Valtiovarainvaliokunta ja tarkastusvaliokunta

Asia: VNS 1/2015 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019

Asiantuntijalausunto

Roope Uusitalo
Professori, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu
Puheenjohtaja, talouspolitiikan arviointineuvosto

Julkisen talouden suunnitelma kokoaa yhteen aiemmin hajallaan kehyspäätöksessä, vakausohjelmassa ja kuntatalousohjelmassa tai aiemmin peruspalveluohjelmassa olleet dokumentit. Samalla julkisen talouden suunnitelmasta on tullut laaja koko julkisen talouden tilaa koskeva päätösasiakirja. Keskityn tässä esityksessä vain julkisen talouden suunnitelman finanssipoliittisia tavoitteita koskevaan osaan. Julkisen talouden suunnitelmasta löytyy tällaisia numeerisia tavoitteita suuri määrä.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on että ” Velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taitetaan vaalikauden loppuun mennessä, eikä lisävelkaa oteta enää vuoden 2021 jälkeen. Lisäksi todetaan että ”Kokonaisveroaste ei nouse.”

Vakaus- ja kasvusopimuksessa Suomi on sitoutunut pitämään julkisen velan alle 60 prosentissa BKT:sta ja julkisen sektorin alijäämän alle 3 prosentissa BKT:sta.

FIPO-laissa[1] Suomi on sitoutunut asettamaan itselleen rakenteellista alijäämää koskevan tavoitteen koko julkisen sektorin alijäämälle ja tämän kanssa yhteensopivat numeeriset tavoitteet eri alasektoreille (valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot). Julkisen talouden suunnitelmassa tämä rakenteellisen alijäämän tavoite pidetään ennallaan ½ prosentissa BKT:sta. Julkisen talouden suunnitelmassa säädetään nyt ensimmäistä kertaa alasektoreita koskevista tavoitteista, jotka ovat.

— valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen.

— kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa BKT:seen.

— työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa BKT:seen.

— muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa BKT:seen

[1] Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012)

Sopivatko tavoitteet yhteen

Julkisen talouden suunnitelma pitää siis sisällään useita numeerisia finanssipoliittisia tavoitteita. Ongelmana on että nämä tavoitteet eivät välttämättä ole keskenään yhteensopivia.

Selvin esimerkki tästä on julkisen sektorin alasektorien tavoitteet ja koko julkista sektoria yhteenlaskettuna koskeva tavoite. Summaamalla yhteen alasektoreiden tavoitteet (-½ + -½ + 1 = 0), päädytään koko julkista sektoria koskevaan tasapainotavoitteeseen. Koko julkisen sektorin keskipitkän aikavälin alijäämätavoite on kuitenkin ½ prosenttia BKT:stä eikä 0 prosenttia BKT:stä. Hallitus perustelee tätä toteamalla, että FIPO-lain mukaan alasektorikohtaiset tavoitteet pitää asettaa niin, että ne johtavat koko julkisen sektorin tavoitteen saavuttamiseen *tai tätä parempaan rahoitusasemaan*. Asettamalla kireämmät alasektorikohtaiset tavoitteet hallitus pyrkii tekemään valtiosopimuksen mukaisen julkisen sektorin tasapainotavoitteen tarpeettomaksi tai kuten valtiovarainministeriön ennen vaaleja julkistetussa virkamiesraportissa todetaan pitämään EU sääntöjen minimin mukaista alijäämätavoitetta ”finanssipolitiikan perälautana”.

Sekä koko julkista sektoria että sen alasektoria koskevat tavoitteet ovat kuitenkin EU-sopimusten minimiehtojen täyttämisen jälkeen hallituksen vapaasti valittavissa. Olettaen että hallitus ottaa alasektorikohtaiset tavoitteet yhtä vakavasti kuin koko julkista sektoria koskevan tavoitteen, loogista olisi että nämä tavoitteet olisivat yhteensopivia siten että koko julkisen sektorin tavoite saataisiin summaamalla yhteen alasektorien tavoitteet. Hallituksella voi olla hyvä perusteita päättää EU minimitasoa kireämmistä finanssipoliittisista tavoitteista, mutta nämä tavoitteet pitäisi viedä yhteismitallisella tavalla kaikkiin finanssipolitiikan numeerisiin tavoitteisiin.

Toinen ilmeinen ongelma on että vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen alijäämätavoite koskee rakenteellista alijäämää, josta suhdanteiden vaikutus on poistettu. Julkisen talouden suunnitelman alasektorikohtaiset tavoitteet ja hallitusohjelmassa mainittu velka/BKT-suhdetta koskeva tavoite taas ovat suhdannekorjaamattomia. Nämä tavoitteet ovat yhteensopivia vain, jos suhdannetilanne on neutraali eli ns. tuotantokuilu on nolla. Tuotantokuilun laskennassa käytettyjen teknisten oletusten vuoksi tuotantokuilu umpeutuukin vuoteen 2019 mennessä, minkä vuoksi suhdannekorjaus ei silloin enää alijäämämittareihin vaikuta. Alijäämätavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien finanssipoliittisten toimenpiteiden mitoituksen kannalta ei siis ole merkitystä sillä, käytetäänkö suhdannekorjattuja vai suhdannekorjaamattomia vuoden 2019 oletetun neutraalin suhdannetilanteen mukaisia tavoitteita. Sen sijaan tavoitteiden toteutumisen seurannan kannalta ero on oleellinen. Vuoden 2019 suhdannetilanteeseen liittyy luonnollisesti huomattavaa epävarmuutta.

EU:n finanssipoliittiset säännöt on sidottu suhdannekorjattuun alijäämään, jotta vältettäisiin suhdanteita kärjistävää finanssipolitiikkaa. Suhdannekorjatun jäämän käyttö finanssipolitiikan ankkurina ei ole ongelmatonta, koska suhdannekorjattu jäämä pitää arvioida tavalla, johon liittyy paljon epävarmuutta. Tästä huolimatta on vaikea ymmärtää, miksi hallitus sitoo finanssipoliittiset tavoitteet suhdannekorjaamattomiin alijäämiin perustelematta sitä julkisen talouden suunnitelmassa.

Ovatko tavoitteet sopivia

Vielä periaatteellisempi kysymys on millä perusteella julkisen talouden suunnitelmassa esitettyihin tavoitteisiin on päädytty. Keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteet ovat vain välitavoite. Varsinainen tavoite on turvata julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä. Hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu

julkisen talouden kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien n. 10 Mrd (5% BKT:sta) säästöjen ja rakenteellisia uudistuksia koskevien päätösten tekemiseen hallituskauden aikana. Osa näistä toimenpiteistä sekä vuonna 2017 toteutettava eläkeuudistus on jo mukana tämä syksynä päivitetyssä kestävyysvajelaskelmassa, jonka mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on noin 3,5% BKT:sta.

Kestävyysvaje mittaa rakenteellisen alijäämän ja pitkän aikavälin kestävyyden turvaavan rahoitusaseman eroa. Valtiovarainministeriön kevään 2015 laskelmien mukaan kestävyyden turvaava ylijäämä oli 2,1% BKT:sta. Selvästikään siis sen paremmin keskipitkän aikavälin rakenteellisen alijäämätavoitteen kuin hallituksen oman rahoitusasematavoitteen saavuttaminen ei tuottaisi pitkän aikavälin tasapainoa julkisen sektorin rahoitusasemaan, vaan tarvitaan joko finanssipolitiikan kiristämistä, rakenteellisia julkisen sektorin rahoitusasemaa parantavia uudistuksia (esim SOTE) tai talouskasvun vauhdittumista kestävyysvajelaskelmissa käytettyjä ennusteita nopeammaksi.

Keskipitkän aikavälin tavoitteet voidaan ainakin periaatteessa johtaa pitkän aikavälin tavoitteista niin että ne ovat sopusoinnussa keskenään, Julkisen talouden suunnitelman olisi aiheellista esittää, minkälaista alijäämäuraa hallitus tavoittelee pitkän aikavälin kestävyyden saavuttamiseksi.

EU laskelmissa tällainen linkki on olemassa. Keskipitkän aikavälin tavoite on periaatteessa asetettu niin että se ennustetun talouskasvun toteutuessa johtaa velka/BKT - suhteen konvergoitumiseen 60 prosenttiin. Tässä laskelmassa otetaan huomioon myös ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvupaine ja pyritään kattamaan osa tulevasta menojen kasvusta ”etupainotteisesti” valitsemalla riittävän kireä alijäämätavoite.

EU tasolla ei ole koskaan laskettu maakohtaisia alijäämätavoitteita niin että ne olisivat sopusoinnussa pitkän aikavälin kestävyystavoitteen kanssa. Pääasiallinen syy tähän on se, että ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi varautua kasvaviin eläke- ja terveydenhuoltomenoihin esimerkiksi nykyistä verotusta kiristämällä. Komission näkemyksen mukaan pitkän aikavälin menopaineita pitää pikemminkin hillitä eläke- ja terveydenhuoltomenojen kasvua hillitsevillä rakenteellisilla uudistuksilla. Kansallisella tasolla tällaisen pitkän aikavälin kestävyysvajetavoitteen kanssa sopusoinnussa oleva keskipitkän aikavälin alijäämätavoitteen asettaminen olisi silti täysin mahdollista. Tällöin voitaisiin ottaa huomioon suunnitellut terveydenhuoltojärjestelmää ja eläkejärjestelmää koskevat uudistukset ja mitoittaa alijäämätavoite niin että se nämä reformit huomioon ottaen olisi sopusoinnussa pitkän aikavälin kestävyystavoitteen kanssa.

Suomea koskeva erityisongelma julkisen sektorin alijäämätavoitteen asettamisessa liittyy eläkejärjestelmään. Pääasiassa työeläkerahastojen ansiosta sosiaaliturvasektori on pitkään ollut ylijäämäinen kun muilla julkisen talouden sektoreilla on suuria alijäämiä. Koska vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen velka/BKT-osuutta koskeva rajoite koskee bruttovelkaa, ei työeläkerahastojen nettovarallisuutta vähennetä koko julkisen sektorin bruttovelasta. Samalla tämä tarkoittaa, että vaikka Suomi täyttäisi pysyvästi koko julkista sektoria koskevan alijäämätavoitteen, bruttovelka voi kasvaa koko ajan.

Talouspolitiikan arviointineuvosto suositti kevään 2015 raportissaan että hallitus asettaisi erilliset rakenteellista alijäämää koskevat tavoitteet kaikille julkisen sektorin lohkoille. Lisäksi suositimme että nämä tavoitteet mitoitettaisiin niin että ne olisivat sopusoinnussa pitkän aikavälin kestävyystavoitteiden (ja velkarajojen) kanssa.

Reunahuomautus

Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus ilmoittaa, että Suomi hakee rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden käyttöä v. 2016. Näillä vakaus- ja kasvuohjelman tarjoamilla joustomahdollisuuksilla pyritään ottamaan huomioon menot, jotka johtavat tilapäiseen poikkeamaan keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteista silloin kun näiden avulla voidaan vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Komission ohjeen mukaan tällaisilla poikkeuksilla tarkoitetaan merkittäviä reformeja, erityisesti esimerkiksi eläkejärjestelmän uudistuksia. Hallitus vetoaa tällaiseen poikkeukseen, koska syksyllä 2014 sovittu eläkeuudistus parantaa kahden riippumattoman arvion mukaan julkisen sektorin kestävyyttä.

Suomen hakemus rakenneuudistuslauseketta koskien ei kuitenkaan välttämättä mene läpi. Eläkeuudistus on merkittävä ja sillä on todennettavissa olevia vaikutuksia julkisen sektorin pitkän aikavälin kestävyyteen. Eläkeuudistus ei kuitenkaan aiheuta lyhyellä aikavälillä sellaista julkisten menojen kasvua, että voitaisiin tulkita keskipitkän aikavälin tavoitteen rikkoutumisen johtuvan eläkeuudistuksen aiheuttamasta alijäämän kasvusta

Neuvoston asetuksen tätä koskeva kohta kuuluu

”Erityistä huomiota kiinnitetään eläkeuudistuksiin, joilla otetaan käyttöön pakollisen täysin rahastoivan pilarin sisältävä monipilarinen järjestelmä. Näitä uudistuksia toteuttavien jäsenvaltioiden sallitaan poiketa niiden julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavalta sopeuttamisuralta tai itse keskipitkän aikavälin tavoitteesta siten, että poikkeama vastaa uudistuksen suoraa lisävaikutusta julkistalouden rahoitusasemaan, edellyttäen että säilytetään asianmukainen varmuusmarginaali suhteessa alijäämän viitearvoon”. (Asetus julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta, 466/97)

Ja Komission tiedonannossa tästä todetaan, että

”Vakaus- ja kasvusopimuksen nykyisten sääntöjen mukaan suuria rakenneuudistuksia täytäntöönpanevat jäsenvaltiot voivat väliaikaisesti poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteestaan tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta. Tämän ansiosta ne voivat kattaa sellaisten rakenneuudistusten täytäntöönpanosta aiheutuvat lyhyen aikavälin kustannukset, joilla on pitkän aikavälin myönteisiä talousarviovaikutuksia, mukaan lukien potentiaalisen kestävän kasvun lisääntyminen” (Komission tiedonanto: Vakaus ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston mahdollisimman tehokas hyödyntäminen 13.1.2015)