

15.5.2017

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntö 9.5.2017

Viite: VNS 4/2017 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018–2021

Julkisen talouden haasteet ja finanssipolitiikan linja

Hallituksen Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021 tarkastelee julkista taloutta kokonaisvaltaisesti ja sisältää linjauksia ja valintoja, jotka muodostavat pohjan myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle. Vaalikauden alussa hallitus asetti finanssipolitiikkansa keskeisiksi tavoitteiksi julkisen talouden vakauttamisen, velkaantumisen taittamisen ja kestävyysvajeen umpeen kuromisen. Lisäksi hallitus tavoittelee työllisyysasteen nostoa 72 prosenttiin ja sitoutuu olemaan korottamatta veroastetta.

Finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus listasi sekä välittömästi että pitkällä aikavälillä vaikuttavia toimenpiteitä. Julkisen talouden suunnitelman mukaan hallituksen 4 miljardin euron sopeutusohjelman toimista osa on edelleen valmisteluvaiheessa. Hallituskaudella jo tehdyt päätökset kohentavat julkisen talouden tasapainoa hallituksen arvion mukaan noin 3 miljardilla eurolla vuoteen 2019 mennessä. Huomattava osa päätöksistä perustuu indeksijäädytyksiin joiden toteutuminen täysimääräisenä ei ole varmaa. Varsinaisia valtion määrärahoja alentavia päätöksiä on tehty noin 2 miljardin edestä. Säästöpäätösten ohella hallitus on tehnyt monia verotuloja alentavia päätöksiä. Kestävyysvajeen pienentyminen hallituskauden aikana on perustunut pääasiassa valtion- ja paikallishallinnon rahoitusaseman kohentumiseen.¹ Useat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen vaikuttavat uudistukset ovat vielä kesken.

Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtiovarainministeriön riippumattomaan suhdanne-ennusteeseen, jossa julkisen talouden osalta huomioidaan vain jo päätetyt ja riittävän tarkasti määritellyt tulevat toimenpiteet. Suhdanne-ennusteen kuva talouskehityksestä on realistinen ja perusteltu, joskin kokonaistuotannon kasvun osalta maltillisempi kuin muiden ennustelaitosten ennusteet. Eri ennusteiden kuva tulevasta talouskasvusta on samanlainen: suhdannetilanteen odotetaan paranevan tulevina vuosina ja kokonaistuotannon odotetaan saavuttavan potentiaalisen tasonsa.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn ennusteen mukaan työllisyysaste nousee vuonna 2019 tasan 70 prosenttiin. Ilman uusia työllisyyttä ja talouskasvua tukevia toimia hallituksen asettama työllisyystavoite jää saavuttamatta. Julkisyhteisöjen velka-asteen ennustetaan kasvavan vuoteen 2019 saakka ja saavuttavan 65,7 prosentin tason. Julkisyhteisöjen rahoitusasema heikkenee kuluvana vuonna noin 0,4 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vaikka tavoitteena oli asteittain parantaa rahoitusasemaa hallituskauden aikana. Heikkenemisen taustalla on pääasiassa työeläkelaitosten ylijäämän

¹ Kestävyysvaje voidaan teknisesti tulkita julkisen talouden kestävyden turvaavan ylijäämän ja laskelman lähtövuoden julkisen talouden alijäämään erotuksena.

15.5.2017

pieneneminen. Työeläkelaitosten ylijäämän pieneneminen jatkuu vuosina 2018–2019, mutta julkisyhteisöjen rahoitusasema kohenee valtiontalouden rahoitusaseman kohentuessa.

Kuva finanssipolitiikan virityksestä saadaan tarkastelemalla valtion ja paikallishallinnon suhdannekorjatun perusjäämän muutosta. Kun suhdannetilanteen paraneminen otetaan huomioon, hallituksen päättämät toimet ovat finanssipolitiikkaa lievästi kiristäviä vuosina 2018–2019. Suhdannetilanteen nopea paraneminen ei sen sijaan välity valtion ja paikallishallinnon rahoitusasemiin vuonna 2017, joten finanssipolitiikka on elvyttävää vuonna 2017.

Vuodelle 2017 toteutetut veroleikkaukset kasvattavat kestävyysvajetta ja lisäävät tarvetta sopeutustoimille tulevina vuosina, mikäli työvoimakustannusten pientyminen ja verotuksen madaltaminen eivät lisää työllisyyttä merkittävästi odotettua enemmän. Mikäli talouskasvu kiihtyy ennakoitua nopeammiksi, finanssipolitiikan kiristäminen on perusteltua.

Talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja tavoitteiden arviointi

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään valtion hallinnolle, paikallishallinnolle, työeläkelaitoksille ja muille sosiaaliturvalaitoksille rahoitusasematavoitteet, jotka johtavat keskipitkän aikavälin koko julkista sektoria koskevan finanssipoliittisen tavoitteen (MTO) saavuttamiseen. Hallituksen asettamat sektorikohtaiset tavoitteet ovat tiukemmat kuin MTO-tavoite ja ovat linjassa kestävyysvajeen umpeen kuromisen kanssa. Hallitus on asettanut myös monivuotiset tavoitteet rakenteellisen jäämän sekä julkisyhteisöjen nettoluotonannon, menojen ja bruttovelan kehityksestä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ennusteen mukaan hallituksen tavoitteet jäävät täyttymättä ilman lisätoimia (Taulukko 1).

Arviointineuvosto on kritisoinut finanssipolitiikan tavoitteiden mitoitusta vuosien 2015 ja 2016 raporteissa. Finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitteet tulisi johtaa pitkän aikavälin tavoitteista ja asettaa tasolle, joka turvaa julkisen talouden kestävyyspitkällä aikavälillä. Vaikka meneillään olevat uudistukset onnistuttaisiin tavoitteiden mukaisesti toteuttamaan, pitäisi finanssipoliittiset tavoitteet asettaa jonkin verran nykyistä kireämmiksi, jotta ne olisivat sopusoinnussa pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyyspitkän kanssa.

Valtiovarainministeriö ennustaa valtiontalouden alijäämän olevan 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 kun hallitusohjelman mukainen tavoite on 0,5 prosenttia. Myös työeläkelaitokset jäävät 1 prosentin ylijäämätavoitteesta ylijäämän ollessa 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Paikallishallinnon ennustetaan sen sijaan saavuttavan sille asetetun 0,5 prosentin vaje-tavoitteen ja muiden sosiaaliturvarahastojen ylittäessä tasapainotavoitteen 0,2 prosenttiyksiköllä. Koko julkisen sektorin alijäämän ennustetaan olevan 1,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, kun hallituksen tavoitteena on, että koko julkisen sektorin talous olisi tuolloin tasapainossa (alijäämä = 0). Hallitus on myös asettanut tavoitteekseen ”velaksi elämisen lopettamisen vuonna 2021”, mikä tarkoittaisi valtion- ja paikallishallinnon rahoitusaseman tasapainoa. Ennusteen mukaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi ko. rahoitusaseman pitäisi kohentua 1,9 prosentilla suhteessa BKT:hen, eli noin 4,7 miljardilla eurolla. Sen sijaan hallituksen tavoite taittaa velan kasvu BKT:hen suhteutettuna näyttää ennusteen valossa toteutuvan.

EU:n finanssipoliittisen sopimuksen mukaan jäsenmaat asettavat keskipitkän aikavälin finanssipoliittisen tavoitteen julkisen sektorin rakenteelliselle alijäämälle, eli alijäämälle, josta suhdannevaihtelun vaikutus on poistettu. Hallitus on asettanut tavoitteeksi 0,5 prosenttia BKT:hen suhteutettuna. Sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden ohella myös tämä tavoite jää ennusteiden mukaan toteutumatta.

15.5.2017

Julkisen sektorin rakenteellisen rahoitusaseman ennustetaan heikkenevän 0,8 prosenttiyksiköllä 1,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2017 ja olevan 1,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vielä vuonna 2019. Suomelle heinäkuussa 2016 hyväksytyjen maakohtaisten suositusten mukaan vuoden 2016 osalta Suomelta edellytetään 0,5 prosenttiyksikön suuruista sopeutusta ja vuoden 2017 osalta 0,6 prosenttiyksikön sopeutusta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Rakenteellisen rahoitusaseman vaadittu muutos perustuu vallitsevaan suhdannetilanteeseen.² Rakenteellisen rahoitusaseman muutoksen jääminen selvästi alle asetetun tavoitteen kertoo suhdannetilanteen kohenemiseen nähden liian kevyestä finanssipolitiikasta. Valtion ja paikallishallinnon rahoitusasema ei kohene vuonna 2017 lainkaan. Ennustettua poikkeamaa vaaditusta muutoksesta ei voi tulkita vähäiseksi. Euroopan komissio kommentoi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista vuoden 2017 osalta vasta keväällä 2018 toteutuneen kehityksen pohjalta.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 esitetään monivuotiset tavoitteet rakenteellisen jäämän sekä julkisyhteisöjen nettoluotonannon, menojen ja bruttovelan kehityksestä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tavoitteiden mukainen talouskehitys on yhdenmukainen MTO-tavoitteiden kanssa. Monivuotisten tavoitteiden kirjaus on tervetullut lisä julkisen talouden suunnitelmaan, sillä tavoitteiden ja ennustetun kehityksen välinen ero antaa kuvan puuttuvien politiikkatoimien määrästä. Esitetyt tavoitteet tuottava, hallituksen tavoitteiden mukainen talouskehitys esitetään julkisen talouden suunnitelman liitteenä (JTS, liite 6) olevassa vakausohjelmassa. Tavoiteltu kehitys poikkeaa huomattavasti ennustetusta kehityksestä vuosien 2018 ja 2019 osalta (taulukko 1).

Esitettyihin monivuotisiin tavoitteisiin liittyy ongelmia. Ne eivät ole linjassa julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen rahoitusasematavoitteiden kanssa ja tavoitteiden taustalla oleva talouskuva on sangen optimistinen. Hallituksen tavoiteskenaariossa julkisen talouden parempi kehitys perustuu talouskasvun nopeutumiseen yksityisen kulutuksen ja viennin nopeamman kasvun siivittämänä. Tavoiteltu bruttokansantuotteen kasvu onkin vuosina 2018 ja 2019 0,8 prosenttiyksikköä nopeampaa kuin riippumattomassa ennusteessa odotetaan. Tavoiteltu kasvun vauhdittuminen on seurausta työvoiman tarjontaa koskevista rakenteellisista uudistuksista, sillä tuotantokuilu ja investoinnit pysyvät tavoiteskenaariossa muuttumattomina riippumattomaan ennusteeseen verrattuna.

Tavoiteltu rahoitusaseman kohentuminen perustuu tavoiteskenaariossa veropohjien kasvuun, sillä tavoitteiden mukainen julkisten menojen kehitys vastaa riippumattoman ennusteen mukaista kehitystä. Näin ollen hallitus ei ole antanut kuvaa hallituksen säästöohjelman jäljellä olevista vaikutuksista.

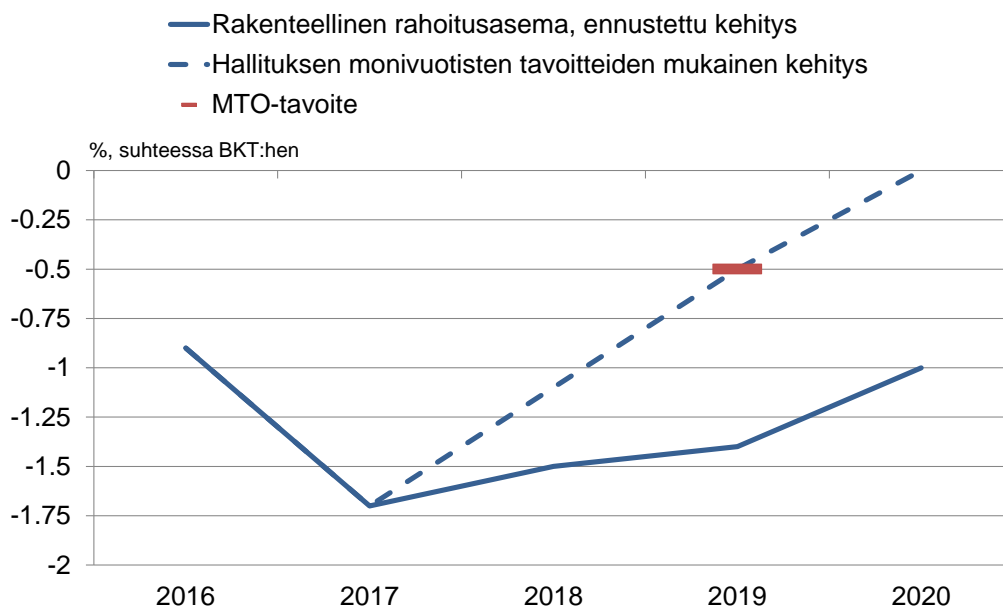
Tavoiteltu nopeampi talouskasvu perustuu sekä yksityisen kulutuksen että viennin kasvun nopeutumiseen. Yksityistä kulutusta tukee työllisyyden kasvun voimakas kiihtyminen lähes kahteen prosenttiin. Tavoiteskenaariossa työllisyysaste kohoaa hallituksen tavoitteeseen. Työllisyystavoitteen saavuttaminen tavoiteskenaariossa on mahdollista vain heikon tuottavuuskehityksen kautta - tuottavuus työntekijää kohden kasvaa 0,7 prosenttiyksikköä hitaammin kuin ennusteurassa ja kokonaistuottavuuden kasvu pysähtyy. Tavoiteskenaariossa kokonaistuotannon heikko kehitys ja työllisyyden kasvu eivät välity hintatasoon, joten esitetylle viennin kasvun vauhdittumiselle ei skenaariorista löydy perusteita. Sekä vientihintojen että vientimarkkinoiden kehitys vastaavat riippumattoman ennusteen arviota.

² Suhdannetilannetta mitataan tuotantokuilun avulla. Tuotantokuilu pienenee suhdannetilanteen parantuessa, jolloin rakenteellisen rahoitusasemalle vaadittu muutos kasvaa. Mikäli maa on saavuttanut MTO-tavoitteensa, rakenteellisen rahoitusaseman ei tarvitse kohentua.

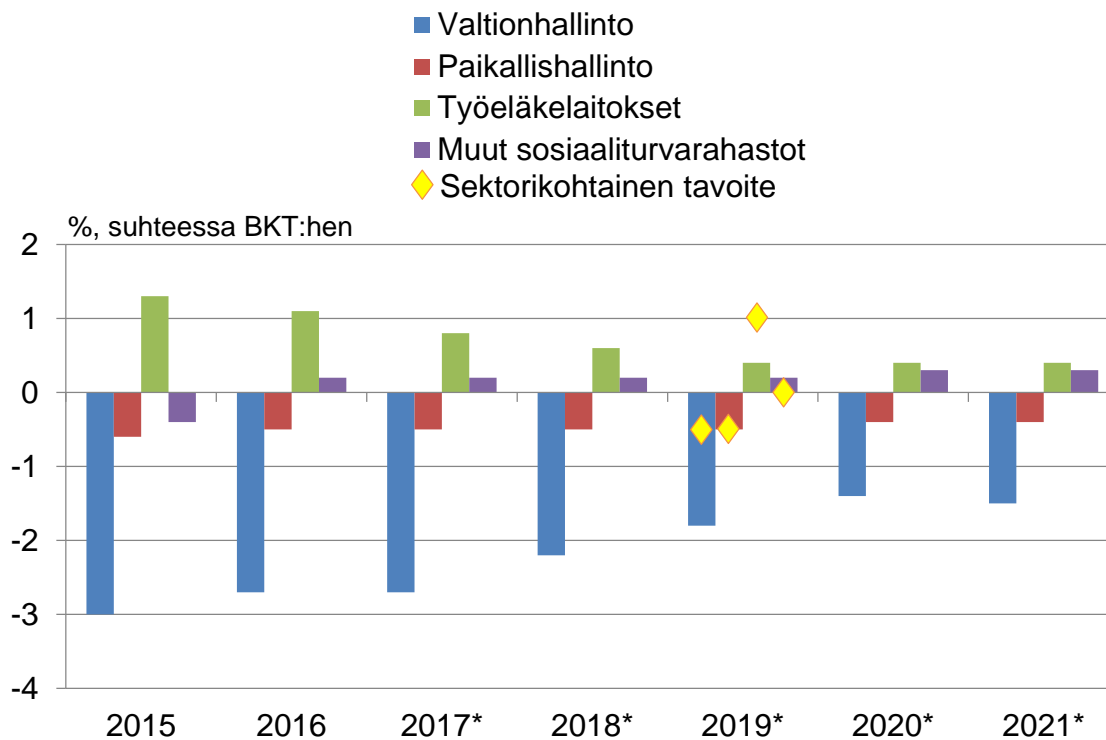
15.5.2017

Hallituksen asettamat vuosittaiset tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi tavoiteltu talouskehitys on kokonaisuudessaan ongelmallinen. Tavoitteet koskevat erityisesti vuosia 2018–2019, mutta niiden saavuttaminen perustuu talouden rakenteiden, erityisesti työn tarjonnan, muuttumiseen. Muutoksen taustalla olevia toimenpiteitä ei yksilöidä. Tavoiteltu työvoiman kasvu tuottavuuden kustannuksella ei sovi yhteen nopeutuvan viennin kasvun kanssa, mikä vähentää edelleen perusteluita nopeammalta yksityisen kulutuksen kasvulta. Tavoitellussa talouskehityksessä ei tehdä lisäpäätöksiä julkisen talouden sopeuttamiseksi.

15.5.2017

Kuvio 1. Hallituksen asettamat tavoitteet.**a. hallituksen rakenteelliselle rahoitusasemalle asettama tavoite, monivuotisten tavoitteiden mukainen kehitys ja ennustettu ura**

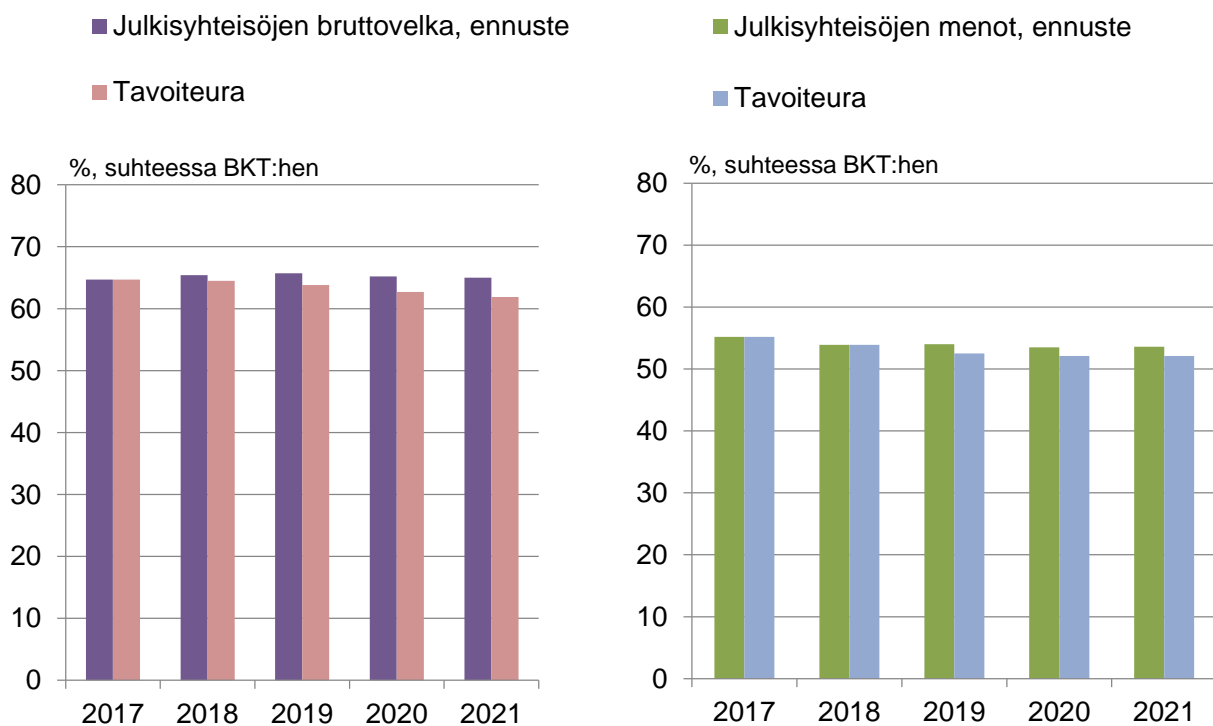
Lähde: Valtiovarainministeriö.

b. hallituksen vaalikauden nimelliset rahoitusasematavoitteet vuodelle 2019

Lähde: Tilastokeskus, ennusteet valtiovarainministeriö.

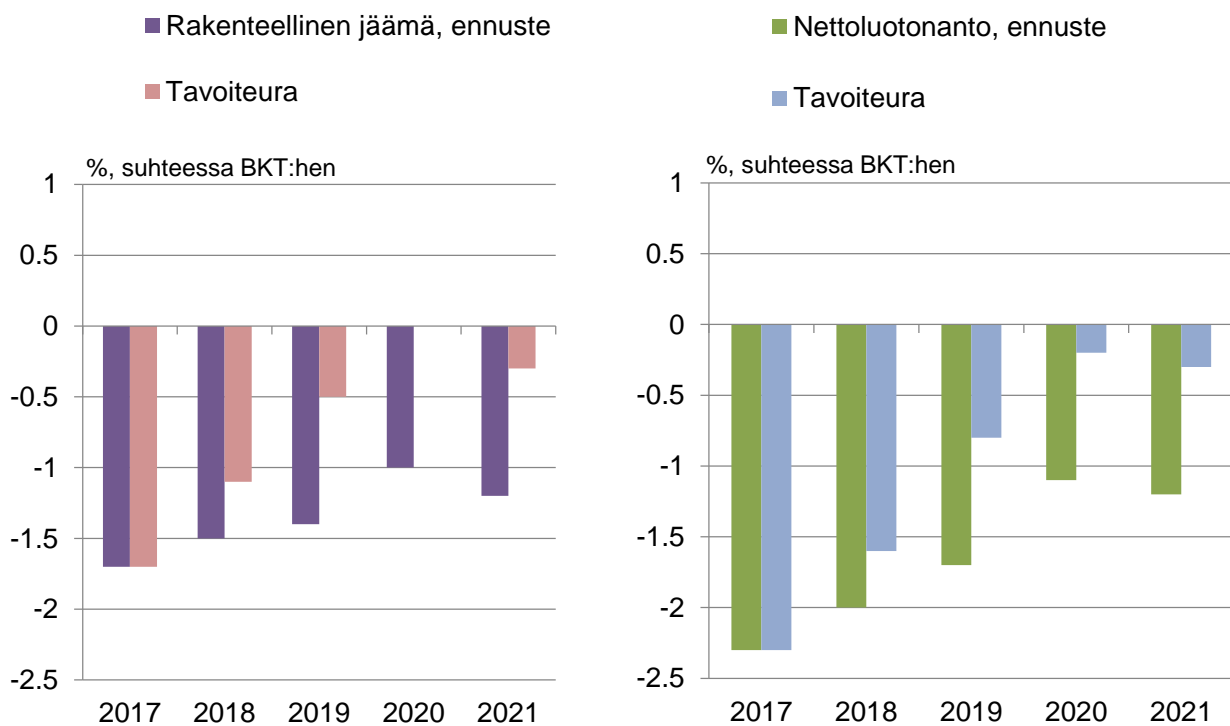
15.5.2017

c. **Hallituksen asettamat monivuotiset tavoitteet julkisyhteisöjen menoille ja bruttovelalle**



Lähde: Valtiovarainministeriö.

d. **Hallituksen asettamat monivuotiset tavoitteet julkisyhteisöjen nettoluotonannolle ja rakenteelliselle alijäämälle**



Lähde: Valtiovarainministeriö.

15.5.2017

Taulukko 1. Vakausohjelmassa esitetty hallituksen tavoitteiden mukainen talouskehitys.

Hallituksen tavoitteet julkiselle taloudelle ja politiikalla tavoiteltu talouskehitys					
	2017	2018	2019	2020	2021
suhteessa BKT:hen %					
Julkisyhteisöjen menot	55,2	53,9	52,5	52,1	52,1
Rakenteellinen rahoitusasema	- 1,7	- 1,1	- 0,5	0,0	- 0,3
Nettoluotonanto	- 2,3	- 1,6	- 0,8	- 0,2	- 0,3
Bruttovelka	64,7	64,5	63,8	62,7	61,9
kasvu, %					
BKT	1,2	1,8	2,0	1,0	
Julkinen kulutus	- 0,4	- 0,5	0,1	0,0	
Investoinnit	2,8	3,1	3,3	1,1	
Yksityinen kulutus	1,1	1,4	1,4	0,8	
Vienti	2,9	5,7	5,9	3,8	
Tuonti	3,1	4,4	4,4	3,0	
Työllisyys	0,4	1,9	1,9	0,4	
Tuottavuus työllistä kohden	0,8	- 0,2	0,0	0,6	
Yksityisen kulutuksen hinta	1,1	1,2	1,4	1,6	
Vientihintaindeksi	1,8	1,9	1,7	1,7	
Tuotantokuilu	- 1,2	- 0,9	- 0,5	- 0,3	0,0
Valtiovarainministeriön riippumaton ennuste					
	2017	2018	2019	2020	2021
suhteessa BKT:hen %					
Julkisyhteisöjen menot	55,2	54,7	54,0	53,5	53,3
Rakenteellinen rahoitusasema	- 1,7	- 1,5	- 1,4	- 1	- 1,2
Nettoluotonanto	- 2,3	- 2	- 1,7	- 1,1	- 1,2
Bruttovelka	64,7	65,4	65,7	65,2	65,0
kasvu, %					
BKT	1,2	1	1,2	1,0	
Julkinen kulutus	- 0,4	- 0,5	0,1		
Investoinnit	2,8	3,1	3,3		
Yksityinen kulutus	1,1	0,7	0,8		
Vienti	2,9	3,4	3,6		
Tuonti	3,1	3,4	3,4		
Työllisyys	0,4	0,5	0,5		
Tuottavuus työllistä kohden	0,8	0,5	0,7		
Yksityisen kulutuksen hinta	1,1	1,2	1,4		
Vientihintaindeksi	1,8	1,9	1,7		
Tuotantokuilu, %	- 1,2	- 0,9	- 0,5	- 0,3	0,0

Lähteet: VM:n ennuste, vakausohjelma ja TPAN laskelmat.