Matti Okko, finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 20.2.2018

K 20/2017 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 14.12.2017 julkaistussa Finanssipolitiikan valvonnan raportissa 2017 (K 20/2017 vp) arvioinut hallituksen harjoittamaa finanssipolitiikkaa koskien vuosia 2017 ja 2018. Valvonnalla toteutetaan finanssipoliittisessa laissa (869/2012) tarkastusvirastolle säädettyä riippumattoman finanssipoliittisen valvontaelimen tehtävää.

Raportissa tarkastusvirasto on arvioinut kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen kuten kehysmenettelyn noudattamista, hallituksen asettamien keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamista sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista. Lisäksi raportissa tarkastellaan julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, rakenteellisten uudistusten etenemistä sekä finanssipolitiikan mitoitusta. Arviot perustuvat pääosin valtiovarainministeriön syksyn 2017 ennusteeseen sekä vuoden 2018 alustavaan talousarviosuunnitelmaan.

Tarkastusviraston arvion mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema ei tule parantuneesta taloustilanteesta huolimatta kohentumaan hallituksen tavoitteiden mukaisesti kuluvalla vaalikaudella. Julkisyhteisöjen alasektoreista erityisesti valtiontalous jää tavoitteestaan. Hallitus on kuitenkin saavuttamassa hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen velkasuhteen taittumisesta.

Tarkastusviraston ennakkoarvion perusteella EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä noudatetaan vuosina 2017 ja 2018. Harjoitettu finanssipolitiikka on suhdannetilanteeseen nähden keveää. Hallitus poikkeaa valtiontalouden kehyssäännöstä vuoden 2018 talousarvioesityksessä YLE:n rahoituksen osalta.

Hallitus on jäämässä julkisen talouden rahoitusasematavoitteestaan

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 hallituskauden loppuun, vuoteen 2019 mennessä. Sektorikohtaiset tavoitteet on asetettu niin, että niiden saavuttaminen varmistaisi keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen saavuttamisen ja kääntäisi velkasuhteen laskuun.

Suomen talous on päässyt taantuman jälkeen positiivisen kasvun uralle. Talouskasvun elpymisen myötä julkinen talous on kohentunut merkittävästi vuoden 2017 aikana. Parantuneesta taloustilanteesta huolimatta julkisyhteisöjen rahoitusaseman tasapainotavoitetta tai keskipitkän aikavälin tavoitetta ei arvion mukaan tulla saavuttamaan hallituskauden aikana.

Vaikka verotulot ovat kehittyneet ennakoitua paremmin, valtiontalous on edelleen merkittävästi alijäämäinen, ja alijäämän ennakoidaan jäävän noin -1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Paikallishallinnon rahoitusasema taas kehittyy hieman tavoiteuraa suotuisammin ollen VM:n syksyn ennusteen mukaan -0,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Kuntataloutta on vahvistanut verotulojen kasvun lisäksi muun muassa kiky-sopimukseen liittyvät lomarahojen leikkaukset. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä supistuu noin 0,8 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Ylijäämää on pienentänyt työeläkelaitosten ylijäämän supistuminen, joka johtuu työeläkemenojen kasvusta ja korkotuottoja pienentävästä matalasta korkotasosta. Sittemmin ennustekuva julkisen talouden kehityksestä on hieman kohentunut syksyn ennusteeseen nähden.

Rakenteellinen rahoitusasema vuonna 2018 on arvion mukaan 0,8 prosenttiyksikön päässä keskipitkän aikavälin tavoitteesta eikä se vuonna 2019 kohene riittävästi, että tavoite saavutettaisiin. Julkisyhteisöjen velkasuhde on valtiovarainministeriön ennusteen mukaan taittunut ja se supistuu edelleen tulevina vuosina. Näin ollen hallitus on saavuttamassa hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen velkasuhteen taittumisesta.

2018 talousarvioesityksessä poiketaan kehyssäännöstä televisio- ja radiorahaston määrärahasiirron osalta

Hallitusohjelman menokehyssäännön sekä vaalikauden kehyksen tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Tarkastusvirasto arvioi, että vuoden 2017 lisätalousarviot noudattavat valtiontalouden kehyssääntöä. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018-2021 todetaan, että poikkeuksena hallitusohjelman mukaisesta kehyssäännöstä valtion televisio- ja radiorahastoon siirrettävä määräraha siirretään kehyksen ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallitusohjelman mukaisesta kehyssäännöstä poikkeaminen rapauttaa kehysjärjestelmän uskottavuutta. Kehysjärjestelmä ei ole lakisääteinen mekanismi, jolloin järjestelmän uskottavuuden säilyminen menojen hillitsijänä on keskeinen elementti sen toimivuuden kannalta.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä noudatetaan 2017 ja 2018

Suomi on EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osassa, jonka nojalla Suomen tulee sopeuttaa rakenteellista rahoitusasemaa kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Ennalta ehkäisevässä osiossa arvioidaan rakenteellisen jäämän ja menosäännön kriteerien noudattamista. Hallituksen asettama keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään -0,5 prosentin rakenteellinen rahoitusasema. Suomi on hyötynyt vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstön joustavuudesta siten, että Suomelle on myönnetty joustoa alkuperäisistä vaatimuksista rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden perusteella 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosille 2017–2019.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että rakenteellinen rahoitusasema heikkenee ja jää keskipitkän aikavälin tavoitteesta sekä vuonna 2017 että 2018. Vuonna 2017 rakenteellinen rahoitusasema on tarkastusviraston syksyn 2017 arvion mukaan -0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen ja vuonna 2018 arviolta -1,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Rakenteellisen jäämän kriteeriä kuitenkin noudatetaan molempina vuosina, kun otetaan huomioon myönnetty jousto. Vuonna 2018 on rakenteellisen jäämän kriteeriin muodostumassa poikkeama, joka ei kuitenkaan ole merkittävä.

Menosääntö tarkastelee julkisyhteisöjen menojen kehitystä suhteessa menojen kasvulle asetettuun enimmäisvauhtiin. Edellä mainittu jousto keventää myös menosäännön rajoitetta, ja siihen perustuen Suomi noudattaa tarkastusviraston arvion perusteella menosäännön kriteeriä tarkasteluvuosina.

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa arvioidaan alijäämä- ja velkakriteereiden noudattamista. Julkisyhteisöjen alijäämä jää valtiovarainministeriön syksyn 2017 ennusteen mukaan vuosina 2017 ja 2018 selvästi alle 3 prosentin viitearvon (2017: -1,2 %; 2018: -1,4 % suhteessa BKT:hen), joten Suomi noudattaa alijäämäkriteeriä. Julkisyhteisöjen bruttovelka on ylittänyt 60 prosentin raja-arvon jo vuonna 2014, mutta Suomi ei ole rikkonut kriteeriä tähän mennessä. Velkakriteerin noudattamista arvioidaan raja-arvon ylityksen lisäksi myös suhdannekorjatun velan, eteenpäin ja taaksepäin katsovien kriteereiden sekä niin kutsuttujen merkityksellisten tekijöiden avulla. Näiden perusteella Suomi noudattaa myös velkakriteeriä vuosina 2017 ja 2018. Keskeisenä tekijänä on valtiovarainministeriön ennustama velkasuhteen riittävä pieneneminen ennustejaksolla. Lopullinen arvio EU-säännöstön noudattamisesta vuonna 2017 tehdään jälkikäteistarkasteluna keväällä 2018.

Finanssipolitiikka kääntyi elvyttäväksi vuonna 2017

Tarkastusvirasto on arvioinut finanssipolitiikan mitoitusta 2015–2018 kahdella vaihtoehtoisella tavalla, jotka antavat varsin symmetriset tulokset. Arvion mukaan vuosina 2015 ja 2016 harjoitettu finanssipolitiikka on ollut kiristävää. Finanssipolitiikka muuttuu elvyttäväksi vuosina 2017 ja 2018 samaan aikaan kun suhdannetila kääntyy positiiviseksi. Finanssipolitiikan avulla tulisi pyrkiä tasoittamaan talouden suhdannevaihteluita, eli erityisesti voimakkaan talouskasvun aikana finanssipolitiikan tulisi olla kiristävää. Vallitseva korkeasuhdanne ja julkisen talouden rakenteelliset ongelmat huomioiden harjoitettua kireämpi finanssipolitiikka olisi perusteltua. On kuitenkin huomattava, että finanssipolitiikan mitoituksen reaaliaikainen arviointi on haasteellista.

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteenasettelun laajuus aiheuttaa epävarmuutta

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä tavoitetta pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta rakenteellisten uudistusten keinoin ja näkee sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisella olevan merkittäviä mahdollisuuksia toteuttaa tätä tavoitetta. Maakuntien talouden rahoitus- ja ohjausmalli tukee kustannussäästöjen saavuttamista.

Tarkastusvirasto on kuitenkin finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen raportoinnissaan kiinnittänyt huomiota sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteenasettelun laajuuteen. Tarkastusvirasto katsoi syksyllä 2016, että lähtökohtaisesti ei ole ongelmallista, että useita laajoja muutoksia suunnitellaan samanaikaisesti, koska eri osa-alueiden uudistukset voivat tukea toisiaan. Tarkastusvirasto kuitenkin arvioi, että sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kustannuskehitykseen liittyvän tavoitteen kannalta kokonaisuuden laajuus saattaa aiheuttaa ongelmia. Tarkastusvirasto katsoi lisäksi, että uudistusta toteutettaessa saatetaan päätyä valintatilanteisiin, joissa joudutaan punnitsemaan perustavoitteina olevien terveyserojen kaventamisen ja kustannusten hallinnan ensisijaisuutta. Tarkastusvirasto on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että uudistuksen päätavoitteilla ei ole ollut vahvaa ohjaavaa roolia valmisteluprosessissa.

Valmisteluprosessin edetessä uudistuksen sisältö on tarkentunut. Epävarmuus vaikutuksista ei kuitenkaan ole olennaisesti pienentynyt. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen edellytysten arviointi vaatii käytännössä oletuksia tavoitteiden ensisijaisuusjärjestyksestä eli säästötavoitteen suhteesta uudistuksen muihin tavoitteisiin. Tällä hetkellä saatavilla olevien vaikutusarvioiden perusteella on epätodennäköistä, että hallituksen esityksissä ja esitysluonnoksissa kuvatut palvelujen saatavuuden ja laadun parantamisen tavoitteet pystytään toteuttamaan siten, että samalla myös kustannustenhillinnän tavoite toteutuu täysimääräisesti.

Arvio perustuu yhtäältä säästötavoitteen haasteellisiin lähtökohtiin: säästötavoite on suuruusluokaltaan huomattava, eivätkä suuntaa-antavat kansainväliset (mm. EU, OECD) vertailut koskien nykyjärjestelmän kokonaismenotasoa ja järjestelmän yksityiskohtia kokonaisuudessaan viittaa korkeaan kustannustasoon nykyisessä järjestelmässä. Toisaalta tarkastusvirasto pitää ilmeisenä, että toteutuessaan julkisrahoitteisten palvelujen saatavuuden parantuminen nostaa niiden kysyntää ja käyttöä. Huomio kiinnittyy muun muassa valinnanvapauslakiluonnoksen vaikutusarvioinnissa referoituun informaatioon yksityisen terveydenhuollon suurista käyttäjämääristä sekä yleisperustelujen nykytilan arviointiin sisältyvään informaatioon julkisten palveluiden saatavuuden puutteista. Kokonaisuudessaan julkisrahoitteisten palvelujen saatavuuden parantuminen lisännee palvelujen kysyntää ja julkisia menoja annetulla kustannustasolla, vaikka huomioitaisiin hyödyt, joita varhaisempi hoitoon pääsy tuottaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että säästöpotentiaalin hyödyntämisen onnistuessakin esimerkiksi alentuneen kustannustason muodossa, vähintään osa saavutetuista säästöistä kuluu muiden tavoitteiden toteuttamiseen.

Lisätietoja:

Matti Okko, finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi

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