

Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta

Arvion perusta

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävä on valvoa osana valtiontalouden hoidon tarkastamista finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten, kuten asetus Julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017) noudattamista. Valvonta-tehtävän suorittamiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut em. säädösten näkökulmasta Suomen alustavan talousarviosuunnitelman sekä sen taustalla olevan aineiston, mukaan lukien hallituksen talousarvioesityksen vuodelle 2018. Talousarvioesitys annettiin eduskunnalle 19.9.2017 ja Suomen alustava talousarviosuunnitelma vuodelle 2018 julkaistiin 5.10.2017.

Tämä muistio sisältää pääkohdat Valtiontalouden tarkastusviraston ennakkolisesta arviosta julkisen talouden kehityksestä vuosina 2017 ja 2018, jossa on huomioitu alustava talousarviosuunnitelma ja talousarvioesitys vuodelle 2018. Arvion perustana on käytetty valtiovarainministeriön riippumatonta talousennustetta. Edellisen arvion tarkastusvirasto esitti 15.6.2017 julkaistussa finanssipolitiikan valvonnan raportissa. Tarkastusvirasto julkaisee lisäksi laajemman finanssipolitiikan valvonnan raportin erilliskertomuksena eduskunnalle joulukuussa 2017.

Valtiontalouden tarkastusvirasto hoitaa finanssipolitiikan valvontatehtävää arvioimalla finanssipolitiikkaa ohjaavien kansallisten sääntöjen ja tavoitteiden asettamista ja noudattamista, valtiontalouden kehysten sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista sekä julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta näiden sääntöjen näkökulmasta. Finanssipoliittisen lain nojalla tarkastusviraston tehtävänä on valvoa korjausmekanismien noudattamista ja sen käynnistyttyä arvioida korjaavien toimien riittävyttä. Valvonta sisältää myös finanssipolitiikan pohjalla käytettävien makroennusteiden realistisuuden arvioinnin sekä makro- ja julkisen talouden ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarvioinnin, joka tehdään vuodesta 2017 lähtien säännöllisesti Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen perusteella.

Tiivistelmä arviosta

Tarkastusviraston arvion mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema ei tule parantuneesta taloustilanteesta huolimatta kohentumaan hallituksen tavoitteiden mukaisesti kuluvalle vaalikaudella. Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä, josta on poistettu rahoitusaseman suhdanteesta riippuvainen osuus, heikkenee valtiovarainministeriön ennusteeseen perustuvien laskelmien mukaan vuosina 2017 ja 2018. Myöskään julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema ei saavuta tavoitteen mukaista tasapainoa vaalikaudella johtuen valtiontalouden tavoiteltua hitaammasta vahvistumisesta.

Hallituksen vuoden 2017 lisätalousarviot noudattavat kehysääntöä. Vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisältyy poikkeama kehysääntöön Yleisradion rahoituksen osalta, minkä tarkastusvirasto näkee rapauttavan kehysjärjestelmän uskottavuutta. Vaalikauden viimeisen vuoden 2019 ja samalla vaalikauden kokonaiskehysten noudattamiselle aiheuttaa haasteita maakuntien rahoituksen 18,6 miljardin euron määrärahan sisällyttäminen valtiontalouden kehukseen.

Ennakkolisen tarkastelun perusteella Suomi noudattaa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän ja korjaavan osan sääntöjä vuonna 2017. Komission myöntämät joustotekijät huomioiden Suomi noudattaa sääntöjä myös vuonna 2018. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella vuonna 2018 rakenteellisen jäämän muutos tulee jäämään noin 0,2 prosenttiyksikköä vaaditusta muutoksesta joustotekijät huomioidenkin.

Alustavan talousarviosuunnitelman pohjalla käytetyt valtiovarainministeriön ennusteet ovat tarkastusviraston arvion mukaan realistisia. Kevääseen 2017 nähden merkittävä muutos ennustekuvassa on perusteltu suhdannetilanteesta saatujen tuoreimpien tilastotietojen perusteella. Valtiovarainministeriön ennusteet vastaavat muiden ennustelaitosten antamaa ennustekuvaa.

Hallituksen finanssipolitiikan tavoitteet ja julkisen talouden tila

Hallituksen asettamaa keskipitkän aikavälin tavoitetta julkiselle taloudelle, eli -0,5 prosentin rakenteellista rahoitusasemaa suhteessa bruttokansantuotteeseen, ei VTV:n arvion perusteella tulla saavuttamaan tämän vaalikauden aikana. Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä jää valtiovarainministeriön ennusteisiin perustuen noin -0,8 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017 ja heikkenee edelleen noin -1,3 prosenttiin vuonna 2018.

Hallitus on asettanut tavoitteekseen julkisen talouden tasapainon vuoteen 2019 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitus on asettanut sitovat alasektorikohtaiset tavoitteet niin, että sekä valtion- että paikallishallinnon rahoitusaseman tulisi olla korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäisiä suhteessa bruttokansantuotteeseen, työeläkerahastojen ylijäämän tulisi olla vähintään prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja muiden sosiaaliturvarahastojen tulisi olla kokonaisuudessaan tasapainossa.

Julkinen talous on kohentunut merkittävästi vuoden 2017 aikana. Kansantalouden tilinpidon mukaisen julkisyhteisöjen alijäämän ennakoidaan supistuvan 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Julkisyhteisöjen rahoitusasema on kohentunut erityisesti verotulojen ennakoitua nopeamman kasvun ansiosta. Julkisyhteisöjen alasektoreista sekä valtionhallinnon ja paikallishallinnon alijäämät supistuvat vuoden 2017 aikana ja valtiontalouden alijäämä supistuu edelleen vuonna 2018. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämän puolestaan ennustetaan hieman pienentyvän vuonna 2017.

Tarkastusviraston arvion mukaan julkisyhteisöjen rahoitusaseman kohentuminen vuoden 2017 aikana on seurausta talouskasvun ennusteita nopeammasta elpymisestä, joka on heijastunut erityisesti valtiontalouden alijäämän kohenemiseen. Vaikka valtiontalous on kehittynyt vuonna 2017 sille keväällä 2017 asetettua tavoiteuraa suotuisammin, tulee se jäämään sille asetetusta tavoiteuran mukaisesta kehityksestä vuosina 2018 ja 2019.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen talouden rakenteelliset ongelmat eivät ole poistuneet, vaikka talouskasvu on hieman pienentänyt julkisen talouden alijäämäisyyttä.

Tarkastusviraston tekemän arvion mukaan finanssipolitiikan mitoitus kääntyy kiristävästä hieman elvyttäväksi vuoden 2017 aikana ja pysyy elvyttävänä vuoden 2018 aikana. Suhdannetilanne ja rakenteelliset ongelmat huomioiden tarkastusviraston näkemyksen mukaan olisi mahdollisuus harjoittaa kiireämpää finanssipolitiikkaa.

Hallituksen vuoden 2017 lisätalousarviot noudattavat valtiontalouden kehysääntöä. Talousarvioesityksessä vuodelle 2018 on poikkeama valtiontalouden kehysäännöstä koskien valtion televisio- ja radiorahaston määrärahan siirtoa kehysten ulkopuolelle. Tarkastusvirasto ei pidä siirtoa perusteltuna ja näkee poikkeaman rapauttavan kehysjärjestelmän uskottavuutta. Se heikentää myös järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Vuonna 2019 maakuntien rahoituksen 18,6 miljardin euron määrärahan sisällyttäminen valtiontalouden kehukseen voi tuoda riskejä vaalikauden kokonaiskehysten noudattamiselle.

EU:n finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa tarkastellaan keskipitkän aikavälin tavoitteissa pysymistä tai edistymistä sitä kohti. Arvio tehdään rakenteellisen jäämän muutoksen sekä me-

nosäännön avulla. Suomi on sopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa, ja sitä koskevat tämän osion velvoitteet.

Rakenteellinen jäämä kuvaa bruttokansantuotteeseen suhteutettua rahoitusasemaa, josta on poistettu suhdannevaihteluiden ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Hallituksen asettama keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä. Vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstössä rakenteellisen jäämän vuosittaista muutosta verrataan komission asettamaan vaadittuun muutokseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Suomi on hyötynyt säännöstön joustavuudesta siten, että Suomelle on myönnetty joustoa alkuperäisistä vaatimuksista rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden johdosta 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosille 2017–2019.

Rakenteellinen jäämä on arviolta -0,8 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017, ja se heikenee 0,4 prosenttiyksikköä edeltävään vuoteen nähden. Suomi noudattanee kuitenkin rakenteellisen jäämän kriteeriä vuonna 2017, sillä tarkastusviraston arvion mukaan rahoitusasema saa vuonna 2017 heikentyä säännöstön puitteissa -1,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella Suomi noudattaa rakenteellisen jäämän kriteeriä myös vuonna 2018. Arvio rakenteellisen jäämän tasosta ja vaaditusta muutoksesta on esitetty taulukossa 1. Ennalta ehkäisevän osan toisen pilarin muodostaa menosääntö, joka asettaa julkisyhteisöjen menojen kasvulle enimmäisvauhdin. Tarkastusviraston syksyn arvion perusteella Suomi noudattaa menosääntöä vuosina 2017–2018. Menosäännön laskenta on esitetty taulukossa 2.

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa arvioidaan alijäämä- ja velkakriteereiden noudattamista. Alijäämäkriteerin mukaan julkisyhteisöjen nimellinen alijäämä saa olla korkeintaan 3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen ja velkakriteerin perusteella julkisyhteisöjen bruttovelka saa olla korkeintaan 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriön syksyn 2017 ennusteen mukaan julkisyhteisöjen alijäämä on -1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017 ja -1,4 prosenttia vuonna 2018. Suomi noudattaa siten alijäämäkriteeriä 2017–2018.

Julkisyhteisöjen bruttovelka ylitti 60 prosentin raja-arvon vuonna 2014. Tilastokeskuksen tarkistettujen ennakkotietojen mukaan velkasuhde laski 0,5 prosenttiyksikköä 63,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016, ja VM:n ennusteen perusteella julkisyhteisöjen velkasuhde edelleen laskee vuosina 2017–2018. Velkakriteerin täyttymistä arvioidaan myös suhdannekorjatun velan, eteenpäin- ja taaksepäin katsovien kriteereiden ja niin kutsuttujen merkityksellisten tekijöiden avulla. Näiden perusteella Suomi noudattaa myös velkakriteeriä 2017–2018.

Rakenneuudistusten vaikutus julkiseen talouteen

Kevään 2017 hallituksen esitykset sote- ja maakuntauudistuksista olivat kestävyysvajevaikutukseltaan erittäin epävarmoja. Siten uudistusten päätyminen jatkovalmisteluun kesällä 2017 ei vaikuttanut tarkastusviraston arvion mukaan negatiivisesti julkisen talouden näkymiin. Uudistusten jatkovalmistelu mahdollistaa myös taloudelliselta kannalta suotuisten ratkaisujen tekemisen. Kaiken kaikkiaan hallituksen sote- ja maakuntauudistukselle asettama 3 miljardin euron säästötavoite ei nykytiedon valossa ole realistinen. EU-vertailussa Suomen sosiaali- ja terveysmenot eivät ole erityisen korkeita, eikä ikääntymisen aiheuttama kestävyysshaaste poikkeuksellisen suuri. Sote-palvelujen laatu on arvioitu yleisesti ottaen hyväksi jo lähtötilanteessa ja koska uudistuksella tavoitellaan palvelujen saatavuuden parantamista ja terveyserojen kaventamista, on säästötavoitteen mittaluokka erittäin suuri pitkälläkin aikavälillä.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaan hallitus pyrkii vähentämään kuntien kustannuksia 1 miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita. Myöhemmin reformi laajennettiin koskemaan koko julkista sektoria, ja tuloksia suunniteltiin tarkasteltavaksi kehysriihessä vuonna 2017. Kehysriihen tarkastelun tuloksena syntyi kuitenkin edelleen yleisluonteinen lista teemoista, joiden sisälle on määritely karkeita säästötavoitteita. Reformin vaikutusten tavoitevuosi on asetettu hyvin kauas,

2020-luvun lopulle. Kokonaisuudessaan reformin julkista taloutta tukeva vaikutus on tällä hetkellä vaikeasti arvioitavissa.

Hallitus päätti elokuussa 2017 kahdesta hallitusohjelman ulkopuolisesta uudistuksesta. Hallitus linjasi perhevapaaudistuksesta, joka kattaisi perhevapaiden ohella muun muassa varhaiskasvatus- ja työelämäkysymysten tarkastelua. Valmistelutyölle asetettu edellytys, jonka mukaan uudistuksella tulee olla valtiovarainministeriön todentaman arvion mukaan työllisyyttä vahvistavia vaikutuksia, on asianmukainen. Osa valmistelun reunaehdoista saattaa kuitenkin vaikeuttaa mahdollisimman vaikuttavan ratkaisun löytämistä. Etukäteislinjaus siitä, että mahdollisuus hoitaa lasta kolmeen ikävuoteen saakka kotona säilytetään tukijärjestelmässä, pienentää käytössä olevien vaihtoehtojen määrää.

Vuoden 2018 talousarvion valmistelun yhteydessä päätettiin myös yritystukiudistuksen valmistelusta. Työlle asetetut tavoitteet tukien suuntaamiseksi tuottavuutta edistävään suuntaan ja kilpailuväristymien vähentämiseksi ovat oikeansuuntaisia. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin tärkeänä, että valmistelu ei rajoitu tukien uudelleensuuntaamiseen, vaan tukien kokonaissumman pienentämisen tulisi olla mukana aitona vaihtoehtona.

Arvio alustavan talousarviosuunnitelman taustalla olevasta ennusteesta

Finanssipoliittiseen lakiin (869/2012) ja budjettikehysdirektiiviin (2011/85/EU) perustuen jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017) mukaan valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset.

Talousarvioesitys ja alustava talousarviosuunnitelma perustuvat valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta. Vuodelle 2018 valtiovarainministeriö ennustaa 2,1 prosentin bruttokansantuotteen kasvua, kun keväällä tehdyt kehyspäätökset perustuivat arvioon 1,0 prosentin talouskasvusta. Vuoden 2018 kasvunäkymää on parantanut suhdannekäänte ainakin lyhyen aikavälin talouskehityksessä. Suomen vientiosuoksien lasku maailmankaupasta näyttää pysähtyneen vuonna 2017 ja vienti on kääntynyt aiempaa selvempään kasvuun. Vuoden 2018 talouskasvun pohja näyttää laaja-alaistuneen perustuen viennin lisäksi sekä kotimaisen kulutuksen että investointien kasvun ylöspäin tarkentuneisiin kasvuarvioihin. Ennustekuvan muutos suhdannetilanteen muuttumisen myötä on perusteltu ja ennustetta voidaan pitää realistisena. Valtiovarainministeriön ennuste vastaa hyvin myös muiden ennustelaitosten kuvaa suhdannekehityksestä.

Taulukko 1. Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä, vaadittu muutos (sallittu poikkeama) ja poikkeama. VTV:n laskelmat VM:n aineiston perusteella.

	2016	2017	2018
Rakenteellinen jäämä, % suhteessa BKT:hen	-0,4	-0,8	-1,3
Muutos, % suhteessa BKT:hen		-0,4	-0,6
VTV:n arvio vaaditusta muutoksesta, % suhteessa BKT:hen*		-0,7	-0,3
Poikkeama vaaditusta muutoksesta, % suhteessa BKT:hen		-0,3	0,2
Onko poikkeama merkittävä (>0,5)**		Ei	Ei
Kumulatiivinen poikkeama (kahden vuoden ka.)		-0,2	-0,1
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (>0,25)**		Ei	Ei

* Arvio perustuu VTV:n laskelmiin rakenteellisesta jäämästä. Vaaditussa muutoksessa otetaan huomioon rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden johdosta myönnetty jousto 0,6 %-yks.

** Rakenteellisen jäämän osalta merkittävä poikkeama määritellään siten, että poikkeama vaaditusta on suurempaa kuin 0,5 prosenttiyksikköä yhden vuoden osalta tai 0,25 prosenttiyksikköä kumulatiivisesti kahden vuoden osalta.

Taulukko 2. Julkisyhteisöjen menojen kasvu, noudatettava menosääntö ja poikkeama. VTV:n laskelmat VM:n aineiston perusteella.

	2016	2017	2018
Julkisyhteisöjen menojen kasvu			
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (nimellinen), %	0,4	2,0	2,4
BKT-deflaattori	1,3	0,9	1,2
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (reaalinen), %	-0,9	1,1	
VTV:n arvio noudatettavasta menosäännöstä (reaalinen)	0,3	1,4	1,1
VTV:n arvio noudatettavasta menosäännöstä (nimellinen)*			2,3
Poikkeama			
Poikkeama, mrd. €	1,3	0,3	0,0
BKT, mrd. €	215,6	223,9	232,2
Poikkeama, % suhteessa BKT:hen**	0,6	0,2	0,0
Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)?***		Ei	Ei
Kumulatiivinen poikkeama		0,4	0,1
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (<-0,25)?***		Ei	Ei

* Vuoden 2018 arviossa nimellistä menojen kasvua verrataan nimelliseen menosääntöön. Tätä aikaisempina vuosina verrataan reaalisia lukuja.

** Positiivinen luku tarkoittaa että menot ovat alittaneet menosäännön, negatiivinen luku tarkoittaa rajan ylittämistä.

*** Menosäännön osalta merkittävä poikkeama määritellään siten että euromääräinen poikkeama suhteessa BKT:seen on pienempi kuin -0,5 % yhden vuoden osalta tai -0,25 % kumulatiivisesti kahden vuoden osalta