Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

Muistio

28.2.2017

Julkinen

Suomen Pankin asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 18/2016 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti sekä Sosiaalimenojen kehitysarviot, Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2017.

1 Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti

Suomen finanssipolitiikan riippumattomana valvontaelimenä toimiva Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on laatinut finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden puoliväliraportin. VTV:n rooli finanssipolitiikan valvojana on tärkeä erityisesti eurooppalaisen yhteisen finanssipolitiikan sääntökehikon noudattamisen näkökulmasta mutta myös kotimaista keskustelua silmälläpitäen. Raportti ja sitä koskeva keskustelu tukevat vastuullisen finanssipolitiikan harjoittamista Suomessa. Luotettavat instituutiot ja vastuullinen finanssipolitiikka ovat maamme vahvuuksia, kun arvioidaan Suomen kilpailukykyä ja luottokelpoisuutta. Raportissa selvitetään varsin kattavasti hallituksen finanssipolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttaminen, vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen, sekä keskeiset toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi.

Finanssipolitiikan tavoitteet on asetettu hallitusohjelmassa. Hallitus tavoittelee julkisen talouden tasapainoa ja julkisen velan BKT-suhteen taittamista vaalikauden loppuun mennessä. Valtiontalouden rahoitusasemalle asetettua tavoitetta ei olla VTV:n mukaan saavuttamassa vaalikauden loppuun mennessä[1]. Myös Suomen Pankin kokonaistaloudelliseen ennusteeseen perustuvan arvion mukaan valtiotaloutta koskevan tavoitteen saavuttaminen näyttää epätodennäköiseltä, kun taas kuntataloudessa tavoitteiden saavuttaminen on mahdollista.

Hallitusohjelmassa on asetettu myös työeläkerahastoja koskeva ylijäämätavoite. VTV:n raportissa ei oteta kantaa tähän tavoitteeseen. Suomen Pankin arvion mukaan myös työeläkerahastoja koskevan tavoitteen saavuttaminen on epävarmaa. Työeläkerahastojen ylijäämä on viime vuosina antanut tilaa valtion ja kuntien alijäämän kasvattamiseen rikkomatta EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen rajoja. Väestön ikärakenteesta johtuva eläkemenojen nopea kasvu viime vuosina on kuitenkin johtanut työeläkerahastojen ylijäämän pienenemiseen.

[1] VTV perustaa arvionsa valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteeseen.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

28.2.2017

Julkinen

Eläkemenojen kasvu jatkuu myös tulevina vuosina nopeampana kuin talouskasvu, ja siten vaikeuttaa etenkin julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman korjaamista kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.

On ollut perusteltua, että hallitus on päättänyt toimista valtiontalouden kohentamiseksi. Hallituksen toimeenpanemat säästötoimet kumuloituvat 4 mrd. euron tasolle vaalikauden loppuun mennessä. Tästä tasosta on syytä pitää kiinni, ja etsiä tarvittaessa korvaavia säästöjä. Hallitus on lisäksi panostamassa 1,6 mrd. euroa kärkihankkeisiinsa. Kokonaisuudessaan tilapäinen menolisäys saattoi sopia hyvin tilanteeseen, jossa talous on vasta elpymässä kohti tasapainoa. Rahoituksen kohdentaminen esim. sellaisen infrastruktuurin kohentamiseen, jonka nähdään tukevan talouskasvua pidemmälläkin aikavälillä, on perusteltua. Sikäli kun menolisäykset kohdistuvat julkiseen kulutukseen, niiden tasoa voitaisiin harkita uudelleen, kun talous on kääntynyt jo kasvuun. Kärkihankepanostusten tilapäisestä luonteesta on erityisesti syytä pitää kiinni.

VTV arvioi, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan perusteella vaadittuun rakenteellisen rahoitusaseman kohentamiseen ei vuonna 2017 ylletä, vaan finanssipolitiikka kevenee. Suurin yksittäinen syy tähän on kilpailukykysopimukseen liitetyt vero- ja maksualennukset. Sopimuksen aiheuttamat kustannukset julkiselle taloudelle toteutuvat välittömästi ja varmasti mutta hyödyt viiveellä ja epävarmemmin. Julkisten alojen lomarahaleikkaukset ovat väliaikaisia, ja työllisyyskasvuun perustuva julkisen talouden vahvistuminen toteutuu hitaammin eikä sen koosta ole vielä varmuutta. Samoin on epävarmaa, kuinka ennaltaehkäisevän osion saavuttamista arvioitaessa sopimuksesta aiheutuvia kustannuksia tulkitaan. Siten hallituksella on hyvä olla valmius sopeuttaa valtiontaloutta tarvittaessa, mihin se sitoutuikin kirjeenvaihdossa komission kanssa syksyllä 2016.

Vaikka finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa on haasteita, VTV arvioi finanssipolitiikan mitoituksen olevan jokseenkin tasapainossa talouden suhdannekehitykseen nähden. Vuosien 2018–2019 finanssipolitiikka näyttää tämänhetkisten tietojen perusteella vain hieman kiristyvältä. Talouden käännyttyä kasvuun julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman korjaamiseen tulisi kiinnittää huomiota tulevina vuosina.

Julkisten menojen kasvun rajoittamiseksi sovellettu kehysmenettely toimi verrattain hyvin ennen finanssikriisiä. Tulojen kasvaessa tilapäisesti ennakoitua nopeammin kehysmenettely rajoitti menojen pysyvää kasvua.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

28.2.2017

Julkinen

Talouden ajauduttua taantumaan ja valtion tulojen jäädessä arvioitua pienemmiksi menokehysjärjestelmä on taas johtanut tuloihin nähden suurempaan menojen käyttöön kuin kehyksiä asetettaessa on arvioitu. Siten menotason sitominen BKT:n kehitykseen saattaisi tukea menojen mitoittamista paremmin julkisen talouden tilaan sopivaksi. Samaa ehdottaa Talouspolitiikan arviointineuvosto vuotta 2016 koskevassa raportissaan. VTV arvioi raportissaan, että kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja seurattavuutta heikentää kehysten määrittely kiintein hinnoin. Havainto on oikea. Kehysten asettaminen nimellismääräisenä olisi hyödyllistä tässä suhteessa eikä estäisi hinta- ja rakennekorjausten tekemistä.

VTV arvioi raportissaan myös kehysten ulkopuolisia menoja. Finanssisijoituksista VTV kehottaa arvioimaan, ovatko sijoitukset arvonsa säilyttäviä vai onko joukossa menoja, jotka tulisi luokitella valtion tuiksi tai säännöllisiksi menoiksi. Asiaan onkin syytä kiinnittää huomiota, koska etenkin EU:n finanssipoliittisten sääntöjen seuraaminen saattaa jossain määrin kannustaa siirtämään menoja finanssisijoitusten muotoon. VTV kiinnittää huomiota myös valtion taloudellisten vastuiden kasvuun. Suomen Pankki on esittänyt, että julkisen talouden suunnitelmassa myös vastuiden kehitystä pyrittäisiin arvioimaan eteenpäin. Talouskasvun ja rahoitusolojen normalisoituessa valtion roolia viennin rahoituksessa voitaneen vähentää.

Hallituksen tavoite taittaa velkasuhteen kasvu näyttää toteutuvan myös Suomen Pankin arvion mukaan vaalikauden lopussa tai heti sen jälkeen. Jos julkisen talouden rakenteellisessa tasapainottamisessa ei onnistuta, velkasuhde lähtee uudelleen kasvuun 2030-luvulla. Julkisen talouden kestävyysvaje on Suomen Pankin arvion mukaan noin 3 % suhteessa BKT:hen.

Hallitus on sitoutunut tekemään tarvittavat säästötoimet ja rakenteelliset uudistukset, joiden avulla kestävyysvaje katetaan. Sekä talous- ja työllisyyskasvuun liitetyt odotukset että rakenteellisten uudistusten vaikutukset ovat vielä epävarmalla pohjalla. Tämänhetkisten talousennusteiden perusteella tavoiteltuun 72 prosentin työllisyysasteeseen ei päästä vaalikauden aikana. Pidemmälle aikavälille tähdätyt rakenteellisten uudistusten kautta saavutettavat säästöt ovat myös vielä epävarmoja.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

28.2.2017

Julkinen

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen kautta saavutettavien säästöjen arvioidaan kertyvän uudistuksen ensimmäisten kymmenen vuoden aikana. Vaikka uudistus tarjoaa edellytykset säästöjen aikaansaamiseksi, niiden toteutuminen on epävarmaa. Lisäksi uudistukseen liittyvät siirtymävaiheen kustannukset tulisi arvioida huolellisesti. VTV:n raportissa korostetaan aiheellisesti näiden muutoskustannusten arviointiin liittyviä haasteita, ja esitetään realististen vaihtoehtoislaskelmien tuottamista.

2 Sosiaalimenojen kehitysarviot, Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2017

VTV on selvittänyt sosiaalimenojen kehitysarvioiden laskentaa. Koska sosiaalimenot ovat keskeinen osa julkisen talouden kokonaisuutta, arvio menojen tulevasta kehityksestä on merkittävä osa julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyyden arviointia.

Raportissa todetaan, että SOME-mallin käyttö ollut vähäistä ministeriöiden ulkopuolella. Lisäksi todetaan, että tuotettujen laskelmien ja skenaarioiden tuloksia ei ole julkaistu. Mallin käytön laajentaminen tai ainakin erilaisten laskelmien julkaiseminen voisikin tuottaa lisäarvoa myös muille tahoille Suomen Pankki mukaan lukien. Toisaalta erilaisten kestävyysvajearvioiden robustisuuden selvittämiseksi voi olla arvoa myös sillä, että kestävyysarvioita tekevät eri tahot perustavat laskelmansa eri lähtökohdista tehtyyn analyysiin.

Rakenteellisten uudistusten vaikutuksia tulisi analysoida huolellisesti sekä etu- että jälkikäteen. VTV:n selvityksessä todetaan, ettei SOME-malli sovellu sellaisenaan suurten rakenteellisten uudistusten tarkasteluun. Silti selvityksessä nähdään tarpeellisena seurata sote-uudistuksen säästötavoitteen saavuttamista siten, että se pystyttäisiin erottamaan taustamuuttujissa tapahtuvasta muutoksesta. Mallin kehittäminen tähän suuntaan olisi hyödyllistä.

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta