Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Lauri Kajanoja

Muistio

14.2.2020

Julkinen

Asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnalle. Asia: K 20/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

1 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) erilliskertomuksessa esitettyjä arvioita ja suosituksia voidaan pitää pääosin hyvin perusteltuina ja tasapainoisina. Seuraavassa esitetään näkökohtia, jotka koskevat joitakin kertomuksessa esitettyjä arvioita.

Finanssipolitiikan mitoitus

VTV:n kertomuksessa todetaan, että vuodelle 2020 finanssipolitiikkaa koskevat mittarit osoittavat lievää myötäsyklisyyttä, joka on kuitenkin vähäisempää kuin vuosina 2018 ja 2019. Tämä arvio on sopusoinnussa Suoman Pankin arvion kanssa.

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen

VTV:n kertomuksen mukaan on olemassa riski siitä, että Suomi ei noudata Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa vuonna 2020. Tämä VTV:n arvio on perusteltu. Myös Suomen Pankin arvion mukaan säännöstön kannalta merkittävä poikkeama saattaa olla syntymässä sekä julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän että menojen kehitystä koskeviin vaatimuksiin.

Suomen Pankin asiantuntija-arviot tukevat tarkastusviraston analyysia, jonka mukaan tilanteeseen vaikuttavat hallituksen tulevaisuusinvestointiohjelman alkaminen vuonna 2020 ja hallituskauden menolisäysten etupainotteisuus verrattuna verotulojen lisäyksiin. Lopullinen arvio säännöstön noudattamisesta vuonna 2020 tehdään keväällä 2021.

Valtiovarainministeriön talousennuste

VTV:n kertomuksessa todetaan, että valtiovarainministeriön talousennustetta ei voi pitää säännöstön tarkoittamalla tavalla epärealistisena. Tämä arvio on perusteltu. Koskien talouskasvua ja julkisen talouden tilaa ennuste ei poikkea merkittävästi Suomen Pankin joulukuussa 2019 julkaistusta ennusteesta.

Alijäämää koskeva tavoite

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi julkisen talouden tasapaino vuonna 2023. VTV:n kertomus luonnehtii tätä tavoitetta ”tiukaksi”. VTV perustelee luonnehdintaa sillä, että VM:n ennusteen mukaan ilman uusia politiikkatoimia vuoden 2023 alijäämäksi arvioidaan 1,4 % suhteessa BKT:hen. Tämän kokoinen kohentamisen tarve on tuntuva, ja tavoite on siinä mielessä tiukka.

Toisesta näkökulmasta katsottuna julkisen talouden tasapainotavoitetta ei kuitenkaan voi luonnehtia tiukaksi. Kun otetaan huomioon julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät ja suhdannetilanne, joka on ennusteiden mukaan lähivuosina karkeasti ottaen neutraali, ei tavoite tasapainosta vuonna 2023 ole tiukka. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden varmistamisen näkökulmasta voisi olla perusteltua tavoitella ylijäämää julkisessa taloudessa lähivuosina.

Julkisen talouden kestävyys

VTV:n kertomuksessa todetaan, että ”hallitusohjelmassa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on huomioitu asianmukaisesti tavoittelemalla työllisyyden sekä julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantumista”. Näiden tavoitteiden saavuttamista onkin syytä pitää hyvin tärkeänä.

Toisaalta VTV:n edellä esitettyyn luonnehdintaan julkisen talouden kestävyydestä voi esittää myös kriittisiä huomioita. Ensiksi on syytä huomata, että työllisyysasteen nosto ja julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantuminen eivät sinänsä vielä takaa julkisen talouden kestävyyden merkittävää kohenemista.

Julkisen talouden kestävyyden kannalta oleellista on, että työllisyysastetta nostetaan toimilla, joiden vaikutus julkiseen talouden tilaan on myönteinen. Kaikki työllisyyttä kohentavat toimet eivät ole tällaisia. Samalla tavalla tuottavuuden paraneminen julkisessa palvelutuotannossa ei välttämättä kohenna julkisen talouden tilaa, ellei siihen uudistuksissa aktiivisesti pyritä. VTV:n kertomuksessa todetaankin hyvin perustein, että SOTE-uudistuksen valmistelun edetessä on todennäköisesti tarpeellista asettaa kvantitatiivisia taloudellisia tavoitteita uudistukselle.

Toiseksi on syytä todeta, että julkisen talouden kestävyyden kohentamiseksi on paljon tehtävissä myös muilla toimilla kuin niillä, jotka kohdistuvat työllisyyteen ja julkisen palvelutuotannon tuottavuuteen. Julkisten menojen kokonaismäärä julkisen palvelutuotannon rahoittamisen lisäksi on suuri. Yhdessä verotuksen kanssa näiden julkisten menojen kriittinen tarkastelu voi osoittautua tarpeelliseksi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden kohentamiseksi siinäkin tapauksessa, että työllisyyttä ja julki-

sen palvelutuotannon tuottavuutta onnistutaan parantamaan merkittävästi. Sen verran syvä on nykyarvioiden mukaan julkisen talouden kestävyysvaje. Lisäksi kestävyysvajetta voidaan pienentää erilaisilla talouskasvun mahdollisuuksia kohentavilla rakenteellisilla uudistuksilla, jotka eivät koske työllisyyttä tai julkisen palvelutuotannon tuottavuutta.

2 Vaalikauden suurimmat haasteet talous- ja finanssipolitiikassa

VTV:n kertomuksen lisäksi valiokunta pyysi näkemyksiä vaalikauden haasteista talouspolitiikassa.

Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden alijäämä muodostavat yhden suuren haasteen vaalikauden talouspolitiikassa. Ikääntyminen heikentää lähivuosina ja tulevina vuosikymmeninä jatkuvasti julkisen talouden tasapainoa, ellei samanaikaisesti tehdä julkista taloutta vahvistavia toimenpiteitä. Eläkemenot ovat jo kasvaneet tuntuvasti, ja tulevina vuosina lisääntyvät erityisesti terveydenhoitoon ja pitkäaikaishoitoon liittyvät menot.

Suomen suhdannetilanteen voi arvioida olleen vuonna 2019 edelleen suotuisa, vaikka talouskehitys heikkeni vuoden loppua kohden. Ennusteiden mukaan talouskasvu on vuonna 2020 edellistä vuotta vaimeampaa. Lähivuosina talouden ei odoteta olevan enää korkeasuhdanteessa, mutta ennusteiden mukaan se ei myöskään ole varsinaisesti matalasuhdanteessa. Siten julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyden kohentamiseksi olisi perusteltua pyrkiä vahvistamaan julkisen talouden tasapainoa jo lähivuosina.

Talouskehityksen pitkän aikavälin kestävyyden kannalta yksi suuri kysymys vaalikauden talouspolitiikassa on ilmastonmuutoksen hillintä. Siinä taloudellisilla ohjauskeinoilla on tärkeä rooli.

Suuri kysymys on myös se, että mahdollisimman moni suomalainen on mukana työelämässä ja pääsee nauttimaan taloudellisesta hyvinvoinnista. Se korostaa syrjäytymisen ja taloudellisen eriarvoisuuden torjunnan merkitystä. Tässä suhteessa haasteen muodostavat myös pidemmän aikavälin erilaiset näkymät eri puolilla maata johtuen osin väestön alueellisesta ikärakenteesta. Näiden trendien suhteen toimenpiteet monilla talouspolitiikan osa-alueilla ovat tarpeen.

Otollisten olosuhteiden luominen työn tuottavuuden kasvun nopeutumiselle myös yksityisellä sektorilla on tärkeää taloudellisen hyvinvoinnin, työllisyyden ja julkisen talouden kestävyyden kannalta. Mitä parempi on työn tuottavuus, sitä enemmän yrityksillä on varaa maksaa työntekijöilleen palkkaa. Tuottavuuden kasvun edellytyksiä julkinen valta voi parantaa toimenpiteillä monilla eri talouspolitiikan osa-alueilla. Tärkeitä alueita ovat mm. innovaatiopolitiikka, koulutusjärjestelmä, kilpailupolitiikka ja asuntopolitiikka.