Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 14.4.2016

Viite: VNS xx/2016 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020

VNS xx/2016 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa koskien valtioneuvoston 14.4.2016 antamaa julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) vuosille 2017–2020. Seuraavassa on koottu keskeisimpiä havaintoja.

Julkisen talouden suunnitelma toimii sekä Suomen vakausohjelmana että budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) mukaisena keskipitkän aikavälin suunnitelmana. Budjettikehysdirektiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ns. finanssipoliittisella lailla (869/2012), jonka noudattamista valvoo valtiontalouden tarkastusvirasto. Saman lain nojalla on annettu myös valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Julkisen talouden monivuotisilla kehyksillä pyritään edesauttamaan vakaan ja ennakoitavan finanssipolitiikan harjoittamista. Vakausohjelmalla pyritään edesauttamaan finanssipolitiikan hoitoa hyvällä ja kestävällä tavalla.

Tarkastusviraston lausunto

Nyt annettu JTS on tarkistus 28.9.2015 annettuun hallituskauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan se sisältää edellytetyt tiedot. JTS sisältää perusteellisen sektorikohtaisen katsauksen julkisen talouden näkymiin päivitetyn valtion menokehyksen ja valtiovarainministeriön viimeisimmän kokonaistalouden ennusteen pohjalta.

Hallituksen finanssipoliittinen linja

Hallituksen talouspolitiikka tähtää julkisen talouden velkaantumisen taittamiseen ja kestävyysvajeen kattamiseen säästöin sekä kasvua tukevin ja julkista palvelutuotantoa tehostavin toimin. Hallituksen julkista taloutta vaalikauden aikana vahvistava sopeutuskokonaisuus vahvistaa julkista taloutta n. 4 mrd. eurolla vuoteen 2019 mennessä. Hallituksen JTS:n antamiseen mennessä tehdyt päätökset kattavat sopeutuskokonaisuuden vain osin.

Suunnitelmassa hallituksen julkisen talouden alasektoreiden rahoitusasematavoitteet asetetaan kansantalouden tilinpidon mukaisesti siten, että julkisen talouden tulot ja menot olisivat kokonaisuudessaan tasapainossa vuonna 2019. Valtionhallinnon sekä paikallishallinnon eli lähinnä kuntatalouden yh-

teen lasketun alijäämän (nettoluotonannon) tulisi suunnitelman mukaan olla -1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tämä suunnitelma ei näytä toteutuvan, sillä JTS:n sisältämien sektorikohtaisten arvioiden mukaan valtion alijäämä vuonna 2019 on -1,7 % ja paikallishallinnon alijäämä -0,7 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vuoden 2015 keväällä esitettyyn, edellisen hallituksen toimiin perustuvaan julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna nyt annetussa JTS:ssa julkisyhteisöjen rahoitusjäämä vuonna 2019 on 2,3 mrd. euroa parempi. Jotta hallituksen asettama tavoite julkisen talouden tasapainosta vuonna 2019 toteutuisi, tulisi julkisyhteisöjen rahoitusaseman kohentua merkittävästi.

Vakausohjelmassa hallitus pitää keskipitkän aikavälin tavoitteen rakenteelliselle alijäämälle (MTO) ennallaan -0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hallitus tavoittelee MTO:n saavuttamista 2019 mennessä. Tähän mennessä päätetyt toimet eivät riitä tavoitteen saavuttamiseen.

Tarkastusvirasto toteaa, että alijäämätavoitteiden saavuttaminen on osoittautunut hitaan kasvun aikakaudella hankalaksi. Saavuttaakseen julkisen talouden rahoitusasemalle asettamansa tavoitteet, hallituksen tulee panna toimeen suunnitellut sopeutustoimet. Julkisen talouden suunnitelmassa keskeisenä vielä toteutumattomana julkista taloutta vakauttavana toimena mainitaan kilpailukykysopimus. Arvioita tämän sopimuksen vaikutuksista talouskehitykseen ja julkiseen talouteen ei kuitenkaan esitetä.

Finanssipoliittisten tavoitteiden ja sääntöjen noudattaminen

Julkisen talouden suunnitelma sisältää myös komissiolle toimitettavan Suomen vakausohjelman. Vuosina 2014 ja 2015 Suomen rakenteellisen alijäämän tavoite oli asetettu -0,5 % prosenttiin suhteessa BKT:seen. Suomi ei saavuttanut tavoitetta vuonna 2014, joten vuonna 2015 EU:n finanssipolittiisten sääntöjen mukainen Suomelta edellytetty sopeutus sitä kohti oli 0,1 % suhteessa BKT:seen. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomi täyttää tämän edellytyksen. Myös ennaltaehkäisevän osan menosääntö täyttyy vuonna 2015.

Vuonna 2016 Suomelta edellytettävä rakenteellisen rahoitusaseman korjaantuminen on suuruudeltaan 0,5 % suhteessa BKT:seen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä kuitenkin heikkenee 0,1 % suhteessa BKT:seen. VM:n mukaan pakolaismenojen (0,2 % suhteessa BKT:seen) huomioiminen muuttaa poikkeaman säännöistä alle merkittävän poikkeaman rajan.

Suomi on vuonna 2015 ylittänyt finanssipoliittisten sääntöjen korjaavan osan mukaisen 60 % velkasäännön, mutta suhdannetilanteen huomioiva suhdannekorjattu velkasuhde oli yhä alle tämän rajan. Koska velkasuhde ei käänny kuluvana vuonna laskuun ja ennustettu suhdannetilanteen parantuminen nostaa suhdannekorjattua velkasuhdetta, on mahdollista että Suomi tulee rikkomaan korjaavan osan velkasääntöä vuonna 2016.

Tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen asettamien tavoitteiden täyttyminen vaatii määrätietoisia toimia, joilla pyritään velkasuhteen kasvun taittamiseen ja joilla MTO tavoite saavutetaan tavoitteiden mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää mm. Euroopan unionin finanssipoliittisten sääntöjen sekä kehyspäätösten noudattamiseen vuonna 2015 keskittyvän valvontaraportin toukokuun 17. päivä. Raportin laadinnan yhteydessä varmennetaan valtiovarainministeriön laskelmia ja arvioidaan julkisen talouden suunnitelman taustalla olevan talousennusteen realistisuutta.

Julkisen talouden suunnitelman taloudelliset lähtökohdat

Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta. Vuoden 2016 talousarvion laadinta perustui arvioon 1,3 prosentin talouskasvusta. Nyt valtiovarainministeriö ennustaa 0,9 prosentin BKT-kasvua kuluvalle

vuodelle. Muutos kasvuennusteessa ei ole kuitenkaan oleellisesti muuttanut kuvaa julkisen talouden tilasta.

Vuoden 2016 osalta julkisen talouden tila on syksyllä 2015 annettuun suunnitelmaan verrattuna hiukan kohentunut. Julkisyhteisöjen menot ovat kuluvana vuonna 58,2 % suhteessa bruttokansantuotteeseen ja julkisyhteisöjen alijäämän ennustetaan olevan 2,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen bruttovelan ennakoidaan vuonna 2016 olevan 65 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tarkastusvirasto huomioi, että ennakollinen tieto julkisyhteisöjen toteutuneesta alijäämästä vuonna 2015 (2,7 % suhteessa BKT:seen) osoittautui selvästi viimeisimpiä valtiovarainministeriön ennusteita pienemmäksi.

Vuosien 2017–2019 kasvuennusteita on tarkennettu prosenttiyksikön kymmenyksen verran hitaamman kasvun suuntaan. Muutos on perusteltu aiemmin arvioitua heikommilla kansainvälisen talouden kasvunäkymillä.

JTS:n liitteessä 4 esitetään vaihtoehtoiset kasvunäkymät, prosenttiyksikön nopeamman kasvun vaihtoehto ja prosenttiyksikön hitaamman kasvun vaihtoehto. Mikäli bruttokansantuotteen kasvu jää ennakoitua hitaammaksi, velkasuhteen taittaminen ja alijäämäsäännön noudattaminen vaativat voimakkaita lisäsopeutustoimia.

Julkisen talouden kestävyys

Kestävyysvajeen arvioidaan olevan hieman yli 3 % vuoden 2020 tasolla. Hallituksen talouspolitiikka tähtää kestävyysvajeen kattamiseen säästöin sekä kasvua tukevin ja julkista palvelutuotantoa tehostavin toimin. Hallituskauden aikana arvio kestävyysvajeesta on pienentynyt merkittävästi, sillä keväällä 2015 annetussa julkisen talouden suunnitelman teknisessä päivityksessä kestävyysvajeen arvioitiin olevan 4,6 % suhteessa BKT:seen. Kestävyysvajeen pienentymisen taustalla ovat julkisen talouden vakauttamiseksi tehdyt toimet.

Tarkastusvirasto toteaa, että kestävyysvajetarkastelut ovat herkkiä laskelmien taustaoletuksille, joten keskustelussa olisi syytä vertailla erilaisten kasvuskenaarioiden vaikutusta kestävyysvajeeseen ja edelleen sopeutustarpeeseen.

Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Julkisen talouden suunnitelmassa raportoidaan tiivistetysti valtion varoista sekä määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Valtion vastuut, velan ja eläkevastuiden ohella, muodostuvat lähinnä takauksista. Takausten nimellismäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Vuonna 2015 kasvoivat erityisesti Finnveran antamat takaukset. JTS:ssa ei viedä takauksiin liittyvien riskien tarkastelua takauskannan kehityksen tarkastelua pidemmälle. Riskien realisoitumisen todetaan kuitenkin olevan kohtuullisen pientä normaalin suhdannevaihtelun aikana, mutta kansantaloudelle voi syntyä merkittäviä ongelmia useiden riskien realisoituessa poikkeavan huonon taloustilanteen aikana.

Tarkastusvirasto pitää arvokkaana, että valtion varallisuusasemaa, taloudellisia vastuita ja riskejä käsitellään kootusti ja avoimesti. Olisi tavoiteltavaa että vastuut esitettäisiin mahdollisimman kattavasti kaikkien julkisyhteisöjen osalta myös julkisen talouden suunnitelmassa.

Johtopäätökset

Tarkastusvirasto toteaa, että julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017–2020 on sisällöltään vaatimusten mukainen. Siinä kuvattu hallituksen finanssipoliittinen linja on yhtenevä finanssipoliittisten sääntöjen kanssa. Hallituksen toteuttamat toimet ovat vakauttaneet julkista taloutta, mutta hallituksen asettamien tavoitteiden toteutuminen vaatii vielä lisätoimia. Finanssipoliittisten sääntöjen mukainen taloudenpito edesauttaa julkisen talouden kestävyyttä ja finanssipolitiikan ennakoitavuutta.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen tietojen perusteella Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa vuonna 2015, mutta julkisyhteisöjen velkasuhde ylitti 60 prosentin viitearvon. JTS:n mukaan velkasuhteen kasvu jatkuu vuoteen 2018 saakka. **Tarkastusvirasto muistuttaa, että korkea velkasuhde kiristää vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia.**

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo finanssipoliittisen lain noudattamista. **Tarkastusvirasto antaa vuoteen 2015 keskittyvän valvontaraportin toukokuussa. Lisäksi tarkastusvirasto on tarkastanut taloussuunnittelun taustalla käytettävien ennusteiden luotettavuuden ja laadintaprosessin.** Tarkastuksen tulokset julkaistaan kesäkuussa.

Julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu vain ne talouspoliittiset toimet, jotka ovat riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja ovat jo käytännössä toimeenpantuja. Suunnitelma osoittaa, etteivät jo päätetyt toimet riitä hallituksen esittämien sektorikohtaisten alijäämätavoitteiden ja rakenteellista jäämää koskevan tavoitteen saavuttamiseen. **Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että em. tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty suunnitelmia, joiden vaikutuksia ei vielä voida arvioida.** Jo päätettyihin toimiin perustuvan arvion mukaan julkisen talouden velkasuhde taittuu laskuun suunnittelujakson lopussa, mutta julkiseen talouteen jää silti vielä tuntuva kestävyysvaje, ts. nykyisten palvelulupauksien toteuttaminen johtaa velkasuhteen nousuun suunnittelujakson jälkeen. Ilman lisätoimia Suomen talouteen jää merkittävä riski hallitsemattomasta velkaantumisesta pidemmällä aikavälillä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää arvokkaana sitä, että erityisesti valtion taloudellisia vastuita ja riskejä käsitellään kootusti ja avoimesti. Sen sijaan koko julkisen talouden tulo- ja menokehitykseen kohdistuvia riskejä on käsitelty julkisen talouden suunnitelmassa varsin suppeasti. Esitettyä ennustekuvaa heikomman talouskehityksen aiheuttamaa painetta julkisen talouden sopeutukselle olisi syytä käydä vielä tarkemmin läpi. **Lisäksi tarkastusvirasto toteaa, että valtioneuvosto ei esitä arviota asettamiensa finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tehtävien toimien vaikutuksista talouskehitykseen.**

Lisätietoja:

Seppo Orjasniemi, johtava ekonomisti, 09 432 5864, seppo.orjasniemi@vtv.fi