

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 20/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipoliitiikan valvonnan raportti 2019

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Julkisen talouden lähivuosien näkymät

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen julkisen talouden tilanne on suhteellisen nopeasti heikkenemässä. Julkisen talouden alijäämä oli vuonna 2019 1,0% suhteessa BKT:een. Alijäämän ennustetaan kasvavan 1,4 prosenttiin vuonna 2020 ja pysyvän 1,2 - 1,4 prosentin välillä hallituskauden loppuun asti. Alijäämästä noin puolet on valtion ja noin puolet kuntatalouden alijäämää.

Sosiaaliturvarahastot ovat edelleen ylijäämäisiä, mutta sosiaaliturvarahastojen ylijäämän kehitys riippuu eläkerahastojen sijoitustuotoista. Korkotason pysyminen matalana ja osakekurssien aleneminen vaikuttaisi myös sosiaaliturvarahastojen ylijäämää pienentävästi.

Julkinen velka on hieman alla 60 prosentin rajan, mutta alkaa valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kasvaa vuodesta 2020 alkaen ja ylittää 60 prosenttia suhteessa BKT:een vuonna 2022.

Kestävyyssvajelaskelmien yhteydessä tehtyjen skenaariolaskelmien mukaan julkinen velka kasvaa väestön ikääntymisestä johtuvien menojen kasvun vuoksi suhteellisen nopeasti 2020 luvulla ilman muutoksia finanssipoliittiseen linjaan.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan suhdannetilanne on lähellä neutraalia lähivuosien aikana. Tästä johtuen rakenteellinen, suhdannevaihtelusta korjattu alijäämä on lähes sama kuin nimellinen alijäämä. valtiovarainministeriön ennusteen mukaan rakenteellinen alijäämä on 1,2 prosenttia suhteessa BKT:een vuonna 2019 ja kasvaa 1,4 prosenttiin vuonna 2020.

EU:n finanssipoliittiset säännöt

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaan jäsenmaiden pitää asettaa rakenteelliselle alijäämälle keskipitkän aikavälin tavoite. Suomen tavoite on 0,5% alijäämä suhteessa BKT:een. Ennusteiden mukaan tavoitteesta poiketaan merkittävästi jo vuonna 2019 eikä lähelle tavoitetta olla pääsemässä hallituskauden aikana. Koska tavoitteesta poikkeamisen perustelevia erityisiä poikkeuksellisia olosuhteita Suomen taloudessa ei enää ole, Euroopan komissio tulee antamaan Suomelle huomautuksen finanssipoliittisista tavoitteista poikkeamisen johdosta ensi kesän maakohtaisissa suosituksissaan.

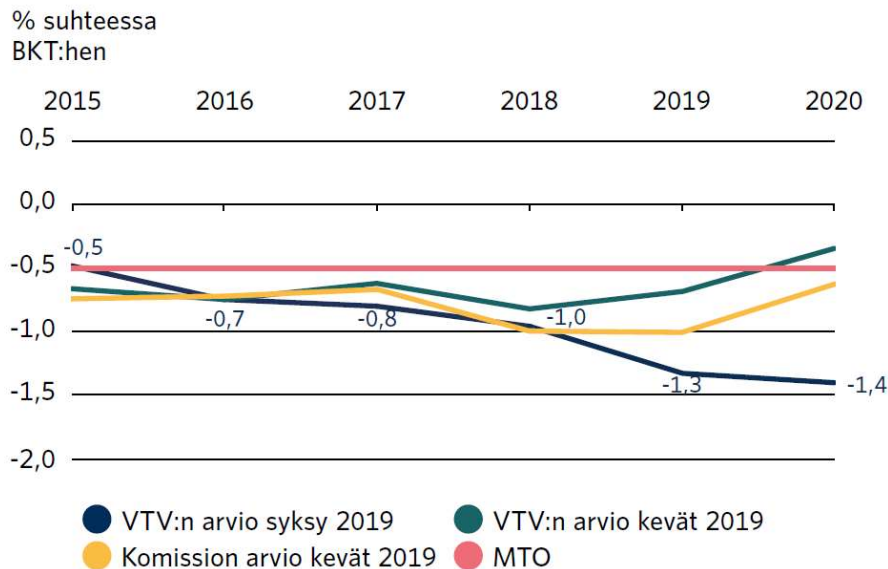
EU:n finanssipoliittiset säännöt rajoittavat myös julkisten menojen kasvuvauhtia. Suomessa julkiset menot ovat lähivuosina kasvamassa potentiaalisen bruttokansantuotteen kasvua nopeammin. Komissio tulee huomauttamaan Suomea myös tämän ns. menosäännön rikkomisesta.

VTV:n arvio Fipo-sääntöjen noudattamisesta

Julkisen talouden keskipitkän aikavälin finanssipoliittisen tavoitteen (MTO) noudattamisen sekä siihen liittyvän korjausmekanismin valvonta kuuluu Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tehtäviin. VTV:n pitää

myös valvoa julkisen talouden suunnitelman laadintaa sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista.

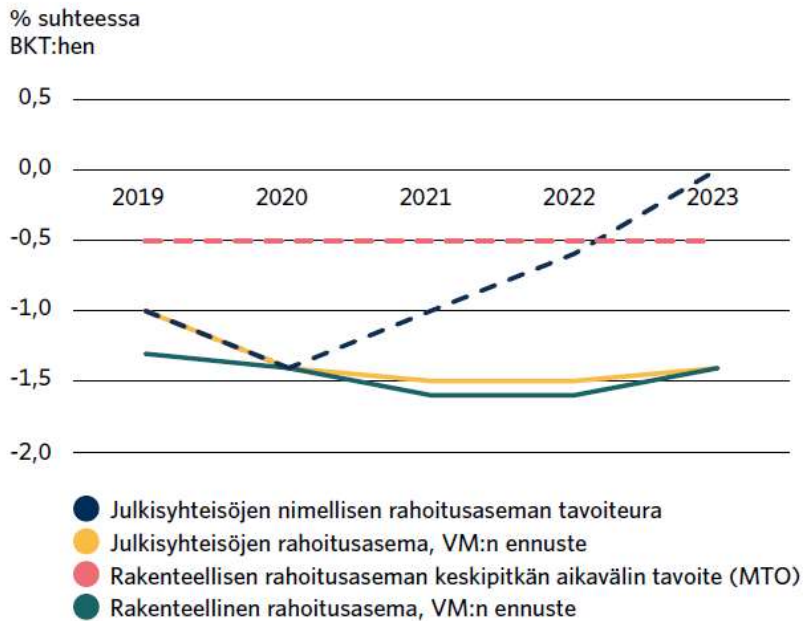
Eduskunnalle jättämässään finanssipolitiikan tarkastuksen raportissa VTV toteaa rakenteellisen alijäämän olevan selvästi keskipitkän aikavälin tavoitetta suurempi jo vuonna 2019 ja kasvavan edelleen vuonna 2020 (Kuvio 9). VTV huomauttaa, että vuoden 2019 kohdalla rakenteellisen alijäämän arviossa on hyödynnetty EU:n finanssipoliittisten sääntöjen joustavuuslausekkeitä.



Kuvio 9: Rakenteellisen jäämän taso 2015–2020, % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

VTV toteaa myös, että vuosina 2019 ja 2020 julkisten menojen kasvu ylittää ns. menosäännön mukaisen kasvuvauhdin. Tässä menosäännön mukaisessa julkisten menojen kasvussa on poistettu mm. työttömyysmenojen suhdanneluonteinen kasvu, korkomenot ja EU tuilla rahoitetut menot. Lisäksi menosääntö sallii menojen kasvun, jos menojen kasvu rahoitetaan vastaavilla tulojen lisäyksillä. Näiden korjausten jälkeenkin julkisten menojen kasvu on VTV:n laskemien mukaan menosääntöä merkittävästi nopeampaa vuosina 2019 ja 2020.

Raportissaan VTV vertaa julkisen alijäämän ennustettua kehitystä julkisen talouden suunnitelmassa asetettuihin tavoitteisiin (Kuvio 12). Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on saavuttaa julkisen talouden tasapaino vuoteen 2023 mennessä. Ennusteen mukaan tavoitteesta jäädään selvästi. Sekä nimellinen että suhdannekorjattu julkisen talouden alijäämä on vuonna 2023 n. 1,5% suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kuvion 12 ennustetut alijäämät ovat julkisen talouden suunnitelman julkaisemisen jälkeen hieman pienentyneet, mutta valtiovarainministeriön 18.12. 2019 julkaiseman ennusteen mukana julkisen talouden alijäämä olisi vuonna 2022 n. 3,5 miljardia euroa.



Kuvio 12: Hallituksen asettamat rahoitusasemataavoitteet ja valtiovarainministeriön ennusteet. Lähde: VM, julkisen talouden suunnitelma 2020–2023.

Arvio VTV raportista

VTV:n Finanssipoliittisen valvonnan raportti sisältää VTV:n tehtäviin kuuluvien indikaattorien seurannan, mutta näiden indikaattoreiden tuottama informaatio ei välity raportin johtopäätöksissä. Yhteenvedossaan VTV toteaa, että finanssipoliittisen lainsäädännön toteuttamisessa ei ole huomauttamista. VTV kertoo myös, että tulevien vuosien näkymien heikentyminen on tehnyt finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta haasteellisen. VTV toteaa, että on olemassa riski, ettei Suomi noudata vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa (rakenteellisen alijäämän tavoite) mutta pitää poikkeamia pieninä.

Kuluneen vuoden aikana taloudellinen tilanne ei ole oleellisesti muuttunut. Poikkeamia keskipitkän aikavälin finanssipoliittisista tavoitteista on vaikea pitää VTV:n tapaan pieninä sen paremmin vuotta 2019 koskevien lukujen kuin erityisesti lähivuosia koskevien ennusteiden osalta. VTV:n raportin olisi odottanut varoittavan finanssipoliittisten sääntöjen rikkoutumisesta oleellisesti voimakkaammin kuin kehotuksena valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin merkittävästä poikkeamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan tavoitteisiin verrattuna.

Suuri osa VTV:n raportista käsittelee hallitusohjelmaa ja sen tavoitteita erityisesti työllisyyskehityksen suhteen. Raportissa todetaan hallituksen tavoitteena olevan työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin, mutta ei keskustella konkreettisista keinoista tavoitteen saavuttamiseksi muutoin, kun toteamalla tarkemmin määrittelemättömien kohdennettujen keinojen olevan todennäköisin tapa saavuttaa työllisyystavoite. Raportissa verrataan ikäryhmittäisiä työllisyysasteita muihin pohjoismaihin ja arvioidaan tämän avulla potentiaalia työllisyyden lisäämiseksi. Ilman analyysiä mahdollisista keinoista, tällä ei ole varsinaista lisäarvoa työllisyystavoitetta koskevaan keskusteluun.

Hallitusohjelmaa käsitellään myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen osalta. VTV:n mukaan hallitusohjelma tarjoaa hyviä lähtökohtia uudistuksen valmisteluun. VTV toteaa, että suurin menojen nousupaine liittyy pitkäaikaishoitoon, mutta suhtautuu kriittikittömästi laskelmiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tuottamista kustannushyödyistä.

VTV:n tehtäviin ei varsinaisesti kuulu finanssipolitiikan tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tästä huolimatta VTV toteaa raportissaan mm. että

- on perusteltua, että kansainvälinen talouskehitys otetaan huomioon julkisen talouden tasapainotavoitteessa
- on perusteltua, että menopäätöksiä tarkastellaan uudelleen, ellei vaikutusarvioiden mukaan työllisyys kohene riittävästi hallituksen toimenpiteiden ansiosta
- julkisen talouden tasapainotavoite ei voisi olla lainsäädännön mukaan väljempi
- on hyvä, ettei veroasteen kehitykselle aseteta finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoittavia tavoitteita
- on perusteltua, ettei kestävyysvajeindikaattoreille aseteta erillisiä tavoitteita

Näistä lausumista voi perustellusti olla myös eri mieltä. Riippumatta siitä, yhtyykö em. kohdissa VTV:n arvioon vai ei, menee VTV finanssipoliittisten päätösten tarkoituksenmukaisuutta arvioidessaan lakisääteisten tehtäviensä ja ydinosaamisalueensa ulkopuolelle. Mikäli VTV:n laajentaa mandaattiansa finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen valvonnasta myös finanssipolitiikan mitoituksen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin pitäisi sen varmistaa, että sillä on käytettävissään riittävää osaamista tällaisen tehtävän hoitamiseen.