Tarkastusvaliokunta 21.4.2016

Lausunto liittyen valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta

Roope Uusitalo

puheenjohtaja, talouspolitiikan arviointineuvosto

Hallitus hyväksyi 14.4.2016 Julkisen talouden suunnitelman, jossa linjataan keskeiset finanssipoliittiset tavoitteet vuosille 2017 – 2020. Suunnitelman sisältö on oleellisilta osiltaan samanlainen syyskuussa 2015 julkistetun vuosia 2016 – 2019 koskevan suunnitelman kanssa.

Hallituksen julkisen talouden suunnitelma kattaa hallituksen keskeiset finanssipoliittiset linjaukset sekä valtiontalouden kuntatalouden että sosiaaliturvarahastojen osalta. Uusin julkisen talouden suunnitelma pitää sisällään myös katsauksen julkisen talouden takausvastuihin ja näihin liittyviin riskeihin. Talouspolitiikan arviointineuvosto pitää suunnitelmaa pääosin erinomaisena yhteenvetona julkisen talouden tilanteesta ja hallituksen talouspolitiikan linjasta. Talouspolitiikan arviointineuvosto on ottanut hallituksen talouspolitiikkaan kantaa tammikuussa julkaistussa raportissaan ja haluaa tässä yhteydessä kommentoida vain julkisen talouden suunnitelman finanssipoliittista tavoitteenasettelua koskeviin osiin. Tässä lausunnossa käsitellään tästä syystä vain finanssipoliittisten sääntöjen muodostamaa kokonaisuutta.

Talouspolitiikan arviointineuvosto moitti tammikuussa 2016 julkaistussa raportissaan hallituksen finanssipoliittisia tavoitteita keskenään huonosti yhteensopiviksi ja suhdannepoliittisesti ongelmallisiksi. Erityisesti huomautimme, että valtiota, kuntia ja sosiaaliturvarahastoja erikseen koskevat tavoitteet sopivat huonosti yhteen koko julkista sektoria koskevan tavoitteen kanssa ja että hallituksen ilman suhdannekorjausta asettamat tavoitteet voivat toteutuessaan johtaa suhdannevaihteluita kärjistävään finanssipolitiikkaan. Lisäksi kritisoimme pitkän ja keskipitkän aikavälin tavoitteiden huonoa yhteensopivuutta ja esitimme että keskipitkän aikavälin tavoitteet pitäisi johtaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyystavoitteista.

1. Finanssipoliittinen kehikko

Hallituksen finanssipoliittista linjaa ohjaavat sekä EU-tasolla tehdyt valtiosopimukset että hallituksen itse itselleen hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa asettamat finanssipoliittiset säännöt.

Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan jäsenmaiden julkinen bruttovelka saa olla korkeintaan 60 prosenttia BKT:sta ja julkisen sektorin alijäämä korkeintaan 3 prosenttia BKT:sta. Jäsenmaat ovat lisäksi sopineet asettavansa itselleen julkisen sektorin rakenteellista alijäämää koskevan tavoitteen, joka euro-maiden finanssipoliittisen sopimuksen mukaan saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia BKT:sta.

Nykyisen hallituksen ohjelmassa ja viimeksi huhtikuussa 2016 päivitetyssä julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan näiden Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten lisäksi kotimaisia finanssipoliittisia tavoitteita. Hallitusohjelman mukaan ”Hallituksen talousohjelman mukaan velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen lopetetaan vuonna 2021.” Lisäksi ohjelmassa todetaan että ”Hallitus sitoutuu koko 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjen ja rakenteellisten uudistusten koskevien päätösten tekemiseen hallituskauden aikana.”

Julkisen talouden suunnitelmassa finanssipoliittiset tavoitteet asetetaan erikseen valtiontaloudelle, kuntataloudelle ja sosiaaliturvarahastoille. Suunnitelman mukaan valtio- ja kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia BKT:sta ja työeläkerahastojen ylijäämä noin 1 prosentti BKT:sta.

2. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen logiikka

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen tavoitteena on taata, että jäsenmaat harjoittavat kurinalaista finanssipolitiikkaa. Velka ja alijäämärajat pyrkivät hillitsemään liiallista velkaantumista. Rakenteellista alijäämää koskevalla tavoitteella on keskeinen asema ja se on tarkoitettu finanssipolitiikan ohjenuoraksi.

EU:n finanssipoliittisia sääntöjä on monesti moitittu liian rajoittaviksi. Säännöt muodostavat kuitenkin loogisen kokonaisuuden ja mahdollistavat suhdannepoliittisesti järkevän finanssipolitiikan harjoittamisen erityisesti niin, että säännöt eivät pakota kiristämään finanssipolitiikkaa laskusuhdanteessa ja hillitsevät julkisten menojen kasvua noususuhdanteessa. Lisäksi säännöstö sisältää ohjeen siitä, miten finanssipolitiikkaa pitää asteittain sopeuttaa kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta silloin kun tätä tavoitetta ei ole saavutettu.

EU-sääntöjen mukaan kukin jäsenmaa asettaa itselleen rakenteellista (suhdannekorjattua) alijäämää koskevan tavoitteen, joka takaa että normaalin suhdannevaihtelun vallitessa myös nimellinen alijäämä pysyy alle 3 prosentissa BKT:sta. Periaatteessa tavoitteen pitäisi olla maakohtainen ja riippua suhdannevaihtelujen suuruudesta kussakin maassa ja budjettialijäämän sensitiivisyydestä suhdanteille kussakin maassa. Käytännössä kuitenkin finanssipoliittinen sopimus rajoittaa tavoitteenasettelua ja esimerkiksi Suomessa rakenteellisen alijäämän tavoite on finanssipoliittisen sopimuksen minimivaatimusten mukainen 0,5 prosenttia BKT:sta. Tätä löysempää tavoitetta ei finanssipoliittisen sopimuksen mukaan saa asettaa kuin maa, jonka julkinen velka on selvästi alle 60 prosenttia BKT:sta. Sen sijaan minimivaatimuksia kireämpiä tavoitteita jäsenmaat voivat asettaa, jos pitävät sitä esimerkiksi ikääntymisestä johtuvien menojen kasvuun varautumisen vuoksi tarpeellisena.

EU-sääntöjen mukainen keskipitkän aikavälin rakenteellista alijäämää koskeva tavoite on myös pyritty asettamaan niin, että se on sopusoinnussa pitkän aikavälin kestävyystavoitteen kanssa. Vakaus- ja kasvusopimuksen tulkintaa ohjaavan Vade Mecum of Stability and Growth Pactin mukaan keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan niin, että pitkän aikavälin talouskasvua ja ikääntymisestä johtuvaa menojen kasvua koskevien ennusteiden osuessa kohdalleen julkinen bruttovelka konvergoituu 60 prosenttiin BKT:sta. Tämän ohjeen mukaan pitkän aikavälin menojen kasvuun varaudutaan osittain etupainotteisesti kiristämällä finanssipolitiikkaa niin, että kolmasosa ikääntymisestä johtuvasta menojen kasvusta katetaan etukäteen finanssipolitiikkaa kiristämällä - ja kaksi kolmasosaa aikanaan rakenteellisilla uudistuksilla.

3. EU säännöt ja Suomi

EU säännöt on asetettu kaikille jäsenmaille samalla tavalla eivätkä ne parhaalla mahdollisella tavalla sovi yksittäisille jäsenmaille. Suomen kannalta ongelmallista on mm. se, että säännöt koskevat brutto- eikä nettovelkaa. Useimmissa jäsenmaissa tämä ei aiheuta erityisiä ongelmia, koska julkisen sektorin netto- ja bruttovelka ovat suhteellisen lähellä toisiaan. Sen sijaan Suomen julkisen sektorin nettovelka on lähinnä työeläkerahastojen koon vuoksi negatiivinen. Vuoden 2015 lopussa Suomen julkinen nettovelka oli noin -50% BKT:sta kun julkinen bruttovelka oli +63 prosenttia BKT:sta. Nettovelan lisäksi myös alijäämä on hyvin erilainen eri julkisen talouden sektoreilla. Suomessa työeläkesektori on ylijäämäinen mutta valtio- ja kuntasektori alijäämäisiä. Tästä seuraa että vaikka koko julkista sektoria koskeva alijäämätavoite täyttyisi,

bruttovelka voi kuntien ja valtion alijäämän vuoksi kasvaa edelleen, koska eläkevaroja ei voida käyttää valtion ja kuntien budjettitasapainon korjaamiseen.

EU kehikossa ikääntymisestä aiheutuvasta julkisten menojen kasvusta kaksi kolmasosaa on suunniteltu katettavan rakenteellisilla uudistuksilla. Toinen Suomea koskeva ongelma onkin, että rakenteellisista uudistuksista merkittävin - eläkeuudistus - on jo tehty.

Suomalaisessa eläkejärjestelmässä ei päätettyjen uudistusten jälkeen ole kestävyysvajetta vaan pieni kestävyysylijäämä. Eläkejärjestelmä on nykyisellään kestävällä pohjalla siinä mielessä että nykyisillä eläkemaksuilla ja rahastojen tuotolla voidaan maksaa nykyisten päätösten mukaiset eläkkeet kuluvan vuosisadan loppupuolelle asti. Eläkejärjestelmän uudistamista on siis vaikea perustella eläkejärjestelmän kestävyydellä. Sen sijaan eläkejärjestelmän uudistaminen voi tulla ajankohtaiseksi, jos eläkemaksuja halutaan laskea nykytasolta ja tällä tavalla 'tehdä tilaa' muun verotuksen kiristämiselle.

Rakenteellisista uudistuksista menojen kasvua tulevaisuudessa voisivat hillitä enää lähinnä sosiaali- ja terveysjärjestelmän uudistus ja työmarkkinoiden toimintaa parantavat työllisyysastetta kasvattavat uudistukset. EU-kehikko on tällaisia uudistuksia koskevien tavoitteiden asettamisen kannalta karkea, mutta kotimaisessa finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa tällaiset uudistukset voitaisiin ottaa paremmin huomioon.

4. Kotimaiset finanssipoliittiset säännöt

Mahdollisesti osittain edellä mainittujen ongelmien vuoksi EU finanssipoliittista kehikkoa ei juuri käytetä kotimaisten finanssipoliittisten tavoitteiden asettamiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan finanssipoliittisen sopimuksen mukainen rakenteellisen alijäämän tavoite, mutta sitä ei perustella muuten kuin sillä, että tavoite täyttää EU-sopimusten minimitason. Valtio- ja kuntataloudelle sekä työeläkerahastoille asetetaan erilliset tavoitteet, jotka ovat kireämpiä kuin koko julkista sektoria koskeva tavoite.

Kotimaisen ratkaisun erikoisuus on, että finanssipoliittiset tavoitteet on määritelty ottamatta huomioon suhdannetilannetta. Tavoitteet on asetettu vuodelle 2019 olettaen, että silloin ollaan normaalisuhdanteessa (tuotantokuilu on nolla). Tästä syystä esimerkiksi valtiontalouden sopeuttamistarvetta koskevissa laskelmissa päästään samaan tulokseen ilman suhdannekorjausta kuin suhdannekorjauksen kanssa. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa huomautamme kuitenkin, että tavoitteiden toteutumisen seuraamisen ja finanssipolitiikan läpinäkyvyyden kannalta olisi selkeämpää, että tavoitteet koskisivat vain hallituksen politiikan vaikutuksia, ei suhdannetilanteesta johtuvia julkisen talouden alijäämän muutoksia. Lisäksi suhdannekorjaamattomat finanssipoliittiset tavoitteet voivat johtaa suhdanteita kärjistävään finanssipolitiikkaan, jossa julkisia menoja leikataan laskusuhdanteessa ja menojen kasvua ei hillitä noususuhdanteessa. Toisaalta nykyisten ennusteiden mukaan hallitus ei saavuta sen paremmin suhdannekorjattuja kuin korjaamattomiakaan tavoitteita, jolloin ero näiden välillä ei ole yhtä oleellinen.

Tavallisin perustelu kotimaisille nimellisille alijäämätavoitteille on se, että rakenteellista alijäämää koskevat tavoitteet ovat vaikeasti selitettäviä ja alijäämätavoitteen seuraaminen vaatii arvioita mm. potentiaalisesta tuotannosta ja tuotantokuilun suuruudesta. Koska nämä arviot ovat epätarkkoja, voivat arvioit rakenteellisesta alijäämästä muuttua, vaikka finanssipolitiikka pidettäisiin ennallaan. Toisaalta Suomi joutuu suhdannekorjattua rakenteellista alijäämää seuraamaan EU-tason sopimusten mukaan jo muutenkin, joten sekä suhdannekorjattujen että suhdannekorjaamattomien finanssipoliittisten tavoitteiden seuraaminen samanaikaisesti on tuskin yksinkertaisempaa kuin pelkkien suhdannekorjattujen tavoitteiden seuraaminen.

Vakavampi ongelma kotimaisessa finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa on että linkki lyhyen aikavälin ja pitkän aikavälin tavoitteiden väliltä puuttuu kokonaan. Toimivassa finanssipoliittisessa kehikossa lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamisen voisi olettaa johtavan myös pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumiseen - muuten lyhyen aikavälin tavoitteiden perusteleminen on vaikeaa.

Hallitusohjelmassa hallitus on sitoutunut kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjen ja rakenteellisten uudistusten koskevien päätösten tekemiseen hallituskauden aikana. Näiden pitkän aikavälin tavoitteiden pitäisi periaatteessa näkyä myös keskipitkän aikavälin finanssipoliittisissa tavoitteissa. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa totesimme, että keskipitkän aikavälin rakenteellista alijäämää koskevat tavoitteet pitäisi johtaa pitkän aikavälin kestävyystavoitteista. Emme selvittäneet raportissa tarkemmin, miten tämä käytännössä tehtäisiin. Seuraavassa esitän yhden vaihtoehdon tämän toteuttamiseksi.

5. Miten kestävyysvajetavoitteista johdetaan keskipitkän aikavälin tavoitteet

Valtiovarainministeriössä kestävyysvajelaskelmia tehdään suurin piirtein samalla tavalla kuin kaikissa muissakin EU maissa. Laskelman keskeisin osa on arvio ikärakenteen muutoksen vaikutuksesta julkisten menojen kasvuun. Arvio tehdään erikseen valtion, kuntien ja työeläkerahastojen osalta. Laskelmassa tarvitaan myös oletuksia BKT:n kasvuvauhdista, inflaatiosta, julkisen velan korosta, eläkerahastojen tuotosta sekä lähtövuoden rakenteellisesta alijäämästä, velasta ja rahastojen koosta. Esimerkiksi eläkkeiden rahastointia koskevat säännöt on suomalaisissa laskelmissa otettu paremmin huomioon kuin EU-tason yhteisessä kehikossa, joten eläkerahastojen kasvu vastaa esimerkiksi eläketurvakeskuksen laskelmia.

Laskelman lopputulos on arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta eli siitä kuinka paljon finanssipolitiikkaa pitäisi kiristää, jotta julkisen sektorin tulot ja menot olisivat pitkällä aikavälillä tasapainossa, jos kiristys tehtäisiin heti, se olisi pysyvä ja kaikki muut julkisiin menoihin ja tuloihin vaikuttavat tekijät pidettäisiin jo tehtyjen päätösten mukaisina. Eläkeuudistuksen vaikutus julkisiin menoihin on jo mukana syksyllä 2015 tehdyssä laskelmassa. Laskelman mukaan julkisen talouden kestävyysvajeeksi arvioitiin 3,3 prosenttia BKT:sta. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman mukainen arvio on käytännössä sama (3,2%), joten viime syksyisiä laskelmia voidaan käyttää edelleen.

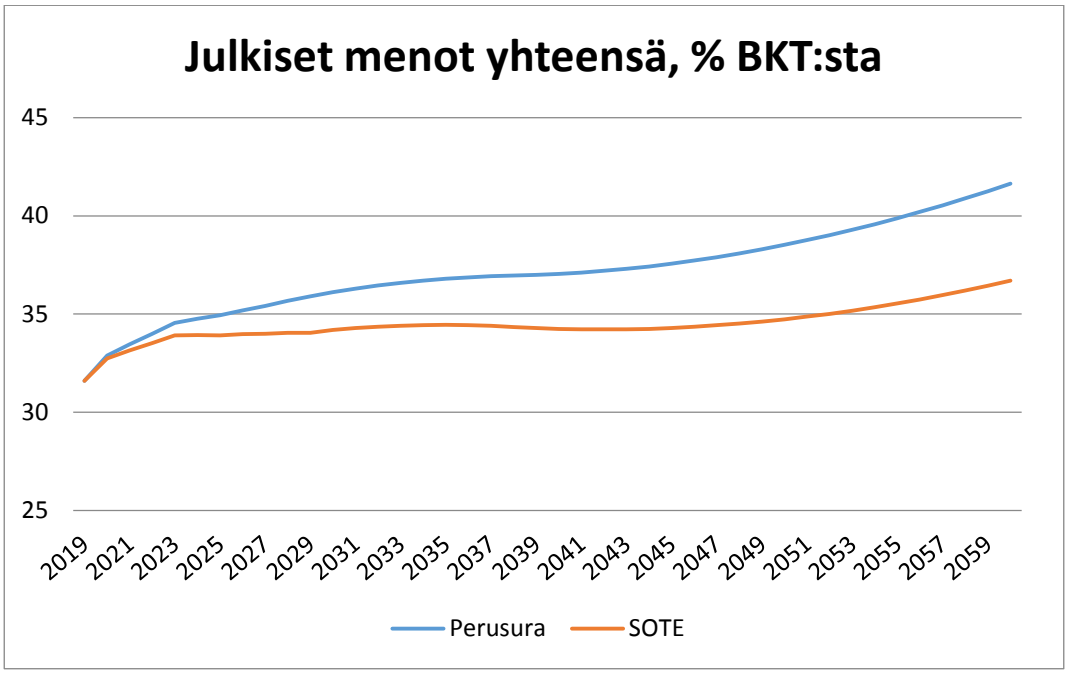
Kestävyysvajeen lisäksi valtiovarainministeriön laskelma tuottaa arvion ”kestävyyden turvaavasta ylijäämästä”. Käytännössä tämä riittävää ylijäämää koskeva arvio saadaan lisäämällä kestävyysvajetta koskeva arvio rakenteellista alijäämää koskevaan arvioon. Julkisen talouden suunnitelman mukaan rahoitusaseman pitäisi olla vuonna 2020 noin 2 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:een, jotta julkinen talous olisi kestävällä pohjalla.

Jos keskipitkän aikavälin tavoite halutaan asettaa tavalla, joka turvaa myös pitkän aikavälin kestävyyden, kestävyyden turvaava ylijäämä olisi luonteva valinta keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseksi tavoitteeksi. Arviot kestävyyden turvaavasta ylijäämästä ovat myös oleellisesti vakaampia kuin arviot julkisen talouden kestävyysvajeesta. Kestävyyden turvaava ylijäämä riippuu lähinnä odotettavissa olevasta julkisten menojen kasvusta. Kestävyysvajearvioihin vaikuttaa tämän lisäksi lähtötilanteen rakenteellinen alijäämä, jota koskevat arviot vaihtelevat vuodesta toiseen voimakkaasti, koska suhdannetilannetta ja sen vaikutusta alijäämään on vaikea arvioida reaaliaikaisesti ja koska rakenteellisia ja suhdanneluonteisia muutoksia on vaikea erottaa toisistaan.

Sellaisenaan ei kestävyyden turvaava ylijäämä kuitenkaan keskipitkän aikavälin finanssipoliittiseksi tavoitteeksi sovellu. Kestävyysvajetta, joka syntyy pitkän aikavälin menopaineista, ei ole syytä pyrkiä

kattamaan kokonaan lyhyen aikavälin budjettisopeutuksella vaan osa menopaineista pitänee kattaa myöhemmin toteutettavilla rakenteellisilla uudistuksilla. Eläkeuudistuksen vaikutuksia koskeva arvio on jo mukana kestävyysvajelaskelmissa ja yhtä helposti laskelmiin voidaan lisätä tavoitteiden mukainen vaikutus sosiaali- ja terveyssektorin uudistuksen vaikutuksista.

Alla olevaan kuvaan on piirretty kestävyysvajeen laskentataulukon aineiston avulla julkisten menojen kehitysskenaario kestävyysvajelaskelmien perusuran mukaisena. Tämän lisäksi kuvioon on laskettu julkisten menojen kehitys tilanteessa, jossa vuoteen 2030 mennessä onnistutaan asteittain säästämään vuotuisista julkisen sektorin maksamista sosiaali- ja terveysmenoista 3 miljardia euroa eli noin 1,5 prosenttia BKT:sta vastaava määrä. Tämä vaikuttaa laskelmassa julkisiin menoihin sekä suoraan että välillisesti velkaantumisen pienenemisen vuoksi alentuneiden korkomenojen vuoksi.



Jos kestävyysvajelaskelmiin tehdään yllä kuvatun mukainen onnistunut SOTE-uudistus (joka excelissä on toki oleellisesti helpompaa kuin käytännössä), pienenee julkisen sektorin kestävyysvaje 1,9 prosenttiin BKT:sta. Samalla kestävyyden turvaavaksi ylijäämäksi saadaan 0,5 prosenttia BKT:sta.

Näin laskettu kestävyyden turvaava ylijäämä kuvaa siis tasoa, jolla julkinen talous olisi kestävällä pohjalla pitkällä aikavälillä, jos SOTE-uudistus onnistutaan toteuttamaan tavoitteiden mukaisesti. Samalla se tarjoaa lähtökohdan sille mille tasolle julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet pitäisi asettaa, jos näillä tavoitteilla halutaan turvata julkisen talouden tasapaino pitkällä aikavälillä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että julkisessa taloudessa on noin 2 miljardia suurempi sopeuttamistarve kuin mitä nykyisen finanssipoliittisen tavoitteen perusteella näyttää, vaikka SOTE-uudistus onnistuisi täysin tavoitteiden mukaisesti.

SOTE-uudistus ja eläkeuudistus eivät ole ainoita mahdollisia rakenteellisia uudistuksia, joilla julkisen talouden rahoitusasemaa voidaan pyrkiä parantamaan. Kestävyysvajeen laskentakehikko tarjoaa muidenkin uudistusten vaikutuksia koskevien laskelmien kannalta hyödyllisen työkalun. Uudistusten kestävyysvajevaikutusten lisäksi voidaan laskea, miten suuri on jäljelle jäävä julkisen talouden sopeuttamistarve näiden uudistusten (onnistuneen toteutuksen) jälkeen. Samalla laskelmat tuottavat

arvion sille, miten paljon julkista taloutta pitää kestävyyden turvaamiseksi sopeuttaa keskipitkällä aikavälillä suunniteltujen rakenteellisten uudistusten lisäksi tai vaihtoehtoisesti, miten suuria rakenteellisia uudistuksia tarvitaan, mikäli keskipitkän aikavälin tavoitteita ei haluta oleellisesti kiristää.

Linkki pitkän aikavälin ja keskipitkän aikavälin tavoitteiden välille tekee keskipitkän aikavälin tavoitteista oleellisesti nykyistä helpommin perusteltavia. Talouspolitiikan arviointineuvoston kannan mukaan finanssipoliittista kehikkoa olisikin syytä kehittää siten, että lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet olisivat sopusoinnussa keskenään ja eri julkisen sektorin osia koskevat tavoitteet olisivat sopusoinnussa koko julkista sektoria koskeva tavoitteen kanssa. Tämä edellyttäisi, että keskipitkän aikavälin tavoitteet johdettaisiin pitkän aikavälin kestävyystavoitteista, julkisen sektorin eri osia koskevat tavoitteet olisivat sopusoinnussa koko julkista setkoria koskevien tavoitteiden kanssa ja että kaikki finanssipoliittiset tavoitteet asetettaisiin suhdannekorjattuina.

