VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto **VM/408/00.00.05/2017**

23.2.2017

Eduskunnan Tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraporttiin sekä sosiaalimenojen kehitysarvioita koskevaan VTV:n selvitykseen (1/2017)

Valtiontalouden tarkastusviraston Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraportti

Vaalikauden puolivälistä on muodostunut tarkastuspiste, jossa sekä julkisen että makrotalouden tilaan ja haasteisiin, asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseksi tehtyjen toimien riittävyyteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportti antaa tärkeän panoksen tähän vaalikauden puolivälissä käytävään talouspoliittiseen keskusteluun.

Valtiovarainministeriö pitää VTV:n tavoin hyvänä, että talouspolitiikan pitkän aikavälin vaikutukset ja rakenteellisten tekijöiden Suomen kansantaloudelle aiheuttamat haasteet huomioidaan osana finanssipolitiikan suunnittelua.

Valtiovarainministeriö pitää myös tarkastusviraston tavoin tärkeänä sitä, että julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen. Valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain katsauksen valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksessa arvioidaan käytettävissä olevan tietopohjan puitteissa myös mm. paikallishallinnon vastuita ja niihin liittyviä riskejä. On hyvä, että myös valtiontalouden tarkastusvirasto on raportissaan kiinnittänyt huomiota valtion takauskannan kasvuun.

Valtiovarainministeriö jakaa tarkastusviraston näkemyksen siitä, että finanssipolitiikan suunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös heikomman suhdannekehityksen mahdollisuus. Valtiovarainministeriö pyrkii tuomaan ennusteeseen liittyviä riskejä esiin ennusteraporteissaan. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään myös herkkyystarkastelu julkisen talouden suunnitelman pohjana olevasta ennusteesta.

Valtiovarainministeriön mukaan on hyvä, että raportissa korostetaan verojärjestelmän tarkastelua kokonaisuutena ja veropolitiikan seurantaa tästä näkökulmasta. Olisi erittäin toivottavaa, että verotutkimusta tehtäisiin Suomessa tästä lähtökohdasta systemaattisesti ja objektiivisesti.

Valtiovarainministeriö yhtyy valtiontalouden tarkastusviraston arvion siitä, että Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkakriteereitä sekä ennaltaehkäisevän osan määräyksiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto kuitenkin toteaa raportissa, että vaikka Suomi on toistaiseksi ollut säännöstön ennaltaehkäisevässä osassa, Suomi on rikkomassa sekä ennaltaeh-

käisevän että korjaavan osan määräyksiä tällä vaalikaudella. Valtiovarainministeriö korostaa, että vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arviointiin liittyy lukuisia huomioon otettavia seikkoja, minkä vuoksi arviota on pelkkien alijäämä- ja velkalukujen perusteella mahdotonta varmasti ennakoida.

Valtiovarainministeriön yhtyy kuitenkin VTV:n arvioon, jonka mukaan on olemassa riski, että ennaltaehkäisevän osan vaatimuksiin on syntymässä merkittävä poikkeama vuonna 2017.

Suomi on vuoden 2017 alustavassa talousarviosuunnitelmassa lokakuussa 2016 hakenut ns. joustavuuslausekkeiden eli rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden käyttöä vuonna 2017. Joustolausekkeiden mukaan rakenteelliset uudistukset voidaan tietyin ehdoin ottaa huomioon arvioitaessa lähestymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Huomioitaviksi rakenneuudistuksiksi esitettiin kilpailukykysopimusta ja vuoden alusta voimaan astunutta eläkeuudistusta. Uudistuksilla on keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä talouden kasvumahdollisuuksia tukeva vaikutus. Eläkeuudistus myös pienentää eläkemenojen kasvua tulevaisuudessa ja siten julkisen talouden kestävyysvajetta. Uudistusten vaikutuksia on kuvattu tarkemmin vuoden 2017 alustavassa talousarviosuunnitelmassa[1].

Valtiovarainministeriö ei yhdy VTV:n arvioon siitä, ettei kilpailukykysopimus kaikilta osin täytä rakenneuudistuslausekkeen mukaisia vaatimuksia rakenteelliselle uudistukselle. Valtiovarainministeriö perustelee arviotaan seuraavasti:

- Sopimus on Suomelle annettujen maakohtaisten suositusten mukainen: Neuvoston antamien vuoden 2016 maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulee toteuttaa vuosina 2016 ja 2017 toimia, joilla se varmistaa työmarkkinaosapuolten roolia kunnioittaen, että palkanmuodostusjärjestelmä lisää paikallista sopimista palkoista ja poistaa jäykkyyksiä ja edistää näin kilpailukykyä ja vientiteollisuusvetoisempaa lähestymistapaa. Kilpailukykysopimus vastaa tähän suositukseen.
- Kilpailukykysopimuksesta on sovittu, vaikka sen toimeenpano on vielä joiltain osin kesken. Rakenneuudistuslausekkeen ehdoissa on otettu huomioon, että rakenteellisten uudistusten toimeenpano voi olla hidasta eikä niiden näin ollen tarvitse olla täysin implementoituja. Joustavuuslausekesääntöjen mukaan keskeneräisistä rakenneuudistuksista tulee esittää erityinen rakenneuudistussuunnitelma kansallisen uudistusohjelman (NRP) yhteydessä ja niiden toimeenpanoa seurataan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa.
- Sopimuksen lyhyen aikavälin kustannukset ovat merkittävät. Hallituksen budjettiesityksen perustana olevassa VM:n kansantalousosaston riippumattomassa ennusteessa kilpailukykysopimuksen arvioidaan heikentävän julkisen talouden rahoitusasemaa 1,2 mrd. eurolla eli 0,55 prosentilla suhteessa BKT:hen v. 2017.

Valtiovarainministeriö ei myöskään yhdy VTV:n arvioon siitä, ettei eläkeuudistuksesta synny lyhyellä aikavälillä kustannuksia. Eläkeuudistussopimuksen yhteydessä sovittu eläkemaksutason jäädyttäminen 24,4 prosentin tasolle vuosiksi 2017–2019 supistaa eläkerahastojen ylijäämää lyhyellä aikavälillä, sillä eläkeuudistuksen eläkemenojen kasvua hidastava vaikutus alkaa näkyä vasta 2020-luvulla. Valtiovarainministeriö toteaa myös, että rakenneuudistuslausekkeen ehtojen mukaan lyhyen aikavälin kustannukset eivät ole edellytys rakenneuudistuslausekkeen hyödyntämiselle.

[1] Vuoden 2017 alustava talousarviosuunnitelma. Valtiovarainministeriön julkaisuja 36a/2016. http://vm.fi/julkaisu?pubid=14301.

Komissio totesi marraskuussa 2016 edellytysten joustavuuslausekkeiden käytön myöntämiselle mahdollisesti täyttyvän. Komissio arvioi asiaa uudelleen ja päättää asiasta keväällä 2017 vakausohjelman arvioinnin yhteydessä. Arvioinnissa keskeisessä asemassa on myös se, toteuttaako Suomi siltä vaaditun sopeutuksen vuonna 2018.

Valtiovarainministeriön arviota hallituksen finanssipolitiikasta on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

Valtiontalouden tarkastusviraston Sosiaalimenojen kehitysarviot -selvitys

Julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä vaikuttavia poliittisia päätöksiä perusteltaessa viitataan usein valtiovarainministeriössä laadittavaan kestävyysvajearvioon. STM:n kehittämällä SOME-mallilla laadittavat sosiaalimenojen kehitysarviot ovat keskeinen osa kestävyysvajelaskelmia. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys sosiaalimenojen kehitysarvioista antaa tärkeän panoksen SOME-mallin käytön jatkokehittämiselle ja hyödyntämiselle poliittisessa päätöksenteossa. Selvitys myös antaa kattavan kuvan sosiaalimenojen kehitysarvioiden laadinnan nykytilasta Suomessa.

Valtiovarainministeriö yhtyy VTV:n selvityksessä valtiovarainministeriölle antamiin suosituksiin eli perusteellisen ja läpinäkyvän menetelmäkuvauksen laatimiseen kestävyysvajearvioista sekä herkkyysanalyysin lisäämiseen kestävyysvajearvion säännölliseen raportointiin.

Valtiovarainministeriö on VTV:n suosituksen perusteella aloittanut helmikuussa 2017 kestävyysvajelaskelmien perusteellisemman menetelmäkuvauksen laadinnan ja se pyritään julkaisemaan kevään 2017 kuluessa.

Herkkyysanalyysin osalta valtiovarainministeriö on päivittänyt keskeisimpiä herkkyystarkasteluita tammikuussa 2017 ja ne on julkaistu valtiovarainministeriön 10. helmikuuta 2017 julkaisemassa raportissa Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet[2]. Valtiovarainministeriö lisää herkkyysanalyysia myös kestävyysvajeen säännöllisen raportoinnin yhteyteen ja pyrkii täydentämään herkkyysanalyysia useampien oletusten tarkastelulla.

Valtiovarainministeriö kuitenkin huomauttaa, että se on jo aiemminkin pyrkinyt tuomaan esille kestävyysvajelaskelmiin liittyvää epävarmuutta ja laskelmien herkkyyttä käytetyille oletuksille kestävyysvajelaskelmista raportoidessaan. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että esimerkiksi noin kolmen vuoden välein päivitettävät herkkyystarkastelut olisivat riittäviä, sillä herkkyystarkastelun tulokset suhteessa peruslaskelmaan pysyvät hyvin vakaina laskentakierroksesta toiseen. Lisäksi tuoreiden herkkyystarkasteluiden esittäminen aina uuden kestävyysvajearvion julkaisemisen yhteydessä ei ole mahdollista hyvin tiukan julkaisuaikataulun puitteissa.

Selvityksessä todetaan, että SOME-malli ei nykyisellään mahdollista suurten rakenteellisten muutosten aiheuttamien laajamittaisten vaikutusten mallintamista sosiaalimenoihin ilman mallin jatkokehittämistä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan malli ei jatkokehittämistoiveista huolimatta sovellu tällaiseen käyttötarkoitukseen. Esimerkiksi valmisteilla olevan sote-uudistuksen vaikutuksia on vaikea ylipäätään mallintaa. SOME-mallin avulla on mahdollista ainoastaan tehdä jotain skenaarioita annettuna valmiit oletukset kustannusten muutoksista, mutta se on hyvin eri asia kuin vaikutusarviointi.

[2]Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet. Valtiovarainministeriön julkaisuja 07/2017 http://vm.fi/julkaisu?pubid=17402

Valtiovarainministeriön arvio hallituksen finanssipolitiikasta kuluvalla vaalikaudella

Valtiovarainministeriö arvioi hallituksen finanssipolitiikkaa kuluvalla vaalikaudella 10. helmikuuta 2017 julkaisemassa raportissa Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet.

Raportissa esitetyt julkisen talouden ja työmarkkinoiden tilaa kuvailevat tarkastelut osoittavat, että keskeiset hallituksen asettamat tavoitteet eivät täyty. Tavoitteesta, jonka mukaan lisävelkaa ei oteta vuoden 2021 jälkeen, ollaan vielä kaukana. Julkinen velka suhteessa BKT:hen kääntynee kuitenkin tavoitellusti lievään laskuun vuosikymmenen lopussa, mutta velkasuhde uhkaa kääntyä uudelleen kasvuun 2020-luvulla. Työllisyysaste on jäämässä kaksi prosenttiyksikköä tavoiteltua 72 prosenttia alhaisemmaksi vuonna 2019.

Tavoite, ettei kokonaisveroaste nouse kuluvalla vaalikaudella, on toteutumassa. Kilpailukykysopimukseen liittyvien veronalennusten vuoksi kokonaisveroasteen arvioidaan laskevan selvästi. Yksi mahdollisuus julkisen talouden kohentamiseksi olisi hyödyntää kokonaisveroasteen laskun tuoma tila korottamalla maltillisesti välillistä verotusta, mikäli muut julkista taloutta kohentavat toimet jäävät riittämättömiksi. Suomen tapauksessa välillisen verotuksen korotus olisi taloustieteellisesti perustelluinta tehdä korottamalla alennettuja arvonlisäverokantoja.

Koko julkisen talouden tila on jäämässä tavoiteltua heikommaksi vaalikauden lopulla valtion alijäämäisyyden vuoksi. Muut julkisen talouden alasektorit näyttäisivät keskimäärin pääsevän asetettuun tavoitteeseen. Siten toimet julkisen talouden kohentamiseksi tulisi ensisijaisesti kohdistaa valtiontalouteen.

EU-velvoitteita tarkasteltaessa alijäämä pysyy alle kolmessa prosentissa, mutta velkasuhde on ylittänyt 60 prosentin rajan. Lisäksi lähentyminen kohti julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitetta on ennusteen mukaan jäämässä vaadittua hitaammaksi. Siten on olemassa riski, että vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteita ei täytetä lähivuosina. Syksyllä 2016 hallitus sitoutui keväällä 2017 päättämään mahdollisesti tarvittavista lisätoimista, joilla varmistetaan EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen.

Vaikka viime kuukausina on kuultu joitakin suotuisia talousuutisia, eivät ongelmat julkisessa taloudessa ja työmarkkinoilla ole poistuneet. Kevääseen 2015 verrattuna talouden iso kuva onkin pysynyt siinä määrin ennallaan, että hallitusohjelman 10 mrd. euron toimenpidekokonaisuuden mittaluokka ja toimien suunniteltu ajoitus vaikuttavat edelleen oikeilta. Kaikki toimet eivät kuitenkaan ole toteutumassa suunnitellun laajuisena tai ne eivät vaikuta riittävän ajoissa:

- Välittömät sopeutustoimet vahvistavat julkista taloutta suunnitellusti 4 mrd. eurolla.
- Näillä näkymin jo toteutetut työllisyys- ja kasvutoimet eivät riitä vahvistamaan julkista taloutta hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetulla 2 mrd. eurolla. Työllisyystavoitteen saavuttaminen on epätodennäköistä ilman tehokkaita politiikkatoimia, jotka vahvistavat työn kysyntää ja tarjontaa.
- Sote-uudistuksella tavoitellun 3 mrd. euron säästötavoitteen saavuttamiseen liittyy monia riskejä, jotka tulisi huomioida jatkovalmistelussa.
- Julkisen talouden tehtäviä ja velvoitteita karsimalla tavoiteltu 1 mrd. euron säästö ei ole vielä puoliksikaan koossa. Siten tavoitellun säästön saavuttamiseksi tarvitaan vielä huomattava määrä uusia päätöksiä, jotka tuottavat varmuudella säästöjä.

Raportin johtopäätöksenä on, että hallitus voi saavuttaa keskeiset tavoitteensa toteuttamalla määrätietoisesti hallitusohjelmassa linjatut tai niille vaihtoehtoiset toimet julkisen talouden vahvistamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi. Julkista taloutta vahvistavat toimet tulisi kohdistaa ensisijaisesti valtiontalouteen, sillä valtio on jäämässä selvästi sille asetetusta alijäämätavoitteesta. Tämä tukisi myös EU-velvoitteiden noudattamista.

Jakelu

Tiedoksi