Budjettivalvontapäällikkö
KTT Heidi Silvennoinen

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Viite: Suuren valiokunnan asiantuntijakuuleminen 11.5.2016, VNS 3/2016 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2020 ja E 28/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: EU-2020 strategia, kansallinen uudistusohjelma, kevät 2016

Arvio kansallisen ja eurooppalaisen talouspolitiikan ohjausjärjestelmien toiminnasta, keskinäissuhteista ja vaikuttavuudesta

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa ja asiantuntijana kuultavaksi valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017-2020 sekä valtioneuvoston selvityksestä EU-strategia 2020, kansallinen uudistusohjelma, kevät 2016. Valiokunnan pyynnössä aiheeksi on määritelty arvio kansallisen ja eurooppalaisen talouspolitiikan ohjausjärjestelmien toiminnasta, keskinäissuhteista ja vaikuttavuudesta. Tässä lausunnossa näihin kysymyksiin keskitytään valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisen finanssipolitiikan valvontatehtävän näkökulmasta.

Lausunnossa tarkastellaan ensin kansallista talouspolitiikan ohjausjärjestelmää ja tämän jälkeen tarkastellaan eurooppalaista ohjausjärjestelmää. Lopuksi arvioidaan kansallisen ja eurooppalaisen ohjausjärjestelmän keskinäissuhteita ja vaikuttavuutta.

Kansallinen ohjausjärjestelmä

Julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta on kansallisesti merkittävällä tavalla vahvistettu. Tämä on seurausta EU:n budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU kansallisesta implementoinnista, jonka myötä annettiin valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) helmikuussa 2014. Asetus edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta. Julkisen talouden suunnitelman tulee sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

Julkisen talouden suunnitelma on tärkeä osa kansallista talouspolitiikan ohjausjärjestelmää. Julkisen talouden suunnitelmamenettelyn vahvuus on siinä, että sen kautta julkista taloutta on tarkasteltava kokonaisuutena. Arvioitaessa kansallisen talouspolitiikan ohjausjärjestelmän toimivuutta on tärkeä kiinnittää huomiota siihen onko julkisen talouden suunnitelman avulla saavutettavissa julkisen talouden keskipitkän aikavälin vakauden ja pitkän aikavälin kestävyyden tavoitteet. Seuraavassa esitetään valtiontalouden tarkastusviraston huomioita tästä näkökulmasta.

Sektorikohtaiset rahoitustasapainotavoitteet tulee asettaa siten, että ne tukevat koko julkiselle taloudelle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamista. Julkisen talouden suunnitelman tulee sisältää myös toimet näiden tavoitteiden saavuttamiselle. Toteutumista seurataan vuosittain keväällä julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä. Tarkastusviraston arvion mukaan hallituksen sitoviksi ilmoittamat sektorikohtaiset tavoitteet ovat riittävät keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseksi. Toisaalta on tärkeä huomata, että keväällä 2016 päätetyt toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen. Erityisesti valtiontaloudelle ja paikallishallinnolle asetetuista rahoitusasematavoitteista ollaan jäämässä. Toteutuessaan ase-

tetut tavoitteet turvaisivat keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamisen sekä edesauttaisivat velkasuhteen kasvun taittamista.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontalouden kehyspäätöksen. Valtiontalouden kehykset ja niiden sisältämä menosääntö ovat keskeisin kansallisen finanssipolitiikan ohjausväline. Valtiontalouden kehysten yhteys numeerisiin finanssipolitiikan sääntöihin ei ole nykyisellään kovin selkeä. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä, jonka mukaan vuonna 2019 kehykseen kuuluvat menot ovat reaalisesti 1,2 miljardia euroa pienemmät kuin päättyneen vaalikauden teknisessä kehyksessä 2.4.2015. Tämä täsmentyi 1,3 miljardiin euroon vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa 28.9.2015. Asetettu menotaso ei riittävästi tue vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa valtiontaloudelle asetettua rahoitustasapainotavoitetta. Suuri osa tavoitellusta kehystason alentamisesta perustui indeksikorotusten jäädyttämiseen. Hintakehitys on ollut maltillisempaa kuin mitä hallitusohjelmaa laadittaessa ennakoitiin, joten kehykseen kuuluville menoille asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia. Valmius kehystason laskemiseen on siten tärkeää uskottavan finanssipolitiikan turvaamiseksi myös kuluvalla vaalikaudella.

Väestön ikääntymisen vuoksi julkisen talouden menopaineet kohdistuvat voimakkaasti kuntatalouteen. Rahoitustasapainotavoitteen lisäksi kuntatalouden menojen kasvua pyritään hillitsemään kuntataloudelle asetetun menorajoitteen avulla. Erityisesti menorajoitteella pyritään hillitsemään valtion toimista kunnille aiheutuvien menojen kasvua. Kevään julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntatalouden menorajoite vuoden 2019 tasolla on -770 miljoonaa euroa eli menorajoitetta on kiristetty 230 miljoonalla syksyllä 2015 asetetusta. Kuntatalouden toimintamenojen tulisi alentua menorajoitteen mukaisesti. Vaikutukset eivät kuitenkaan välttämättä toteudu kuntataloudessa suunnitellusti sillä kuntien itsemääräämisoikeudesta johtuen, ne eivät ole velvoitettuja toteuttamaan esimerkiksi ryhmäkokoihin liittyviä normien väljennyksiä.

Eurooppalainen ohjausjärjestelmä

Suomi on toistaiseksi noudattanut sekä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan että korjaavan osan sääntöjä vaikka riski rikkomisesta onkin olemassa lähivuosina. Ennaltaehkäisevä osa muodostuu kahdesta toisiaan täydentävästä pilarista. Nämä ovat rakenteellisen jäämän termein asetettu keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) ja menosääntö joka asettaa kasvurajoitteen julkisen talouden menojen reaalikasvulle. Suomi on noudattanut ennaltaehkäisevää osaa vaikka riski merkittävälle poikkeamalle on ollut olemassa. Vuoden 2014 osalta rakenteellisessa jäämässä havaittiin merkittävä poikkeama, mutta menosääntöä noudatettiin selkeällä marginaalilla. Näin ollen tarkastusvirasto teki arvion vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisesta kokonaisvaltaiseen harkintaan perustuen. Menosääntö huomioi paremmin suhdanteista johtuvien työttömyysturvamenojen kasvun, joten arviossa painotettiin menosääntöä rakenteellisen jäämän sijasta. Vuodelle 2015 oli ennakoivan tarkastelun perusteella niin ikään muodostusmassa merkittävä poikkeama, mutta tilastotietojen tarkentumisen myötä merkittävää poikkeamaa ei enää havaittu. Tässä on tärkeä huomata se, että tilanne oli kehittynyt heikompaan suuntaan ja myös vertailukohta oli heikentynyt. Näin ollen tarkastusvirasto totesi marraskuussa 2015 julkistetussa ennakoivassa tarkastelussa vuoden 2015 osalta, että vakaus ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattaminen ei turvaa julkisen talouden hoitoa kestävällä tavalla.

Ennaltaehkäisevän osan tulisi turvata riittävä marginaali vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan alijäämä- ja velkakriteereihin. Näin ei Suomen kohdalla kuitenkaan pitkittyneestä taantumasta johtuen ole sillä ennaltaehkäisevän osan noudattamisesta huolimatta korjaavan osan kriteerit ovat rikkoutumassa. Liiallisten alijäämien menettelyn käynnistyminen on mahdollista velkakriteerin osalta vuoden 2016 ensimmäisten tilastotietojen valmistuttua keväällä 2017.

Kansallisen ja eurooppalaisen ohjausjärjestelmien yhteensopivuus

Kansallisen ja eurooppalaisen ohjausjärjestelmien yhteensopivuutta tukee se, että eurooppalainen ohjausjärjestelmä kytkeytyy osaksi kansallista kehys- ja talousarviovalmistelua. Komission arvio vakausohjelmasta annetaan jo toukokuussa, jolloin suositusten huomioiminen kansallisessa valmistelussa on aikataulullisesti helpompaa. Maakohtaisten suositusten ongelmana on aikaisempina vuosina ollut se, että suositukset ovat tulleet verrattain myöhään suhteessa kansalliseen talousarviovalmisteluun. Talousarvion sekä komissiolle toimitettavan alustavan talousarviosuunnitelman tulee olla vakausohjelman ja maakohtaisten suositusten mukaisia. Nyt aikataulut ovat tässä suhteessa toimivampia ja suurimmat ongelmat liittyvät vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan sääntöjen monimutkaisuuteen ja tulkintaan. Samalla myös korjaavan osan puolella liiallisten alijäämien menettelyn soveltamiseen on syntynyt vastaavia tulkintaa korostavia piirteitä erinäisten poikkeussääntöjen myötä.

On myös huomattava, että Suomi on yhä kauempana asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteesta (MTO). Tämä johtuu siitä, että noudattamista arvioidaan vaaditun muutoksen avulla. Rakenteellisen jäämä taso poikkeaa asetetusta tavoitteesta huomattavasti vaikka rakenteellisen jäämän muutos edelliseen vuoteen verrattuna täyttää vaaditun jäämän kohenemisen. Koska keskipitkän aikavälin tavoitteesta (MTO) ollaan yhä kauempana, ei ennaltaehkäisevän osan noudattaminen myöskään tue julkisen talouden kestävyyttä tarkoitetulla tavalla. Euroopan komissio ei ole asettanut Suomelle aikarajaa siitä milloin keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) tulee saavuttaa. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus tavoittelee MTO saavuttamista viimeistään 2019. Tämä edellyttää lisätoimia nyt päätettyjen lisäksi, sillä meneillään olevat tärkeät rakenteelliset uudistukset eivät ehdi vaikuttaa siten, että asetetut kansalliset ja EU-tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

Vakausohjelmista käytävässä talouspoliittisessa keskustelussa korostuu EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kansallista finanssipolitiikkaa rajoittava näkökulma. On kuitenkin huomattava, että Suomen kohdalla paine julkisen talouden vakauttamiseen ja rakenteellisiin uudistuksiin ei tule ensisijaisesti EU sääntelystä. Suomessa ollaan väestön ikääntymisen aiheuttaman kestävyysvajeen ja talouden rakennemuutoksen seurauksena joka tapauksessa tilanteessa, jossa julkisen talouden menot uhkaavat pitkällä aikavälillä jäädä tuloja suuremmiksi. Välittömät sopeuttamistoimet eivät kuitenkaan yksinään ole riittäviä takaamaan julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Tarvitaan myös rakenteellisia uudistuksia.

Vakausohjelmat sekä Eurooppa 2020-strategia eivät ole toisaalta olleet kovin tehokkaita rakenteellisten uudistusten edistämisessä. Finanssipolitiikan sääntöihin perustuvan finanssipolitiikan ohjauksen haasteena on edelleen rakenteellisten uudistusten onnistuneen toteuttamisen yhdistäminen finanssipolitiikan tavoitteenasetteluun. Julkisen talouden kestävän hoidon kannalta merkityksellistä numeeristen sääntöjen rinnalla onkin toimiva kansallinen keskipitkän aikavälin budjetointikehikko jossa huomioidaan julkisen talouden kokonaisuus.

Suomen ongelmana on tällä hetkellä se, että jäädään sekä kansallisista että EU tavoitteista. Lähtökohtaisesti julkisen talouden suunnittelumenettely antaa kuitenkin aikaisempia parempia välineitä ohjata julkista taloutta kokonaisuutena ja ratkaista julkisen talouden ongelmia.