödyntää tilastotietoa kulu-
van vuoden 2. vuo-
sineljänneksen kehityksestä. Tästä johtuen VM:n syyskuun ennusteen vertaileminen muihin syyskuussa
(tai jopa lokakuussa) julkaistuihin ennusteisiin ei välttämättä anna vertailukelpoista kuvaa VM:n ennus-
teen realistisuudesta.

*Huomio on hyödyllinen, mutta realistisuuden arvioissa on käytetty nimenomaan ennus-
teajankohdan huomioivia menetelmiä. Lopulliseen raporttiin ei ole tehty tältä osin muu-
toksia.*

VM pitää hyvänä, että suhdannetilanteen tarkasteluun on kehitetty eri mittareita, kuten VTV:n suhdan-
netilan lämpökartta, ja että suhdannetilannetta arvioidaan monipuolisesti. VM huomauttaa, että VTV:n
indikaattorin arvio suhdanteesta perustuu uusiin lokakuun 2022 lopun tietoihin, kun taas arvio perus-
jäämästä ja tuotantokuilusta perustuu loppukesän arvioon taloustilanteesta, ja tämä voi vaikuttaa ra-
portissa esiin tuotuihin eroihin suhdannekorjatuissa perusjäämässä. VTV:n johtopäätökseen finanssipoli-
tiikan väljyydestä 2021-2022 VM toteaa, että väljyyteen voi osaltaan vaikuttaa se, että päätösperäisen
finanssipolitiikan ajoittaminen on vaikeaa. Lisäksi päätettyjen hankkeiden aloittaminen voi olla esimer-
kiksi investointien suhteen hidasta, jolloin suhdannetilanne on ehtinyt jo muuttua niiden alkaessa.

Huomiot ovat relevantteja. Lopulliseen raporttiin ei ole tehty muutoksia näiltä osin.

Liittyen inhimillisen pääoman eli koulutetun työikäisen väestön kehitysnäkymiin, VM esittää huomioita
koskien metodologiaa, oletuksia ja käytettyä aineistoa. VM huomauttaa, että koulutusmenojen kasvu
yli nykyisen heikentäisi julkista taloutta suoraan, mutta niistä saatava kansantaloutta kasvattava hyöty
ei välttämättä korvaa lisäpanostusta. VM tuo esiin, että koska julkisen tuotoksen mittaaminen ja arvot-
taminen on mm. markkinahinnan puuttumisen johdosta jossakin määrin haastavaa, on usein ratkaisuksi
esitetty kustannuspainojen käyttöä eri tuotosten yhteen laskemisessa. VM toteaa tähän lähestymistä-
paan liittyvän joitakin puutteita: esimerkiksi, tällä mittaustavalla tuotoksen määrä (tai laatu) paranee
aina, kun kustannukset reaalisesti kasvavat ja vastaavasti vähenee, jos kustannukset alenevat. VM:n
mukaan VTV:n analyysi hyötyisi mainittujen rajoitteiden paremmasta tunnistamisesta ja rajoitteiden
vaikutusten pohdinnasta.

*Inhimillisen pääoman mittaamisen metodologian esittelyä on laajennettu lopullisessa
raportissa. Raporttiin on lisätty osuus, joka kuvaa, miten raportin tarkastelu pohjautuu
koulutuksen avulla hankitun inhimillisen pääoman käsittelyyn kansantalouden tilinpi-
dossa. Inhimillisen pääoman ja makrotalouden tason talouskasvun yksiselitteisen yhtey-
den todentaminen reaali maailman aineistoilla on osoittautunut huomattavan vaike-
aksi. Yhteyttä on tutkittu tyypillisesti koulutukseen osallistumisasteilla ja työikäisen vä-
estön keskimääräisillä koulutusvuosilla. Sen sijaan, muut makromuuttujat, BKT, kiinteä
pääoma, työpanos mitataan systemaattisessa kansantalouden tilinpidon järjestel-
mässä (SNA 2008). Kokkinen (2012) on osoittanut Suomen pitkän ajan talouskasvun ja
koulutuksen avulla hankitun inhimillisen pääoman yhteyden, kun koulutuksen avulla
hankittu inhimillinen pääoma on mitattu kiinteän pääoman kanssa verrannollisesti kan-
santalouden tilinpidossa. Tällöin työn tuottavuus (BKT/L) kyetään selittämään mallin si-
säisillä muuttujilla eli työpanokseen suhteutetuilla kiinteällä (K/L) ja inhimillisellä pää-
omalla (H/L). Talouskasvun ennustamisessa on hyvä käyttää mallia, joka selittää aikai-
semman havaitun talouskasvun mallin sisäisillä muuttujilla*

*Raporttiin lisätyssä osuudessa on tuotu erityisesti esiin lähtökohtana se, että tuotoksen
arvo kansantalouden tilinpidon järjestelmässä määräytyy sen mukaan, mitä kansanta-
loudessa tuotoksen tuottamisesta on maksettu. Kiinteä pääoma sisältää myös kustan-
nusten kautta arvotettuja merkittäviä eriä. Julkisyhteisöjen tuottamien teiden, rautatei-
den ja vesiväylien lisäksi on syytä huomata yritysten omaan loppukäyttöön rätätälöimät
markkinattomat investointituotteet (kuten omaan käyttöön tuotetut tietojärjestelmät,*

tietokoneet sekä tutkimus- ja kehittäminen). Taloutta ennustavat tahot, ml. VM, käyttävät näin mitattua kiinteää pääomaa ennusteissaan tilinpidon määritelmien mukaisesti, eikä VM:kään ole kritisoinut tämän mittaustavan käyttöä. Kansantalouden tilinpidon kansainvälisen standardin (SNA 2008) mukaan volyyymiin kuuluu myös laatu (tai laatuominaisuuksien lisääntyminen), riippumatta siitä myydäänkö tuote markkinoilla vai ei. Kukin tuotos tuotetaan työpanoksen, kiinteän pääoman panoksen ja välituotepanoksen avulla. Kunkin erän volyymin muutoksiin kuuluvat laadun muutokset.

Lisäksi raporttiin on lisätty pohdintaa haasteista, joita liittyy erilaisiin tapoihin vaikuttaa tulevaisuuden koulutetun työikäisen väestön määriin. Edelleen, jos koulutuspalveluihin (tai muihin palveluihin) lisätään resursseja, on syytä seurata erikseen koulutuspalvelujen (muiden palvelujen) tuottamisen tuottavuutta, kustannustehokkuutta ja resurssien allokoimista sellaisille koulutusaloille, että työn tuottavuus kansantalouden tasolla paranee. Hidastuvan talouskasvun aikana julkisen talouden resurssit niukentuvat. Kaikki innovaatiot myös koulutuspalvelujen tuottavuuden kasvattamisessa, ilman että laatu heikkenee, lisäävät koulutuspalvelujen vaikuttavuutta. Samalla on syytä pyrkiä myös jatkuvaan laadun parantamiseen.

Liittyen julkisen talouden kestävyyskäsittelyyn raporttiluonnoksessa, VM kiinnittää huomiota siihen, että komission kestävyysarvioissa on työeläkelaitosten käsittelyyn liittyviä epävarmuuksia. Lisäksi VM tuo esiin, että velkojen ja ehdollisten vastuiden yhteistarkasteluissa tulee huomioida erät, jotka on luettu osaksi sekä julkista velkaa että takauksia. Lisäksi VM taustoittaa kestävyystiekartan laadinnan vaihteita.

Huomiot ovat hyödyllisiä. Velkojen ja takausten yhteistarkasteluja koskien lopulliseen raporttiin on tehty lisäys.

Liittyen hyvinvointialueiden lainanottovaltuuden käsittelyyn raporttiluonnoksessa VM toteaa, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan lainanottovaltuus määräytyy ensisijaisesti hyvinvointialueen omaan lainanhoitokykyyn perustuen ja toissijaisesti julkisen talouden suunnitelman reunaehdoilla. Lisäksi VM kuvaa, miten lainanottovaltuutta koskeva sääntely kokonaisuutena rajoittaa hyvinvointialueiden investointimahdollisuuksia

VM:n huomiot ovat osuvia. Raportissa on kuitenkin käsitelty asiaa nimenomaan julkisen talouden kokonaisohjauksen näkökulmasta. Lopulliseen raporttiin on lisätty maininta lainanottoa koskevan sääntelyn vaikutuksesta kokonaisuutena.

STM ehdottaa käsitelueteloa sisällyttämistä raporttiin, muun muassa tekstin saavutettavuuden parantamiseksi.

Ehdotus on perusteltu ja huomio saavutettavuudesta on osuva. Ehdotuksen toteuttaminen ei tämän raportin viimeistelyssä kuitenkaan ollut mahdollista.

STM kiinnittää huomiota luonnoksessa käytettyyn ilmaisuun koskien koronaan liittyvien tukitoimien päättymistä.

Tekstiä on tältä osin tarkennettu lopulliseen raporttiin.

STM ei yhdy luonnoksen luonnehdintaan hyvinvointialueiden budjettirajoitteesta pehmeänä budjettirajoitteena. STM korostaa asiaan liittyvien instituutioiden merkitystä, ja tuo esiin hyvinvointialueiden arviointimenettelyn roolin.

On totta, että STM:n esiintuomilla seikoilla, mukaan lukien arviointimenettely, on hyvin suuri merkitys, ja on tärkeää, että ko. mekanismit toimisivat mahdollisimman hyvin. Luonnoksessa on kuitenkin käsitelty rahoituksen määrittämistä nimenomaan

rahoitusmallin mekaanisten/automaattisten piirteiden perusteella ja asiaan liittyvien riskien näkökulmasta, joten lopulliseen raporttiin ei ole tältä osin tehty muutoksia.

2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Ministeriöiden esittämiä teknisluonteisia huomioita on huomioitu kertomuksen viimeistelyssä.

Lisätietoja: johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, p. 050 598 6768