Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: Lausuntopyyntönne 17.1.2019: K 21/2018 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015-2018

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto asiasta K 21/2018 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015-2018

Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen raportti sisältää arvion finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta, hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta ja finanssipolitiikan mitoituksesta päättyvällä vaalikaudella. Siinä tarkastellaan myös julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, ohjausvälineiden toimivuutta ja rakenteellisten uudistusten etenemistä. Raportissa tuodaan esiin tarkastusviraston huomiot finanssipolitiikan alueelta tulevaa vaalikautta silmällä pitäen.

Tarkastusviraston raporttiin sisältyvän arvion mukaan keskeiset julkisen talouden rahoitusaseman ja velan kehitykselle asetetut vaalikausitavoitteet tullaan saavuttamaan taloustilanteen kohentumisen ja tehtyjen menosopeutustoimien myötä. Julkista taloutta pitkällä aikavälillä rasittavaa kestävyysvajetta ei ole kuitenkaan saatu vähentymään tavoitellusti, ja siksi siihen tähtäävien rakenteellisten reformien toimeenpanon jatkamiseen tulisi sitoutua tulevalla vaalikaudella. Vaalikauden aikana finanssipolitiikka on ollut viraston laskelmien mukaan vaihdellen sekä suhdannetta tasaavaa, että suhdannetta vahvistavaa.

Suomi on tarkastusviraston aiempien arvioiden mukaan noudattanut EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä vaalikauden alkuvuosina 2015-2017 ja ennakkoarvion perusteella niitä noudatetaan myös vuosina 2018 ja 2019. Valtiontalouden menokehyksiä on noudatettu vaalikaudella, mutta kehysmenettelyn johdonmukaisuuteen tulisi kiinnittää huomiota.

Tarkastusvirasto ei ole havainnut merkittäviä puutteita finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamisessa. Julkisen talouden kokonaisuuden huomioiva suunnittelu ja ohjaus on parantunut vaalikaudella, ja sitä koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty. Finanssipolitiikan ohjaus ei kuitenkaan riittävästi huomioi julkisyhteisöjen ehdollisiin vastuisiin, kuten kasvaviin valtiontakauksiin liittyviä riskejä. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna vastuiden riskiperusteisen rajoitteen käyttöönottoa sekä riskien nykyistä kattavampaa, päätöksentekoa tukevaa arviointia.

Valtiovarainministeriön talouspolitiikan pohjaksi tuottamien talousennusteiden luotettavuudessa tarkastusvirasto ei ole tekemissään arvioissa löytänyt huomautettavaa, kun niitä vertaillaan muihin talouden pääennustajiin. Yleisesti ottaen talousennusteet ovat kuitenkin osoittautuneet epätarkoiksi lyhyen aikavälin ennusteidenkin osalta.

Finanssipolitiikan tavoitteista osa saavutetaan

Suomen taloustilanne ja lähivuosien näkymät parantuivat vaalikauden aikana. Vuonna 2016 virinneen vahvan talouskasvun myötä julkisen talouden rahoitusasema on lähestymässä tasapainoa vaalikauden lopussa. Hallituskauden alussa asetetut sääntöpohjaiset tavoitteet julkisen talouden kehitykselle tullaan ennusteiden perustella saavuttamaan osittain. Suhdanteen paranemisen ansiosta julkisen talouden ennakoidaan olevan vaalikauden lopussa melko lähellä tasapainoa, ja julkisen velan suhde kokonaistuotantoon on kääntynyt laskuun. Tarkastusviraston raportin laatimisen jälkeen talouden ennusteet vuodelle 2019 ovat muuttuneet hieman negatiivisemmaksi esimerkiksi julkisyhteisöjen nimellisen alijäämän osalta, mikä vaikuttaa myös johtopäätöksiin tavoitteiden saavuttamisesta.

Tämän hetkisten, runsaasti epävarmuutta sisältävien arvioiden mukaan julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä, jolla pyritään kuvaamaan suhdanteista ja kertaluonteisista tekijöistä puhdistettua julkisen talouden jäämää, ei ole kohentumassa vuodesta 2015 vuoteen 2019. Vaalikauden aikana finanssipolitiikka on ollut vaihdellen sekä suhdannetta tasaavaa, että suhdannetta vahvistavaa.

Hallitus asetti kautensa alussa myös julkisen velan määrää koskevan tavoitteen. Vaikka julkisen velan BKT-suhdetta koskeva tavoitteenasettelu on useimmissa tilanteissa ristiriidatonta julkisen velan määrää koskevan tavoitteenasettelun kanssa, julkisen talouden velkakestävyyden ja velanhoitokyvyn kannalta velan määrän kehitystä olennaisempaa on bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan kehitys. Tämän takia jatkossakin on julkista velkaa koskevassa tavoitteenasettelussa syytä painottaa bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan kehitystä, ja tavoitteenasettelun selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta harkita onko velan määrälle tarvetta lainkaan asettaa erillistä tavoitetta.

Hallituskauden alussa tarkastusvirasto kiinnitti huomiota kokonaisveroastetta koskevan tavoitteen (veroasteen ei tulisi nousta vaalikaudella) aiheuttamista rajoitteista finanssipolitiikkaan. Kokonaisuutena katsoen julkisen talouden rahoitusasematavoitteista ollaan jäämässä hieman, ja vastaavasti veroasteeseen liittyvä tavoite ollaan ylittämässä. Siten veropolitiikka olisi jälkikäteen tarkasteltuna voinut olla tavoitteenasettelun puitteissakin kireämpää, mikä olisi tukenut nimellistä ja rakenteellista alijäämää koskevien tavoitteiden saavuttamista. Talousteorian ja sääntöperustaisen finanssipoliittisen ohjauksen näkökulmasta kokonaisveroasteen kiinnittäminen etukäteen on tarpeetonta. Sen sijaan on tarpeellista arvioida verolajeittain verotuksen tasoa tulokertymien ja talouskasvuvaikutusten kannalta, ja verojärjestelmää on tärkeää kehittää kokonaisuutena selkeämmäksi esimerkiksi verotukien kokonaisvaltaisen läpikäynnin keinoin.

Hallituksen vaalikaudelle asettamat tavoitteet ja arvio niiden saavuttamisesta on koottu lausunnon liitteenä esitettyyn taulukkoon.

Valtiontalouden menokehystä on noudatettu

Valtiontalouden menokehystä on noudatettu vaalikauden aikana, mutta samalla kehyssäännön uskottavuutta ja menettelyn läpinäkyvyyttä ovat haastaneet muun muassa kehyksen ulkopuolisten menojen osin epäselvä määrittely, uuden ennakoimattomiin menoihin tarkoitetun menovarauksen käyttöönotto sekä Yleisradion rahoituksen epäjohdonmukainen kehyskäsittely eri vuosina.

Jatkossa on tarpeen tarkastella kokonaisuutena nykyisen kehysjärjestelmän toimivuutta. Siinä tulisi huomioida esimerkiksi kehyksen ulkopuolisten finanssisijoitusten selkeä, menojen taloudelliseen luonteeseen perustuva määrittely. Lisäksi valtion toimintojen yhtiöittämiskehityksen vaikutuksia sekä kehyssäännön ja EU-säännöstön yhteensopivuutta tulisi arvioida.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä noudatetaan 2018 ja 2019

Tarkastusvirasto on arvioinut ennakollisesti vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamista vuosina 2018-2019 valtiovarainministeriön laatiman ja Euroopan komissiolle toimitetun vuoden 2019 alustavan talousarviosuunnitelman sekä valtiovarainministeriön syksyn 2018 ennusteen perusteella. Ennusteet ovat sittemmin hieman muuttuneet, mutta se ei muuta käsitystä sääntöjen noudattamisesta. Lopullinen arvio EU-säännöstön noudattamisesta vuonna 2018 tehdään jälkikäteistarkasteluna keväällä 2019.

Suomi on EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa, jonka nojalla Suomen tulee sopeuttaa rakenteellista rahoitusasemaa kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Rakenteellinen rahoitusasema kuvaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna, kun julkisyhteisöjen nimellisestä rahoitusasemasta on poistettu suhdannevaihteluiden sekä tilapäisten ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Hallituksen asettama keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa BKT:hen.

Tarkastusviraston arvion mukaan vuonna 2018 rakenteellinen jäämä on -1,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja se heikkenee edelliseen vuoteen nähden 0,7 prosenttiyksikköä. Tarkastusviraston arvion mukaan rakenteellinen jäämä saa heiketä 0,3 prosenttiyksikköä edelliseen vuoteen nähden. Tämä perustuu osin Suomelle vuosille 2017-2019 myönnettyyn joustoon keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisessa. Tarkastusvirasto näin ollen arvioi, että rakenteellisen jäämän säännöstä poiketaan vuonna 2018, mutta poikkeama ei ole merkittävä (suurempi kuin 0,5 prosenttiyksikköä).

Valtiovarainministeriön syksyn ennusteen perusteella tarkastusvirasto arvioi raportissaan, että rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan vuonna 2019. Uusimman ennusteen perusteella keskipitkän aikavälin tavoitetta ei aivan saavutettaisi vuonna 2019. Ennakkoarvion mukaan rakenteellisen jäämän sääntöä kuitenkin noudatetaan vuonna 2019 alijäämän pienentyessä riittävästi edelliseen vuoteen nähden (2018: -1.1 %; 2019: -0.8 %).

Ennalta ehkäisevässä osiossa arvioidaan rakenteellisen jäämän kriteerin lisäksi menosäännön noudattamista. Menosääntö tarkastelee julkisyhteisöjen menojen kasvua suhteessa menojen kasvulle asetettuun enimmäisvauhtiin. Menosäännöstä poiketaan vuonna 2018 mutta ei sääntöjen tarkoittamalla tavalla merkittävästi. Ennakollisesti arvioiden menosääntöä noudatetaan vuonna 2019.

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa arvioidaan alijäämä- ja velkakriteereiden noudattamista. Julkisyhteisöjen alijäämä jää valtiovarainministeriön syksyn 2018 ennusteen mukaan vuosina 2018 ja 2019 selvästi alle 3 prosentin viitearvon (2018: -0,7 %; 2019: -0,1 % suhteessa BKT:hen), joten Suomi noudattaa alijäämäkriteeriä. Julkisyhteisöjen velkasuhde alittaa valtiovarainministeriön syksyn ennusteen mukaan 60 prosentin raja-arvon vuonna 2018, ja vuonna 2019 velkasuhteen ennustetaan supistuvan entisestään (2018: 59,9 %; 2019: 59,1 %). Näin ollen Suomi noudattaa ennakollisesti arvioiden velkakriteeriä vuosina 2018 ja 2019.

Tarkastusvirasto on aiemmissa raporteissaan todennut, että Suomi on noudattanut sekä ennalta ehkäisevän että korjaavan osion kriteereitä vaalikauden alkuvuosina 2015-2017.

Tulevalla vaalikaudella tarvitaan julkisen talouden kestävyyttä tukevia uudistuksia

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvaje ei ole poistunut vaalikauden aikana, mutta vaje on pienentynyt lähinnä julkisen talouden lähtötasapainoa koskevan arvion parantumisen seurauksena. Vaikka politiikkatoimien pitkän aikavälin vaikutuksia julkiseen talouteen on tärkeää arvioida toimenpiteitä valmistellessa, kestävyysvajeen käyttöön kokonaisvaltaisena, mitattavana tavoitteena liittyy useita rajoitteita. Arvio voi esimerkiksi muuttua myös sellaisten tekijöiden seurauksena, jotka ovat talouspolitiikan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Tällä vaalikaudella arviota ovat muuttaneet esimerkiksi arvion taustaoletuksia koskevat muutokset, viimeisimpänä väestönkehitystä koskevat uudet ennusteet. Koska kestävyysvajeessa on kyse pitkän aikahorisontin haasteesta, mahdollisimman nopean päätöksenteon sijaan olennaisempaa on oikea suunta ja aidosti vaikuttavat toimenpiteet.

Hallitusohjelmassa suurin osa rakenteellisten uudistusten kestävyystavoitteesta osoitettiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle. Uudistuksen valmisteluprosessi johti hyvin laajaan kokonaisuuteen, eikä kustannusten hillinnän tavoitteella ollut riittävää ohjaavaa roolia päätöksentekoprosessissa, kun tehtiin perusratkaisuja alueiden määrästä ja valinnanvapausmallin käyttöönotosta. Vaikka nykyistä suuremmat palveluiden järjestäjät ja maakuntien talouden rahoitus- ja ohjausmalli pääpiirteissään tukevat taloudellisia tavoitteita, hallituksen esitysten mukainen uudistuskokonaisuus sisältää runsaasti epävarmuuksia ja myös riskejä kustannusten noususta. Erityisesti valinnanvapausmalliin sisältyy uudistuksen kokonaiskustannuksiin liittyviä riskejä. Väliaikaisia tai pysyväisluonteisia lisäkustannuksia aiheuttavat mekanismit muodostuivat yleisesti ottaen automaattisemmiksi kuin kustannuksia hillitsevät mekanismit.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistuksen kaltaisessa suuressa uudistuksessa vaikutusarvioinnin vaikeus on väistämätöntä. Kuitenkin vaikutusarviointia olisi ollut mahdollista ja tarpeellista parantaa kokoamalla kokonaiskuva, ja esittämällä eri vaikutusten epävarmuuden aste ja taloudelliset riskit selkeämmin. Kokonaisuutena katsoen saatavilla olevien arvioiden perusteella on epätodennäköistä, että kustannuskehitykseen liittyvät ja uudistuksen muut tavoitteet toteutuisivat samanaikaisesti hallituksen esitysten mukaisessa kokonaisuudessa. Tämä korostaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa vaiheittaisen etenemisen merkitystä, vaikutusten tarkkaa seurantaa, valmiutta lainsäädännön muutoksiin seurannan perusteella ja tavoitteiden priorisointia.

Seuraavalla vaalikaudella on tärkeää edetä huolellisen ja tavoitteellisen valmistelun kautta julkisiin menoihin ja tuloihin vaikuttavien uudistusten valmistelussa. Uudistukset tulisi toteuttaa siten, että tavoitteenasettelu on mahdollisimman selkeää ja uudistusten sisältö mahdollisimman laajasti tukee määriteltyjä tavoitteita. Hyvä esimerkki tavoitteenasettelun selkeydestä on vuonna 2017 voimaan tullut eläkeuudistus. Rakenteellisissa uudistuksissa etenemisvaihtoehtojen tarkka vaikutusarviointi ei aina ole mahdollista, mutta näissäkin tapauksissa voidaan hyödyntää riskinanalyysejä vaikutuksiltaan mahdollisimman varman etenemistavan valinnassa. Uudistusten sisältö ja määrä on mitoitettava siten, että valmistelu voidaan tehdä huolellisesti ja että samalla päätöksentekoprosessissa pystytään tekemään tarvittavat päätökset.

Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus on parantunut, mutta valtiontakauksiin liittyvät riskit on tarpeen huomioida paremmin

Tarkastusvirasto ei ole havainnut merkittäviä puutteita finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamisessa. Julkisen talouden kokonaisuuden suunnittelu ja ohjaus on parantunut vaalikaudella, ja sitä koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty. Julkisen talouden suunnitelma vastaa olennaisilta osin sitä säätelevän asetuksen vaatimuksiin. Suunnitelmassa on asetettu alasektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet ja vuonna 2017 tehdyn asetusmuutoksen mukainen monivuotinen tavoiteura julkisen talouden rahoitusasemalle. Suunnitelmassa on julkiselle taloudelle asetettu myös keskipitkän aikavälin rakenteellinen rahoitusasematavoite (MTO), joka määritellään finanssipoliittisessa sopimuksessa. Kansallisessa lainsäädännössä on myös määritelty korjausmekanismi niitä tilanteita varten, joissa todetaan merkittävä poikkeama edistymisessä kohti tavoitetta. Tarkastusviraston tehtävänä on valvoa sen toimintaa.

Julkisen talouden suunnitelman tietosisältöä ja tavoitteenasettelua olisi kuitenkin varaa edelleen kehittää. Kehittämiskohteet koskevat erityisesti tavoitteenasettelun kokonaisuuden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä joitakin sisällöllisiä yksityiskohtia. Julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen ennusteuran, muuttumattoman politiikan uran, tavoiteuran ja vakausohjelman uran sisältö ja keskinäiset erot on tarpeen selostaa ymmärrettävästi. Lisäksi suunnitelmassa on tarpeen huolehtia kaikkien lainsäädännössä säädettyjen yksityiskohtien esittämisestä.

Finanssipolitiikan ohjaus ei nykyisin huomioi julkisyhteisöjen ehdollisiin vastuisiin, kuten kasvaviin valtiontakauksiin liittyviä riskejä, ja tarkastusvirasto pitää perusteltuna vastuiden riskiperusteisen rajoitteen käyttöönottoa sekä riskien kattavampaa arviointia ja huomiointia päätöksentekoprosessissa.

Kuntatalouden ohjauksella on merkittävä rooli julkisen talouden kestävyyden turvaamisessa, ja kuntatalouden ohjausjärjestelmä toimii aiempaa paremmin. Yksittäisiä kuntia koskevan kuntatalouden mikro-ohjauksen tulisi kuitenkin nykyistä paremmin tukea koko paikallishallintoakoskevan makro-ohjauksen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa asetettavan menorajoitteen käytännön toimivuuteen liittyy kysymysmerkkejä. Menorajoite kuvaa ennemminkin valtion kunnille mahdollistamaa säästöpotentiaalia kuin menojen todellista vähentymistä. Menorajoitteen saavuttamiseksi tehtyjen toimenpiteiden säästövaikutukset on tarkastusviraston havaintojen mukaan keskimäärin yliarvioitu.

Valtiovarainministeriön ennusteet kestävät vertailun

Tarkastusviraston arvion perusteella valtiovarainministeriön talouspolitiikan pohjaksi tuottamat talousennusteet ovat tarkasteltujen tietojen osalta olleet vähintään yhtä luotettavia kuin vertailtujen muiden Suomen talouden pääennustajien talousennusteet. Kuluvaa ja tulevaa vuotta koskevat ennusteet ovat olleet kautta linjan melko epätarkkoja, mutta valtiovarainministeriö on tarkastusviraston arvion (2018) mukaan kuitenkin ollut BKT-kasvun, työttömyysasteen ja inflaation ennusteiden luotettavuudessa vuosina 1976–2016 vertailujoukon parhaimmistoa yhdessä Etlan kanssa. VTV:n aiemman tarkastuksen (2016) mukaan valtiovarainministeriön kaikkien kansantalouden kysyntää ja tarjontaa kuvaavan huoltotaseen muuttujien ennusteet vuosille 1997–2014 ovat olleet harhattomia ja tilastollisesti yhtä luotettavia kuin muiden ennustajien ennusteet. Myös valtiovarainministeriön ennustekäytäntöjä ja ennustetoiminnon riippumattomuutta arvioitiin samassa vuoden 2016 tarkastuksessa. Tarkastuksessa ei noussut esiin seikkoja, jotka vaarantaisivat ministeriön ennustetoiminnon tosiasiallisen riippumattomuuden.

Lisätietoja:

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

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

Liite. Hallituksen asettamat julkisen talouden tavoitteet vaalikaudelle ja arvio niiden saavuttamisesta (ennusteet syksyltä 2018)

Tavoite	Lähtötilanne	Tilanne v. 2017	Arvio tavoitteen toteutumisesta
Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän tavoite vuodelle 2019, prosenttia suhteessa BKT:hen			
-0,5 %	Vuoden 2015 tiedoin jäämä v. 2015 -1,8 % Tämän hetkisin tiedoin -0,7 %	-0,3 %	Tavoitteesta ollaan jäämässä hieman; ennusteiden mediaani -0,8 %, VM-ennuste -0,7 %. Tavoitteeseen liittyvää sääntöä arvioidaan silti noudatettavan.
Nimellisen jäämän tavoitteet vuodelle 2019, prosenttia suhteessa BKT:hen			
Valtiontalous, enintään -0,5 %	-3,0 % v. 2015	-1,8 %	Tavoitteesta ollaan jäämässä hieman; ennusteiden mediaani -0,9 %, VM-ennuste -0,7 %.
Kuntatalous, enintään -0,5 %	-0,7 % v. 2015	-0,1 %	Tavoite täyttymässä; ennusteiden mediaani -0,3 %, VM-ennuste -0,3 %
Työeläkerahastot, +1 %	1,3 % v. 2015	0,9 %	Tavoite lähes täyttymässä, VM-ennuste ylijäämäksi 0,9 %
Muut sotu-rahastot, n. 0 %	-0,4 % v. 2015	0,3 %	Tavoite täyttymässä, VM-ennuste ylijäämäksi 0,1 %
Julkinen velka			
Velan suhde BKT:hen kääntyy laskuun v. 2019 mennessä	63,6 % v. 2015	61,3 %	Tavoite täytymässä. Lasku jatkunut vuodesta 2016. Ennusteiden mediaani vuodelle 2019 59,0 %, VM-ennuste 59,1 %
Velan määrä ei enää nouse v. 2021	Julkinen velka 133,2 mrd. euroa v. 2015	Määrä nousi 1,1 mrd. euroa.	VM:n ennusteen perusteella tavoite ei täyty, vaikka velkasuhteen ennustetaan edelleen laskevan vuosina 2020 ja 2021
Kokonaisveroaste, suhteessa BKT:hen			
Veroaste ei nouse vaalikaudella	43,9 % v. 2015	43,3 %	Tavoite täyttymässä; ennusteiden mediaani vuodelle 2019 42,0 %, VM-ennuste 42,1 %
Kestävyysvaje, suhteessa BKT:hen			
Kestävyysvajeen poistamiseen johtavat päätökset tehdään vaalikauden aikana	VM:n kestävyysvajearvio keväällä 2015 n. 5 %	VM:n kestävyysvajearvio syksyllä 2018 n. 3 % (päivitetty arvio joulukuu 2018 n. 4%) Tavoitetta ei olla saavuttamassa, mutta arvioinnissa on rajoitteita.	