



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017



Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (NID.)

ISSN 1796-9646 (PDF)

URN:NBN:VTV-K202017VP

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K202017VP](http://URN.FI/URN:NBN:VTV-K202017VP)

LÖNNBERG PRINT & PROMO

HELSINKI 2017

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvonta-tehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja finanssipoliittisessa laissa (869/2012).

Finanssipolitiikan valvonta sisältää finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ja sitovien tavoitteiden asettamisen sekä niiden toteutumisen arvioinnin. Valvonta käsittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) noudattamisen sekä siihen liittyvän korjausmekanismin valvonnan, julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen valvonnan sekä EU:n vakaussopimuksen noudattamisen valvonnan. Se sisältää myös finanssipolitiikan pohjalla käytettävien makroennusteiden realisti-suuden arvioinnin sekä ennusteiden luotettavuuden jälkiarvioinnin julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017)¹. Valvonnallaan tarkastusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6. pykälän perusteella eduskunnalle tämän finanssipolitiikan valvonnan raportin vuoden 2017 valtiopäiville.

Helsingissä 14. joulukuuta 2017

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Marko Männikkö
ylijohtaja

Finanssipolitiikan valvonnan raportti sisältää ennakoarvion finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta ja hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta vuosina 2017 ja 2018. Siinä tarkastellaan myös julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, finanssipolitiikan mitoitusta, valtiontalouden kehysten noudattamista, rakenteellisten uudistusten etenemistä sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista.

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

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

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

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä hallituksen tavoitteita kestävyysvajeen pienentämiseksi rakenteellisilla uudistuksilla. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistaminen tarjoaa merkittävän mahdollisuuden edistää tätä tavoitetta. Hallituksen kevään 2017 esitykset sote- ja maakuntauudistuksista olivat kuitenkin kestävyysvajevaikutukseltaan hyvin epävarmoja. Uudistusten jatkovalmistelu mahdollistaa myös taloudelliselta kannalta suotuisien ratkaisujen tekemisen. Hallitus päätti elokuussa 2017 perhevapaauudistuksesta ja yritystukiudistuksen valmistelun käynnistämisestä, joita voi pitää perusteltuina työllisyyden ja tuottavuuden kohentamiseksi.

Sisällys

1	Finanssipolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttaminen	9
1.1	Yhteenveto havainnoista	9
1.2	Kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen	10
1.3	Rakennemuutosten eteneminen	17
1.4	Hallitusohjelman menokehyssääntö ja vaalikauden kehys 2016–2019	19
2	Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen	27
2.1	Ennalta ehkäisevän osion arviointi	28
2.2	Korjaava osio	41
3	Finanssipolitiikan mitoitus	45
	Viitteet	50

1 Finanssipolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut hallituksen asettamien tavoitteiden saavuttamista ja valtiontalouden kehysten noudattamista sekä tehnyt ennakoarvion EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta vuosina 2017–2018. Tässä raportissa tarkastusvirasto arvioi tavoitteiden saavuttamista valtiovarainministeriön syksyn 2017 ennusteen, alustavan talousarvioesityksen ja vuoden 2018 alustavan talousarviosuunnitelman pohjalta.

1.1 Yhteenveto havainnoista

Suomen talous on päässyt taantuman jälkeen positiivisen kasvun uralle. Vuonna 2016 talous kasvoi 1,9 prosenttia, ja kuluvalle vuodelle 2017 valtiovarainministeriö ennustaa noin 2,9 prosentin kasvua. Vuodelle 2018 ennustetaan 2,1 prosentin kasvua. Ennusteet ovat siten päivittyneet vuonna 2017 merkittävästi ylöspäin, sillä vielä syksyn 2016 ennusteiden mukaan talouskasvu oli jäämässä noin yhden prosentin tuntumaan koko vaalikauden ajaksi.

Talouskasvun elpymisen myötä julkinen talous on kohentunut merkittävästi vuoden 2017 aikana. Kansantalouden tilinpidon mukaisen julkisyhteisöjen alijäämän ennakoidaan supistuvan 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen rahoitusasema kohentuu erityisesti verotulojen ennakoitua nopeamman kasvun ansiosta. Parantuneesta taloustilanteesta huolimatta julkisyhteisöjen rahoitusasema ei tule vahvistumaan riittävästi, jotta hallituksen asettamat sitovat rahoitusasematavoitteet saavutettaisiin. Julkisyhteisöjen alasektoreista erityisesti valtiontalous jää tavoitteestaan.

Myöskään hallituksen asettamaa keskipitkän aikavälin tavoitetta, -0,5 prosentin rakenteellista rahoitusasemaa suhteessa bruttokansantuotteeseen, ei ennakoarvion perusteella saavuteta tämän vaalikauden aikana.

Hallituksen vuoden 2017 lisätalousarviot noudattavat valtiontalouden kehysääntöä. Talousarvioesityksessä vuodelle 2018 on poikkeama valtiontalouden kehysäännöstä, kun valtion televisio- ja radiorahaston määräraha siirretään kehyksen ulkopuolelle.

1.2 Kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen

Hallitus ei ole yltämässä julkisen talouden rahoitusasemalle asettamiinsa tavoitteisiin

Vaalikauden alkaessa julkisen talouden ongelmia olivat rahoitusaseman merkittävä alijäämäisyys, nopea velkaantuminen ja keskipitkän aikavälin kestävyysriski. Hallitusohjelmassa talouspolitiikan tavoitteeksi asetettiin velkaantumisen taittaminen ja 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattaminen säästöjen, kasvua tukevien toimien ja rakenteellisten uudistusten avulla.

Hallitus on sitoutunut keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, joka asetetaan rakenteellisen jäämän termein. Valtioneuvoston syysylä 2016 vahvistama tavoite on saavuttaa vähintään -0,5 prosentin rakenteellinen rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen kuluvan vaalikauden loppuun mennessä vuonna 2019. Keskipitkän aikavälin tavoite on osa Euroopan unionin yhteistä finanssipolitiikan koordinaatiota, mutta myös osa kansallista lainsäädäntöä, sillä se on kirjattu finanssipoliittiseen lakiin.

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 ylijäämä olisi prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja muut sosiaaliturvarahastot olisivat kokonaisuudessaan tasapainossa. Tavoitteiden voimassaolo vahvistettiin hallituksen puoliväliriihen tuloksena laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021.

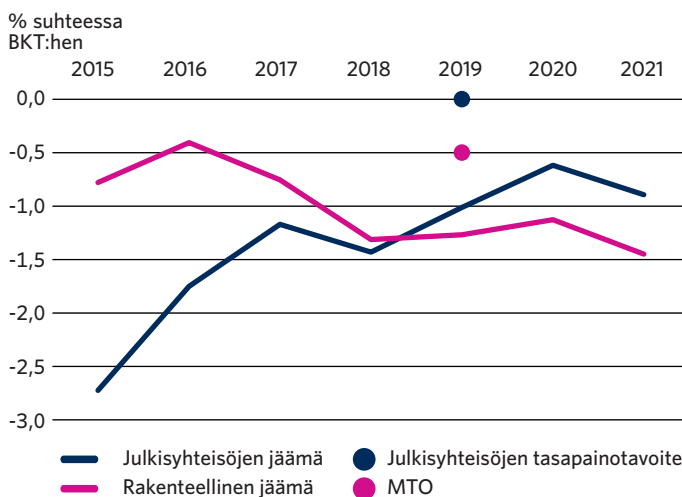
Vuodelle 2019 asetettujen tavoitteiden lisäksi kevään 2017 julkisen talouden suunnitelmassa esitettiin monivuotiset nimelliset tavoiteurat julkisen talouden alasektoreille. Tavoiteurat on asetettu niin, että niiden saavuttaminen johtaisi keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaiseen rakenteellisen jäämän tasoon.

Vaikka julkisen talouden tila on kohentunut vaalikauden aikana asteittain, ei sille asetettua tasapainotavoitetta saavuteta vaalikaudella eikä sen jälkeisellä ennustejaksolla. Vuonna 2017 julkisyhteisöjen nettoluotonannon mukaisen alijäämän ennakoidaan supistuvan noin 1,2 miljardilla eurolla verrattuna vuoteen 2016 ja olevan noin -1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisyhteisöjen jäämä heikkenee noin -1,4 prosenttiin vuonna 2018. Julkisyhteisöistä erityisesti valtiontalous pysyy alijäämäisenä.

Julkisyhteisöjen rakenteellisen rahoitusaseman ennakoidaan olevan -0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Rakenteellinen jäämä on siten 0,3 prosenttiyksikköä heikompi kuin valtioneuvoston vahvistama tavoite. Ennusteen mukaan rakenteellinen rahoitusasema jatkaa heikkenemistään vuonna 2018 noin -1,3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ennusteen perusteella rakenteellinen rahoitusasema ei kohene vuonna 2019, joten hallitus ei saavuta keskipitkän aikavälin tavoitettaan tällä vaalikaudella.

Edellä kuvattu nimellisen rahoitusaseman kohentuminen ei ole välittynyt rakenteelliseen rahoitusasemaan, sillä rakenteellinen jäämä on heikentynyt erityisesti suhdannetilanteen kohentumisen vuoksi. Kuviossa 1 esitetään valtiovarainministeriön ennusteen mukainen nimellisen alijäämän kehitys ja rakenteellisen jäämän kehitys suhteessa hallituksen niille asettamiin tavoitteisiin.

Hallitus jää sekä nimellisen rahoitusaseman että rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteestaan



Kuvio 1: Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasemajäämä ja rakenteellinen rahoitusasema 2015-2021. Lähde: Tilastokeskus ja VM

Arvio julkisen talouden tilasta on kohentunut nopeasti

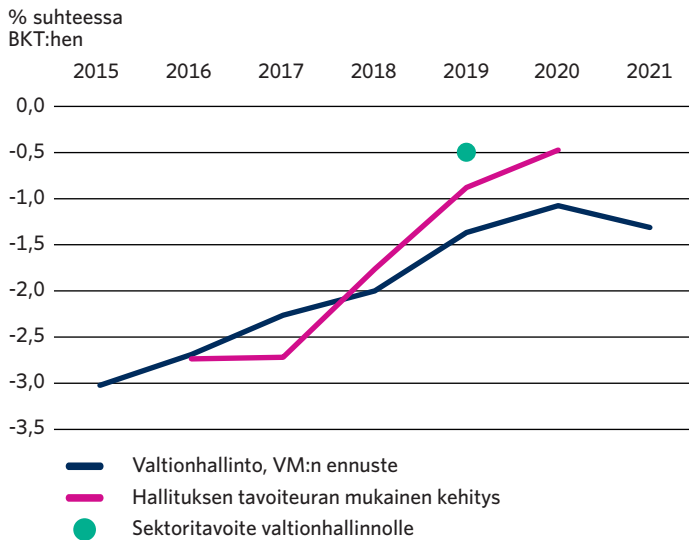
Suomen julkinen talous on vahvistunut vuoden 2017 aikana merkittävästi. Vielä keväällä 2017 valtiovarainministeriö ennusti julkisyhteisöjen jäämän olevan noin -2,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Syksyn ennusteen mukainen arvio alijäämästä on siten pienentynyt noin 2,5 miljardilla eurolla verrattuna kevään ennusteisiin. Alijäämäarvion vahvistumisen taustalla on taloustilanteen kohentuminen ja sen myötä erityisesti verotulojen ennakoitua nopeampi kasvu. Vuoden 2017 osalta verotulot ovat noin 2,4 miljardia euroa suuremmat kuin kevään 2017 ennusteen perusteella ennakoitiin. Erityisesti välittömät verot ovat kasvaneet vuodesta 2016. Arvio vuoden 2017 julkisista menoista on puolestaan vain noin 100 miljoonaa euroa pienempi kuin keväällä 2017 ennustettiin.

Julkisen talouden rahoitusasema on kohentumassa verokertymien kasvun myötä merkittävästi vuoden 2017 aikana, vaikka hallituksen harjoittama finanssipolitiikka on pääosin elvyttävää. Kilpailukyky sopimuksen taloutta elvyttävä vaikutus on yhteensä noin 1,2 miljardia euroa. Arvio sisältää sekä sosiaaliturvamaksujen ja veroperustemuutosten taloutta elvyttävän vaikutuksen että sopimukseen sisältyvät lomarahaleikkausten ja työajanpidennysten tuomat säästöt.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisyhteisöjen jäämä heikkenee noin -1,4 prosenttiin vuonna 2018. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman heikkeneminen johtuu paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen rahoitusaseman heikentymisestä.

Valtiontalouden rahoitusasema jää sille asetetusta tavoitteesta

Valtiontalous on edelleen merkittävästi alijäämäinen. Vuonna 2016 kansantalouden tilinpidon mukainen, tulojen ja menojen erotusta kuvaava valtiontalouden nettoluotonanto oli -5,8 miljardia euroa eli noin -2,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan alijäämä supistuu noin 700 miljoonalla eurolla vuonna 2017 ja edelleen 500 miljoonalla eurolla vuonna 2018. Alijäämä on supistunut hyvän taloustilanteen ansiosta. Valtion tuloja ovat kasvattaneet ennakoitua suuremmat verotulot samalla kun menojen kehitys on ollut vakaata.



Kuvio 2: Valtionhallinnon rahoitusasema VM:n ennusteen mukaan, hallituksen tavoiteuran mukaan ja valtionhallinnon vuoden 2019 tavoite

Vaikka valtiontalouden kansantalouden tilinpidon mukainen alijäämä supistuu valtiovarainministeriön ennusteen mukaan, ei se kuitenkaan saavuta hallituksen sille asettamaa -0,5 prosentin tavoitetta, vaan alijäämä jää noin -1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Kuviossa 2 esitetään valtionhallinnon rahoitusasema sekä valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen että hallituksen sille asettaman tavoiteuran mukaisesti. Kuvioista nähdään, että valtionhallinnon rahoitusasema on kehittymässä vuonna 2017 tavoiteuran mukaista asemaa paremmin. Vaikka alijäämä jatkaa pienentymistään ennustejaksolla, ei se kuitenkaan riitä tavoiteuran mukaiseen kehitykseen. Näin ollen ilman lisätoimia valtiontalouden rahoitusasema ei saavuta sille asetettua -0,5 prosentin jäämätavoitetta vuonna 2019.

Myös valtion budjettitalous pysyy alijäämäisenä vuonna 2018. Hallitusohjelman mukaiset valtiontalouden välittömät sopeutus-toimet on kirjattu valtiontalouden kehyksiin, ja ne sisältyvät vuoden 2018 osalta talousarvioesitykseen. Hallituksen vuoden 2018 talousarvioesityksessä esitetään ansiotuloverotuksen keventämistä yhteensä noin 470 miljoonalla eurolla. Osa veronkevennyksistä tulee veroasteikon indeksitarkistuksesta ja osa tuloverotuksen kevennyksistä. Valtion budjettitalouden alijäämä on talousarvioesityksen perusteella noin 3 miljardia euroa vuonna 2018.

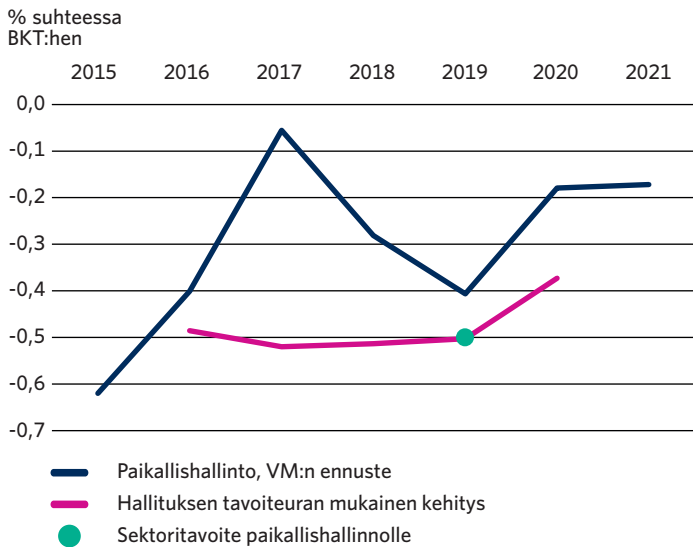
Etenkin valtiontalous jää sille asetetusta tavoitteesta

Kuntatalous kehitty tavoiteuraansa suotuisammin

Kuntatalouden alijäämä on hieman supistunut vuosina 2016 ja 2017. Myös kuntatalous on hyötynyt ennakoitua nopeammasta verotulojen kasvusta, minkä lisäksi kuntatalouden alijäämää ovat pienentäneet muun muassa kilpailukykysovimukseen liittyvät lomarahojen leikkaukset.

Vuonna 2018 kuntatalouden alijäämän ennustetaan kuitenkin hieman kasvavan. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kuntatalouden rahoitusasema heikkenee noin 0,2 prosenttiyksiköllä vuonna 2018. Arvio kuntatalouden rahoitusjäämästä kuitenkin tarkentuu kuntien omien toimien täsmentyessä.

Syksyn 2017 ennusteen perusteella kuntatalouden rahoitusjäämä kehitty hieman sille keväällä 2017 asetettua tavoiteuraa suotuisammin, kuten on kuvattu kuviossa 3. Vuoden 2018 rahoitusaseman heikkenemisestä huolimatta kuntatalous saavuttaa ennusteen perusteella sille asetetun tavoitteen vuonna 2019.

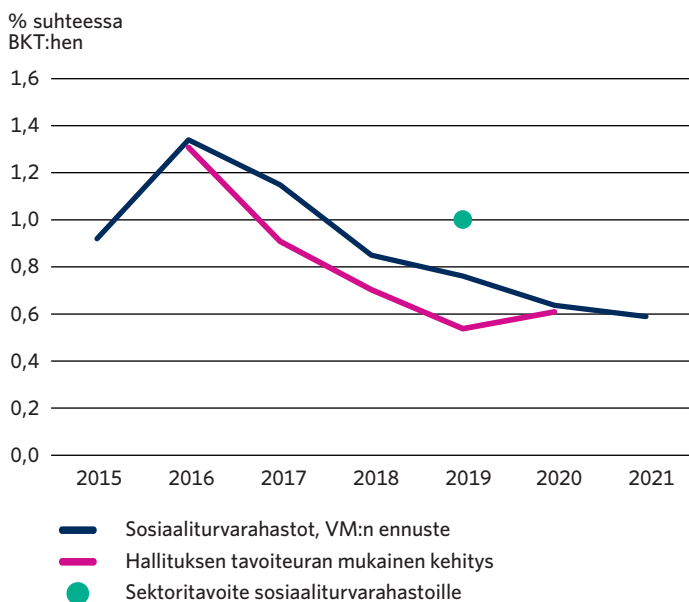


Kuvio 3: Paikallishallinnon rahoitusasema VM:n ennusteen mukaan, hallituksen tavoiteuran mukaan ja paikallishallinnon vuoden 2019 tavoite

Kuntatalouden tilanne jatkaa paranemistaan ennustejakson loppupuolella, mihin osaltaan vaikuttaa vuonna 2020 tapahtuva sosiaali- ja terveydenhoidon järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta 18 perustettavalle maakunnalle.

Sosiaaliturvarahastojen ja eläkerahastojen ylijäämä on supistunut

Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on supistunut kuluvaan vaalikauden aikana. Ylijäämää on pienentänyt työeläkelaitosten ylijäämän supistuminen työeläkemenojen kasvun ja tuottoja pienentävän matalan korkotason seurauksena. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan sosiaaliturvarahastojen ylijäämä supistuu vuoden 1,3 prosentista noin 0,8 prosenttiin vuonna 2019. Vaikka sosiaaliturvarahastojen ylijäämä supistuu niille asetettua tavoiteuraa hitaammin, ne jäävät silti niille asetetusta 1 prosentin ylijäämätavoitteesta vuonna 2019. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusaseman kehittyminen suhteessa sille asetettuun tavoiteuraan on esitetty kuviossa 4.



Kuvio 4: Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema VM:n ennusteen mukaan, hallituksen tavoiteuran mukaan ja sosiaaliturvarahastojen vuoden 2019 tavoite

Vaikka sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on supistunut, on hyvä huomata, että sosiaaliturvarahastojen keskeisen osan muodostavien työeläkerahastojen rahoitusvarat ovat kasvaneet vahvasti viime aikoina. Työeläkerahastojen rahoitusvarat ovat kasvaneet vuoden 2015 lopusta vuoden 2017 puoliväliin lähes 9 prosenttia eli noin 16 miljardia euroa.

Julkisyhteisöjen velkasuhde taittui

Julkisyhteisöjen velka kasvoi 2,8 miljardia euroa vuonna 2016 ja oli yhteensä 136 miljardia vuoden 2016 lopussa. Koska julkisyhteisöjen rahoitusasema pysyy alijäämäisenä vaalikauden loppuun saakka, jatkaa myös julkisyhteisöjen euromääräinen velka kasvuaan.

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna velkasuhde on kuitenkin pienentynyt vuonna 2017 noin 0,7 prosenttiyksikköä vuodesta 2016. Velkasuhteen pienenemisen taustalla on ollut pääasiassa bruttokansantuotteen nopea kasvu. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan velkasuhde pienenee edelleen vuosina 2018 ja 2019, minkä perusteella hallitus on saavuttamassa hallitusohjelmaan kirjaamansa velkasuhteen taittumistavoitteen.

Julkisyhteisöjen
euromääräinen velka
jatkaa kasvuaan

1.3 Rakenneuudistusten eteneminen

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä hallituksen tavoitteita kestävyysvajeen pienentämiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistamisella on merkittävä mahdollisuus edistää tätä tavoitetta. Valtiovarainministeriön herkkyysoanalyysien mukaan pysyvä (vuoteen 2060 asti) vuosittainen 0,5 prosentin tuottavuuskasvu julkisessa sote-palvelutuotannossa pienentäisi kestävyysvajetta 1,2 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Hallituksen kevään 2017 esitykset sote- ja maakunta-uudistuksista olivat kestävyysvajevaikutukseltaan erittäin epävarmoja. Siten uudistusten päätyminen jatkovalmisteluun kesällä 2017 ei vaikuttanut tarkastusviraston arvion mukaan negatiivisesti julkisen talouden näkymiin. Uudistusten jatkovalmistelu mahdollistaa myös taloudelliselta kannalta suotuisten ratkaisujen tekemisen. Kaiken kaikkiaan hallituksen sote- ja maakuntauudistukselle asettaman 3 miljardin euron kustannuskehityksen hillintää koskevan säästötavoitteen toteutuminen 2020-luvun loppuun mennessä on nykytiedon valossa ja uudistuksen laajan tavoitteenasettelun puitteissa epätodennäköistä. Säästötavoite merkitsee 1,5 prosenttiyksikön kestävyysvajevaikutuksen saavuttamista kymmenen vuoden aikana ja noin 13 prosentin säästöä sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista vuonna 2029 suhteessa perusennusteen mukaisiin menoihin.

Kansainvälinen vertailutieto ei viittaa Suomen nykyisen sote-järjestelmän kalleuteen, mikä osaltaan korostaa tavoitteenasettelun haasteellisuutta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö nykyisessä järjestelmässä olisi tehostamisen varaa. Järjestelmään ehdotettu maakuntien talouden ohjaus- ja rahoitusmalli pääpiirteissään tukee säästötavoitteen toteutumista. Myös maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuuteen kuuluva järjestämisvastuun siirto nykyisiä suuremmille yksiköille tukee olemassa olevan tehostamispotentiaalın realisoimista, alueiden määrästä ja koosta tehtyjen ratkaisujen asettamisessa puitteissa.

Koska uudistuksella tavoitellaan myös palvelujen saatavuuden parantamista ja terveyserojen kaventamista, on säästötavoitteen mittaluokka silti erittäin suuri pitkälläkin aikavälillä. Uudistukselle asetetun kestävyysvajetavoitteen toteutumiseen liittyy tällä hetkellä suurta epävarmuutta, mikä korostaa riskialttiimpien osaluokkien harkintaa jatkovalmistelussa, uudistuksen vaikutusten tarkkaa seuranta ja valmiutta muutoksiin ja lisätoimiin, mukaan lukien sellaiset sote-kustannuksiin vaikuttavat toimenpiteet, jotka eivät kuulu tähänhetkiseen uudistuskokonaisuuteen. Tällaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa esimerkiksi monikanavarahoituksen uudistamisen yhteydessä, ja etsimällä laaja-alaisesti mahdollisimman tehokkaita keinoja vaikuttaa palvelutarpeen kehitykseen.

Uudistusten jatkovalmistelu mahdollistaa taloudelliselta kannalta suotuisten ratkaisujen tekemisen

Maakuntien talouden ohjaus- ja rahoitusmalli pääpiirteissään tukee säästötavoitteen toteutumista

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaan hallitus pyrkii vähentämään kuntien kustannuksia 1 miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita. Myöhemmin reformi laajennettiin koskemaan koko julkista sektoria, ja tuloksia suunniteltiin tarkasteltavaksi kehysriihessä vuonna 2017. Kehysriihen tarkastelun tuloksena syntyi kuitenkin edelleen yleisluonteinen lista teemoista, joiden sisälle on määritelty karkeita säästötavoitteita. Reformin vaikutusten tavoitevuosi on asetettu hyvin kauas, 2020-luvun lopulle. Kokonaisuudessaan reformin julkista taloutta tukeva vaikutus on tällä haavaa vaikeasti arvioitavissa.

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

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

1.4 Hallitusohjelman menokehyssääntö ja vaalikauden kehys 2016–2019

Hallitusohjelman menokehyssääntö² (jatkossa kehyssääntö) ja vaalikauden kehys ovat olennainen osa Suomen kansallista finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Hallitus on sitoutunut ohjelmassaan noudattamaan asettamaansa menosääntöä, jonka mukaan vuonna 2019 valtiontalouden kehykseen kuuluvat menot ovat reaalisesti 1,2 miljardia euroa pienemmät kuin edellisen vaalikauden viimeisessä niin sanotussa teknisessä kehyksessä 2.4.2015.

Valtiontalouden kehykseen sisältyy Suomessa noin 80 prosenttia valtion menoista. Kehys on nelivuotinen eli voimassa vaalikauden ajan. Kehyssäännön tarkoitus on hallitusohjelman mukaan rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, vaalikauden kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset.

Kehystä tarkistetaan paitsi keväisten kehyspäätösten myös kunkin vuoden talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten valmistelun yhteydessä. Seuraavan vuoden hinta- ja kustannustasoon kehys tarkistetaan vuosittain julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä kehyspäätöksessä. Kehyksen rakennetarkistuksilla voidaan muuttaa kehysmenojen ajoittumista vaalikaudella, kohdistaa kehysmenoja uudelleen sekä budjetoida lisäkehysmenoja lisätuloja tai kehyksen ulkopuolisten menojen vähenemistä vastaavasti. Kehystarkistukset heikentävät kehysjärjestelmän läpinäkyvyyttä, minkä vuoksi hallituksen kehyssäännön toteutumisesta varmistuminen on haasteellista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto raportoi vuosittain kehyssäännön noudattamisesta ja seuraa kehysten ulkopuolisten menojen ja verotukien kehitystä. Näin varmistetaan, että kehykseen ei tehdä kehyssäännön vastaisia tarkistuksia, että kehykseen budjetoitua liikkumavaraa eli lisätalousarvio- ja jakamatonta varausta ei ylitetä eivätkä kehyksen ulkopuoliset menot tai verotuet kasva epä-tarkoituksenmukaisella tavalla kehysrajoitteen vuoksi.

Kevään 2017 finanssipolitiikan valvonnan raportissa tarkastusvirasto raportoi päättyneen vuoden 2016 kehysvalmistelua koskevista havainnoista kokonaisuutena. Vaalikauden kehyksen ensimmäisen vuoden 2016 osalta ei havaittu puutteita hallituksen kehyssäännön noudattamisessa, mutta todettiin, että yleisradion määrärahan siirtämistä uudelleen kehyksen ulkopuolelle vuoden 2018 kehyksessä voidaan pitää riskinä vaalikauden kehyksen noudattamisen näkökulmasta³.

Maakuntaudistus nostaa valtiontalouden kehyyksen uudelle tasolle

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 maakuntien rahoitukseen on budjetoitu vuodelle 2019 kaiken kaikkiaan 18,6 miljardia euroa. Maakuntien rahoitukseen liittyvät muutokset ovat kuitenkin siirtymässä vuoteen 2020 uudistuksen aikataulun muututtua. Pääosa maakuntaudistuksen valmistelun ja toimeenpanon kustannuksista, 181 miljoonasta eurosta, on budjetoitu vuoden 2018 talousarvioesitykseen.

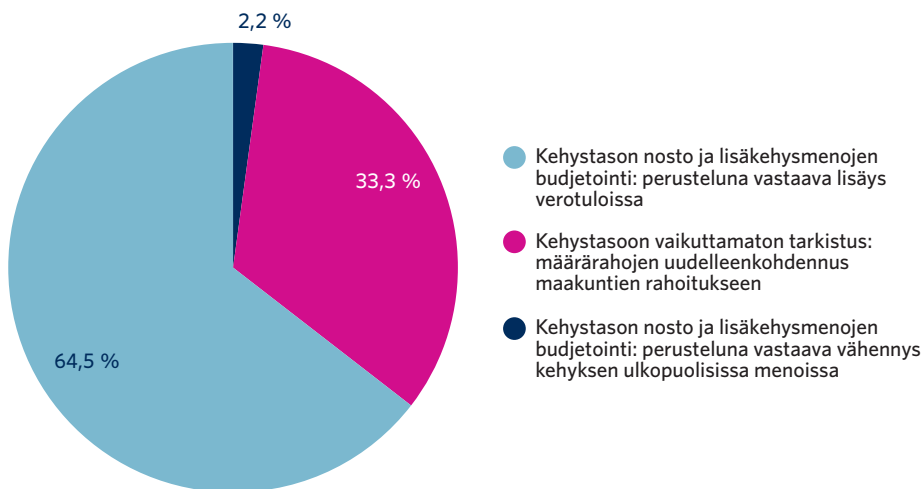
Valtiontalouden kehyyksen maakuntaudistuksen vuoksi suunnitellut rakenteelliset tarkistukset on kuvattu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021. Kun maakuntaudistuksen kehysvalmistelu siirtyy seuraavalle vaalikaudelle, tarkistukset valtiontalouden kehyyksen tehdään seuraavan hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen valmistelussa uuden hallitusohjelman mukaisina linjauksina. Vaalikauden vaihtumisen vuoksi valtiontalouden kehyyksen on mahdollista tehdä euromäärältään merkittäviä tarkistuksia ilman riskiä, että kehystä ei noudatettaisi, koska uutta vaalikauden kehystä eikä menosääntöä ole vielä asetettu. Maakuntaudistuksen kehysvalmistelun siirtymisen vuoksi riskit liittyvätkin enemmän kehysmenettelyn toimivuuteen menorajoitteena kuin suoranaisesti kehyyksen noudattamiseen. Seuraavan vaalikauden kehyyksen valmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kehysmenettelyn toimivuus menorajoitteena säilyy.

Maakuntien rahoituksesta noin kahden kolmasosan on suunniteltu perustuvan uusiin kehysmenoihin, joiden perusteena ovat kunnilta siirrettävät ansio- ja yhteisöverotulot. Valtiovarainministeriön mukaan kyseessä on veronmaksajan kannalta neutraali järjestelmämuutos. Julkistalouden menokokonaisuuden näkökulmasta riskinä voi kuitenkin olla, että kuntatalouden menot eivät vähenekään siirrettyjä verotuloja ja valtiontalouden menojen kasvua vastaavasti.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 oli suunniteltu siirtää kehyyksen ulkopuolelta kunnille maksettavia verokompensatioita osaksi maakuntien rahoitusta. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan verokompensatiot budjetoidaan kuitenkin kehyyksen ulkopuolelle. Tarkastusvirasto toteaa, että kehyyksen kuuluvien ja kehyyksen ulkopuolisten määrärahojen jaon tulkinnanvaraisuus vähentää kehysmenettelyn uskottavuutta.

Kehysmenettelyn toimivuuteen menorajoitteena tulee kiinnittää huomiota

Jotta kehys toimisi tavoitteensa mukaisesti menorajoitteena, suositeltavimpia budjetointimuutoksia ovat muutokset, joilla ei ole kehystasoa nostavaa vaikutusta, kuten kehysmenojen uudelleenkohdistaminen kehysten sisällä tai vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä budjetoitujen varausten käyttäminen lisämenojen budjetointiin. Maakuntien rahoituksesta noin kolmannes on suunniteltu katettavan muilta kehysmenomomenteilta siirrettävillä määrärahoilla.

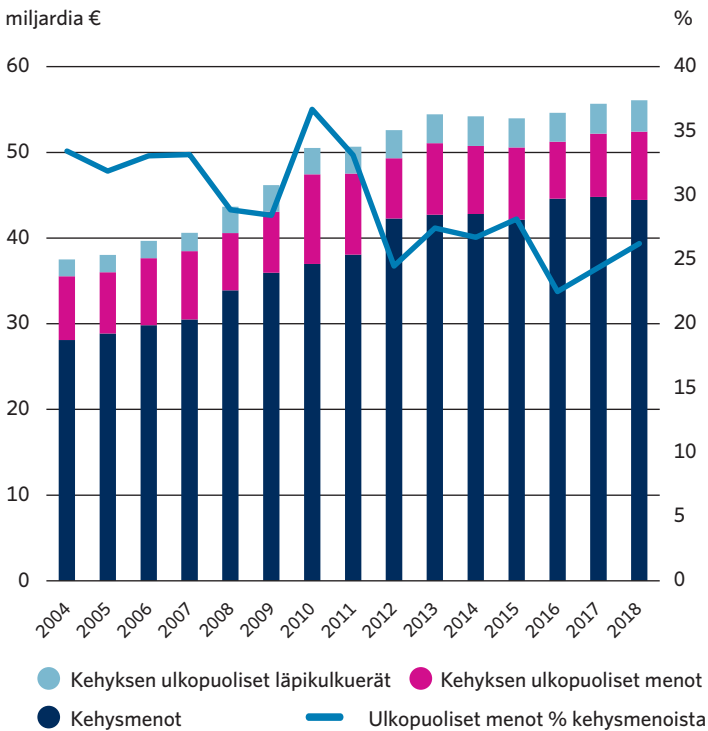


Kuvio 5: Suunnitellut kehysmenettelyt maakuntien rahoituksen lisäämiseksi valtiontalouden kehukseen. Lähde: JTS 2018–2021 ja VTV:n kehyslaskenta

Kehysmäärärahojen uudelleenkohdennus maakuntien rahoitukseen oli suunniteltu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 toteutettavaksi pääosin valtiovarainministeriön hallinnonalan kehysten sisällä. Valtiovarainministeriön hallinnonalan kehukseen sisältyy julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 paitsi maakuntaudistuksen vaatimat uudet määrärahat myös uusi hallinnonalan sisäinen kehysvaraus, jonka käyttötarkoitusta ei ole rajattu. Mikäli kehysmenettelyssä käytetään hallinnonalan sisäistä varausta, sen käyttötarkoitus tulisi tuoda selkeästi esiin kehysmenettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin vuodesta 2004 alkaen. Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyvät tuet. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensaatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehyksen ulkopuolella olevista menoista on erityyppisiä läpikulkueriä, mikä tarkoittaa sitä, että kyseiselle menolle on budjetissa osoittaa sitä vastaava tulo. Läpikulkueriä ovat esimerkiksi EU:lta ja veikkausvoittovaroista saavia tuloja vastaavat menot. Vuonna 2018 läpikulkueriä oli kehyksen ulkopuolella yhteensä noin 3,6 miljardia euroa.



Kuvio 6: Talousarviomenot 2004–2018 jaoteltuna kehysmenoihin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin (mrd., vasen akseli) sekä kehysten ulkopuolisten menojen suhde kehysmenoihin (% , oikea akseli).

Lähde: Talousarvioesitykset 2004–2018

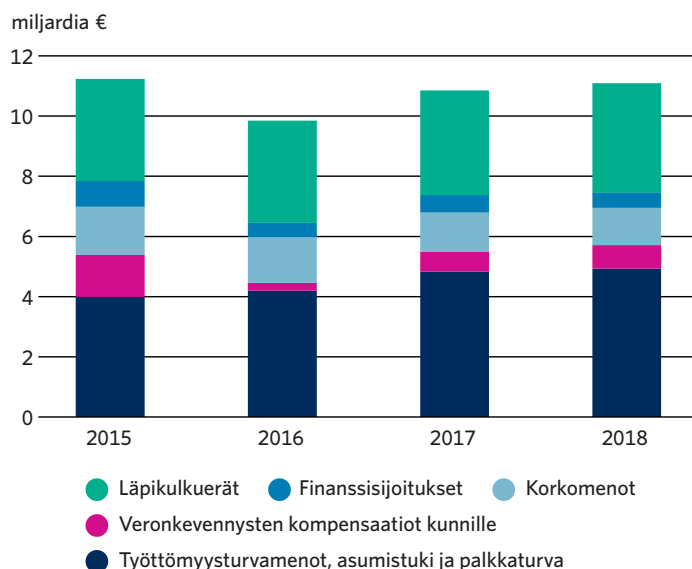
Kehyksen ulkopuolisten menojen suurin yksittäinen meno-erä, 4,9 miljardia euroa vuonna 2018, koostuu työttömyysturva-menoista, asumistuesta ja palkkaturvasta. Nämä menot toimivat niin sanottuina automaattisina vakauttajina, jolloin taantumassa menojen odotetaan kasvavan ja noususuhdanteessa pienenevän. Menot ovat olleet jatkuvassa kasvussa vuodesta 2012 alkaen. Vuonna 2018 menot kasvavat pääosin asumistuen kasvun vuoksi. Eri vuosien välisen menotason vertailua hankaloittaa se, että työttömyysturvasta ja asumistuesta on tehty menotasoa muuttavia päätöksiä. Päätösten säästö- tai menovaikutukset vaikuttavat kehystason siten, että säästöt kehыksen ulkopuolella huomioidaan nostamalla rakennemuutoksella kehystasoa, ja toisaalta menojen lisäys kehыksen ulkopuolella johtaa kehystason laskuun. Perustemuutoksia kohdellaan siten kehыksen suhteen neutraalisti riippumatta siitä, että menojen kokonaistaso voi nousta kehыksen ulkopuolella suhdannetilanteen mukaan ilman muutosta kehystasossa.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota kehыksen rakennemuutoksista esitettäviin tietoihin ja niiden perusteluihin. Kehыksen rakennemuutoksista annetaan tietoa niukasti ja hajanaisesti. Rakennemuutosten kohdentumista systemaattisesti päätösperäisten politiikkatoimien vaikutuksiin on siten vaikea arvioida. Esimerkiksi vuoden 2018 talousarvioesityksissä niin sanottua aktiivimallia koskevan rakennemuutoksen todetaan vähentävän kehыksen ulkopuolisia menoja työttömyysturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa. Talousarviossa menojen vähennyksiä on budjetoitu ainoastaan työttömyysturvaan, kun taas asumistukeen ja toimeentulotukeen kohdistuu menojen kasvua. Kehystä nostetaan 8,9 miljoonalla eurolla, joka on tulos laskelmasta, jossa aktiivimallin säästöt ja lisämenot on vähennetty toisistaan. Talousarviotietojen perusteella laskelma ei ole toistettavissa. Aktiivimallin vaikutusarvio on suuntaa antava, joten mahdolliset lisämenot ja -säästöt voivat vielä tarkentua. Rakennemuutoksista annettua tietoa olisi tärkeää edelleen selkeyttää ja johdonmukaistaa ja tiedon epävarmuus olisi tuotava selvästi esiin.

Muita kehыksen ulkopuolisia menoja ovat kunnille maksettavat veroperustemuutokset, valtionvelan korkomenot, finanssisijoitukset sekä siirto valtion televisio- ja radiorahastoon. Kunnille maksettavat kompensatiot veroperustemuutoksista ovat kasvaneet hallituskauden aikana tasaisesti. Valtionvelan korkomenot ovat edelleen pienentyneet poikkeuksellisen matalan korkotason vuoksi. Finanssisijoitusten määrä on pysytellyt korkealla tasolla. Finanssisijoitukset ovat kehыksen ulkopuolella, sillä niiden odotetaan säilyttävän arvonsa, eikä niiden siten katsota tuovan lisärasitetta veronmaksajalle. Finanssisijoituksille on usein tuottotavoitteen lisäksi asetettu myös yhteiskunnallisia tavoitteita.

Pääosa kehыksen ulkopuolisista menoista koostuu työttömyysturvamenoista, asumistuesta ja palkkaturvasta

Kehыksen rakennemuutoksista annetaan tietoa niukasti ja hajanaisesti



Kuvio 7: Kehyksen ulkopuoliset menot 2015–2018. Lähde: Talousarvioesitykset 2015–2018

Liikenne- ja viestintäministerin asettama parlamentaarinen työryhmä arvioi Yleisradio Oy:n tehtäviä ja rahoitusta. Työryhmä esitti vuonna 2016 julkaistussa muistiossa, että Yleisradio Oy:n rahoituksen tulee olla valtiontalouden kehysten ulkopuolella. Työryhmän mukaan Yleisradio Oy:n riippumattomuuden turvaamiseksi on perusteltua, että julkisen palvelun vero ei sisälly valtiontalouden kehysiin. Julkisen talouden suunnitelmassa 2018 todetaan, että poikkeuksena hallitusohjelman mukaisesta kehysäännöstä valtion televisio- ja radiorahastoon siirrettävä määräraha siirretään kehysten ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallitusohjelman mukaisesta kehysäännöstä poikkeaminen rapauttaa kehysjärjestelmän uskottavuutta. Työryhmän perustelut sille, miksi valtion televisio- ja radiorahastolle siirrettävien määrärahojen siirto kehysten ulkopuolelle vaikuttaa Yleisradio Oy:n riippumattomuuteen, jäävät työryhmämuistion perusteella epäselväksi. Siirrot talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin ovat kehysmenoja, mistä valtion televisio- ja radiorahasto muodostaa nyt poikkeuksen. Rahaston varojen käytöstä säädetään laissa valtion televisio- ja radiorahastosta, ja rahastoa hallinnoi Viestintävirasto. Valtioneuvosto päättää kalenterivuositain käyttösuunnitelmassa rahaston varojen jakamisesta eri käyttötarkoituksiin.

Hallitusohjelman mukaisesta kehysäännöstä poikkeaminen rapauttaa kehysjärjestelmän uskottavuutta

2 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä. Suomi on sitoutunut myös finanssi-poliittiseen sopimukseen (Fiscal Compact). Tässä luvussa tarkastusvirasto esittää ennakoivan tarkastelun sääntöjen noudattamisesta vuosina 2017 ja 2018.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa tarkastellaan keskipitkän aikavälin tavoitteessa pysymistä tai edistymistä sitä kohti. Arvio tehdään rakenteellisen jäämän sekä menosäännön avulla. Sopimuksen korjaavassa osiossa arvioidaan alijäämä- ja velkakriteereiden noudattamista. Suomi on sopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa, ja sitä koskevat tämän osion velvoitteet. Tarkastusviraston ennakoarvion mukaan Suomi noudattaa sekä ennalta ehkäisevän osion että korjaavan osion kriteereitä vuosina 2017–2018.

Tarkastusviraston tekemä arvio vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamisesta perustuu valtiovarainministeriön laatimaan alustavaan talousarviosuunnitelmaan vuodelle 2018. Tarkastusvirasto on itsenäisesti varmentanut rakenteellisen jäämän laskennan valtiovarainministeriön toimittaman aineiston perusteella. Lisäksi tarkastusvirasto on laskenut julkisten kokonaismenojen kehityksen menosäännön mukaisesti alustavan talousarviosuunnitelman perusteella. Laskenta perustuu pääosin Euroopan komission Vade mecum on the Stability and Growth Pact -raportissa esittämiin menetelmiin.⁴ Tarkastusviraston laskelmat esitellään tämän raportin liitteenä julkaistavassa työkirjassa.

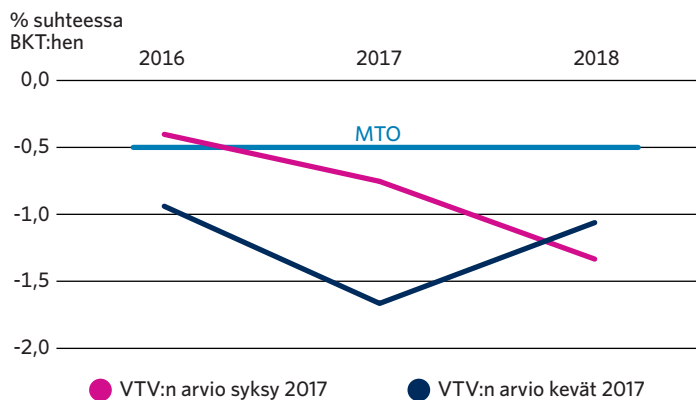
2.1 Ennalta ehkäisevän osion arviointi

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO) asetetaan aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan rakenteellisen jäämän termein. Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen on lisäksi kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön, niin kutsuttuun finanssipoliittiseen lakiin (869/2012). Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna, kun julkisyhteisöjen nettoluotonannosta on poistettu suhdannevaihteluiden sekä tilapäisten ja kertaluonteisten toimien vaikutukset. Valtioneuvosto on syksyllä 2016 vahvistanut, että Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteena on saavuttaa -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tarkastellaan kahden erillisen pilarin avulla. Ensinnäkin tarkastellaan, onko MTO saavutettu tai onko Suomi edistynyt vaaditulla tavalla kohti MTO:ta. Ennalta ehkäisevän osion toisen pilarin eli menosäännön mukaisesti tarkastellaan julkisyhteisöjen menojen kasvua verrattuna niille asetettuun menorajoitukseen.

Rakenteellinen jäämä heikkenee vuosina 2017 ja 2018

Ennalta ehkäisevän osion ensimmäinen pilari käsittelee keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaista rakenteellisen jäämän tasoa tai siihen johtavaa sopeutusuraa. Vuonna 2017 rakenteellisen jäämän arvioidaan ennusteen perusteella olevan -0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen eli 0,3 prosenttiyksikön päässä sille asetetusta tavoitteesta. Kuviossa 8 esitetään tarkastusviraston arvio rakenteellisen jäämän tasosta vuosina 2016–2018. Kuviossa on myös vertailu tarkastusviraston arvioon keväältä 2017.



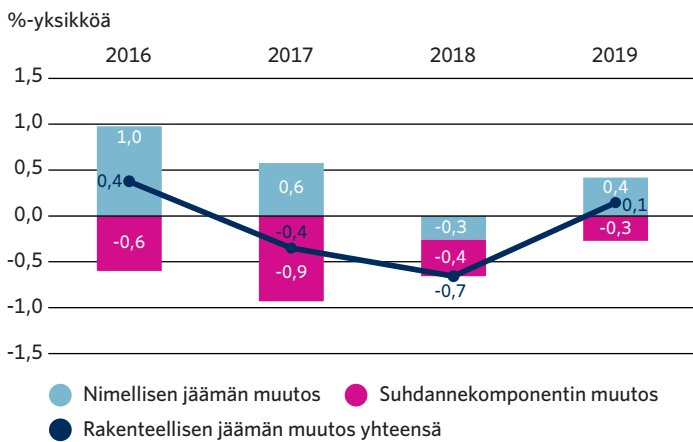
Kuvio 8: Rakenteellisen jäämän taso 2016–2018. Lähde: VM ja VTV:n laskelmat

Tarkastusviraston syksyn arvion mukaan rakenteellinen jäämä oli -0,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Jälkikäteen arvioiden Suomi siten saavutti keskipitkän aikavälin tavoitteen. Arvio parani kevään 2017 arvioon nähden 0,5 prosenttiyksikköä. Arvion kohentumisen taustalla on sekä nimellistä rahoitusasemaa koskevan tilastotiedon tarkentuminen 0,2 prosenttiyksikköä ylöspäin että tuotantokuiluarvion päivittyminen kevään arviota suuremmaksi. Tuotantokuilun syveneminen kasvattaa arviota jäämän suhdanneriippuvaisesta osasta.

Myös arvio vuoden 2017 rakenteellisesta jäämästä parani merkittävästi kevääseen nähden. Valtiovarainministeriön ennuste julkisyhteisöjen nettoluotonannosta on kohentunut noin 1,2 prosenttiyksikköä verrattuna kevään arvioon. Nimellisen jäämän kohentuminen ei kuitenkaan näy täysimääräisenä rakenteellisen jäämän tasossa, sillä taloustilanteen parantuessa myös tuotantokuiluestimaatti on supistunut. Ennuste rakenteellisesta jäämästä vuonna 2018 on sen sijaan heikentynyt hieman tarkastusviraston kevään arvioon nähden. Vaikka valtiovarainministeriön ennuste julkisyhteisöjen alijäämästä vuodelle 2018 on hieman parantunut, tuotantokuilun sulkeutuminen suhdannetilanteen elpymisen myötä kasvattaa rakenteellista jäämää.

Rakenteellisen jäämän pilarin arvioinnissa keskeistä on pitäisi jäämän tason myös sen muutoksen arviointi. Vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstössä rakenteellisen jäämän vuosittaista muutosta verrataan neuvoston asettamaan vaadittuun muutokseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta (MTO). Syksyn ennustelukujen perusteella rakenteellinen jäämä heikkenee kuluvana vuonna 2017 noin 0,4 prosenttiyksikköä vuoden 2016 tasosta. Vuonna 2018 rakenteellinen jäämä heikkenee edelleen, ennusteen mukaan vuoden 2017 nähden 0,6 prosenttiyksikköä. Kuviossa 9 esitetään rakenteellisen jäämän muutos jaettuna nimellisen jäämän muutokseen ja suhdannekomponentin muutokseen. Vuosina 2017 ja 2018 rakenteellinen jäämä heikentyy erityisesti suhdannetilanteen kohentumisen ja siitä seuraavan tuotantokuilun umpeutumisen vuoksi.

Vuosina 2017 ja 2018 rakenteellinen jäämä heikkenee tuotantokuilun sulkeutumisen vuoksi



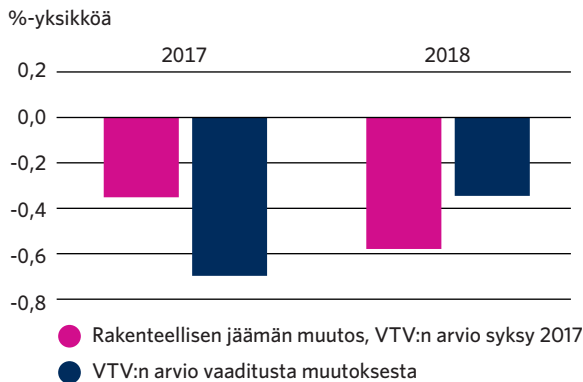
Kuvio 9: Rakenteellisen jäämän muutos jaettuna nimellisen jäämän muutokseen ja suhdannekomponentin muutokseen

Euroopan unionin neuvoston heinäkuun 2017 suositusten mukaan rakenteellinen jäämä voi vuonna 2017 heikentyä 0,5 prosenttiyksikköä. Vuodelle 2018 annettu suositus on saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoite, kun otetaan huomioon rakenneuudistusten toteuttamisen, investointien ja poikkeuksellisten tapahtumien nojalla myönnetty poikkeamat⁵. Suomelle on myönnetty vaadittuun muutokseen joustoa 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden perusteella vuosille 2017–2019.

Ennakoarvion mukaan Suomi noudattaa rakenteellisen jäämän pilaria vuonna 2017

Tarkastusvirasto on tehnyt rakenteellisen jäämän kohenemiseen perustuvan itsenäisen arvion vaaditusta muutoksesta vuosille 2017 ja 2018. Keskipitkän aikavälin tavoite ylitettiin jälkikäteen arvioiden 0,1 prosenttiyksiköllä vuonna 2016. Lisäksi Suomelle on myönnetty joustoja alkuperäisistä vaatimuksista yhteensä 0,6 prosenttiyksikköä. Näin ollen tarkastusviraston arvion mukaan rakenteellinen jäämä saisi heiketä 0,7 prosenttiyksiköllä vuonna 2017. Rakenteellinen jäämä heikentyy ennusteiden valossa vain noin 0,4 prosenttiyksikköä, joten ennakoarvion mukaan Suomi noudattaa rakenteellisen jäämän pilaria vuonna 2017.

Vuonna 2018 Suomelle myönnetty 0,6 prosenttiyksikön jousto huomioiden rakenteellinen jäämä saa heiketä -1,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Rakenteellinen jäämä saa silloin heiketä 0,3 prosenttiyksikköä vuodesta 2017. Rakenteellinen jäämä heikkenee arvion mukaan tätä enemmän, mutta poikkeama vaaditusta ei ole merkittävä. Merkittävä poikkeama määritellään vähintään 0,5 prosenttiyksikön poikkeamaksi joko keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavasta sopeutuspolusta. Merkittävä poikkeama voi syntyä joko yhden vuoden osalta tai kumulatiivisesti kahden edeltävän vuoden osalta. Jälkimmäisessä tapauksessa merkittävän poikkeaman raja on 0,25 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kuviossa 10 esitetään tarkastusviraston arvio rakenteellisen jäämän muutoksesta suhteessa arvioituun vaadittuun muutokseen (sallittu heikentyminen) syksyn 2017 laskelmien perusteella.



Kuvio 10: Rakenteellisen jäämän muutos ja arvio vaaditusta muutoksesta

Rakenteellisen jäämän sopeutusvaatimus

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio perustuu rakenteellisen jäämän avulla asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, jota kohti jäsenmaan julkista taloutta tulee vuosittain sopeuttaa. Vaadittu sopeutus eli rakenteellisen jäämän vaadittu muutos kuvataan Ecofin-neuvoston vahvistaman joustavuustiedonannon matriisissa.⁶ Matriisi huomioi jäsenmaan talouden suhdannetilanteen, velkasuhteen ja julkisen talouden kestävyysriskin. Näiden lisäksi sopeutusvaatimuksessa huomioidaan sekä poikkeukselliset olosuhteet että rakenteellisten uudistusten alkuvaiheen julkista taloutta rasittavat kustannukset ja tietyt yhteisrahoitteiset investoinnit, mikäli niillä voidaan katsoa olevan vaikutus joko julkisen talouden kestävyteen tai keskipitkän aikavälin kasvupotentiaaliin (ns. rakenneuudistus- ja investointilausekkeet). Lisäksi sopeutusvaatimusta päivitetään rakenteellisen jäämän arvion muuttuessa siten, että jäsenmaalta ei vaadita keskipitkän aikavälin tavoitteen ylisaavuttamista.

Suomi esitti vuoden 2017 alustavassa talousarvio-suunnitelmassa joustoa sopeutusvaatimukseen rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden perusteella. Rakenneuudistulausekkeen hyödyntämisen perusteluiksi Suomi esitti hallituksen rakenneuudistuksia, muun muassa eläkeuudistusta ja kilpailukyky sopimusta. Investointilausekkeen hyödyntäminen perustuu pitkälti samoihin seikkoihin kuin rakenneuudistulausekkeen hyödyntäminen.

Lausekkeiden mukaista joustoa myönnettiin yhteensä 0,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosille 2017–2019. Myönnetty jousto vaikuttaa merkittävästi Suomelta vaadittuun rakenteellisen jäämän muutokseen. Vaadittu muutos pienenee, mikä vaikuttaa edelleen myös menosäännön rajoitteeseen sitä löysentävästi.

Julkisyhteisöjen menot kasvavat menosäännön puitteissa

Ennalta ehkäisevän osion toinen pilari eli menosääntö (Expenditure Benchmark) tarkastelee julkisyhteisöjen menojen kehitystä suhteessa menojen kasvulle asetettuun enimmäisvauhtiin.

Menosäännön mukaisessa laskennassa julkisyhteisöjen menoista vähennetään työttömyysmenojen suhdanneriippuvainen osuus, korkomenot ja EU-ohjelmien menot, jotka rahoitetaan suoraan EU:sta saatavilla tuilla. Näiden menojen katsotaan olevan sellaisia, joihin talouspolitiikalla ei voi vaikuttaa. Investointimenojen osalta tarkastellaan neljän vuoden keskiarvoa, joten säännöstö mahdollistaa investointien kasvattamisen tarkasteluvuonna. Lisäksi menosääntö sallii menojen kasvattamisen, mikäli menojen lisäys rahoitetaan vastaavalla tulojen lisäyksellä. Taulukossa 1 esitetään tarkastusviraston laskelmat menosäännön osalta vuosille 2017 ja 2018. Menosäännön laskennassa on taulukossa huomioitu myös kertaluonteiset toimet, mikä on osa kokonaisvaltaista arviota.

Menosäännön mukaisesti laskettujen menojen kasvuvauhdin rajoite riippuu keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta. Jos keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu, saavat menot kasvaa keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin mukaisesti. Jos keskipitkän aikavälin tavoitetta ei ole saavutettu, menojen sallittu kasvuvauhti asetetaan siten, että se tukee tavoitteen saavuttamista. Tällöin jäsenmaalle lasketaan lähentymismarginaali, joka riippuu julkisyhteisöjen menojen määrästä sekä rakenteellisen jäämän sopeutusvaatimuksesta. Lähentymismarginaali vähennetään keskimääräisestä potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdista.

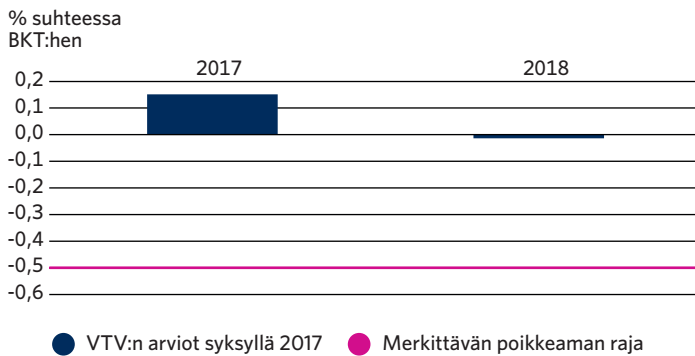
Taulukko 1: Suomen julkiset kokonaismenot, siihen tehtävät korjaukset ja noudatettava menosääntö Valtiontalouden tarkastusviraston laskelmien mukaan 2016–2018

	2016	2017	2018
Menosäännön erät, mrd. euroa			
Julkisyhteisöjen menot yhteensä	120.3	121.0	123.3
- Korkomenot	2.3	2.2	2.0
- EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1.2	1.1	1.1
- Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	8.6	8.8	9.3
+ Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4 v)	8.4	8.5	8.7
- Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0.8	0.7	0.5
+ Kertaluonteiset menot	0	0	0
= KMA1 Korjattu menoaggregaatti 1	115.9	116.8	119.0
- Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0.1	0.1	0.1
Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	0.5	-1.6	-0.7
Kertaluonteiset tulot	0.0	0.0	-0.2
- Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, ml. kertaluonteiset tulot	0.5	-1.6	-0.6
= KMA2 Korjattu menoaggregaatti (KMA2)	115.4	118.3	119.5
Julkisyhteisöjen menojen kasvu			
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (nimellinen), %	0.4	2.0	2.4
BKT-deflaattori	1.3	0.9	1.2
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (reaalinen), %	-0.9	1.1	
Noudatettava menosääntö, VTV:n arvio, reaalinen	0.3	1.4	1.1
Noudatettava menosääntö, VTV:n arvio, nimellinen			2.3
Poikkeama			
Poikkeama, mrd. €	1.3	0.3	0.0
BKT mrd. €	216	224	232
Poikkeama, % suhteessa BKT:hen	0.6	0.2	0.0
Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)?		Ei	Ei
Kumulatiivinen poikkeama		0.4	0.1
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (<-0,25)?		Ei	Ei

Valtiovarainministeriön ennusteeseen perustuvien tarkastusviraston laskelmien mukaan menosäännön mukaiset julkisyhteisöjen korjatut kokonaismenot kasvavat nimellisesti 2 prosenttia vuonna 2017 ja 2,4 prosenttia vuonna 2018. Reaalinen kasvu on 1,1 prosenttia molempina vuosina. Menosäännön noudattamisen arvioissa menojen kasvua verrataan kasvurajoitteeseen. Tarkastusvirasto on tehnyt menosäännön kasvurajoitteesta vuosille 2017 ja 2018 itsenäisen arvion, joka perustuu viraston arvioon rakenteellisesta jäämästä ja sen sopeutusvaatimuksesta. Arvion mukaan vuonna 2017 menosäännön mukaisten menojen kasvu alittaa sille asetetun rajoitteen. Siten vuonna 2017 Suomi noudattaa menosääntöä. Vuonna 2018 menot kasvavat rajoitteen mukaista vauhtia, joten myös silloin menosääntöä noudatetaan ennakkotarkastelun mukaan, vaikka poikkeaman riski on olemassa.

Kuviossa 11 esitetään menorajoitteen ja menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen välinen erotus euromääräisesti suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Jos erotus on positiivinen, on menosääntöä noudatettu, ja jos erotus on negatiivinen, on säännöstä poikettu. Jos erotus alittaa -0,5 prosenttiyksikköä, katsotaan poikkeaman menosäännöstä olevan merkittävä. Jos erotus alittaa -0,25 prosenttiyksikköä keskimäärin kahdessa vuodessa, tulkitaan poikkeama myös tällöin merkittäväksi.

Menojen ennakoitu kasvu alittaa vuonna 2017 sille asetetun rajoitteen



Kuvio 11: Menosäännön mukaisesti laskettujen menojen ja menorajoitteen välinen erotus euromääräisenä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: VM ja VTV:n laskelmat

Menosäännön noudattaminen molempina tarkastelu vuosina 2017 ja 2018 perustuu Suomelle myönnettyyn joustoon rakenteellisen jäämän vaaditusta muutoksesta. Menosäännön rajoite olisi selvästi tiukempi, jos rajoitteena käytettäisiin pelkästään menosäännön perusteena olevaa, säännösten mukaisesti laskettua keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtia.

Ennalta ehkäisevän osion sääntöjä noudatetaan vuosina 2017 ja 2018

Ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion kummankin pilarin sääntöjä vuonna 2017. Vuonna 2018 on rakenteellisen jäämän pilariin muodostumassa poikkeama, joka ei kuitenkaan ole merkittävä. Vuonna 2018 jäädytään myös kevään vakausohjelman mukaisesta rakenteellisen jäämän tavoiteurasta. Tarkastusvirasto huomauttaa, että ilman komission toukokuussa 2017 myöntämää joustoa ennalta ehkäisevän osan vaatimukseen Suomelle olisi vuonna 2017 muodostumassa poikkeama sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön pilareihin.

Ilman komission Suomelle myöntämää joustoa olisi sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön pilareihin muodostumassa poikkeama vuonna 2017

Menosäännön rooli vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion noudattamisen arvioinnissa

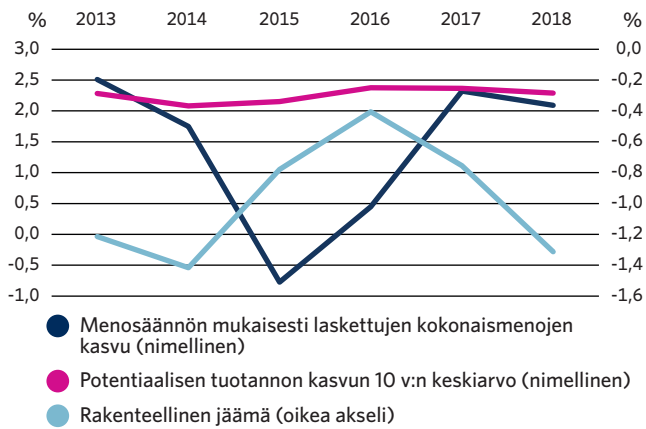
Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on varmistaa julkisen talouden vakaus lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Ennalta ehkäisevän osion keskiössä on rakenteellisen jäämän mukaisena asetettava keskipitkän aikavälin tavoite. Rakenteellista jäämää määritettäessä nimellisestä nettoluotonannon mukaisesta rahoitusasemasta poistetaan suhdannetilanteen ja kertaluonteisten toimen vaikutus. Rakenteellinen jäämä on laskennallinen käsite, ja sen mittaamiseen liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä (VTV kevät 2017⁷, VTV syysy 2016⁸, PTT 2016⁹).

Epävarmuustekijöiden vuoksi keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista arvioidaan myös menosäännön (Expenditure Benchmark) avulla. Menosääntö on osa vuoden 2011 säädösmuutoksia (ns. "six pack"). Euroopan komissio on vahvistanut menosäännön roolia säännösten noudattamisen arvioinnissa (talous- ja rahoituskomitean mietintö 29.11.2016). Neuvoston heinäkuussa 2017 vahvistamien maakohtaisten suositusten mukaan esimerkiksi Italian ja Ranskan osalta rakenteellisen rahoitusaseman sopeutusvaatimus esitetään menosäännön mukaisen nimellisten menojen sallitun kasvuvauhdin muodossa.

Menosäännön noudattamisen arviointi koostuu kahdesta osasta. Ensin lasketaan nettomääräiset julkiset kokonaismenot. Toiseksi menoille lasketaan enimmäiskasvuvauhti, johon toteutunutta nettomääräistä menokehitystä verrataan. Enimmäiskasvuvauhti perustuu potentiaalisen tuotannon kasvun kymmenen vuoden keskiarvoon niin, että arviossa on mukana tarkasteluvuotta edeltäviä ja sitä seuraavia ennusteen mukaisia havaintoja. Saadusta potentiaalisen tuotannon keskimääräisestä kasvuvauhdista vähennetään lähentymismarginaali, joka ottaa huomioon julkisten menojen bruttokansantuotesuhteen ja rakenteelliselta jäämältä vaaditun sopeutusvaatimuksen.

Kuviossa 12 esitetään menosäännön mukaisesti lasketujen julkisten nettomenojen kehitys, keskimääräinen potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti sekä arvio rakenteellisen jäämän tasosta valtiovarainministeriön syksyn 2017 ennusteen perusteella. Kuviosta voidaan havaita, että kun tarkastelujakson alkupäässä julkiset nettomenot ovat kasvanneet potentiaalista kasvuvauhtia nopeammin, on rakenteellinen jäämä heikentynyt. Vuosina 2014–2016 julkiset netto-

menot ovat kasvaneet potentiaalista kasvuvauhtia hitaammin. Rakenteellinen jäämä on näinä vuosina kohentunut. Näin ollen menosäännön mukaisen menojen kasvun pitäisi tukea rakenteellisen jäämän tavoitteen saavuttamista.



Kuvio 12: Potentiaalisen tuotannon keskipitkän aikavälin kasvuvauhti, menosäännön mukaisesti laskettujen julkisten nettomenojen kasvuvauhti ja rakenteellinen jäämä

On huomattava, että kuvion perusteella ei voi tehdä tulkintaa menosäännön noudattamisesta. Säännösten mukaan keskipitkän aikavälin potentiaalinen kasvuvauhti lasketaan tarkasteluvuotta edeltävän kevätennusteen perusteella, kun taas kuviossa potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti perustuu valtiovarainministeriön syksyn 2017 ennusteeseen. Lisäksi menosäännön noudattamisen arvioissa lähentymismarginaali vaikuttaa käytettävään rajoitteeseen, kun kuviossa menoja verrataan potentiaaliseen kasvuun ilman lähentymismarginaalin vaikutusta. Vuosina 2015 ja 2016 Suomelle on ollut voimassa lähentymismarginaalin huomioiva, potentiaalista kasvuvauhtia tiukempi menorajoite.

Veronkannon muutos heikentää alijäämää kertaluonteisesti

Vuodelle 2018 realisoituu julkisyhteisöjen alijäämään vaikuttava kertaluonteinen toimi, kun vuoden 2018 alusta lähtien arvonlisäverorekisterissä olevilta asiakkailta kerättävät maahantuonnin arvonlisäverot siirtyvät Tullilta Verohallinnon kerättäväksi. Kertaluonteisten toimien piirteitä ja vaikutusta finanssipolitiikan sääntöjen arviointiin on kuvattu sivulla 40. Arvonlisäveronkannon siirtyminen Verohallintoon vaikuttaa yritysten tuonneista suorittamien verojen maksuajankohtaan ja pienentää tämän vuoksi valtion verotuloja kertaluonteisesti arviolta 184 miljoonalla eurolla. Verotulojen pieneneminen ajoittuu uudistuksen voimaantulovuoteen, minkä lisäksi uudistus aiheuttaa vuosittaisen korkotappion nykyiseen käytäntöön verrattuna.

Veronkannon muutos heikentää alijäämää vuonna 2018. Se ei ole kuitenkaan komission kertaluonteisten toimien määritelmässä tarkoitettu päätösperäinen heikennys tasapainoon, vaan se muodostuu veronkannon uudistuksen sivutuotteena, ja tulo-vaikutus on selvästi kertaluonteinen, vaikka veronkannon muutos on pysyvä. Uudistus täyttää kertaluonteisen toimen määritelmän, ja sen vaikutus huomioidaan rakenteellisen jäämän ja menosäännön noudattamisen arvioinnissa vuoden 2018 osalta. Uudistukseen liittyvä vuosittainen korkotappio ei ole osa kertaluonteista vaikutusta. Verotulojen menetyksen huomiointi kertaluonteisena eränä kohentaa rakenteellista jäämää 0,1 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Toimen huomioiminen menosäännön mukaisessa laskennassa kohentaa myös arviota menosäännön noudattamisesta.

Kertaluonteisia toimia on otettu huomioon rakenteellisen jäämän ja menosäännön noudattamisen arvioinnissa vain harvoin viime vuosien aikana. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan niitä olisi tarpeellista arvioida nykyistä systemaattisemmin, jotta voidaan varmistaa, että sekä menoihin että tuloihin sisältyvät kertaluonteiset toimet tunnistetaan kattavasti.

Kertaluonteisia toimia tulisi arvioida nykyistä systemaattisemmin

Kertaluonteiset toimet

Kertaluonteiset toimet (one-offs) ovat toimenpiteitä, joilla on vain tilapäinen vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan tulojen tai menojen kautta. Kertaluonteiset toimet tulee huomioida osana rakenteellisen jäämän ja menosäännön mukaista laskentaa, joten niillä on oma merkityksensä finanssipolitiikan sääntöjen arvioinnissa. Rakenteellinen jäämä saadaan vähentämällä kertaluonteiset toimet suhdannekorjatusta jäämästä, ja menosäännön mukaisessa laskennassa kertaluonteiset toimet huomioidaan kokonaisvaltaisen arvion osana.

Kertaluonteisten toimien tunnistaminen ei ole yksiselitteistä, joten Euroopan komissio on esittänyt ohjaavia periaatteita toimien määrittelyn tueksi. Ensinnäkin kertaluonteiset toimet eivät voi johtaa pysyvään muutokseen budjettitasapainossa. Toiseksi, toimea ei voi määritellä kertaluonteiseksi lailla tai päätöksellä, vaan kertaluonteisuus pitää voida arvioida toimen taloudellisen luonteen perusteella. Kolmanneksi, tulojen ja menojen volatiileja osatekijöitä ei tule tulkita kertaluonteisiksi toimiksi. Esimerkiksi verotuloissa esiintyy suhdanteista riippumatonta vaihtelua, jota ei pääsääntöisesti tulkita kertaluonteisiksi eriksi. Julkisyhteisöjen jäämän suhdannekorjaus puolestaan huomioi suhdannetilaaan liittyvät muutokset tuloissa ja menoissa. Neljänneksi, alijäämää kasvattavia päätösperäisiä toimia ei lähtökohtaisesti voi lukea kertaluonteisiksi toimiksi. Tarkoitus on välttää tilanteita, joissa päätöksentekijällä olisi kannustin määritellä tasapainoa heikentävä rakenteellinen muutos tilapäiseksi. Lopuksi, kertaluonteinen toimi huomioidaan vain, jos yksittäisen toimen tai useamman samankaltaisen toimen yhteenlaskettu vaikutus julkisyhteisöjen jäämään on pyöristettynä vähintään 0,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kertaluonteisiksi toimiksi luettavia muutoksia tuloissa ja menoissa voi aiheuttaa esimerkiksi verolainsäädännön muutos, pysyvä tai poikkeuksellinen muutos toistuvan tulon tai menon ajoituksessa sekä poikkeukselliset tapahtumat, kuten esimerkiksi luonnonkatastrofit. Investointeja ei pääsääntöisesti voi lukea kertaluonteisiksi toimiksi, mutta negatiiviset investoinnit eli pääomahyödykkeiden (ja muiden reaaliavarojen) myynnit mahtuvat tietyn ehdoin määritelmään. Kertaluonteisia toimia on kuvattu laajemmin komission julkaisussa Report on Public Finances in EMU 2015.¹⁰

2.2 Korjaava osio

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa arvioidaan alijäämä- ja velkakriteereiden noudattamista. Alijäämäkriteerin mukaan julkisyhteisöjen nimellinen alijäämä saa olla korkeintaan 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen ja velkakriteerin perusteella julkisyhteisöjen bruttovelka saa olla korkeintaan 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisyhteisöjen alijäämä pieneni Tilastokeskuksen mukaan 1,7 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Valtiovarainministeriön syksyn ennusteen mukaan alijäämä supistuu kuluvana vuonna 1,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2018 alijäämän ennustetaan kasvavan hieman, 1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen, mutta alijäämä pysyy selvästi alle 3 prosentin rajan ennustejakson loppuun eli vuoteen 2021 saakka, kuten taulukossa 2 kuvataan. Julkista taloutta ovat vahvistaneet talouskasvun koheneminen sekä hallituksen sopeutus-toimet. Ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi noudattaa alijäämäkriteeriä sekä vuonna 2017 että vuonna 2018.

Julkisyhteisöjen bruttovelka ylitti 60 prosentin raja-arvon vuonna 2014, ja velka on ollut enimmillään 63,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2015. Tilastokeskuksen tarkistettujen ennakkotietojen mukaan julkisyhteisöjen velka pieneni viime vuonna 63,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriö ennustaa velkasuhteen supistuvan vuonna 2017 ja edelleen koko ennustejakson ajan vuoteen 2021 saakka. Vaikka euromääräinen velka jatkaa kasvamistaan, arvio bruttokansantuotteen ennakoitua suuremmasta kasvusta pienentää osaltaan velkasuhdetta. Velkasuhde kehittyi suotuisammin kuin Euroopan komissio tai valtiovarainministeriö keväällä arvioi.

Koska nimellinen velkasuhde on ylittänyt 60 prosentin rajan, komissio on arvioinut velkakriteerin noudattamista artiklan 126(3) mukaisissa raporteissaan, joista viimeisin on keväältä 2017.¹¹ Velkakriteerin täyttymistä arvioidaan nimellisen velkasuhteen lisäksi myös suhdannekorjatun velan, eteenpäin ja taaksepäin katsovien kriteereiden ja niin kutsuttujen merkityksellisten tekijöiden avulla. Komissio on tähän saakka päätenyt siihen johtopäätökseen, että Suomi noudattaa velkakriteeriä.

Alijäämä pysyy selvästi alle 3 prosentin rajan

Taaksepäin katsova kriteeri tarkastelee, onko velkasuhde supistunut riittävästi kolmen edellisen vuoden aikana. Eteenpäin katsova kriteeri tarkastelee, supistuuko velka riittävästi seuraavan kahden vuoden aikana. Suhdannekorjattu velkaa ottaa huomioon suhdannetilanteen vaikutuksen velkasuhteeseen. Tarkastusviraston arvion mukaan Suomi täyttää eteenpäin katsovan kriteerin vuonna 2017, taaksepäin katsovan kriteerin vuonna 2018 ja suhdannekorjatun velan kriteerin molempina vuosina. Siten voidaan sanoa Suomen noudattavan velkakriteeriä vuosina 2017–2018.

Velkakriteerin noudattaminen perustuu velkasuhteen taittumiseen ja supistumiseen. Nimellinen velkasuhde ylittää kuitenkin edelleen tulevina vuosina 60 prosentin rajan, ja jos suhde kääntyi- si kasvuun, velkakriteerin noudattaminen vaarantuisi. Suhdanteen parantuessa suhdannekorjattu velkasuhde kasvaa, ja ennusteen mukaan se ylittää nimellisen velkasuhteen vuonna 2018. Matala- suhdanteen aikana suhdannekorjattu velkasuhde on alittanut 60 prosentin rajan, mikä on ollut yksi velkakriteerin noudattamisen perusteluista.

Laskelmat eteenpäin ja taaksepäin katsovien kriteerien noudattamisesta sekä suhdannekorjatusta velasta ovat raportin liitteenä julkaistavassa työkirjassa.

Taulukko 2: Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka 2014–2021, % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: Tilastokeskus, VM

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Julkisyhteisöjen alijäämä	-3.2	-2.7	-1.7	-1.2	-1.4	-1.0	-0.9	-1.2
Julkisyhteisöjen velka	60.2	63.6	63.1	62.5	61.9	61.1	60.2	59.9

Velkakriteerin noudattaminen perustuu velkasuhteen taittumiseen

3 Finanssipolitiikan mitoitus

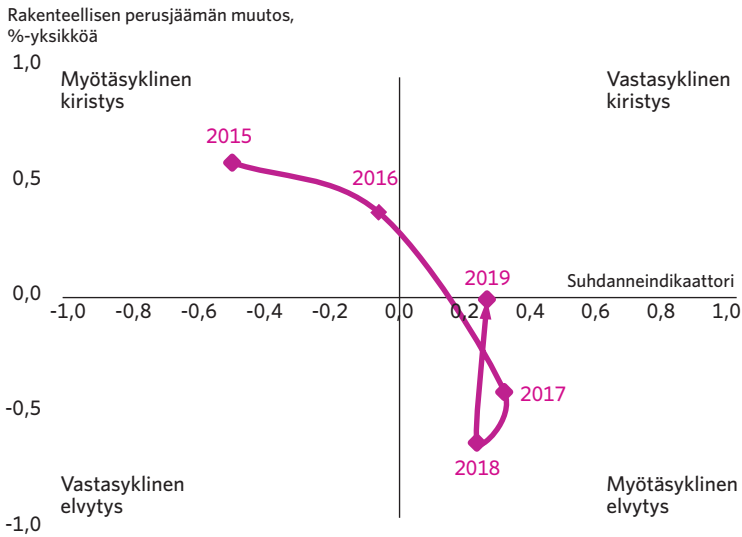
Julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema on kohentunut merkittävästi vuonna 2017. Nimellisen rahoitusjäämän supistuminen ei kuitenkaan suoraan kuvaa harjoitetun finanssipolitiikan kireyttä. Suidanteen vaikutuksesta puhdistettu rakenteellinen rahoitusasema heikkenee sekä kuluvana vuonna 2017 että vuonna 2018. Rakenteellisen jäämän muutoksella mitaten finanssipolitiikka on siten elvyttävää vuosina 2017 ja 2018, ja nimellisen alijäämän kohe-neminen on ollut pitkälti parantuneen suhdannetilanteen ansiota.

Tarkastusvirasto on tehnyt arvion finanssipolitiikan mitoitusesta vuosille 2015–2018. Arviot finanssipolitiikan mitoituksesta perustuvat kahdella vaihtoehdoisella tavalla tehtyihin laskelmiin, jotka perustuvat valtionvarainministeriön syksyn 2017 ennustee-seen ja sisältävät siten vain jo päätetyt finanssipoliittiset toimet. Kummassakin tapauksessa käytettyä mittaria peilataan suhteessa suhdannetilaa. Menetelmät on kuvattu tarkemmin sivuilla 48–49. Suidanneindikaattori on laskettu EU:n yhteisen menetelmän poh-jalta, niin että indikaattori ottaa huomioon sekä tuotantokuilun ta-son että sen muutoksen. Näin ollen käytetty suhdanneindikaattori ei ole niin herkkä muutoksille ennustekierrosten välillä kuin pelk-kään tuotantokuilun tasoon perustuva mittari.

Tarkastusviraston arvion mukaan vuosina 2015 ja 2016 harjoi-tettu finanssipolitiikka on ollut kiristävä. Finanssipolitiikka muut-tuu elvyttäväksi vuosina 2017 ja 2018, samaan aikaan kun suhdanne-tila kääntyy positiiviseksi. Finanssipolitiikan avulla tulisi voida tasoittaa talouden suhdannevaihteluita. Elvyttävä finanssipolitiikka piristyvän talouskasvun aikana voi vaikuttaa myötäsyklisesti eli suh-dannetta vahvistavana. Voimakkaan talouskasvun aikana finanssi-politiikkaa pitäisi kiristää talouden ylikuumentumisen välttämiseksi.

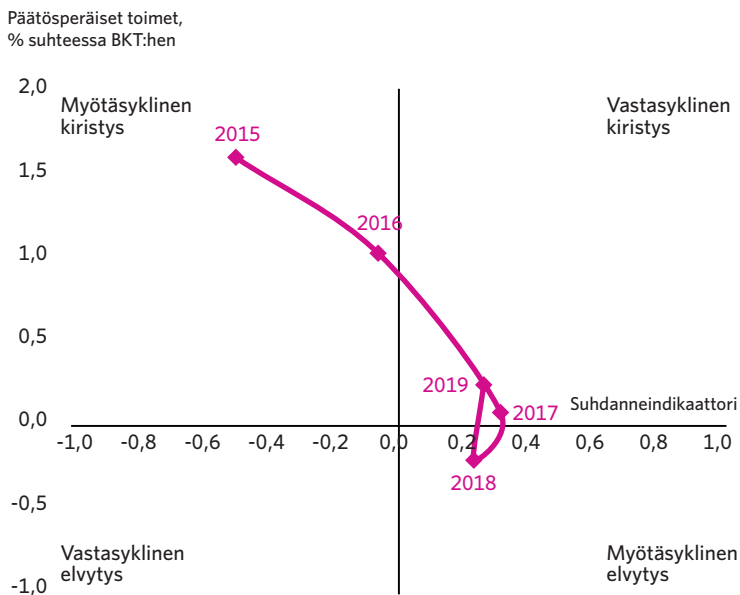
Kuviossa 13 esitetään arvio finanssipolitiikan mitoituksesta rakenteellisen perusjäämän muutoksen avulla. Rakenteellinen perusjäämä kuvaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa, josta on pois-tettu korkomenojen, kertaluonteisten erien ja suhdanteen vaiku-tus. Vuosina 2015 ja 2016 harjoitettu finanssipolitiikka on ollut näin tarkastellen hieman kiristävä. Finanssipolitiikka muuttuu elvyttä-väksi vuosina 2017 ja 2018. Koska talouskasvun myötä suhdanne-indikaattori kääntyy positiivisen puolelle vuonna 2017, on finanssi-politiikka myötäsyklisiä eli suhdanteita vahvistavaa.

Vuosina 2015 ja 2016 harjoitettu finanssipolitiikka on ollut kiristävä; vuosina 2017 ja 2018 finanssipolitiikka muuttuu elvyttäväksi



Kuvio 13: Finanssipolitiikan mitoitus rakenteellisen perusjäämän muutoksella mitaten. Lähde: VM ja VTV:n laskelmat

Kuviossa 14 finanssipolitiikan mitoituksesta esitetään päätösperäisiin toimiin perustuva arvio, joka tukee arviota finanssipolitiikan muuttumisesta elvyttäväksi. Vuoden 2017 osalta päätösperäisten toimien yhteenlaskettu vaikutus on melko neutraali. Vuonna 2018 finanssipolitiikka muuttuu kuitenkin selvästi elvyttäväksi. Vuoden 2018 osalta on kuitenkin huomioitava, että laskelmissa ovat mukana vain ne toimet, jotka ovat tiedossa riittävässä tarkkuudessa jo syksyllä 2017. Näin ollen arvio finanssipolitiikan mitoituksesta tulee päivittymään.



Kuvio 14: Finanssipolitiikan mitoitus päätösperäisten toimien perusteella mitaten. Lähde: VM ja VTV:n laskelmat

Myös valtiovarainministeriö on arvioinut finanssipolitiikan mitoitusta (Taloudellinen katsaus, syksy 2017, s. 64). Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että myös valtiovarainministeriö esittää arvionsa finanssipolitiikan vaikuttavuudesta osana julkisen talouden tavoitteiden saavuttamisen arviointia. Tarkastusviraston arviot mitoituksesta ovat pitkälti yhtenevät valtiovarainministeriön arvioiden kanssa, mutta vuoden 2017 osalta etenkin päätösperäisiin toimiin perustuvat arviot finanssipolitiikan vaikuttavuudesta ovat melko herkkiä oletuksille niin sanottujen päätösperäisten menotoimien suuruudesta. Työttömyysmenojen osalta arvioissa on käytetty eri oletuksia, millä on pieni vaikutus arvioon vuoden 2017 mitoituksesta.

On lisäksi huomattava, että finanssipolitiikan mitoituksen arviointi on haasteellista ajantasaisesti. Kaikkiin vaihtoehtoihin tapoihin sisältyy merkittävää menetelmällistä epävarmuutta, minkä lisäksi arvio suhdannetilasta päivittyy ennusteiden mukana. Esimerkiksi vuonna 2017 verotulojen kasvu oli nopeampaa kuin ennakoitiin, minkä lisäksi talouskasvu lähti nopeampaan vauhtiin vuosina 2016 ja 2017 kuin ennakoitiin. Näin ollen arviot finanssipolitiikan mitoituksesta ovat muuttuneet verrattuna tarkastusviraston syksyllä 2016 esittämiin arvioihin.

Finanssipolitiikan mitoituksen arviointi

Finanssipolitiikan mitoituksen arviointi rakenteellisen perusjäämän 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 perusjäämän muutos kuvaa päätösperäisen finanssipolitiikan vaikutusta julkisen talouden rahoitustasapainoon paremmin kuin nimellisen jäämän muutokseen perustuva tarkastelu. Jos rakenteellinen perusjäämä on kohentunut, katsotaan finanssipolitiikan olleen kiristävää. Jos rakenteellinen jäämä on heikentynyt, on finanssipolitiikka ollut elvyttävää.

Finanssipolitiikan mitoituksen arviointi päätösperäisten toimien perusteella, DFE

Vaihtoehtoinen tapa tarkastella finanssipolitiikan päätösperäisyyttä (Discretionary Fiscal Effort, DFE) on jakaa päätösperäinen politiikka tulo- ja menopuolen toimiin.¹²

Julkisten tulojen osalta tarkastellaan päätösperäisiä toimia, jotka lisäävät tai vähentävät verotuloja suhteessa bruttokansantuotteen. Jos päätösperäiset toimet ovat lisänneet tuloja, on politiikka ollut kiristävää. Jos tulot ovat vähentyneet, on politiikka ollut elvyttävää.

Julkisten menojen osalta päätösperäisiä toimia ei voida määritellä yhtä suoraviivaisesti. Menopuolella 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 kiristävää.

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 kiristävää.

Suhdannetilanneindikaattori

Jotta talouspolitiikan elvyttävyyttä tai kiristävyyttä voitaisiin arvioida, tarvitaan arvio suhdannetilasta. Carnot ja Castro (2014)¹³ määrittävät suhdanneindikaattorin tuotantokuilun normalisoidun tason ja sen muutoksen keskiarvona. Näin suhdanneindikaattori ei ole yhtä herkkä ennusteen revisioille kuin pelkkään tuotantokuilun tasoon perustuva mittari.

- 1 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 1.9.2017.
- 2 Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, liite 5 hallituksen menokehyssääntö. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. 29.5.2015.
- 3 Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2017.
- 4 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition. Institutional Paper 52. European Commission.
- 5 NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2017, Suomen vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (2017/C 261/25).
- 6 Joustavuustiedonanto ja sen mukainen matriisi on kuvattu Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition -raportissa, liite 16.
- 7 Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2017.
- 8 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015-2018 puoliväli-raportti. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2016 vp.
- 9 Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland - impact on budget balances (2017), Huovari Janne, Jauhiainen, Signe ja Kekäläinen, Antti. PTT työpapereita 191.
- 10 Report on Public Finances in EMU 2015. Institutional Paper 14. European Commission.
- 11 Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. 22.5.2017.
- 12 Menetelmä on kuvattu tarkemmin Report on Public Finance in Emu 2013 raportissa.
- 13 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.

Suomi
Finland
100

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI | [@VTV_fi](https://twitter.com/vtv_fi)

ISSN 1796-9646 (PDF)