



# Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017





## Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-380-7 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-380-7  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-380-7](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-499-380-7)

LÖNNBERG PRINT & PROMO  
HELSINKI 2017

# Finanssipolitiikan valvonnan raportti

## kevät 2017

Dnro 197/56/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa EU:n vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja niin sanotussa finanssipoliittisessa laissa (869/2012). Valvonta käsittää finanssipolitiikkaa ohjaavien finanssipolitiikan sääntöjen asettamisen ja toteutumisen arvioinnin. Siihen kuuluu julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen valvonta, finanssipolitiikan pohjalla käytettävien makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden luotettavuuden arviointi sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastusvirasto valvoo myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) noudattamista sekä siihen liittyvää korjausmekanismia. Valvonnallaan tarkastusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä.

Tässä raportissa esitetään finanssipolitiikan valvonnan kevään 2017 havainnot.

Helsingissä 15. kesäkuuta 2017

Marko Männikkö  
ylijohtaja

Matti Okko  
finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö



Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut lakisääteisen finanssipolitiikan valvontatehtävänsä nojalla julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, valtiontalouden kehysten sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista vuonna 2016 sekä kevään 2017 julkisen talouden suunnitelman perustana olevien valtiovarainministeriön ennusteiden realistisuutta. Tarkastusvirasto on päätenyt arvion perusteella seuraaviin havaintoihin ja johtopäätöksiin:

1. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 esitetyt toimet eivät riitä hallituksen asettaman julkisen talouden rakenteellisen rahoitusasematavoitteen (MTO) saavuttamiseen.
2. Hallituksen esittämä monivuotinen tavoiteura kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteellista rahoitusasematavoitetta tukee tavoitteellisen finanssipolitiikan toteuttamista.
3. Hallituksen tavoiteura ei tähtää valtiontaloudelle ja sosiaaliturvarahastoille asetettujen sitovien rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa päätetyn mukaisesti.
4. Valtiontalouden kehyksiä on noudatettu vuonna 2016.
5. Suomi on vuonna 2016 noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän ja korjaavaan osion sääntöjä.
6. Julkisen talouden suunnitelman perustana oleva valtiovarainministeriön ennuste on varovainen, mutta realistinen.





Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut julkisen talouden ohjausta ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista. Hallituksen kevään 2017 puoliväliriihessä päättämät toimet julkisen talouden tasapainottamiseksi nojautuvat entistä vahvemmin työllisyystilanteen parantumiseen. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteellisen jäämän tavoitteen (MTO) saavuttaminen vuoteen 2019 mennessä perustuu hallituksen asettaman 72 prosentin työllisyysastetavoitteen toteutumiseen ja sitä kautta syntyvään talouskasvuun. Tarkastusvirasto pitää työllisyystavoitetta tärkeänä ja hallituksen jo päättämiä ja osittain toteuttamia työllisyysasteen nostoon tähtääviä toimia hyvinä julkisen talouden vakauttamisen näkökulmasta.

Kevään 2017 puoliväliriihessä päätettyjen toimien perusteella hallituksen asettamia tavoitteita ei olla kuitenkaan saavuttamassa vuoteen 2019 mennessä. Kevään 2017 ennusteiden valossa hallitus on jäämässä julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman tavoitteesta. Julkisyhteisöjen alasektoreista varsinkin valtiontalouden rahoitusasema jää tavoitteestaan ilman lisätoimia, sillä edes 72 prosentin työllisyystavoitteen saavuttaminen ei johda valtiontalouden tavoitteen saavuttamiseen vaalikauden aikana. Hallituksen tulee sitoutua tarvittaviin lisätoimiin sen varmistamiseksi, että rakenteellisen rahoitusaseman tavoite saavutetaan, vaikka työllisyys kohenisi ennusteita paremmin.

Valtionvarainministeriön ennusteet bruttokansantuotteen kasvulle ja julkisen talouden rahoitusaseman kehitykselle vuosina 2017–2019 ovat varovaisia, vaikka ennusteet ovat tarkentuneet viime syksystä perustellusti positiiviseen päin. Ennusteiden tarkentumisriski on edelleen yläsuuntainen, varsinkin vuodelle 2017.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan valtiontalouden kehyksiä on noudatettu vuonna 2016, ja kehyksen ulkopuoliset menot pysyivät vakaalla tasolla. Kehyksen liikkumavara käytettiin lähes kokonaan talousarviovalmistelussa, mikä kertoo vuoden 2016 menopaineista.

Suomi on vuonna 2016 noudattanut EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion sääntöjä. Kevään 2017 ennusteiden perusteella Suomi noudattaa ennalta ehkäisevän osion kriteereitä myös kuluvana vuonna 2017, vaikka ennusteiden mukaan rakenteellinen jäämä heikkenee merkittävästi. Säännösten noudattaminen perustuu Euroopan komission myöntämään joustoon. Komissio on arvioinut, että Suomi on noudattanut vuonna 2016 myös korjaavan osion kriteereitä, vaikka julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen on ylittänyt 60 prosentin kynnyksen.

Joustavuuden lisäämisen myötä vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten on tullut yhä enemmän tulkinnanvaraisuutta, mikä heikentää sen läpinäkyvyyttä. Vaikka säännösten luotua joustavuutta voidaan pitää yleisesti perusteltuna, sen lisääntyminen voi heikentää lähtökohtia ennakoitavalle ja johdonmukaiselle finanssipolitiikalle. Suomessa jouston lisääminen ennalta ehkäisevän osion kriteereihin vaikeuttaa velkasuhteen taittamista.



# Sisällys

<b>Finanssipolitiikan valvonnan arvio</b>	<b>4</b>
<b>Yhteenveto havainnoista</b>	<b>6</b>
<b>1 Julkisen talouden suunnitelma ja hallituksen asettamat finanssipolitiikan tavoitteet</b>	<b>11</b>
<b>2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen</b>	<b>17</b>
2.1 Vuoden 2016 kehyslaskennan havainnot	17
2.2 Kehysten ulkopuoliset menot	21
2.3 Verotuet	22
<b>3 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen</b>	<b>25</b>
3.1 Ennalta ehkäisevän osion arviointi	25
3.2 Korjaava osio	32
3.3 Säännöstön joustavuus	35
<b>4 Julkisen talouden suunnitelman pohjalla olevat talousennusteet</b>	<b>39</b>
<b>Viitteet</b>	<b>44</b>



# 1 Julkisen talouden suunnitelma ja hallituksen asettamat finanssipolitiikan tavoitteet

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut hallituksen finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 esitetyn ja siihen sisältyvän valtionvarainministeriön riippumattoman ennusteen perusteella. Julkisen talouden suunnitelma toimii Suomen vakausohjelmalla sekä vastaa EU:n vaatimuksiin keskipitkän aikavälin budjettisuunnittelusta (asetus EU No 473/2013, neuvoston direktiivi 2011/85/EU). Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) on annettu kansallisen finanssipoliittisen lain (869/2012) nojalla. Tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävänä on valvoa finanssipoliittisen lain sekä sen nojalla annettujen säädösten noudattamista.

Valtioneuvoston vahvistaman julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen saavuttaminen tällä vaalikaudella nojaa valtiovarainministeriön ennustetta vahvempaan talous- ja työllisyyskehitykseen. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden epätasapainon korjaantumiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia, ja riskinä on talouskehityksestä riippumatta velkaantumisen jatkuminen. Puoliväliriihessä ei päätetty uusista julkista taloutta tasapainottavista toimita, vaikka erityisesti valtiontalous on jäämässä merkittävästi rahoitusasematavoitteestaan. Myöskään julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 hallituksen esittämä monivuotinen tavoiteura ei johda valtiontaloudelle asetetun tavoitteen saavuttamiseen vuoteen 2019 mennessä.

## Julkisen talouden rahoitusasematavoite nojaa voimistuvaan talouskasvuun

Hallituksen talouspolitiikan keskeinen tavoite on julkisen talouden velkaantumisen taittaminen ja kestävyysvajeen kattaminen säästöin, tehtäviä karsimalla, työllisyyttä ja kasvua tukevin toimin sekä rakenteellisin uudistuksin. Hallitusohjelman linjausten ohella hallituksen finanssipolitiikkaa ohjaavat säädös- ja sopimus pohjaiset sitovat tavoitteet. Niistä merkittävin on finanssipoliittisen lain nojalla asetettava keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite (Medium Term Objective, MTO). Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään –0,5 prosentin suuruinen rakenteellinen jäämä. Rakenteellinen jäämä kuvaa suhdannetekijöistä ja kertaluonteisista toimita puhdistettua julkisyhteisöjen nettoluotonantoa eli tulojen ja menojen erotusta.

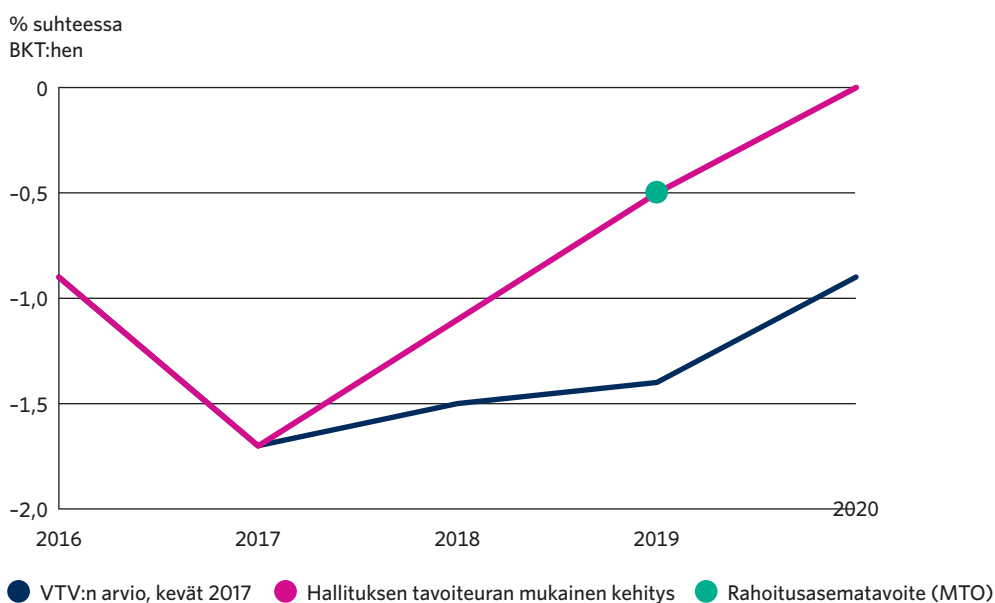
Julkinen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 hallitus on ensimmäistä kertaa esittänyt päätettyihin tavoitteisiin perustuvan monivuotisen tavoiteuran. Tavoiteura on asetettu niin, että Suomi saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteen eli vähintään –0,5 prosentin suuruisen rakenteellisen jäämän vuoteen 2019 mennessä. Tämän tavoitteen kanssa linjassa on asetettu alasektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet. Julkisen talouden suunnitelman liitteenä olevassa vakausohjelmassa esitetään myös tavoiteuran mukaiset ennusteet julkisyhteisöjen tuloille, menoille ja velkasuhteelle.

Hallitus esittää monivuotisen tavoiteuran julkisen talouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi

Tavoiteuran mukaiset luvut perustuvat oletukseen, että hallituksen asettama 72 prosentin työllisyysastetavoite saavutetaan vuonna 2019. Työllisyysasteen nousu nojaa hallituksen päättämiin työllisyyttä vahvistaviin toimiin. Valtiovarainministeriön esittämät tavoiteuralaskelmat perustuvat työllisyysasteen nousuun työvoiman tarjonnan kasvun kautta. Oletuksena on, että hallituksen työllisyyttä vahvistavat toimenpiteet kohdistuvat ennen kaikkea rakenteelliseen työttömyyteen. Siten työvoimapanos kasvaa, mutta tuottavuus pysyy suunnilleen ennallaan. Työllisyyden kasvusta seuraavan julkisen talouden rahoitusaseman kohenemisen valtiovarainministeriö olettaa tapahtuvan pääosin menojen alentumisen ja vähemmässä määrin tulojen kasvun vaikutuksesta.

Talouspolitiikan pohjana käytettävän valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaan tavoiteltu työllisyyskehitys ei ole kuitenkaan toteutumassa vaan työllisyysaste jää 70 prosenttiin vuonna 2019. Ennusteen mukainen talouskasvu jää samalla selvästi tavoiteuran edellyttämstä kasvusta vuosina 2018–2019. Siten myös hallituksen asettamista tavoitteista ollaan jäämässä. Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän arvioidaan tarkastusviraston laskelmien perusteella jäävän ilman lisätoimia merkittävästi tavoitteestaan, noin -1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Kuviossa 1 on kuvattu hallituksen tavoiteuran mukainen ja valtiovarainministeriön ennusteeseen perustuva tarkastusviraston arvio rakenteellisen jäämän kehityksestä.

Tavoiteura perustuu ennustettua vahvempaan työllisyyskehitykseen



Lähde: valtiovarainministeriö julkisen talouden suunnitelma 2018–2021, tarkastusviraston laskelmat

Kuvio 1: Hallituksen tavoiteuran ja ennusteen mukainen julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän kehitys

Monivuotinen tavoiteura edistää tavoitteellista finanssipolitiikkaa ja sen läpinäkyvyyttä. Tavoiteuran taustalla olevia laskelmia ja oletuksia julkisen talouden tasapainottamisen osalta voidaan finanssipolitiikan valvonnan arvio perusteella pitää realistisina.

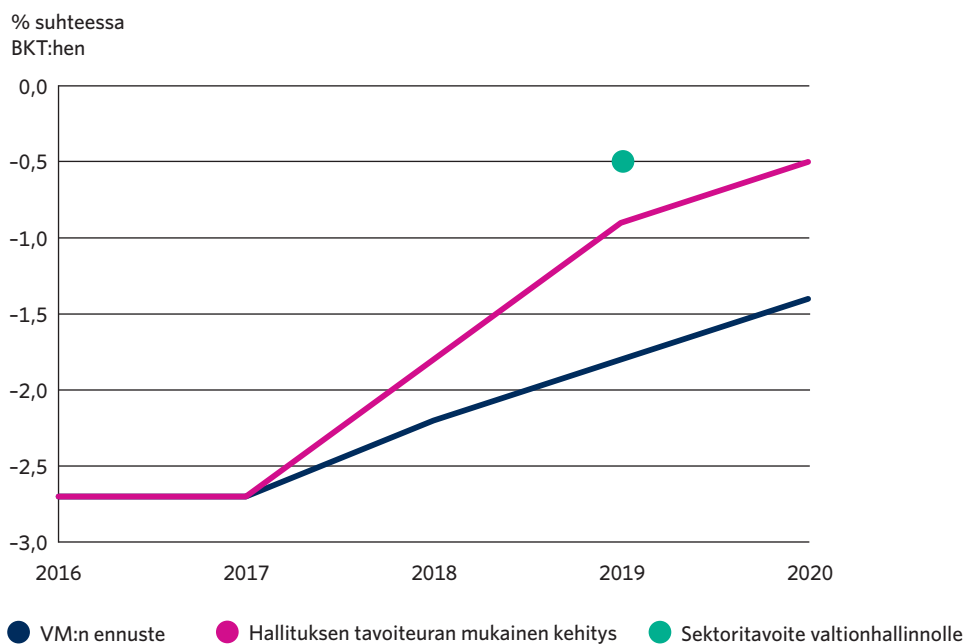
## Valtionhallinto ja sosiaaliturvarahastot jäävät tavoitteistaan

Hallitus pitää voimassa vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa julkisyhteisöjen alasektoreille sitovasti asettamansa nimelliset rahoitusasematavoitteet. Tavoitteiden perusteella julkisyhteisöjen tulisi kokonaisuutena olla tasapainossa vuonna 2019. Tavoitteiden mukaisesti valtionhallinto ja paikallishallinto olisivat alijäämäisiä korkeintaan 0,5 prosenttia, ja sosiaaliturvarahastot olisivat vähintään 1 prosenttia ylijäämäisiä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Päätetyt toimet huomioivan ennusteen mukaan valtionhallinnon rahoitusasema kohenee merkittävästi tätä tavoitetta hitaammin. Valtiontalouden arvioidaan olevan 4,1 miljardia euroa alijäämäinen vuonna 2019, mikä vastaa 1,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Myös sosiaaliturvarahastot ovat jäämässä tavoitteestaan, koska eläkemenot kasvavat maksutuloja nopeammin. Paikallishallinto on jo saavuttanut sille asetetun tavoitteen, ja ennusteen mukaan sen rahoitusasema pysyy vakaana. Julkisyhteisöjen alijäämän bruttokansantuotesuhteen arvioidaan olevan 1,7 prosenttia vuonna 2019, joten tasapainon saavuttaminen edellyttäisi merkittävää rahoitusaseman kohentumista.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että myöskään hallituksen esittämä tavoiteura ei johda julkisen talouden tasapainoon, vaan sen mukaan julkisyhteisöt jäävät 0,8 prosenttia alijäämäisiksi vuonna 2019 johtuen valtionhallinnon ja sosiaaliturvarahastojen tavoitetta heikommasta kehityksestä. Vakausohjelman sektorikohtaisten tavoiteurien mukaisesti valtiontalous saavuttaisi sille asetetun tavoitteen eli -0,5 prosentin suuruisen jäämän vasta vuonna 2020 (kuvio 2). Siten valtiontalous jää hallituksen asettamasta tavoitteesta vuodelle 2019, vaikka työllisyys kohentuisi tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteenasettelu valtiontaloudelle jää näin ollen epäselväksi. Myöskään sosiaaliturvarahastojen tavoiteura ei johda sektorille asetettuun tavoitteeseen vuonna 2019.

Hallituksen tavoiteura ei tähtää julkisen talouden tasapainoon vaalikaudella



Lähde: Tilastokeskus, valtiovarainministeriö, julkisen talouden suunnitelma 2018–2021

Kuvio 2: Valtionhallinnon nettoluotonannon ennustettu sekä hallituksen tavoiteuran mukainen kehitys

Julkisen talouden rahoitusaseman kehitys on osaltaan riippuvainen tulevasta talouskehityksestä. Julkisen talouden tasapainottuminen vuonna 2019 edellyttäisi selvästi ennustettua nopeampaa, yli 2 prosentin vuotuista bruttokansantuotteen kasvuvauhtia lähivuosille. Tämä ilmenee valtiovarainministeriön ennusteen yhteydessä esitetystä nopean kasvun ennusteskenaariosta. Valtiovarainministeriön ennusteiden realistisuutta tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.

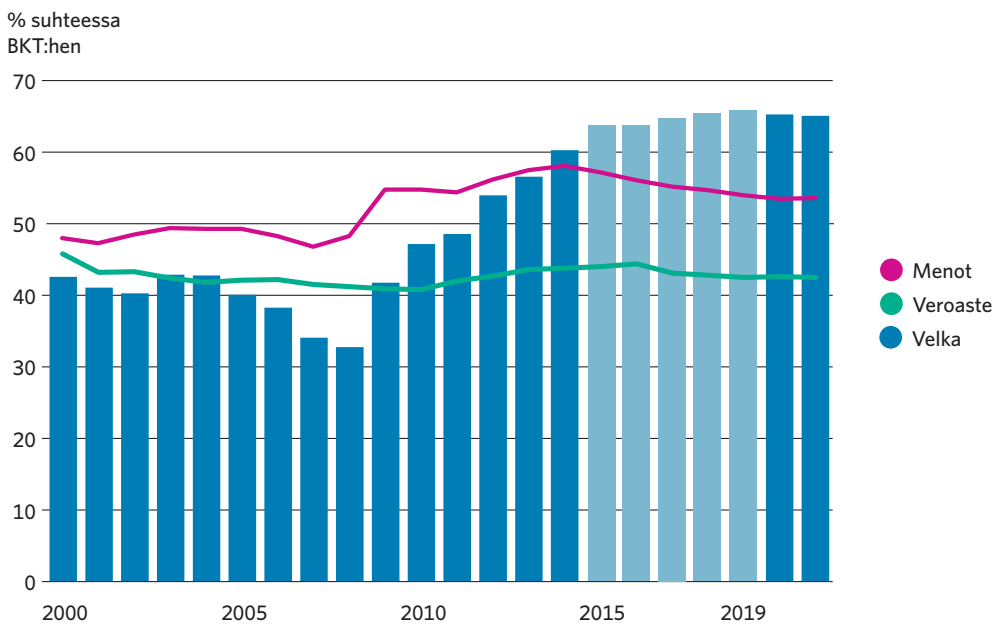
## Veroaste alenee vaalikaudella

Työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä tukemalla tavoiteltu julkisen talouden rahoitusaseman kohentaminen nojaa pitkälti vuonna 2016 tehdyn kilpailukykysovimuksen puitteissa sovittuihin toimiin sekä hallituksen puoliväliriihessä päätettyihin yksittäisiin työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtääviin toimenpiteisiin. Näiden toimien vaikutusta kansantalouteen ja julkisyhteisöjen rahoitusasemaan on hankala arvioida tarkasti, ja tavoitteen täyttyminen on riippuvainen myös vientimarkkinoiden yleisestä kehityksestä. Valtiovarainministeriö arvioi kilpailukykysovimuksen nettovaikutuksen olevan vuonna 2017 talousarvioletalouden osalta 229 miljoonaa euroa kehystasoa nostava. Puoliväliriihessä päätettiin lisäksi joidenkin menojen uudelleenkohdentamisesta, mutta kokonaisuutena lisäsopeutustoimia ei tehty.

Verotusta ja verojärjestelmää koskevat lisätoimet hallitus jätti myöhemmin arvioitavaksi. Tarkastusvirasto on aiemmin kiinnittänyt huomiota mm. kasvaneiden verotukien karsimisen ja verojärjestelmän yksinkertaistamisen tarpeeseen. Hallitus on ylittämässä vaalikaudella veroasteen vakauttamista koskevan tavoitteensa, kun veroasteen ennustetaan vuonna 2019 päätyvän noin 1,5 prosenttiyksikköä vuotta 2014 alemmaksi. Tämä mahdollistaisi verotukseen kohdistuvien toimien hyödyntämisen osana tarvittavia sopeutustoimia hallitusohjelman tavoitetta vaarantamatta. Julkisen talouden sopeutus onkin tapahtunut lähinnä menoja pienentämällä (kuvio 3).

Hallitus ei päättänyt puoliväliriihessä lisäsopeutustoimista

Julkisen talouden sopeutus on tapahtunut pääosin menoja karsimalla



Lähde: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö

Kuvio 3: Julkisen velan, julkisten kokonaismenojen ja veroasteen toteutunut (2000–2016) ja ennustettu kehitys (2017–2021)



Tilastokeskuksen julkaisema toteumatieto vuoden 2016 julkisyhteisöjen alijäämästä, 1,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, osoitautui selvästi ennustettua paremmaksi, minkä taustalla oli muun muassa verotulojen odotettua vahvempi kertymä. Vuonna 2017 alijäämän ennustetaan kuitenkin taas väliaikaisesti kasvavan lähinnä kilpailukykysovimukseen kuuluvien vero- ja työnantajamaksukevennyksien myötä. Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen pysyi viime vuonna lähes ennallaan 63,6 prosentissa, mutta senkin arvioidaan kasvavan vuonna 2017 noin yhdellä prosenttiyksiköllä.

### Kestävyysvajeen kattamiseen liittyy epävarmuutta

Jo päätettyihin toimiin perustuvan arvion mukaan julkisen talouden velka-suhde kääntyy laskuun vuonna 2020. Tulojen ja menojen luonteeltaan rakenteellisen epätasapainon vuoksi ilman lisätoimia uhkana on velkaantumisen kääntymisen nousuun pidemmällä aikavälillä. Täten myöskään taloussuhdanteen käänne parempaan ei takaa kestävä pohjaa julkiselle taloudelle.

Valtiovarainministeriö arvioi julkisen talouden kestävyysvajeen olevan vajaat 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoden 2021 tasolla. Sen pienentämisessä sote- ja maakuntauudistuksen onnistumisella on huomattava merkitys. Uudistuksella tavoitellaan 3 miljardin euron kustannushyötyjä pitkällä aikavälillä, mutta sen vaikutusmekanismeihin liittyy suurta epävarmuutta, mihin on osaltaan vaikuttanut se, että uudistuksen valmistelua ohjasivat myös muut kuin julkisen talouden kestävyys-turvaamiseen tähtäävät tavoitteet. Esityksen mukainen valtiokeskeinen maakuntien rahoitusmalli ja talouden ohjausmalli luo osaltaan edellytykset kustannuskurin toteutumiselle, mutta samalla se vähentää kannustimia kustannustehokkaiden ja innovatiivisten ratkaisujen hakemiseen. Uudistuksen siirtymäkustannukset ovat merkittäviä, mikä aiheuttaa epävarmuutta julkisen talouden kehitykselle keskipitkällä aikavälillä. Kustannusten hillintä edellyttää systemaattista seurantaa ratkaisujen toimivuudesta ja valmiutta toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimia.

Tulevia mittaluokaltaan merkittäviä Puolustusvoimien hävittäjä-hankintoja ei ole huomioitu kestävyysvajelaskelmissa. Niiden ei myöskään oleteta kertaluoteisina korvausinvestointeina vaikuttavan vajeeseen merkittävästi. On kuitenkin huomioitava, että hankinnan käyttö- ja muut elinkaari-kustannukset muodostavat pysyvän kustannuserän, joka voi turvallisuus-ympäristön kasvaneiden vaatimusten myötä kasvaa pysyvästi nykytasoa korkeammaksi. Tämä taas voi tuoda lisäsopeutuspainetta muualle valtion budjettiin.

Maakuntatalous on käsitelty julkisen talouden suunnitelmassa osana valtionhallintoa vuodesta 2019 alkaen. Maakuntauudistuksen vaikutukset valtion- ja paikallishallinnon talouteen on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa siltä osin kuin ne on ollut mahdollista arvioida. Maakuntataloudelle ei ole kuitenkaan määritelty omaa rahoitusasematavoitetta, vaan se tulee Maakuntalakiesityksen mukaisesti tehtäväksi seuraavan vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Maakuntien käsittely erillisenä kokonaisuutena julkisen talouden suunnitelmassa on perusteltua ottaen huomioon niiden merkittävän tehtävän julkisten palvelujen järjestäjinä.

Sote- ja maakuntauudistuksen siirtymäkustannukset ovat merkittäviä

Maakuntatalous on julkisen talouden suunnitelmassa osa valtionhallintoa



## 2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen

Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan havaintojen mukaan valtiontalouden kehystä on noudatettu vuoden 2016 kehysvalmistelussa. Lopullinen vuoden 2016 talousarvio on noin miljoona euroa alle vuoden 2016 menokehyksen. Kehyktäson tehdyt tarkistukset on tehty kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti. Yleisradion määrärahan siirtäminen vuoden 2018 kehyksessä uudelleen kehysten ulkopuolelle on riski vaalikauden kehysten noudattamisen näkökulmasta.

Hallitusohjelman menosääntö ja valtiontalouden kehukset ovat tärkeä osa Suomen kansallista finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Valtiontalouden kehyspäätös sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan.

Suomessa valtiontalouden kehukset ovat reaaliset, joten niihin tehdään hinta- ja rakennetarkistuksia vaalikauden aikana. Tämä tekee kehysjärjestelmästä läpinäkyvämmän, ja ulkopuolisen on vaikea seurata hallituksen menosäännön toteutumista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo kehysten noudattamista vuosittain. Tässä yhteydessä tarkastusvirasto seuraa myös kehysten ulkopuolisten talousarviomenojen sekä verotukien kehitystä. Näin varmistetaan se, etteivät kehysten ulkopuoliset menot tai verotuet kasva epätarkoituksenmukaisella tavalla kehysrajoitteen vuoksi.

Valtiontalouden kehystä on noudatettu vuoden 2016 kehysvalmistelussa

### 2.1 Vuoden 2016 kehyslaskennan havainnot

Finanssipolitiikan valvonnassa lähtökohtana on arvioida hallituksen vuoden 2016 vuosikertomuksessa kehysten noudattamisesta annettujen tietojen oikeellisuutta ja läpinäkyvyyttä. Koska kehysvalmistelua tehdään samanaikaisesti vaalikauden neljälle vuodelle, havainnot koskevat osittain myös muita vaalikauteen sisältyviä vuosia. Vuoden 2016 kehyskseen tehtyjä tarkistuksia tarkastellaan kokonaisuutena vuosien 2016–2019 kehyspäätöksestä alkaen talousarviovuoden 2016 tilinpäätökseen asti.

Valtiontalouden kehyskseen vuonna 2016 kuuluvien menojen taso jäi lopullisessa talousarviossa noin miljoona euroa alle vuoden 2016 menokehyksen. Siten hallituksen vuoden 2016 vuosikertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta noin miljoonalla eurolla voidaan pitää oikeana. Hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on mahdollista siirtää miljoona euroa vuodelle 2017 kehysäännön sitä estämättä. Hallituksen vuosikertomuksessa on aikaisempien vuosien tavoin esitetty taulukkomuodossa vuoden 2016 varsinaisen talousarvion ja kaikkien lisätalousarvioiden osalta kehyskseen kuuluvat menot, hinta- ja rakennekorjattu kehystaso ja jäljelle jäänyt varaus, mikä on läpinäkyvä esitystapa.

Tarkastusvirasto on verrannut vuoden 2016 menokehystä myös vuoden 2016 tilinpäätöksen toteumaan. Kehysääntö ei rajoita tilinpäätöksen mukaisia menoja. Tilinpäätösvertailulla tarkastusvirasto on pyrkinyt varmentamaan kehysten sisältämän menosäännön perimmäisen tarkoituksen eli veronmaksajan kannettavaksi tulevien valtion menojen kasvun hillitsemisen. Valtion vuoden 2016 talousarvion toteumalaskelmassa määrärahojen to-

Hallituksen vuoden 2016 vuosikertomuksen arviota kehysten alittumisesta noin miljoonalla eurolla voidaan pitää oikeana

Vuoden 2016 valtion tilinpäätöksen määrärahatoteumat pysyivät kehysten puitteissa

teuma jäi 622,3 miljoonaa euroa alle talousarvion. Tarkastusviraston kehyslaskennan mukaan kehysmenojen osuus oli edellä mainitusta summasta 387,9 miljoonaa ja kehyksen ulkopuolisten menojen osuus 234,4 miljoonaa euroa, minkä perusteella menokehystä on noudatettu myös tilinpäätöksen määrärahatoteumien näkökulmasta.

Vaikka kehysjärjestelmä ei kehyskäsi- kirjän mukaan tarkastele valtion menojen toteumatietoja, tarkastusviraston kehyslaskennan havaintojen mukaan määrärahojen toteumien ja lopullisen talousarvion välillä oli havaittavissa vuonna 2016 yhteys. Määrärahat, jotka vuoden 2016 toisen lisätalousarvioesityksen jälkeen olivat toteuman perusteella joko ylittymässä tai alittumassa verrattuna toisen lisätalousarvion jälkeiseen talousarvioon, oli vuoden 2016 viimeisessä, kolmannessa lisätalousarviossa suurelta osin korjattu vastaamaan määrärahojen lopullisia toteutumalukkuja.

### Vuoden 2016 ennalta arvaamattomat menopaineet haasteena kehysten noudattamiselle

Vuoden 2016 kehykseen sisältyi talousarvio- ja lisätalousarviovalmistelun kuluessa budjetoitavia uusia kehysmenoja varten 300 miljoonan euron lisätalousarviovaraus, 206 miljoonan euron jakamaton varaus sekä vuodelta 2015 siirretty 200 miljoonan euron jakamaton varaus. Varauksista jäi jäljelle vuoden 2016 kolmannen eli viimeisen lisätalousarvion jälkeen miljoona euroa, mikä kertoo vuoden 2016 kehysmenoihin sisältyneistä menopaineista.

Suurimmat määrärahalisäykset budjetoitiin vuoden 2016 talousarviovalmistelun aikana sisäministeriön hallinnonalan maahanmuuttoon liittyviin kehysmenoihin, jotka kasvoivat vuosien 2016–2019 julkisen talouden suunnitelmasta vuoden 2016 lopulliseen, lisätalousarviot sisältävään talousarvioon mennessä yhteensä 547 miljoonalla eurolla. Lisäkehysmenojen budjetointi toteutettiin kehysmenettelyssä sekä kehystasoa nostavalla rakennetarkistuksella, joka perustui vuodelta 2015 siirrettyyn varaukseen, vuoden 2016 kehyksen varauksia käyttämällä sekä kehysmenojen uudelleenallokoineilla.

Toiseksi eniten vuodelle 2016 budjetoidut kehysmenot kasvoivat eläkkeensaajan ja yleisen asumistuen yhdistämistä koskeneen hallituksen hankkeen peruuntumisen vuoksi, minkä vuoksi vuodelle 2016 tehtiin 206 miljoonan euron suuruinen kehystasoa nostava rakennetarkistus ja samalla budjetoitiin kehysmenoihin 224 miljoonan euron lisäys. Vuosien 2017–2019 osalta rakennetarkistukset ja vastaavat kehysmenojen lisäykset olivat yli 0,5 miljardia euroa kullekin vuodelle. Kehystasoa nostavan rakennetarkistuksen perusteluna oli se, että vastaavat summat oli vähennetty pysyvinä menosäästöinä pääministeri Juha Sipilän hallituksen valmistellessa vaalikauden kehystä. Todellisesta menojen vähentämisestä ei kuitenkaan ollut kysymys, koska vastaavan suuruinen euromäärä budjetoitiin kehyksen ulkopuolisen määrärahan eli yleisen asumistuen lisäykseksi. Hallituksen linjaamiin pysyviin menosäästöihin sisältyi myös 317 miljoonan euron vähennys kehyksen luettaviin kehitysyhteistyömenoihin, josta kuitenkin osa eli 140 miljoonaa euroa budjetoitiin kehyksen ulkopuolelle finanssisijoitusmenoiksi.

Vuosien 2017–2019 kehysmenojen lisäystä eläkkeensaajan asumistukimenojen osalta kompensoi osittain opiskelijoiden ja yleisen asumistuen yhdistämiseen perustuva rakennetarkistus. Kehystasoa voitiin laskea ja kehysmenoja vähentää 122 miljoonalla eurolla vuodelta 2017 ja 250 miljoonalla

Kehyksen liikkumavaran käyttö lähes kokonaan talousarviovalmistelussa kertoo vuoden 2016 menopaineista

Vuoden 2016 kehysmenoja lisäsivät maahanmuuttomenojen kasvu, eläkkeensaajan asumistuki uudistuksen peruuntuminen sekä avustusluonteiset sijoitusmenot

Hallituksen vaalikauden alussa linjaamat pysyvät menosäästöt vähensivät menojen kokonaismäärää vain osittain

eurolla vuosilta 2018 ja 2019, mutta toisaalta kehyksen ulkopuoliset asumistukimenot vastaavasti kasvoivat.

Kolmas merkittävä kehysmenoja lisännyt muutos oli Terrafame Oy:n osakkeiden hankintaan osoitetun 182,5 miljoonan euron lisämäärärahan budjetointi tarkastusviraston suosituksen mukaisesti kehykseen kuuluvaksi. Finanssisijoitusmenot budjetoidaan kehysmenettelyn periaatteiden mukaan yleensä kehyksen ulkopuolelle, mutta avustusluonteiset sijoitusmenot tulisi budjetoida kehykseen kuuluviksi.

Vuoden 2016 kehysmenojen merkittävimmät vähennykset olivat Euroopan yhteisölle maksettavien maksujen vähentyminen 180 miljoonalla eurolla, hallituksen kärkihankkeiden rahoituksen siirtäminen osittain vaalikauden myöhemmille vuosille sekä lakisääteisten indeksitarkistusten jäädyttäminen ja tarkistaminen uusimpien indeksiennusteiden mukaiseksi, joka laskee vuoden 2016 kehystasoa 167,5 miljoonalla eurolla hallituksen ensimmäiseen kehyspäätökseen verrattuna. Hintatarkistuksen kehystasoa alentava ja kehysmenoja vähentävä vaikutus on poikkeuksellista kehysvalmistelussa. Lisäksi vuoden 2016 kehykseen tehdyt hintatarkistukset rajoittuivat lakisääteisiin indeksitarkistuksiin eli harkinnanvaraisia tai sopimusperusteisia hintatarkistuksia ei tehty.

Vuoden 2016 nimellistä kehystasoa nostivat yhteensä 437 miljoonan euron rakennetarkistukset, jotka johtuivat pääosin vuoden 2015 käyttämättömän 200 miljoonan varauksen siirtämisestä vuodelle 2016 sekä eläkkeensaajan asumistuki uudistuksen perumisesta aiheutuneesta 206 miljoonan euron suuruudesta rakennetarkistuksesta.

Kokonaisuutena vuoden 2016 kehystasoon tehdyt tarkistukset voidaan arvioida toteutetun kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti.

Avustusluonteisten sijoitusmenojen budjetointi kehykseen vastasi tarkastusviraston suositusta

Vuoden 2016 kehystarkistukset tehtiin kehysmenettelyn periaatteita noudattaen



Lähde: kehyspäätös 2016–2019, julkisen talouden suunnitelma 2016–2019 sekä 2016 talousarvioesitykset ja lisätalousarvioesitykset

Kuvio 4: Vuoden 2016 kehyksen rakennetarkistusten perusteet, euromääräinen jakauma

## Uutta liikkumavaraa vuosien 2017 ja 2018 kehyksiin

Vuodelta 2016 seuraavalle vuodelle siirrettävän varauksen vähäisyyttä kompensoi pääministeri Juha Sipilän hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen linjauksiin sisältynyt 150 miljoonan euron varaus ennalta arvaamattomiin menopaineisiin vuosille 2017 ja 2018. Varaus oli tehty molempien vuosien kehyksiin sisältyvän 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen sekä vuoden 2017 kehykseen sisältyvän 47 miljoonan ja vuoden 2018 kehykseen sisältyvän 106 miljoonan euron jakamattoman varauksen lisäksi. Kehyssäännöt eivät rajoita vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä tehtäviä hallituksen linjauksia, sillä vaalikauden kehystaso asetetaan vasta hallituksen linjausten jälkeen. Koska myös lisätalousarviovarausta ja jakamatonta varausta käytetään ennalta arvaamattomien kehysmenojen budjetointiin, voidaan kolmannen yleisvarauksen eli tiettyyn määrärahaan kohdistumattoman menovarauksen käyttöönottoa pitää poikkeavana menettelynä kehysmenettelyn vakiintuneisiin käytäntöihin verrattuna.

Kehyslaskennassa havaittiin, että vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelmassa oli vuosien 2017 ja 2018 kehyksistä toisaalta vähennetty rakennetarkistuksella 151,1 ja 143 miljoonaa euroa. Rakennetarkistusten perusteluiden mukaan määrärahat oli siirretty määräaikaisesti kehyksen ulkopuolisille työttömyysturvan momenteille. Kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Kun talousarviossa tehdään tämän näkökulman kannalta neutraaleja muutoksia, vaalikauden kehykseen voidaan tehdä niitä vastaavat tarkistukset. Kehyslaskennan havaintojen mukaan aiemman vaalikauden kehysmenettelyssä vuodesta 2015 lähtien ovat yleistyneet rakennetarkistukset, joissa kehyksen ulkopuoliseen määrärahaan tehty säästö on viety lisäykseksi kehykseen kuuluvalla momentilla. Jos kyseessä on toiminnan uudelleenjärjestely ja veronmaksajalle aiheutuvat menot pysyvät samansuuruisina, voidaan tarkistusta pitää kehysmenettelyn periaatteiden noudattamisen näkökulmasta hyväksyttävänä.

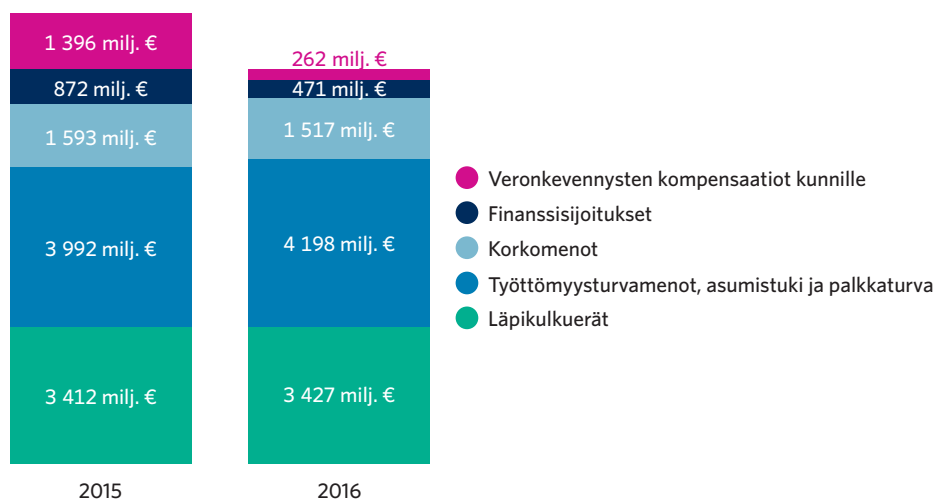
Kehyslaskennan havaintojen mukaan vuoden 2018 kehykseen on vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelman mukaan tehty rakennetarkistus, jossa vaalikauden alussa kehykseen siirretty Yleisradion määräraha siirretään jälleen vuodesta 2018 alkaen kehyksen ulkopuolelle. Koska määrärahojen budjetointia kehyksen ulkopuolelle rajoittavat hallitusohjelmassa sovitut periaatteet, saman määrärahan budjetoinnin välillä kehykseen kuuluvaksi ja välillä kehyksen ulkopuolelle ei pitäisi olla mahdollista kehysmenettelyn periaatteiden mukaan. Kehysperiaatteena on ollut, että jos finanssipoliittista, kehysääntöön perustuvaa syytä budjetoida määrärahaa kehyksen ulkopuolelle ei ole, tulee kyseinen määräraha rahoittaa kokonaiskehykseen kuuluvana menona. Yleisradion määrärahan siirtämistä uudelleen kehyksen ulkopuolelle vuoden 2018 kehyksessä voidaan pitää riskinä vaalikauden kehyksen noudattamisen näkökulmasta.

Hallituksen vaalikauden alun linjauksissa ennakoitiin tulevia menopaineita ottamalla käyttöön ylimääräinen varaus

Määrärahojen kuulumiseen kehykseen tai kehyksen ulkopuolelle ei tulisi liittyä tulkinnanvara

## 2.2 Kehysten ulkopuoliset menot

Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin vuodesta 2004 alkaen. Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyviä tukia. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehyksen ulkopuolella olevista menoista on erityyppisiä läpikulkueriä, joille on budjetissa osoittaa niitä vastaava tulo. Läpikulkueriä ovat esimerkiksi EU:lta ja veikkausvoittovaroista saatavia tuloja vastaavat menot. Vuonna 2016 läpikulkueriä oli kehyksen ulkopuolella yhteensä noin 3,3 miljardia euroa.



Lähde: TAE, TTAE ja LTAE:t 2014 ja 2015

Kuvio 5: Kehysten ulkopuoliset menot vuosina 2015 ja 2016

Vuonna 2016 kehysten ulkopuolisia menoja vähensi erityisesti kunnille maksettavien veroperustemuutosten (veronkevennysten) kompensatioiden siirto kehyksen sisälle. Siirto toteutettiin osana hallituskauden vaihtumista, kun edellisen hallituksen toteuttamat kompensatiot siirtyvät osaksi kehyksen sisäpuolella olevaa kuntien peruspalveluiden valtionosuutta.

Valtionvelan korkomenot olivat noin 1,4 miljardia euroa, mikä tarkoittaa pientä laskua suhteessa edellisvuoden korkomenoihin. Korkotaso on pysytellyt poikkeuksellisen matalana, joten valtionvelan määrän kasvusta huolimatta korkomenot ovat vuodesta 2012 lähtien jatkuvasti pienentyneet.

Kehyksen ulkopuolisten menojen suurimman menoerän, noin 4,2 miljardia euroa vuodessa, muodostavat työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkkaturva. Nämä menot toimivat niin sanottuina automaattisina vakauttajina, jolloin taantumassa menojen odotetaan kasvavan ja noususuhdanteessa laskevan. Työttömyysturvaan, asumistukeen ja palkkaturvaan kohdistuvat menot ovat kasvaneet vuodesta 2015. Kasvu johtuu pääosin asumistukimenojen kasvusta.

Kehyksen ulkopuolella olevien finanssisijoitusten määrä on pysynyt suurena vuodesta 2009 lähtien. Finanssisijoitukset ovat kehyksen ulkopuolella, sillä niiden ajatellaan säilyttävän arvonsa, jolloin ne eivät edustaisi lopullista

Kehyksen ulkopuoliset menot ovat pysyneet vakaana

menoa. Finanssisijoituksille on usein tuottotavoitteen lisäksi asetettu myös yhteiskunnallisia tavoitteita. Vuoden 2016 talousarviossa kehityksen ulkopuolelle lisättiin uusi määräraha kehitysyhteistyön finanssisijoituksille. Talousarviesityksessä todetaan, että kehitysyhteistyöhön käytettävien määrärahojen leikkauksen johdosta osa avustusmuotoisesta tuesta muutetaan finanssisijoituksiksi.

Tarkastusvirasto huomauttaa, että kehitysyhteistyön finanssisijoitukset eivät kohdistu samoin kuin varsinainen kehitysyhteistyöapu. Kehitysyhteistyön finanssisijoitukset eivät ole avustusmuotoista tukea, sillä niihin sisältyy olennaisesti tuottovaatimus. Suurin osa kehitysyhteistyön finanssisijoituksista käytetään osana Finnfundin toimintaa ja ne kohdistuvat yksityiselle sektorille ja yksityisiin yrityksiin erityisesti köyhissä ja hauraissa maissa. Finnfundin tehtävässä yhdistyvät kestävän kehityksen edistäminen, ympäristö- ja yhteiskuntavastuu, suomalainen intressi ja taloudellinen kannattavuus. Kehitysyhteistyön tavoitteet toteutuvat rahoituksen avulla pääosin välillisesti. Monimutkaisen toimintaympäristön ja tavoitteenasettelun takia on tärkeää, että kehitysyhteistyön finanssisijoituksille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan avoimesti ja läpinäkyvästi.

## 2.3 Verotuet

Verotuella tarkoitetaan poikkeamaa verotuksen normaalista rakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, verohuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Hallituksen vuosikertomuksen mukaan vuonna 2016 verotukia tunnistettiin 185. Arvioitavissa olevien verotukien yhteismääräksi on arvioitu 25,1 miljardia euroa, missä on noin miljardin euron lisäys vuoteen 2015 nähden. Verotuet ovat jääneet pysyviksi ja kansainvälisesti vertaillen yleiseksi tukimuodoksi. On mahdollista, että menokehitys johtaa verotukien käyttöön epätarkoituksenmukaisella tavalla, mikäli kehysrajoite on esteenä suoran tuen käytölle. Tämän vuoksi verotukien määrän kehitystä on tärkeää seurata.

Aikaisemmillä vaalikausilla hallituksen menokehyssääntö on sisältänyt kirjauksen, jonka mukaan hallitus ei käytä verotukia kehysten kiertämiseen. Pääministeri Sipilän hallituksen menokehyssäännöstä tämä kirjaus 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 käyttöä tulisi välttää. Verotukia karsimalla voidaan myös yksinkertaistaa verojärjestelmää ja siten saavuttaa tehokkuushyötyjä.

Hallituksen vuosikertomuksessa on esitetty verotukien vaikuttavuuden arviointia vuodesta 2012 alkaen. Lisäksi kertomuksessa on esitetty tutkimustietoa yksittäisten verotukien vaikutuksista. Tarkastusvirasto pitää tätä tärkeänä, jotta tehottomiksi havaittuja tukia olisi mahdollista karsia. Verotukien vaikuttavuuden arvioinnin tulisi olla suunnitelmallisempaa. Nykyinen käytäntö, jossa verotukien vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain niiltä osin kuin kulloinkin on käytettävissä tutkimustietoa, ei ole riittävä suunnitelmalliseen tukien vaikuttavuuden kartoittamiseen. Siihen tarvittaisiin ohjelmallisempi lähestymistapaa.

Verotukia tulisi karsia

Verotukien vaikutusten arvioinnin  
tuli olla suunnitelmallisempaa







### 3 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä finanssipoliittisen sopimuksen (fiscal compact) mukaisesti. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkikäteisarvion vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamisesta vuonna 2016. Lisäksi tarkastusvirasto esittää ennakoivan tarkastelun kuluvaan vuoteen 2017 osalta.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion noudattamista arvioidaan kahden pilarin, rakenteellisen jäämän ja menosäännön, avulla. Tarkastusviraston arvion mukaan Suomi noudatti kumpaakin pilaria vuonna 2016. Ennakollisen arvion mukaan Suomi noudattaa ennalta ehkäisevän osion kriteereitä myös vuonna 2017. Tarkastusvirasto huomauttaa, että ilman Euroopan komission myöntämää joustoa ennalta ehkäisevän osion vaatimuksiin Suomelle olisi muodostumassa merkittävä poikkeama vuonna 2017.

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion kriteereitä ovat 3 prosentin alijäämäkriteeri ja 60 prosentin velkakriteeri. Suomi noudatti myös näitä kriteereitä vuonna 2016.

Tarkastusviraston tekemä arvio vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamisesta perustuu valtiovarainministeriön laatimaan julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2018–2021 sekä sen liitteenä olevaan vakaushjelmaan. Tarkastusvirasto on itsenäisesti varmentanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevään osioon liittyvän rakenteellisen jäämän laskennan valtiovarainministeriön toimittaman aineiston perusteella sekä laskenut menosäännön mukaisesti julkisten kokonaismenojen kehityksen vakaushjelman perusteella.

Vakaushjelmassa esitetyt luvut vuodelle 2017 perustuvat valtiovarainministeriön ennusteeseen. Vuosien 2018 ja 2019 luvut ovat hallituksen tavoiteuran mukaisia, ja ne perustuvat hallituksen asettaman 72 prosentin työllisyysasteen saavuttamiseen. Vuosien 2018 ja 2019 arviointiin vakaushjelman lukujen perusteella sisältyy siten tässä vaiheessa vielä lukuisia epävarmuustekijöitä.

#### 3.1 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 ja tilapäisten ja kertaluonteisten toimien vaikutukset.

Valtioneuvosto on syksyllä 2015 vahvistanut, että Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään –0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tarkastellaan kahden erillisen, toisiaan täydentävän pilarin avulla. Ensinnäkin tarkastellaan, onko MTO saavutettu tai onko rakenteel-

Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään –0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen

lisen jäämän vaadittu muutos saavutettu. Ennalta ehkäisevän osion toisen pilarin eli menosäännön mukaisesti tarkastellaan julkisten menojen kasvua verrattuna niille asetettuun menorajoitteeseen.

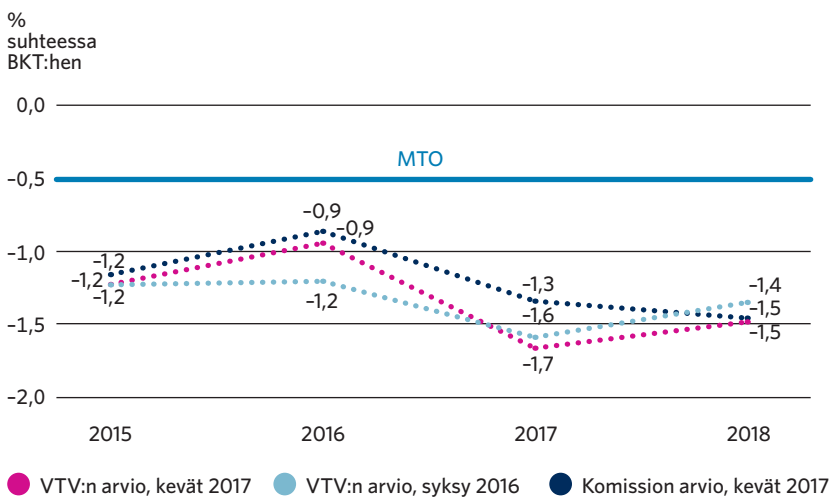
Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion laskenta perustuu pääosin komission Vade Mecum on the Stability and Growth Pact -raportissa esittämiin menetelmiin.<sup>1</sup> Tarkemmat laskelmat esitellään tämän raportin liitteenä julkaistavassa työkirjassa.

## Rakenteellinen jäämä

Ennalta ehkäisevän osion ensimmäinen pilari tarkastelee keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaista rakenteellisen jäämän tasoa tai siihen johtavaa sopeutusuraa. Tarkastusviraston keväällä 2017 tekemän jälkikäteistarkastelun perusteella Suomi noudatti vuonna 2016 ennalta ehkäisevän osion ensimmäisen pilarin kriteerejä, sillä Suomi saavutti rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen.

Tarkastusviraston arvion mukaan Suomen rakenteellinen jäämä oli -0,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Kuviossa 6 esitetään tarkastusviraston arvio rakenteellisen jäämän tasosta vuosina 2015–2018. Kuviossa esitetään vertailu tarkastusviraston omaan arvioon syksyllä 2016 ja komission kevään 2017 ennusteen mukaiseen arvioon. Komission ja tarkastusviraston arviot vuoden 2016 rakenteellisesta jäämästä ovat yhtenevät. Komissio arvioi vuoden 2017 rakenteellisen jäämän hieman korkeammaksi, mikä johtuu komission valtiovarainministeriötä hieman optimistisemmasta alijäämäennusteesta.

Suomi on saavuttanut rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen kohti tavoitetta vuonna 2016

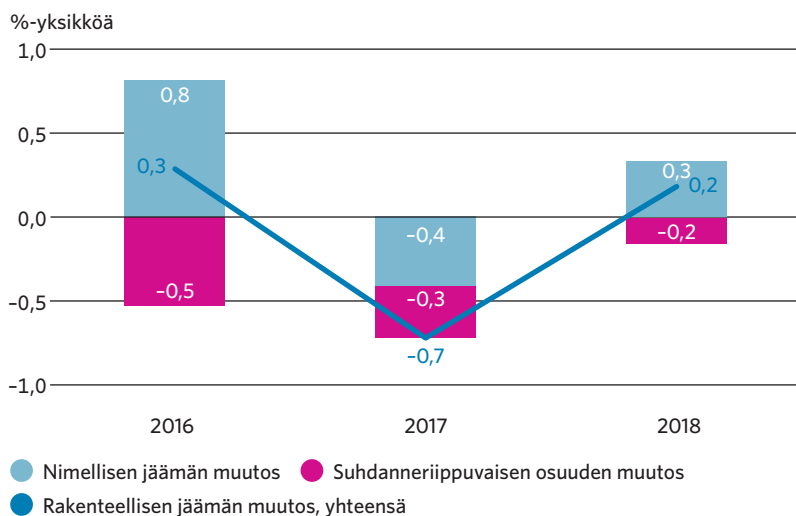


Lähde: tarkastusviraston laskelmat valtiovarainministeriön aineistolla ja Euroopan komissio

Kuvio 6: Rakenteellisen jäämän taso, 2015–2018

Vuoteen 2015 verrattuna rakenteellinen jäämä kohentui 0,3 prosenttiyksikköä vuonna 2016. Taustalla oli erityisesti nimellisen rahoitusaseman kohentuminen. Tilastokeskuksen 31.3.2017 julkaisemien tietojen perusteella Suomen julkisyhteisöjen nettoluotonanto koheni noin 0,8 prosenttiyksikköä verrattuna vuoteen 2015. Nimellisen jäämän kohentuminen ei kuitenkaan

välittynyt täysimääräisenä rakenteelliseen jäämään, sillä taloustilanteen parantua myös Suomen tuotantokuilu supistui vuonna 2016. Tuotantokuilun supistuminen pienensi jäämän suhdanneriippuvaista osuutta. Kuviossa 7 esitetään rakenteellisen jäämän muutoksen jakautuminen nimellisen jäämän muutokseen ja jäämän suhdanneriippuvaisen osuuden muutokseen.



Lähde: tarkastusviraston laskelmat valtiovarainministeriön aineistolla

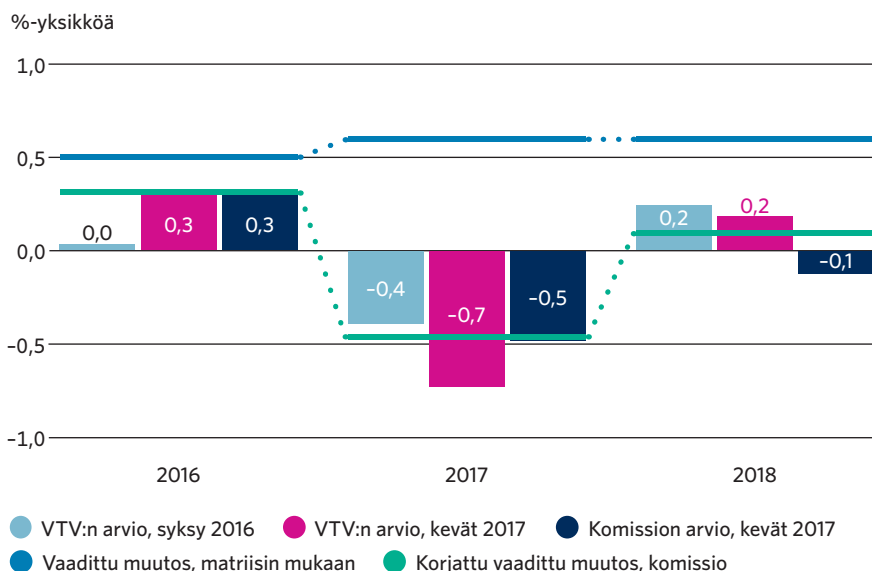
Kuvio 7: Rakenteellisen jäämän muutos jaettuna nimellisen jäämän ja suhdanteesta riippuvan osuuden muutokseen

Ennustelukujen perusteella rakenteellinen jäämä heikkenee kuluva-  
na vuonna 2017 noin 0,7 prosenttiyksikköä vuoden 2016 tasosta. Kuvios-  
ta 7 nähdään, että vuonna 2017 rakenteellista jäämää heikentävät sekä ni-  
mellisen jäämän heikkeneminen että tuotantokuilun edelleen supistuessa  
suhdanneriippuvaisen osuuden pieneneminen. Nimellisen jäämän heikke-  
nemisen taustalla ovat erityisesti kilpailukyky sopimukseen liittyvät veron-  
kevennykset ja muut tulon alennukset, jotka heikentävät nimellistä jäämää  
noin 0,4 prosenttiyksiköllä.

Koska Suomi ei saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2015,  
tarkastellaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion puit-  
teissa rakenteellisen jäämän sopeutusuraa kohti tavoitetta vuonna 2016. Eu-  
roopan unionin neuvoston kesällä 2015 vahvistamien maakohtaisten suo-  
situsten mukaan vuonna 2016 Suomen rakenteellisen rahoitusaseman on  
pitänyt kohentua 0,5 prosenttiyksikköä vuoden 2015 tasosta.<sup>2</sup> Vuoden 2016  
osalta huomioidaan kuitenkin vuonna 2015 alkaneen maahanmuuttokriisin  
aiheuttamat lisäkustannukset julkiseen talouteen niin, että rakenteellisen  
jäämän sopeutusvaatimus on korjattu 0,3 prosenttiyksikköön.<sup>3</sup>

Vuonna 2016 Suomen rakenteellinen jäämä kohentui 0,3 prosentti-  
yksikköä vuodesta 2015, joten Suomi saavutti rakenteellisen jäämän vaadi-  
tun muutoksen vuonna 2016. Kuviossa 8 esitetään tarkastusviraston arvio  
rakenteellisen jäämän muutoksesta suhteessa vaadittuun muutokseen se-  
kä syksyn 2016 että kevään 2017 laskelmien perusteella. Vertailuksi kuvios-  
sa esitetään komission kevään 2017 ennusteen mukaiset luvut.

Vakaus- ja kasvusopimuksen  
puitteissa tarkastellaan  
rakenteellisen jäämän  
toteutunutta muutosta suhteessa  
vaadittuun muutokseen



Lähde: tarkastusviraston laskelmat valtiovarainministeriön aineistolla ja Euroopan komissio

Kuvio 8: Rakenteellisen jäämän vaadittu muutos ja toteutunut muutos 2016–2018

Tarkastusviraston syksyllä 2016 tekemän ennakoivan tarkastelun perusteella rakenteelliseen jäämään oli muodostumassa noin 0,3 prosenttiyksikön suuruinen poikkeama vaaditusta vuonna 2016. Arvion päivittymisen taustalla on erityisesti julkisyhteisöjen nimellinen alijäämä, joka jäi Tilastokeskuksen keväällä 2017 julkaiseman ensimmäisen toteumatiedon mukaan noin 0,3 prosenttiyksikköä valtiovarainministeriön syksyllä 2016 ennustamaa pienemmäksi.

Tarkastusvirasto ennakoii syksyllä 2016, että vuonna 2017 rakenteellisen jäämän pilariin olisi muodostumassa merkittävä poikkeama. 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.

Kevään 2017 arvioiden perusteella merkittävää poikkeamaa ei ole enää muodostumassa. Arvion päivittyminen johtuu rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen päivittämisestä. Alkuperäisten, neuvoston kesällä 2016 vahvistamien maakohtaisten suositusten<sup>4</sup> mukaisesti Suomen tulisi sopeuttaa rakenteellista jäämää 0,6 prosenttiyksikköä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2017.

Suomi on hakenut kevään 2017 vakausohjelmassa joustoa vaatimuksiin sekä rakenneuudistuslausekkeen että investointilausekkeen mukaisesti niin, että yhteenlaskettuna nämä laskisivat vaadittua muutosta 0,6 prosenttiyksikköä. Komissio on 22.5.2017 julkaistussa Suomen vakausohjelman arviossa esittänyt hyväksyttäväksi rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden mukaisen poikkeaman vaatimuksista. Kun lasketaan yhteen maahanmuuton lisäkustannukset ja säännösten joustavuus sekä lisäksi huomioidaan, että vuonna 2016 rakenteellinen jäämä oli vajaan 0,4 prosenttiyksikön päässä MTO:sta, rakenteellinen jäämä saa heikentyä vajaan 0,5 prosenttiyksikköä vuonna 2017.<sup>5</sup>

Rakenteellisen jäämän vaadittu muutos on siten korjaantunut noin 1,1 prosenttiyksikköä alaspäin alkuperäisistä, kesällä 2016 asetetuista vaatimuksista. Sekä valtiovarainministeriön että komission lukuihin perustuvan ennakoivan tarkastelun perusteella rakenteellinen jäämä heikkenee vuonna 2017. Siten vaikka Suomelle on myönnetty joustavuutta rakenteellisen jäämän vaatimuksista, on olemassa riski, että korjatuistakin vaatimuksista poiketaan vuonna 2017. Ilman vaatimuksiin myönnettyä joustoa rakenteellisen jäämän pilariin nähden olisi muodostumassa merkittävä poikkeama vuonna 2017.

Suomelle myönnetty joustavuus huomioidenkin, vuonna 2017 on olemassa riski poikkeamasta rakenteellisen jäämän vaatimuksista

### Rakenteellisen jäämän mittaamisesta

Rakenteellinen jäämä saadaan vähentämällä kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon mukaisesta jäämästä suhdanteesta riippuva osuus ja kertaluonteiset toimet. Suhdanteesta riippuva osuus laskeaan tuotantokuilun ja rahoitustasapainon suhdanneherkkyyttä mittaavan puolijouaston avulla. Rakenteellisen jäämän mittaamisessa on siten keskeistä arvioida tuotantokuilun syvyys.

Euroopan komissio on kehittänyt yhteistyössä jäsenmaiden kanssa tuotantofunktiomenetelmään perustuvan menetelmän potentiaalisen tuotannon mittaamiseksi. Menetelmässä potentiaalisen tuotannon katsotaan muodostuvan kolmesta tuotannontekijästä, työvoimasta, pääomasta ja kokonaistuottavuudesta. Suomessa myös valtiovarainministeriö käyttää tuotantofunktiomenetelmää tuotantokuilun laskemiseen.

### Rakenteellisen jäämän mittaamiseen liittyvä epävarmuus

Pellervon taloustutkimus (PTT) on julkaissut tutkimuksen<sup>6</sup>, jossa se arvioi komission käyttämän tuotantofunktiomenetelmän sopivuutta Suomen taloudelle. PTT:n tulosten mukaan menetelmä on herkkä käynteille taustaoletuksille. Menetelmä on erityisen herkkä potentiaalisen työvoiman arvioimisen osalta, johon vaikuttavat erityisesti oletukset työttömyyden trendin ja osallistumisasteen taustalla.

Koska käytetyillä taustaoletuksilla on merkitystä tuotantokuilun määrittämisessä, vaikuttaa menetelmän herkkyys myös arvioon rakenteellisesta jäämästä.

### Komissio on arvioinut Suomen tuotantokuilun myös vaihtoehtoisella tavalla

Komissio on tehnyt vaihtoehtoisen arvion Suomen tuotantokuilusta.<sup>7</sup> Ottaen huomioon erilaiset suhdanneindikaattorit ja työmarkkinoiden hitaan palkkakehityksen komissio on arvioinut, että Suomen tuotantokuilu on todellisuudessa syvempi kuin yhteisellä tuotantofunktiomenetelmällä on arvioitu.

Komission oman ennusteen perusteella yhteisellä tuotantofunktiomenetelmällä arvioiden Suomen tuotantokuilu oli noin -1,8 prosenttia suhteessa potentiaaliseen tuotantoon vuonna 2016. Vaihtoehtoiseen tapaan perustuen komissio arvioi, että Suomen tuotantokuilu oli noin -2,5 prosenttia suhteessa potentiaaliseen tuotantoon vuonna 2016.

Tuotantokuilun suuruudella on merkitystä erityisesti Suomen hakeman jouston kannalta. Jouston myöntämisen yhtenä edellytyksenä on, että riittävä marginaali -3 prosentin alijäämäkriteeriin pystytään turvaamaan. Tämän niin sanotun vähimmäisvertailuarvon (minimum benchmark) mukaisesti Suomen rakenteellinen jäämä ei saisi alittaa -1,1:tä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tarkastusviraston kevään 2017 arvioiden mukaan Suomen rakenteellinen jäämä kuitenkin heikkenee -1,7 prosenttiin ja komission omien arvioiden mukaan -1,3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Vaihtoehtoisella tavalla arvioiden komissio katsoo, että Suomen rakenteellinen jäämä oli noin -0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016 ja heikkenee noin -1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Näin Suomi täyttää rakenneuudistulausekkeen mukaiseen joustoon oikeuttavan vähimmäisvertailuarvon. Lisäksi vaihtoehtoiseen tapaan perustuen komissio on arvioinut, että Suomi täyttää investointilausekkeen ehtona olevan alle -1,5 prosentin suuruisen tuotantokuilukriteerin.

## Menosääntö

Ennalta ehkäisevän osion toinen pilari eli menosääntö (Expenditure Benchmark) tarkastelee julkisyhteisöjen kokonaismenojen kehitystä suhteessa menojen kasvulle asetettuun enimmäisvauhtiin. Tarkastusviraston laskelmien mukaan Suomi on noudattanut menosääntöä vuonna 2016. Ennakoivan tarkastelun perusteella on riski, että menosäännön vaatimuksista poiketaan kuluvana vuonna 2017. Myös menosääntöön olisi muodostumassa merkittävä poikkeama ilman joustoa, jonka komissio on myöntänyt ennalta ehkäisevän osion vaatimuksiin.

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 voi 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.

Julkisten korjattujen kokonaismenojen muutosta suhteessa edelliseen vuoteen verrataan sille asetettuun kasvurajoitteeseen, joka asetetaan keskipitkän aikavälin potentiaalisen kasvuvauhdin avulla ottaen huomioon julkisen sektorin koko menoasteella mitattuna sekä rakenteellisen jäämän vaa-dittu muutos. Vuonna 2016 julkiset korjatut kokonaismenot ovat saaneet kasvaa reaalisesti korkeintaan 0,2 prosenttiyksikköä verrattuna vuoteen 2015.

Tarkastusviraston laskelmien mukaan menosäännön mukaiset julkiset korjatut kokonaismenot ovat supistuneet 0,8 prosenttia vuonna 2016 suhteessa vuoteen 2015. Euromääräiseksi muutettuna reaaliset menot ovat alittaneet niille asetetun rajoitteen 0,6 prosentilla suhteessa bruttokansantuotteeseen. Siten Suomi on noudattanut menosääntöä vuonna 2016 selvällä marginaalilla. Taulukossa 1 esitetään tarkastusviraston laskelmat menosäännön osalta.

Suomi on noudattanut menosääntöä vuonna 2016 selvällä marginaalilla



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

Menosäännön erät, mrd. €	2015	2016	2017	2018*
<b>1 Julkiset menot yhteensä</b>	<b>119,4</b>	<b>120,1</b>	<b>121,1</b>	<b>122,2</b>
-2 Korkomenot	2,4	2,3	2,1	2,0
-3 EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1,1	1,2	1,1	1,2
-4 Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	1,0	0,8	0,7	0,5
-5a Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	8,2	8,3	8,6	9,0
+5b Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4v.)	8,3	8,4	8,4	8,5
<b>= KMA1 Korjattu menoaggregaatti (KMA1)</b>	<b>115,0</b>	<b>116,0</b>	<b>117,1</b>	<b>118,0</b>
-6 Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, DRM	0,6	0,4	-1,6	-0,4
-7 Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>= KMA2 Korjattu menoaggregaatti (KMA2)</b>	<b>114,3</b>	<b>115,5</b>	<b>118,7</b>	<b>118,4</b>
<b>Julkisten kokonaismenojen kasvu</b>				
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (nimellinen)	-0,5 %	0,4 %	2,3 %	1,1 %
BKT-deflaattori	1,4 %	1,3 %	0,9 %	0,9 %
<b>Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (reaalinen)</b>	<b>-1,8 %</b>	<b>-0,8 %</b>	<b>1,4 %</b>	<b>0,2 %</b>
<b>Noudatettava menosääntö, korjatut vaatimukset</b>	<b>0,7 %</b>	<b>0,2 %</b>	<b>1,0 %</b>	<b>0,3 %</b>
<b>Merkittävä poikkeama</b>				
Menosäännön ja kokonaismenojen kasvuvauhdin erotus, %-yksikköä	2,5 %	1,0 %	-0,4 %	0,1 %
Poikkeama, mrd €	2,9	1,2	-0,4	0,1
BKT, mrd €	210	214	219	227
Poikkeama % suhteessa BKT:seen**	1,4 %	0,6 %	-0,2 %	0,0 %
Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)?***	Ei	Ei	Ei	Ei

\*Vuoden 2018 luvut ovat valtiovarainministeriön esittämän tavoiteuran mukaisia lukuja.

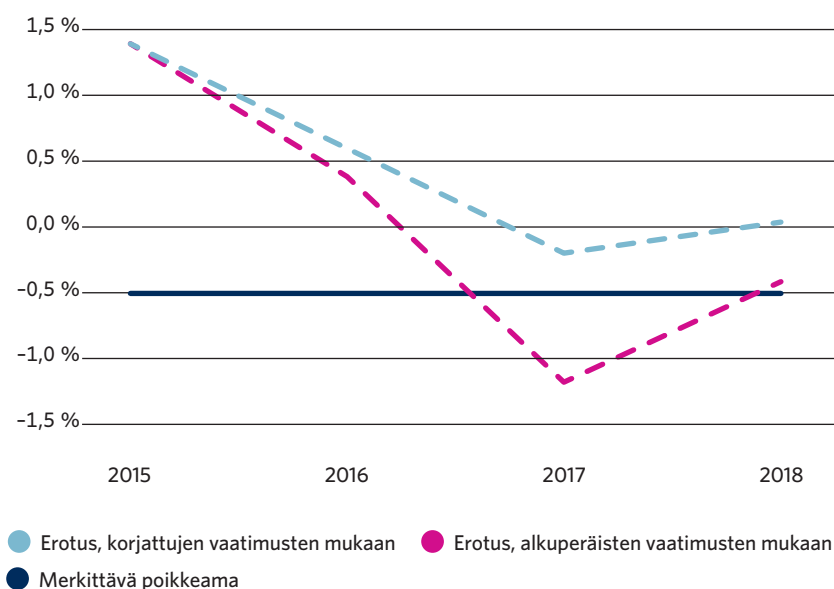
\*\*Positiivinen luku tarkoittaa että menot ovat alittaneet menosäännön, negatiivinen luku tarkoittaa rajan ylittämistä.

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

Menosääntö tulee löystymään vuonna 2017. Vaikka vuodelle 2017 asetettavan menosäännön perusteena oleva keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti on huomattavasti hitaampi kuin vuonna 2016, rajoitetta kokonaisuudessaan löysentää rakenteellisen jäämän korjattu vaadittu muutos. Alkuperäisten, kesällä 2016 asetettujen vaatimusten mukaisesti menosäännön mukaisten julkisten menojen olisi tullut supistua noin 0,8 prosenttia vuonna 2017. Päivitettyjen vaatimusten mukaan menosäännön mukaiset julkiset menot saavat kasvaa noin prosentin vuonna 2017.

Ennakoivan tarkastelun perusteella on silti riski, että menosäännön vaatimuksista poiketaan vuonna 2017. Kuviossa 9 esitetään menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen ja menorajoitteen välinen erotus euromääräisenä suhteutettuna bruttokansantuotteeseen sekä alkuperäisten vaatimusten että komission keväällä 2017 myöntämän jouston huomioivien vaatimusten mukaisesti. Jos menosäännön mukaisten kokonaismenojen kasvun ja menorajoitteen mukaisen kasvuvauhdin erotus alittaa -0,5 prosenttiyksikköä, katsotaan poikkeaman menosäännöstä olevan merkittävä. Kuviossa 9 nähdään, että ilman komission myöntämää joustoa menosäännön vaatimukseen olisi ollut muodostumassa noin prosenttiyksikön kokoinen poikkeama vuonna 2017, mikä täyttäisi merkittävän poikkeaman määritelmän.

Menosääntö kevenee vuonna 2017 komission myöntämän jouston seurauksena



Lähde: tarkastusviraston laskelmat valtiovarainministeriön aineistolla

Kuvio 9: Menosäännön mukaistesti laskettujen menojen ja menorajoitteen välinen erotus, euromääräisenä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

## Ennalta ehkäisevän osion sääntöjen noudattaminen 2016 ja ennakoiva tarkastelu 2017

Koska Suomi on noudattanut ennalta ehkäisevän osion kummankin pilarin kriteerejä vuonna 2016, tarkastusvirasto toteaa, että Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvupolitiikan ennalta ehkäisevän osion sääntöjä vuonna 2016.

Tarkastusvirasto huomauttaa, että ilman komission toukokuussa 2017 myöntämää joustavuutta ennalta ehkäisevän osan vaatimuksista vuonna 2017 olisi Suomelle muodostumassa merkittävä poikkeama sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön osalta.

Hallitus tavoittelee keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista viimeistään vuonna 2019. Valtiovarainministeriön kevään 2017 ennusteen perusteella Suomi ei tule saavuttamaan keskipitkän aikavälin tavoitettaan hallituskauden loppuun mennessä, sillä ennusteiden valossa rakenteellinen jäämä heikkenee vuoden 2016 tasosta. Komissio on laskenut rakenteellisen jäämän valtiovarainministeriön vakaushjelmassa esitetyn hallituksen tavoiteuran luvuilla minkä perusteella myös komissio arvioi että ilman mittavia lisätoimia Suomi ei saavuta keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2019. Näin ollen vaikka tavoiteuran taustalla oleva työllisyystavoite saavutettaisiin, lykkääntyy keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2020.

Suomi on noudattanut ennalta ehkäisevän osan kummankin pilarin kriteerejä vuonna 2016

Suomi ei saavuta MTO:ta vuoteen 2019 mennessä

## 3.2 Korjaava osio

Julkisyhteisöjen alijäämä pieneni Tilastokeskuksen mukaan 1,9 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon mukaan määritely alijäämä pieneni selvästi edelliseen vuoteen sekä aiempiin valtiovarainministeriön ja Euroopan komission en-

nusteisiin nähden. Valtion- ja paikallishallinnon alijäämät pienenevät edelliseen vuoteen nähden. Työeläkerahastojen ylijäämä pieneni ja muut sosiaaliturvarahastot olivat edellisestä vuodesta poiketen ylijäämäisiä. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvisti muun muassa työttömyysvakuutusmaksutulojen kasvu. Näin ollen Suomi on noudattanut korjaavan osion alijäämäkriteeriä vuonna 2016.

Valtiovarainministeriön kevään 2017 ennusteen mukaan alijäämä pysyy alle 3 prosentin rajan ennustejakson loppuun eli vuoteen 2021 saakka. Alijäämän ennustetaan kuluvana vuonna 2017 kasvavan 2,3 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen erityisesti kilpailukyky sopimukseen liittyvien veronalennusten ja muiden tulonmenetysten johdosta. Alijäämän kasvusta huolimatta Suomi noudattaa ennusteiden perusteella alijäämäkriteeriä myös vuonna 2017.

Julkisyhteisöjen velkasuhde on noussut viimeisen vuosikymmenen aikana noin 40 prosentin tuntumasta 63,6 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Suomi on siten ylittänyt Euroopan unionin perussopimuksessa määritellyn 60 prosentin viitearvon. Valtiovarainministeriö ennustaa velkasuhteen kasvavan vuoteen 2019 saakka, minkä jälkeen velkasuhde taittuisi väliaikaisesti.

Koska nimellinen velkasuhde ylittää 60 prosentin rajan ja komissio ennustaa velkasuhteen jatkavan kasvuaan, komissio on arvioinut Suomen velkasuhteen noudattamista artiklan 126(3) mukaisessa 22.5.2017 julkaisussa raportissaan<sup>8</sup>. Arvioidessaan liiallisten alijäämien menettelyn (EDP) käynnistämistä komissio tarkastelee velkasuhteen lisäksi ns. merkityksellisiä tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta velan tasoon. Komissio on arvioinut merkityksellisinä tekijöinä

- talouden näkymiä keskipitkällä aikavälillä, erityisesti suhdannekorjattua velkaa ja rakenneuudistuksia
- keskipitkän aikavälin rahoitusasemaa eli sopeutusta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta (MTO) sekä julkisia menoja ja investointeja
- arviota velkasuhteen kehityksestä keskipitkällä aikavälillä, mukaan lukien julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, virta-varantokorjauserien vaikutusta ja julkisyhteisöjen takauksia
- muita merkityksellisiä tekijöitä, jotka perustuvat joko komission tai jäsenmaan itsensä esittämiin huomioihin.

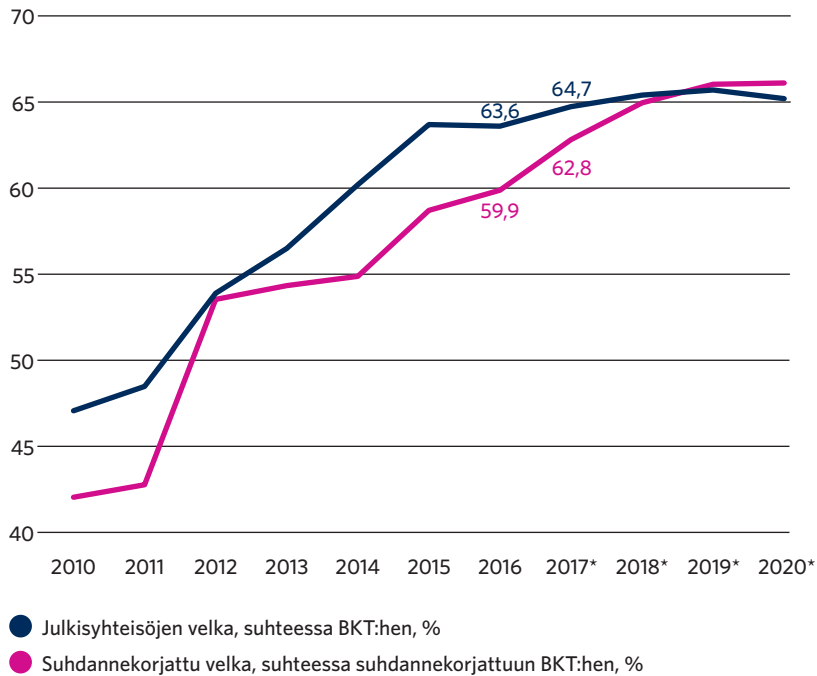
Sekä komission että tarkastusviraston arvion mukaan julkisyhteisöjen velan suhdannekorjattu taso pysyi alle 60 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Komissio arvioi, että Suomessa päätetyt ja suunnitteilla olevat rakenteelliset uudistukset vaikuttavat positiivisesti velan kehitykseen keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi komissio arvioi, että Suomi noudattaa suositeltua sopeutusuraa kohti MTO:ta vuosina 2017 ja 2018, mikä edesauttaa velkasuhteen pienenemistä. Tämän perusteella komissio katsoo, että Suomi noudattaa myös velkakriteeriä vuonna 2016.

Nimellisen velkasuhteen lisäksi myös merkityksellisenä tekijänä huomioitu suhdannekorjattu velkasuhde ylittää 60 prosentin rajan vuonna 2017. Kuviossa 9 esitetään julkisyhteisöjen velkasuhteen kehitys sekä tarkastusviraston laskelmiin perustuva suhdannekorjattu velka suhteessa suhdannekorjattuun bruttokansantuotteeseen.

Julkisyhteisöjen alijäämä pysyy ennusteen mukaan lähivuosina alle 3 prosentin viitearvon

Suhdannekorjattu velkasuhde ylittää 60 prosentin rajan vuonna 2017

Huomionarvoista on, että merkityksellisten tekijöiden tarkastelu kriteeristön noudattamisen arvioinnissa tuo arviointiin huomattavaa joustoa. Tämä on perusteltua siinä mielessä, että osa vaikuttavista tekijöistä on kansallisen talouspolitiikan vaikutuspiirin ulkopuolella. Joustavuus kuitenkin heikentää tulkinnan ennustettavuutta.



Lähde: Tilastokeskus, julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018-2021, tarkastusviraston laskelmat

Kuvio 10: Julkisyhteisöjen velkasuhde ja suhdannekorjattu velkasuhde 2010-2020

### 3.3 Säännöstön joustavuus

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio perustuu rakenteellisen jäämän avulla asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, jota kohti jäsenmaan tulee vuosittain sopeuttaa. Vaadittu sopeutus kuvataan joustavuustiedonannon matriisissa.<sup>9</sup> Tarkastusviraston näkemyksen mukaan joustavuustiedonannon mukainen matriisi on läpinäkyvä ja maita yhdenvertaisella tavalla kohteleva tapa määrittää vaadittu muutos ottaen huomioon jäsenmaan talouden suhdannekuva, velkasuhde ja julkisen talouden kestävyysriski.

Näiden lisäksi komissio huomioi sopeutusvaatimuksessa 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. Poikkeuksellisten olosuhteiden osalta komissio on huomionnut vuonna 2015 alkaneen pakolaiskriisin aiheuttamat lisäkustannukset julkiseen talouteen.

Euroopan unionin neuvosto vahvistaa jäsenmaalta vaaditun sopeutuksen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta komission kevään ennusteen pohjalta seuraavalle vuodelle osana maakohtaisia suosituksia. Vaatimus perustuu lähtökohtaisesti joustavuustiedonannon mukaiseen matriisiin. Komissio voi kuitenkin päivittää sopeutusvaatimusta tämän jälkeen, mikäli jäsenmaan taloudessa tai julkisessa taloudessa on sellaisia huomioon otettavia seikkoja jotka puoltavat sopeutusvaatimuksen muuttamista alkuperäisistä maakohtaisista suosituksista.

Vaatimukset rakenteellisen jäämän sopeutukselle ovat päivittyneet vuosille 2016 ja 2017 kuten edellä on kuvattu. Vuoden 2017 osalta sopeutusvaatimus on päivittynyt erityisesti rakenneuudistuslausekkeen perusteella. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että hallitus on ryhtynyt toteuttamaan ja toimeenpanemaan hallitusohjelman mukaisia rakenteellisia uudistuksia, joilla tavoitellaan työllisyyden ja talouskasvun kohentamista sekä julkisen talouden tasapainottamista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Suomen toteuttamat uudistukset eivät kaikilta osin kuitenkaan välttämättä täytä rakenneuudistuslausekkeen mukaisia kelpoisuusehtoja. Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena komission esittämien joustolausekkeiden teknisyyttä sekä ehtojen toteutumisen tulkinnanvaraisuutta, jonka perusteella jousto myönnetään.

Lisäämällä harkintaa vuosittaisen sopeutusvaatimuksen osalta on komissio tarkastusviraston näkemyksen mukaan samalla lisännyt tulkinnanvaraisuutta ennalta ehkäisevän osan kriteerien noudattamisen arvioinnissa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että komissio huomioi maakohtaisia erityispiirteitä ja että säännöstö mahdollistaa rakenteellisten uudistusten toimeenpanon. Samaan aikaan vaatimusten päivittyminen ja komission käyttämän harkinnan ennakoimattomuus lisäävät säännöstön monimutkaisuutta ja läpinäkymättömyyttä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan harkintavallan lisääminen ja säännöstön tulkinnan päivittyminen ovat huono lähtökohta johdonmukaiselle ja ennakoitavalle finanssipolitiikalle.

Säännöstön monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus heikentää finanssipolitiikan johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta

## Rakenneuudistus- ja investointilausekkeet

Rakenneuudistusten ja investointien osalta komissio huomioi rakenteellisten uudistusten alkuvaiheen julkista taloutta rasittavat kustannukset ja tietyt yhteisrahoitteiset investoinnit, mikäli niillä voidaan esittää olevan vaikutus joko julkisen talouden kestävyteen tai keskipitkän aikavälin kasvupotentiaaliin.<sup>10</sup>

Komissio on asettanut tiettyjä ehtoja, joiden tulee täytyä, jotta maa voi hyötyä rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden mukaisesta joustavuudesta. Osa ehdoista on teknisiä, ja ehtojen toteutumisen tulkinta on suoraviivaista. Osa ehdoista liittyy rakenteellisten uudistusten alkuvaiheen kustannusten ja keskipitkän aikavälin hyötyjen arvioimiseen. Näiden ehtojen toteutumisen arviointi on huomattavasti hankalampaa.

Rakenneuudistuslausekkeen mukaisesti uudistuksen tulee olla I) merkittävä, II) sillä tulee olla pitkän aikavälin vaikutus julkisen talouden kestävyteen ja III) sen tulee olla toimeenpantu. Uudistuksen toimeenpanovaiheen kustannukset voidaan ottaa huomioon rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen osalta, mikäli tietyt ehdot täyttyvät. Jotta maa voisi hyötyä rakenneuudistuslausekkeesta, sen pitää esittää laskelmat uudistuksen alkuvaiheen kustannuksista ja arviot uudistuksen keskipitkän aikavälin vaikutuksesta julkisen talouden vakauttamiseksi.

Lisäksi yhtenä jouston myöntämisen ehtona on, että riittävä marginaali 3 prosentin alijäämäkriteeriin pystytään turvaamaan.<sup>11</sup> Tämän niin sanotun vähimmäisvertailuarvon (minimum benchmark) mukaisesti Suomen rakenteellinen jäämä ei saisi alittaa -1,1:tä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lisäksi tiettyjen teknisten ehtojen tulee täytyä.

Suomi on esittänyt kevään 2017 vakausohjelmassa, että hallituksen rakenneuudistusohjelma, erityisesti kilpailukyky sopimus, eläkeuudistus ja sote- ja maakuntauudistus, on julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta kriittinen sekä täyttää rakenneuudistuslausekkeen mukaiset ehdot.

Kilpailukyky sopimukseen liittyy sekä julkista taloutta vahventavia että heikentäviä elementtejä. Sopimuksen alkuvaiheen nettokustannukset, jotka ilmenevät erityisesti vero- ja sosiaaliturvamaksutulojen vähenemisenä, ovat melko selkeästi eriteltävissä. Uudistuksen vaikutusten arviointi on yksi keskeinen kriteeri jouston myöntämisessä. Kilpailukyky sopimuksen vaikutusta keskipitkän aikavälin työllisyyteen ja sitä kautta talouskasvuun on kuitenkin vaikea arvioida. Valtiovarainministeriön oman arvion mukaan kilpailukyky sopimuksella olisi vain vähäinen vaikutus julkisen talouden tasapainoon keskipitkällä aikavälillä.<sup>12</sup>

Eläkeuudistuksen tavoitteena on valtiovarainministeriön arvion mukaan vahvistaa julkista taloutta noin 1 prosentilla suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan tämä vaikutusarvio ei sisällä merkittävää epävarmuutta. Meneillään olevan sote- ja maakuntauudistuksen kustannuksia tai julkista taloutta tasapainottavia vaikutuksia on liian aikaista arvioida tässä vaiheessa.

Sen lisäksi, että uudistusten alkuvaiheen kustannusten ja julkista taloutta vahvistavien elementtien arviointi on haastavaa, ei rakennemuutoslausekkeen yhtenä ehtona olevan vähimmäisvertailuarvon toteutumisen arviointi Suomen osalta ole yksiselitteistä. Näin ollen myöskään teknisten ehtojen toteutumista Suomen osalta ei ole yksiselitteistä arvioida.

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 kohdalla. Lisäksi poikkeaman keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavalta sopeutusuralta tulee johtua investointilausekkeen määritelmän mukaisista yhteisrahoitteisista investoinneista.

Suomi ei välttämättä täytä kaikkia investointilausekkeen ehtoja. Yhtenä teknisenä ehtona on, että tuotantokuilu on heikompi kuin -1,5 prosenttia suhteessa potentiaaliseen tuotantoon. Kuten aiemmin on kuvattu, Suomen osalta tämän kriteerin toteutuminen riippuu valitusta tuotantokuilun mittausmenetelmästä, eikä siten tämänkään ehdon voida yksiselitteisesti nähdä toteutuvan.





## 4 Julkisen talouden suunnitelman pohjalla olevat talousennusteet

Finanssipoliittisen lain (869/2012) ja budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin. Lisäksi finanssipoliittikan suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja julkisen talouden kehityksen kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon. Makrotalouden ennusteiden edellytetään olevan myös riippumattomasti tehtyjä. Suomessa nämä ennusteet tehdään valtiovarainministeriön kansantalousosastolla. Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2016 toteuttamassa makroennusteiden luotettavuutta koskeneessa tarkastuksessa (11/2016) ei käynyt ilmi seikkoja, jotka olisivat vaarantaneet valtiovarainministeriön ennustetoiminnan riippumattomuutta käytännön toiminnassa.<sup>13</sup>

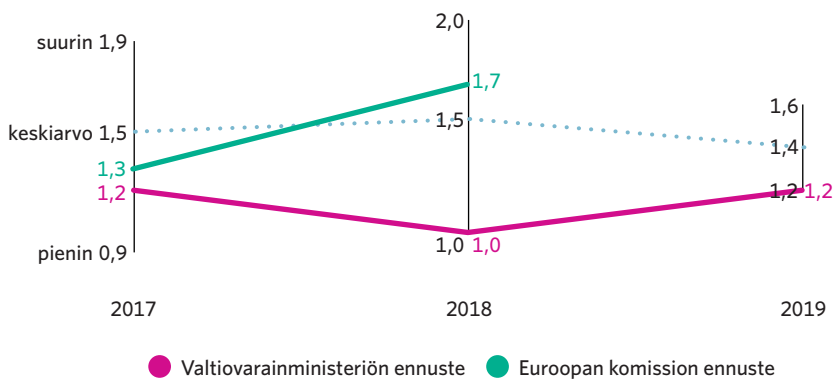
Tässä luvussa julkisen talouden suunnitelman vuosille 2018–2021 yhteydessä julkaistuja ennusteita verrataan muiden keskeisten ennustajien ennusteisiin sekä arvioidaan ennustekuvan kannalta keskeisten ennusteiden ja niissä tapahtuneiden muutosten realismia. Valtiovarainministeriön ennusteet bruttokansantuotteen kasvusta ja julkisen talouden alijäämän kehityksestä vuosina 2017–2019 ovat varovaisia, vaikka ennusteet ovat tarkentuneet viime syksystä perustellusti positiiviseen päin. Muihin ennustajiin verrattuna ennusteet ovat vaihteluvälin alapäässä ja ennustajien keskiarvoa sekä myöhemmin keväällä julkaistuja Euroopan komission ennusteita pessimistisempiä. Ennustejankohdan jälkeen julkaistut taloustilastot kuluvaan vuoden alkupuolelta ovat osoittautuneet ennakoitua paremmiksi. Ennusteiden tarkentumisriski on siten yläsuuntainen, varsinkin vuodelle 2017. Hintaennuste on realistinen ja varovainen. Inflaation odotetaan pysyvän ennustejaksolla euroaluetta hitaampana.

Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta. Valtiovarainministeriö ennustaa kuluvalle vuodelle 1,2 prosentin bruttokansantuotteen kasvua, kun syksyllä tehdyn talousarvion laadinta perustui arvioon 0,9 prosentin talouskasvusta. Muutos kasvuennusteessa on perustellusti parantunut hieman. Julkisen talouden alijäämän ennustetta on niin ikään korjattu hieman parempaan syksystä muuttamatta kuitenkin olennaisesti kuvaa julkisen talouden tilasta.

Julkisen talouden suunnitelman perustana oleva bruttokansantuotteen kasvuennuste vuosille 2017–2019 on varovainen verrattuna muiden ennustajien keväällä 2017 julkaisemiin ennusteisiin. Ennustajien keskiarvon mukaan kasvu voimistuu 1,5 prosenttiin vuosina 2017 ja 2018 päätty hieman pitkän aikavälin runsaan prosentin kasvuvauhtia nopeammaksi vuonna 2019. Valtiovarainministeriön vuosien 2017–2019 ennusteet ovat keskiarvoa maltampia ja ennusteiden vaihteluvälin alapäässä.

Julkisen talouden suunnittelun on perustuttava realistisiin ennusteisiin

BKT:n kasvuennuste, %



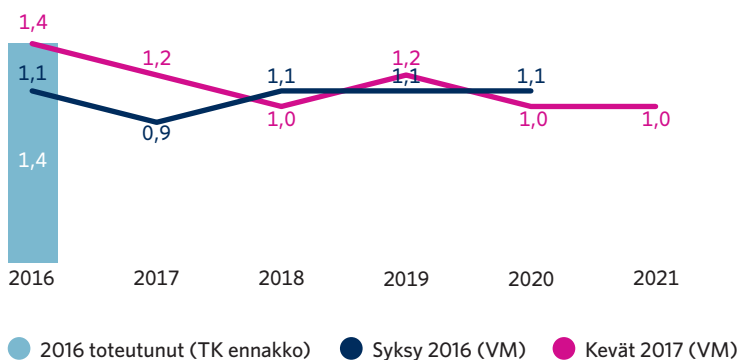
Lähteet: valtiovarainministeriö, SP, ETLA, PTT, PT, Euroopan komissio, IMF, OECD, Nordea, Danske Bank

Kuvio 11: BKT:n kasvuennusteet vuosille 2017–2019 ja ennusteiden vaihteluväli keväällä 2017

Vuoden 2016 bruttokansantuotteen kasvu osoittautui valtiovarainministeriön syksyllä ennustamaa paremmaksi, ja vuosien 2017 ja 2019 kasvuennusteita on tarkennettu hivenen nopeamman kasvun suuntaan. Sen sijaan arviota vuoden 2018 bruttokansantuotteen kasvuksi on hieman laskettu. Keskipitkän aikavälin, vuoteen 2021 ulottuvan ennustejakson lopun kasvuennustetta on tarkennettu hieman hitaamman kasvun suuntaan. Valtiovarainministeriön kasvuennuste on pessimistisempi kuin Euroopan komission myöhemmin keväällä julkaisema ennuste erityisesti vuoden 2018 osalta. Valtiovarainministeriön ennusteen jälkeen on julkaistu vahvempaa kasvua heijastavaa tilastotietoa.

Positiiviset tilastotiedot talouden kasvusta alkuvuonna 2017 ovat lisääntyneet ennusteen jälkeen

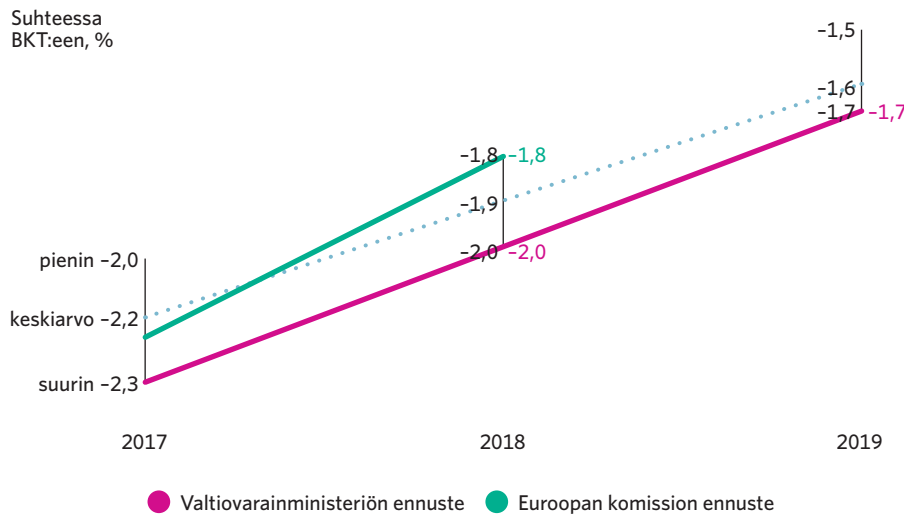
Volyymin muutos, %



Lähteet: valtiovarainministeriö (VM), Tilastokeskus (TK)

Kuvio 12: BKT:n kasvuennusteen muutos

Julkisen talouden rahoitusjäämän suhteessa bruttokansantuotteeseen ei ennusteta paranevan merkittävästi vuosina 2017–2019 orastavasta talouskasvusta huolimatta. Julkisyhteisöjen alijäämä toteutui syksyn ennustetta pienempänä vuonna 2016. Vastaavasti vuoden 2017 alijäämän ennustekuva on tarkentunut hieman paremmaksi. Ennustajien välillä julkisen alijäämän ennusteet vaihtelevat talouskasvun ennusteita vähemmän. Valtionvarainministeriön ennuste on keskimääräistä varovaisempi, sijaitsee vaihteluvälin alapäässä ja on Euroopan komission myöhemmin keväällä julkaistua ennustetta pessimistisempi.

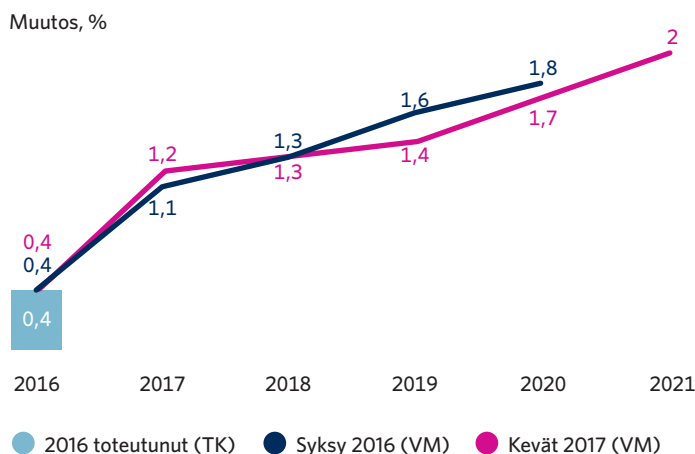


Lähteet: valtiovarainministeriö, SP, ETLA, Euroopan komissio

Kuvio 13: Ennusteet julkisyhteisöjen rahoitusjäämälle vuosina 2017–2019 sekä ennusteiden vaihteluväli keväällä 2017

Hintaennusteilla on suora vaikutus valtiontalouden kehysmenettelyssä tehtäviin hintakorjauksiin sekä arvioihin veropohjien kehityksestä. Syksyn talousarvioesityksen taustalla olleeseen ennusteeseen verrattuna kuluttajahintojen kehitys ei ole merkittävästi muuttunut. Sen sijaan vientihinnat kasvavat syksyn ennustetta nopeammin ja raakaöljyn hinnan nousun myötä tuontihinnat vientihintojakin enemmän. Kuluttaja- ja vientihintojen vaikuttaessa korottavasti ja tuontihintojen alentavasti bruttokansantuotteen hintakehitykseen bruttokansantuotteen hinnan ennuste on laskenut hieman. Hinnan laskua nopeammaksi tarkentuneen bruttokansantuotteen volyymikasvun vuoksi bruttokansantuotteen arvon ennuste on kuitenkin kasvanut hieman syksystä.

Hintaennuste on realistinen ja varovainen. Kuluttajahintojen nousun eli inflaation odotetaan pysyvän ennustejaksolla euroaluetta hitaampana. Öljyn hinnan ennustetaan nousevan seuraavina vuosina hitaasti, mutta energialla ei odoteta olevan yhtä suurta kuluttajahintainflaatiota kiihdyttävä vaikutusta kuin kuluvana vuonna.



Lähteet: valtiovarainministeriö (VM), Tilastokeskus (TK)

Kuvio 14: Kuluttajahintojen kasvuennusteen muutos

Kevään 2017 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistu talousennuste on keskimääräistä skenaariota varovaisempi. Ennustekuvan muutos ylöspäin talousarviosuunnittelun pohjana syksyllä 2016 olleeseen ennusteeseen verrattuna on perusteltu. Toisaalta ennusteajankohdan jälkeen julkaistut taloustilastot kuluva vuoden alkupuolelta viittaavat siihen, että ennuste on alakantissa ainakin vuodelle 2017.

Budjettikehysdirektiivin mukaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteille on tehtävä herkkyyksianalyysi, joka tarkastelee merkittävimpien julkisen talouden muuttujien kehitystä erilaisissa kasvu- ja korko-oletuksissa. Julkisen talouden suunnitelman 2018–2021 herkkyystarkasteluun onkin lisätty tarkastelu korkotason nousun vaikutuksesta julkisiin menoihin. Makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa käytetyissä vaihtoehtoisissa oletuksissa on käytettävä lähtökohtana sitä, miten ennusteissa on aiemmin onnistuttu.

Julkisen talouden suunnitelman liitteenä esitetään ennusteelle vaihtoehtoiset kasvunäkymät, prosenttiyksikön nopeamman kasvun vaihtoehto ja prosenttiyksikön hitaamman kasvun vaihtoehto. Vuosina 2011–2015 valtiovarainministeriö on ennustanut toteutunutta nopeampaa kasvua. Vuoden 2016 kasvu osoittautui kuitenkin ennustettua nopeammaksi. Vastaavasti kevään 2017 ennusteessa ennustekuvan riskit ovat yläsuuntaiset ja ennuste vuosille 2017–2018 on pessimistisempi kuin esimerkiksi Euroopan komission ennuste.

Tarkastusvirasto on aiemmin korostanut ennustekuvaa heikompaan talouskehitykseen liittyvien vaikutusten perusteellisemmän käsittelyn tärkeyttä osana taloussuunnittelua. Vuoden 2017 osalta budjettiennusteen ei voi katsoa yliarvioivan talouskehitystä.

Ennustekuva on realistinen, mutta samalla keskimääräistä varovaisempi

Vuosille 2017–2019 ennusteen tarkentumisriski on yläsuuntaainen





- 1 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition. Institutional Paper 52. European Commission.
- 2 NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2015, Suomen vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (2015/C 272/04).
- 3 Komission arvio Suomen vakausohjelmasta. Assessment of the 2017 stability programme for Finland, 23.5.2017.
- 4 NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, Suomen vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2016 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (2016/C 299/19).
- 5 Komission arvio Suomen vakausohjelmasta. Neuvosto vahvistaa komission suositukset kesällä 2017.
- 6 Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland - impact on budget balances (2017), Huovari Janne, Jauhiainen, Signe ja Kekäläinen, Antti. PTT työpapereita 191.
- 7 Hristov, Atanas, Raciborski, Rafal ja Vandermeulen, Valerie (2017) Assessment of the Plausibility of the Output Gap Estimates. Economic Brief 023. European Commission. Katso myös komission arvio Suomen vakausohjelmasta.
- 8 Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. 22.5.2017.
- 9 Joustavuustiedonanto ja sen mukainen matriisi on kuvattu Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition -raportissa, liite 16.
- 10 Rakennemuutos ja investointilausekkeet on kuvattu Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition -raportissa, liite 16. Katso myös alustava talousarviosuunnitelma vuodelle 2017.
- 11 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2017 Edition -raportti, s. 39.
- 12 Alustava talousarviosuunnitelma vuodelle 2017, laatikko s. 36.
- 13 Makroennusteiden luotettavuus. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, 11/2016.

*Suomi*  
*Finland*  
**100**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-380-7 (PDF)