

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017 (K 20/2017 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- finanssineuvos, sihteeristön päällikkö Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Marja Paavonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- talouspoliittinen neuvonantaja Ismo Grönroos-Saikkala, Euroopan komission Suomen-edustusto
- toimistopäällikkö Juha Kilponen, Suomen Pankki
- pääsihteeri Seppo Orjasniemi, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- professori Matti Virén, Turun yliopisto
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- valtiotieteiden tohtori Heikki Koskenkylä.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pellervon taloustutkimus PTT.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusviraston kertomus

Joulukuussa 2017 eduskunnalle annettu Finanssipolitiikan valvonnan raportti sisältää ennakkoarvion finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta ja hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta vuosina 2017 ja 2018. Raportissa tarkastellaan myös julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, fi-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2018 vp

nanssipolitiikan mitoitusta, valtiontalouden kehysten noudattamista, rakenteellisten uudistusten etenemistä sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista.

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, koska valtion talous vahvistuu tavoiteltua hitaammin.

Hallituksen vuoden 2017 lisätalousarviot noudattavat kehysääntöä. Vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisältyy tarkastusviraston näkemyksen mukaan poikkeama kehysäännöstä, kun Yleisradion rahoitus siirretään kehysten ulkopuolelle vuodesta 2018 lähtien. Tarkastusvirasto katsoo siirron rapauttavan kehysjärjestelmän uskottavuutta. Vaalikauden viimeisen vuoden 2019 ja samalla vaalikauden kokonaiskehysten noudattamiselle aiheuttaa haasteita maakuntien rahoituksen 18,6 miljardin euron määrärahan sisällyttäminen valtiontalouden kehyskehykseen.

Ennakkotarkastelun perusteella Suomi noudattaa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän ja korjaavan osion sääntöjä vuonna 2017. Komission myöntämät joustotekijät huomioon ottaen Suomi noudattaa sääntöjä myös vuonna 2018. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella vuonna 2018 rakenteellisen jäämän muutos jää noin 0,2 prosenttiyksikköä vaaditusta muutoksesta joustotekijät huomioon ottaen.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä hallituksen tavoitteita kestävyysvajeen pienentämiseksi rakenteellisilla uudistuksilla. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistaminen tarjoaa viraston näkemyksen mukaan merkittävän mahdollisuuden edistää tätä tavoitetta. Hallituksen kevään 2017 esitykset sote- ja maakuntauudistuksista olivat kuitenkin kestävyysvajevaikutukseltaan hyvin epävarmoja. Tarkastusviraston arvion mukaan uudistusten jatkovalmistelu mahdollistaa myös taloudelliselta kannalta suotuisten ratkaisujen tekemisen.

Valiokunnan perustelut

Tarkastusviraston kertomus ja siitä eduskunnassa käytävä keskustelu tukevat valiokunnan näkemyksen mukaan vastuullisen sekä kasvua tukevan finanssipolitiikan harjoittamista Suomessa. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat yhtyvät tarkastusviraston näkemykseen siitä, että hallituksen tavoite kestävyysvajeen pienentämisestä on tärkeä. Ennusteita tuottavien tahojen arviot julkisen talouden kehityksestä ja kansallisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamisesta ovat niin ikään samansuuntaiset kuin tarkastusviraston raportissaan esittämät arviot. Arviot ovat kuitenkin hieman suotuisampia kuin tarkastusvirastolla johtuen lähinnä siitä, että viraston arviot perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2017 ennusteeseen. Kuva talouskehityksestä muuttui huomattavasti vuoden 2017 aikana, ja päivittynyt näkemys talouden kehityksestä on vahvempi kuin ministeriön syksyllä 2017 ennustama.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2018 vp

Ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi noudattaa sekä vakaushen- ja kasvuso- pimuksen ennalta ehkäisevän osion että korjaavan osion sääntöjä vuosina 2017 ja 2018. Sekä Euroopan komissio että Valtiontalouden tarkastusvirasto tekevät jälkikäteisarvion sääntöjen noudattamisesta vuonna 2017 toukokuussa 2018 kevään Julkisen talouden suunnitelman osana julkaistavan Suomen vakaushen- jelman pohjalta. Keväällä 2017 hyväksytyssä Julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettu keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) pidettiin ennallaan -0,5 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomi pyysi syksyllä 2016 alustavan talousarviosuunnitelman yhteydessä niin sanottujen joustavuuslausekkeiden eli rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden käyttöä. Jousto myönnettiin Suomelle kevään 2017 Julkisen talouden suunnitelman hyväksymisen jälkeen. Myönnetty joustovara on 0,6 prosenttiyksikköä, mikä tarkoittaa sitä, että rakenteellinen alijäämä voi olla -1,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 2017—2019. Näin ollen rakenteellisen jäämän heikentymisestä huolimatta Suomi noudattaa rakenteellisen jäämän sääntöjä jousto huomioon ottaen. Asetettuun keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tulee palata vasta vuoden 2019 jälkeen. EU:n finanssipoliittiset säännöt eivät siten rajoita Suomen finanssipoliittikkaa kuluvan vaalikauden loppupuolella.

Valiokunta kiinnitti mietinnössään (TrVM 3/2017 vp) huomiota EU:n finanssipoliittisten sääntöjen läpinäkyvyyteen. Sääntökehikkoa ja erityisesti sääntöjen noudattamisen ulkoista valvontaa vahvistettiin Euroopan velkakriisin myötä vuodesta 2011 alkaen. Taustalla oli se, että vakaus- ja kasvuso- pimuksen velka- ja alijäämä- sääntöjä ei yleisesti noudatettu, mikä johti mittaviin ongelmiin Euroopan julkisissa talouksissa.

Valiokunta katsoo, että finanssipoliittikan sääntöjen tulee olla mahdollisimman läpinäkyviä, jotta tulkintaongelmat eivät synnyttäisi kannustimia sääntöjen kiertämiseen. Uuden vahvistetun sääntökehikon ongelmaksi on muodostunut sen monimutkaisuus ja läpinäkyvättömyys. Monimutkaisen ja harkinnanvaraa sisältävän tulkintakehikon lisäksi läpinäkyvättömyyttä aiheuttaa julkiselle taloudelle rakenteellisen jäämän ter- mein asetettu keskipitkän aikavälin tavoite. Rakenteellisen jäämän laskentaan liittyy paljon epävarmuustekijöitä, sillä laskelmat ovat herkkiä tehdyille oletuksille.

Valtiontalouden kehykset ovat tärkeä osa Suomen kansallista finanssipoliittikan sääntökehikkoa. Valiokunnan saamissa asiantuntija- arvioissa korostetaan kehysmenettelyn merkitystä pitkäjänteisen ja vastuullisen finanssipoliittikan välineenä. Tätä ei ole syytä heikentää sallimalla poikkeuksia kehys- sääntöön vaalikauden aikana. Kehyksen rakennetarkistuksilla voidaan muuttaa kehysmenojen ajoittumista vaalikaudella sekä kohdistaa kehysmenoja uudelleen. Lisäksi on mahdollista lisätä kehysmenoja kehysten ulkopuolisten menojen vähenemistä vastaavasti. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat yhtyvät tarkastusviraston suosituksiin kehysten rakennetarkistuksista annettavien tietojen täsmentämisestä kehysmenettelyn läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Asiantuntijoiden mukaan olisi myös hyvä kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin uudistusten rahoittamiseen kehysjärjestelmän sisällä tehtävillä määrärahojen uudelleenkohdennuksilla.

Tarkastusvirasto suhtautuu raportissaan kriittisesti televisio- ja radiorahastolle siirrettävien määrärahojen siirtoon kehysten ulkopuolelle vuodesta 2018 alkaen. Valiokunta toteaa, että määräraha on palautettu kehysten ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti Yleisradion riippumattomuuden turvaamiseksi.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2018 vp

Tarkastusviraston esiin nostamaa huolta sote-uudistuksen vaikuttavuudesta kestävyysvajeen supistamiseksi pidetään valiokunnan saamissa arvioissa aiheellisenä. Tarkastusvirasto pitää lisäksi tärkeänä uudistuksen vaikutusten tarkkaa seurantaan sekä valmiutta muutoksiin ja lisätoimiin tarvittaessa. Myös tarkastusvaliokunta on korostanut sote- ja maakuntauudistuksen riittävän seurannan ja jälkikäteisarvioinnin merkitystä (TrVM 10/2017 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota myös sote-uudistuksen toimeenpanon onnistumisen merkitykseen uudistuksella tavoitellun kustannusten kasvun hillitsemisessä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa korostettiin sote-uudistuksen lisäksi työmarkkinoita koskevien uudistusten merkitystä kestävyysvajeen supistamiseksi. Laajemman tarkastelun tarvetta korostaa se, että sote-uudistuksen myötä tavoiteltu kustannusten kasvun hidastuminen on useissa arvioissa todettu epävarmaksi. Parantuva työllisyys kohentaa julkista taloutta sekä menojen vähenemisen että tulojen kasvun kautta. Tärkeitä toimia ovat työvoiman tarjontaa lisäävät ja rakenteellista työttömyyttä vähentävät toimet. Esimerkiksi Suomen Pankki toteaa lausunnossaan, että on vielä epävarmaa, millaisen jäljen pitkä taantuma on jättänyt rakenteelliseen työttömyyteen. Toisaalta huomionarvoista on, että hallituksen vaalikaudelle asettama tavoite 72 prosentin työllisyysasteesta näyttäisi kevään 2018 ennusteiden mukaan toteutuvan. Pitkällä aikavälillä työllisyysasteen tulisi asiantuntija-arvioiden mukaan kuitenkin nousta tätäkin tavoitetta korkeammaksi, jotta Suomen talouden pitkän aikavälin haasteisiin kyetään vastaamaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka hyvä talouskehitys saa julkisen talouden alijäämän supistumaan nopeasti, on tärkeää huolehtia myös riittävästä puskureista mahdollisia tulevia taantumia varten. Väestön ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvun sekä työikäisen väestön supistumisen vuoksi julkisen talouden alijäämä ja velka uhkaavat jälleen kasvaa 2020-luvulla. Esimerkiksi Euroopan komission arvion mukaan suunnitelluista uudistuksista huolimatta väestön ikääntymisestä johtuva kustannuspaine pitää keskipitkän aikavälin velkaennusteet nousu-uralla¹. Potentiaalinen kasvu on kiihtynyt, mutta sen ei odoteta palaavan kriisiä edeltäneelle tasolle keskipitkällä aikavälillä. Tämä tarkoittaa sitä, että elpymisestä huolimatta kasvu tulee olemaan hitaampaa kuin mihin ennen taantumaa totuttiin, joten ennakoitavissa olevan talouskasvun ei voi odottaa korjaavan julkisen talouden pidemmän aikavälin ongelmia.

Valiokunnan mielestä on tärkeää huomioida talouskehitykseen liittyvien riskien vaikutuksia Suomen talouteen ja julkisen talouden hoitoon. Valiokunta kiinnitti mietinnössään TrVM 3/2017 vp huomiota korkotason nousun vaikutuksiin. Valiokunta uudistaa tässä huomionsa. EKP:n kevyen rahapolitiikan johdosta korot ovat euroalueella matalalla tasolla verrattuna siihen, mihin kriisiä edeltävällä ajalla totuttiin. Akuutti kriisi on ohitse, ja talouskasvu on vahvistunut EU- ja euromaissa. Myös entisten kriisimaiden tilanne on jossain määrin kohentunut. Epätavanomaisia rahapoliittisia toimia jatketaan kuitenkin vielä toistaiseksi. Kevyt rahapolitiikka onkin suojannut euroalueen kasvua kansainvälisen epävarmuuden lisääntymisen vaikutuksilta. Myös Suomi on hyötynyt keveästä rahapolitiikasta. Korkojen mataluus on tukenut osakekurssien nousua ja voi joissakin maissa näkyä myös asuntojen hintojen nousuna. Tästä johtuen asiantuntija-arvioissa on nostettu esiin riski varallisuushintakuplien syntymisestä. Korkojen nousu voi johtaa näiden kuplien puhkeamiseen. Lisäksi korkomenojen kasvu tuo lisää paineita erityisesti valtion menojen

¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Suomen maaraportti 2018, COM (2018) 120 final.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2018 vp

hallintaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että korkojen nousun aiheuttamat riskit huomioidaan talouspoliittisessa valmistelussa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa nostettiin esiin myös kriittisiä huomioita tarkastusviraston raporttia kohtaan. Tarkastusvirastolle kansallisella finanssipoliittisella lailla määrätty valvonta-tehtävä on varsin laaja ja vaativa. Viraston arviot perustuvat valtiovarainministeriön ennusteisiin ja muuhun ministeriön tuottamaan informaatioon. Raportoinnista osin puuttuu viraston oma analyttinen ja kriittinen arviointi sekä perustelut esitetyille näkemyksille. Tarkastusvaliokunnan mielestä on tärkeää tuoda esiin valittujen lähestymistapojen herkkyyks tehdyille oletuksille sekä laskennan lähtötilanteen muutoksille. Ei ole olemassa yhtä lähestymistapaa esimerkiksi kestävyysvajeen tai rakenteellisen jäämän arviointiin. Eri lähestymistavat tuottavat toisistaan poikkeavia ja jopa ristiriitaisia tuloksia. On tärkeää, että poliittiselle päätöksentekijälle kerrotaan ja muistutetaan tämän tyyppisiin arviointeihin sisältyvästä epävarmuudesta ja tulkinnanvarasta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 20/2017 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 12.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Maria Lohela sin
jäsen Päivi Räsänen kd
varajäsen Pia Viitanen sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.