Jenni Jaakkola, ekonomisti, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 20.2.2017

K 18/2016 vp Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 29.11.2016 julkaistussa Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportissa (K 18/2016 vp) arvioinut hallituksen talouspolitiikkaa vaalikauden alkupuoliskolla. Valvonnalla toteutetaan finanssipoliittisessa laissa (869/2012) tarkastusvirastolle säädettyä riippumattoman finanssipoliittisen instituution tehtävää.

Raportissa tarkastusvirasto on arvioinut hallitusohjelmassa asetettujen finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista, kansallisen kehysmenettelyn noudattamista sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista. Lisäksi raportti sisältää arvion finanssipolitiikan mitoituksesta kuluvalla vaalikaudella. Arviot perustuvat pääosin valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteeseen ja alustavaan talousarviosuunnitelmaan.

Arvion perusteella hallitus ei ilman lisätoimia saavuta asettamiaan valtionhallintoa ja koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita. Arvion perusteella EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion molempiin pilareihin, rakenteelliseen jäämään ja menosääntöön, on muodostumassa merkittävä poikkeama vaalikaudella. Lopullinen arvio säännöstön noudattamisesta tehdään aina jälkikäteisarviona. Finanssipolitiikan mitoitus on ollut tarkastusviraston tekemien laskelmien perusteella oikean suuntainen talouden suhdannetilanteeseen nähden.

Hallitus on jäämässä julkisen talouden rahoitusasematavoitteestaan

Hallitusohjelman tavoitteisiin on kirjattu talouskasvun ja työllisyyden tukeminen sekä velkaantumisen taittaminen vaalikauden aikana ja julkisen talouden sopeuttaminen yhteensä 10 miljardilla eurolla. Julkisen talouden sopeuttaminen tehdään säästöjen, kasvua tukevien toimien ja rakenteellisten uudistusten avulla. Lisäksi hallitusohjelmaan on tehty kirjaus, jonka mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta vaalikaudella.

Hallitus on sitoutunut keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, jonka mukaan julkisyhteisöjen rakenteellinen, suhdannekorjattu rahoitusasema on vähintään -0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lisäksi hallitus on asettanut sitovat nimelliset rahoitusasematavoitteet julkisyhteisöjen alasektoreille kansantalouden tilinpidon käsittein. Tavoitteiden mukaisesti valtionhallinto ja paikallishallinto olisivat korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäisiä ja sosiaaliturvarahastojen ylijäämä olisi vähintään 1 prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen. Yhteenlaskettuna julkisyhteisöt olisivat siten tasapainossa. Sektorikohtaiset tavoitteet on asetettu niin, että niiden saavuttaminen varmistaisi keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen saavuttamisen ja kääntäisi velkasuhteen laskuun.

Vuonna 2016 julkisyhteisöjen rakenteellisen rahoitusaseman on tarkastusviraston laskelmien perusteella arvioitu olevan noin -1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Rakenteellinen rahoitusasema on siten noin 0,7 prosenttiyksikön päässä valtioneuvoston vahvistamasta keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Syksyllä 2016 tiedossa olleet hallituksen päättämät toimenpiteet eivät myöskään ole riittäviä julkiselle taloudelle asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi vaalikaudella.

Jotta hallituksen asettama tavoite saavutettaisiin, tulisi julkisyhteisöjen perusjäämän eli korkomenoista puhdistetun nimellisen rahoitusjäämän kääntyä ylijäämäiseksi vaalikauden aikana. Tämän toteutuminen vaatisi lisäsopeutustoimia.

Alasektoreista valtionhallinto jää selvästi tavoitteestaan. Ennusteen mukaan valtiontalouden alijäämän bkt-suhde supistuu kohti vaalikauden loppua, mutta jää 2 prosentin tuntumaan vuonna 2019. Paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen odotetaan pysyvän kutakuinkin tavoitteessaan.

Valtiovarainministeriö ennusti syksyllä julkisyhteisöjen yhteenlasketun nimellisen alijäämän olevan 2,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Alijäämä hieman kasvaa vuonna 2017 johtuen kilpailukykysopimukseen mukaisista veronalennuksista ja muista sopimuksen vaikutuksista valtion tuloihin. Syksyn ennusteen mukaan koko julkisyhteisöjen yhteenlaskettu alijäämä kuitenkin supistuu kohti vaalikauden loppua noin -1,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Alijäämän supistuminen edesauttaa velkasuhteen kasvun taittamiseen tähtäävän tavoitteen saavuttamista.

Valtiontalouden kehystä on noudatettu

VTV valvoo vuosittain valtiontalouden kehysmenettelyn noudattamista. Valtiontalouden kehykset määritellään vaalikaudelle vallitsevan hintatason mukaisina. Vuosittain kehyksiin tehdään hinta- ja rakennekorjauksia, mikä tekee kehysmenettelystä läpinäkymättömän ja vaikeuttaa sen sisältämän menosäännön noudattamisen arviointia. Hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2019 kehykseen kuuluvat menot ovat reaalisesti 1,2 miljardia euroa pienemmät kuin kevään 2015 teknisessä kehyksessä.

Koska valtiontalouden kehykset on asetettu tiukaksi, tulee huomiota kiinnittää siihen, ettei kehyksiä kierretä epätarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastusviraston arvion perusteella kehystä on noudatettu vaalikauden alkupuolella. Tarkastusvirasto antaa tulevan kevään raportissaan lopullisen arvion kehysten noudattamisesta vuonna 2016.

Riski EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen rikkomisesta

Suomi on toistaiseksi vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osassa, jonka nojalla Suomen tulee sopeuttaa rakenteellista rahoitusasemaa kohti keskipitkän aikavälin tavoitettaan. Ennalta ehkäisevän osan noudattamista arvioidaan kahden erillisen mutta toisiaan täydentävän pilarin, rakenteellisen jäämän ja menosäännön kautta.

Suomi on toistaiseksi noudattanut ennalta ehkäisevän osan kriteereitä kummankin pilarin osalta. Tarkastusvirasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että vaikka Suomi on saavuttanut komission asettaman rakenteellisen jäämän sopeuttamisvaatimuksen, ja on siten noudattanut ensimmäistä pilaria, on rakenteellisen jäämän taso noin 0,7 prosenttiyksikön päässä sille asetetusta tavoitteesta.

Talouden elpyessä tulee rakenteellisen jäämän vaadittu muutos kasvamaan. Ennusteen mukaan rakenteellisen jäämän taso ei kuitenkaan ole kohenemassa vaalikauden aikana. Tarkastusviraston arvion mukaan rakenteellisen jäämän pilariin on siten muodostumassa merkittävä poikkeama.

Suomi on toistaiseksi noudattanut ennalta ehkäisevän osan menosääntöä selvällä marginaalilla. Menosäännön mukainen potentiaalisen tuotannon kasvuun sidottu menojen kasvurajoite on kuitenkin kiristymässä Suomen osalta, mikä vaikeuttaa menosäännön noudattamista. Lisäksi vuodelle 2017 ajoit-

tuvat kilpailukykysopimuksen mukaiset verotulojen alennukset otetaan huomioon menosäännön noudattamisen arvioinnissa.

Tarkastusviraston arvion mukaan Suomella on riski merkittävästä poikkeamasta menosääntöön jo vuonna 2017, jonka taustalla on rajoitteen kiristyminen. Jotta Suomi noudattaisi menosääntöä, tulisi julkisten kokonaismenojen kasvuvauhdin hidastua merkittävästi. Myös päätösperäiset tuloja kasvattavat toimet huomioidaan menosäännön arvioinnissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan kumpaankin pilariin on muodostumassa merkittävä poikkeama tällä vaalikaudella. Tarkastusviraston arviossa ei ole mukana rakenteellisten uudistusten vaikutusta julkiseen talouteen eikä niiden vaikutusta talouskasvuun. Lopullinen arvio säännöstön noudattamisesta tehdään aina jälkikäteistarkasteluna.

Suomi on toistaiseksi noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan kriteereitä. Suomen julkisyhteisöjen alijäämä on alle sille määritellyn 3 prosentin rajan. Julkisyhteisöjen velkasuhde on kuitenkin ylittänyt sille asetetun 60 prosentin rajan. Komissio tekee arvion velkakriteerin noudattamisesta ottaen huomioon kaikki merkitykselliset tekijät. Jos komissio tulkitsee että säännöstöä on rikottu velkakriteerin osalta, voi se käynnistää liiallisten alijäämien menettelyn Suomen osalta.

Finanssipolitiikan mitoitus on oikeansuuntainen

Tarkastusvirasto on arvioinut finanssipolitiikan mitoitusta vaalikaudella kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Arvioiden mukaan finanssipolitiikka on melko neutraalia tai lievästi kiristävää, mikä on tarkastusviraston näkemyksen mukaan oikeansuuntaista ottaen huomioon talouden suhdannetilanteen kääntymisen vasta vaalikauden alkupuolella. Toisaalta tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että ilman lisäsopeutustoimenpiteitä hallitus jää tavoitteistaan julkisen talouden sopeuttamiseksi ja velkaantumisen kasvun taittamiseksi.

Tarkastusvirasto korostaa meneillään olevien rakenteellisten uudistusten merkitystä sekä talouskasvun turvaamisen että pidemmän aikavälin julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta. Vuoden 2017 alusta voimaan astuneella eläkeuudistuksella on tavoitteena julkisen talouden rahoitusaseman kohentaminen ja työvoiman tarjonnan lisääminen. Kilpailukykysopimuksella pyritään kilpailukyvyn, työllisyyden ja talouskasvun edellytysten parantamiseen, mikä osaltaan tukisi myös julkisen talouden kestävyyttä. Tarkastusvirasto kuitenkin huomauttaa, että kilpailukykysopimukseen liittyy lyhyellä aikavälillä julkista taloutta heikentäviä elementtejä.

Valmisteilla oleva sote- ja maakuntauudistus luo edellytyksiä merkittäviin kustannussäästöihin ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseen, mutta sen vaikutusmekanismeihin liittyy myös epävarmuutta.

Lisätietoja:

Jenni Jaakkola, ekonomisti, 09 432 5884, jenni.jaakkola@vtv.fi

Marko Männikkö, ylijohtaja, 09 432 5803, marko.mannikko@vtv.fi