

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntöne 19.2.2020

Viite: K 20/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

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

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta asiantuntijan arvioita Valtiontalouden tarkastusviraston raportista ja siinä esitetyistä suosituksista. Tämän lisäksi valiokunta on pyytänyt asiantuntijan arvioita hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta.

Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

VTV:n finanssipolitiikan valvonta perustuu lakiin valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000), finanssipoliittiseen lakiin (869/2012) sekä asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014; 601/2017).

Finanssipoliittinen laki määrää tarkastusviraston valvomaan EU:n finanssipoliittisia sääntöjä sekä lain nojalla annettujen säädösten, ml. asetus julkisen talouden suunnitelmasta, noudattamista. Lisäksi asetus julkisen talouden suunnitelmasta määrää, että valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon tarkastusviraston tekemät johtopäätökset.

Tarkastusviraston raportti jakautuu kolmeen osaan, ensimmäisessä osiossa tarkastellaan hallituksen talouspoliittisia tavoitteita, toisessa osiossa esitetään valvonnan havainnot EU:n finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta ja kolmannessa osassa julkisentalouden suunnitelman ja sen pohjana olevan talousennusteen säädösten mukaisuutta.

Raportin ensimmäinen osio keskittyy arvioimaan hallituksen talouspolitiikkaa ja sen talouspoliittisia tavoitteita. On totta, että yleisen poliittisen tavoitteenasettelun ymmärtäminen tukee merkittävästi valitun finanssipolitiikan linjan ymmärtämistä. Valtioneuvosto kuitenkin esittää finanssipolitiikan yksityiskohtaiset tavoitteet ja finanssipoliittisten toimien vaikutusarviot julkisen talouden suunnitelmassa. Tarkastusviraston raportti ei esitä selkeästi julkisen talouden suunnitelmassa esitetyjä tavoitteita, eikä suhteuta niitä ennustettuun kehitykseen.

Ensimmäisessä osiossa tarkastellaan pintapuolisesti mm. julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelmia, työllisyystavoitetta ja veropolitiikkaa. Esimerkiksi, keskustelussa ei kerrota mitä kestävyysvajeella tarkoitetaan, mutta esitetään useita kestävyysvaje-arvioon liittyviä epävarmuustekijöitä.

Myös työllisyystavoitteen saavutettavuuden arvioinnissa keskitytään varsin yksinkertaiseen maavertailuun. Maavertailun mukaan Suomen työllisyysaste on matalampi kuin Ruotsissa ja Norjassa, minkä lisäksi tunnistetaan ero erityisesti vanhemmissa ikäryhmissä. Tarkastusvirasto esittää tämän indikaationa työllisyyspotentiaalista, mutta potentiaalinen määrittäminen ei riitä, että verrataan aggregaattitason työllisyysasteita. Suomalainen työntekijä tekee noin 10% enemmän

työtunteja vuodessa kuin ruotsalainen ja norjalainen keskimäärin. Syynä eroon työllisyysasteissa voi olla osa-aika työn yleisyys Norjassa ja Ruotsissa. Esimerkiksi vanhemmassa ikäluokassa, 55-64 –vuotiaissa, 15% suomalaisista työntekijöistä tekee osa-aikatyötä, kun Norjassa vastaava osuus oli 24,2% ja Ruotsissa 23,5%. Suurempi osa-aikatyön osuus muissa pohjoismaissa merkitsee, että verotuloja ei kerry yhtä paljon kuin Suomessa työllisyysasteen yhden prosenttiyksikön nousua kohden. Lisäksi maavertailu ei huomioi sitä tosiasiaa, että Suomen työllisyysaste on EU-keskiarvoa korkeampi jokaisessa ikäluokassa. Tarkastusviraston maavertailu ei kerro työllisyyspotentiaalista, vaan maiden välisistä eroista työelämässä.

Raportin toinen osio antaa seikkaperäisen selvityksen EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta. Tarkastusviraston arvion mukaan julkisten menojen kasvuvauhti ylittää säännösten mukaisen rajoitteen ja säännösten ennalta ehkäisevässä osiossa on merkittävän poikkeaman riski vuonna 2020. Kuten raportissa todetaan, sääntöjen noudattamista arvioidaan jälkikäteisarviona. Jos komissio toteaa jälkikäteistarkastelussa merkittävän poikkeaman, maan kohdalla käynnistetään merkittävän poikkeaman menettely. *Pääasiallinen sisältö* -luvussa kuvataan merkittävän poikkeaman raja-arvon ylityksen olevan pieni, mikä ei vastaa raportin löydöksiä: rakenteellisen jäämän tavoite on -0,5 % ja merkittävän poikkeaman raja on 0,5 prosenttiyksikköä. Tarkastusviraston arvio rakenteellisesta jäämästä vuonna 2020 on -1,4 prosenttia, mikä poikkeaa tavoitteesta 0,9 prosenttiyksikköä. Tämä ennustettu raja-arvon ylitys ei ole pieni.

Tarkastusviraston raportin kolmannessa osassa tarkastellaan julkisen talouden suunnitelman sisältöä ja sen perustana olevaa ennustetta. Tarkastusvirasto katsoo, että finanssipoliittista lakia on noudatettu. Myös ennusteen todetaan olevan linjassa muiden ennustelaitosten talousennusteiden kanssa. Esitetty ennusteen realistisuuden tarkastelu on puutteellisesti esitetty, eikä lukija voi esitetyillä tiedoilla päätyä minkäänlaiseen johtopäätökseen.

Finanssipolitiikan tarkastusviraston valvonnan raportin suositukset

Raportin tärkein suositus on se, että tarkastusvirasto kehottaa valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin merkittävästä poikkeamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion velvoitteista (s.37). On kuitenkin todettava, että Valtioneuvoston on raportoinut riskin Julkisen talouden suunnitelmassa, s. 80, jo 7. lokakuuta 2019.

Raportissa annetaan muutamia talouspolitiikkaa koskevia suosituksia, kuten esimerkiksi tarkastusviraston suorittamiin tarkastuksiin perustuvia suosituksia *"Julkisen talouden kestävyyttä tukevien toimien tulee olla mukana talouspolitiikan tavoitteissa."* ja *"Valtioneuvoston riskienhallintaa tulisi vahvistaa."* Sen sijaan suosituksen omaisen otsikon *"Veropolitiikassa on tarpeen tiivistää veropohjaa,"* motiivointi on suoraan hallitusohjelmasta (ks. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019, s.21).

Suositus veropohjan tiivistämiselle ja suositus kohdistettuihin työmarkkinareformeihin ovat sinänsä perusteltuja, mutta pintapuolisia. Raportissa suosituksille esitetyt perustelut ovat varsin pintapuolisia. Toisaalta suosituksia julkisen talouden saattamisesta tavoitteiden mukaiselle uralle ei raportissa ole.

Ehdotus valvonnan raportoinnin kehittämiseen

Tarkastusviraston ja finanssipolitiikan raportin roolia sääntöjen noudattamisen valvojana selkeyttäisi, jos finanssipolitiikan valvonnan raportin sisällössä

pitäydyttäisiin tarkastusvirastolle annettujen tehtävien rajoissa. Vuoden 2019 raportissa hallitusohjelman läpikäynti ja yleisen talouspolitiikan arviointi saavat suuren osuuden, mikä on pois tarkemmasta kotimaisten finanssipolitiikan tavoitteiden käsittelystä sekä tarkastuksiin ja valvonnan tuloksiin perustuvien havaintojen esittelystä.

Talouspolitiikan arviointineuvoston arvio hallituksen finanssipolitiikan linjasta ja finanssipolitiikan toteutuksesta

Edellinen hallitus asetti finanssipolitiikan tavoitteekseen, että julkisen sektorin alijäämä laskee nolnaan vuonna 2019. Ennusteiden mukaan julkinen talous oli prosentin alijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Veropohjien nopea kasvu auttoi pienentämään julkisyhteisöjen alijäämää, mutta talouskasvu ei korjaa julkisen talouden rakenteellista alijäämää – rakenteellinen tasapaino oli -1,2 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Uusi hallitus säilytti rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) -0,5 prosentin vähimmäistasolla. Tukeakseen MTO:n saavuttamista hallitus asetti tavoitteekseen julkisyhteisöjen alijäämän poistamisen hallituskauden aikana. Ennusteiden mukaan näitä tavoitteita ei saavuteta ilman muutoksia finanssipolitiikassa tai työllisyyden kasvun nopeutumista, mikä puolestaan vaatisi työmarkkinoiden uudistamista. Rakenteellisen rahoitusaseman ennustetaan pysyvän alle -1 %:n suhteessa BKT:hen ja julkisyhteisöjen nettoluotonoton alle -1,2 %:n suhteessa BKT:hen koko hallituskauden ajan. Myös velan BKT-suhteen ennustetaan ylittävän 60 %:n kynnyksarvon hallituskauden loppuun mennessä.

Julkisyhteisöjen velka-asteelle asetetun 60 % kynnyksarvon ylittäminen ja MTO:n saavuttamiseen johtavalta polulta poikkeaminen ovat vastoin vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Mikäli talouskehitys seuraa ennustetta, Suomen odotetaan ryhtyvän korjaaviin toimenpiteisiin.

Ennusteisiin sisältyy epävarmuutta, mikä pitäisi ottaa huomioon finanssipolitiikan linjaa muotoiltaessa. Taloushistorian mukaan suuret negatiiviset yllätykset ovat tavallisempia kuin positiiviset. Julkisen talouden puskurien ylläpitäminen ja kasvattaminen parantaisivat hallituksen kykyä tukea kotimaista taloutta tarvittaessa.

Suhdannelitilanteen normalisoitumisesta huolimatta pitkän aikavälin näkymät pysyvät huolestuttavina. Valtiovarainministeriön viimeisimmän arvion mukaan pitkän aikavälin kestävyysvaje on lähes 5 % suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden kestävyys tarkoittaa laajasti ottaen hallituksen kykyä ylläpitää valitsemaansa meno- ja tulopolitiikkaansa sekä muita sitoumuksiaan ilman välitöntä tarvetta politiikkamuutoksille.

Arvio työllisyyspolitiikasta

Hallitus antaa työllisyyden kasvulle suuren painoarvon keinona tasapainottaa julkista taloutta. Työllisyyden kasvua tarvitaan rahoittamaan menoja, jotka kasvavat pyrittäessä kohti yhteiskunnallisia hyvinvointitavoitteita. Uusien työpaikkojen laatu ja yksityisen sektorin osuus uusista työpaikoista vaikuttavat merkittävästi työllisyyden kasvun tuomaan fiskaaliseen hyötyyn.

Hallituksen 75 % työllisyysasteen tavoite on käännetty toiveeksi luoda politiikkatoimin 60 000 työpaikkaa, ja puolet näistä toimista pitäisi olla valmisteltuna elokuuhun 2020 mennessä. Myös arviointineuvoston mielestä työpaikkojen määrän kasvattaminen on asianmukainen hyvinvointivaltion rahoittamiseen tähtäävä politiikkatavoite. Täytyy kuitenkin huomauttaa, että politiikkatoimien työllisyysvaikutusten etukäteisarviointi

on aina haastavaa. Hallituksen päätös kytkeä vaikutusarviot menopäätöksiin, erityisesti jo tehtyjen päätösten takaisinvetoon, nostaa työllisyysarvioiden merkityksen täysin uudelle tasolle.

Koska työllisyyden kohentaminen on tärkein keino saavuttaa julkiselle taloudelle asetetut tavoitteet ja tärkeä elementti pysyvien menojen kattamisessa, arviointineuvosto painottaa tarvetta luoda suunnitelma tai jopa arvioita siitä, miten työllisyystavoite saavutetaan kokonaisuudessaan. Työllisyysvaikutusten ja fiskaalisten vaikutusten arvioinnin ei tulisi rajoittua vain tiettyihin uudistuksiin. Arviointineuvosto painottaa, että arvioitaessa työllistämistavoitteen saavuttamista täytyy ottaa huomioon kaikki hallituksen politiikkatoimet, joilla on vähäistä suurempi vaikutus työllisyyteen mukaan lukien työllisyyttä heikentävät toimet.

Jotkin tehokkaiksi katsotut työmarkkinauudistukset, esimerkiksi työttömyyskorvausten pienentäminen, saattavat lisätä eriarvoisuutta ja köyhyysriskiä. Tämänäyttöiset toimenpiteet ovat osittain ristiriidassa hallitusohjelmassa mainittujen tavoitteiden kanssa. Arviointineuvosto on käynyt läpi joukon tutkimuksia, jotka käsittelevät Suomessa tehtyjen politiikkatoimien työllisyysvaikutuksia. Vaikka tulokset vaihtelevat, ne näyttävät viittaavan siihen, ettei uudistuksilla ole ollut suurta vaikutusta työllisyyteen. Vaikuttaa myös siltä, että työmarkkinoihin kosketuksissa olemattomien ihmisten, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien, työllistyminen reagoi heikosti tulonsiirtojen muutoksiin. Merkittävien muutoksien saavuttaminen työllisyydessä näyttää siis vaativan kohtalaisen suuria ja kohdennettuja politiikkatoimia.

Arvio finanssipolitiikasta

Hallituksen finanssipolitiikka on jonkin verran ekspansiivista, kun vertailukohtana on julkisen talouden kehitys ilman finanssipolitiikan muutoksia. Ottaen huomioon, että nykyinen suhdannetilanne on vielä suotuisa, menojen väliaikaiset ja pysyvät lisäykset vuonna 2020 tarkoittavat myötäsyklistä finanssipolitiikkaa. Koska samaan aikaan olisi pitkän aikavälin syitä vahvistaa julkista taloutta, finanssipolitiikan viritystä voidaan pitää liian löysänä.

Hallitus on ilmoittanut, että se tähtää julkisen talouden tasapainottamiseen vuoteen 2023 mennessä, mutta nykyisen ennusteen mukaan julkisen talouden rahoitusasema on tällöin -1,2 % suhteessa BKT:hen. Tämä vaje-arvio ei edes sisällä hävittäjähankintoihin liittyvää menojen lisäystä, joka kasvattanee vajetta noin 0,5 prosenttiyksiköllä. Hallitus on ilmoittanut, että se rahoittaa kasvanutta alijäämää työllisyyttä nostavilla toimenpiteillä. Vaikka melko korkea työttömyysaste kertoo työllisyyden kasvun potentiaalista, kasvavat työvoiman saatavuusongelmat korostavat tarvetta uudistaa työmarkkinoita. Ohjelmassaan hallitus on myös sitoutunut pienentämään tuloeroja, mikä rajoittaa politiikkavaihtoehtoja.

Nykyisten ennusteiden mukaan julkisten menojen pysyvät ja väliaikaiset lisäykset vuosina 2020 ja 2021 kasvattavat julkisyhteisöjen menoja nopeammin kuin vakaus- ja kasvusopimus sallisi. Koska menokehitys on samaan aikaan ehdollistettu työllisyyspolitiikan tuloksiin, olisi ollut järkevämpää toteuttaa ehdollisuus käänteisessä järjestyksessä siten, että kulutusta lisätään, jos työllisyystavoite saavutetaan. Tämänkaltaista ehdollisuutta sovelletaan osittain ns. tulevaisuusinvestointien pakettiin, josta noin puolta ei ole vielä päätetty ja joka ei siten sisälly julkisen talouden ennusteisiin.

Hallituksen väliaikaista tulevaisuusinvestointien pakettia voidaan pitää harhaanjohtavasti nimettynä siinä määrin, että paketin monet osat eivät muistuta

läheisesti investointeja. On myös epäselvää, miksi monia pakettiin sisältyviä kohteita tulisi rahoittaa pysyvien menolisäysten sijaan vain väliaikaisesti. Hallitus on päättänyt rahoittaa näitä kertaluonteisia menoja omaisuustuloilla. Menojen rahoitus velalla tai omaisuuden myynnillä vaikuttaa nettovarallisuuteen samalla tavalla. Omaisuudenhoitopäätösten pitäisi perustua strategiaan näkökulmiin, ei tarpeeseen rahoittaa erityisiä paketteja.

Julkisyhteisöjen alijäämän kasvattaminen juuri suhdannehuipun jälkeen tulee todennäköisimmin vähentämään mahdollisuuksia toteuttaa elvyttävää finanssipolitiikkaa mahdollisessa taantumavaiheessa. Julkisen talouden velka-asteen ollessa suhteellisen matala eurooppalaiseen maihin verrattuna hallitus on lisännyt valtiontalouden kehysjärjestelmään joustavuutta, joka sallii kertaluonteisen menoelvytyksen, mikäli Suomen talous ajautuu vaikeaan taantumaan. Arviointineuvosto suhtautuu myönteisesti tähän hyvin määriteltyyn lisäykseen, mutta muistuttaa, että harkinnanvaraiset menolisäykset ovat hitaita toteutumaan, minkä lisäksi julkisten menojen lisäyksen elvyttävän vaikutuksen suuruuteen liittyy epävarmuutta.

Nykyinen hyvin matala ja jopa negatiivinen korkotaso pienentää julkisen velan korkokustannuksia suhteessa siihen, mitä ne ovat olleet. Matala korkotaso ja pienemmät rahoituskustannukset lisäävät perusteita tehdä välttämättömiä investointeja mieluummin aikaisemmin kuin myöhemmin. Tilanteen hyödyntämisen kannalta olisi suotavaa, että tällaisia investointisuunnitelmia olisi valmiina. Investointien tulisi tuki läpäistä normaalit hyöty-kustannusanalyysit. Toisaalta on syytä huomata, että julkiset investoinnit ovat jo suhteellisen korkealla tasolla vuonna 2020.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelma on merkittävä. Kestävyysongelma johtuu ennustetusta väestönkehityksestä, jossa työikäisen väestön osuus laskee ja vanhuusikäisen väestön osuus kasvaa. Väestörakenteen muutos vähentää verotuloja ja lisää tulonsiirtoja ja julkisesti rahoitettujen palveluiden, kuten terveydenhuollon, kustannuksia. Suoraviivaisen arvion mukaan ilman hallituskaudella tehtäviä politiikkamuutoksia Suomen julkisen velan suhde BKT:hen saavuttaa 80 % tason seuraavan viidentoista vuoden aikana. Tämä kertoo kestävyysongelmasta myös keskipitkällä aikavälillä. Kestävyysvaje johtuu osittain myös julkisen talouden rakenteellisesta alijäämäisyydestä, jonka ennustetaan pysyvän suurena koko hallituskauden ajan.

Toisin kuin edellinen hallitus, nykyinen hallitus ei ole suoraan sitoutunut tekemään päätöksiä, jotka lopulta poistaisivat pitkän aikavälin kestävyysvajeen. Työllisyyden kasvu kuitenkin mainitaan päätöksinä kestävyysongelmalle. Hallitus on asettanut kunnianhimoisen 75 prosentin työllisyysastetavoitteen ja mainitsee ohjelmassaan kestävyysongelmien ratkaisemisen vaativan vielä korkeampaa työllisyyttä.

Sekä keskipitkän että pitkän aikavälin kestävyysongelmat voivat kehittyä pitkään ja ovat perintöä edellisiltä hallituskausilta. Nykyinen hallitus on päättänyt lisätä pysyviä menoja 1,4 miljardilla eurolla ja rahoittaa tätä lisäystä veronkorotuksilla ja työllisyyden kasvulla. Jos työllistämistavoite ja sen haluttu fiskaalinen vaikutus saavutetaan, mikä on vielä epävarmaa, hallitus on onnistunut olemaan huonontamatta julkisen talouden kestävyttä. Ongelmallista on, ettei hallitus edes aseta päämääräkseen julkisen talouden liikkumavaran lisäämistä, vaikka liikkumavara tulee vähenemään huomattavasti seuraavan kahden vuosikymmenen aikana. Kestävyysvajetta voidaan pienentää sopeuttamalla julkisen talouden menoja ja tuloja sekä lisäämällä työllisyyttä ja julkisen talouden tuottavuutta. Pysyvien menojen rahoittaminen korkeamman

työllisyyden avulla vähentää mahdollisuuksia pienentää julkisen talouden kestävyysongelmaa tulevilla hallituskausilla.

Ohjelmaansa laatiessaan hallitus näyttää tehneen realistisen oletuksen siitä, miten työllisyyden kasvu vaikuttaa julkisyhteisöjen perusjäämään. Hallituksen pitäisi jatkossa tarkkailla työllisyyden kasvun laatua fiskaalisesta näkökulmasta. Työllisyyden kasvun fiskaalinen hyöty vähenee, jos esimerkiksi työllisyyden kasvu keskittyy osa-aikaisuuden kasvuun tai erityisesti jos hallitus rahoittaa uusia työpaikkoja joko palkkatuella tai lisäämällä julkisen alan työllisyyttä. On myös syytä huomata, että merkittävä osa työllisyyden tuomasta perusjäämän kohentumisesta tulee eläkevakuutusmaksujen kasvun kautta, mikä muuttuu pidemmällä aikavälillä eläkemenojen kasvuksi.

Menneinä vuosina hallitus on enenevässä määrin osallistunut vientiteollisuuden riskinottoon. Muihin Euroopan maihin verrattuna valtionhallinnon takaukset ovat kasvaneet suhteellisen korkealle tasolle. Arviointineuvoston tilaama tutkimuksen mukaan nämä takaukset ovat lisänneet valtionhallinnon altistumista tilanteille, joissa kansainvälinen talous kehittyy poikkeuksellisen huonosti.

Syntyvyyden viimeaikainen aleneminen on saanut paljon huomiota, ja se on myös lisännyt huolta julkisen talouden pitkän aikavälin kestävydestä. Tässä asiassa näyttää unohtuneen se, että väestön ikääntymiseen liittyvä kestävyysongelma oli merkittävä jo ennen tietoja syntyvyyden alenemisesta. Vaikka ikäryhmien pienentyminen kasvattaa kestävyysvajetta, tämä vaikutus on vaatimaton suhteessa jo aiemmin arvioituun kestävyysvajeseen. Syntyvyyden aleneminen heikentää erityisesti eläkejärjestelmän kestävyttä, sillä muilla julkisyhteisöjen osa-alueilla pienempien ikäluokkien myötä pienentyvät julkisen talouden kustannukset, esimerkiksi koulutusmenot, kumoavat osan negatiivisesta vaikutuksesta.

Julkisen talouden kestävyysongelma on vakava pitkän aikavälin haaste, jota ei voi ratkaista yhden hallituskauden aikana. Kestävyysvajeen poistamista ei tarvitse tehdä heti, mutta siihen tulisi reagoida mieluummin ennemmin kuin myöhemmin. Tämän vuoksi kestävyysvajeen hoitamiseksi tulisi olla uskottava keskipitkän aikavälin suunnitelma. Arviointineuvoston näkemys on, että keskeiset suuntaviivat pitkän aikavälin kestävyysongelman ratkaisemiseksi tulisi suunnitella parlamentaarisesti, jolloin ratkaisu toimisi ankkurina nykyiselle ja myös tuleville hallituksille.

Lisätietoja:

Seppo Orjasniemi, Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri
p. 0295 519 412, seppo.orjasniemi@vatt.fi