



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti



Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan valvonnan
vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (NID.)

ISSN 1796-9646 (PDF)

URN:NBN: VTV-K182016VP

[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K182016VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k182016vp)

LÖNNBERG PRINT & PROMO

HELSINKI 2016

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa osana perustuslais-
sa säädettyä tehtäväänsä finanssipolitiikan valmistelua ja toteu-
tusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto lisäksi valvoo ja arvioi fi-
nanssipolitiikkaa EU:n vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen
sopimus) ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kan-
sallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä.
Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastos-
ta annetussa laissa (676/2000) ja niin sanotussa finanssipoliitti-
sessa laissa (869/2012)¹.

Valvonta pitää sisällään finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntö-
jen asettamisen ja toteutumisen arvioinnin. Valvonnallaan tarkas-
tusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä
sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä. Finanssipolitiikan
valvontaan kuuluu julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja to-
teuttamisen valvonta, makroennusteiden luotettavuuden valvonta
sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonta.
Tarkastusvirasto valvoo myös julkisen talouden keskipitkän aika-
välin tavoitteen (MTO) noudattamista sekä siihen liittyvää korja-
usmekanismia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkas-
tusvirastosta annetun lain 6. §:n perusteella eduskunnalle tämän
finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puolivälira-
portin vuoden 2016 valtiopäiville.

Helsingissä 29. marraskuuta 2016

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Marko Männikkö
ylijohtaja

Tämä erilliskertomus eduskunnalle sisältää Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportin. Raportissa tarkastellaan julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, finanssipolitiikan mitoitusta vaalikaudella, valtiontalouden kehysten noudattamista sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista kuluneen vaalikauden alkupuoliskolla sekä ennakkolisesti koko vaalikauden ajalta.

Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus on kuluvalle vaalikaudella tiivistynyt. Taustalla on asetus julkisen talouden suunnitelmasta, joka edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta. Tämä näkyy myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että talouspolitiikan pitkän aikavälin vaikutukset ja rakenteellisten tekijöiden Suomen kansantaloudelle aiheuttamat haasteet huomioidaan osana finanssipolitiikan suunnittelua. Julkisen talouden vahvistaminen 10 miljardilla eurolla ulottuu yli kuluvan vaalikauden. Tämä edellyttää sitoutumista pitkäjänteiseen talouspolitiikkaan.

Hallituksen säästötavoitteet ovat pitäneet valtiontalouden menokehityksen tiukkana. Kehysten tiukkuus on osaltaan johtanut talouskasvun tukemiseen kehysten ulkopuolisten välineiden, kuten verotukien, finanssijoitusten ja takauskannan kasvattamisen kautta. Tarkastusvirasto muistuttaa, että julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen.

Ennusteiden valossa syksyyn 2016 mennessä päätetyt toimenpiteet eivät riitä hallituksen asettamien sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen. Erityisesti valtiontaloudelle asetetusta rahoitusasematavoitteesta ollaan jäämässä. Toteutukseen asetetut tavoitteet turvaisivat julkisen talouden tasapainottamisen sekä edesauttaisivat velkasuhteen kasvun taittamista. Jotta hallitus saavuttaisi asettamansa tavoitteet, sen tulisi jatkaa toimia julkisyhteisöjen ja erityisesti valtiontalouden rahoitusaseman kohentamiseksi.

Hallitusohjelmassa on esitetty veropolitiikan yleiset linjaukset ja keskeiset tavoitteet. Tarkastusvirasto suosittaa, että vaalikauden jälkipuoliskolla arvioitaisiin veropolitiikan tulevaisuutta ja tulevaisuuden verojärjestelmää kokonaisuutena.

Valtiontalouden kehykset ja niiden sisältämä menosääntö ovat keskeisin kansallinen finanssipolitiikan ohjausväline. Tarkastusviraston havaintojen mukaan valtiontalouden kehyksiä on noudatettu vuonna 2015. Keskeisenä ohjausvälineenä valtiontalouden kehysten tulisi olla yhdenmukaiset valtiontaloudelle asetettujen tavoitteiden kanssa.

Suomi noudatti vakaus- ja kasvusopimusta vuonna 2015. Tarkastusviraston tekemän ennakkoarvion mukaan Suomi noudattaa ennalta ehkäisevän osion sääntöjä myös vuonna 2016, mutta samalla on kuitenkin olemassa riski korjaavan osion velkasäännön rikkomisesta. Tarkastusviraston arvion mukaan vuodelle 2017 on muodostumassa riski merkittävän poikkeaman muodostumisesta ennalta ehkäisevän osion vaatimuksiin.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion toimivuuteen. Ennalta ehkäisevään osioon on luotu joustavuutta, joka mahdollistaa talouden kansallisten erityispiirteiden huomioimisen vaaditun sopeutuksen määrittämisessä. Suomen kohdalla sääntöjen joustavuus ja sääntöjen vaatimuksista sallittava poikkeaminen on johtamassa tilanteeseen, jossa ennalta ehkäisevän osion noudattaminen ei ole taannut riittävää turvamarginaalia korjaavan osion kriteereihin, sillä Suomen julkisyhteisöjen velkasuhde on kasvanut yli sallitun 60 prosentin.

Sisällys

1	Finanssipolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttaminen	11
1.1	Yhteenveto havainnoista	11
1.2	Kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen	13
1.3	Kuntatalous	21
1.4	Finanssipolitiikan mitoitus vaalikaudella 2015–2018	24
1.5	Taloussuunnittelun taustalla olevat ennusteet	29
2	Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen	33
2.1	Ennalta ehkäisevä osio	35
2.2	Korjaava osio	44
2.3	Säännösten joustavuus	46
2.4	Vakaus- ja kasvusopimuksen rikkomisesta seuraavat menettelyt	50
3	Keskeiset toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi	55
3.1	Rakenteellisten uudistusten eteneminen	55
3.2	Työllisyyden ja kilpailukyyn tukeminen	59
3.3	Verojärjestelmän kehittäminen	61
	Viitteet	65

1 Finanssipolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut lakisääteisen finanssipolitiikan valvontatehtävänsä nojalla julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, valtiontalouden kehysten sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista vaalikaudella 2015–2018. Tässä raportissa tarkastusvirasto esittää havaintonsa finanssipolitiikasta vaalikauden puolivälissä.

1.1 Yhteenveto havainnoista

Vaalikauden 2015–2018 haasteena on julkisen talouden velkaantumisen taittaminen ja talouden tasapainottaminen usean taantumavuoden jälkeen. Julkisen talouden nopeaa sopeuttamista vaikeuttavat hidas talouskasvu ja tarve rakenteellisille uudistuksille. Julkisen talouden niukka liikkumavara ei mahdollista talouskasvun tukemista julkista kysyntää kasvattamalla ja julkisen talouden suunnitelmassa asetetut finanssipolitiikan tavoitteet jäävät saavuttamatta ilman lisäsopeutustoimia. Myös rakenteellisista uudistuksista lyhyellä aikavälillä aiheutuvat kustannukset vaikeuttavat julkisen talouden sopeuttamista.

Kuluvan vaalikauden finanssipolitiikan mitoitus perustuu hallitusohjelman laatimisajankohdan mukaiseen näkemykseen Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kehityksestä. Velkasuhteen kasvun taittamisen ja julkisen talouden tasapainottamisen ohella hallitus on ottanut tavoitteekseen kestävyysvajeen umpeen kuroamisen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus on toteuttanut ja suunnittelee toteuttavansa säästötoimia ja rakenteellisia uudistuksia, joiden tarkoituksena on hillitä menojen kasvua sekä tukea talouskasvua.

Julkisen talouden sopeutus hallituskauden alussa on osaltaan hidastanut talouskasvua. Jo päätetyt toimet pitävät finanssipolitiikan mitoituksen tulevina vuosina joko neutraalina tai lievästi kiristävänä. Tarkastusviraston arvion mukaan finanssipolitiikan mitoitusta voidaan pitää oikeansuuntaisena, jos talouskasvu pysyy kohtalaisen vaimeana vaalikauden loppuun saakka. Tarkastusvirasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ilman lisäsopeutustoimia hallitus jää valtiontalouden rahoitusasemalle asettamastaan tavoitteesta ja samalla koko julkisen talouden tasapainotavoitteestaan. Mahdolliset lisäsopeutustoimet voivat kuitenkin hidastaa talouskasvua vaalikauden loppuvuosina.

Ilman lisäsopeutustoimia hallitus jää asettamastaan tavoitteistaan

Säästöavoitteet ovat pitäneet valtiontalouden kehukset tiukkana, ja vuosien 2017–2019 kehystasoa laskettiin vuonna 2016. Kehysten tiukkuus on osaltaan vaikuttanut talouskasvun tukemiseen kehysten ulkopuolisten keinojen, kuten verotukien, finanssisiointusten ja takauskannan kasvattamisen avulla. Julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen. Myös verotusta tulisi kehittää kokonaisuutena verotusta selkeyttävään suuntaan.

Suomi on toistaiseksi noudattanut Euroopan unionin vakausta ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osiota. Tarkastusviraston ennakoarvion mukaan Suomi noudattaa ennalta ehkäisevää osiota myös vuonna 2016. Osion vaatimuksiin on ennusteiden perusteella kuitenkin muodostumassa merkittävä poikkeama tällä vaalikaudella, mikä voi velvoittaa valtioneuvostoa aloittamaan korjaavat toimenpiteet. Ennusteiden perusteella Suomi ei tule ilman lisäsopeutustoimia saavuttamaan valtioneuvoston vahvistamaa -0,5 prosentin rakenteellisen jäämän tavoitetta tällä vaalikaudella.

Suomi noudattaa vakausta ja kasvusopimuksen korjaavan osion alijäämäsiirtäntää. Ennusteen perusteella julkisyhteisöjen alijäämä pysyy alle 3 prosentin rajan ja supistuu noin 1,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Velkasuhde sen sijaan ylitti sille asetetun 60 prosentin raja-arvon vuonna 2014. Myös suhdannekorjattu velkasuhde ylittää 60 prosentin rajan vuonna 2016. Kun komissio arvioi liiallisten alijäämien menettelyn käynnistämistä, se ottaa huomioon kaikki merkitykselliset tekijät.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma ja talouskasvua ja työllisyyttä edistävä politiikka ovat tärkeitä välineitä julkisen talouden kestävyden turvaamisessa. Talouden rakenteita muuttavat ja pitkällä aikavälillä talouskasvua tukevat toimet aiheuttavat usein kustannuksia lyhyellä aikavälillä. Tällaiset meneillään oleviin uudistuksiin liittyvät lyhyen aikavälin kustannukset tulisi sovittaa talouspolitiikan kokonaisuuteen.

Toimenpiteet uudistusohjelmien tavoitteisiin pääsemiseksi ovat vielä kesken. Hallituksen suunnittelemat rakenneuudistukset ovat mittavia ja ne olisi toteutettava viivytyksettä. Uudistusten onnistuminen edellyttää hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutumista.

Riskinä on merkittävä poikkeama ennalta ehkäisevän osion vaatimuksista tällä vaalikaudella

Rakenneuudistukset tulisi toteuttaa viivytyksettä

1.2 Kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa julkista taloutta tarkastellaan kokonaisuutena. Aikaisemmillä vaalikausilla hallitusohjelmat ovat painottuneet valtiontalouteen. Näkökulman muutos perustuu asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta², joka edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta.

Tarkastusviraston arvion mukaan hallituksen asettamat finanssipolitiikan tavoitteet näyttävät pääosin toteutuvan. Ennusteiden mukaan velkasuhteen kasvu taittuu vaalikauden aikana. Valtiontalouden alijäämä ja siten koko julkisyhteisöjen alijäämä jäävät kuitenkin ilman lisäsopeutustoimia merkittävästi tavoitteistaan.

Hallituksen asettamat talouspoliittiset tavoitteet

Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palveluiden ja sosiaaliturvan rahoitus. Hallituksen talousohjelman tavoitteena on taittaa velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen vaalikauden loppuun mennessä ja lopettaa velkamäärän kasvu vuonna 2021. Tavoitteet on asetettu koko julkisen talouden velkaantumiskehitykselle.

Hallituksen sitoviksi ilmoittamat julkisen talouden alasektori-kohtaiset tavoitteet ovat riittävät keskipitkän aikavälin tavoitteen, -0,5 prosentin rakenteellisen alijäämän, saavuttamiseksi. Hallitus ei asettanut hallitusohjelmassaan valtiontalouden alijäämälle vuositavoitetta, jonka saavuttamista voitaisiin arvioida. Edellisillä vaalikausilla rahoitusasematavoitteiden saavuttaminen osoittautui heikentyneessä taloustilanteessa hankalaksi.

Vaalikauden 2015–2018 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asetti sitovat julkisen talouden alasektoreiden rahoitusasematavoitteet, jotka määrittellään kansantalouden tilinpidon mukaisen nettoluotonannon eli tulojen ja menojen erotuksen mukaisesti. Tavoitteiden mukaan julkisen talouden tulot ja menot olisivat kokonaisuudessaan tasapainossa vuonna 2019. Valtion- ja paikallishallinnon rahoitusaseman tulisi suunnitelman mukaan olla 0,5 prosenttia alijäämäisiä suhteessa bruttokansantuotteeseen työeläkerahastojen ylijäämän ollessa prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja muiden sosiaaliturvarahastojen ollessa kokonaisuudessaan tasapainossa.

Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus on tiivistynyt

Hallitusohjelmassaan hallitus on sitoutunut julkista taloutta vahvistavaan sopeutusohjelmaan, jonka toimet kohdistuvat hyvin laajasti yhteiskunnan eri lohkoille. Nettomääräisesti toimet vahvistaisivat julkista taloutta vuoden 2019 tasolla noin 4 miljardilla eurolla. Jos hallinnonalalle osoitetun säästön toimeenpano täysimääräisenä osoittautuu mahdottomaksi, hallitus on ilmoittanut tekevänsä kyseisellä hallinnonalalla korvaavia säästötoimia. Hallitusohjelman alkuperäisen listauksen jälkeen säästölista on kuitenkin muuttunut ja arviot sopeutustoimenpiteiden vaikutuksista ovat täsmentyneet valmistelun aikana. Esimerkiksi aiempaa hitaamman hintakehityksen seurauksena indeksikorotusten jäädyttämisillä saavutettava säästö on alentunut. Hallitusohjelman mukaisen sopeutustavoitteen saavuttamiseksi hallitus päätti uusista säästötoimenpiteistä syksyllä 2015 ja keväällä 2016.

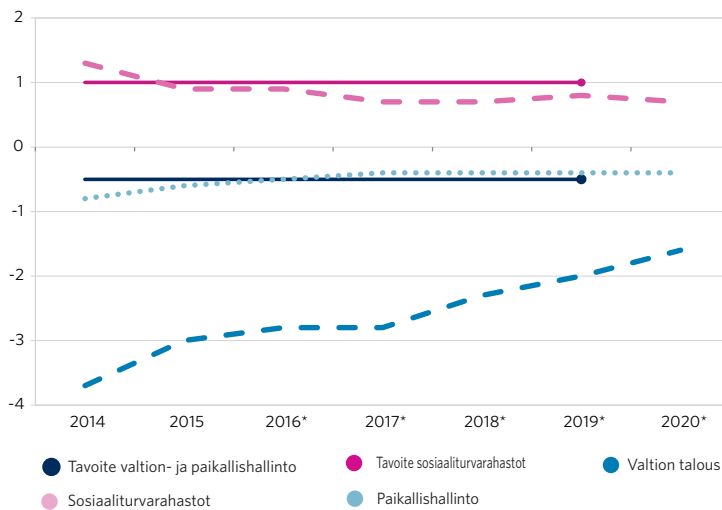
Valtiontalouden alijäämän arvioidaan jäävän kuluvalle vaalikaudella kauas tavoitteestaan. Jotta tavoitteeseen päästäisiin, tulisi valtiontaloutta vakauttaa vuoteen 2019 mennessä vielä 1,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Syksyllä 2016 julkaistussa valtiovarainministeriön ennusteessa julkisyhteisöjen alijäämän arvioidaan vuonna 2019 olevan merkittävästi alempi kuin keväällä 2015 ennen vaalikauden alkua arvioitiin. Säästötoimien arvioidaan kohentavan vuoden 2019 julkisyhteisöjen rahoitusjäämää 0,7 prosenttiyksiköllä. Syksyllä 2016 julkaistujen arvioiden mukaan paikallishallinnon rahoitusasema saavuttaa sille asetetun -0,5 prosentin rahoitusasematavoitteen vuonna 2019.

Syksyyn 2016 mennessä päätetyt toimenpiteet eivät valtiovarainministeriön ennusteen mukaan riitä sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen. Erityisesti valtiontaloudelle asetettu rahoitusasematavoite on vaarassa jäädä saavuttamatta. Toteutuessaan asetetut tavoitteet turvaisivat keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen sekä edesauttaisivat velkasuhteen kasvun taittamista. Jotta hallitus saavuttaisi asettamansa tavoitteen julkisen talouden tasapainosta vuonna 2019, sen tulisi jatkaa toimia julkisyhteisöjen rahoitusaseman ja erityisesti valtiontalouden rahoitusaseman kohentamiseksi.

Sopeutusohjelman toimet
kohdistuvat laajasti
yhteiskunnan eri lohkoille

Valtiontalouden
alijäämän arvioidaan
jäävän vaalikaudella
kauas tavoitteestaan

Nettoluotonanto, % suhteessa BKT:seen



Lähde: Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat Valtiovarainministeriön aineiston pohjalta

Kuvio 1: Julkisen talouden alasektoreiden rahoitusasematavoitteet ja ennustettu kehitys.

Hallituksen tavoite velkasuhteen taittamisesta näyttää ennusteiden mukaan toteutuvan. Säästötoimien myötä bruttokansantuotteeseen suhteutetun julkisen talouden alijäämän ja velkasuhteen kasvu on hidastunut. Vuonna 2015 julkisyhteisöjen velka oli 63,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriö arvioi syksyllä 2016, että velkasuhde kääntyy laskuun vuonna 2019.

Tavoite velkasuhteen taittamisesta toteutuu ennusteiden mukaan

Hallitusohjelman menosääntö ja vaalikauden kehys 2016-2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo vuosittain valtiontalouden kehysten noudattamista ja seuraa kehysten ulkopuolisten talousarviomenojen ja verotukien kehitystä. Näin varmistetaan, etteivät kehysten ulkopuoliset menot tai verotuet kasva epätarkoituksenmukaisella tavalla kehysrajoitteen vuoksi. Tarkastusvirasto ei ole havainnut puutteita kehysmenettelyn noudattamisessa kuluvalle vaalikaudella.

Hallitusohjelman menosääntö ja valtiontalouden kehykset ovat olennainen osa Suomen kansallista finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Suomessa valtiontalouden kehykset määritellään vuosittain neljälle tulevalle vuodelle vallitsevassa kustannus- ja hintatasossa.³ Kun kehyksiin tehdään hinta- ja rakennetarkistuksia vaalikauden

aikana, kehysjärjestelmän läpinäkyvyys heikkenee ja hallituksen menosäännön toteutumisen seurattavuus vaikeutuu.

Hallitus on sitoutunut ohjelmassaan noudattamaan asettamaansa menosääntöä, jonka mukaan vuonna 2019 kehykseen kuuluvat menot ovat reaalisesti 1,2 miljardia euroa pienemmät kuin edellisen vaalikauden viimeisessä niin sanotussa teknisessä kehyksessä 2.4.2015. Hallitusohjelmassa säästöjä on kohdistettu kaikkiin menolajeihin, myös siirtomenoihin. Keväällä 2016 hallitus alensi vaalikauden kehystasoa 80 miljoonalla eurolla vuosille 2017–2018 ja 120 miljoonalla eurolla vuodelle 2019. Tiukennus on vain 0,2 prosenttia koko kehystasosta vuonna 2017. Kokonaisuudessaan kehysääntö toimii valtion menoja supistavasti.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen kehysääntö on pääpiirteissään samankaltainen kuin aikaisempien hallitusten. Aikaisemmin mukana ollut kirjaus, ettei hallitus käytä verotukia kehysten kiertämiseen, puuttuu. Sen sijaan todetaan, että kehys kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on samanlainen julkistaloudellinen vaikutus. Verotukien käyttöön tulisi suhtautua kriittisesti ja niiden lisäämistä välttää.

Huomionarvoinen on myös hallituksen menokehysäännön kirjaus, jonka mukaan hallitus sitoutuu koko 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjen ja päätösten toimeenpanolla hallituskauden aikana. Välittömien toimien ja rakenneuudistusten vaikuttavuutta seurataan vuosittain kehysriihen yhteydessä.

Vuosittaisessa suunnittelussa tulisi huomioida myös talouspolitiikan pitkän aikavälin vaikutukset mukaan lukien vaikutukset kestävyysvajeeseen. Talouspolitiikan kestävyysvajevaikutusten arviointi puolestaan edellyttää suunnitelluilta toimenpiteiltä konkreettisuutta. Kestävyysvajetarkastelun johtopäätöksistä ja mahdollisista lisätoimista pitäisi sopia siten, että uudistusten lainsäädäntö voitaisiin käsitellä hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Toteutuessaan tämä edesauttaisi päätösten tekoa vaalikauden aikana.

Kehysten noudattaminen vaalikaudella

Valtiontalouden tarkastusvirasto raportoi keväällä 2016 vuoden 2015 kehyslaskennasta. Valvonnassa ei havaittu puutteita kehysten noudattamisessa.⁴ Hallitus vaihtui vuoden 2015 ensimmäisen täydennetyt lisätalousarvion jälkeen. Näin ollen talousarviovuoden 2015 toinen, kolmas ja neljäs lisätalousarvio annettiin pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella. Kun hallitus aloitti toimintansa, kehyksen liikkumavaraa eli jakamatonta varausta oli jäljellä enää 30 miljoonaa euroa. Hallitus päätti ottaa käyttöönsä uuden 300 mil-

Hallitus on sitoutunut koko 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen hallituskauden aikana

Valtiontalouden kehyksiä on noudatettu tällä vaalikaudella

joonan euron lisätalousarviovarauksen ensimmäisessä lisätalousarviossa käyttöön otetun 200 miljoonan euron varauksen lisäksi.

Hallituksen menokehyssääntö perustuu poliittiseen sitoumuksen. Kehysjärjestelmän tarkoituksena on hillitä verovelvollisten verotaakan kasvua. Menokehyssääntöön uskottavuuden kannalta uuden täysimääräisen lisätalousarviovarauksen käyttöönoton kesken meneillään olevan talousarviovuoden ei ole hyvä tapa parantaa kehyksen liikkumavaraa. Uusi lisätalousarviovaraus nosi nimellistä kehystasoa noin 270 miljoonalla eurolla. Vuonna 2015 kehykset olisivat ylittyneet, ellei uutta lisätalousarviovarausta olisi otettu käyttöön hallituksen vaihtuessa. Verotaakan kasvun hillitsemiseksi tulevalle hallitukselle tulisi vaalikauden päättyessä jättää riittävä jakamaton varaus.

Vuoden 2015 lisätalousarvioihin oli käytettävissä kaiken kaikkiaan 500 miljoonan euron varaukset, joista lopulta käytettiin 292 miljoonaa euroa. Jäljelle jääneestä 208 miljoonan euron varauksesta siirrettiin 200 miljoonaa euroa vuodelle 2016.

Tarkastusvirasto on seurannut vuoden 2016 kehyksen noudattamista 26.5.2016 annettuun toiseen lisätalousarvioon asti.⁵ Suurimmat kehysmenojen kasvua aiheuttaneet tekijät vuoden 2016 talousarvioesityksessä olivat kuntien verokompensaation (1,4 miljardia euroa) sekä Radio- ja TV-rahaston määrärahojen (0,5 miljardia euroa) siirtäminen kehyksen ulkopuolelta kehykseen. Tarkastusviraston kehyslaskennassa havaittiin, että kehysmäärärahoja oli budjetoitu lisää talousarvioesityksestä toiseen lisätalousarvioon lähes miljardilla eurolla, 44,1 miljardista eurosta 45,1 miljardiin euroon. Kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti kehysmenojen 951 miljoonan euron lisäyksestä 412 miljoonaa euroa on toteutettu käyttämällä vuoden 2016 kehykseen sisältyneitä varauksia. Vuoden 2015 julkisen talouden suunnitelman mukaan vuoden 2016 kehykseen sisältyvät 300 miljoonan euron lisätalousarviovaraus ja 206 miljoonan euron jakamaton varaus. Vuoden 2016 toisessa lisätalousarviossa varauksista oli jäljellä 94 miljoonaa euroa.

Loput kehysmenojen lisäyksistä eli 539 miljoonaa euroa perustuvat kehystason hinta- ja rakennetarkistuksiin. Kun vuoden 2016 kehystaso oli talousarvioesityksessä 44,6 miljardia euroa, toisessa lisätalousarvioesityksessä se oli 45,2 miljardia euroa. Kaksi merkittävintä vuoden 2016 kehystasoa nostavaa rakennetarkistusta olivat eläkesaajien asumistukiudistuksen peruminen täydentävässä talousarvioesityksessä (205,5 miljoonaa euroa) ja 200 miljoonan jakamattoman varauksen siirtäminen vuodelta 2015 vuodelle 2016. Tarkastusviraston käsityksen mukaan rakennetarkistukset oli toteutettu kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti. Voidaan kuitenkin todeta, että ylimääräisen 300 miljoonan lisätalousarviovara-

Kehysjärjestelmän tarkoituksena on hillitä verotaakan kasvua

uksen käyttöönnotto vuodelle 2015 on mahdollistanut 200 miljoonan euron lisäkehysmenojen budjetoinnin vuodelle 2016. Vuodelta 2015 siirtynyt varauksista käytettiin erityisesti turvapaikanhakijoiden vastaanottomenoihin ja valtion kassasijoitusten riskien hallintaan.

Vuoden 2016 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti osana sopeutustoimia alentaa vaalikauden kehystasoa 80 miljoonalla eurolla vuosina 2017–2018 ja 120 miljoonalla eurolla vuonna 2019. Kehyksen alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä menettelyn uskottavuutta.

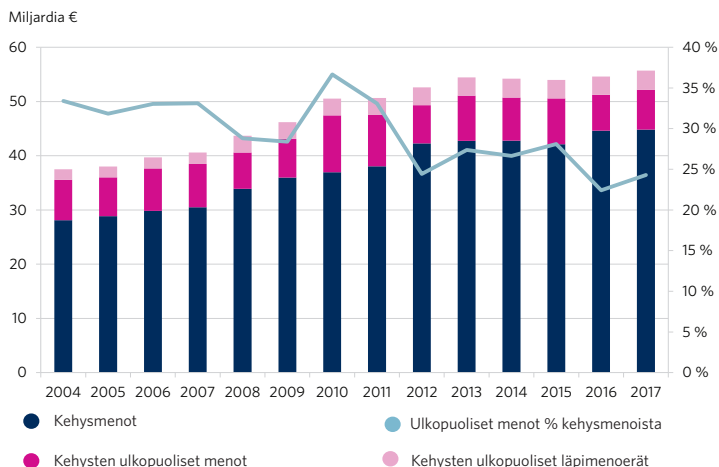
Kehysten ulkopuoliset menot

Talousarvion menot on jaettu kehyksiin kuuluviin ja niiden ulkopuolisiin menoihin vuodesta 2004 alkaen. Kehysten ulkopuolelle luetaan suhdanneluonteisia menoja, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentuloturvaan liittyviä tukia. Lisäksi kehysten ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehysten ulkopuolella olevista menoista on erityyppisiä läpikulkueriä, mikä tarkoittaa, että kyseiselle menolle on budjetissa sitä vastaava tulo.

Vuodelle 2016 kehysten ulkopuolisiksi menoiksi budjetoitiin 10,0 miljardia euroa eli noin 1,9 miljardia euroa vähemmän kuin vuodelle 2015. Muutoksen syyt olivat lähinnä teknisiä. Edellisten vaalikausien aikana syntyneet kuntien verotulomuutosten kompensatiot siirrettiin vaalikauden vaihteessa momentin kehyksiin kuuluvaan osaan. Myös Yleisradion rahoitus siirrettiin kehyksiin kuuluvaksi.

Kehysten ulkopuolisten menojen suurimman yksittäisen menoerän muodostavat työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkaturva. Nämä menot toimivat niin sanottuina automaattisina vakauttajina, jolloin taantumassa menojen odotetaan kasvavan ja noususuhdanteessa laskevan. Suhdanneluontoiset menot olivat noin 4,3 miljardia euroa vuonna 2016.

Muita merkittäviä kehysten ulkopuolisia menoeriä ovat valtionvelan korkomenot, noin 2,3 miljardia euroa, sekä finanssisijoitukset. Valtionvelan korkotaso on pysynyt poikkeuksellisen matalana, mikä on vähentänyt korkomenoja siitä huolimatta, että valtionvelan määrä on kasvanut.



Lähde: Talousarvioesitykset 2004–2017

Kuvio 2: Kehysmenot ja kehysten ulkopuoliset menot 2004–2017.

Vuonna 2016 finanssisijoituksiin myönnettiin talousarviossa määrärahoja 470 miljoonaa euroa, mikä oli 400 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuotta aiemmin. Syynä oli lähinnä viennin jälleerahoituksen menojen aleneminen sekä edellisen vaalikauden kertaluonteisten kasvupanostusten poistuminen talousarviosta. Uutena eränä vuoden 2016 talousarvioon lisättiin kehitysyhteistyön finanssisijoituksia 140 miljoonaa euroa. Finanssisijoitusmenot koostuvat yleensä kertaluonteisista lainoista, osakkeiden ja muiden arvopapereiden hankinnoista sekä oman pääoman ehtoisista sijoituksista osakeyhtiöihin.

Finanssisijoitusten odotetaan pääsääntöisesti säilyttävän arvonsa. Koska finanssisijoitusmenot ovat olleet pitkään korkealla tasolla, on arvioitava, säilyttävätkö sijoitukset arvonsa vai onko joukossa menoja, jotka voi luokitella valtion tuiksi tai säännöllisiksi menoiksi. Lisäksi rahoitusmarkkinoihin liittyviä riskejä ja valtion sijoitusten, takausten ja vastuiden kehittymistä on tärkeää seurata kokonaisuutena.

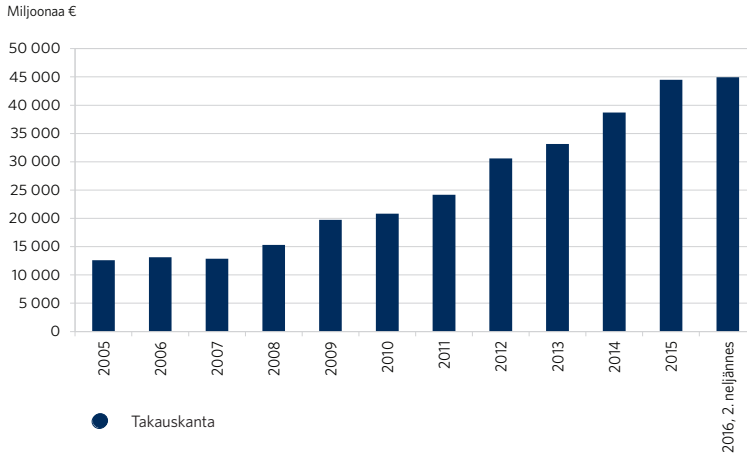
Finanssisijoitusmenot ovat pitkään olleet korkealla tasolla

Valtion taloudelliset vastuut

Valtion taloudelliset vastuut muodostuvat pääosin velasta, eläkevastuista, takauksista ja valtion sopimusvastuista. Arvio valtion vastuiden nimellisarvosta on esitetty kootusti valtiovarainministeriön riskiraportoinnin yhteydessä. Valtion velan ohella vastuita on viime vuosina kasvattanut takausten merkittävä lisäys. Takausten määrä on lähes kaksinkertaistunut viidessä vuodessa. Vuonna 2015

Takausten kasvu on lisännyt valtion vastuisiin liittyvää riskiä

kasvoivat erityisesti Finnveran myöntämät takaukset. Vuoden 2016 toisella neljänneksellä takauskanta oli lähes 50 miljardia euroa. Kehitykseen ovat osaltaan vaikuttaneet hallitusohjelman linjaukset vientirahoituksen elementtien ja rahoituksen tason asettamisesta vähintään kilpailijamaiden tasolle. Takausten määrän kasvun myötä valtion vastuisiin liittyvän riskin voidaan olettaa kasvaneen normaalin suhdannevaihtelun oloissa.



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 3: Valtion takauskanta vuoden lopussa.

1.3 Kuntatalous

Hallitus sitoutuu osana julkisen talouden tasapainottamista vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita yhdellä miljardilla eurolla. Hallitus ei anna vaalikaudella kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita. Mikäli kuntien valtionosuuksiin tehdään säästöjä, hallitus vähentää kuntien tehtäviä samassa suhteessa. Lisäksi hallitus on sitoutunut kuntatalouden menorajoitteen kautta vähentämään kuntien menoja.

Paikallishallinto, jonka keskeisen osan muodostavat kunnat ja kuntayhtymät, on ollut kansantalouden tilinpidon mukaisella nettoluotonannolla mitattuna alijäämäinen vuodesta 2001 lähtien. Vuonna 2015 sektori oli edelleen alijäämäinen nettoluotonoton yltäessä 1,3 miljardiin euroon, mikä on bruttokansantuotteeseen suhteutettuna 0,6 prosenttia. Alijäämä pieneni edellisestä vuodesta ja vaikuttaa siltä, että kuluvan vuosikymmenen alkuvuosina nähty alijäämän kiihtyvä kasvu on pysähtynyt. Paikallishallinnon jatkuva alijäämäisyys on johtanut velkataakan nopeaan kasvuun. Viimeisten 15 vuoden aikana paikallishallinnon velka on noussut alle neljästä miljardista eurosta lähes 18 miljardiin euroon. Velan suhde bruttokansantuotteeseen on samalla ajanjaksolla noussut 2,5 prosentista 8,6 prosenttiin. Huomionarvoista on, että sektori oli alijäämäinen myös viime vuosikymmenen nopean talouskasvun vuosina, eikä velka-astetta onnistuttu silloinkaan juuri parantamaan.

Hallitusohjelman vaikutukset kuntatalouteen

Hallitusohjelmassa kuntataloutta vakautetaan osana rakenteellisia uudistuksia sekä osana julkisen talouden sopeutusohjelmaa. Molempien toimien tavoitteena on vähentää kuntien menoja, mutta erilaisella aikajänteellä. Sopeutusohjelman tulisi realisoitua säästöinä kuntataloudessa vuoteen 2019 mennessä. Rakenteellisten uudistusten kautta saavutettujen säästöjen sen sijaan odotetaan täysimääräisesti realisoituvan vuoteen 2030 mennessä.

Hallitus on asettanut paikallishallinnolle rahoitusasematavoitteen, jonka mukaan paikallishallinnon alijäämän tulisi olla vuonna 2019 korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hallitus asetti syksyllä 2015 kuntataloudelle niin sanotun menorajoitteen. Menorajoitteen mukaan hallituksen toimien tulisi vähentää kuntien menoja vähintään 540 miljoonalla eurolla vuoteen 2019 mennessä vaalikautta edeltävään arvioon verrattuna. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asetti menorajoitteen 770 miljoonaan euroon. Menorajoitteen asetta-

Hallitus on sitoutunut vähentämään kuntien menoja

Hallitus on kiristänyt kuntatalouden menorajoitetta

misen lisäksi hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Kuntatalouden menorajoite ja hallituksen kuntataloutta vahvistavat toimet edistävät rahoitusasemataavoitteen saavuttamista. Valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteen mukaan paikallishallintosektori saavuttaa sille asetetun rahoitusasemataavoitteen.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukainen kuntien kustannusten karsiminen jatkaa edellisen vaalikauden aikana aloitettua työtä kuntien velvoitteiden kartoittamiseksi ja vähentämiseksi. Hallitusohjelmassa esitettyjen sopeutustoimien myötä kunnille odotetaan syntyvän säästöjä esimerkiksi palvelujen henkilöstömitoitusten väljentämisestä, suunnitteluelvoitteiden vähentämisestä, maksujen korotuksista ja toiminnan tehostamisesta. Kuntataloutta vahvistavien toimien lopullinen vaikutus on kuitenkin kiinni myös siitä, miten kunnat ja kuntayhtymät toimeenpanevat niitä. Kunnat voivat itsenäisesti päättää, jatkavatko ne palvelun tarjontaa entiseen tapaan, vaikka velvoite päättyy tai valtion rahoitus poistuu. Tämä muodostaa riskin säästötavoitteiden saavuttamiselle. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan sataprosenttinen valtionosuus, jolla kumotaan muutosten vaikutus kuntien rahoitusasemaan. Uusista tehtävistä ja velvoitteista kuntien kustannuksia on nostanut erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoidon rahoitusvastuun siirto valtiolta kunnille ja vanhuspalvelulaki.

Toimenpideohjelma kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä käsiteltiin hallituksen talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa helmikuussa 2016. Toimenpideohjelman säästövaihtuiksiksi arvioitiin pitkällä aikavälillä 432 miljoonaa euroa, joka on reilusti alle asetetun yhden miljardin euron säästötavoitteen. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus päätti laajentaa reformia koko julkiselle sektorille. Tuloksia tarkastellaan kehysriihessä 2017.

SOTE- ja aluehallintouudistuksen ennakoitut vaikutukset kuntasektorille

Sosiaali- ja terveystalouden, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon kustannukset siirtyvät kunnista maakunnille vuonna 2019. Kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kustannukset muodostavat kolmanneksen paikallishallintosektorin kokonaismenoista ja 57 prosenttia kulutusmenoista. Maakuntien rahoitukseen siirretään valtiovarainministeriön arvion mukaan 60 prosenttia kunnallisverosta ja 40 prosenttia kuntien yhteisöveron tuotosta. Lisäksi valtionosuuksista siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon arvioitu osuus maakuntien rahoitukseen. Kuntien välillä on huomattavia eroja sekä siirtyvien että kunnille jäävien tehtävien kustannuksissa.

Työ kuntien velvoitteiden vähentämiseksi jatkuu

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallintouudistuksen säästötavoitteeksi on asetettu kolme miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä. Säästöistä suurin osa kertyy arvion mukaan toistaiseksi paikallishallintosektorin vastuulla olevista toiminnoista. Uudistuksen yhteydessä on myös tarpeen uudistaa valtionosuusjärjestelmää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrolla kunnista maakunnille on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa käyttötaloustulojen ja -menojen rakenne muuttuu kokonaisuudessaan. Merkittävää on, että samalla, kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot putoavat lähes puoleen nykyisestä, kuntien taseiden kertyneet ali- ja ylijäämät, omaisuus sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan.

Pidemmillä aikajänteellä näkyvä vaikutus on, että väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta. Uudistuksen myötä kuntien vastuulta poistuukin merkittävä määrä sellaisia kustannuksia, joihin ne ovat tähän saakka voineet vaikuttaa vain rajallisesti. Tällaisia menoja ovat olleet erityisesti erikoissairaanhoidon kustannukset, joissa järjestämisvastuu on ollut kuntien sijaan erikoissairaanhoidon kuntayhtymillä.

Rakenteellisten uudistusten myötä merkittävä osa julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainon vaarantavista ikäsidonnaisista menoista siirtyy kunnilta maakunnille. Tämä pienentää kuntasektorin rahoitustasapainon merkitystä koko julkistalouden ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisen näkökulmasta.

Jotta kuntasektori selviytyisi sille asetetuista velvoitteista ilman merkittävää talouden heikkenemistä, on palveluntuotantoa jatkuvasti tehostettava. Myös rakenteellisia uudistuksia tarvitaan, jotta kunnallisveroprosentteihin kohdistuvaa nostopainetta voitaisiin hillitä.

1.4 Finanssipolitiikan mitoitus vaalikaudella 2015–2018

Julkisen talouden ongelmia vaalikauden alkaessa olivat rahoitus- aseman alijäämäisyys, nopea velkaantuminen ja keskipitkän aikavälin kestävyysriski. Hallitusohjelmassa talouspolitiikan tavoitteeksi asetettiin velkaantumisen taittaminen ja 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattaminen säästötoimenpiteiden, kasvua tukevien toimien ja rakenteellisten uudistusten avulla. Toteutuessaan säästötoimet vahvistavat julkista taloutta nettomääräisesti 4 miljardilla eurolla vuonna 2019 ja edesauttavat julkisen talouden rahoitustasapainon saavuttamista vuoteen 2019 mennessä. Hallitusohjelmaan kirjattiin myös linjaus, ettei kokonaisveroaste saisi nousta tällä vaalikaudella. Näin ollen tavoitteiden saavuttaminen jää hitaan talouskasvun oloissa pitkälti menoleikkausten varaan.

Julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt ja tavoitteet edellyttävät sopeuttavia toimenpiteitä vaalikauden aikana. Lisäksi julkisyhteisöjen rakenteellinen rahoitusasema on vuonna 2016 noin 0,7 prosenttiyksikköä heikompi kuin valtioneuvoston vahvistama -0,5 prosentin keskipitkän aikavälin tavoite. Valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteen mukaan jo päätetyt toimet eivät riitä hallituksen asettamien rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen. Jotta tavoitteet voitaisiin saavuttaa ja velkasuhde kääntää laskuun, pitäisi tulokertymää kasvattaa tai menoja edelleen leikata.

Suomen taloutta vuosina 2012–2014 varjostanut taantuma päättyi vaalikauden alussa, kun talouskasvu kääntyi heikosti positiiviseksi ollen 0,2 prosenttia vuonna 2015. Bruttokansantuotteen kasvun ennustetaan pysyvän kohtalaisen vaimeana, noin yhden prosentin tuntumassa vuoteen 2020 saakka. Tarkastusviraston arvion mukaan vuosina 2012–2014 harjoitettu finanssipolitiikka oli pääosin elvyttävää, minkä seurauksena julkisen talouden rahoitusasema on heikentynyt ja velkasuhde on kohonnut. Sekä vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt että hallituksen asettamat tavoitteet vaativat rahoitusaseman kohentamista.

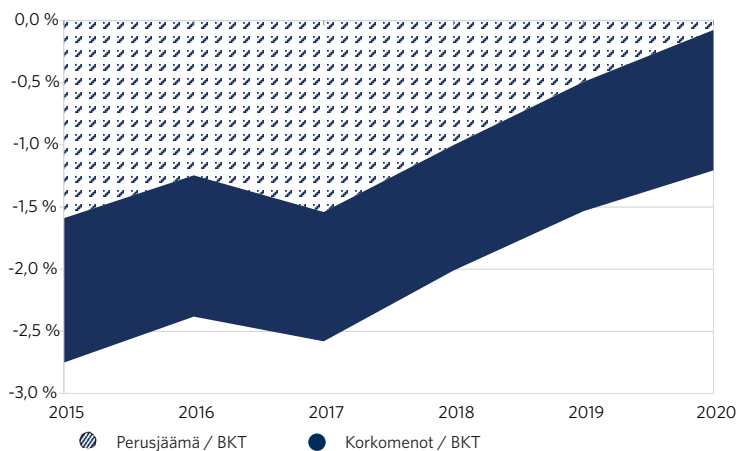
Julkisen talouden vakauttamisen näkökulmasta heikko kasvu on ongelmallista, sillä finanssipolitiikan avulla tulisi voida tasoittaa talouden suhdannevaihteluita. Liian kireä finanssikuri taantumien aikana voi vaikuttaa myötäsyklisesti eli suhdannetta vahvistavana ja johtaa taantumien pitkittymiseen ja orastavan kasvun näivettymiseen. Toisaalta voimakkaan talouskasvun aikana finanssipolitiikkaa pitäisi kiristää talouden ylikuumentumisen välttämiseksi. Koska Suomen talouskasvu on vasta hiljalleen kääntynyt po-

Julkisen talouden vakauttaminen on pitkälti talouskasvun ja menoleikkausten varassa

Finanssipolitiikan avulla voidaan tasoittaa suhdannevaihteluita

sitiiviseksi pitkän taantumun jälkeen, tulisi finanssipolitiikan olla melko neutraalia.

Valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteessa julkisyhteisöjen nimellisen rahoitusjäämän ennakoidaan pysyvän noin -2,5 prosentin tuntumassa vuosina 2016 ja 2017. Ennusteen mukaan alijäämä kuitenkin supistuu kohti vaalikauden loppua -1,5 prosenttiin vuonna 2019. Nimellisen rahoitusjäämän supistuminen ei suoraan kuvaa finanssipolitiikan kireyttä. Julkisyhteisöjen nimellisen jäämän jakaminen perusjäämään ja korkomenoihin osoittaa, että korkomenojen suhteellinen osuus koko alijäämästä kasvaa vaalikauden loppuun mennessä, samalla kun perusjäämän osuus laskee. Euromääräisesti perusjäämä supistuu noin 1,5 miljardia euroa vuoteen 2019 mennessä, kun taas korkomenot pysyvät melko muuttumattomina koko vaalikauden ajan. Kuviossa 4 esitetään nimellisen jäämän jakaantuminen perusjäämään ja korkomenoihin valtiovarainministeriön ennusteen mukaan. On kuitenkin huomattava, että vaikka perusjäämä supistuu noin -0,5 prosentin tuntumaan vuonna 2019, vaatisi rakenteellisen tasapainotavoitteen saavuttaminen perusjäämän kääntymistä positiiviseksi vaalikauden loppuun mennessä.



Lähde: Valtiovarainministeriö

Kuvio 4: Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä jaettuna perusjäämään ja korkomenoihin valtiovarainministeriön ennusteen mukaan vuosina 2015–2020. Luvut suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tarkastusvirasto on arvioinut finanssipolitiikan mitoitusta kuluvalle vaalikaudella kahdella vaihtoehtoisella tavalla: rakenteellisen perusjäämän muutoksen avulla ja päätösperäisten toimien yhteenlaskettuun vaikutukseen perustuen. Menetelmät on kuvattu

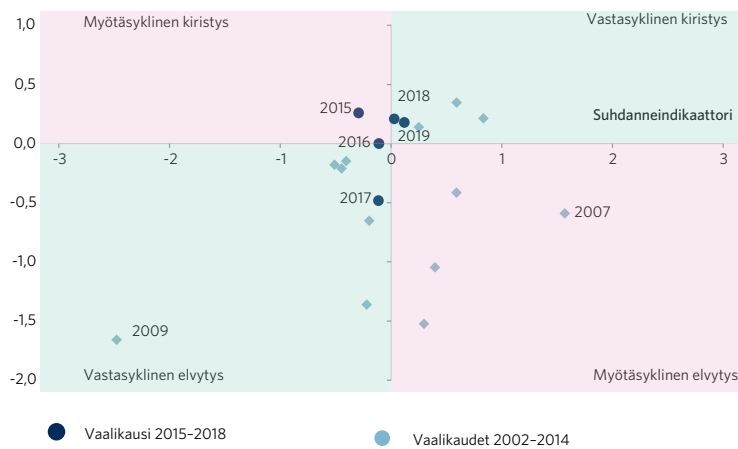
tarkemmin laatikossa 1. Laskelmat perustuvat valtionvarainministeriön syksyn 2016 ennusteeseen, ja sisältävät siten vain päätetyt finanssipoliittiset toimet.

Tarkastusviraston laskelmien mukaan vuosina 2002–2014 finanssipoliittikka oli kasvua tukevaa tai neutraalia molemmilla tavoilla arvioituna. Vuonna 2015 julkisen talouden sopeutustoimet muuttuivat lievästi kiristäviksi. On kuitenkin muistettava, että vuoden 2015 kasvu osoittautui ennakoitua heikommaksi.

Tällä vaalikaudella suhdannetilanteen odotetaan hiljalleen paranevan ja kääntyvän heikosti positiiviseksi. Rakenteellisen perusjämmän muutoksella mitaten finanssipoliittikka on neutraalia vuonna 2016 kääntyen elvyttäväksi vuonna 2017 ja hieman kiristäväksi vuosina 2018 ja 2019.

Finanssipoliitiikan mitoitus muuttuu kiristäväksi vaalikauden loppupuolella

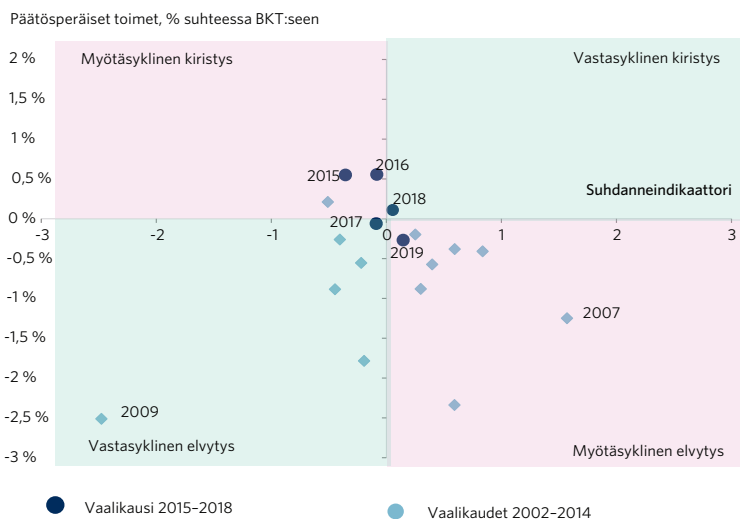
Suhdannekorjatun perusjämmän muutos, prosenttiyksikkää



Lähde: Valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat

Kuvia 5: Finanssipoliitiikan mitoitus rakenteellisen perusjämmän muutoksella arvioiden.

Päätösperäisiin toimiin perustuvan tarkastelun perusteella finanssipolitiikka on hieman kiristävää vuonna 2016. Vuodelle 2017 suunnitellut veronkevennykset ovat elvyttäviä, mutta samaan aikaan menojen leikkaukset kiristäviä, jolloin finanssipolitiikan mitoitus on melko neutraali. Finanssipolitiikka pysyy melko neutraalina myös vuosina 2018 ja 2019.



Lähde: Valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat

Kuvio 6: Finanssipolitiikan mitoitus päätösperäisten toimenpiteiden perusteella.

Kuten todettu, tässä esitetyt arviot finanssipolitiikan mitoituksesta perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteeseen ja alustavaan talousarviosuunnitelmaan. Laskelmissa ovat mukana vain jo päätetyt toimet. Siten sekä suhdannekuvan että päätösperäisten toimien tarkentuessa myös arviot finanssipolitiikan mitoituksesta tarkentuvat. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen negatiivinen tuotantokuilu supistuu ennustejaksolla, samaan aikaan kun bruttokansantuotteen kasvu hiljalleen piristyy. Molempien mittareiden perusteella finanssipolitiikan mitoitusta voidaan pitää oikeansuuntaisena, kun huomioidaan hiljalleen elpyvä talouskasvu. On kuitenkin huomattava, että hallituksen asettamien säästötavoitteiden, rahoitusasematavoitteiden ja EU-säännösten vaatimusten täyttäminen vaatisi lisäsopeutustoimia tällä vaalikaudella ja siten kiristävämpää finanssipolitiikan linjaa.

Lisäsopeutustoimet kiristävät finanssipolitiikkaa entisestään

Finanssipolitiikan mitoituksen arviointi rakenteellisen perusjä- män muutoksen avulla, Δ SPB

Rakenteellinen perusjäämä (*Structural Primary Balance*, SPB) kuvaa julkisyhteisöjen suhdannekorjattua rahoitustasapainoa ilman korkomenoja. Suhdannekorjaus poistaa nimellisestä jäämästä suhdannetilanteen vaikutuksen julkisen talouden menoihin ja tuloihin. Perusjäämästä poistetaan mahdolliset kertaluontoiset erät. Korkomenoista ja suhdannetilanteen vaikutuksesta puhdistettu rakenteellisen perusjä-
män muutos kuvaa päätösperäisen finanssipolitiikan vaikutusta julkisen talouden rahoitustasapainoon paremmin kuin nimellisen jäämän muutokseen perustuva tarkastelu.

Jos rakenteellinen perusjäämä on kohentunut, katsotaan finanssipolitiikan olleen kiristävä. Jos rakenteellinen jäämä on heikentynyt, on finanssipolitiikka ollut elvyttävää.

Finanssipolitiikan mitoituksen arviointi päätösperäisiin toimiin perustuen, DFE

Vaihtoehtoinen tapa tarkastella finanssipolitiikan päätösperäisyyttä (*Discretionary Fiscal Effort*, DFE) on jakaa päätösperäinen politiikka tulo- ja menupuolen toimiin.⁶

Julkisten tulojen osalta päätösperäiset tulot määritellään päätösperäisinä verotuloja lisävinä tai vähentävinä toimina suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos päätösperäiset toimet ovat lisänneet tuloja, on politiikka ollut kiristävä. Jos tulot ovat laskeneet, on politiikka ollut elvyttävää.

Julkisten menojen osalta päätösperäisiä toimia ei voida määritellä yhtä suoraviivaisesti. Menojen osalta tarkastellaan julkisia kokonaismenoja, joista poistetaan korkomenot ja suhdanneriippuvaiset työttömyysmenot. Korkomenoista ja suhdanneriippuvaisista työttömyysmenoista puhdistettujen julkisten kokonaismenojen muutosta verrataan potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtiin. Jos menot ovat kasvaneet nopeammin kuin potentiaalinen tuotanto, on finanssipolitiikka ollut tulkinnan mukaan elvyttävää. Jos menot ovat kasvaneet potentiaalisen kasvua hitaammin, on politiikka ollut kiristävä.

Finanssipolitiikan päätösperäisyyttä (DFE) tarkastellaan tuloihin ja menoihin kohdistuneiden päätösperäisten toimien erotuksena. Jos erotus on negatiivinen, on finanssipolitiikka ollut elvyttävää. Jos erotus on positiivinen, on finanssipolitiikka ollut kiristävä.

Suhdannetilanneindikaattori

Jotta talouspolitiikan elvyttävyyttä tai kiristävyyttä voitaisiin arvioida, tarvitaan arvio suhdannetilasta. Carnot ja Castro (2014)⁷ määrittävät suhdanneindikaattorin tuotantokuilun normalisoidun tason ja sen muutoksen keskiarvona. Näin suhdanneindikaattori ei ole yhtä herkkä ennusteen revisioille kuin pelkkään tuotantokuilun tasoon perustuva mittari.

1.5 Taloussuunnittelun taustalla olevat ennusteet

Kokonaistaloudellisilla ennusteilla on tärkeä rooli julkisen talouden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Ennusteet antavat perustellun kuvan vallitsevasta taloudestilasta ja veropohjien tulevasta kehityksestä. Niiden avulla voidaan myös arvioida finanssipolitiikan vaikutusta talouteen. Poikkeuksellisen hitaan talouskasvun takia julkisen talouden suunnittelun pohjana olleet ennusteet ovat osoittautuneet optimistisiksi. Talouspolitiikan mitoituksen tulisi perustua varovaiseen arvioon talouden keskipitkän aikavälin kasvunäkymistä.

Tarkastusvirasto julkaisi vuosien 1997–2014 talousarvioehdotusten taustalla olleiden ennusteiden tarkastusraportin keväällä 2016.⁸ Viraston tekemä tilastollinen analyysi osoitti, etteivät valtiovarainministeriön finanssipolitiikan perustaksi tuottamat suhdanne-ennusteet olleet tilastollisesti mitattuna harhaisia.

Ennustevirheiden vertailun mukaan valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat olleet osuvuudeltaan vähintään yhtä hyviä kuin muiden keskeisten ennustelaitosten ennusteet. Vaikeimmin ennustettavia eriä kaikissa tarkastelluissa talousennusteissa olivat ulkomaankauppa ja investoinnit. Syy ulkomaankaupan säännönmukaiseen aliarviointiin näyttäisi olevan ennusteiden pohjana käytettävien tilastojen poikkeuksellisen merkittävässä ja systemaattisessa tarkentumisessa. Myös investointien ennustamista on vaikeuttanut tilastopohjan epävarmuus.

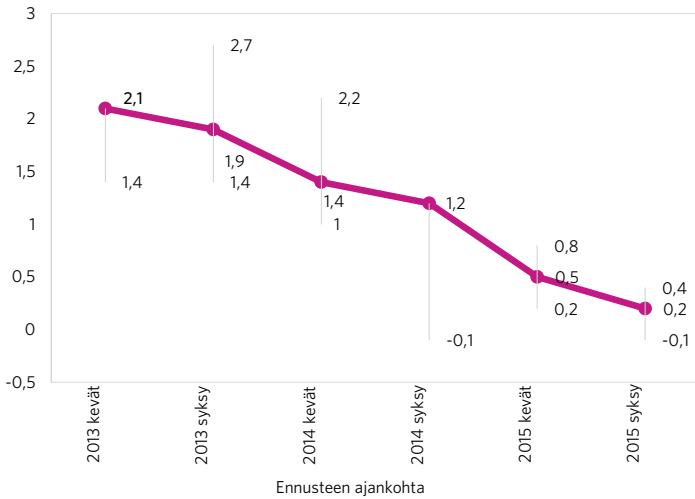
Tarkastushavaintojen mukaan valtiovarainministeriön julkisen talouden ennusteissa on aliarvioitu järjestelmällisesti sekä julkisyhteisöjen meno- että tulokehitystä. Sosiaaliturvarahastoja lukuun ottamatta menoja on aliarvioitu hieman enemmän kuin tuloja. Tulojen ja menojen erotuksena saatavan nettoluotonannon ennustevirheet eivät kuitenkaan ole olleet tilastollisesti merkitseviä koko julkisyhteisöjen tasolla.

Kuluvan vaalikauden alkuvuosina Suomen bruttokansantuote kääntyi kasvuun. Suhdanteen käännepisteen ennakointi on vaikeaa, ja esimerkiksi vuoden 2015 kasvuvauhti osoittautui ennakoitua hitaammaksi. Kuviossa 7 on esitetty valtiovarainministeriön ennusteet Suomen bruttokansantuotteen kasvulle vuonna 2015 ja esitettyjen ennusteiden vaihteluvälit. Arvio vuoden 2015 talouskehityksestä synkeni vuosien 2014–2015 vaihteessa. Vuoden 2015 talousarvioesityksen pohjana ollut kasvuennuste laadittiin syksyllä 2014, jolloin valtiovarainministeriön arvio oli eri ennusteista positiivisin. Heinäkuussa 2016 julkaistujen kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan Suomen bruttokansantuote kasvoi 0,2 prosenttia vuonna 2015.

Julkisen talouden suunnittelun perustana olleet ennusteet ovat osoittautuneet optimistisiksi

Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat olleet osuvuudeltaan vähintään yhtä hyviä kuin muiden keskeisten ennustelaitosten ennusteet

BKT:een kasvuennusteet vuodelle 2015, %

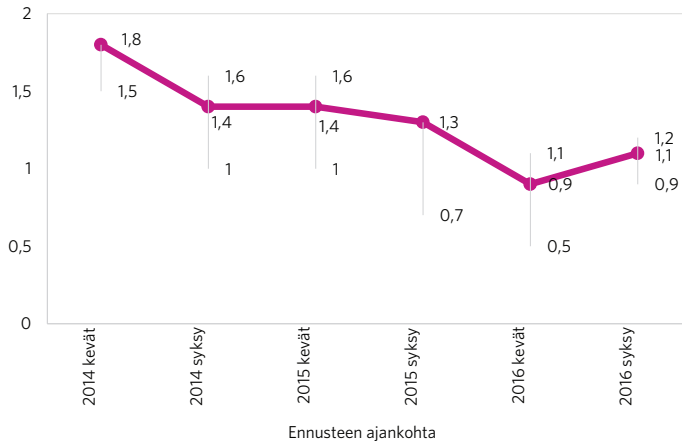


Lähteet: Valtiovarainministeriö, Suomen Pankki, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Pellervon taloustutkimus, Palkansaajien tutkimuslaitos, Euroopan komissio, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)

Kuvio 7: Valtiovarainministeriön Suomen BKT:n kasvuennusteet vuodelle 2015 ja ennusteiden vaihteluväli eri ajankohtina.

Kuviossa 8 on esitetty valtiovarainministeriön ennusteet Suomen bruttokansantuotteen kasvulle vuonna 2016 sekä esitettyjen ennusteiden vaihteluvälit. Ennusteet vuoden 2016 kasvulle ovat pysyneet vakaina. Kasvun ennakoidaan kuitenkin olevan hitaampaa kuin vuoden 2016 talousarvioesityksen pohjana olleessa ennusteessa arvioitiin syksyllä 2015. Myös syksyllä 2015 valtiovarainministeriön ennuste oli ajankohdan positiivisin.

BKT:een kasvuennusteet vuodelle 2016, %



Lähteet: Valtiovarainministeriö, Suomen Pankki, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Pellervon taloustutkimus, Palkansaajien tutkimuslaitos, Euroopan komissio, Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)

Kuvio 8: Valtiovarainministeriön Suomen BKT:n kasvuennusteet vuodelle 2016 ja ennusteiden vaihteluväli eri ajankohtina.

Valtiovarainministeriön laatimat kasvuennusteet vuosien 2015 ja 2016 talousarviosuunnitelmille olivat siis optimistisempia kuin muiden ennustajien vastaavat samaan aikaan. Samanlaista optimismia ei esiinny vuoden 2017 talousarviosuunnitelmaan liittyvässä ennusteessa.

Edellä olevista kuvioista ilmenee eri ennusteiden suuri vaihteluväli. Suhdannekuvaan liittyy aina epävarmuutta, minkä vuoksi ennusteraporteissa ja finanssipolitiikan suunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös ennakoitua heikomman kehityksen mahdollisuus. Piste-ennusteen osumatarkkuuden sijaan finanssipolitiikan suunnittelun ja mitoituksen kannalta tärkeämpää on keskittyä keskipitkän ja pitkän aikavälin analyysiin.

Finanssipolitiikan suunnittelun kannalta on tärkeää keskittyä keskipitkän aikavälin analyysiin

2 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan Unionin vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipoliittisia sääntöjä finanssipoliittisen sopimuksen (*fiscal compact*) mukaisesti. Tässä raportissa tarkastellaan EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista kuluneella vaalikaudella toteutuneiden lukujen perusteella ja ennakkolisesti kuluvan vuoden 2016 ja vuosien 2017–2018 osalta. Laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteeseen sekä alustavaan talousarviosuunnitelmaan. Tarkastusvirasto on varmentanut valtiovarainministeriön laskelmat rakenteellisen jäämän osalta. Tarkastusvirasto ei löytänyt huomautettavaa laskelmista.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoite (*Medium-Term Objective*, MTO) asetetaan rakenteellisen jäämän termein. Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen on lisäksi kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön, niin kutsuttuun finanssipoliittiseen lakiin (869/2012). Valtioneuvoston syksyllä 2015 vahvistaman keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaisesti Suomi tavoittelee vähintään -0,5 prosentin rakenteellista jäämää. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion kriteereitä ovat 3 prosentin alijäämäkriteeri ja 60 prosentin velkakriteeri.

Suomi on toistaiseksi ollut säännöstön ennalta ehkäisevässä osiossa. Suomi on kuitenkin rikkomassa sekä ennalta ehkäisevän että korjaavan osion kriteereitä tällä vaalikaudella. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut esiin kriteerien mahdollisen rikkoutumisen jo aikaisemmassa raportoinnissaan.⁹

Ennalta ehkäisevä osio koostuu kahdesta pilarista, keskipitkän aikavälin tavoitteesta ja menosäännöstä. Tarkastusviraston ennakoivan arvion mukaan Suomi noudattaa ennalta ehkäisevän osion kumpaakin pilaria vuonna 2016. Tarkastusvirasto arvioi, että ennalta ehkäisevän osion kumpaankin pilariin on kuitenkin ennusteiden perusteella muodostumassa merkittävä poikkeama tällä vaalikaudella. Ennusteen perusteella vuonna 2017 rakenteellisen jäämän pilariin muodostuu noin prosenttiyksikön suuruinen poikkeama vaaditusta. Lisäksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen rakenteellinen rahoitusasema vuonna 2016 on noin 0,7 prosenttiyksikön päässä sille asetetusta -0,5 prosentin tavoitteestaan, eikä se ole ennusteen mukaan korjaantumassa tällä vaalikaudella. Suomi on toistaiseksi noudattanut ennalta ehkäisevän osion menosääntöä. Menosäännön mukainen menojen kasvurajoite on kuitenkin kiristymässä Suomen osalta, ja tar-

Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on -0,5 % suhteessa BKT:seen

Suomi on noudattanut ennalta ehkäisevän osion sääntöjä

kastusviraston laskelmien mukaan myös menosääntö on rikkoutumassa tällä vaalikaudella.

Korjaavan osion kriteereistä Suomi noudattaa 3 prosentin alijäämäsääntöä. Suomi kuitenkin ylitti 60 prosentin raja-arvon jo vuonna 2014 Tilastokeskuksen 30.9.2016 julkaisemien tietojen perusteella. Myös suhdannekorjattu velkasuhde ylittää 60 prosentin rajan vuonna 2016. Julkisyhteisöjen velka-asteen nousun odotetaan taittuvan vasta vuonna 2019.

Myös Euroopan komissio arvioi säännösten noudattamista säännöllisesti. Komissio arvioi ennalta ehkäisevän osion noudattamista keväällä vakausohjelman perusteella ja syksyllä alustavan talousarviosuunnitelman perusteella. Komission viimeisin arvio ennalta ehkäisevän osion kriteerien noudattamisesta julkaistiin 26.5.2016 vakausohjelman arvion yhteydessä. Komissio katsoi, että Suomi oli toistaiseksi noudattanut ennalta ehkäisevän osion kriteereitä. Korjaavan osion kriteerien noudattamista komissio arvioi artiklan 126(3) mukaisissa raporteissaan. Komission viimeisin 126(3) raportti julkaistiin 18.5.2016, ja siinä todettiin, että Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion kriteereitä, kun huomioon otetaan kaikki merkitykselliset tekijät. Komissio voi kuitenkin avata liiallisten alijäämien menettelyn Suomelle tällä vaalikaudella.

Julkisyhteisöjen velka on ylittänyt 60 % kynnyсарvon

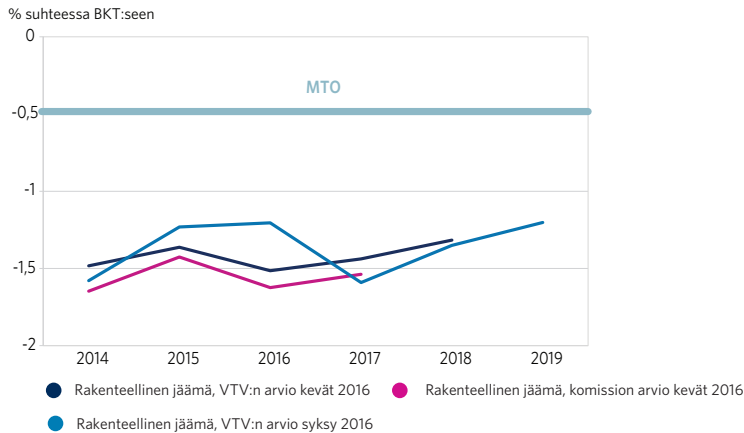
2.1 Ennalta ehkäisevä osio

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoite (*Medium-Term Objective*, MTO) asetetaan aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan rakenteellisen jäämän termein. Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisyhteisöjen rahoitus- tasapainoa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna, kun julkisyhteisöjen nettoluotonannon mukaisesta rahoitusasemasta on poistettu suhdannevaihteluiden ja tilapäisten ja kertaluonteisten toimien vaikutukset.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tarkastellaan kahden erillisen, toisiaan täydentävän pilarin avulla. Ensinnäkin tarkastellaan, onko MTO saavutettu tai onko rakenteellisen jäämän vaadittu muutos saavutettu. Ennalta ehkäisevän osion toisen pilarin eli menosäännön mukaisesti tarkastellaan julkisten menojen kasvua verrattuna niille asetettuun menorajoitteeseen.

Rakenteellisen jäämän pilari

Suomen rakenteellinen rahoitusasema jää vuonna 2016 noin 0,7 prosenttiyksikön päähän sille asetetusta -0,5 prosentin tavoitteestaan ollen -1,2 prosenttia. Kuviossa 9 esitetään tarkastusviraston arvio rakenteellisen jäämän tasosta. Vertailuksi kuviossa esitetään myös tarkastusviraston ja komission kevään 2016 arviot rakenteellisesta jäämästä. Kuvioista nähdään, että tarkastusviraston ja komission arviot rakenteellisen jäämän tasosta olivat keväällä 2016 hyvin samankaltaisia.



Lähde Valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat

Kuvio 9: Rakenteellisen jäämän taso 2014–2019.

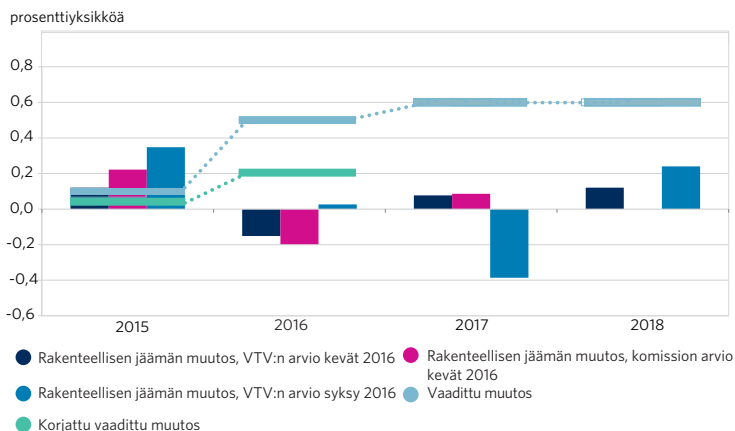
Kuviosta nähdään myös, että tarkastusviraston syksyllä 2016 tekemä arvio vuoden 2016 rakenteellisen jäämän tasosta on hieman kohentunut kevään arviosta. Rakenteellinen jäämä on muuttunut pääosin nimellisen jäämän kohentumisen seurauksena. Myös kevään ennustetta hieman heikompi suhdannekuva on kohentanut rakenteellista jäämää. Vuoden 2017 rakenteellisen jäämän taso on puolestaan heikentynyt verrattuna kevään arvioihin. Vuoden 2017 osalta rakenteellisen jäämän arviota heikentää nimellisen jäämän ennuste, joka on heikentynyt noin 0,5 prosenttiyksikköä kevään 2016 ennusteesta. Toisaalta keväästä heikentynyt suhdannearvio ei välitä nimellisen jäämän heikentymistä täysimääräisenä rakenteelliseen jäämään. Ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä kohenee hieman vuonna 2018.

Ennusteen mukaan Suomi ei saavuta valtioneuvoston vahvistamaa keskipitkän aikavälin tavoitetta tällä vaalikaudella. Syksyn 2016 arvioiden mukaan rakenteellisen jäämän taso jää noin 0,5–1 prosenttiyksikköä tavoitettaan heikommaksi koko ennustejakson ajan.

Koska Suomi ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitettaan, tarkastellaan EU:n sääntökehikon puitteissa rakenteellisen jäämän toteutunutta tai ennustettua muutosta suhteessa sille vaadittuun muutokseen. Vaaditun muutoksen määräytymistä kuvaillaan tarkemmin tämän raportin luvussa 2.3. Tarkastusvirasto totesi keväällä 2016, että Suomi saavutti vuonna 2015 rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen. Vuoden 2016 osalta arvio ennalta ehkäisevän osion noudattamisesta tehdään keväällä 2017. Syksyn 2016 laskelmien perusteella rakenteellinen jäämä pysyy vuoden 2015 tasolla. Siten muutos on nolla, mikä tarkoittaa noin 0,5 prosenttiyksikön suuruista poikkeamaa vaaditusta muutoksesta. Vuo-

den 2016 vaaditun muutoksen osalta otetaan huomioon kuitenkin pakolaiskriisin aiheuttamat lisäkustannukset julkiseen talouteen. Valtiovarainministeriön syksyn 2016 arvion mukaan näitä kustannuksia olisi vuonna 2016 noin 0,3 prosenttia suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Jos pakolaiskriisin kustannukset toteutuvat ennakoitusti, rakenteellisen jäämän poikkeama ei muodostu merkittäväksi ja Suomi noudattaa rakenteellisen jäämän pilaria myös vuonna 2016.

Vuonna 2017 rakenteellisen jäämän vaadittu muutos kohoaa 0,6 prosenttiyksikköön. Ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä kuitenkin heikkenee noin 0,4 prosenttiyksikköä vuonna 2017. Näin vuodelle 2017 on muodostumassa jo prosenttiyksikön suuruinen poikkeama rakenteellisen jäämän pilariin. Valtiovarainministeriö on esittänyt syksyn 2016 alustavassa talousarviosuunnitelmassa, että kilpailukykysojimus on sellainen merkittävä rakenteellinen uudistus, jonka perusteella vuoden 2017 poikkeamaa vaaditusta voidaan perustella.



Lähde: Valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat

Kuvio 10: Rakenteellisen jäämän vaadittu ja toteutunut muutos 2015–2018.

Koska säännösten puitteissa tarkastellaan pikemmin rakenteellisen jäämän muutosta kuin sen tasoa, on Suomi toistaiseksi noudattanut ennalta ehkäisevää osiota siitä huolimatta, että rakenteellisen jäämän taso on huomattavan kaukana sille asetetusta ja valtioneuvoston vahvistamasta tavoitteesta. On huomattava, että rakenteellisen jäämän arvio on herkkä sekä muutoksille nimellisen alijäämän tasossa että muutoksille suhdannekuvassa. Suomen osalta säännösten noudattamista on edesauttanut myös rakenteellisen jäämän arvioiden päivittyminen ennustekierrosten välillä. Raken-

Rakenteellisen jäämän arvio on herkkä muutoksille alijäämässä ja suhdannekuvassa

teellisen jäämän arviot päivittyvät sekä menneen kehityksen että ennusteen osalta, millä on merkitystä havaitun muutoksen tarkastelussa. Tarkastusvirasto on aikaisemmassa raportoinnissaan huomauttanut merkittävän poikkeaman riskistä jo useampaan otteeseen. Myös valtioneuvosto on tunnistanut merkittävän poikkeaman riskin rakenteellisen jäämän pilarissa vuodelle 2017 kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa. Näin ollen hallituksen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin poikkeaman korjaamiseksi.

Merkittävä poikkeama ei kuitenkaan Suomen osalta ole vielä toistaiseksi realisoitunut. Synä ovat osittain olleet hallituksen harjoittama kiristävä talouspolitiikka, ja osittain rakenteellisen jäämän arvioiden päivittyminen ennustekierrosten välillä. Lisäksi säännöstön luotu joustavuus on edesauttanut sääntöjen noudattamista.

Menosääntö-pilari

Ennalta ehkäisevän osion toinen pilari eli menosääntö (*Expenditure Benchmark*) tarkastelee julkisen sektorin kokonaismenojen kehitystä suhteessa menojen kasvulle asetettuun enimmäisvauhtiin.

Tarkastusvirasto arvioi Suomen menosäännön noudattamista keväällä 2016. Arvio perustui valtiovarainministeriön komissiolle toimittamiin vakausohjelman lukuihin. Tarkastusviraston laskelmien mukaan Suomi noudatti menosääntöä selvällä marginaalilla vuonna 2015 ja ennakoarvioiden mukaan vielä vuonna 2016. Tarkastusvirasto kuitenkin kiinnitti huomiota keväällä 2016 siihen, että menosääntö kiristyy Suomen osalta ja että riski merkittävästä poikkeamasta menosäännön osalta realisoituu jo tällä vaalikaudella. Tarkastusvirasto päivitti arviotaan menosäännön noudattamisesta valtiovarainministeriön syksyllä 2016 toimittamien alustavien talousarviosuunnitelman lukujen perusteella. Päivitetyt arvion mukaan Suomi noudattaa menosääntöä vuonna 2016, mutta menosääntöön on muodostumassa merkittävä poikkeama jo vuonna 2017.

Menosäännön mukaisesti julkisista kokonaismenoista poistetaan työttömyysmenojen suhdanneriippuvainen osuus, korkomenot ja EU-ohjelmien menot, jotka rahoitetaan suoraan EU:sta saatavilla tuilla. Näiden menojen katsotaan olevan sellaisia, joihin talouspolitiikalla ei voida vaikuttaa. Investointimenojen osalta tarkastellaan neljän vuoden keskiarvoa, joten säännöstö mahdollistaa investointien kasvattamisen tarkasteluvuoden osalta. Lisäksi menosääntö sallii menojen kasvattamisen, mikäli menojen lisäys rahoitetaan vastaavalla tulojen lisäyksellä. Taulukossa 1 esitetään tarkastusviraston laskelmat menosäännön noudattamisesta vuosina 2015–2018.

Menosääntöön on muodostumassa merkittävä poikkeama vuonna 2017

Taulukko 1: Suomen julkiset kokonaismenot, siihen tehtävät korjaukset ja noudatettava menosääntö Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmien mukaan 2015–2018.

Menosäännön erät, mrd €	2015	2016	2017	2018
1 Julkiset menot yhteensä	120,7	122,4	123,1	124,8
-2 Korkomenot	2,4	2,4	2,3	2,3
-3 EU-ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saavilla tuloilla	1,1	1,1	1,1	1,2
-4 Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	1,0	0,9	0,9	0,5
-5a Kiinteän pääoman bruttomuodostuminen	8,3	8,6	8,8	9,0
+5b Kiinteän pääoman muodostumisen neljän vuoden keskiarvo	8,3	8,5	8,6	8,7
= KMA1 Korjattu menoaggregaatti (KMA1)	116,1	117,7	118,6	120,6
- 6 Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, DRM	0,6	0,6	-1,4	-0,3
- 7 Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,05	0,06	0,08	0,05
= KMA2 Korjattu menoaggregaatti (KMA2)	115,4	117,0	119,9	120,8
Julkisten kokonaismenojen kasvu				
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (nimellinen)	0,4 %	0,8 %	1,9 %	1,9 %
BKT-deflaattori	1,4 %	1,3 %	1,0 %	1,1 %
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (reaalinen)	-1,0 %	-0,5 %	0,9 %	0,8 %
Noudatettava menosääntö	0,6 %	-0,1 %	-0,8 %	-0,7 %*
Merkittävä poikkeama				
Menosäännön ja kokonaismenojen kasvuvauhdin erotus, prosenttiyksikköä	1,6 %	0,4 %	-1,7 %	-1,5 %
Poikkeama, mrd €	1,8	0,4	-2,0	-1,8
BKT mrd €	209	213	218	223
Poikkeama % suhteessa BKT:seen**	0,9 %	0,2 %	-0,9 %	-0,8 %
Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)?***	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Kumulatiivinen poikkeama	0,7 %	0,5 %	-0,4 %	-0,9 %
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (<-0,25)?***	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä

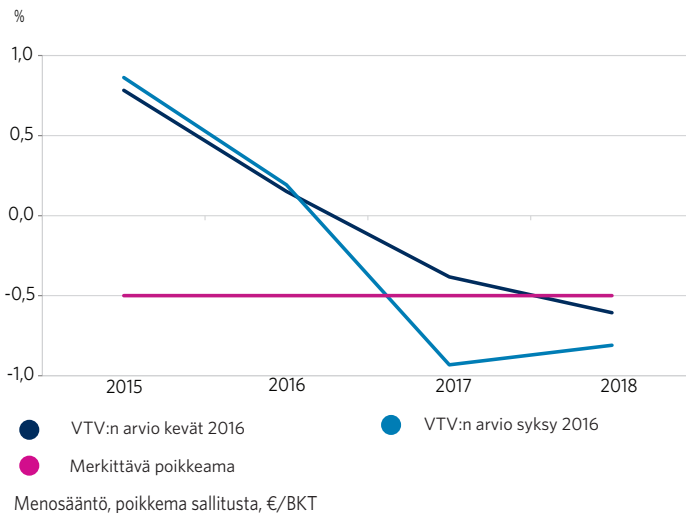
Lähde: Valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat

* Arvio vuoden 2018 noudatettavasta menosäännöstä perustuu Valtiontalouden tarkastusviraston omaan ennakkoarvioon. Noudatettava menosääntö vuodelle 2018 määräytyy komission kevään 2017 ennusteen pohjalta.

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

***Merkittävä poikkeama määritellään siten, että euromääräinen poikkeama suhteessa BKT:seen on pienempää kuin -0,5 % edeltävän vuoden osalta tai kumulatiivisesti kahden edeltävän vuoden osalta.

Julkisen sektorin korjattujen kokonaismenojen muutosta suhteessa edeltävään vuoteen verrataan sille asetettuun kasvurajoitukseen. Rajoite asetetaan keskipitkän aikavälin potentiaalisen kasvuvauhdin avulla ottaen huomioon julkisen sektorin koko ja rakenteellisen jäämän vaadittu muutos. Säännösten puitteissa menosäännön ja julkisten kokonaismenojen välinen erotus muutetaan euromääräiseksi ja suhteutetaan bruttokansantuotteeseen. Mikäli tämä suhdeluku on negatiivinen, se tarkoittaa, että julkiset menot ovat kasvaneet enemmän kuin menosääntö olisi sallinut. Jos poikkeama sallitusta alittaa -0,5 prosenttiyksikköä, katsotaan että poikkeama menosäännöstä on merkittävä. Kuviossa 11 esitetään menosäännön mukaisten menojen ja sallitun menokehityksen välinen erotus euromääräisenä. Kuvioista nähdään, että syksyn 2016 arvioiden perusteella poikkeama menosäännöstä muodostuu merkittäväksi jo vuonna 2017.



Lähde: Valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat

Kuvio 11: Menosäännön mukaisesti laskettujen menojen ja menorajoitteen välinen erotus euromääräisenä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vuoden 2017 poikkeama on seurausta sekä rajoitteen kiristymisestä että reaalisten menojen kevään ennustetta nopeammasta kasvusta. Menosääntörajoitetta kiristävät potentiaalisen tuotannon hidaskasvu ja rakenteellisen jäämän suurempi vaadittu muutos. Kevään 2016 arvioihin verrattuna vuoden 2017 reaalisten menojen kasvattavat päätösperäisiin toimiin kohdistuva ennakoitua suurempi verotulojen pienentyminen ja BKT-deflaattorin ennusteen tarkentuminen alaspäin.

Menosäännön tarkastelussa keskeistä on sekä julkisten kokonaismenojen että talouden kasvupotentiaalin kehitys. Tarkastusviraston arvion mukaan menosääntö on rikkoutumassa sille asetetun kasvurajoitteen kiristymisen vuoksi, ei niinkään julkisten menojen erityisen voimakkaan kasvun vuoksi. Lisäksi hintojen vaimeaksi ennustettu kehitys tekee menosäännön noudattamisesta vaikeampaa. Julkisten menojen reaalisen kasvuvauhdin tulisi hidastua siten merkittävästi, jotta Suomi alkaisi saavuttamaan keskipitkän aikavälin tavoitettaan.

Kokonaisvaltainen arvio

Kuten edellä on kuvattu, ennalta ehkäisevän osion noudattamista tarkastellaan kahden pilarin perusteella. Sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön osalta komissio määrittelee merkittävän poikkeaman 0,5 prosenttiyksikön suuruisena pilarin mukaisista vaatimuksista joko edeltävän vuoden osalta tai kumulatiivisesti kahden edeltävän vuoden osalta.

Säännöstön noudattamista arvioidaan taulukossa 2 kuvatun matriisin mukaisesti. Kun maa saavuttaa kummankin pilarin mukaisen tavoitteen, on säännöstöä noudatettu. Tilanteessa, jossa toista pilaria noudatetaan ja toisessa on poikkeama tai kummassakin on poikkeama, mutta joka ei ole merkittävä, tarkastellaan säännöstön noudattamista kokonaisvaltaiseen arvioon perustuen. Kokonaisvaltaisessa arviossa otetaan huomioon sekä pilareiden menetelmälliset erot että menetelmien taustalla olevat oletukset erityisesti bruttokansantuotteen kasvun ja hintojen kehityksen osalta. Laatikossa 2 kuvataan rakenteellisen jäämän ja menosäännön menetelmällisiä eroja. Kun kummassakin pilarissa on määritelmän mukainen merkittävä poikkeama, todetaan merkittävä poikkeama ennalta ehkäisevän osion vaatimuksista. Myös tällöin tehdään kokonaisvaltainen arvio merkittävien poikkeamien syistä.

Taulukko 2: Ennalta ehkäisevän osion noudattaminen.

Rakenteellisen jäämän pilari	Sääntöä noudatettu	Poikkeama	Merkittävä poikkeama
Menosääntö pilari	Sääntöä noudatettu	Kokonaisvaltainen arvio	Kokonaisvaltainen arvio
Sääntöä noudatettu	Säännöstöä noudatettu	Kokonaisvaltainen arvio	Kokonaisvaltainen arvio
Poikkeama	Kokonaisvaltainen arvio	Kokonaisvaltainen arvio	Kokonaisvaltainen arvio
Merkittävä poikkeama	Kokonaisvaltainen arvio	Kokonaisvaltainen arvio	Merkittävä poikkeama

Tarkastusviraston keväällä 2016 tekemän jälkikäteisarvion perusteella Suomi noudatti ennalta ehkäisevän osion kumpaakin pilaria vuonna 2015. Ennakoivan tarkastelun perusteella vuodelle 2016 on muodostumassa poikkeama rakenteellisen jäämän vaatimuksista, joka kuitenkin ennusteen perusteella jää alle merkittävän poikkeaman määritelmän, kun pakolaiskriisin aiheuttamat lisäkustannukset julkiseen talouteen otetaan huomioon. Ennakoarvioiden perustella menosääntöä noudatetaan vielä vuonna 2016. Vuonna 2017 on kuitenkin ennakoarvioiden perusteella muodostumassa merkittävä poikkeama ennalta ehkäisevän osion kumpaankin pilariin. Taulukossa 3 kuvataan tarkastusviraston arvio ennalta ehkäisevän osion noudattamisesta tällä vaalikaudella.

Taulukko 3: Suomen ennalta ehkäisevän osion noudattaminen Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan 2015–2018.

	Rakenteellinen jäämä	Menosääntö	Kokonaisvaltainen arvio
2015	Noudatetaan	Noudatetaan	Säännöstöä noudatettu
2016	Poikkeama, ei merkittävä	Noudatetaan	Kokonaisvaltainen arvio
2017	Merkittävän poikkeaman riski	Merkittävän poikkeaman riski	Merkittävä poikkeama vaatimuksista? Kokonaisvaltainen arvio
2018	Merkittävän poikkeaman riski	Merkittävän poikkeaman riski	Merkittävä poikkeama vaatimuksista? Kokonaisvaltainen arvio

LAATIKKO 2. KOKONAISSALTAISEN ARVIO

Kokonaisvaltaisen arvion tavoitteena on tarkastella rakenteellisen jäämän ja menosäännön välisiä menetelmällisiä eroja ja taustaoletuksia, ja sitä, onko poikkeaman muodostuminen toisen tai kummankin pilarin osalta selitettävissä sellaisilla seikoilla, joihin lyhyen aikavälin talouspolitiikalla ei ole voitu vaikuttaa. Huomioon otettavia seikkoja ovat esimerkiksi suhdannekuvan päivittyminen suhteessa ennusteisiin, inflaatio-odotusten vastaavuus toteutuneeseen hintojen kehitykseen ja muutokset korkotasossa.

Rakenteellisen jäämän muutokseen perustuva tarkastelu on niin sanottu *top down* -menetelmä. Rakenteellisen jäämän arvio perustuu arvioon julkisyhteisöjen rahoitusjäämän jakaantumisesta nimelliseen osaan ja suhdanteesta johtuvaan osaan. Suhdanteesta riippuva osuus määritellään tuotantokuilun ja julkisten tulojen ja menojen suhdanneherkkyyttä kuvaavan puolijouaston tulona. Tarkastusvirasto laskee tuotantokuilun EU:ssa yhteisesti sovitulla tuotantofunktio menetelmällä.¹⁰

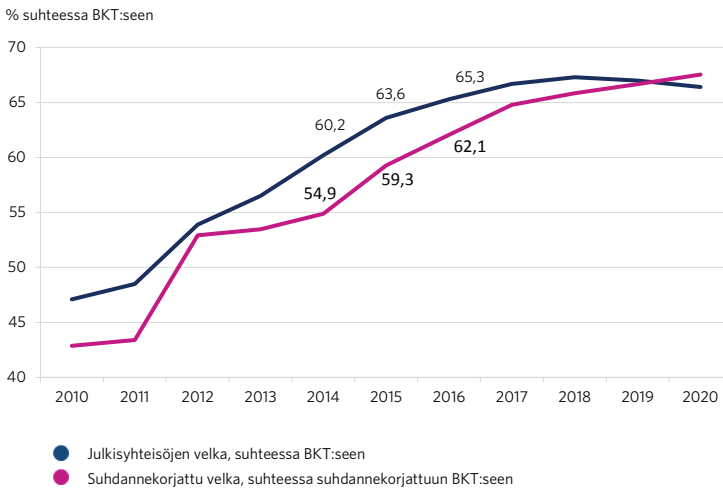
Rakenteellisen jäämän arvio on herkkä muutoksille sekä havaitussa jäämässä että suhdanteesta riippuvassa jäämässä. Jos talouden kohdistuu alasuuntainen inflaatio-isku, eli hintojen kehitys jää heikommaksi kuin ennakoitiin, jäävät verotulot ennakoitua pienemmäksi. Julkiset menot puolestaan eivät ole yhtä herkkiä inflaatio-iskuille tai suhdannekuvan muutoksille. Suhdanteesta riippuva osuus puolestaan päivittyy tuotantokuiluarvioiden päivittyessä ennustekierrosten välillä. Näin rakenteellisen jäämän arvio on hyvin herkkä suhdannemuutoksille, ja arviot sen tasosta päivittyvät osin suurestikin ennustekierrosten välillä.

Menosääntö on puolestaan *bottom up* -tyyppinen tarkastelu. Menosääntöön perustuva arvio rakenteellisen rahoitusaseman kehityksestä kiinnittää menojen vertailupohjaksi asetettavan potentiaalisen tuotannon kasvun ja hintojen kehityksen tarkasteluvuotta edeltävän vuoden kevätennusteeseen. Näin lyhyen aikavälin muutokset talouden suhdanteessa tai inflaatioissa eivät vaikuta arvioon menosäännön noudattamisesta. Siten menosääntö ei ole yhtä herkkä mittari kuin rakenteellinen jäämä. Lisäksi menosääntö ottaa huomioon päätöseräiset muutokset tuloihin. Menosääntö ei myöskään itsessään rajoita julkisten menojen kasvua, jos niille on osoitettava vastaava lisäys tuloissa.

2.2 Korjaava osio

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion kriteereitä ovat 60 prosentin velkakriteeri ja 3 prosentin alijäämäkriteeri.

Suomen julkisyhteisöjen velkasuhde nousi viimeisen vuosikymmenen aikana noin 40 prosentin tuntumasta 63,6 prosenttiin vuonna 2015. Suomi on siten ylittänyt EU:n perussopimuksessa määritellyn 60 prosentin raja-arvon. Myös suhdannekorjattu velkasuhde ylittää 60 prosentin rajan vuonna 2016. Kuviossa 12 esitetään velkasuhteen kehitys Tilastokeskuksen 30.9.2016 julkistaman tilaston ja valtiovarainministeriön ennusteen perusteella. Lisäksi kuviossa esitetään tarkastusviraston laskelmiin perustuva suhdannekorjattu velka suhteessa suhdannekorjattuun bruttokansantuotteeseen.



Lähde: Valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmat

Kuvio 12: Julkisyhteisöjen velkasuhde ja suhdannekorjattu velkasuhde.

Velkasuhdetta on pääasiassa nostanut vuodesta 2009 asti jatkunut julkisen talouden alijäämäisyys. Alijäämä oli suurimmillaan vuonna 2014, jolloin se Tilastokeskuksen mukaan oli 3,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen osalta on huomioitava, että julkisyhteisöihin kuuluvat myös sosiaaliturvarahastot, jotka ovat olleet toistaiseksi ylijäämäisiä työeläkerahastojen vaikutuksesta. Työeläkerahastojen ylijäämällä ei kuitenkaan lyhennetä velkaa, jolloin bruttomääräinen julkinen velkasuhde kasvaa todellisuudessa nopeampaa vauhtia kuin julkisyhteisöjen vuosittainen nettoluotonotto. On kuitenkin huomattava, että sosiaaliturvara-

hastot ovat samalla kerryttäneet varallisuutta, mikä ei kuitenkaan tule huomioiduksi bruttovelan kehitystä tarkasteltaessa. Velkasuhdetta on nostanut myös bruttokansantuotteen vaimea kehitys.

Komissio on arvioinut Suomen velkasuhteen noudattamista artiklan 126(3) mukaisissa raporteissaan. Viimeisin raportti julkaistiin 18.5.2016. Suomen keväällä 2016 komissiolle toimittaman vakausohjelman ja komission kevätennusteen perusteella komissio katsoi raportissaan, että Suomi ylitti 60 prosentin velkakriteerin vuonna 2015. Arvioidessaan liiallisten alijäämien menettelyyn (EDP) käynnistämistä, komissio ottaa kuitenkin huomioon merkityksellisiä tekijöitä, kuten keskipitkän aikavälin taloudelliset näkymät, rakenteelliset uudistukset sekä ennalta ehkäisevän osion noudattamisen. Vuoden 2015 osalta velkakriteerin ylitys oli vielä perusteltavissa suhdannetilän heikkoudella. Seuraavan kerran komissio arvioinee velkakriteerin noudattamista marraskuussa 2016.

Suomi on toistaiseksi noudattanut 3 prosentin alijäämäkriteeriä. Vuonna 2014 alijäämä oli 3,2 prosenttia. Komission tulkinta ylityksestä oli, että se oli vähäinen ja väliaikainen, joten Suomen osalta EDP-menettelyä ei käynnistetty vuonna 2015. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan alijäämä pysyy alle 3 prosentin rajan ennustejakson loppuun vuoteen 2020.

Suomi on noudattanut 3 prosentin alijäämäkriteeriä

2.3 Säännösten joustavuus

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on turvata julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä sekä varmistaa turvamarginaali 3 prosentin alijäämäkriteeriin ja 60 prosentin velkakriteeriin. Ennalta ehkäisevän osion kriteerien arvioinnissa otetaan huomioon muiden muassa talouden suhdan-tilanne, velkasuhde ja kestävyysriski sekä toteutuneet tai suunnitellut rakenteelliset uudistukset ja investoinnit.

Säännöstöön luotu joustavuus mahdollistaa maakohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisen paremmin kuin pelkkään keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen perustuva arvio säännösten noudattamisesta. Lisäksi joustavuus mahdollistaa erityisen huonon taloudellisen tilanteen ja poikkeuksellisten olojen, kuten vuonna 2015 alkaneen pakolaiskriisin, huomioon ottamisen. Näin kriisi-aikoina julkista taloutta ei jouduta kiristämään liikaa. Joustavuus mahdollistaa myös rakenteellisten uudistusten toimeenpanon.

Joustavuuden heikkoutena on kuitenkin se, että säännösten ymmärrettävyys, uskottavuus ja läpinäkyvyys heikkenevät. Vaikka Suomi on toistaiseksi noudattanut ennalta ehkäisevän osion kriteereitä, on Suomen rakenteellinen rahoitusasema karannut yhä kauemmaksi tavoitteestaan. Koska rakenteellisen jäämän osalta tarkastellaan muutosta tason sijaan, keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen -0,5 prosentin rakenteelliseksi alijäämäksi ei ole taannut riittävää etäisyyttä korjaavan osion kriteereihin. Suomen kohdalla sääntöjen joustavuus ja sääntöjen vaatimuksista sallittava poikkeaminen on siten johtamassa tilanteeseen, jossa ennalta ehkäisevän osion noudattaminen ei ole taannut riittävää turvamarginaalia korjaavan osion kriteereihin. Tilastokeskuksen 30.9.2016 julkistaman tiedon mukaan Suomen velkasuhde ylitti 60 prosentin rajan jo vuonna 2014. Tämän vuoksi tarkastusvirasto pitää ongelmallisena komission tulkintaa, että ennalta ehkäisevän osion noudattaminen puoltaa korjaavan osion velkakriteerin noudattamista. Seuraavassa kuvataan säännöstöön luotua joustavuutta tarkemmin ja joustavuuden merkitystä Suomelle.

Joustavuustiedonanto

Tilanteessa, jossa maa ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitettaan, tulee sen säännösten puitteissa olla sopeuttamisuralla kohti tavoitetta. Käytännössä komissio määrittää kullekin vuodelle vaaditun muutoksen kohti tavoitetta edeltävän vuoden kevätenusteensa perusteella. Euroopan komissio julkaisi niin sanotun

Säännösten joustavuus mahdollistaa maakohtaisten erityispiirteiden huomioimisen

Joustavuus heikentää ymmärrettävyyttä, uskottavuutta ja läpinäkyvyyttä

joustavuustiedonannon¹¹ tammikuussa 2015, jossa se täsmensi rakenteellisen jäämän vaadittuun muutokseen vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi joustavuustiedonanto selkeytti julkisen talouden tasapainottamiseen tähtäävien rakenteellisten uudistusten tai tiettyjen yhteisrahoitteisten julkisten investointien huomioimisen säännösten puitteissa.

Talouden suhdanne, velkasuhde ja kestävyysriski otettiin huomioon sopeutusvaatimuksessa jo ennen tammikuuta 2015.¹² Uusi matriisi tarkensi vaaditun muutoksen suuruutta ja on ollut voimassa vuoden 2016 vakausohjelmien arvioinnista lähtien.¹³ Taulukossa 4 kuvataan tarkemmin niitä kriteereitä, joilla ennalta ehkäisevän osion mukainen vaadittu muutos kohti MTO:ta asetetaan.

Taulukko 4: Rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen määräytyminen.

		Vaadittu vuosittainen muutos	
	Kriteeri	Velka alle 60 %, ei kestävyysriskiä	Velka yli 60 % tai kestävyysriski
Poikkeuksellisen huonot ajat	Reaalinen kasvu < 0 tai tuotantokuilu < -4	Ei vaadittua muutosta	
Erittäin huonot ajat	-4 ≤ tuotantokuilu < -3	0	0,25
Huonot ajat	-3 ≤ tuotantokuilu < -1,5	0, jos kasvu hitaampaa kuin potentiaalinen kasvu; 0,25, jos kasvu nopeampaa kuin potentiaalinen kasvu	0,25, jos kasvu hitaampaa kuin potentiaalinen kasvu; 0,5, jos kasvu nopeampaa kuin potentiaalinen kasvu
Normaalit ajat	-1,5 ≤ tuotantokuilu < -1,5	0,5	> 0,5
Hyvät ajat	Tuotantokuilu ≥ 1,5	> 0,5, jos kasvu hitaampaa kuin potentiaalinen kasvu; ≥ 0,75, jos kasvu nopeampaa kuin potentiaalinen kasvu	≥ 0,75, jos kasvu hitaampaa kuin potentiaalinen kasvu; ≥ 1, jos kasvu nopeampaa kuin potentiaalinen kasvu

2016
vaadittu muutos = 0,5

2017 ja
2018 vaadittu
muutos = 0,6

Suomi on hyötynyt tästä säännöstöön sisäänrakennetusta joustavuudesta, sillä taantuman aikana vaadittu sopeutus on ollut matalampaa. Vuoden 2015 vaadittu muutos oli 0,1 prosenttiyksikköä huonon taloustilanteen vuoksi.¹⁴ Taulukosta 4 nähdään, että vuoden 2016 vaadittu muutos on 0,5 prosenttiyksikköä. Vuodelle 2017 asetettu ja vuodelle 2018 ennakoitu vaadittu muutos on 0,6 pro-

senttiyksikköä. Kiristyvät vaatimukset perustuvat toisaalta talouden suhdanteen elpymiseen, toisaalta kestävyysriskiin, joka taas on seurausta velkasuhteen suuruudesta.

Joustavuustiedonannossa komissio myös täsmensi kriteereitään rakenteellisille uudistuksille ja tietyille yhteisrahoitteisille investoinneille. Rakenteelliset uudistukset tai yhteisrahoitteiset investoinnit¹⁵ voidaan ottaa huomioon ennalta ehkäisevän osion vaatimuksissa, mikäli niillä on todennettavissa oleva vaikutus joko julkisen talouden kestävyyyteen tai keskipitkän aikavälin kasvupotentiaaliin.

Rakennemuutostilausekkeen mukaisesti uudistuksen tulee olla merkittävä, sillä tulee olla pitkän aikavälin vaikutus julkisen talouden kestävyyyteen ja sen tulee olla toimeenpantu. Uudistuksen toimeenpanovaiheen kustannukset voidaan ottaa huomioon rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen osalta, mikäli tietyt ehdot täyttyvät.¹⁶ Jotta maa voisi hyötyä rakennemuutostilausekkeesta, sen pitää esittää laskelmat uudistuksen alkuvaiheen kustannuksista ja arviot uudistuksen keskipitkän aikavälin vaikutuksesta julkisen talouden vakauttamiseksi. Jäsenmaa esittää arvionsa keväällä komissiolle toimitettavan vakausohjelman yhteydessä.

Investointien osalta joustavuus koskee jäsenmaan ja EU:n yhteisrahoittamia investointeja, joilla voidaan todentaa olevan vaikutus keskipitkän aikavälin potentiaaliseen kasvuun. Investointilausekkeen hyödyntämisen ehdot ovat pitkälti samat kuin rakenteellisten uudistusten osalta.¹⁷ Lisäksi poikkeaman keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavalta sopeutusuralta tulee johtua investointilausekkeen määritelmän mukaisista yhteisrahoitteisista investoinneista.

Suomessa ennalta ehkäisevän osion puitteissa huomioon otettavia rakenteellisia uudistuksia ei ole toteutettu. Valtiovarainministeriö on esittänyt syksyn 2016 alustavassa talousarviosuunnitelmassa, että hallituksen ja työmarkkinaosapuolten sopima kilpailukyky sopimus on merkittävä rakenteellinen uudistus, joka täyttää rakennemuutostilausekkeen kriteerit. Lisäksi valtiovarainministeriö esittää vuoden 2017 alusta voimaan astuvan eläkeuudistuksen vastaavan rakennemuutostilausekkeen mukaista uudistusta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kilpailukyky sopimus ei kaikilta osin täytä rakennemuutostilausekkeen mukaisia vaatimuksia rakenteelliselle uudistukselle. Vaikka kilpailukyky sopimuksella tavoitellaan talouskasvun edellytysten parantamista, ei uudistusta ole vielä kokonaisuudessaan toimeenpantu, eikä sen osalta kaikkien teknisten ehtojen täyttymistä voida ennakkolisesti arvioida. Eläkeuudistuksen osalta tarkastusvirasto katsoo, että vaikka sillä on valtiovarainministeriön laskelmien mukaan julkisen talouden

kestävyyttä parantava vaikutus, ei uudistuksella ole sellaisia alkuvaiheen toimeenpanokustannuksia, joiden perusteella voitaisiin poikkeamaa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavalta sopeutusuralta perustella.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan meneillään oleva sote- ja maakuntauudistus voi mahdollisesti olla huomioon otettava rakenteellinen uudistus, sillä uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden kustannusten hillintä. Sote-uudistuksen toimeenpano aloitetaan vuonna 2019, joten sen vaikutusta julkisen talouden tasapainottamiseksi voidaan arvioida aikaisintaan ensi vaalikaudella.

Lisääntyneiden pakolaiskustannusten vaikutus julkisen talouteen

Komissio antoi 29.10.2015 tiedonannon¹⁸, jonka mukaan vuonna 2015 alkaneen pakolaiskriisin aiheuttamat lisäkustannukset voidaan ottaa huomioon ennalta ehkäisevän osion kriteerien arvioinnissa vuosina 2015 ja 2016. Komission arvion mukaan pakolaiskriisi on sellainen poikkeuksellinen olosuhde, johon jäsenmaat eivät ole voineet vaikuttaa. Näin vuonna 2015 ja 2016 pakolaiskriisin aiheuttamat lisäkustannukset julkiseen talouteen otetaan huomioon, kun ennalta ehkäisevän osion kriteereitä arvioidaan.

Komissio arvioi, että Suomessa pakolaiskriisin lisäkustannukset olivat vuonna 2015 noin 0,05–0,1 prosenttia suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriön ennakoarvioiden mukaan vuonna 2016 pakolaiskriisin lisäkustannukset olisivat noin 0,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Näin vaadittu muutos vuodelle 2016 korjaantuisi 0,2 prosenttiyksikköön. Vuoden 2016 pakolaiskriisin kustannuksia voidaan kuitenkin luotettavasti arvioida vasta vuonna 2017.

2.4 Vakaus- ja kasvusopimuksen rikkomisesta seuraavat menettelyt

Vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten rikkomisesta on luotu menettelyt, jotka voivat käynnistyä havaittujen rikkomusten perusteella. Ennalta ehkäisevän osion rikkomisesta seuraa niin sanottu merkittävän poikkeaman menettely (*Significant Deviation Procedure*, SDP). Korjaavan osion kriteerien – 3 prosentin alijäämäkriteerin tai 60 prosentin velkakriteerin – rikkomisesta seuraa liiallisten alijäämien menettely (*Excessive Deficit Procedure*, EDP). Toistaiseksi komissio ei ole avannut yhdenkään jäsenmaan osalta SDP-menettelyä. EDP-menettely on meneillään kuuden jäsenmaan osalta.

Merkittävän poikkeaman menettely

Komissio arvioi ennalta ehkäisevän osion noudattamista jälkikäteen päättyneen vuoden osalta. Jos ennalta ehkäisevän osion vaatimuksista todetaan merkittävä poikkeama toteutuneiden lukujen osalta, voi komissio käynnistää SDP-menettelyn.

Käytännössä menettely etenee seuraavasti. Jos komissio havaitsee merkittävän poikkeaman ennalta ehkäisevän osion vaatimuksista, se osoittaa jäsenmaalle artiklan 121(4) mukaisen varoituksen.¹⁹ Kuukauden kuluttua komission varoituksesta neuvosto arvioi tilanteen ja laatii jäsenmaalle suosituksen vaadittavista korjaavista toimenpiteistä, joka sisältää uuden sopeutusuran kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Jäsenmaalla on viisi kuukautta – tai erityisen vakavan poikkeaman tapauksessa kolme kuukautta – aikaa toteuttaa toimenpiteitä poikkeaman korjaamiseksi. Jäsenmaa raportoi toteuttamistaan toimenpiteistä neuvostolle annetun määräajan puitteissa. Jos jäsenmaa ei ole tarttunut toimenpiteisiin tai ne ovat olleet neuvoston näkemyksen mukaan (toistuvasti) riittämättömiä, voidaan jäsenmaalle langettaa neuvoston päätöksellä sanktio, joka vastaa 0,2 prosentin suuruista korollista talletusta suhteutettuna edellisen vuoden bruttokansantuotteeseen.

Liiallisten alijäämien menettely

Tilanteessa, jossa joko alijäämäkriteeri on rikkoutumassa tai rikkoutunut tai velkakriteeri on rikkoutunut, komissio arvioi artiklan 126(3) mukaisessa raportissa niitä seikkoja, jotka joko puoltavat kriteerien noudattamista tai rikkomista. Arvioissaan komissio ottaa huomioon paitsi kriteerien nimellisen ylittämisen myös kaikki merkitykselliset tekijät.

Vaikka korjaavan osion kriteerit ovat hyvin selkeät, on säännösten noudattamisessa kuitenkin jonkun verran tulkinnanvaraa. Alijäämäkriteerin osalta menettely voidaan käynnistää joko toteutuneiden tai ennakoitujen lukujen perusteella. Tilanteessa, jossa alijäämä ylittää kolmen prosentin rajan, tarkastellaan ylityksen vähäisyyttä, väliaikaisuutta sekä poikkeuksellisuutta. Ylitys tulkitaan väliaikaiseksi, mikäli alijäämä painuu alle kolmen prosentin rajan komission ennusteen mukaan. Ylityksen vähäisyydelle komissio ei ole antanut tarkkaa määritelmää. Ylityksen poikkeuksellisuus tulkitaan tilanteeksi, jossa alijäämäsuhte on kasvanut joko vakavan taantumun tai jäsenmaan talouspolitiikasta johtumattoman seikan takia.

Velkakriteerin osalta EDP-menettely voidaan käynnistää vain toteumatietojen perusteella, kun velkasuhde on ylittänyt 60 prosentin rajan. Myös velkakriteerin noudattamisessa on jonkin verran joustoa. Arvioidessaan menettelyn käynnistämistä velkakriteerin osalta komissio ottaa huomioon jäsenmaan suorittamat velkaan vaikuttaneet rahoitustukioperaatiot eli niin sanotut solidaarisuussiirot muille jäsenmaille, velan suhdannekorjatun tason, sekä ennalta ehkäisevän osion noudattamisen. Lisäksi komissio arvioi muita merkittäviä tekijöitä, joita ovat

- talouden näkymät keskipitkällä aikavälillä, johon sisältyvät arviot potentiaalisen tuotannon ja suhdannetilanteen kehityksestä sekä yksityisen sektorin nettosäästämisestä
- arvio ennalta ehkäisevän osion noudattamisesta eli arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaisen rakenteellisen rahoitusaseman saavuttamisesta tai rakenteellisen rahoitusaseman kohenemisestä kohti sovittua tavoitetta
- arvio velkasuhteen kehityksestä keskipitkällä aikavälillä
- muut merkitykselliset tekijät, jotka perustuvat joko komission tai jäsenmaan itsensä esittämiin huomioihin.

Jos komissio huomioituaan kaikki merkitykselliset tekijät tulee siihen johtopäätökseen, että maa on rikkonut korjaavan osan kriteereitä, tekee se suosituksen neuvostolle EDP-menettelyn käynnistämisestä. Neuvosto osoittaa jäsenmaalle suosituksen toimenpiteen ja aikatauluineen, jonka mukaisesti jäsenmaan on edettävä korjatakseen poikkeamansa. Jäsenmaalla on kolmesta kuuteen kuukautta aikaa osoittaa ryhtyneensä toimenpiteisiin.

Jos jäsenmaan toteuttamat toimenpiteet ovat neuvoston arvioiden mukaan toistuvasti riittämättömiä, voi EDP-menettely edetä sen viimeiseen vaiheeseen eli sanktiomenettelyyn. Sanktiomenettely tarkoittaa korollista talletusta, jonka suuruus on 0,2 prosenttia sanktiomenettelyyn joutuneen maan bruttokansantuotteesta.

Komissio ei ole kuitenkaan toistaiseksi langettanut sanktiota yhdellekään jäsenmaalle.

Komissio on käynnistänyt EDP-menettelyn yhteensä 26 jäsenmaan osalta, joista kuusi on edelleen menettelyn alaisina (Kroatia, Portugali, Ranska, Kreikka, Espanja ja Iso-Britannia). Ainoastaan Viron ja Ruotsin osalta menettelyä ei ole koskaan käynnistetty. Suomen osalta komissio käynnisti EDP-menettelyn keväällä 2010 ennakoidun alijäämäsuhteen perusteella, mutta lopetti menettelyn vuonna 2011, kun vuoden 2010 toteutunut alijäämäsuhde jäi alle 3 prosentin.²⁰

3 Keskeiset toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi

Yksi hallituksen talouspolitiikan keskeisistä tavoitteista on kestävyysvajeen umpeen kurominen. Hallitus pyrkii tavoitteeseen toteuttamalla rakenteellisia uudistuksia, tukemalla taloudellista kasvua ja työllisyyttä sekä verotuksen keinoin.

3.1 Rakenteellisten uudistusten eteneminen

Hallitusohjelmassaan hallitus asetti tavoitteekseen vähintään 4 miljardin euron taloudellisten vaikutusten aikaansaamisen rakennepoliittisilla uudistuksilla. Näihin uudistuksiin sisällytettiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, kuntien kustannusten karsiminen, aluehallinnon uudistus, tulevaisuuden kunta -uudistus, keskushallinnon uudistus sekä edellisten hallitusten aikana valmisteltu eläkeuudistus. Hallitus linjasi, että uudistusten kestävyysvajevaikutukset arvioidaan ennen lakiesitysten antamista.

Kotimaisen keskustelun lisäksi rakenneuudistukset ovat olleet vahvasti esillä myös kansainvälisten organisaatioiden Suomea koskeissa suosituksissa. Esimerkiksi eläkejärjestelmään liittyvät muutostarpeet ja terveys- ja sosiaalipalveluiden kustannuskehityksen hillintätarpeet ovat sisältyneet EU:n talouspoliittisessa ohjausjaksossa annettaviin vuosittaisiin maakohtaisiin suosituksiin, Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) nk. artikla IV -suositukseen ja OECD:n maaraporttien suosituksiin. Työmarkkinoiden toimintaan kytkeytyvät kehittämistarpeet ovat olleet myös mukana suurella painoarvolla. Kehittämistarpeet ovat pitäneet sisällään esimerkiksi palkanmääräytymisen joustavoittamisen ja sitomisen tuottavuuskehitykseen sekä työn tarjonnan kannusteiden parantamisen monin eri tavoin, kuten esimerkiksi työttömyysturvan kestoa lyhentämällä.

Eläkeuudistus

Edellinen hallitus antoi kolmikantaisesti valmisteltuun eläkeuudistukseen liittyvät lakiehdotukset eduskunnalle syyskuussa 2015. Ehdotukset hyväksyttiin marraskuussa 2015. Eläkeuudistus tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Uudistuksen keskeiseen sisältöön kuuluvat alimman vanhuuseläkeiän nosto, alaikärajan sitominen jatkossa eliniänodotteeseen, eläkkeen karttumasääntöjen muutok-

Rakenteellisten uudistusten kestävyysvajevaikutukset arvioidaan

set ja osa-aikaeläkkeen korvaaminen uudella osittaisella vanhuuseläkkeellä. Uudistus vaikuttaa myös työkyvyttömyyseläkkeiden tasoon sekä tekee mahdolliseksi osakepainon kasvattamisen Ty-El-järjestelmän sijoituksissa. Lisäksi neuvoteltuun eläkesopimukseen liittyvässä allekirjoituspöytäkirjassa sovittiin työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden (nk. työttömyysputki, eläkeputki) ikärajan ehdollisesta nostosta yhdellä vuodella.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen esitys sisälsi arvioon uudistuksen kestävyysvajevaikutuksesta, jonka mukaan kestävyysvaje pienenee noin yhdellä prosenttiyksiköllä. Pieneneminen perustuu julkisten eläkemenojen vähenemiseen ja työllisyyden lisääntymisen myötä kasvavaan bruttokansantuotteeseen. Eläkemenojen pieneminen ja työllisyysvaikutukset on arvioitu Eläketurvakeskuksen laajojen laskelmien perusteella.²¹ Hallituksen esitykseen sisältyvän kestävyysvaje-arvion suuruus vastaa uudistuksesta ETLA:ssa erilaisella laskentamallilla tehtyä vaikutusarviota.²² ETLA:n arvioon sisältyvän herkkyystarkastelun mukaan eläkeuudistuksen kestävyysvajevaikutus suhteessa vanhaan eläkelainsäädäntöön on riippuvainen yksilöiden eläkkeelle siirtymisen ajankohtaa koskevien mieltymysten yleisestä kehityksestä ja työttömyysputken tulevaisuudesta.

Hallituksen esitykseen sisältyvästä eläkeuudistuksen kestävyysvajevaikutusarviosta ei ole julkaistu herkkyyshanalyysiä. Koska kestävyysvaje-arvio on herkkä talouden pitkän aikavälin kehitykseen liittyville taustaoletuksille, laskelmiin liittyvä epävarmuus tulisi tuoda esille siihen liittyvässä raportoinnissa. Tarve koskee sekä kestävyysvaje-arviota kokonaisuudessaan että kestävyysvajeeseen vaikuttavien uudistusten raportointia. Julkisen talouden riskiaseman läpinäkyvyyden kannalta olisi tarpeellista, että merkittävien rakenteellisten uudistusten vaikutuksista olisi käytössä mahdollisimman kattavat herkkyysslaskelmat vaikutusten todennäköisen vaihteluvälin hahmottamiseksi.

Eläkeuudistusprosessissa onnistuttiin luomaan kokonaisuus, joka vaikuttaa julkisen talouden tasapainoon positiivisesti pitkällä aikavälillä. Eläkeuudistus on viime vuosina päätetyistä rakenteellisista uudistuksista odotetuilta vaikutuksiltaan suurin. Vuoden 2017 työeläkeuudistuksen vaikutukset tulevat näkymään – rakenteelliselle uudistukselle luontaisesti – pääosin pidemmällä aikavälillä. Luottamus pidemmän aikavälin vaikutuksiin antaa myös lisää liikkumavaraa lyhyen aikavälin finanssipoliittisiin ratkaisuihin.

On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös rakenteellisten uudistusten lyhyellä aikavälillä aiheuttamiin kustannuksiin. Eläkeuudistukseenkin sisältyy elementtejä, jotka voivat aiheuttaa menopaineita lyhyemmällä aikavälillä, säästöjen realisoituessa vasta

Kestävyysvaje-arvioihin liittyvä epävarmuus tulisi tuoda esille

Eläkeuudistus voi aiheuttaa menopaineita lyhyellä aikavälillä

myöhemmin. Työkyvyttömyyseläkkeiden taso nousee, ja uuden osittaisen vanhuuseläkkeen joustavat ehdot saattavat tehdä siitä suosituksen eläkeuudon. Nämä piirteet sekä vaikutusarvioiden oletuksiin liittyvät epävarmuudet korostavat uudistuksen jatkuvan ja systemaattisen seurannan merkitystä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja maakuntauudistus

Hallitusohjelmassa määriteltiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastuullisia tahoja ovat kuntia suuremmat itsehallintoalueet, joita olisi korkeintaan 19. Palvelutuotannosta linjattiin, että sote-alueet tuottavat alueensa palvelut tai voivat hankkia palvelut yksityisiltä tai kolmannen sektorin toimijoilta. Rahoitusvaihtoehdot jätettiin tässä vaiheessa jatkoselvittelyyn, mutta tavoitteeksi otettiin yksikanavaisen rahoituksen siirtyminen. Lisäksi hallitusohjelmassa viitattiin valinnanvapausmallin yksityiskohtien selvittämiseen.

Huhtikuussa 2016 hallitus linjasi useista sote-uudistuksen osaluista. Rahoitusratkaisun osalta vahvistettiin, että rahoitusmalli perustuu valtion rahoitukseen, käytännössä valtion tuloverotukseen, eikä kuluvalle vaalikaudella valmistella maakunnallisen verotusoikeuden käyttöönottoa. Kullakin 18 itsehallintoalueella – maakunnalla – olisi järjestämisvastuu alueensa sote-palveluista. Linjauksessa määriteltiin sote-palveluiden järjestäjän ja tuottajan eriyttäminen toisistaan. Samalla päätettiin asettaa yhtiöittämisvelvoite markkinoilla tarjottaville palveluille. Tämä sisältäisi maakuntien omistamat sote-yksiköt, jotka toimivat pääsääntöisen valinnanvapauden piirissä. Tämän lisäksi hallitus sopi valtion aluehallinnon uudistuksesta, valtion aluehallinnon yhteensovittamisesta maakuntahallinnon kanssa ja maakuntien tehtävälästä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistukseen liittyvät lakiesitykset lähetettiin lausuntokierrokselle elokuussa 2016. Esitykset sisälsivät arviot uudistusten taloudellisista vaikutuksista mm. julkisen talouden eri tasoille. Tavoiteltu säästövaikutus on kolme miljardia euroa verrattuna ennusteen mukaiseen kehitykseen vuonna 2029. Säästövaikutuksia muodostuisi muun muassa nykyistä suurempien sote-järjestäjäyksiköiden kustannustehokkuutta parantavista toimenpiteistä laitospalveluissa, perustason palveluissa ja erikoistuneissa terveystalouksissa. Tämän lisäksi digitalisaation ja sähköisten palvelujen edistämisen tavoitellaan merkittäviä kustannussäästöjä.

Säästöjen syntyminen ei kuitenkaan ole automaattista, vaan niiden toteutuminen edellyttää maakuntien toimintatapojen muutoksia ja muutosten hyödyntämistä. Maakunta- ja rahoituslakiesitys-

ten perusteella valtionrahoitusta kontrolloitaisiin tiukalla talouden ohjauksella säästöjen aikaansaamiseksi, mutta samalla säädettäisiin erillisestä valtionavustuksesta palvelujen turvaamiseksi tilanteessa, jossa maakunta päätyy talousvaikeuksiin. Hallitus on myös linjannut asiakasmaksu-uudistuksesta, jolla maksujen tasoa tarkistetaan. Linjausten mukaan maksut eivät kuitenkaan saa nousta kohtuuttomasti.

Hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena oli terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Samaan kokonaisuuteen kytkettiin myöhemmin aluehallinnon uudistus. Näin uudistus laajeni kattamaan myös maakuntauudistuksen. Lisäksi hallituksen myöhemmissä linjauksissa tarkennettiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sisältyy laajan valinnanvapausmallin käyttöönotto.

Lähtökohtaisesti ei ole ongelmallista, että useita laajoja muutoksia suunnitellaan samanaikaisesti, koska eri osa-alueiden uudistukset voivat tukea toisiaan. Julkisen talouden riskiaseman ja kustannuskehitykseen liittyvän tavoitteen kannalta kokonaisuuden laajuus saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia, etenkin kun otetaan huomioon uudistuksille asetetut aikataulut. Esimerkiksi valinnanvapausmallin toteutustavan onnistunut valinta on keskeinen kustannusten hallintaan liittyvän tavoitteen kannalta. Lisäksi saatetaan päätyä valintatilanteisiin, joissa joudutaan punnitsemaan perustavoitteina olevien terveyserojen kaventamisen ja kustannusten hallinnan ensisijaisuutta. Suuria haasteita liittyy myös uudistukseen muutos- tai siirtymäkustannusten arviointiin ja hallintaan.

Rakenteelliset uudistukset ovat tarpeellisia talouden rakenteiden ja väestön ikärakenteen muutosten vuoksi sekä kestävyysvajeen pienentämiseksi. Toimenpiteet haastavien uudistusten läpiviemiseksi ovat välttämättömiä, sillä rakenteellisten uudistusten viivästyminen kasvattaa julkisen talouden sopeutustarvetta tulevaisuudessa. Rakenteellisten uudistusten vaikutusarviointi on kuitenkin vaikeaa, ja kestävyysvajeen arviointiin liittyy jo lähtökohtaisesti epävarmuutta. Vaikutusarviointia tulisi silti mahdollisuuksien mukaan tehdä. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi eri aikajän-teillä realisoituvien vaikutusten suuntaan ja epävarmuusasteeseen sekä realististen vaihtoehtolaskelmien tuottamiseen todennäköisimmäksi oletetun kehityskulun lisäksi. Uudistusten mahdollisimman selkeä ja ristiriidaton tavoitteenasettelu tukee vaikutusarvioiden laatimista ja niiden painoarvoa päätöksenteossa.

Uudistuskokonaisuuden laajuus ja sille asetettu aikataulu saattavat aiheuttaa ongelmia

3.2 Työllisyyden ja kilpailukyvyn tukeminen

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen talouspolitiikan keskiössä ovat kilpailukyky, työllisyys ja julkinen palvelutuotanto. Hallitus pyrkii vahvistamaan työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin. Myös palkanmuodostusta koskevat uudistukset työmarkkinoilla ovat keskeisiä.

Hallituskauden aikana tavoitteena on parantaa työn kannustavuutta, työllistämisen houkuttelevuutta, työvoimahallinnon toimivuutta ja kilpailukykyä. Uudistuksilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista yli miljardilla eurolla sekä työllisyysasteen nosta ja työllisyyden merkittävää nousua. Päämääriensä saavuttamiseksi hallitus edistää tarvittavia rakenteellisia uudistuksia vuoropuhelussa työelämän osapuolten kanssa. Hallitus on antanut uudistuksille merkittävän roolin julkisentalouden tasapainottamisessa ja rahoitusasematavoitteiden saavuttamisessa.

Hallitusohjelmassaan hallitus ilmoitti pyrkivänsä rakentamaan yhdessä työmarkkinalaitosten kanssa kattavan yhteiskuntasopimuksen Suomen talouden nousua ja parempaa työllisyyttä vauhdittavien päätösten tueksi. Hallitus arvioi, että ilman sopimusta julkisen talouden vakauttamiseksi tarvittaisiin 1,5 miljardia euroa suuremmat sopeutustoimet kuin sopimuksen kanssa. Yhteiskuntasopimus solmittiin helmikuussa 2016. Sopimusehtojen mukaisesti hallitus perui sopimuksen vaihtoehtona olevat 1,5 miljardin euron lisäsopeutustoimet. Sopimus pidentää vuosityöaikaa 24 tunnilla, leikkaa julkisen sektorin työntekijöiden lomarahoja sekä alentaa työantajan sosiaaliturvamaksuja ja siirtää niitä osittain palkansaajien maksettaviksi. Lisäksi hallitus tukee sopimusta veronkevennyksin.

Valtiovarainministeriö arvioi sopimuksen alentavan yksikkötyökustannuksia noin neljä prosenttia. Kokonaisuudessaan kilpailukyky sopimus sekä siihen liittyvät veronalennukset ja sairausvakuutusmaksujen alennukset heikentävät julkisen talouden rahoitusasemaa vuosina 2017–2019 hieman yli miljardilla eurolla vuosittain ja vuodesta 2020 eteenpäin runsaalla 800 miljoonalla eurolla, kun työllisyyden kohenemisen tuomia positiivisia vaikutuksia ei huomioida.

Tarkastusvirasto näkee perusteltuna, että hallitus edistää julkisen talouden tasapainottamista ja hyvinvointia työllisyyttä ja kasvua tukemalla. Syntyneellä sopimuksella on kuitenkin merkittävä

Kilpailukyky sopimus heikentää julkisyhteisöjen rahoitusasemaa lyhyellä aikavälillä

julkisyhteisöjen rahoitusasemaa heikentävä vaikutus. Jos työllisyys ei selvästi kohene, sopimus vaikeuttaa julkisyhteisöjen alijäämälle asetetun tavoitteen ja rakenteelliselle alijäämälle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista.

Hallitusohjelman strategisiin hankkeisiin sisältyvät myös kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla sekä työllisyyden edistäminen. Vuonna 2016 elinkeinoelämän kannalta hallituksen keskeisiä toimia ovat lainsäädännön uudistaminen ja sääntelyn purkaminen. Osana sääntelyn purkamista hallitus on vapauttanut kaupan aukioloaikoja, millä on ollut jo lyhyellä aikavälillä työllisyyttä edistävä vaikutus. Työllisyyttä voidaan edistää ja rakenteellista työttömyyttä alentaa myös purkamalla työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja ja uudistamalla työttömyysturvaa. Lisäksi vuonna 2017 voimaan tulevan eläkeuudistuksen arvioidaan sekä nostavan työllisyysastetta että pienentävän eläkemenoja. Hankkeet rahoitetaan kokonaismenoja lisäämättä.

Hallitus on asettanut ohjelmassaan selkeät ja seurattavat tavoitteet. Uudistusten toimeenpano ja niiden vaikuttavuuden seuraminen edellyttävät toimenpiteiden konkretisointia ja huolellista vaikutusarviointia, jotta tarvittava lainsäädäntö voidaan käsitellä hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti.

Uudistusten vaikuttavuuden arviointi edellyttää konkreettisia toimenpiteitä

3.3 Verojärjestelmän kehittäminen

Hallitusohjelmassa verotukselle annettiin tavoitteiksi kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistaminen. Julkisen talouden sopeutustavoitteista huolimatta hallitus pidättäytyy kokonaisveroasteen nostosta vaalikaudella. Tämä tarkoittaa, että verotoimien yhteisvaikutuksen julkiseen talouteen tulisi olla neutraali vuoden 2019 tasolla. Hallitusohjelmassa annettiin verotuksen ohjenuoraksi myös työn verotuksen keventäminen, joka rahoitettaisiin haittaveroja korottamalla. Yrittämisen, omistamisen ja investoimisen verotusta uudistamalla hallitus tavoittelee Suomen kilpailukykyyn parantamista.

Hallitus pyrkii vahvistamaan työllisyyttä mm. purkamalla kannustinloukkuja sosiaaliturvaa ja verotusta yhteen sovittamalla sekä kotitalousvähennyksen kattavuutta laajentamalla ja korvausprosenttia korottamalla. Hallitusohjelmassa varauduttiin ansiotuloverotuksen merkittäviin lisäkevennyksiin työllisyyttä ja kilpailukykyä parantavien palkkaratkaisujen tukemiseksi.

Vaalikauden alussa veropolitiikan liikkumavaraa rajoittivat valtiontalouden alijäämä ja julkisen talouden sopeutustarve. Vaikka hallitusohjelman veronkevennykset julkisen talouden kestävyuden tukemiseksi suunniteltiin toteutettavaksi hallituskaudella asteittain, Sipilän hallituksen verotusta koskevat muutokset ajoittuvat suurimmaksi osaksi hallituskauden alkuvuosiin. Vuonna 2016 merkittävin verotuloja laskeva veroperustemuutos oli työtulovähennyksen korotus, jolla kevennettiin työn verotusta erityisesti pieni- ja keskituloisilla. Kilpailukykykysymyksen synnyttämä ansiotuloverotusta lasketaan vuonna 2017. Kilpailukykykysymyksen sisältämät muutokset palkansaajien sosiaaliturvamaksuihin vaikuttavat ansiotuloverotukseen alentavasti, minkä lisäksi hallitus sitoutui sopimuksen kattavuuden mukaan ansiotuloverotuksen keventämiseen.

Hallitusohjelmassa on esitetty veropolitiikan yleiset linjaukset ja keskeiset tavoitteet. Verojärjestelmän kokonaisuuden kehittämistä siinä ei kuitenkaan käsitellä. Tarkastusvirasto suosittaa, että vaalikauden jälkipuoliskolla arvioitaisiin veropolitiikan tulevaisuutta ja tulevaisuuden verojärjestelmää kokonaisuutena.

On hyvä, että työllisyyden ja talouskasvun tukeminen sisältyy veropolitiikan tavoitteisiin. Toisaalta talousteoria suosittaa yksinkertaista, neutraalia ja kokonaisuuden huomioivaa verojärjestelmää. Hallitusohjelman linjaus pidättäytyä veroasteen kasvattamisesta rajoittaa hallituksen mahdollisuuksia julkisen talouden sopeuttamisessa. Tarkastusvirasto on suorittanut verojärjestelmää koskevia finanssipolitiikan tarkastuksia vuonna 2014.²³

Verojärjestelmän kokonaisuutta tulisi arvioida

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan poikkeamaa verotuksen normaalista rakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, verohuojennuksilla tai veronmaksua lykkävillä säännöksillä. Menokehitys voi johtaa verotukien käyttöön epätarkoituksenmukaisella tavalla, jos kehysrajoite on esteenä suoran tuen käytölle. Tämän vuoksi on tärkeää seurata verotukien määrää. Verotukien lisäämiseen tulisi suhtautua kriittisesti ja niiden käyttöä tulisi välttää myös siksi, että verotuilla on taipumus monimutkaistaa verojärjestelmää ja aiheuttaa siihen tehottomuutta.

Vuoden 2017 talousarvioesityksen mukaan vuonna 2016 erilaisia verotukia tunnistettiin 185 kappaletta ja vuonna 2017 yhteensä 186 kappaletta. Verotukien taso on muuttunut viime vuosina melko vähän. Noin kolmasosalle tuista ei ole pystytty laskemaan euromääriä tietopuutteiden ja mittaongelmien vuoksi. Niiden tukien osalta, jotka on pystytty arvioimaan, vuoden 2015 verotukien kokonaismääräksi arvioitiin 24,2 miljardia euroa ja vuonna 2016 verotukien yhteismäärän arvioidaan kasvavan noin 24,6 miljardiin euroon.

Vuoden 2017 talousarvioesityksessä VATT arvioi verotukien kokonaismääräksi noin 25,3 miljardia euroa, josta 16,5 miljardia euroa kohdistuu valtion verotuloihin. Vuonna 2017 verotukien euromäärää kasvattaa kilpailukykysojimuksen tuloverokevennykseen sisältyvä työtulovähennyksen korottaminen. Asuntolainan korkovähennyksen supistaminen taas pienentää verotukien euromäärää. Yrittäjävähennyksestä sekä metsälahjavähennyksestä muodostuu uusi verotuki. Tuotannollisten investointien korotetuista poistoista aiheutuva verotuki puolestaan poistuu tukiohjelman päättyessä vuoden 2016 lopussa. On kuitenkin huomattava, että verotukien poistaminen ei lisää verotuloja vastaavalla määrällä.

Hallituksen vuosikertomuksessa on esitetty verotukien vaikuttavuuden arviointia vuodesta 2012 alkaen. Verotukien vaikuttavuusarvioinnin tulisi olla entistä suunnitelmallisempaa. Nykyinen käytäntö, jossa vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain vain niiltä osin kuin on tutkimustietoa, ei ole riittävä suunnitelmalliseen tukien vaikuttavuuden kartoittamiseen. Tarkastusvirasto katsookin, että ohjelmallisempi lähestymistapa olisi tarpeen myös tehottomiksi arvioitujen tukien karsimiseksi.

Verotuet monimutkaistavat verojärjestelmää ja aiheuttavat siihen tehottomuutta

Verotukien vaikutusarvioinnin tulisi olla nykyistä suunnitelmallisempaa

Viitteet

- 1 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.
- 2 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014.
- 3 Valtiovarainministeriö raportoi kattavasti kehysjärjestelmän kehityksestä ja tehdyistä valinnoista. Katso esim. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011 ja 23/2015.
- 4 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2016, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2016.
- 5 Vuoden 2016 talousarviovalmistelun vaiheita ovat olleet talousarvioesitys, täydentävä talousarvioesitys, varsinainen talousarvio, ensimmäinen lisätalousarvio, täydentävä lisätalousarvio ja toinen lisätalousarvio.
- 6 Menetelmä on kuvattu tarkemmin Report on Public Finance in Emu 2013 -raportissa.
- 7 Carnot, Nicolas ja de Castro, Fransisco (2015) The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect. European Commission, Economic Papers 543.
- 8 Valtiontalouden tarkastusvirasto: Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Makroennusteiden luotettavuus, Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus, 11/2016.
- 9 Katso Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportit K20/2014 vp, K17/2015 vp, 7/2016.
- 10 Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C. Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A. ja Valerie Vandermeulen, V. (2014), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy, Economic Papers 535, European Commission.
- 11 Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact. 31.1.2015.
- 12 Vanha matriisi esitellään Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2013 -asiakirjassa.
- 13 Komissio asettaa rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen seuraavalle vuodelle komission kuluvan vuoden kevätennusteen perusteella. Siten vuoden 2016 vaadittu muutos asetettiin komission kevään 2015 ennusteen perusteella ja vuoden 2017 vaadittu muutos kevään 2016 ennusteen perusteella.
- 14 Vuoden 2015 vaadittu muutos asetettiin vanhan matriisin perusteella komission kevään 2014 ennusteen yhteydessä.
- 15 Yhteisrahoitetut investoinnit viittaavaat jäsenmaan ja EFSI:n (European Fund for Strategic Investment) yhdessä rahoittamiin hankkeisiin. EFSI on komission ja Euroopan investointipankin yhteinen hanke investointien kannustamiseksi EU-alueella. Lisäksi investoinnit voivat olla jäsenmaan ja EU:n yhteisrahoittamia, kun kyseessä on rakennerahasto-, ulkorajayhteistyö- tai muut koheesiopolitiikan ohjelmat.
- 16 Tarkemmat ehdot on kuvattu Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact -muistiossa.

- 17 Tarkemmat ehdot on kuvattu Commonly agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact -muistiossa.
- 18 Orientation for the SGP treatment of refugee-related budgetary costs. 29.10.2015.
- 19 On huomattava, että tilanteessa, jossa ennalta ehkäisevän osion kummassakin pilarissa havaitaan jälkikätestarkastelun perusteella merkitävä poikkeama, on SDP-menettelyn käynnistäminen todennäköistä. Ennen päätöstä menettelyn käynnistämisestä komissio kuitenkin tekee kokonaisvaltaisen arvion ennalta ehkäisevän osion kummankin pilarin osalta.
- 20 Kevään 2010 ennakkotietojen perusteella Suomen julkisyhteisöjen nettoluotonanto oli painumassa -4,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2010. EDP-menettelyn ensimmäisen vaiheen mukaisesti komissio arvioi huomioon otettavia merkityksellisiä tekijöitä 12.5.2010 julkistetussa artiklan 126(3) mukaisessa raportissaan. Raportissa komissio arvioi, että alijäämäkriteerin ylitys oli väliaikainen ja poikkeuksellisista oloista johtuva, mutta ei vähäinen. Vuoden 2010 jäämä toteutui kuitenkin paljon korkeampana, ollen -2,5 prosenttia, joten neuvosto päätti komission suosituksesta lopettaa EDP-menettelyn Suomen osalta artiklan 126(12) mukaisessa raportissaan 12.7.2011.
- 21 Katso esim. Reipas K. ja Sankala M. (2015): Laskelmia vuoden 2017 työeläkeuudistuksen vaikutuksista: hallituksen esitykseen perustuvat arviot. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2015.
- 22 Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2015): Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 1/2015.
- 23 Katso esim. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus 15/2014 Veromuutosten taloudelliset vaikutukset - verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus ja Valtiontalouden tarkastusviraston. finanssipolitiikan tarkastuskertomus 13/2014 Veromuutosten taloudelliset vaikutukset - yhteisö- ja pääomaverotus.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9646(PDF)