Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle asiasta K 18/2016 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväliraportti sekä Sosiaalimenojen kehitysarviot, Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2017

Finanssipolitiikkaa koskeva arvio

VTV:n laatiman Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015 – 2018 puoliväliraportin keskeinen viesti on, että julkisen talouden suunnitelmassa asetetut finanssipolitiikan tavoitteet jäävät saavuttamatta ilman lisäsopeutustoimia. Johtopäätöksen ovat tältä osin samat kuin Talouspolitiikan arviointineuvoston tammikuussa julkaistussa arviossa.

Raportin mukaan Suomi tulee noudattamaan vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion alijäämäsääntöä, mutta velkasuhde ylittää edelleen sille asetetun 60 prosentin raja-arvon. Velkasuhteen kasvu kuitenkin taittuu vaalikauden aikana, mutta ilman lisäsopeutustoimia vaalikaudella ei tulla saavuttamaan asetettua -0,5 prosentin rakenteellisen jäämän tavoitetta.

Rakenteellinen alijäämä kaipaa rinnalleen muita finanssipolitiikan mittareita

Rakenteellisesta alijäämästä eli suhdanteiden vaikutuksesta puhdistetusta julkisen talouden tasapainosta on tullut tärkeä finanssipolitiikan arvioinnin mittari, mutta samalla se kaipaa rinnalleen muita täydentäviä mittareita kuvaamaan finanssipolitiikan linjaa ja valintoja. Läpinäkyvämmät mittarit ovat tarpeen muun muassa helpottamaan talouspoliittista keskustelua tasapuolisimmista lähtökohdista.

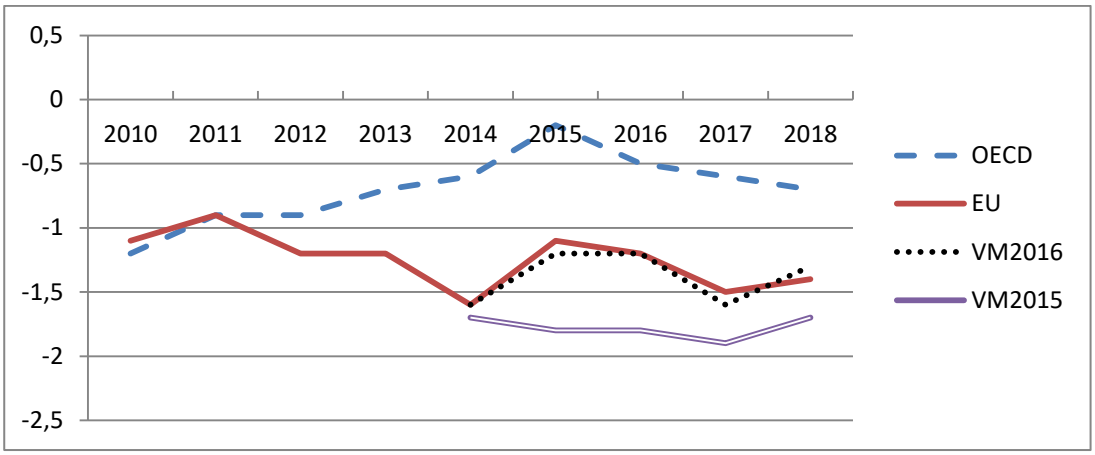
Rakenteellisesta jäämää arvioitaessa pyritään ottamaan huomioon se, että talouden suhdannetilanne vaikuttaa julkisen talouden tasapainoon. Suhdannevaihtelut heijastuvat julkiseen talouteen ns. budjettiautomatiikan kautta, kun esimerkiksi taantuma supistaa verotuloja ja yleensä lisää julkisia menoja. Rakenteellisesta alijäämästä tämä suhdanteiden vaikutus on pyritty eliminoimaan ja näin tavoitellaan parempaa käsitystä siitä, onko julkisessa taloudessa sisäänrakennettua epätasapainoa. Rakenteellinen jäämä kuvaa siis sitä, mikä julkisen talouden tila olisi tuotantoresurssien ollessa talouden tasapainotilassa (ilman lasku- tai noususuhdanteeseen liittyvää negatiivista tai positiivista tuotantokuilua).

EU-säännösten ja myös kansallisen lainsäädännön vuoksi hallituksen on asetettava keskipitkän ajan finanssipolitiikan tavoite juuri rakenteellisen alijäämän avulla. Rakenteellinen alijäämä ei kuitenkaan ole läpinäkyvä julkisen talouden rahoitusaseman mittari ja sen arviointi pitää sisällään merkittäviä mittausongelmia. Tarkastusviraston raportissa viitataan näihin ongelmiin, mutta niiden käsittely jää kuitenkin suppeaksi ongelmien mittaluokkaan nähden. Rakenteellisen alijäämän laskennassa pitää määrittää muun muassa ns. tuotantokuilu eli toteutuneen ja potentiaalisen kokonaistuotannon ero. Selvitykset osoittavat, että käytössä olevalla ns. tuotantokuilumenetelmällä on rajallinen kyky suodattaa ja mitata suhdannevaiheen vaikutuksia julkisen talouden rahoitusasemaan kuten mm. tutkija Tero Kuusen Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa julkaistut analyysit ovat osoittaneet. Myös valtiosihteeri Martti Hetemäki on Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa julkaistussa artikkelissa kuvannut tuotantokuilumenetelmän laskentakäytäntöjen taipumusta tuottaa myötäsyklisiä finanssipolitiikan suosituksia, kun toteutunut suhdannekehitys peilautuu varsin suoraviivaisesti tuotanotokuilun laskennassa käytettyyn potentiaalisen tuotannon arvoon.

Rakenteellisen alijäämän käytännön laskentaan liittyviä ongelmia voi siis pitää varteenotettavina ja tämä tulisi ottaa huomioon, kun ko. mittaria käytetään finanssipolitiikan arvioinnissa. Käsityksen rakenteellisen alijäämän laskentaan liittyvästä epävarmuudesta ja laskelmien herkkyydestä erilaisille oletuksille saa tarkastelemalla eroja eri instituutioiden tuottamien arvioiden eroja koskien Suomen julkista taloutta.

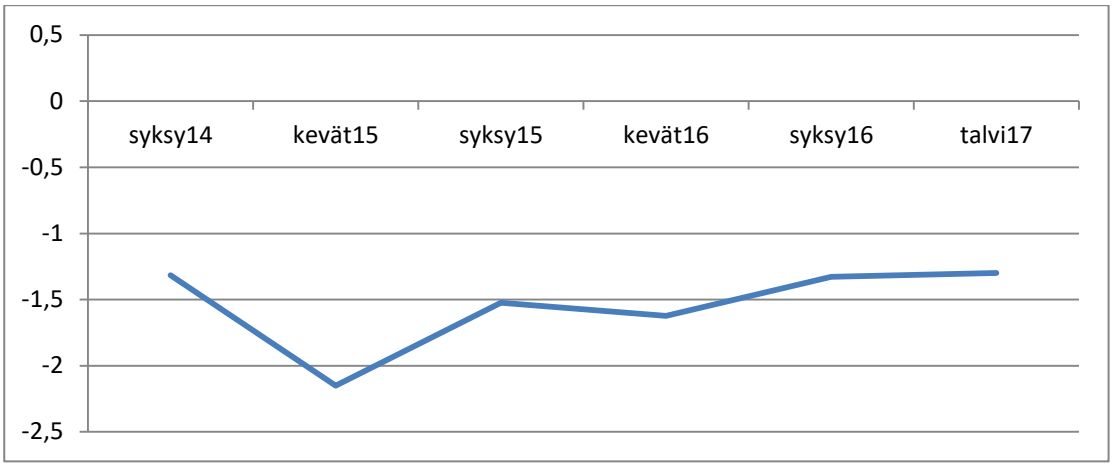
Kuviosta 1 havaitaan muun muassa merkittävä ero EU:n ja OECD:n tuottamien rakenteellisen alijäämän arvioiden suuruudessa. Uudet arviot voivat myös poiketa merkittävästi aikaisemmista arvioista kuten valtiovarainministeriön syksyllä 2015 ja 2016 tekemien laskelmien vertailu osoittaa. Esimerkiksi vuoden 2017 rakenteellinen rahoitusasema on uudessa arviossa nyt vahvempi kuin vuonna 2015 tehty, vaikka esimerkiksi uudet päätökset veronkevennyksistä antaisivat aiheen olettaa rakenteellisen tasapainon olevan nyt heikompi. Kuviossa 2 on esitetty EU:n komission eri ajankohtina esittämät arviot vuoden 2016 julkisen talouden rakenteellisesta alijäämästä eri ennusteissaan. Kevään 2015 ennusteesta tuoreimpaan talven 2017 ennusteeseen muutos on liki prosenttiyksikön suuruinen eli rakenteellinen rahoitustasapaino on nyt arvioitu liki kaksi miljardia euroa vahvemmaksi kuin kaksi vuotta sitten.

Kuvio 1 Eri instituutioiden rakenteellista alijäämää (% suhteessa bruttokansantuotteeseen) koskevat arviot



Lähde: VM Taloudellinen katsaus Syksy 2015 ja Syksy 2016, OECD Economic Outlook November 2016, EU Commission Winter Forecast 2017

Kuvio 2 EU:n komission esittämät arviot Suomen julkisen talouden vuoden 2016 rakenteellisesta alijäämistä (% suhteessa bruttokansantuotteeseen) eri ajankohtina



Lähde: EU:n komission ennusteet eri ajankohtina (Autumn 2014 – Winter 2017)

Muita mittareita finanssipolitiikan linjalle

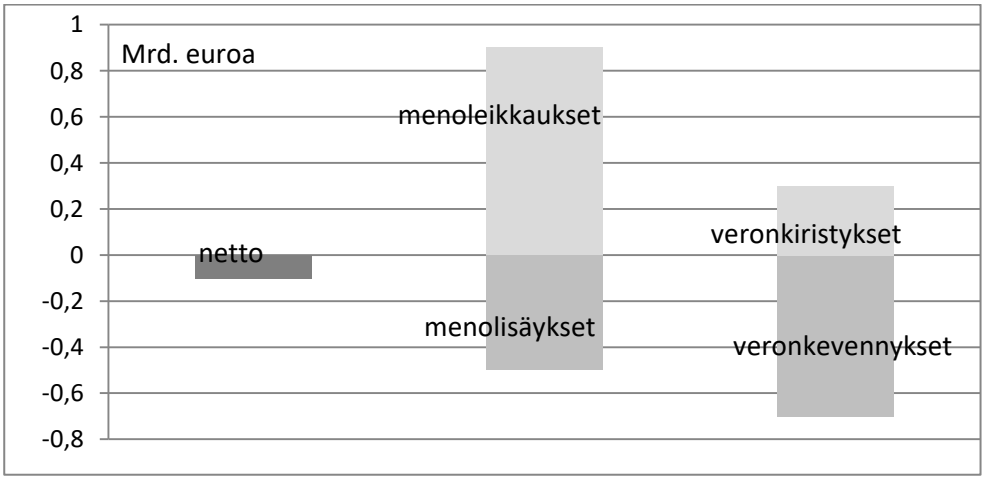
Rakenteellisen alijäämien arviointiin liittyvien mittausongelmien vuoksi finanssipolitiikan linjaa on perusteltua tarkastella myös muilla mittareilla. Tarkastusviraston raportissa tällainen vaihtoehtoinen tarkastelu on suoritettu päätösperäisten toimien yhteenlaskettuun vaikutukseen perustuen (ns. bottom up -periaate), mitä voi pitää positiivisena tarkastelun laajennuksena. Tässä vaihtoehtotarkastelussa tulopuolella on mitattu sekä verotusta keventävät että kiristävät ratkaisut ja niiden yhteisvaikutuksena saadaan tulopuolen päätösperäinen vaikutus. Menopuolella menettely on monimutkaisempi, sillä julkisten kokonaismenojen muutosta (puhdistettuina korkomenoista ja suhdanneriippuvaisista työttömyysmenoista) verrataan potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtiin. Jos menot ovat kasvaneet nopeammin kuin potentiaalinen tuotanto, on kysymyksessä elvyttävä menojen muutos. Kokonaisuutena finanssipolitiikan päätösperäisyyttä tarkastellaan tuloihin ja menoihin kohdistuneiden päätösperäisten toimien erotuksena. VTV:n käyttämää bottom up -menetelmää ei kuitenkaan voi pitää kovin läpinäkyvänä mittarina, koska sitä varten on erikseen arvioitava muun muassa potentiaalinen tuotanto.

Edellä kuvatut eri mittarit antavat erilaisen käsityksen finanssipolitiikan tilasta: rakenteellisen alijäämän muutoksella arvioituna finanssipolitiikka on kuluvana vuonna elvyttävää, kun päätösperäisen bottom up -mittarin mukaan se on neutraalia (eli ei kiristävää eikä elvyttävää).

Tuotantokuilumenetelmällä arvioidun rakenteellisen alijäämän ja yllä kuvatun (osittaisen) bottom up –mittarin ohella olisi perusteltua mitata finanssipolitiikan linjaa ja valintoja myös vielä läpinäkyvämmin pyrkimällä erittelemään myös menopuolella suoraan päätösperäiset menoleikkaukset ja -menolisäykset. Hallitusohjelmasta (liite 6) ja ohjelman seurannasta on joka tapauksessa saatavilla ajantasaiset arviot menoleikkauksia koskevista päätöksistä ja niiden vaikutuksista. Menoleikkauksia koskevan informaation ohella olisi perusteltua, että valtiovarainministeriö raportoisi vastaavasti myös menolisäyksiä koskevat päätökset vastaavalla tavalla. Keväällä julkaistavaan julkisen talouden suunnitelmaan on viime vuosina sisältynyt taulukko, jossa on esitetty koko vaalikaudelle vuositasolla yhteenlasketut menoleikkaukset, menolisäykset sekä veronkiristykset ja -kevennykset. Tällaisen informaation tuottaminen myös syksyisin valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä olisi välttämätöntä, sillä esimerkiksi viime vuonna kevään jälkeen tehdyt julkista taloutta koskevat päätökset (erityisesti kilpailukykysopimukseen liittyen) ovat aivan olennaisella tavalla muuttaneet kuvaa päätösperäisistä muutoksista.

Kuviossa 3 on pyritty suuntaa-antavasti ja käytettävissä olevan aineiston rajoissa kuvaamaan valtiontalouden osalta finanssipolitiikan linja vuonna 2017 havainnollisemmin ja suoraviivaisemmin kuin yllä mainittujen mittareiden avulla on mahdollista tehdä. Motivaationa tällaisessa tarkastelussa on juuri läpinäkyvyyden parantaminen.

Kuvio 3. Finanssipolitiikan linja **valtiontalouden** osalta vuonna 2017, päätösperäiset muutokset menoissa ja tuloissa, mrd euroa

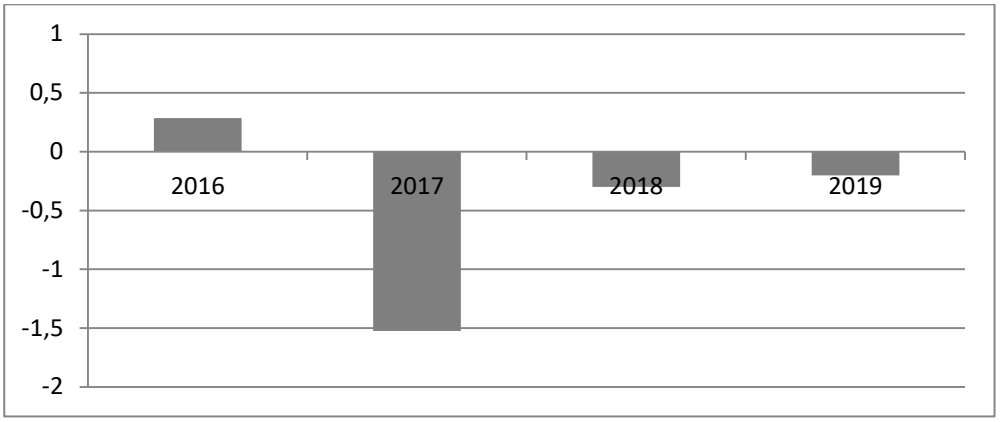


Lähde: Hallitusohjelman liitteen 6 (välittömät sopeutustoimet) päivitetty versio marraskuu 2016 (valtionvarainministeriö), veroperustemuutostaulukko marraskuu 2016 (valtiovarainministeriö), Julkisen talouden suunnitelma 2017 -2020 (sopeutustoimia koskeva taulukko s. 54), oma arvio Kilpailukykysopimuksen menovaikutuksesta valtiontaloudessa v. 2017.

Verotuksen keventäminen kasvattaa alijäämää

Tällainen erittely antaa paremmat eväät keskustelulle muun muassa sopeutustoimien rakenteesta. Talouspolitiikkaa koskevassa keskustelussa joka tapauksessa helposti korostuvat menoleikkaukset ja vähemmälle huomiolle jää se, että samanaikaisesti on päätetty myös menojen lisäyksistä ja verotuksen kevennyksistä. Hallitusohjelman mukaisesti julkista taloutta pyritään tasapainottamaan menoleikkauksilla ja rakenneuudistuksilla eikä veronkorotuksilla. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan veroaste ei nouse vaalikaudella, mutta itse asiassa nykytiedon valossa veroaste alenee ilman uusia päätöksiä. Kuviossa 4 on kuvattu veropäätösten yhteisvaikutus (veronkiristykset – veronkevennykset) koko julkisen talouden osalta eri vuosina. Erityisesti vuonna 2017 verotus kevenee selvästi sekä tuloveroalennusten että myös työnantajan sairausvakuutusmaksualennuksen vuoksi. Myöhempinä vuosina verotusta kiristävät ja keventävät toimet vastaavat paremmin toisiaan.

Kuvio 4 Vaalikauden veropäätösten yhteisvaikutus (veronkiristykset – veronkevennykset) eri vuosina, **koko julkinen talous** (miljardia euroa)



Lähde: Tulosopeutustaulukko (valtiovarainministeriö)

Valtiontalouden tarkastusviraston ja myös Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin mukaan julkisen talouden tasapainotavoitteista ollaan jäämässä jälkeen. Hallituskauden puoliväliarvioinnissa olennainen kysymys liittyy siihen, mistä syistä näin tapahtuu. Edellä kuvatun perusteella on selvää, että veroratkaisut merkittävässä mitassa selittävät tavoitteista erkaantumista.

Hallituskauden puolivälitarkastelussa nousee esille kysymys lisätoimenpiteistä, mikäli julkisen talouden tasapainotavoitteista halutaan pitää kiinni. Työllisyyttä parantavien toimien ohella esille noussevat vielä lisäleikkaukset ja veroratkaisut. Koska verotus nykypäätösten valossa näyttää jopa kevenevän hallituskaudella olisi luonteva ajatus, että tulevilla veroratkaisuilla pyrittäisiin kattamaan ainakin osa vaadittavasta lisäsopeutustarpeesta. Pelkästään työmarkkinoita koskevien tavoitteiden varaan ei ole realistista rakentaa tarvittavaa sopeutusstrategiaa.

Raportti sosiaalimenoja koskevasta kehitysarviosta

VTV:n raportissa Sosiaalimenojen kehitysarviot on tuotu esiin STM:ssä ylläpidetyn SOME-mallin merkitys muun muassa julkisen talouden kestävyysvajeen arvioinnissa. Ko. mallilla lasketaan ns. ikäsidonnaisten menojen kehitysarviot ja ne ovat olennainen osa kestävyysvajeen laskentaa. Raportissa on tuotu esille se, että kestävyysvajeen eri osatekijöiden vaikutus voi vaihdella merkittävästi vuodesta toiseen. Alla olevan taulukon perustana ovat raportissa esitetyt kestävyysvajeen osatekijät vuosilta 2012 ja 2013 ja siihen on lisätty valtiovarainministeriöstä saatu uusin kestävyysvajearvio ja sen hajotelma.

Taulukko 1 Eri vuosina esitetyt laskelmat kestävyysvajeesta ja sen osatekijöistä

	2012	2013	2016
Velanhoitomernot	0,7	0,8	0,9
Perusjäämä	-2,3	-0,8	0,2
Omaisuustulot	2,1	1,8	0,9
Ikäsidonnaiset menot	3,0	2,5	1,3
Kestävyysvaje	**3,5**	**4,2**	**3,2**

Muutamassa vuodessa osatekijöiden vaikutus on muuttunut huomattavasti siten, että ikäsidonnaisten menojen kasvulla on nyt selvästi pienempi vaikutus kuin aiemmin. Lähtövuoden perusjäämällä oli aiemmin merkittävä kestävyysvajetta pienentävä vaikutus, mutta nyt vaikutus on kääntynyt lievästi vajetta kasvattavaksi. Omaisuustulojen muutoksen kestävyysvajetta kasvattava vaikutus on pienentynyt niin ikään selvästi. Julkisen sektorin omaisuusmenojen laskennassa tehdään oletus, jonka mukaan työeläkesektorin varat suhteessa bruttokansantuotteeseen pysyvät vakiona mutta ko. sektorin ulkopuolella ei tehdä uusia sijoituksia ja korkopapereiden nimellisarvo pysyy vakiona ja korkotuotot suhteessa bruttokansantuotteeseen alenevat. Taulukko kuvaa myös sitä, että oletuksilla lähivuosien talouskehityksestä on suuri paino kestävyysvajearvioissa perusjäämää koskevien arvioiden kautta. Yllä kuvatut ongelmat rakenteellisen alijäämän laskennassa heijastuvat myös kestävyysvajeen arvioihin.

Edellä kuvatut kestävyysvajeen laskennan herkkyydet erilaisille oletuksille merkitsevät sitä, että ei ole syytä käyttää näitä arvioita esimerkiksi yksittäisen uudistusten vaikutusten arvioinnin kriteereinä ”desimaalin tarkkuudella” siten, kuin esimerkiksi eläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä tehtiin. Laskelmien läpinäkyvyyden avaaminen on perusteltu suositus. Tässä suhteessa ei ole tapahtunut riittävää edistystä huolimatta siitä, että esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvosto kiinnitti raportoinnin puutteisiin huomiota jo kaksi vuotta sitten raportissaan.

Raportissa viitataan myös siihen, että SOME-mallin kehittämiseksi ja käytön tehostamiseksi voisi olla vaihtoehtona mallin kehitystyön keskittäminen yhden, mahdollisesti ministeriön ulkopuolisen tahon vastuulle. Tätä voi pitää kannatettavana vaihtoehtona sillä hallinnon ulkopuolella tapahtuva kehittäminen parantaisi mallia sisällöllisesti ja mahdollistaisi laajemman hyödyntämisen myös laajemmalle käyttäjäkunnalle. Myös mallin avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta ratkaisu olisi perusteltu. Luonteva kotipaikka mallille voisi tällöin olla THL.

Helsingissä 1. päivänä maaliskuuta 2017

Seija Ilmakunnas
Johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos