Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Juha Kilponen

12.3.2018

Julkinen

Suomen Pankin asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on arvioinut raportissaan hallituksen asettamien finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista, valtiontalouden kehysten noudattamista sekä tehnyt arviot EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta ja finanssipolitiikan mitoituksesta. Suomen Pankki arvioi seuraavassa VTV:n raporttia sekä siinä esitettyjä suosituksia ja niiden perusteluja.

1 Kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen

VTV toteaa raportissaan, että parantuneesta taloustilanteesta huolimatta julkisyhteisöjen rahoitusasema ei tule vahvistumaan riittävästi, jotta hallituksen asettamat rahoitusasematavoitteet saavutettaisiin. Myöskään Suomen Pankin viimeisimmän ennusteen valossa kaikkia tavoitteita ei tulla saavuttamaan.

Suomen Pankin viimeisimmän eli joulukuun 2017 ennusteen mukaan vuoden 2019 alijäämä suhteessa BKT:hen on valtiontaloudessa 1,3 % ja paikallishallinnon kohdalla 0,6 %. Hallituksen tavoitteena näille molemmille on 0,5 % alijäämä. Suomen Pankin ennustama sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on 0,9 % suhteessa BKT:hen tavoitteen ollessa tasan prosentin. Näin ollen erityisesti valtiontalous jää sille asetetusta tavoitteesta. Suomen Pankin ennusteessa ei ole huomioitu sosiaali- ja terveydenhoidon järjestämisvastuun siirtymistä kunnilta maakunnille.

Työeläkelaitosten ylijäämä pienenee Suomen Pankin ennusteen mukaan ennusteperiodilla, kuten se on tehnyt jo kymmenen vuotta. Työeläkevarojen kasvu perustuu ainoastaan sijoitustuottoihin, sillä työeläkevakuuttajien eläkemenot ovat ylittäneet niiden saamat eläkemaksutulot vuodesta 2014 alkaen. Verrattuna vuoteen 2004, jolloin valtiontalous oli tasapainossa ja sosiaaliturvarahastot tukevasti ylijäämäisiä, eläkemenojen suhde BKT:hen on kasvanut kolme prosenttiyksikköä vuoteen 2016 mennessä.

VTV toteaa raportissaan, että vaikka työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut, ovat niiden hallussa olevat rahoitusvarat kasvaneet vahvasti

viime vuosina. Samalla on kuitenkin hyvä huomioida, että osakkeiden ja osakerahastojen suhteellinen osuus eläkevaroista on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2000 vuoteen 2016.

Työttömyysturvamenot pienenevät ennusteperiodin ajan jatkuvan työttömien lukumäärän laskusuuntaisuuden sekä ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentämisen johdosta. Suomen Pankki toteaa kuitenkin, että on vielä epävarmaa, millaisen jäljen pitkä taantuma on jättänyt rakenteelliseen työttömyyteen.

VTV arvioi, että hallituksen asettamaa keskipitkän aikavälin tavoitetta eli -0,5 prosentin rakenteellista alijäämää suhteessa bruttokansantuotteeseen ei saavuteta kuluvan vaalikauden aikana. Samoin Suomen Pankki ennakoi, että ilman lisätoimia näyttää epätodennäköiseltä, että hallitus saavuttaisi keskipitkän aikavälin tavoitteensa vuonna 2019.

Kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmassa ja Suomen vakausohjelmassa esitettiin julkisen talouden rakenteellista alijäämää ja velan kehitystä koskevat tavoitearvot. Koska tavoiteura poikkesi valtiovarainministeriön ennusteesta, julkisen talouden suunnitelmassa todettiin, ettei tavoitteisiin päästä ilman uusia toimia. Suomen Pankki katsoo, että suunnitelmassa olisi tällöin ollut hyvä pohtia myös keinoja, joilla tavoitteisiin aiotaan päästä.

2 Rakenneuudistusten eteneminen

Suomen talouskasvun voimistuminen näkyy myönteisesti julkisessa taloudessa. Suhdannetekijät vaikuttavat positiivisesti julkisyhteisöjen rahoitusjäämään erityisesti vuosina 2017 ja 2018. Tulojen ja menojen rakenteellisesta epätasapainosta kertoo se, että julkinen talous ei näytä tasapainottuvan edes normalisoituvan talouskasvun oloissa. Lähivuosille ennakoitu talouskasvun kiihtyminen ei sellaisenaan ratkaise julkisen talouden pidemmän aikavälin ongelmia.

Talouskasvu ja siten myös julkisen talouden rahoituspohjan kasvu on jäämässä aiempia vuosikymmeniä hitaammaksi. Väestön ikääntyminen lisää julkisen talouden menoja samalla, kun työikäisten määrän väheneminen rajoittaa talouskasvua ja siten julkisen talouden rahoituspohjaa. Ikäsidonnaisten menojen kasvu synnyttää

kestävyysvajeen, jonka Suomen Pankki arvioi olevan noin kolme prosenttia suhteessa BKT:hen.

Suomen Pankki katsoo, että julkisen talouden rahoituspohjaa voidaan vahvistaa rakenteellisilla, erityisesti työllisyyttä parantavilla uudistuksilla. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistaminen tarjoaa mahdollisuuden edistää hallituksen tavoitetta pienentää kestävyysvajetta. Sote-uudistuksella tavoitellaan kustannuskasvun hillitsemistä reaalisesti alle prosenttiin vuodessa 2020-luvulla. *Tämän tavoitteen saavuttaminen on keskeistä julkisen talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymien kannalta*. Väestön ikääntyessä julkisiin sosiaali- ja terveydenhoitomenoihin kohdistuu voimakkaita nousupaineita jo 2020-luvun puolivälissä.

VTV toteaa, että hallitusohjelman maakunta- ja sote-uudistukselle asetetun kestävyysvajetavoitteen toteutumiseen liittyy suurta epävarmuutta, mikä korostaa riskialttiimpien osa-alueiden harkintaa jatkovalmistelussa, uudistuksen vaikutusten tarkkaa seurantaa sekä valmiutta muutoksiin ja mahdollisiin lisätoimiin.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaan hallitus pyrkii vähentämään kuntien kustannuksia miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita. Kokonaisuudessaan reformin julkista taloutta tukeva vaikutus on VTV:n mukaan tällä haavaa vaikeasti arvioitavissa.

3 Hallitusohjelman menokehyssääntö ja vaalikauden kehys 2016–2019

VTV seuraa hallitusohjelman menokehyssäännön noudattamista sekä vaalikauden kehysten ulkopuolisten menojen ja verotukien kehitystä. Maakuntien rahoituksesta noin kahden kolmasosan on suunniteltu perustuvan uusiin kehysmenoihin, joiden perusteena ovat kunnilta siirrettävät ansio- ja yhteisöverotulot. VTV nostaa esille maakuntauudistukseen liittyvän riskin siitä, että kuntatalouden menot eivät lopulta vähenekään siirrettyjä verotuloja ja valtiontalouden menojen kasvua vastaavasti. Suomen Pankki pitää tällaisen skenaarion mahdollisuutta erittäin huolestuttavana.

Suomen Pankki yhtyy myös VTV:n näkemykseen siitä, että suositeltavimpia budjetointimuutoksia ovat muutokset, joilla ei ole kehystasoa nostavaa vaikutusta, kuten erityisesti kehysmenojen

uudelleenkohdistaminen kehyksen sisällä. Tulkinnanvaraisuus menojen jaossa kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin määrärahoihin vähentää kehysmenettelyn uskottavuutta.

VTV kiinnittää huomiota vaalikauden kehyksen rakennetarkistuksista esitettäviin tietoihin ja niiden perusteluihin. Kehyksen rakennetarkistuksilla voidaan muuttaa kehysmenojen ajoittumista vaalikaudella, kohdistaa kehysmenoja uudelleen sekä budjetoida lisäkehysmenoja lisätuloja tai kehyksen ulkopuolisten menojen vähenemistä vastaavasti. Kehystarkistukset heikentävät kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä, ja lisäksi niistä annetaan VTV:n mukaan tietoa niukasti ja hajanaisesti, minkä vuoksi hallituksen kehyssäännön toteutumisesta varmistuminen on haasteellista. Suomen Pankki yhtyy VTV:n näkemykseen, että rakennetarkistuksista annettua tietoa olisi tärkeää selkeyttää ja johdonmukaistaa, ja tietojen mahdollinen epävarmuus olisi tuotava selvästi esiin.

VTV:n mukaan hallituksen vuoden 2017 lisätalousarviot noudattavat valtiontalouden kehyssääntöä. Sen sijaan talousarviossa vuodelle 2018 on poikkeama valtiontalouden kehyssäännöstä, kun valtion televisio- ja radiorahaston määräraha siirretään kehyksen ulkopuolelle. Suomen Pankin näkökulmasta VTV:n vaatimus siitä, että kehysmenettelyn toimivuudesta todellisena menorajoitteena on pyrittävä pitämään kiinni, on perusteltu.

Suomen Pankki jakaa VTV:n näkemyksen, että vaalikauden kehysmenettelystä poikkeaminen heikentää koko kehysjärjestelmän uskottavuutta. Kehysmenettely edistää Suomen Pankin mielestä vastuullisen, pitkäjänteisen ja ennakoitavissa olevan talouspolitiikan toteuttamista, eikä sitä ole syytä heikentää.

4 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Euroopan komission laskelmien perusteella Suomi saavutti julkisyhteisöjen rakenteellisen rahoitusjäämän keskipitkän aikavälin tavoitteen vuonna 2016. Rakenteellinen jäämä oli komission laskelman perusteella −0,4 % suhteessa BKT:hen, kun Suomen keskipitkän aikavälin tavoitearvo on −0,5 %.

VTV:n arvion mukaan Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen osalta sekä ennalta ehkäisevän osion että korjaavan osion kriteereitä vuosina 2017–2018, vaikka Suomen julkisen talouden rakenteellinen jäämä heikkenee jälleen kyseisinä vuosina. Suomelle on kuitenkin myönnetty rakennemuutos- ja investointilausekkeiden mukainen tilapäinen 0,6 prosenttiyksikön suuruinen poikkeama rakenteellisen jäämän lähentymistavoitteesta. Näin ollen rakenteellisen jäämän tavoite ei rajoita merkittävästi finanssipolitiikkaa hallituksen loppukaudella.

Suomen julkinen EDP-velka on kasvanut finanssikriisin jälkeen voimakkaasti. Valtion ja kuntien alijäämän supistuessa ennustetusti velan kasvu hidastuu. Velan suhde BKT:hen pienentyy ennustevuosina, koska kokonaistuotannon nimellinen kasvu on vauhdittunut. Suomen Pankin julkisen talouden ennusteen perusteella hallitus on saavuttamassa hallitusohjelmaan kirjaamansa velkasuhteen taittumistavoitteen, ja velkasuhteen lyhyen aikavälin tavoiteura on saavutettavissa.

Korkomenojen supistuminen on tukenut julkisen talouden hoitoa taantumavuosina. Korkotason normalisoituessa myös julkisen velan korkomenot alkavat kuitenkin ennen pitkää kasvaa. Samaan aikaan ikäsidonnaisten menojen kasvu kiihtyy ja julkisen talouden tasapainottaminen muodostuu vaikeaksi. Suomen Pankki katsoo, että jos velkasuhdetta ei pystytä taittamaan selvästi tulevina vuosina, finanssipolitiikan puskuri tulevia talouden häiriöitä vastaan on huomattavasti ohuempi. Tämä omalta osaltaan heikentää talouden häiriönsietokykyä tulevaisuudessa.

5 Finanssipolitiikan mitoitus

Suomen Pankki pitää perusteltuna VTV:n näkemystä, jonka mukaan hallituksen harjoittama finanssipolitiikka on elvyttävää. Kilpailukykysopimukseen liitettyjen veronkevennysten ja sosiaaliturvamaksujen alennusten myötä finanssipolitiikka kevenee vuosina 2017 ja 2018, ja rakenteellinen alijäämä syvenee. Finanssipolitiikan mitoitus on ennustejaksolla suhdanteeseen nähden kevyt. Kevyt finanssipolitiikka sopii Suomen Pankin mielestä huonosti tilanteeseen, jossa julkisen talouden menorakenteeseen kohdistuu painetta ja talouden kilpailukykyä pyritään korjaamaan.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Juha Kilponen

12.3.2018

Julkinen

Suomen Pankki on samaa mieltä VTV:n kanssa siitä, että elvyttävä finanssipolitiikka piristyvän talouskasvun aikana saattaa vaikuttaa myötäsyklisesti eli suhdannetta vahvistavasti. Voimakkaan talouskasvun aikana finanssipolitiikkaa pitäisi kiristää talouden ylikuumentumisen välttämiseksi.

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta