



Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015–2018



Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen
vaalikausiraportti 2015–2018

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (NID.)

ISSN 1796-9646 (PDF)

URN:NBN:VTV-K212018VP

[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K212018VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k212018vp)

GRANO OY

HELSINKI 2018

Eduskunnalle

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

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6. pykälän perusteella tämän päättyvää vaalikautta 2015–2018 tarkastelevan finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen kertomuksen vuoden 2018 valtiopäiville.

Helsingissä 4. joulukuuta 2018

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Marko Männikkö
ylijohtaja

Sisällys

Pääasiallinen sisältö	7
1 Finanssipolitiikan tavoitteet vaalikaudelle	9
1.1 Julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen	10
1.2 Kehyssäännön noudattaminen	19
1.3 Pitkän aikavälin kestävyys ja rakenteellisten uudistusten toimeenpano	25
1.4 Veropolitiikka ja veromuutosten valmistelu	29
2 Julkisen talouden suunnittelu ja ohjaus	33
2.1 Julkisen talouden suunnitelma on laajentunut	34
2.2 Uuden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen vuonna 2019	39
2.3 Kuntatalouden ohjaus	42
2.4 Ehdollisten vastuiden riskienhallinta	45
3 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen	49
3.1 Ennalta ehkäisevän osion arviointi	50
3.2 Korjaava osio	58
3.3 EU-säännöstöä kehitetään	61
4 Talouspolitiikan pohjana käytettävät ennusteet	67
4.1 Valtiovarainministeriön ennusteiden luotettavuus	68
4.2 Ennustekäytännöt ja riippumattomuus	71
Viitteet	74

Pääasiallinen sisältö

Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen raportti sisältää arvon finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta, hallituksen tavoitteiden saavuttamisesta ja finanssipolitiikan mitoituksista päättyvällä vaalikaudella. Siinä tarkastellaan myös julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, ohjausvälineiden toimivuutta ja rakenteellisten uudistusten etenemistä.

Vuonna 2016 virinneen vahvan talouskasvun myötä julkisen talouden rahoitusasema on saavuttamassa tasapainon vaalikauden lopussa. Vaalikauden alussa hallituksen asettamat tavoitteet julkisen talouden rahoitusaseman ja velan kehitykselle tullaan ennusteiden perustella saavuttamaan suurelta osin.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvaje ei ole poistunut vaalikauden aikana, mutta vaje on pienentynyt. Pienenemiseen on vaikuttanut merkittävästi lähtötilannetta koskevan julkisen talouden rakenteellisen jäämän arvon paraneminen. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä kestävyysvajeen pienentämiseen tähtäävien rakenteellisten uudistusten jatkamista tulevalla vaalikaudella. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistaminen tarjoaa merkittävän mahdollisuuden edistää tätä tavoitetta.

Valtiontalouden menokehystä on noudatettu vaalikauden aikana, mutta samalla kehys-säännön uskottavuutta ja menettelyn läpinäkyvyyttä ovat haastaneet muun muassa Yleisradion rahoituksen siirto kehyksen ulkopuolelle ja kehyksen ulkopuolisten menojen osin epäselvä määrittely. Myös verotukien määrä kasvoi vaalikaudella.

Suomi on ollut vaalikaudella EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa. Osion mukaista säännöstöä on noudatettu 2015–2017, ja ennakkollisen arvon perusteella sitä noudatetaan myös vuosina 2018 ja 2019. Ennusteen mukaan keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan vuonna 2019 säännöstön mukaisesti tarkasteltuna. Vastaavasti vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion sääntöjä on noudatettu 2015–2017. Ennakkoarvon perusteella korjaavan osion alijäämä- ja velkakriteereitä noudatetaan myös 2018–2019. Uutta keskipitkän aikavälin tavoitetta asetettaessa tulisi EU-säännöstön ja finanssi-poliittisen sopimuksen mukaisten määräytymisperusteiden lisäksi huomioida julkisen talouden vastuisiin liittyvät riskit sekä olemassa olevat taloudelliset puskurit.

Tarkastusvirasto ei ole havainnut merkittäviä puutteita finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamisessa. Julkisen talouden kokonaisuuden suunnittelu ja ohjaus on parantunut vaalikaudella, ja sitä koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty. Ohjauksen vahvistumiseen on vaikuttanut kuntatalouden ohjauksen käynnistyminen nykymuodossaan. Toisaalta ohjaus ei huomioi julkisyhteisöjen ehdollisiin vastuisiin, kuten kasviin valtiontakauksiin liittyviä riskejä, ja tarkastusvirasto pitää perusteltuna vastuuden riskiperusteisen rajoitteen käyttöönottoa.

Tarkastusviraston arvon perusteella valtiovarainministeriön talouspolitiikan pohjaksi tuottamat talousennusteet ovat vähintään yhtä luotettavia kuin vertailtujen muiden Suomen talouden pääennustajien talousennusteet.

1 Finanssipolitiikan tavoitteet vaalikaudelle

Suomen taloustilanne ja lähivuosien näkymät parantuivat vaalikauden aikana. Hallituskauden alussa asetetut tavoitteet julkisen talouden kehitykselle tullaan ennusteiden perustella saavuttamaan suurelta osin. Suidanteen paranemisen ansiosta julkisen talouden ennakoidaan olevan vaalikauden lopussa lähellä tasapainoa, ja julkinen velka on kääntynyt laskuun. Vaalikauden aikana finanssipolitiikka on ollut vaihdellen sekä suhdannetta tasaavaa että suhdannetta vahvistavaa. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettovarallisuus on kasvanut, ja myös valtionhallinnon nettovarallisuus nousi vuonna 2017.

Valtiontalouden menokehystä on noudatettu vaalikauden aikana. Kehyssääntöön tehtiin kuitenkin poikkeama Yleisradion rahoituksen kohdalla. Menokehysten toimivuutta ovat samalla haastaneet muun muassa kehysten ulkopuolella olevien finanssisijoitusten osittain epäselvä määrittely, uuden ennakoimattomiin menoihin tarkoitettujen menovarauksien käyttöönotto sekä valtion toimintojen yhtiöittämiseen liittyvät järjestelyt.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvaje ei ole poistunut vaalikauden aikana, mutta vaje on pienentynyt lähinnä julkisen talouden lähtötasapainon parantumisen seurauksena. Kestävyysvajeen raportointi ja sen laskennan läpinäkyvyys on parantunut. Vaikka politiikkatoimien pitkän aikavälin vaikutuksia julkiseen talouteen on tärkeää arvioida toimenpiteitä valmistellessa, kestävyysvajeen käyttöön kokonaisvaltaisena tavoitteena liittyy useita rajoitteita.

Veroaste on laskenut vaalikaudella. Verojärjestelmää ei ole kehitetty kokonaisuutena eikä järjestelmä ole muuttunut selkeämmäksi. Veromuutosten vaikutusarvioinnit ovat pääosin laadukkaita, mutta verotukien vaikutuksista on tietoa liian niukasti.

1.1 Julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen

Hallituskauden julkista taloutta koskeva tavoitteenasettelu muodostui hallitusohjelmaan sisällytetyistä tavoitteista sekä julkisen talouden suunnitelmiin kirjatusta lainsäädännön edellyttämistä tavoitteista. Tavoitteenasettelun taustalla oli Euroopan unionissa päätetyt toimet monivuotisen, koko julkisen talouden kattavan ohjauksen vahvistamisesta ja tämän johdosta Suomessa annettu asetus julkisen talouden suunnitelmasta. Julkisen talouden kokonaisuuden vahvistuminen tavoitteenasettelussa oli hyödyllinen muutos, joka paransi julkisen talouden hallinnan edellytyksiä.

Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden alasektoreiden (valtionhallinnon, paikallishallinnon, työeläkelaitosten, muiden sosiaaliturvarahastojen) mukaiset rahoitusasematavoitteet asetettiin sitoviksi siten, että julkisen talouden tulot ja menot olisivat kokonaisuudessaan tasapainossa vuonna 2019.

Valtionhallinnolle ja paikallishallinnolle tavoite salli lievän alijäämän, työeläkelaitoksille tavoiteltiin selvää ylijäämää ja muille sosiaaliturvarahastoille rahoitusaseman tasapainoa. Julkisen talouden rakenteelliselle jäämälle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaan alijäämän tulisi olla enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkista velkaa koskevien tavoitteiden mukaan velan määrän suhteessa BKT:hen tulisi kääntyä laskuun vaalikauden aikana, ja velan määrän ei tulisi nousta enää vuonna 2021. Lisäksi veroasteelle asetettiin tavoite, ettei sen tulisi nousta vaalikauden aikana.

Tavoitteenasettelun perusteena oli muun muassa arvio julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeesta, jonka kattamiseen johtavien päätösten tekemiseen sitouduttiin hallituskauden aikana.

Taulukko 1: Hallituksen asettamat julkisen talouden tavoitteet vaalikaudelle ja arvio niiden saavuttamisesta

Tavoite	Lähtötilanne	Tilanne v. 2017	Arvio tavoitteen toteutumisesta
Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän tavoite vuodelle 2019, prosenttia suhteessa BKT:hen			
-0,5 %	Vuoden 2015 tiedoin jäämä v. 2015 -1,8 %. Tämän hetkisin tiedoin -0,7 % v. 2015	-0,3 %	Tavoitteesta ollaan jäämässä hieman; ennusteiden mediaani -0,8 %, VM-ennuste -0,7 %. Tavoitteeseen liittyvää sääntöä arvioidaan silti noudatettavan (ks. luku 3).
Nimellisen jäämän tavoitteet vuodelle 2019, prosenttia suhteessa BKT:hen			
Valtiontalous, alijäämä enintään 0,5 %	-3,0 % v. 2015	-1,8 %	Tavoitteesta ollaan jäämässä hieman; ennusteiden mediaani -0,9 %, VM-ennuste -0,7 %.
Kuntatalous, alijäämä enintään 0,5 %	-0,7 % v. 2015	-0,1 %	Tavoite täyttymässä; ennusteiden mediaani -0,3 %, VM-ennuste -0,3 %
Työeläkerahastot, +1 %	1,3 % v. 2015	0,9 %	Tavoite lähes täyttymässä, VM-ennuste ylijäämäksi 0,9 %
Muut sotu-rahastot, n. 0 %	-0,4 % v. 2015	0,3 %	Tavoite täyttymässä, VM-ennuste ylijäämäksi 0,1 %
Julkinen velka			
Velan suhde BKT:hen kääntyy laskuun v. 2019 mennessä	63,6 % v. 2015	61,3 %	Tavoite täyttymässä. Lasku jatkunut vuodesta 2016. Ennusteiden mediaani vuodelle 2019 59,0 %, VM-ennuste 59,1 %
Velan määrä ei enää nouse v. 2021	Julkinen velka 133,2 mrd. euroa v. 2015	Määrä nousi 1,1 mrd. euroa.	VM:n ennusteen perusteella tavoite ei täyty, vaikka velkasuhteen ennustetaan edelleen laskevan vuosina 2020 ja 2021
Kokonaisveroaste, suhteessa BKT:hen			
Veroaste ei nouse vaalikaudella	43,9 % v. 2015	43,3 %	Tavoite täyttymässä; ennusteiden mediaani vuodelle 2019 42,0 %, VM-ennuste 42,1 %
Kestävyysvaje, suhteessa BKT:hen			
Kestävyysvajeen poistamiseen johtavat päätökset tehdään vaalikauden aikana	VM:n kestävyysvaje-arvio keväällä 2015 n. 5 %	VM:n kestävyysvaje-arvio syksyllä 2018 n. 3 %.	Tavoitetta ei olla saavuttamassa, mutta arvioinnissa on rajoitteita (ks. luku 1.3).

Toteuma- ja lähtötietojen lähteet: Tilastokeskus, VM, VTV. Ennusteiden lähteet tässä tarkastelussa: ETLA 9/2018, PT 9/2018, PTT 9/2018, SP 6/2018, VM 9/2018. VM:n ennuste mainittu erikseen. Vuotta 2015 koskevat lähtötiedot on kuvattu tämän hetkisten aikasarjojen mukaisina, ellei muuta mainittu.

Arviot tavoitteiden saavuttamisesta ovat muuttuneet vaalikauden aikana melko voimakkaasti. Erityisesti alijäämätavoitteiden saavuttamista koskevat arviot muuttuivat selvästi kevään 2017 ja kevään 2018 välillä. Kansantalouden ja julkisen talouden kehitys vahvistui ja lähivuosien näkymät paranivat huomattavasti, erityisesti aiemmin ennustettua suotuisamman työllisyyskehityksen takia.

Ennusteiden perusteella tavoitteiden saavuttaminen on lähellä

Rakenteellista jäämää koskeva tavoite on viimeisimpien tietojen toteutunut vaalikauden aikana vuosina 2016 ja 2017, mutta jäämän arvioidaan heikentyvän huomattavasti vuonna 2018. Vuonna 2019 jäämän ennustetaan olevan lähellä tavoiteltua -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen mutta jäävän silti hieman tavoitteesta.

Finanssipoliittisena tavoitteena rakenteellisen alijäämän heikous on, että arvio rakenteellisen jäämän lähtötilanteesta saattaa tarkentua olennaisesti. Tämänhetkisten tietojen mukaan rakenteellinen jäämä ei vaalikaudella ole merkittävästi kohentunut, mutta tavoitetta asetettaessa vaikeana pidetty -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 on silti melko lähellä toteutumista. Arvio lähtötilanteen rakenteellisesta jäämästä on muuttunut voimakkaasti, mutta myös jäämän arvioitu muutos vaalikaudella on kevään 2015 ennustetta vahvempaa.

Kevään 2015 tiedoilla vuoden 2015 rakenteellinen alijäämä oli 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämän hetkisten tietojen perusteella rakenteellinen alijäämä vuonna 2015 oli huomattavasti pienempi, 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä korostaa myös vuoden 2019 arvioita koskevaa suurta epävarmuutta.

Kun julkista taloutta tarkastellaan kokonaisuutena, alasektoreiden yhteenlaskettu nimellinen rahoitusasema on kehittyneessä lähes tavoitteen mukaisesti.

Hallitusohjelman tavoitteen mukaan kokonaisveroasteen ei tule nousta kuluvalle vaalikaudella, ja lisäksi vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa määriteltiin, että verotoimien yhteisvaikutus julkiseen talouteen tulisi olla neutraali vuoden 2019 tasossa. Kokonaisveroastetta koskeva tavoite ollaan ylittämässä selvästi. Ennusteiden perusteella veroaste laskisi noin 2 prosenttiyksikköä vuodesta 2015 vuoteen 2019.

Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen on tavoitteen mukaisesti kääntynyt laskuun, ja vuonna 2019 velan ennakoidaan olevan alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen velan määrää koskevan tavoitteen toteutumisen arviointi on tässä vaiheessa epävarmalla pohjalla, koska tavoite ulottuu vuoteen 2021. Tämän hetkisen ennusteen mukaan tavoite ei ole toteutumassa.

Julkisen talouden velkakestävyys ja velanhoidokykyyn kannalta velan määrän kehitystä olennaisempaa on bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan kehitys. Tämän takia jatkossakin on julkista velkaa koskevassa tavoitteenasettelussa syytä painottaa bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan kehitystä. Lisäksi tavoitteenasettelussa voidaan soveltuvin osin huomioida julkisen nettovarallisuusasettelun kehitys.

Hallituskauden alussa tarkastusvirasto kiinnitti huomiota veroastetta koskevan tavoitteen aiheuttamista rajoitteista finanssipolitiikkaan todeten, että jos bruttokansantuote supistuisi vaalikauden aikana, tulisi verotusta tavoitteenasettelun takia keventää, jotta veroaste ei nousisi. Olisi tärkeää, että hallitusohjelmaan kirjattavat julkisen talouden tavoitteet tukevat mahdollisimman hyvin sääntöperusteisten julkista taloutta koskevien tavoitteiden toteutumista. Rakenteellista ja nimellistä alijäämää sekä julkista velkaa koskevia tavoitteita on perusteltua tarkastella tavoitteenasettelun ytimenä, jonka ympärille voidaan lisätä muita, näiden kanssa sopusoinnussa olevia tavoitteita talouspoliittisiin painotuksiin perustuen.

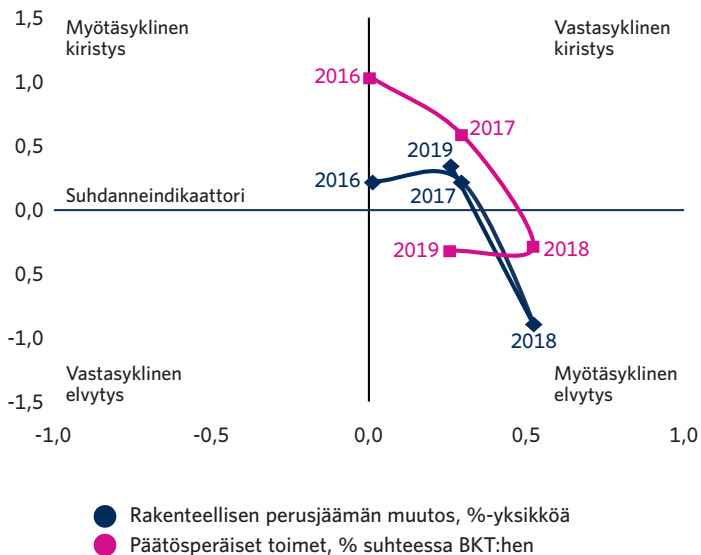
Jälkikäteen tarkastelun perusteella hallitusohjelman ja ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman alijäämä-, velka- ja verotavoitteet muodostivat kuitenkin kokonaisuuden, jossa tavoitteiden samanaikainen saavuttaminen tuli mahdolliseksi, koska talouskehitys vahvistui vaalikauden puolivälissä. Kokonaisuutena katsoen alijäämätavoitteet ollaan yleisesti ottaen saavuttamassa tai niistä ollaan jäämässä hieman, ja vastaavasti veroasteeseen liittyvä tavoite ollaan ylittämässä. Siten veropolitiikka olisi jälkikäteen tarkasteltuna voinut olla tavoitteenasettelun puitteissakin kireämpää, ja tämä olisi auttanut nimellistä ja rakenteellista alijäämää koskevien tavoitteiden varmempiin saavuttamiseen.

Velkakestävyys kannalta olennaista on bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan kehitys

Alijäämä- ja velkatavoitteet muodostavat tavoitteenasettelun ytimen

Finanssipolitiikan mitoitus

Tarkastusvirasto arvioi finanssipolitiikan mitoitusta kahdella mittarilla: päätösperäisten toimien kautta sekä rakenteellisen perusjäämän muutoksella. Kuvio 1 näyttää tämänhetkisten tietojen mukaiset tulokset molemmilla menetelmillä laskettuna. Laskentamenetelmät on kuvattu tarkemmin tietolaatikossa sivuilla 15-16.



Kuvio 1: Finanssipolitiikan mitoitus, 2016–2019. Lähde: VM ja VTV:n laskelmat

Molemmat mittarit antavat melko samansuuntaisen kokonaiskuvan vaalikauden finanssipoliittisesta virityksestä. Vuodesta 2016 vuoteen 2018 finanssipolitiikka on muuttunut elvyttävämpään suuntaan samalla kun suhdannetilanne on parantunut. Molemmilla menetelmillä arvioituna finanssipolitiikka on ollut vastasyklistä, eli suhdannetta tasaavaa, ja kiristävää vuonna 2017 ja vastaavasti myötäsyklistä, eli suhdannetta vahvistavaa, ja elvyttävää vuonna 2018. Finanssipolitiikan keveneminen vuonna 2018 johtuu pitkälti veronkevennyksistä sekä sosiaaliturvamaksujen alennuksesta. Julkisen talouden tulopuolta heikentävien toimien ajoitusta ei voi suhdannesyklin ja julkisen talouden pitkän aikavälin vahvistamispyrkimyksien kannalta pitää täysin onnistuneena.

Vuonna 2019 finanssipolitiikka kiristyy rakenteellisen perusjäämän muutoksella arvioituna samalla kun suhdannetilanteen ennakoidaan heikkenevän. Vaikka käytetyt mittarit antavat finanssipolitiikan mitoituksesta pääsääntöisesti samansuuntaisen kuvan, arviot vaikutuksen suuruudesta vaihtelevat erityisesti vuoden 2019 osalta.

Vastasyklisen, suhdannetta tasaavan ja kasvua tukevan finanssipolitiikan asettamisen ehtona on oikea-aikainen käsitys vallitsevasta suhdanteesta. Sen ajantasaiseen arviointiin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta. Esimerkiksi vielä syksyllä 2017 tarkastusvirasto arvioi vuoden 2017 finanssipolitiikan mitoituksen olleen rakenteellisen perusjäämän muutoksella mitattuna elvyttävää ja päätösperäisten toimien perusteella neutraalia. Näin ollen voidaan olettaa, että käsitys etenkin vaalikauden viimeisimpien vuosien finanssipolitiikan virityksestä tulee edelleen tarkentumaan, kun arviot päätösperäisten toimien suuruudesta ja erityisesti suhdannetilanteesta päivittyvät.

Kummallakin arviointimenetelmällä on omat puutteensa, ja ne mittaavat osin eri asioita, jolloin myös tulokset voivat olla erilaisia. Arviot suhdannetilanteesta heijastuvat kuitenkin molemmilla menetelmillä saataviin tuloksiin. Rakenteellisen perusjäämän laskennassa suhdannekorjaus tehdään tuotantokuiluarvioiden pohjalta, jolloin tuotantokuiluarvioiden tarkentuessa myös kuva finanssipolitiikan virityksestä muuttuu. Päätösperäisten toimien mittarissa suhdanteista puhdistettua menojen kasvua verrataan estimoitavaan potentiaalisen tuotannon keskimääräiseen kasvuun. Tulopuolen toimet lasketaan vastaavasti yksittäisten veropolitiikkatoimien ennustettujen vaikutusten perusteella, mihin liittyy aina myös epävarmuutta. Vaikutusarvioiden toteutumista ei myöskään aina seurata systemaattisesti.²

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 lisäksi 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 päätösperäisiin toimiin perustuen, DFE

Päätösperäisiin toimiin perustuvassa menetelmässä (Discretionary Fiscal Effort, DFE) tulo- ja menopuolta käsitellään erikseen.³

Julkisten tulojen osalta päätösperäiset tulot määritellään verotuloja lisäävinä tai vähentävinä toimina suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos päätösperäiset toimet ovat lisänneet tuloja, on politiikka ollut kiristävää. Jos tulot ovat laskeutuneet, on politiikka ollut elvyttävää.

Julkisten menojen osalta päätösperäisiä toimia ei voida määrittellä yhtä suoraviivaisesti.

Julkisista kokonaismenoista poistetaan korkomenot ja suhdanneriippuvaiset työttömyysmenot. Jäljelle jääneiden kokonaismenojen muutosta verrataan potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtiin. Jos menot ovat kasvaneet nopeammin kuin potentiaalinen tuotanto, on finanssipolitiikka ollut 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.

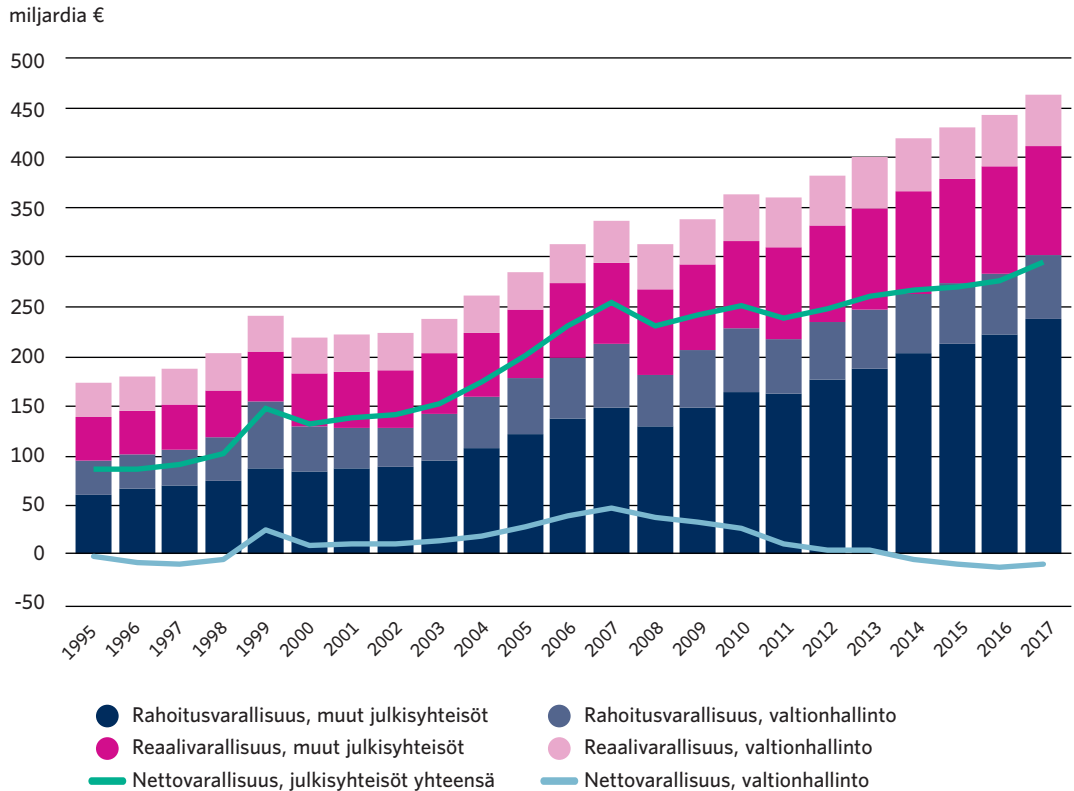
Suhdannetilanneindikaattori

Jotta talouspolitiikan elvyttävyyttä tai kiristävyyttä voitaisiin arvioida, tarvitaan arvio suhdannetilasta. Carnot ja de Castro (2015)⁴ määrittävät suhdanneindikaattorin tuotantokuilun normalisoidun tason ja sen muutoksen keskiarvona. Näin suhdanneindikaattori ei ole yhtä herkkä ennusteen revisioille kuin pelkkään tuotantokuilun tasoon perustuva mittari.

Varallisuusaseman kehitys

Kuviossa 2 esitetään julkisyhteisöjen ja valtionhallinnon varojen ja nettovarallisuuden markkinahintainen taso. Kuviossa esitetty nettovarallisuus on laskettu vähentämällä kokonaisvarallisuudesta velat. Käytetty velkakäsite kattaa kaikki rahoitustaseen velkapuolen erät ja on siten käsitteenä laajempi ja arvostusperiaatteeltaan eri kuin niin kutsuttu EDP-velka. Julkisyhteisöjen kokonaisvelasta kolme neljäsosaa on valtionhallinnon velkaa.

Valtionhallinnon nettovarallisuus kääntyi kasvuun vuonna 2017



Kuvio 2: Julkisyhteisöjen varat, miljardia euroa, 1995–2017. Lähde: Tilastokeskus

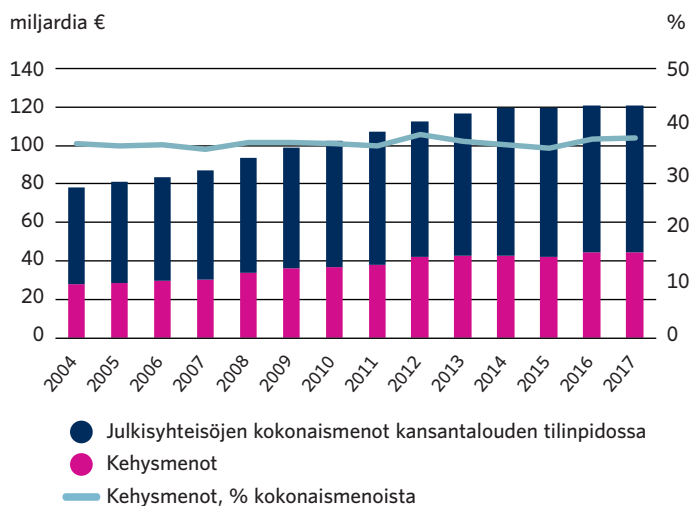
Työeläkelaitosten rahoitusvarallisuus kattaa yksin vajaa puolet julkisyhteisöjen kokonaisvaroista. Kaikkiaan kokonaisvarallisuudesta 65 prosenttia on rahoitusvarallisuutta, joka elää pitkälti pörssikurssien kehityksen mukana.

Reaalivarallisuuden, johon luetaan muun muassa julkisyhteisöjen omistama maa ja rakennukset, arvonnmuutokset ovat huomattavasti pienempiä. Julkisyhteisöjen reaalivarallisuudesta lähes 70 prosenttia on paikallishallinnon omistuksessa.

Vuodesta 2008 asti yhtäjaksoisesti heikentynyt valtionhallinnon nettovarallisuus kääntyi kasvuun vuonna 2017. Nettovarallisuus-
aseman parantuminen selittyy pääosin valtionhallinnon omista-
mien osakkeiden arvonnousulla, velanoton pienenemisellä ja liik-
keelle lasketun velan markkinahinnan laskulla, jonka seurauksena
valtionhallinnon kokonaisvelka pieneni vuonna 2017 ensimmäistä
kertaan sitten vuoden 2007.

1.2 Kehyssäännön noudattaminen

Hallitus sitoutuu hallitusohjelmassa kehysääntöön, joka kattaa noin kolme neljäsosaa talousarviomenoista nelivuotisen vaalikauden ajan. Nykyinen kehysjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2004. Kuviossa 3 verrataan kehysmenojen kattavuutta suhteessa julkisen talouden kokonaismenoihin; kattavuus on vaihdellut 35–38 prosentin välillä. Kehysten merkitys julkisten menojen rajoittajana näyttää pysyneen vakaalla tasolla nykyisen kehysjärjestelmän aikana.



Kuvio 3: Julkisyhteisöjen kokonaismenojen suhde kehysmenoihin. Lähde: Tilastokeskus, Talousarviot

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

Kehyssäännön noudattaminen vaalikaudella 2016–2019

Tarkastusviraston havaintojen mukaan hallituksen kehysääntöä on noudatettu kuluvalle vaalikaudella lukuunottamatta Yleisradion rahoituksen siirtämistä kehysten ulkopuolelle vaalikauden aikana. Kehyssääntöön liittyy lisäksi sen noudattamisen arviointia monimutkaistavia ja läpinäkymättömyyttä lisääviä tekijöitä, erityisesti liittyen kehysten rakennekorjauksiin ja joidenkin menoerien, kuten finanssisijoitusten, tulkintaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo valtiontalouden kehysten noudattamista vaalikauden aikana ja seuraa kehysten ulkopuolisten talousarviomenojen ja verotukien kehitystä. Tarkastusviraston arvioissa pyritään ottamaan huomioon myös vaalikausien väliin jäävä uuden menokehysten valmistelujakso sekä arvioidaan hallituskaudella käytettävissä ollutta kehysten liikkumavaraa. Vuoden 2019 talousarvioesitys noudattaa kehystarkistuksilla korjattua kehystä.

Hallitusohjelman mukaisesta kehysäännöstä poikkeaminen Yleisradion rahoituksen osalta rapauttaa kehysjärjestelmän uskottavuutta

Taulukko 2: Vaalikauden 2016-2019 viimeisen vuoden 2019 kehystaso edellisen vaalikauden viimeisestä Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016-2019 vuoden 2019 talousarvioesitykseen asti, miljoonaa euroa. Lähde: VTV:n kehyslaskenta, VM:n kehysvalmistelu

Pvm	Budjetointivaihe	Kehystaso 2019	Tason muutos	Kehysmenot	LTA-varaus	Jakamaton varaus
2.4.2015	Julkisen talouden suunnitelma 2016-2019, tekninen kehys, 2016 hinnat	43 040		43 040	0	0
	Hallituksen linjaukset		-1 292			
	Määrärahasiirrot kehukseen		2 002			
28.9.2015	Julkisen talouden suunnitelma 2016-2019, kehystaso ennen tarkistuksia	43 750		43 393	300	57
	- Hintatarkistukset		642			
	- Rakennetarkistukset		136			
	- Kehystason lasku		-120			
14.9.2018	Korjattu kehystaso	44 408				
14.9.2018	TAE 2019, 2019 hinnat	44 408		44 001	300	107

Vaalikauden 2016–2019 kehysvalmistelu aloitettiin edellisen hallituksen viimeisestä niin sanotusta teknisestä kehyksestä, joka sisältyy 2.4.2015 annettuun Julkisen talouden suunnitelmaan vuodelle 2016–2019. Pääministeri Juha Sipilän hallitus sitoutui menosääntöön, jonka mukaan kehyksen piiriin kuuluvat menot ovat 1,2 miljardia euroa pienemmät vuonna 2019 kuin teknisessä kehyksessä. Toisaalta hallitus sopi, että 1,5 miljardin euron verokompensaatiot kunnille sisällytetään kehykseen, kuten myös 0,5 miljardin euron Yleisradion rahoitus. Edellisellä vaalikaudella kertyneiden verokompensaatioiden siirtämistä kehysmenoihin puoltaa kehyksen kattavuuden paraneminen ja Yleisradion rahoituksen siirtämistä puolestaan yleiset kehystä koskevat periaatteet, kuten periaate, että lähtökohtaisesti menot kuuluvat kehykseen, ellei ole osoittaa kehysäännöstä johtuvaa syytä poiketa periaatteesta. Tällaista perustelua ei Yleisradion määrärahan kohdalla ole esitetty. Kehystaso kuitenkin nousi teknistä kehystä korkeammalle hallituksen säästölinjauksista huolimatta.

Yleisradion rahoitus siirrettiin vaalikauden alussa kehykseen mutta myöhemmin vaalikaudella jälleen kehyksen ulkopuolelle. Kehystasoa laskettiin rakennetarkistuksella, kuten kehysperiaatteiden mukaan kuuluukin. Hallitusohjelmassa päätetään, mitkä menot kuuluvat kehykseen ja mitkä sen ulkopuolelle. Vaalikauden aikana kehysperiaatteiden tulisi kuitenkin pysyä muuttumattomina kehysjärjestelmän uskottavuuden takaamiseksi.

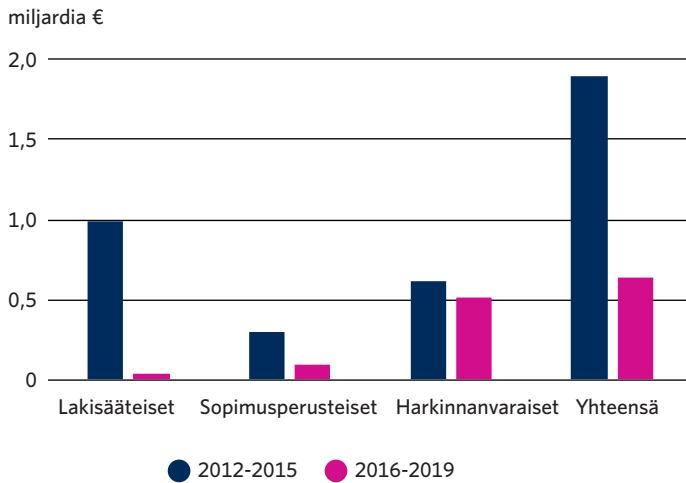
Yleisradion rahoituksen käsittely on ollut vaalikaudella epä johdonmukaista

Kehystarkistukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt useita kertoja huomiota rakennetarkistusten läpinäkyvyyteen ja perusteluihin. Rakennetarkistuksilla huolehditaan siitä, että tehtäessä muutoksia kehysmenojen ja kehysten ulkopuolisten menojen välillä, veronmaksurasite pysyy samana. Lisäksi kehys kohtelee neutraalisti määrärahapäätöksiä riippumatta siitä, kohdistuvatko ne kehyksiin tai kehyksen ulkopuolelle. Rakennemuutoksia tehdään jatkuvasti ja yksittäisen rakennemuutoksen seuranta voi olla vaikeaa erityisesti silloin, jos muutosta tarkistetaan myöhemmin. Koska hallitusohjelman linjauksista eli menosäästöistä, -lisäyksistä ja -siirroista ei tehdä kehyksen rakennetarkistuksia, myöhempien rakennetarkistusten liittyminen alkuperäisiin hallituksen linjauksiin ei ole selkeää ilman riittäviä perusteluita. Tarkastusvirasto on tuonut esiin kilpailukysösimukseen liittyvien rakennetarkistusten läpinäkyvyyden. Kehysbudjetoinnin läpinäkyvyyden edistämiseksi myös kehystason laskupäätökset olisi hyvä perustella.

Hallituksen merkittävin talouden sopeutustoimi oli lakisääteisten indeksitarkistusten jäädyttäminen. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen mennessä kehysvalmistelussa tehdyt hintatarkistukset olivatkin noin 1,3 miljardia euroa pienemmät kuin edellisellä vaalikaudella. Lakisääteisten indeksitarkistusten osuus tästä oli noin miljardi euroa.

Lakisääteiset indeksitarkistukset olivat noin 1,3 mrd pienemmät kuin edellisellä vaalikaudella



Kuvio 4: Vaalikausien 2012-2015 ja 2016-2019 hintatarkistukset, miljardia euroa. Lähde: VM:n kehysvalmistelun taulukot, VTV:n kehyslaskenta

Kehysten liikkumavara

Vaalikauden kehyksessä on ollut noin 500 miljoonan euron verran liikkumavaraa eli varauksia vuosille 2016–2018 ja 357 miljoonaa euroa vuodelle 2019. Vaalikauden alussa oli epävarmuutta muun muassa maahanmuutosta aiheutuvien lisäkustannusten suuruudesta tulevina vuosina. Kehysvalmistelussa otettiin käyttöön Valtionvarainministeriön hallinnonalan sisäisiä kehysvarausmomenteja ennalta-arvaamattomiin menopaineisiin. Kehysjärjestelmän läpinäkyvyyden kannalta varausten budjetointi hallinnonalan kehyksen sisälle ei ole yhtä selkeä tapa lisätä kehyksen liikkumavaraa kuin jakamaton varaus. Suositeltavampaa olisi ollut budjetoida ylimääräinen varaus osaksi jakamatonta varausta vuosille 2017 ja 2018.

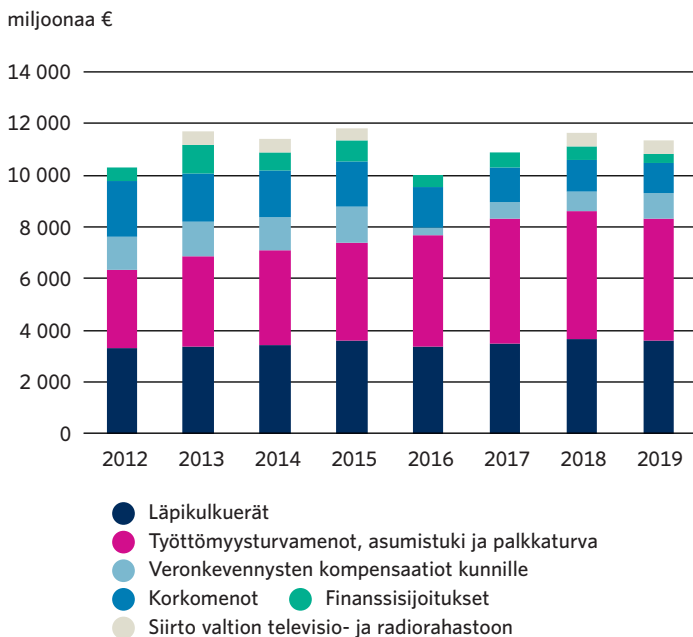
Vuosien 2017 ja 2018 kehykseen budjetoidun ylimääräisen varauksen käyttöönotto olisi tullut perustella selkeämmin

Taulukko 3: Hallituskaudella käytössä ollut liikkumavara kehyksissä, miljoonaa euroa. Lähde: Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, 28.9.2015

Varaustyyppi	2016	2017	2018	2019
Lisätalousarviovaraus	300	300	300	300
Jakamaton varaus	206	47	106	57
Uusi, hallinnonalan sisäinen varaus		150	150	
Varaukset yhteensä	506	497	556	357

Kehysten ulkopuoliset menot

Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyyteen ja toimeentuloturvaan liittyvät tuet. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehyksen ulkopuolella olevista menoista on erityyppisiä läpikulkueriä, jolloin kyseiselle menolle on budjetissa osoittaa sitä vastaava tulo. Läpikulkueriä ovat esimerkiksi menot, jotka vastaavat EU:lta ja veikkausvoittovaroista saatavia tuloja.



Kuvio 5: Kehysten ulkopuoliset menot 2012–2019. Lähde: Talousarvioesitykset

Finanssisijoitukset ovat olleet korkealla tasolla koko hallituskauden ajan. Kehitysyhteistyön finanssisijoitukset tulivat uutena kehitysyhteistyön muotona talousarvioon vuonna 2016. Koska niiden taso on ollut korkea ja yhtenä tarkoituksena on ollut suurien kehitysyhteistyömenojen korvaaminen, on tärkeää, että kehitysyhteistyön finanssisijoituksille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan avoimesti ja läpinäkyvästi.

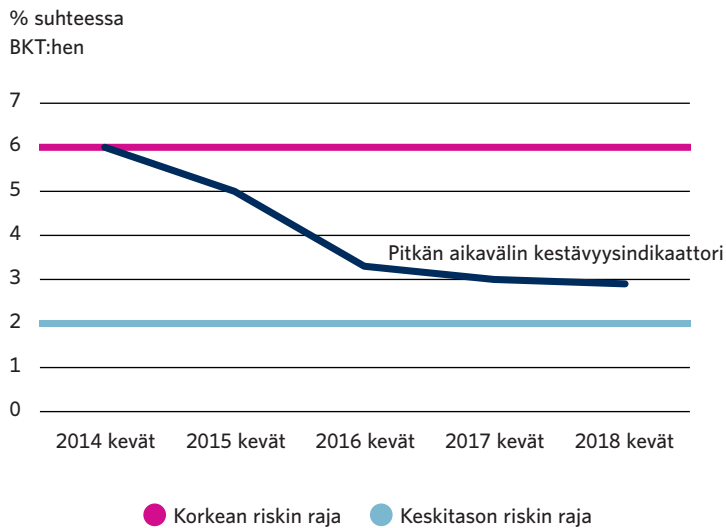
Aiemmin kehysmenona käsitelty Terrafamen toiminnan rahoitukseen käytetty määräraha siirrettiin vuonna 2018 kehyksen ulkopuolelle. Momentilla myönnettiin rahoitusta 46 miljoonaa euroa Suomen Malmijalostus Oy:n oman pääoman korottamiseen. Suomen Malminjalostus Oy omistaa 77 prosenttia Terrafamesta, jonka toiminnan odotetaan kääntyvän voitolliseksi vuoden 2018 aikana. Olisi hyvä perustella tarkemmin, miten uudelleenjärjestelyt vaikuttivat päätökseen siirtää momentti kehyksen ulkopuolelle.

Valtion toimintojen yhtiöittämisen kuluja on voitu toteuttaa osakehankintoihin tarkoitettuilta momenteilta. Olisi hyvä arvioida, miten valtion toiminnan yhtiöittäminen ja siitä syntyvät hallinnointikulut eroavat kehyksessä rahoitetusta valtion toiminnasta.

Finanssisijoitukset kuuluvat kehyksen ulkopuolelle, koska ajatellaan, että määräraha säilyttää arvonsa. Ei ole kuitenkaan olemassa selkeää ja läpinäkyvää käytäntöä sille, miten finanssisijoituksiin liittyvät menot palautuvat talousarvioon – tai tuleeko niitä palauttaa sinne lainkaan. Osa menoista jää omaisuudeksi, joka saateen myöhemmässä vaiheessa realisoida johonkin toiseen käyttötarkoitukseen. Näin on toimittu hallituskauden aikana esimerkiksi osakelahjoitusten kohdalla. Kehysperiaatetta olisi hyvä selkeyttää osakelahjoitusten ja finanssisijoitusten osalta.

1.3 Pitkän aikavälin kestävyys ja rakenteellisten uudistusten toimeenpano

Hallitus tavoitteli hallituskauden aikana päätöksiä, jotka johtaisivat kestävyysvajeen poistamiseen, sekä budjettipolitiikan että rakenteellisten uudistusten keinoin. Valtiovarainministeriön viimeisimmän arvion mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on noin 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, kun keväällä 2015 ministeriö arvioi kestävyysvajeen suuruudeksi noin 5 prosenttia. Taustalla on lähinnä parantunut arvio kestävyyslaskelman lähtövuoden rakenteellisesta perusjäämästä.



Kuvio 6: Pitkän aikavälin kestävyysindikaattorin (S2) kehitys 2014–2018 sekä riskirajat Euroopan komission perusennusteen mukaisena. Lähde: Euroopan komissio.

Euroopan komissio tarkastelee kestävyysindikaattoreita riskikehikon perusteella. Viimeisten vuosien aikana pitkän aikavälin kestävyysvaje on pienentynyt olennaisesti myös komission arvioissa (ks. kuvio 6). Komission arviointikehikossa 2 prosentin alittava kestävyysvaje viittaa alhaiseen riskiin, 2 prosentin ylittävä keskitason riskiin ja 6 prosentin ylittävä korkeaan riskiin. Kehikon mukaan keväällä 2014 tehty arvio viittasi korkeaan riskiin pitkällä aikavälillä. Tämän jälkeen arvio on viitannut keskitasoiseen riskiin.

Kestävyysvaje on pienentynyt olennaisesti vuoden 2014 jälkeen

Kestävyysindikaattoriin vaikuttavat huomattavasti sellaisetkin tekijät, jotka ovat suurelta osin finanssipoliittisen päätöksen teon vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella, liittyen esimerkiksi pitkän aikavälin kehityksen epävarmuuksiin. Lisäksi kestävyysindikaattorin laskentaperusteita on tarkastelukauden aikana muutettu vastaamaan uusia EU-yhteistyön puitteissa sovittuja oletuksia muun muassa pitkän aikavälin talouskehityksestä. Muutos suurensi valtiovarainministeriön vajearviota 0,5 prosenttiyksikköä, mikä siirsi kestävyysvajeeseen liittyvää tavoitetta kauemmaksi verrattuna vuoden 2015 tilanteeseen.

Kestävyysvajearvio on herkkä useille pitkän aikavälin kehityksestä käytetyille oletuksille. Epävarmuus ei rajoitu pelkästään kokonaisarvioon, vaan epävarmuutta sisältyy tyypillisesti myös politiikkatoimien kestävyysvaikutuksiin. Tarkastusvirasto suositti vuonna 2017 julkaistuissa selvityksissään, että valtiovarainministeriö parantaa kestävyysvajearvion läpinäkyvyyttä julkaisemalla menetelmäkuvauksen ja herkkyysanalyysijä sekä säännöllisessä raportoinnissa että merkittäviä rakenteellisia uudistuksia koskevissa vaikutusarvioissa. Valtiovarainministeriö on tämän jälkeen alkanut julkaista säännöllisesti päivitettävää menetelmäkuvausta kestävyysvajearvion laadinnasta ja lisännyt säännölliseen raportointiinsa herkkyysanalyysiä arvioon vaikuttavista muuttujista.

Kestävyysvajearvion epävarmuudesta ja arvionvaraisuudesta huolimatta tarkastusvirasto pitää laskelmaa yhtenä käyttökelpoisena suuntaviivana julkisen talouden riskien ja politiikkatoimenpiteiden arvioinnissa. Mainittujen rajoitteiden takia se soveltuu kuitenkin vain rajallisesti mittariksi, johon talouspoliittisia tavoitteita voitaisiin kokonaisvaltaisesti sitoa. Rajoitteet koskevat osin muitakin tavoitteena käytettäviä indikaattoreita, mutta ne korostuvat kestävyysvajeen tapauksessa.

Ikäsidonnaisten menojen kehitykseen voidaan vaikuttaa rakenteellisilla uudistuksilla

Rakenteellisen jäämän lisäksi keskeinen tekijä kestävyyslaskelmassa on ikäsidonnaisten menojen pitkän aikavälin kehitys. Näistä menoista eläkemenojen kasvupaineisiin pystyttiin tarttumaan edellisellä vaalikaudella valmistellulla, vuonna 2017 voimaan tulleella eläkeuudistuksella. Eläkeuudistuksen valmisteluprosessissa julkisen talouden kestävyttä koskevalla tavoitteella oli keskeinen painoarvo, mikä tuki julkisen talouden kannalta hyvän lopputuloksen syntymistä. Eläketurvakeskus toteutti toimeksiannosta uusia herkkyyslaskelmia eläkeuudistuksen vaikutuksista tarkastusviraston keväällä 2017 julkaistuun selvitykseen. Tulokset eivät viitanneet vaikutusten merkittävään herkkyyteen.

Hallitusohjelmassa suurin osa rakenteellisten uudistusten kestävyystavoitteesta osoitettiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle. Uudistuksen tavoitteenasettelussa pyrittiin sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvuvauhdin taittamiseen siten, että vuosittaiset kustannukset alenisivat 3 miljardilla eurolla 2020-luvun loppuun mennessä verrattuna menojen perusennusteeseen. Uudistuksen valmisteluprosessi johti hyvin laajaan kokonaisuuteen, eikä uudistuksen toisella päätavoitteella eli kustannusten hillinnällä ollut riittävää ohjaavaa roolia päätöksentekoprosessissa, kun tehtiin perusratkaisuja alueiden määrästä ja valinnanvapausmallin käyttöönotosta. Vaikka nykyistä suuremmat palveluiden järjestäjät ja talouden rahoitus- ja ohjausmalli pääpiirteissään tukevat taloudellisia tavoitteita, hallituksen esitysten mukainen uudistuskokonaisuus sisältää runsaasti epävarmuuksia ja myös riskejä kustannusten noususta. Erityisesti valinnanvapausmalliin sisältyy uudistuksen kokonaiskustannuksiin liittyviä riskejä. Väliaikaisia tai pysyväisluonteisia lisäkustannuksia aiheuttavat mekanismit muodostuivat yleisesti ottaen automaattisemmiksi kuin säästöjä tuovat mekanismit.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistuksen vaikutusarviointi osoittautui erittäin vaikeaksi, eikä kattavia arvioita pystytty tekemään. Vaikutusarvioinnin vaikeus on suurelta osin väistämätöntä näin suuressa uudistuksessa. Kuitenkin vaikutusarviointia olisi ollut mahdollista ja tarpeellista parantaa kokoomalla kokonaiskuva ja eri vaikutusten epävarmuuden aste ja esittämällä taloudelliset riskit selkeämmin. Kokonaisuutena katsoen saatavilla olevien arvioiden perusteella on epätodennäköistä, että kustannuskehitykseen liittyvä ja uudistuksen muut tavoitteet toteutuisivat samanaikaisesti hallituksen esitysten mukaisessa kokonaisuudessa. Tämä korostaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa vaiheittaisen etenemisen merkitystä, vaikutusten tarkkaa seurantaa, valmiutta lainsäädännön muutoksiin seurannan perusteella ja tavoitteiden priorisointia.

Hallitusohjelman rakenneuudistuspaketissa toinen uudistus, jolle osoitettiin euromääräinen kestävyystavoite, oli kuntien tehtäviä vähentäminen 1 miljardilla eurolla. Sen eteneminen kuvaa hyvin rakenteellisten uudistusten toteuttamisen vaikeutta. Uudistuksen toteuttaminen hallitusohjelmassa määritellyllä tavalla osoittautui vaikeaksi, ja hanke laajeni valmistelun edetessä kattamaan koko julkisen sektorin. Viimeisimmässä julkisen talouden suunnitelmassa valtionhallinnolle osoitettu osuus säästöstä näyttäytyy rakenteellisen uudistuksen sijaan osittain kaavamaisena, kaikki hallinnon alat kattavana toimintamenoleikkauksena.

Vaalikaudella valmisteltiin ja osin toteutettiin myös muita julkisen talouden kestävyyyteen liittyviä toimenpiteitä. Hallitusohjelmassa kuvattiin yhteiskuntasopimus, johon tähdänneissä neuvotteluissa syntyi kilpailukyky sopimus. Tämä kokonaisuus tuki Suomen kustannuskilpailukyyn parantumista. Sopimuksen kokonaisvaikutukset julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle ovat kuitenkin vaikeasti analysoitavissa jo sen takia, että analyysi edellyttäisi arviota työmarkkinaratkaisujen sisällöstä siinä tilanteessa, että kilpailukyky sopimusta ei olisi syntynyt. Asetelma poikkeaa siten esimerkiksi finanssipolitiikan vaikutusten arvioinnista, joissa tehtyjä päätöksiä voidaan peilata muuttumattoman politiikan vaihtoehtoon.

Budjettiriihessä vuonna 2017 sovittiin yritystuki uudistuksen ja perhevapaa uudistuksen valmistelusta. Molemmille asetettiin kiireä valmistelu aikataulu. Tavoitteenasettelu oli molemmissa hankkeissa oikeansuuntainen, mutta hankkeiden reunaehdot rajoittivat melko paljon sitä, että valmisteluprosesseissa voitaisiin löytää julkisen talouden kestävyuden kannalta paras mahdollinen ratkaisu. Kummankaan hankkeen valmistelu ei johtanut uudistustoimiin.

Julkisen talouden kestävyuden varmistaminen edellyttää julkisiin tuloihin ja menoihin pysyvästi vaikuttavien uudistusten valmistelua tulevallakin vaalikaudella. Uudistukset tulisi toteuttaa siten, että tavoitteenasettelu on mahdollisimman selkeää ja uudistusten sisältö mahdollisimman laajasti tukee määriteltyjä tavoitteita. Vaihtoehtojen tarkka vaikutusarviointi ei aina ole mahdollista, mutta näissäkin tapauksissa voidaan hyödyntää riskianalyysijä vaikutuksiltaan mahdollisimman varman etenemistavan valinnassa. Uudistusten sisältö ja määrä on mitoitettava siten, että valmistelu voidaan tehdä huolellisesti ja että samalla päätöksentekoprosessissa pystytään tekemään tarvittavat päätökset.

1.4 Veropolitiikka ja veromuutosten valmistelu

Hallitusohjelmassa veropolitiikalle asetettiin tavoitteiksi kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistaminen. Hallitusohjelma sisältää sekä verotusta kiristäviä että keventäviä toimenpiteitä. Keskeisiä toimenpiteitä verotuksessa on ollut ansiotulojen verotuksen keventäminen, jota on pyritty rahoittamaan korottamalla haittaveroja ja kiinteistöveroja. Suurin osa hallitusohjelman mukaisista veroperustemuutoksista toteutettiin vuosina 2016–2018.

Kilpailukyksopimus nosti palkansaajien työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksuja ja vastaavasti laski työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja. Hallitus tuki sopimusta keventämällä palkkaverotusta muun muassa muuttamalla valtion tuloveroasteikon marginaaliveroprosentteja, työtulovähennystä sekä tulonhankkimisvähennystä. Myös eläketulojen verotusta on kevennetty muuttamalla valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksiä sekä eläketulon lisäveroa. Lisäksi kotitalousvähennystä on laajennettu ja sen korvausprosenttia on korotettu. Myös perintö- ja lahjaverotusta kevennettiin alentamalla veroasteikkojen kaikkia prosentteja. Valmisteverotuksessa kevennettiin autoveroa pienipäästöisiä autoja suosien ja makeisten valmistevero poistettiin vuoden 2017 alussa.

Vaalikauden aikana on tehty myös verotusta kiristäviä toimenpiteitä. Valtion tuloveroasteikon ylin tuloluokka on ollut voimassa koko vaalikauden, ja sen alarajaa alennettiin vuonna 2016. Lapsivähennys päättyi vuoteen 2017. Asuntolainojen korkovähennystä on pienennetty hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Pääomatulojen verotusta kiristettiin nostamalla ylempää verokantaa. Vuodelle 2019 on esitetty yritysten korkovähennysoikeuden rajoituksen kiristämistä, kun Suomi panee täytäntöön EU:n veronkiertodirektiivin. Valmisteveroissa ajoneuvoveroa ja polttoaineiden verotusta on korotettu. Lisäksi tupakkaveroa ja alkoholi-veroa on nostettu. Kiinteistöverotuksen kiristäminen on tapahtunut kiinteistöveroprosenttien ylä- ja alarajaa nostamalla. Kunnat voivat kuitenkin itse päättää kiinteistöveron tasosta lain asettamalla vaihteluvälillä.

Verojärjestelmän kokonaisuudessa ei merkittäviä muutoksia

Tarkastusvirasto on suorittanut verojärjestelmää koskevia finanssi-politiikan tarkastuksia vuonna 2014 ja antanut suosituksia verojärjestelmän kokonaisuuden kehittämiseksi. Talousteoria suosittelee yksinkertaista, neutraalia ja kokonaisuuden huomioivaa verojärjestelmää. Verojärjestelmän kehittäminen ei kuitenkaan ole ollut hallitusohjelman tavoitteena, eivätkä verolainsäädäntöön tehdyt muutokset ole kehittäneet järjestelmää kokonaisuutena. Hallitusohjelmassa oli tavoitteena kannustinloukkujen purkaminen sovittamalla sosiaaliturvaa ja verotusta yhteen, mutta toteutus jäi tällä vaalikaudella vähäiseksi. Verotukien määrä, jolla on merkittävä vaikutus veropohjaan, pysyi hallituskauden aikana jokseenkin ennallaan. Vaalikaudella säädettyjä uusia verotukia ovat yrittäjävähennys ja metsälahjavähennys. Olemassa olevia verotukia kasvatettiin muun muassa nostamalla arvonlisäverotuksessa verovelvollisuuden alarajaa ja veronhuojennukseen oikeuttavaa liikevaihdonrajaa. Vuodelle 2019 on esitetty työasuntovähennyksen kuukausikohtaisen enimmäismäärän korottamista. Verotuista lakkasivat tuotannollisten investointien korotetut poistot ja lapsivähennys.

EU:n uudistushankkeet voivat vaikuttaa Suomen verotuloihin

EU:ssa on käynnissä verotukseen liittyviä hankkeita, joilla voi olla vaikutusta Suomen verotuloihin. Tällaisia ovat esitykset digiverosta ja arvonlisäverojärjestelmän uudistamisesta. Esitykset digiverosta voivat ainakin tilapäisesti monimutkaistaa verojärjestelmää erilaisen väliaikaisten ratkaisujen vuoksi. Kuitenkin digitalouden kehitys johtaa todennäköisesti jonkinlaiseen veropohjan uudelleen määrittelyyn ja jakoon kansainvälisesti. Ehdotettu alv-järjestelmämuutos ei välttämättä johda Suomessa veropetosten laskuun ja verotulojen kasvuun vaan voi jopa kasvattaa verovajetta, koska Suomen alv-vaje on pieni verrattuna muihin maihin ja rajat ylittävien petosten määrä on vähäinen.

Veromuutosten vaikutusarvioinnit tuottavat tietoa päätöksentekoon

Veromuutoksia säädettyä on tärkeää, että arviot muutosten vaikutuksista ovat mahdollisimman ajantasaisia, kattavia ja riittävän tarkkoja. Tarkastusvirasto julkaisi (2018) tarkastuskertomuksen veromuutoksien ja verotukien vaikutusarvioinnista. Tarkastuksessa arvioitiin, onko veromuutoksista ja verotuista laaditut vaikutusarvioinnit tehty mahdollisimman tarkasti ja kattavalla tietopohjalla.

Tarkastuksen perusteella veromuutoksista laadittavat vaikutusarvioinnit antavat hyvän tietoperustan päätöksenteolle. Veromuutosten valmistelussa on käytössä kattava tietopohja sekä tarvittavat välineet laskelmien ja vaikutusarviointien tekemiseen. Vaikutusarvioinnit tehdään verolajikohtaisesti, ja arviointikäytännöt vaihtelevat jonkin verran verolajien välillä. Lisäksi voisi lisätä ja kehittää dynaamisten vaikutusten sekä useamman muutoksen yhteisvaikutusten arviointia. Laskentamallien muutosten takia on olemassa riski, että laskelmien laatu heikkenee ja niiden laadinta hidastuu.

Verotukien vaikutuksista on saatavilla vain vähän tietoa

Verotuet vähentävät verotuloja merkittävästi. Huolimatta tukien merkittävästä vaikutuksesta julkiseen talouteen, niiden kustannuksia ja vaikutuksia seurataan vain vähäisesti ja niiden vaikutuksista saatava tieto on niukkaa. Verotuista lasketaan vuosittain ainoastaan niiden aiheuttamat tulojen menetykset. Tämän lisäksi yksittäisten verotukien vaikutuksista on tehty hieman laajempia vaikutusarvioita. Kolmasosalle verotuista ei kuitenkaan pystytä laskemaan edes niiden aiheuttamaa verotulon menetystä.

Jotta päätöksentekijät pystyisivät paremmin arvioimaan kunkin voimassa olevan verotuen tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta, tulisi niistä saatavaa tietoa lisätä ja parantaa. Nykyiset laskentakäytännöt perustuvat pitkälti vuoden 2009 selvitykseen. Saatavan tiedon määrä on voinut sen jälkeen laajentua, ja osalle verotuista voisi siten olla laskettavissa jokin suuruusluokka-arvio.

2 Julkisen talouden suunnittelu ja ohjaus

Julkisen talouden kokonaisvaltainen suunnittelu on parantunut, kun kotimainen lainsäädäntö on kehittynyt vaalikauden aikana. Tarkastusviraston arvion mukaan julkisen talouden suunnitelma vastaa lainsäädännön vaatimuksia olennaisin osin, ja Suomi noudattaa finanssipoliittista sopimusta. Julkisen talouden suunnitelmaa tulee kuitenkin edelleen kehittää.

Uusi keskipitkän aikavälin tavoite julkisyhteisöjen rakenteelliselle jäämälle asetetaan vuonna 2019. Vähimmäistavoite määräytyy vakaus- ja kasvusopimuksen, Euroopan komission ja jäsenmaiden sopimien käytäntöjen sekä finanssipoliittisen sopimuksen perusteella. Kun valmistellaan tavoitteen asettamista näiden rajoitteiden puitteissa, analyysissä on hyödyllistä huomioida esimerkiksi julkisen talouden riskejä sekä olemassa olevia taloudellisia puskureita.

Finanssipolitiikan ohjausjärjestelmän vaikuttavuus on vahvistunut kuntatalouden ohjauksen parannuttua. Yksittäisiin kuntiin kohdistuvan ohjauksen tulisi kuitenkin olla paremmin linjassa kuntatalouden kokonaisuutta koskevan ohjauksen kanssa, ja valtion-osuusjärjestelmän toimivuutta tulisi arvioida.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut, erityisesti valtiontakaukset, ovat jatkaneet voimakasta kasvuaan eikä finanssipoliittinen ohjaus ole koskenut ehdollisia vastuuta. Vastuiden riskienhallintaa tulisi vahvistaa. Tarkastusvirasto suosittaa valtiotasoisien riskinottorajoitteen määrittelyä. Riskinottorajoitteen määrittelyn tulisi perustua riskien kokonaistarkasteluun, ja siinä tulisi huomioida vastuiden erilainen riskisyys ja valtion riskinkantokyky. Valtiovarainministeriössä on ollut meneillään valtion taseen ulkopuolisia vastuuta koskevan raportointi- ja päätöksentekokehikon laadinta. Tarkastusvirasto pitää tätä myönteisenä kehityksenä ja perusedellytyksenä vastuiden hallinnan parantamiseksi.

2.1 Julkisen talouden suunnitelma on laajentunut

Finanssikriisiin johdosta Euroopan unionissa päätettiin vahvistaa talouspolitiikan koordinaatiota ja unionin finanssipoliittisen sääntökehikon valvontaa. Osana näitä toimia säädettiin jäsenvaltioiden julkisen talouden monivuotisista, lainsäädäntöön perustuvista kehyksistä, jotka vahvistaisivat unionin yhteisten finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista. Julkisen talouden suunnittelu antaa välineitä ohjata julkista taloutta kokonaisuutena. Se tuo kansallista finanssipoliittista päätöksentekoa samalle aikajanelle finanssipoliittikkaa raamittavien EU-sääntöjen kanssa, joihin monivuotinen tarkastelutapa on sisäänrakennettu. Hyvin toimiessaan monivuotinen suunnittelu voi myös tukea finanssipoliitiikan mitoittamista suhdanteita tasaavaksi.

Suomessa laadittiin ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma vuonna 2014. Tällä vaalikaudella suunnitelman laadintaa ohjaava kotimainen lainsäädäntö on edelleen kehittynyt vastaamaan paremmin niin kutsutun budjettikehysdirektiivin vaatimuksia. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen viimeisimmät muutokset tulivat voimaan syyskuussa 2017. Muutokset koskivat julkisen talouden suunnitelman sisältöä, valtion talousarvioesitykseen sisällytettäviä tietoja sekä tarkastusviraston tekemien, talouspolitiikan pohjana käytettäviä ennusteita koskevien johtopäätösten huomiointia.

Vaalikauden aikana tarkastusvirasto on arvioinut vuosittain julkisen talouden suunnitelman tietoperustaa, laatimista, toteuttamista sekä vastaavuutta lainsäädännön vaatimuksiin. Arviointi perustuu finanssipoliittisessa laissa (869/2012) määriteltyyn tehtävään, jonka mukaisesti tarkastusvirasto valvoo finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen säädösten muodostaman kokonaisuuden noudattamista, mukaan lukien finanssipoliittisen valtiotopimuksen sisältämien sääntöjen noudattamista.

Finanssipoliittista lainsäädäntöä on noudatettu olennaisilta osin

Tarkastusvirasto ei ole havainnut merkittäviä puutteita finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamisessa. Julkisen talouden suunnitelma vastaa olennaisilta osin sitä säätelevän asetuksen⁵ vaatimuksiin. Suunnitelmassa on asetettu alasektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet ja vuonna 2017 tehdyn asetusmuutoksen mukainen monivuotinen tavoiteura julkisen talouden rahoitusasemalle on asetettu. Suunnitelmassa on julkiselle taloudelle asetettu myös keskipitkän aikavälin rakenteellinen rahoitusasematavoite (MTO), joka määrittellään finanssipoliittisessa sopimuksessa. Tavoitteen saavuttamisessa on edistytty sääntöjen mukaisesti (ks. luku 3). Kansallisessa lainsäädännössä on myös määritelty korjausmekanismi niitä tilanteita varten, joissa todetaan merkittävä poikkeama edistymisessä kohti tavoitetta.

Julkisen talouden suunnitelman tietosisältöä ja tavoitteenasettelua tulisi edelleen kehittää. Kehittämiskohteet koskevat erityisesti tavoitteenasettelun kokonaisuuden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä joitakin sisällöllisiä yksityiskohtia.

Julkisen talouden tasapainotavoitteisiin muodostui epäselvyyttä

Hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetettiin julkisen talouden osa-alueiden nimelliselle tasapainolle tavoitteet, jotka yhteensä johtaisivat koko julkisen talouden tasapainoon vuonna 2019 (ks. luku 1.1). Suunnitelma sisältää vuosittain valtiovarainministeriön riippumattoman ennusteen mukaisen arvioidun julkisen talouden kehityksestä seuraavalle neljälle vuodelle sekä niin kutsutun muuttumattoman politiikan mukaisen uran, jonka laadinta perustui vuosina 2015 ja 2016 oletukseen, että tuloihin ja menoihin vaikuttavia politiikkatoimia ei toteutettaisi. Vuonna 2017 muuttumattoman politiikan mukaisten tulo- ja menotietojen sisältö muuttui vastaamaan riippumattoman ennusteen mukaisia tietoja.

Julkisen talouden suunnitelman liitteenä on lisäksi Suomen vakausohjelma, jonka pohjalta Euroopan komissio arvioi Suomen julkisen talouden tilaa. Vakausohjelma sisältää erillisen arvion julkisen talouden kehityksestä. Vuonna 2017 suunnitelmaan lisättiin tavoiteura nimellisen rahoitusaseman kehitykselle, josta säädettiin julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen muutoksella.

Julkinen talouden suunnitelma vastaa vaatimuksiin, mutta sitä on tarpeen edelleen kehittää

Taulukossa 4 on esitetty nimellistä julkista alijäämää koskeva tavoitteenasettelu ja ennusteet vaalikauden aikana laadituissa julkisen talouden suunnitelmissa.

Taulukko 4: Nimellistä julkista alijäämää koskeva tavoitteenasettelu julkisen talouden suunnitelmissa (JTS) 2015-2018. Muuttumattoman politiikan ura laskettu vakausohjelmassa raportoitujen tulo- ja menotietojen perusteella.

		2016	2017	2018	2019
		% suhteessa BKT:hen			
Julkisen talouden suunnitelma 2015 (syksy)	JTS-ennuste	-2,8	-2,4	-1,9	-1,4
	Muuttumattoman politiikan ura	-4,5	-4,6	-4,0	-3,8
	Vakausohjelman ura	-2,8	-2,4	-1,9	-1,4
	Vaalikausitavoite				0
Julkisen talouden suunnitelma 2016	JTS-ennuste	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4
	Muuttumattoman politiikan ura	-3,2	-3,4	-3,2	-3,1
	Vakausohjelman ura	-2,5	-2,1	-1,8	-1,4
	Vaalikausitavoite				0
Julkisen talouden suunnitelma 2017	JTS-ennuste	-1,9	-2,3	-2,0	-1,7
	Muuttumattoman politiikan ura	-1,9	-2,3	-2,0	-1,7
	Vakausohjelman ura	-1,9	-2,3	-1,6	-0,8
	Vaalikausitavoite				0
	Vuonna 2017 asetettu tavoiteura		-2,3	-1,6	-0,8
Julkisen talouden suunnitelma 2018	JTS-ennuste	-1,8	-0,6	-0,6	-0,2
	Muuttumattoman politiikan ura		-0,6	-0,6	-0,2
	Vakausohjelman ura		-0,6	-0,6	-0,2
	Vaalikausitavoite				0
	Vuonna 2017 asetettu tavoiteura		-2,3	-1,6	-0,8

Asetetuista tavoitteista ei muodostu täysin johdonmukaista kokonaisuutta. Vuonna 2017 asetettiin tavoiteura nimellisen julkisen talouden rahoitusaseman kehitykselle, ja ura pidettiin ennallaan vuonna 2018. Sen mukainen tavoite vuodelle 2019 poikkeaa vuonna 2015 asetetusta tavoitteesta ollen olennaisesti väljempi. Tavoiteura johtaa vuonna 2019 heikompaan rahoitusasemaan (-0,8 % suhteessa BKT:hen) kuin alasektoreille vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa erikseen asetetut tavoitteet (0,0). Tilanne aiheuttaa epäselvyyttä tosiasiallisesta nimellisestä rahoitusasematavoitteesta vuodelle 2019.

Lainsäädäntö edellyttää lisäksi, että nimellistä rahoitusasemaa koskeva tavoiteura johtaa siihen, että vähintään rakenteelliselle alijäämälle asetetun keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan. Tämä ehto täyttyi tavoiteuraa asettaessa vuonna 2017, mutta sen jälkeen arvio suhdannetilanteesta on muuttunut niin, ettei tavoiteuran mukainen tavoite vuodelle 2019 välttämättä johtaisikaan rakenteelliselle alijäämälle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

Kuvatut ongelmat liittyvät yhtäältä kuluneen vaalikauden erityispiirteeseen, jossa tavoitteenasettelua koskeva lainsäädäntö muuttui kesken vaalikauden, ja toisaalta pysyväs luonteiseen ongelmaan: suhdannetilanne vaikuttaa siihen, millainen nimellinen alijäämä riittää rakenteelliselle alijäämälle asetettuun tavoitteeseen pääsemiseen. Sääntökehikon sitovuuden valossa nimellisen alijäämän tavoitetta voidaan pitää rakenteelliseen alijäämään verrattuna toissijaisena tavoitteena, mutta julkisen talouden läpinäkyvyyden ja tavoitteiden täyttymisen seurannan kannalta nimellistä alijäämää koskevat tavoitteet ovat huomattavasti käyttökelpoisempia. Koska vaalikauden alussa on käytännössä mahdotonta arvioida vaalikauden lopun suhdannetilannetta eikä ongelmaa voi helposti ratkaista kokonaisvaltaisesti, olisi tärkeää, että eri tavoitteiden tilannetta ja niiden välistä suhdetta kuvataan julkisen talouden suunnitelmissa mahdollisimman selkeästi vaalikauden aikana.

Vakaushjelman ennusteura vastasi riippumattoman ennusteen mukaista ennusteuraa vuosien 2015 ja 2016 julkisen talouden suunnitelmissa. Sen sijaan vuonna 2017 vakaushjelman uraan sisällytettiin julkisen talouden tasapainoa parantavia vaikutuksia, joita ei ollut sisällytetty riippumattoman ennusteen mukaiseen ennusteuraan. Tämä ura vastasi julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaista monivuotista tavoiteuraa. Vuonna 2018 palattiin tilanteeseen, jossa ennusteura ja vakaushjelman ura vastaavat toisiaan. Vuosittain vaihtelevat käytännöt ovat hämärtäneet eri skenaarioiden välistä suhdetta. Se korostaa tarvetta esittää selkeät perustelut mahdollisille vaihteleville käytännöille vuosien välillä.

Tulo- ja menoarvioiden esittämistä koskevat vaatimukset laajenivat julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen muutoksen myötä. Muutos tuli voimaan koskien ensimmäistä kertaa vuoden 2018 suunnitelmaa. Tämän perusteella arviot laaditaan kahden vaihtoehdon mukaisina: oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ei muuteta, sekä oletuksella, että lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Molemmista vaihtoehdoista tulee esittää niiden vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen ja rakenteelliseen rahoitusasemaan.

Nimellistä rahoitusasemaa koskevat tavoitteet ovat läpinäkyvämpiä kuin rakenteellista rahoitusasemaa koskevat tavoitteet

Vaihtelevat käytännöt eri skenaarioiden esittämisessä tulee perustella

Vuoden 2018 julkisen talouden suunnitelmassa tiedot esitettiin vain yhden vaihtoehdon mukaisena. Tähän oli syynä se, että riippumattoman ennusteen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 asetettu rahoitusasematavoite tullaan saavuttamaan, eikä yksilöityjä lainsäädäntömuutoksia tämän johdosta esitetty eikä tietoja esitetty kahden vaihtoehdon mukaisena. Tämän budjettikehysdirektiivissäkin kuvatun tietosisältövaatimuksen toteuttaminen on osoittautunut osin haastavaksi EU-maissa, ja vaatimuksen sisältö on tulkinnanvarainen. Julkisesta taloudesta saatavan kuvan läpinäkyvyyden varmistamiseksi olisi kuitenkin hyödyllistä, että suunnitteilla olevien toimenpiteiden vaikutukset rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyyyteen esitetään myös silloin, kun asetetut tavoitteet toteutuisivat jo riippumattoman ennusteen mukaisena.

Maakuntatalous erotettiin kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmassa omaksi kokonaisuudekseen, ja valtiovarainministeriö käsitteli ennusteessaan maakuntataloutta erillisenä alasektorina. Maakuntatalouden käsittely erillisenä tukee julkisen talouden läpinäkyvyyttä. Suunnitelman ajantasaisuuden kannalta on myös hyvä, että ennusteessa ja julkisen talouden suunnitelmassa on jo pystytty huomioimaan sote- ja maakuntauudistuksen mahdolliset vaikutukset julkisen hallinnon rakenteeseen, vaikka uudistusta ei ole hyväksytty. Valtiovarainministeriön ennusteessa maakuntatalous näytetään ensimmäisinä vuosinaan alijäämäisenä. Maakuntatalouden rahoitus ja menot seuraavat ennusteessa omia ennustepolkujaan toisistaan riippumattomasti, mikä on perusteltu ratkaisu ennusteen realistisuuden kannalta. Kevään 2018 jälkeen hallitus ilmoitti, että uudistuksen aikataulu muuttuu verrattuna julkisen talouden suunnitelman laatimisen aikana tiedossa olleeseen aikatauluun.

Tulevina vuosina julkisen talouden suunnitelmassa on syytä kiinnittää huomiota tavoitteenasettelun selkeyteen, tavoitteiden välisten suhteiden selkään esittämiseen, ja menettelyjen johdonmukaisuuteen vuodesta toiseen. Lisäksi tietosisällön yksityiskohdissa on syytä varmistaa, että suunnitelmassa annetaan riittävästi ja selkeästi tietoa julkisen talouden tunnuslukujen (julkisen alijäämän ja velan) herkkyydestä korkotason muutoksille, että siinä esitetään työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen tulo- ja menoerät julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaisesti erillisenä ja että siinä esitetään mahdolliset oletusten väliset erot tilanteissa, jolloin Euroopan komission ja valtiovarainministeriön ennusteiden taustaoletuksissa on merkittäviä eroja.

Taulukko 5: Julkisen talouden suunnitelman kehittämistarpeita

Tavoitteenasettelu	Tavoitteenasettelun kokonaisuus ja eri tavoitteiden suhde toisiinsa on tarpeen esittää selkeästi. Ennusteuran, muuttumattoman politiikan uran, tavoiteuran ja vakausohjelman uran sisältö ja keskinäiset erot on tarpeen selostaa ymmärrettävästi.
Sisällölliset yksityiskohdat	<p>Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen tulo- ja menoerät tulisi esittää erillisinä.</p> <p>Julkisen talouden tunnuslukujen korkoherkkyys tulisi esittää kattavasti ja selkeästi.</p> <p>Euroopan komission ja valtiovarainministeriön ennusteiden mahdolliset taustaoletusten väliset merkittävät erot tulisi esittää.</p>

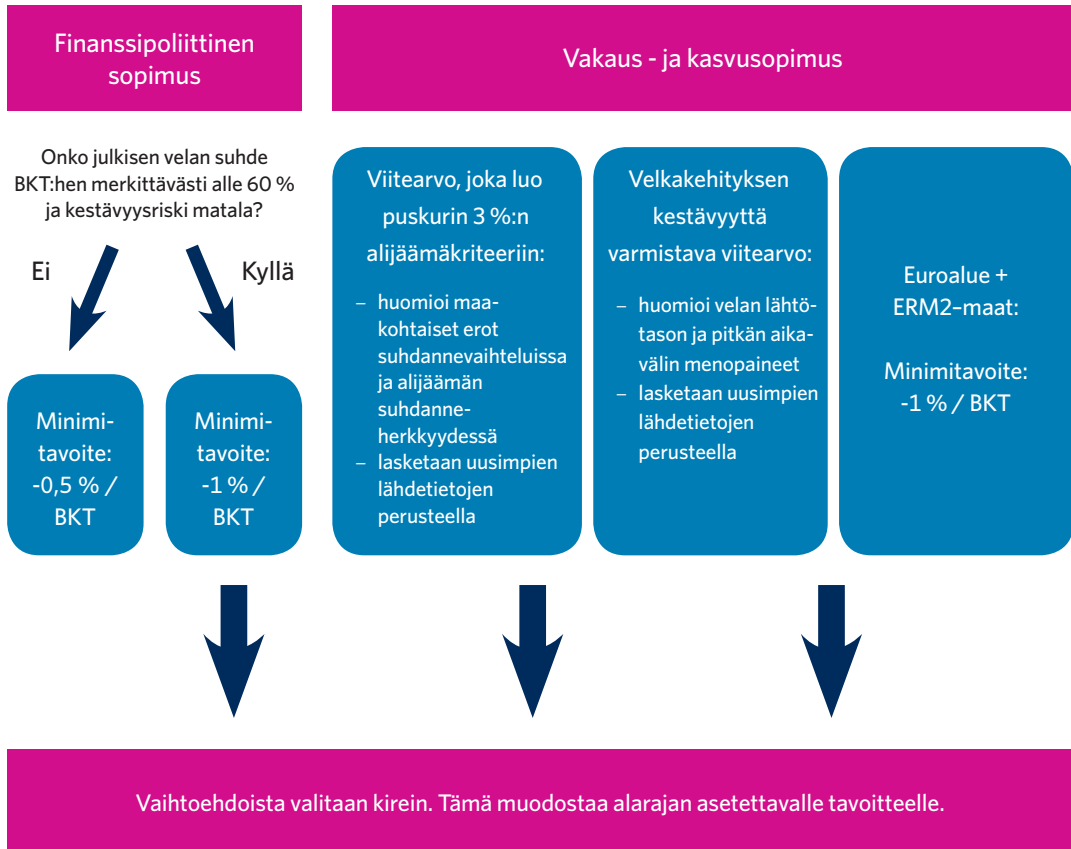
2.2 Uuden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen vuonna 2019

Julkisen talouden rakenteellista jäämää koskeva keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan EU-jäsenmaissa kolmen vuoden välein. Seuraava päivityskierros on keväällä 2019. Tavoite asetetaan vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti siten, että se luo erilaisissa suhdanteissa riittävän turvamarginaalin suhteessa nimellistä alijäämää koskevaan kolmen prosentin viitearvoon ja että tavoite samalla varmistaa velkakehityksen kestävyyttä. Näiden reunaehtojen mukainen tarkempi laskentatapa määritellään komission ja jäsenmaiden valmistelemissa käytännesäännöissä ja teknisissä ohjeissa. Vakaus- ja kasvusopimus asettaa lisäkritereinä euromaille tavoitteen alarajaksi yhden prosentin alijäämän suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Suomea sitoo vakaus- ja kasvusopimuksen lisäksi finanssi-poliittinen sopimus, jonka mukaan yleinen alaraja tavoitteelle on -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Silloin, kun julkinen velkasuhde on merkittävästi alle 60 prosenttia ja samanaikaisesti pitkän aikavälin kestävyysriski on matala, sopimus sallii tavoitteen alarajaksi -1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Tavoitteen laskennassa huomioidaan julkisen talouden suhdanneherkkyys ja tuleva velkakehitys

Lopullinen alaraja keskipitkän aikavälin tavoitteelle muodostuu siten, että vakaus- ja kasvusopimuksen ja finanssipoliittisen sopimuksen mukaisista vaihtoehdoista valitaan kirein. Näin varmistuu, että tavoite täyttää kaikki asettamista koskevat kriteerit. Kuviossa 7 on esitetty kriteerien kokonaisuus.



Kuvio 7: Kriteerit, joiden mukaan rakenteellisen alijäämän keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan

Kun määritellään finanssipoliittisen sopimuksen mukaista minimitavoitetta, on tarkasteltava julkisen velan senhetkistä suhdetta BKT:hen sekä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysriskiä. Suomen julkisen velan suhde BKT:hen on ennusteiden perusteella vuosina 2018 ja 2019 vain hieman, mutta ei merkittävästi alle 60 prosentin. Komission arviointikehikon tulosten mukaan (ks. kuvio 6) Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysriski puolestaan on keskitasolla. Kestävyysriskin suuruuden määrittely on osin tulkinnanvaraista, mutta jo julkisen velan tason perusteella Suomea sitoo finanssipoliittisen sopimuksen perusteella kireämpi -0,5 prosentin tavoite.

Tarkastusvirasto on laskenut alustavan arvion vakaus- ja kasvu-sopimuksen mukaiseksi keskipitkän aikavälin tavoitteen alarajaksi. Laskelmien mukaan Suomea sitoo vakaus- ja kasvu-sopimuksen perusteella sama -0,5 prosentin tavoite suhteessa BKT:hen kuin finanssipoliittisen sopimuksen perusteella. Tämä tavoite seuraa viitearvosta, joka luo puskurin suhteessa julkisen talouden nimellistä alijäämää koskevaan 3 prosentin kriteeriin. Tulokset perustuvat syksyllä 2018 käytettävissä oleviin tietoihin ja komission aiemmin soveltamaan laskentatapaan. Tulos on herkkä sekä laskennan teknisissä yksityiskohdissa että laskelman taustalla olevassa, tuotantokuilun arviointiin käytettävässä aineistossa tapahtuville muutoksille. Laskennan yksityiskohdista päätetään komission ja jäsenmaiden kesken alkuvuonna 2019. Tämän vuoksi tulos on ennakkollinen ja se saattaa muuttua.

Velkakehityksen kestävyyttä turvaava viitearvo sen sijaan antaa tarkastusviraston alustavien laskelmien perusteella huomattavasti väljemmän minimitavoitteen, eikä sekään siten muodosta finanssipoliittisen sopimuksen mukaista -0,5 prosentin minimiä tiukempaa rajoitetta tavoitteen asettamiseen. Viitearvon laskennassa ei huomioida sitä, että työeläkelaitosten ylijäämä ei Suomessa vaikuta velanottotarpeeseen (ks. luku 3.2), mikä osaltaan vaikuttaa tulokseen.

Menettely antaa vain alarajan keskipitkän aikavälin tavoitteelle. Jäsenmaa voi siis halutessaan asettaa kireämmän tavoitteen. Kireämpi tavoite voi perustua esimerkiksi tarkasteluun, jossa huomioidaan laskentakehikon ulkopuolisia tekijöitä. Suomen kohdalla tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi suuret ehdolliset vastuut (ks. luku 2.4) ja epävarmuus, joka väistämättä liittyy puolustusvoimien strategisten suorituskykyhankkeiden lopullisiin kustannuksiin sekä rakenneuudistusten vaikutuksiin. Nämä tekijät puoltaisivat kireämpää tavoitetta kuin minkä tekninen laskelma osoittaa. Toisaalta Suomen julkisella taloudella on melko runsaasti rahoitusvarallisuutta (ks. luku 1.1), joka voi osin toimia puskurina riskien varalta. Tämä vähentää perusteita asettaa tavoitetta kireämmäksi verrattuna peruskehikon tuottamaan tulokseen, joka jo lähtökohtaisesti ottaa huomioon epävarmuuksia ja myös maa-kohtaisia olosuhteita.

Nykyistä kireämpää keskipitkän aikavälin tavoitetta voi perustella julkisen talouden riskeillä

2.3 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalouden ohjauksella on merkittävä rooli julkisen talouden kestävyiden turvaamisessa. Koko kuntatalouteen kohdistuva ohjaus (makro-ohjaus) uudistettiin osana julkisen talouden suunnittelua vuonna 2015. Tavoitteena oli vastata EU:n budjettikehysdirektiivin vaatimuksiin. Myös kuntalain uudistuksen yhteydessä toteutetut uudistukset, jotka koskivat valtionosuusjärjestelmää ja kuntalain yksittäisten kuntien taloutta ohjaavia säädöksiä, eli kuntatalouden mikro-ohjausta, tulivat voimaan vuonna 2015.

Kuntatalouden ohjausjärjestelmä toimii aiempaa paremmin

Kuntaohjausta koskeneen tarkastuksen (2018)⁶ perusteella kuntatalouden ohjausjärjestelmä on pääosin toimiva ja sen uudistamista voidaan kokonaisuutena pitää oikean suuntaisena. Julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallintosektorille erikseen asetettava talouden tasapainotavoite (rahoitusasematavoite) ja valtion toimista kunnille aiheutuvien menojen rajoittaminen (menorajoite) sitovat kuntasektorin ohjauksen entistä tiukemmin osaksi julkisen talouden ohjauksen kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittava kuntatalousohjelma syventää näkemystä kuntatalouden tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Kuntalain uudistuksessa yksittäisten kuntien taloutta koskeviin sääntöihin tehtiin muutoksia. Uudet säännöt ohjaavat kuntien taloutta aiempaa paremmin kohti koko paikallishallintosektorille asetettua rahoitusasematavoitetta. Myös valtionosuusjärjestelmään liittyvän valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistaminen vuosittain parantaa kuntatalouden ohjauksen toimivuutta.

Menorajoitteen asettaminen on parantanut valtion kunnille antamien tehtävien rahoituksen läpinäkyvyyttä, ja se on tärkeä osa rahoitusasematavoitteen saavuttamista edistävien keinojen valikointia. Menorajoite ei kuitenkaan takaa, että valtion kuntasektoriin kohdistamat toimet olisivat johdonmukaisia rahoitusasematavoitteen saavuttamisen näkökulmasta. Menojen vähentäminen ei paranna rahoitusasemaa, mikäli samalla vähennetään tuloja. Menorajoite kuvaa ennemminkin valtion kunnille mahdollistamaa säästöpotentiaalia kuin menojen todellista vähentymistä. Menorajoitteen saavuttamiseksi tehtyjen toimenpiteiden säästövaikutukset on tarkastuksen havaintojen mukaan keskimäärin yliarvioitu.

Tarkastuksessa havaittiin, että asetettavan menorajoitteen perusteluista, toteutumisen seurantaan sekä niihin liittyviä vaikutusarvioita ei esitetä systemaattisesti ja avoimesti. Menorajoitteen perusteluissa ei myöskään esitetä vaikutusarvioihin liittyvää epävarmuutta tai vaihtoehtoisten toimenpiteiden vaikutusarvioita.

Kuntatalousohjelmassa tuotetaan tietoa kuntien taloudellisesta asemasta, mutta se vaikuttaa vain vähän varsinaiseen kuntatalouden ohjaukseen ja paikallishallintoa koskevaan päätöksentekoon. Kuntatalousohjelmassa käsitellään myös rahoitusperiaatteen toteutumista. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan, että valtion tulee varmistaa rahoituksen riittävyys kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen analysointi kuntatalousohjelmassa on mekaanista, eikä sen toteutumiseen oteta ohjelmassa selkeää kantaa.

Kuntatalouden mikro-ohjauksen tulisi nykyistä paremmin tukea makro-ohjauksen tavoitteiden saavuttamista

Paikallishallintosektorin rahoitusasematavoite perustuu kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon käsitteeseen. Kuntalain talouden ohjauksen raja-arvot taas perustuvat kuntien kirjanpidon mukaisiin käsitteisiin. Näiden kahden tilinpitojärjestelmän väliset erot aiheuttavat läpinäkymättömyyttä ja tehottomuutta kuntatalouden ohjaukseen. Toiminnan ja investointien rahavirtaan perustuva raja-arvo sopisi alijäämää paremmin yhteen kansantalouden tilinpidon käsitteistön mukaisen nettoluotonannon kanssa, ja sen käyttöönotto selkeyttäisi koko paikallishallintosektorin talouden ohjausta. Toiminnan ja investointien rahavirta on jo otettu keskeiseksi tunnusluvuksi maakuntien ohjausta järjestettäessä.

Kuntalain taloutta ohjaavat kriteerit pyrkivät löytämään kunnat, joissa peruspalveluiden tuottaminen on vaarantunut. Kriteereissä korostuu taseeseen kertyneen alijäämän kattaminen, mikä antaa vaillinaisen kuvan kunnan talouden tasapainosta. Esimerkiksi kirjatut poistot ovat systemaattisesti alittaneet suositusten mukaiset poistot, mikä on pienentänyt alijäämiä. Samalla kuntasektorin investoinnit ovat ylittäneet poistot, mikä on mahdollistanut velkaantumisen ilman, että kuntalain mukaisia raja-arvoja olisi rikottu.

Menorajoite näyttää laskelmissa todellista tehokkaammalta

Kirjanpidon alijäämä ei sisällä tietoa kuntien velkaantumisesta

Valtio osallistuu peruspalveluiden rahoitukseen valtionosuuksilla. Valtionosuuksien merkitys kuntien tulonlähteenä vaihtelee suuresti siten, että merkitys on suurempi kunnissa, joissa on korkeampi palvelutarve ja heikompi tulopohja. Valtionosuusjärjestelmää on käytetty yleisesti valtion ja kuntien välisten rahoitus-suhteen muutosten käytännön toteutukseen, kuten kompensoimaan kunnille aiheutuneita veromenetyksiä. Makro-ohjauksen tavoitteita tukevat toimet, kuten tehokkuuskannustimien sisällyttäminen valtionosuusjärjestelmään tai valtionosuusleikkaukset, voivat heikentää järjestelmän kokonaisuuden toimivuutta ja kohdistua kuntiin epätarkoituksenmukaisesti. Valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä keskeistä olisikin huolehtia järjestelmän kannustinvaikutusten analyysistä sekä siitä, että järjestelmän kokonaisuus pysyy läpinäkyvänä ja hallittavana.

Kuntatalouden ohjauksen tehokkuutta voidaan parantaa kehittämällä tietoperustaa sekä tiedon tehokasta ja oikea-aikaista käyttöä. Kuntien ohjauksen tarpeisiin kerättävän tiedon kattavuudessa ja vertailukelpoisuudessa on yhä kehitettävää. Standardoitujen tietomäärittelyiden luominen kuntatieto-ohjelman puitteissa on parantanut tietopohjan laatua, mutta edelleenkin on kiinnitettävä huomiota määrittelyiden sitovuuteen. Maakuntauudistuksessa on pyritty varmistamaan yhdenmukainen ja ajantasainen tiedonkeruu maakuntien taloudesta.

Valtiontalouden ja kuntatalouden välisen osatimoinnin poistaminen oli yksi kuntatalouden ohjausjärjestelmän uudistamisen tavoitteista. Julkisen talouden kokonaisnäkökulmaa on olennaista hyödyntää, jotta saavutetaan kansalliset, talouden tasapainoa koskevat tavoitteet. Siten myös kuntatalouden ohjausta on tärkeää koordinoita julkisen talouden yksittäisten alasektorien edunvalvonnan ulkopuolella. Muussa tapauksessa kasvaa riski siihen, että kunta-ktorille kohdistuvien toimenpiteiden valmistelussa korostuu liiallisesti valtiontalouden näkökulma. Julkisen talouden kokonaisohjauksesta vastaavan tahon riippumattomuuteen tulisi edelleen kiinnittää huomiota.

2.4 Ehdollisten vastuiden riskienhallinta

Finanssipolitiikan valmistelun ja talouden ohjauksen kannalta on tärkeää, että päätöksentekijöillä on käytössään olennainen tieto julkisen talouden ehdollisiin vastuisiin liittyvistä taloudellisista riskeistä. Julkisen talouden kestävä hoito edellyttää, että ehdolliset vastuut on tunnistettu, niistä aiheutuvat riskit on arvioitu ja niiden mahdolliset pitkän aikavälin vaikutukset julkisen talouden tasapainoon on huomioitu.

Ehdollisia vastuita on viime vuosina kasvattanut erityisesti valtion takausmäärän merkittävä lisäys. Takausmäärän kehitykseen ovat osaltaan vaikuttaneet hallitusohjelman linjaukset vientirahoituksen ja sen elementtien asettamisesta vähintään kilpailijamaiden tasolle. Vuoden 2018 toisen neljänneksen lopussa valtiontakauskanta oli lähes 54 miljardia euroa. Takausten määrä on kasvanut 15 miljardia euroa vuodesta 2014.



Kuvio 8: Valtiontakausten kehitys 2005–2018

Ehdollisten vastuiden määrän kasvulle ei ole asetettu rajoitteita

Ehdollisten vastuiden hallintaa koskeneen tarkastuksen (2018)⁷ perusteella vastuuta ei ole huomioitu riittävän kattavasti finanssipolitiikan valmistelussa ja ohjauksessa. Ehdollisille vastuille tulisi asettaa riskinottorajoite, joka voisi hillitä ehdollisista vastuista syntyvien riskien kasvua. Riskinottorajoitteen määrittelyn tulisi perustua riskien kokonaistarkasteluun, ja siinä tulisi huomioida vastuiden erilainen riskisyys ja valtion riskinkantokyky. Takausvastuiden hallinnassa voitaisiin hyödyntää ja soveltaa jo olemassa olevia hyviä kansainvälisiä käytäntöjä. Takaus- ja valtuuskorotuspäätösten valmistelumateriaalien tietosisältövaatimuksia tulisi kehittää niin, että takaussitoumusten taloudelliset vaikutukset tulevat asianmukaisesti huomioitua.

Riskinottorajoitteen määrittelyllä voitaisiin hillitä ehdollisten vastuiden kasvua

Ehdolliset vastuut ja finanssipolitiikan ohjaus

Ehdolliset vastuut ovat vastuuta, joiden muuttuminen suoriksi taloudellisiksi vastuiksi riippuu jostakin valtion kontrollin ulkopuolisesta, epävarmasta tapahtumasta, kuten valtioneuvoston saaneen yrityksen joutumisesta maksuvaikkeuksiin.

Suomen kansalliseen finanssipolitiikan sääntökehikkoon kuuluvat hallitusohjelman menosääntö ja valtioneuvoston kehukset eivät sisällä elementtejä, jotka sääntelisivät ehdollisten vastuiden kasvua. EU:n finanssipolitiikan koordinaatiota tehostettiin lisäämällä ehdollisten vastuiden raportointivelvoitteita vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevään ja korjaavaan osaan. Keskeisimmän ehdollisten vastuiden raportointia ja julkistusta sääntelee budjettikehysdirektiivi. Direktiivi ei kuitenkaan sisällä minkäänlaisia tavoite- tai raja-arvoja ehdollisille vastuille tai niiden kasvulle. Euroopan unionin säännöt ja kansallisen finanssipolitiikan ohjausvälineet eivät käytännössä huomioi ehdollisia vastuuta.

Ehdollisten vastuiden riskejä ei arvioida valtiotasolla

Valtion taloudenhoidon kestävyysnäkökulmasta ehdollisten vastuiden riskeistä ja niiden kehittymisestä tulisi tuottaa tietoa vastuuseen sitouduttaessa ja vuosiraportoinnissa. Raportointi ehdollisista vastuista on viime vuosina laajentunut hallituksen vuosikertomuksessa, valtion tilinpäätöksessä ja valtiovarainministeriön tuottamassa vuosittaisessa riskikatsauksessa. Raportoinnissa arvioidaan kuitenkin vain niukasti ehdollisten vastuiden kokonaisuudesta muodostuvan riskiaseman kehitystä.

Hallituksen strategiaistuntoon 13.2.2017 oli laadittu valtion taseen ulkopuolisista vastuista tilanneselvitys. Istunnossa oli sovittu, että esitettyjen periaatteiden pohjalta laaditaan ehdotus valtion taseen ulkopuolisia vastuita koskevaksi raportointi- ja päätöksentekokehikoksi, hallituksen ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksenteon tueksi. Valtiovarainministeriön mukaan tavoiteltavan päätöksentekokehikon keskeiset osa-alueet ovat muun muassa päätöksentekoprosessi uusille vastuille ja jo olemassa olevien vastuiden muutoksille, arviointikriteeristö (perustelu- ja todistus- taakka lisävastuita esittävällä taholla) sekä riskien tunnistaminen, arviointi ja niistä raportointi. Tarkastusvirasto pitää ehdotusta perusteltuna.

Takausvaluuksien riskien arvioinnin vähimmäistietovaatimuksia ei ole määritelty

Vientiyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten tukemiseen käytetään erityisrahoitusyhtiö Finnveran myöntämiä takuita, takauksia ja korontasauslainoja. Valtio on lain mukaan viimekätisessä vastuussa näistä sitoumuksista. Sitoumusten myöntämistä ohjataan lakiin kirjatulla myöntämisvaltuuksilla. Hallituksen esityksen laatimisohteja täydentävässä säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeessa käsitellään tarkemmin julkiselle taloudelle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointia, hyödynnettävissä olevia menetelmiä ja tietolähteitä. Ohjeessa mainitaan erilaisia tapoja kustannusten ja riskien arviointiin. Päätöksenteon vähimmäistietovaatimuksista ei ole kuitenkaan päätetty tai säädetty.

Tarkastuksen perusteella taloudellisten vaikutusten arvioinnin sisällöt eduskunnalle annettavissa hallituksen valtuuskorotusesityksissä vaihtelivat, eikä riskikuva ole kokonaisuudessaan hahmotettavissa. Kun hallituksen esityksiin kirjattuja valtuuskorotusten vaikutusarviointeja verrataan säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeessa mainittuihin tietoihin voi niitä pitää niukkoina erityisesti kvantitatiivisten arvioiden osalta. Kvantitatiivisten arvioiden vähäisyys vaikeuttaa esitysten aiheuttamien kustannusten ja riskien kokonaisuuden hahmottamista ja asianmukaista arviointia.

Riskien määrällinen arviointi voi useissa tapauksissa olla haastavaa. Riskiarvioiden yhdenmukaisuuden ja kattavuuden parantamiseksi voisi kuitenkin jatkossa pyrkiä hyödyntämään säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa esitettyjä tapoja asioiden esittämiseen. Näin voitaisiin muodostaa jäsentyneempi ja yhtenäisempi tapa esittää takausvaluuksien taloudellisia vaikutuksia hallituksen esityksissä eduskunnalle.

Takausvaluuksien riskienarvioinnin kattavuuden parantamiseksi vähimmäistietovaatimukset tulisi määritellä

3 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Tässä luvussa tarkastusvirasto esittää sekä ennakoivan tarkastelun vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamisesta vuosina 2018 ja 2019 että katsauksen säännösten kehittämiseen. Tarkastusviraston arvio vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamisesta perustuu valtiovarainministeriön toimittamiin alustavan talousarviosuunnitelman 2019 sekä syksyn 2018 taloudellisen katsauksen aineistoihin. Laskenta noudattaa pääosin Euroopan komission Vade mecum on the Stability and Growth Pact -raportissa kuvattuja menetelmiä.⁸

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa arvioidaan pysymistä julkisyhteisöjen rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteessa tai edistymistä sitä kohti. Arvio tehdään rakenteellisen rahoitusaseman ja menosäännön noudattamisen laskennan avulla. Sopimuksen korjaavassa osiossa tarkastellaan alijäämä- ja velkakriteereiden noudattamista. Suomi on sopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa.

Tarkastusviraston ennakkollisen arvion perusteella sekä rakenteellisen jäämän säännöstä että menosäännöstä poiketaan vuonna 2018, mutta poikkeamat eivät ole merkittäviä. Tämänhetkisen tiedon valossa on todennäköistä, että keväällä 2019, kun tehdään jälkikäteinen arvio sääntöjen noudattamisesta vuonna 2018, poikkeamat pikemminkin pienenevät nykyisestä kuin ylittävät merkittävän poikkeaman rajan. Tämä johtuu sopeutusvaatimuksen tulevasta päivityksestä sekä siitä, että julkinen talous on vahvistunut aiemmin ennustettua enemmän. Ennusteen mukaan keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan vuonna 2019 sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön avulla tarkasteltuna. Ennakoarvion perusteella korjaavan osion kriteereitä noudatetaan 2018–2019.

Tarkastusvirasto on aiemmissa raporteissaan todennut, että vaalikauden alkuvuosina 2015–2017 Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä.

3.1 Ennalta ehkäisevän osion arviointi

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on varmistaa julkisen talouden tasapaino, ja osion sääntöjen noudattamisen tulisi ehkäistä liiallisen alijäämän ja velan syntymistä. Ennalta ehkäisevän osion keskiössä on jäsenmaakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO), joka ilmaistaan rakenteellisen jäämän tavoitetasona. Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna, kun julkisyhteisöjen nimellisestä rahoitusasemasta on poistettu suhdannevaihteluiden sekä tilapäisten ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Myös finanssipoliittinen sopimus sisältää säännön, joka koskee edistymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Sen noudattamista arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tarkastellaan kahden kriteerin avulla. Ensin arvioidaan, onko tavoitteen mukainen rakenteellinen jäämä saavutettu tai onko jäsenmaan julkinen talous edistynyt vaaditulla tavalla kohti tavoitteen mukaista jäämää. Toisen kriteerin eli menosäännön (Expenditure Benchmark) noudattamista arvioidaessa tarkastellaan julkisyhteisöjen menojen kasvua verrattuna niille asetettuun menorajoitteeseen. Menosäännön noudattaminen tukee keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaisen rakenteellisen jäämän saavuttamista ja siinä pysymistä.

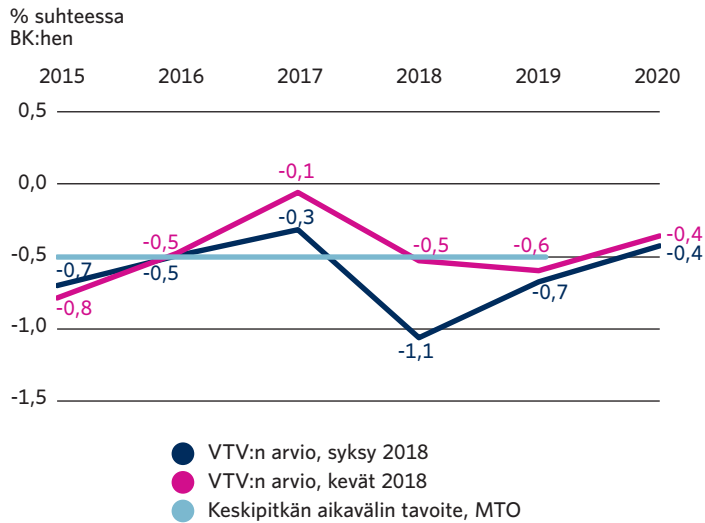
Keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstön mukaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tavoitteen asettaminen on kirjattu myös kansalliseen lainsäädäntöön, niin kutsuttuun finanssipoliittiseen lakiin (869/2012). Valtioneuvosto on syksyllä 2016 vahvistanut, että Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa julkisen talouden -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

MTO:n saavuttamista arvioidaan rakenteellisen jäämän ja menosäännön avulla

Rakenteellinen jäämä heikkenee talouden kasvaessa

Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arvioprosessin mukaiset tavoitteet kullekin vuodelle asetetaan arvioitavaa vuotta edeltävänä keväänä. Lopullinen arvio sääntöjen noudattamisesta tehdään käsittelyssä olevaa vuotta seuraavana keväänä. Lisäksi näiden etappien välillä eri tahot arvioivat ajankohtaista tilannetta ja edistymistä tavoitteita kohti. Nyt syksyllä 2018 tarkastusvirasto käsittelee ennakoivasti vuosia 2018 ja 2019, joita koskeva lopullinen arvio tehdään kuitenkin vasta keväällä 2019 ja 2020.

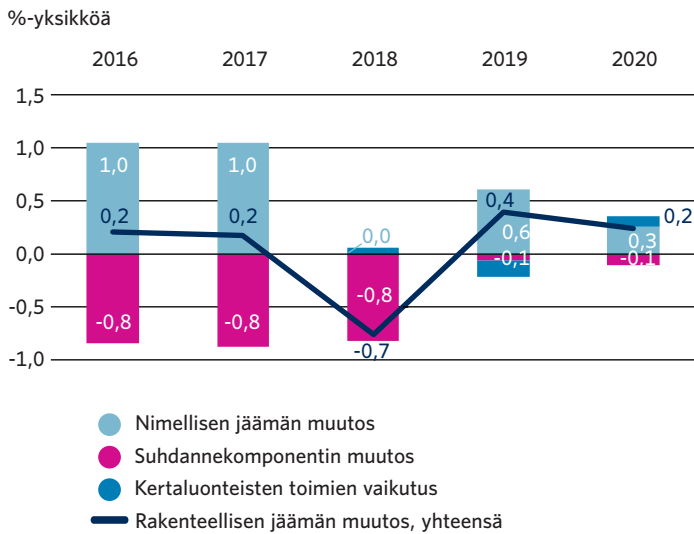
Arvio julkisen talouden rakenteellisesta jäämästä 2018–2019 on heikentynyt tarkastusviraston kevään 2018 arviioon nähden. Tarkastusviraston arvion mukaan vuonna 2018 rakenteellinen jäämä on -1,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, mistä se vuonna 2019 supistuu -0,7 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen oheisen kuvion 9 mukaisesti.



Kuvio 9: Rakenteellisen jäämän taso 2015–2020, % suhteessa bruttokansantuotteeseen

Ellei rakenteellisen jäämän tavoitetta ole saavutettu, vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten mukaisesti arvioidaan, onko muutos kohti tavoitetasoa riittävän suuri. Rakenteellinen jäämä heikkenee vuonna 2018 edelliseen vuoteen nähden 0,7 prosenttiyksikköä. Heikentyminen johtuu pääosin suhdannekomponentista (ks. kuvio 10). Suhdannetilaa kuvaa tuotantokuilu, eli havaitun BKT:n ja potentiaalisen BKT:n välinen erotus. Potentiaalinen BKT kuvaa talouden pitkän aikavälin trendiä, joka ei ole havaittavissa vaan se on estimoitava. Vuonna 2018 tuotantokuilu sulkeutuu nopeasti ja kääntyy positiiviseksi, kun havaitun BKT:n ennustetaan kasvavan trendiä nopeammin. Tämän seurauksena arvio rakenteellisesta alijäämästä kasvaa, erityisesti kun nimellinen jäämä pysyy edellisen vuoden tasolla. Vuonna 2019 rakenteellista jäämää vahvistaa nimellisen alijäämän pienentyminen.

Rakenteellisen jäämän tulee lähentyä keskipitkän aikavälin tavoitetta



Kuvio 10: Rakenteellisen jäämän muutos jaettuna nimellisen jäämän ja suhdannekomponentin muutokseen

Tarkastusviraston arvion mukaan rakenteellinen jäämä saa säännösten puitteissa vuonna 2018 heiketä 0,3 prosenttiyksikköä. Rakenteellisen jäämän sopeutusvaatimus perustuu tarkastusviraston laskelmien mukaiseen arvioon rakenteellisesta jäämästä. Sopeutusvaatimuksen laskennassa käytetään tarkasteltavaa vuotta (2018) edeltävänä vuonna (2017) tehtyä rakenteellisen jäämän arviota. Tämä noudattaa säännösten mukaista kuluvan vuoden arviota ja siihen liittyvää jäädytysperiaatetta, jonka mukaan sopeutusvaatimusta ei päivitetä kuluvan vuoden arvioissa. Sopeutusvaatimuksessa on huomioitu 0,6 prosenttiyksikön kevennys vaatimukseen vuosina 2017–2019. Kevennys perustuu säännösten joustavuuselementteihin kuuluvaan rakenneuudistuslausekkeeseen sekä investointilausekkeeseen.

Näin ollen rakenteellisen jäämän sääntöön muodostuu vuonna 2018 poikkeama, mutta se ei ylitä 0,5 prosenttiyksikköä, joten se ei ole merkittävä. Merkittävä poikkeama määritellään siten, että poikkeama vaaditusta on suurempi kuin 0,5 prosenttiyksikköä yhtenä vuonna tai 0,25 prosenttiyksikköä kumulatiivisesti kahtena vuonna. Tarkastusviraston arvio poikkeaa hieman valtiovarainministeriön arviosta erilaisesta sopeutusvaatimuksesta johtuen⁹. Tarkastusviraston arvio poikkeaa myös komission arviosta erityisesti siksi, että tarkastusviraston laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön ennusteeseen, kun taas komissio käyttää omaa ennustettaan arvion pohjana.

Tämänhetkisen arvion mukaan keskipitkän aikavälin tavoite saavutettaisiin vuonna 2019, joten vuoden 2019 osalta ei tässä arviossa tarkastella sopeutusvaatimusta. Vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten mukaan keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu, kun marginaali siihen on 0,25 prosenttiyksikköä.

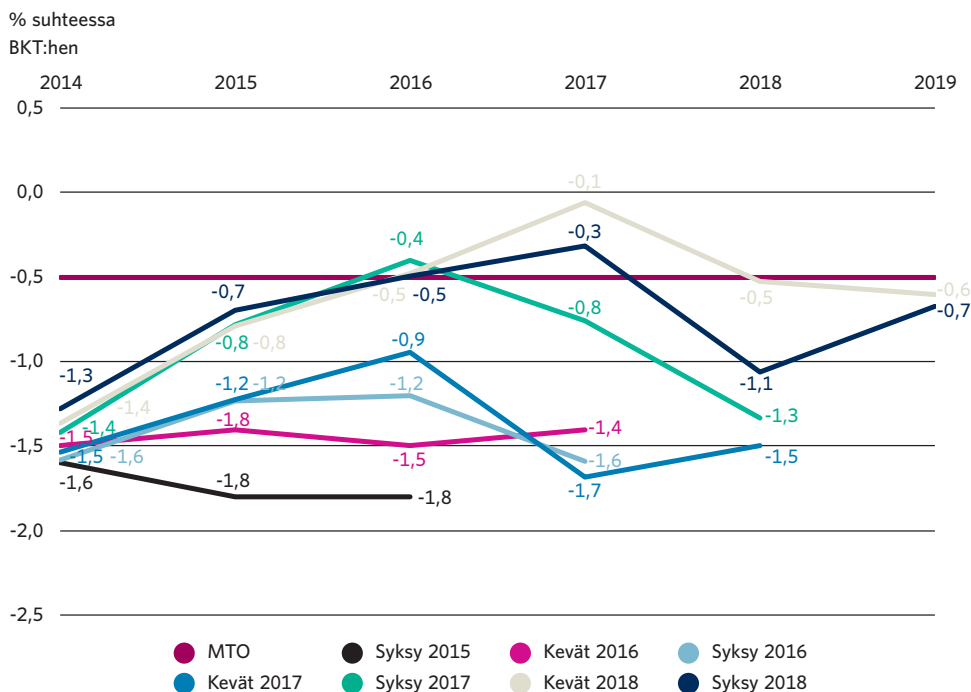
Rakenteellisen rahoitusaseman kehitys vaalikaudella

Rakenteellisen jäämän suuruutta arvioidaan valitun menetelmän, tehtyjen oletusten sekä käytössä olevien tilastojen ja ennusteiden perusteella. Oheisessa kuviossa 11 on esitetty kuluva vaalikauden aikana laadittujen tarkastusviraston raporttien kulloinenkin arvio rakenteellisesta jäämästä komission ja jäsenmaiden yhdessä sopimaan laskentamenetelmään perustuen. Arvio on ulotettu koskemaan kunkin raportin julkaisua seuraavaa vuotta säännösten arviointisyklin mukaisesti.

Kuviosta on nähtävissä, että arvio rakenteellisesta jäämästä voi päivittyä melko paljon, myös peräkkäisten laskentakierrosten välillä. Tästä johtuen noin puolivuositain tehtävissä arvioissa käsitys sääntöjen noudattamisesta voi olla hyvinkin erilainen, tai vähintään perustua toisistaan poikkeavaan analyysiin ja perusteluihin. Päivityksen taustalla on yleinen talouskehitys ja politiikkatoimet sekä laskentaan käytettävien tilasto- ja ennusteaineistojen täydentyminen ja päivittyminen. Erityisesti sarjan viimeisimmät vuodet tarkentuvat laskentakierrosten välillä. Vertailemalla kevään 2017 ja syksyn 2017 arvioiden välistä tasonousua on myös nähtävissä, että ajankohtaan osuneen suhdannekäänteen ennakointi on vaikeaa.

Tuoreimman arvion mukaan rakenteellinen jäämä on pysynyt keskipitkän aikavälin tavoitteen tuntumassa koko vaalikauden ajan vuotta 2018 lukuunottamatta.

Arvio rakenteellisesta jäämästä päivittyy usein merkittävästi



Kuvio 11: Rakenteellinen jäämä finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden ajan raporteissa, % suhteessa bruttokansantuotteeseen (arvio vuoden t+1 ennusteeseen asti). Lähteet: Euroopan komissio, VM ja VTV:n laskelmat

Julkisyhteisöjen menot kasvavat menosäännön puitteissa

Menosäännön mukaisessa laskennassa tarkastellaan julkisyhteisöjen menojen kehitystä suhteessa menojen kasvulle asetettuun enimmäisvauhtiin. Enimmäiskasvuvauhti eli menojen kasvun rajoite ilmaisee, miten paljon menot saavat kasvaa, jotta pysytään keskipitkän aikavälin tavoitteessa tai siihen johtavalla sopeutusuralla.

Laskennassa julkisyhteisöjen menoista vähennetään työttömyysmenojen suhdanneriippuvainen osuus, korkomenot ja EU-ohjelmien menot, jotka rahoitetaan suoraan EU:lta saatavilla tuilla. Näiden menojen katsotaan olevan sellaisia, joihin ei voi talouspolitiikalla vaikuttaa. Investointimenoja tarkastellaan neljän vuoden keskiarvona, joten säännöstö mahdollistaa investointien kasvattamisen tarkasteluvuonna. Lisäksi menosääntö sallii menojen kasvattamisen, mikäli menojen lisäys rahoitetaan vastaavalla tulojen lisäyksellä. Taulukossa 6 esitetään menosäännön mukaiset ennakkolliset laskelmat vuosilta 2018 ja 2019. Menosäännön laskennassa on taulukossa huomioitu myös kertaluonteiset toimet, mikä on osa kokonaisvaltaista arviota.

Menosäännössä julkisia menoja verrataan menorajoitteeseen

Tarkastusvirasto on tehnyt menosäännön kasvurajoitteesta eli noudatettavasta menosäännöstä itsenäisen arvion, joka perustuu viraston arviointiin rakenteellisesta jäämästä ja sen sopeutusvaatimuksesta.

Taulukko 6: Menosäännön mukainen laskenta

	2017	2018	2019
Menosäännön erät, mrd. euroa			
Julkisyhteisöjen menot yhteensä	120.8	123.1	125.7
- Korkomenot	2.2	2.0	2.0
- EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	0.5	0.4	0.5
- Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	9.0	9.3	9.0
+ Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4 v)	8.7	8.8	9.0
- Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	1.0	0.4	0.2
+ Kertaluonteiset menot	0	0	0
= KMA1 Korjattu menoaggregaatti 1	116.8	119.7	123.0
- Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0.1	0.1	0.1
Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-1.7	-0.9	-0.8
Kertaluonteiset tulot	0.0	-0.2	0.2
- Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, ml. kertaluonteiset tulot	-1.7	-0.8	-1.1
= KMA2 Korjattu menoaggregaatti 2	118.5	120.4	124.0
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (nimellinen), %	1.4	3.0	3.6
Noudatettava menosääntö, VTV:n arvio (nimellinen), %	2.3	2.3	3.7
Poikkeama			
Menosäännön ja kokonaismenojen kasvuvauhdin erotus, %-yksikköä	1.0	-0.7	0.1
Poikkeama, mrd. €	1.1	-0.8	0.1
BKT mrd. €	224	234	242
Poikkeama, % suhteessa BKT:hen	0.5	-0.4	0.0
Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)?	Ei	Ei	Ei
Kumulatiivinen poikkeama		0.1	-0.2
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (<-0,25)?		Ei	Ei

Tarkastusviraston laatimien, vuoden 2019 alustavaan talousarviosuunnitelmaan perustuvien laskelmien mukaan vuonna 2018 menosäännön mukaisten julkisyhteisöjen korjattujen kokonaismenojen kasvuvauhti ylittää sille asetetun rajoitteen. Siten menosääntöön syntyy poikkeama, joka ei kuitenkaan ole sääntöjen mukaan merkittävä. Ennakoivan tarkastelun perusteella vuonna 2019 menot kasvaisivat sallittua vauhtia. 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. Vuosien 2018 ja 2019 kumulatiivinen poikkeama jää myös alle merkittävän poikkeaman rajan.

Vuoden 2019 alustavaan talousarviosuunnitelmaan sisältyvien valtiovarainministeriön laskelmien mukaan menosääntöön ei synny poikkeamaa vuonna 2018 mutta vuonna 2019 poikkeamaa on. Erot tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön laskelmien välillä johtuvat erilaisesta rakenteellisen jäämän sopeutusvaatimuksesta menosäännön rajoitteen laskennassa.

Ennalta ehkäisevän osion sääntöjä noudatetaan 2018-2019

Tarkastusviraston ennakkollisen arvion perusteella rakenteellisen jäämän säännöstä poiketaan vuonna 2018, mutta poikkeama ei ole merkittävä. Samoin menosäännöstä poiketaan vuonna 2018 mutta ei merkittävästi. Tämänhetkisen tiedon valossa on todennäköistä, että keväällä 2019, kun tehdään jälkikäteinen arvio sääntöjen noudattamisesta vuonna 2018, poikkeamat pikemminkin pienenevät nykyisestä kuin ylittävät merkittävän poikkeaman rajan. Tämä liittyy säännöstön yksityiskohtiin, erityisesti niin sanottuun jäädytysperiaatteeseen, jonka perusteella keväällä 2019 voidaan käyttää päivittyvää sopeutusvaatimusta jäädytetyn sopeutusvaatimuksen sijaan. Lisäksi julkinen talous on vahvistunut aiemmin ennustettua enemmän. Näin ollen säännöstön mukaisessa kokonaisvaltaisessa arvioissa tarkastusviraston ennakkoarvion mukaan päädyttäisiin siihen, että ennalta ehkäisevän osion säännöstöä noudatetaan vuonna 2018.

Ennusteen mukaan keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan vuonna 2019 sekä rakenteellisen jäämän että menosäännön avulla tarkasteltuna. Näin ollen säännöstöä noudatetaan.

Tarkastusvirasto on aiemmissa raporteissaan todennut, että vaalikauden alkuvuosina 2015-2017 Suomi on noudattanut ennalta ehkäisevän osion sääntöjä.

Taulukko 7: Tarkastusviraston arvio ennalta ehkäisevän osion sääntöjen noudattamisesta 2015–2019

	Rakenteellinen jäämä	Menosääntö	Kokonaisvaltainen arvio
2015	Noudatettu	Noudatettu	Säännöstöä noudatettu
2016	Noudatettu	Noudatettu	Säännöstöä noudatettu
2017	Noudatettu	Noudatettu	Säännöstöä noudatettu
2018	Poikkeama	Poikkeama	Säännöstöä noudatetaan
2019	Noudatetaan	Noudatetaan	Säännöstöä noudatetaan

3.2 Korjaava osio

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio tarkastelee EU:n perussopimuksessa määriteltyjen alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista. Velkakriteerin mukaan julkisyhteisöjen bruttovelka ei saa ylittää 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vastaavasti alijäämäkriteeri asettaa julkisyhteisöjen nimelliselle alijäämälle raja-arvoksi 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Koska Suomi ylitti velkasuhteelle asetetun 60 prosentin viitearvon vuonna 2014, komissio on arvioinut velkakriteerien noudattamista artiklan 126(3) mukaisissa maaraporteissa.

Velkakriteerin noudattamista arvioidessaan komissio huomioi nimellisen velkasuhteen lisäksi velkasuhteen kehityksen kolmena edellisenä ja kahtena tulevana vuotena niin kutsuttujen taaksepäin ja eteenpäin katsovien kriteerien perusteella. Arvioissa huomioidaan myös velan suhdannekorjattu taso.

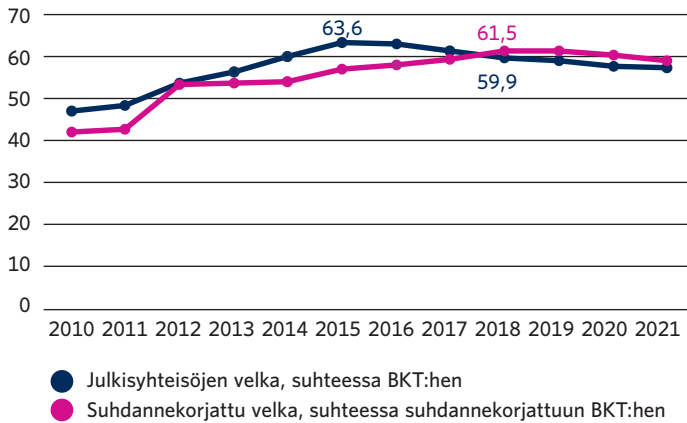
Tällä erää viimeisin komission raportti on vuodelta 2017, sillä kevään 2018 vakausohjelman ja komission kevätennusteen näkymät velkasuhteen laskusta ja painumisesta alle 60 prosentin täyttivät velkakriteerin ehdot, eikä erillistarkastelulle ollut enää tarvetta.

Valtiovarainministeriön viimeisimmän, syksyn 2018 ennusteen mukaan velkasuhde painuu niukasti alle 60 prosentin jo kuluvana vuotena. Arvio velkasuhteen pienenemisestä valtiovarainministeriön omia ja Euroopan komission aiempia ennusteita nopeammin perustuu suurelta osin aiempaa korkeampaan bruttokansantuotteen kasvuennusteeseen. Etäisyys 60 prosentin raja-arvoon pysyy lähivuosina kuitenkin edelleen melko pienenä.

Koska valtiovarainministeriön ennusteen mukaan velkasuhde jatkaa vuonna 2016, talouden taantumun päätyttyä, alkanutta laskea koko ennustejakson ajan, Suomi täyttää myös komission taaksepäin ja eteenpäin katsovat kriteerit vuosina 2018 ja 2019.

Vaikka talouskasvun seurauksena velkasuhde laskee, suhdannekorjattu velkasuhde vastaavasti kasvaa ja tarkastusviraston laskelmien mukaan se ylittää nimellisen velkasuhteen vuonna 2018.

Velkasuhde painuu
niukasti alle 60 prosentin
vuonna 2018



Kuvio 12: Julkisyhteisöjen velkasuhde ja suhdannekorjattu velkasuhde.
Lähde: Tilastokeskus, VM ja VTV:n laskelmat

Julkisyhteisöjen velkaa on kasvattanut pääosin julkisen talouden ja erityisesti valtionhallinnon alijäämäisyys. Julkisyhteisöjen nimellinen alijäämä oli enimmillään 3,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2014, minkä jälkeen se on kuitenkin supistunut selvästi.

Valtiovarainministeriön viimeisimmän ennusteen mukaan alijäämä on 0,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018 ja pienenee edelleen 0,1 prosenttiin vuonna 2019. Näin ollen Suomi täyttää EU:n perussopimuksen alijäämäkriteerin myös lähitulevaisuudessa.

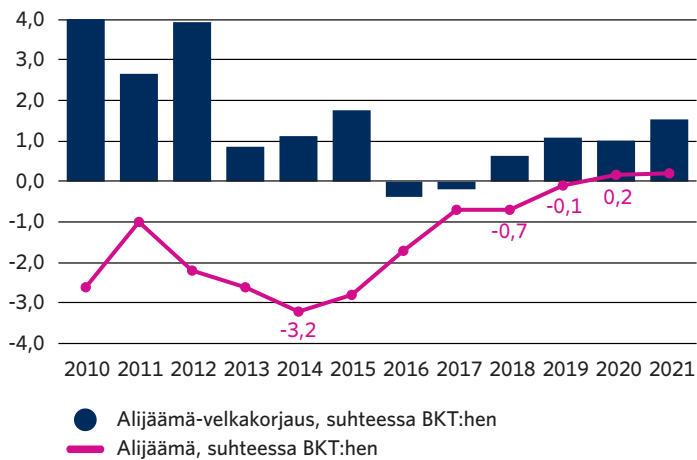
Tarkastusvirasto on aiemmissa raporteissaan todennut, että vaalikauden alkuvuosina 2015–2017 Suomi on noudattanut korjaavan osion sääntöjä.

Taulukko 8: Tarkastusviraston arvio korjaavan osion sääntöjen noudattamisesta 2015–2019

	Velkakriteeri	Alijäämäkriteeri
2015	Noudatettu	Noudatettu
2016	Noudatettu	Noudatettu
2017	Noudatettu	Noudatettu
2018	Noudatetaan	Noudatetaan
2019	Noudatetaan	Noudatetaan

Alijäämän supistumisesta huolimatta velkaantuminen kuitenkin jatkuu, sillä velanottotarve on julkisyhteisöjen alijäämää suurempi. Tämä johtuu erityisesti julkisyhteisöihin sisältyvien työeläkelaitosten ylijäämästä, jota ei käytetä julkisen talouden alijäämän kattamiseen.

Kuvio 13 näyttää julkisyhteisöjen nimellisen alijäämän sekä niin kutsutun alijäämä-velkakorjauksen, eli velan kasvun ja alijäämän erotuksen, suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä-velkakorjauksen ollessa positiivinen velka kasvaa nimellistä alijäämää enemmän tai ylijäämästä huolimatta, kuten valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tulee tapahtumaan vuosina 2020 ja 2021. Koska ennusteen mukaan bruttokansantuotteen kasvuaste kuitenkin ylittää nimellisen velan kasvun, velkasuhteen ennustetaan laskevan näinäkin vuosina. Vuoden 2021 osalta on huomionarvoista, että velanottotarpeen arviota kasvattaa puolustusvoimien hävittäjähankintojen rahoitus, joka ei kuitenkaan vaikuta vielä kyseisen vuoden alijäämään.



Kuvio 13: Julkisyhteisöjen alijäämä ja alijäämä-velkakorjaus, suhteessa BKT:seen. Lähde: Tilastokeskus, VM ja VTV:n laskelmat

3.3 EU-säännöstöä kehitetään

Vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipolitiikkaa ohjaavaa säännöstö on kohdannut voimassaoloaikanaan paljon yleistä kritiikkiä. Huomiota on kiinnitetty säännöstön monimutkaisuuteen, liialliseen joustavuuteen sekä toisaalta jäykkyyteen, Euroopan komission harkinnanvaran kasvamiseen sekä siihen liittyvään läpinäkymättömyyteen ja lopulta siihen, että säännöstö voi olla tehoton keino ohjata jäsenmaiden finanssipolitiikkaa haluttuun suuntaan. Oma kritiikkinsä kohdistuu ennalta ehkäisevän osion keskiössä olevan rakenteellisen jäämän laskentamenetelmään sekä ylipäätään tämän mittarin käyttöön finanssipolitiikan mitoitusta ohjaavana välineenä. Tässä luvussa käsitellään säännöstöön liittyviä kehittämistarpeita.

Rakenteellisen jäämän mittaaminen on haastavaa

Ennalta ehkäisevän osion mukaan jäsenmaan tulee asettaa keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite rakenteellisen jäämän tavoitetasona. Rakenteellista jäämää käytetään arvioimaan julkisyhteisöjen rahoitusjäämää, josta suhdanteiden ja kertaluonteisten erien vaikutus on pyritty puhdistamaan. Rakenteellinen alijäämä pyrkii siis kuvaamaan sitä bruttokansantuoteeseen suhteutettua julkisyhteisöjen alijäämää, jota ei voi selittää suhdannevaihtelulla (ja kertaluonteisilla tulo- tai menoerillä). Liiallinen rakenteellinen alijäämä nähdään riskiksi pitkän ajan kestävyyskannalta, minkä vuoksi rakenteellista alijäämää pyritään rajoittamaan. Pyrkimys julkisen talouden alijäämäsuhteen suhdannekorjaukseen on teoreettisesti perusteltu, mutta erityisesti reaaliaikainen suhdannekorjaus on osoittautunut hankalaksi.

Jäsenmaiden arvioinnin tasapuolisuuden vuoksi Euroopan komissio on yhdessä jäsenmaiden kanssa sopinut rakenteellisen jäämän laskennassa käytettävästä, alun perin kaikille samasta niin kutsutusta tuotantofunktiomenetelmästä. Suomessa valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto käyttävät laskentaan yhteisesti sovittua tuotantofunktiomentelmää ja arvioivat ennalta ehkäisevän osion säännöstön noudattamista sen perusteella.

Rakenteellisen jäämän suhdannekorjaus on käytännössä hankalaa

Euroopan komission käyttämän yhteisesti sovitun menetelmän pääasiallisiksi ongelmiksi on havaittu viimeisimmän suhdannekuvan ja rakenteellisen jäämän suuret revisiot sekä aineiston ja ennusteiden revisioinneista pääosin johtuva suhdannekuvan estimaattien myötäsyklisyys. Suomessa Kuusi (2017)¹⁰ argumentoi, että komission tuotantokuilumenetelmällä on lama-aikana reaaliaikaisesti tulkittu myöhempää suurempi osa BKT:n laskusta trendin laskuksi ja siten rakenteelliseksi ongelmaksi. Tämä on voinut johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Vastaavasti suhdannenousun voimakkuus ja suhdannehuipun ajoittuminen täsmentyvät jälkikäteen, mikä voi myöhästyttää julkisen talouden sopeutustoimia. Suomen kannalta komission laskentamenetelmän ongelmia on tarkastellut Kuusen (2017) lisäksi esimerkiksi Huovari, Jauhiainen & Kekäläinen (2017) tarkastusviraston tilaamassa Pellervon taloustutkimuksen (PTT) työpaperissa¹¹.

Yhteisen menetelmän ongelmiin pyritään vastaamaan muun muassa talouspoliittisen komitean (EPC) alaisessa tuotantokuilutyöryhmässä. Syksyllä 2016 komissio käytti ensimmäistä kertaa uutta työkalua (plausibility tool)¹² yhteisen tuotantofunktiomenetelmän tulosten luotettavuuden ja uskottavuuden arviointiin. Työkalun avulla on tarkoitus varmistaa tilastollisesti testaamalla, että yhteisellä menetelmällä laskettaessa ei ole yksittäisen jäsenen kohdalla tehty merkittävää estimointivirhettä. Yhteisellä menetelmällä saatua tuotantokuiluestimaattia pidetään uskottavana, jos se osuu työkalun avulla saatujen luottamusvälien sisään. Suomen kannalta työkalu on ollut merkityksellinen sikäli, että osin sillä saatujen tulosten perusteella Suomi täytti rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden pohjalta myönnettävän jous- ton kriteerit, kun ilman työkalua kriteerit eivät olisi täyttyneet¹³.

Ajantasainen rakenteellinen jäämä muuttuu myöhemmin

Komissio arvioi ajantasaisten tulosten luotettavuutta erityisellä työkalulla

Rakenteellisen jäämän suhdannekorjauksesta

Suhdannekorjauksessa havaitusta bruttokansantuotteen aikasarjasta on erotettava alun perin havaitsematon pitkän ajan trendi (potentiaalinen tuotanto). Tämän jälkeen havaittuja arvoja verrataan trendin arvoon. Jos bruttokansantuote on korkeammalla (matalammalla) kuin sen pitkän ajan trendi, suhdannetilanne on positiivinen (negatiivinen).

Suhdannekorjattua rakenteellista alijäämää arvioitaessa suhteellinen (eli prosentuaalinen) poikkeama pitkän ajan trendistä vähennetään julkisen talouden alijäämsuhteesta. On syytä huomata, että trendi on alun perin havaitsematon muuttuja, ja se voidaan muodostaa lukemattomin eri tavoin. Näin ollen julkisen talouden havaitusta alijäämästä voidaan estimoida suhdannekorjattu rakenteellinen alijäämä monin eri tavoin.

Aikasarja-analyysi on osoittanut keskitettyjen suotimien perheen optimaaliseksi havaitsemattoman trendin erottamiseksi aikasarjasta. Tämä tarkoittaa kunkin ajankohdan trendihavainnon laskemista painottaen yhteen yhtä suuri määrä menneitä havaintoja ja tulevia havaintoja. Tällaisia menetelmiä ovat muun muassa yksimuuttujaiset (kuten Tramo/Seats) tai useampimuuttujaiset havaitsemattomien komponenttien aikasarja-mallit, aikasarjarakenneyhtälömallit sekä osa ad hoc -suotimista (esim. Hodrick-Prescott ja X11-perheen suotimet).

Valitettavasti käytettävissä ei ole havaintoja aikasarjan viimeisistä (kuten BKT:n mahdollisimman reaaliaikaisista) tilastohavainnoista eteenpäin. Nämä havainnot korvataan yleensä tuleville ajankohdille ennustetuilla arvoilla. Aikasarjan loppupään trendin arvot tarkentuvat ajan myötä aina, kun alun perin viimeisiä havaintoja seuraavat havaintoarvot tulevat käytettäviksi. Yllä esitetty trendin (tai potentiaalisen tuotannon) loppupään tarkentuminen tarkentaa vastaavasti loppupään rakenteellisen alijäämän lukuja.

Käytännesäännöt ohjaavat sääntöjen tulkintaa

Käytännesäännöt ohjaavat tulkintaa Euroopan unionin finanssi- poliittisten sääntöjen noudattamisesta. Käytännesääntöjen tulkin- ta on koottu Euroopan komission julkaisuun *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. Ennalta ehkäisevässä osiossa käytänne- sääntöjen tulkinnan yksityiskohdat ovat tärkeitä erityisesti tilan- teessa, jossa maa ei ole saavuttanut rakenteellisen jäämän keski- pitkän aikavälin tavoitetta vaan on sopeutuspolulla sitä kohti.

Käytännesääntöjen tulkintaa muutetaan ja tarkennetaan sään- nöllisesti. Sinänsä parempaan lopputulokseen pyrkivä säännösten kehitystyö on tehnyt säännöstöstä monimutkaisen, mikä voi hei- kentää siihen sitoutumista ja omistajuutta jäsenmaissa. Myös sel- keä viestintä aiheesta on haastavaa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin (ETT) käsitteli kesäl- lä 2018 julkaistussa erilliskertomuksessaan vakaus- ja kasvu- sopimuksen ennalta ehkäisevän osion säännösten toimivuutta ja toimeenpanoa¹⁴. Ennalta ehkäisevän osion keskiössä on keski- pitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen. ETT arvioi, että osio- ta koskevien käytännesääntöjen väljyyden ja komission harkin- tavallan vuoksi ei voida varmistaa sitä, että jäsenmaat lähentyvät keskipitkän aikavälin tavoitetta kohtuullisen ajan kuluessa. ETT kiinnittää huomioita säännösten joustavuuteen, muun muassa mer- kittävän poikkeaman marginaaliin, joka mahdollistaa poikkeami- sen sopeutusuralta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta ja piden- tää tavoitteen saavuttamiseen kuluvaan aikaa.

Suomi on saanut joustoa 0,6 prosenttiyksikköä keskipitkän aika- välin tavoitteen saavuttamiseen vuosina 2017–2019 rakenneuudis- tus- ja investointilausekkeiden johdosta. Jouston myötä Suomen rakenteellinen jäämä on saanut heiketä kyseisinä vuosina ilman seurauksia. Tarkastusvirasto on käsitellyt jouston myöntämiseen liittyviä seikkoja finanssipolitiikan valvonnan raporteissa syksyllä 2016¹⁵ ja keväällä 2017¹⁶ ja tuonut esille jouston myöntämiseen liitty- vää harkinnanvaraisuutta. Toisaalta on huomioitava, että joustavuus mahdollistaa maakohtaisten erityispiirteiden, poikkeuksellisten olosuhteiden huomioimisen ja rakenneuudistusten toimeenpanon.

Säännöstö kaipaa uudistamista

Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen yksinkertaistaminen on mukana käynnissä olevassa Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämissuunnitelmissa. Sääntöjen uudistaminen on komission suunnitelmassa aikataulutettu vuosille 2020–2025. Tarve sääntökehikon uudistamiselle on tunnistettu akateemisessa keskustelussa sekä Euroopan unionin elimissä, kuten Euroopan finanssipoliittisessa komiteassa (EFB 2017)¹⁷.

Siitä, miten sääntöjä tullaan kehittämään, ei ole vielä viitteitä. Euroopan komissio on kuitenkin jo vahvistanut menosäännön roolia ennalta ehkäisevän osion arvioinnissa. Pyrkimyksenä on lisätä säännöstön ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä.¹⁸ Tarkastusvirasto on raportissaan keväällä 2018 kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyinen menosääntö ei kuitenkaan ole riippumaton rakenteellisen jäämän laskennasta, joten aiemmin kuvatut rakenteellista jäämää koskevat ongelmat ovat jossain määrin läsnä myös nykyisen menosäännön noudattamisen arvioinnissa¹⁹. Toisaalta on esitetty erilaisia variaatioita julkisia menoja rajoittavasta säännöstä²⁰. Useissa ehdotuksissa menojen kasvun rajoittaminen liitetään kestävän velkatason saavuttamiseen tai siinä pysymiseen. Pyrkimyksenä ehdotuksissa on vähentää riippuvuutta rakenteellisen jäämän tyypisistä havaitsemattomista suureista.

4 Talouspolitiikan pohjana käytettävät ennusteet

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut lyhyen aikavälin makrotalousennusteiden luotettavuutta kahdessa vaalikauden aikana julkaistussa raportissa. Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtionvarainministeriön makroennusteiden luotettavuudesta (2018)²¹ tarkasteli luotettavuutta tilastollisten testien avulla kattaen ennustevuodet 1976–2016 ja finanssipolitiikan tarkastusraportti Makroennusteiden luotettavuus (2016)²² tarkasteli lisäksi julkisen talouden ennusteiden luotettavuutta.

Valtiovarainministeriön makrotalousennusteet ovat osoittautuneet tarkastusviraston arvioissa vähintään yhtä luotettaviksi kuin vertailtujen Suomen talouden pääennustajien tai ministeriö on osoittautunut kuuluvan luotettavuudeltaan vertailtujen pääennustajien parhaimmistoon. Valtiovarainministeriö on ollut BKT-kasvun, työttömyysasteen ja inflaation ennusteiden luotettavuudessa vuosina 1976–2016 vertailujoukon parhaimmistoa yhdessä Etlan kanssa. Aiemman tarkastuksen (2016) mukaan valtiovarainministeriön kaikkien huoltotaseen muuttujien ennusteet vuosille 1997–2014 ovat olleet harhattomia ja tilastollisesti yhtä luotettavia kuin muiden ennusteet.

Valtiovarainministeriön ennustekäytäntöjä ja ennustetoiminnon riippumattomuutta arvioitiin yllä mainitussa vuoden 2016 tarkastuksessa sekä tarkastuksesta tehdyssä jälkiseurannassa (2018). Tarkastuksessa ei noussut esiin seikkoja, jotka vaarantaisivat ministeriön ennustetoiminnon tosiasiallisen riippumattomuuden.

4.1 Valtiovarainministeriön ennusteiden luotettavuus

Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön makroennusteiden luotettavuudesta (2018) tarkasteli valtiovarainministeriön syksyllä tuottamien bruttokansantuotteen kasvun, työttömyysasteen ja inflaation ennusteiden luotettavuutta 41 ennustevuotena 1976–2016. Ministeriön syksyn ennusteet ovat erityisen merkittäviä, sillä tulevan vuoden ennustetta käytetään seuraavan vuoden valtion budjetin pohjana.

Tarkastusvirasto pyrkii tarkastelemaan valtiovarainministeriön ennusteiden luotettavuutta säännöllisesti. Vuoden 2018 raportti jatkoi vuoden 2016 tarkastuksesta eteenpäin laajentaen luotettavuuden testausta harhattomuudesta useampiin luotettavuuden näkökulmiin sekä pidentäen tarkastelun aikajaksoa. Toisaalta tilastollisten testien määrän kasvaessa vuoden 2018 tarkasteluun valittiin edellistä pienempi joukko ennustemuuttujia: BKT-kasvu, työttömyysaste ja inflaatio.

Ennusteiden luotettavuutta tutkittiin käyttäen samoja tilastollisia testejä, joiden avulla Euroopan komissio testaa omien ennusteidensa luotettavuutta. Valtiovarainministeriön ennusteita ja tilastollisten testien tuloksia verrattiin Elinkeinolämän tutkimuslaitos Etlan, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n, Palkansaajien tutkimuslaitoksen (PT) ja Pellervon taloustutkimuksen (PTT) ennusteisiin. Ennustevirheiden laskemiseksi ennusteita verrattiin Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon kokoamaan bruttokansantuotteen kasvuun, työvoimatutkimuksen työttömyysasteeseen ja hintatilastojen kuluttajahintaindeksin muutokseen aina vastaavalta ajanjaksolta.

Valtiovarainministeriön ennusteiden luotettavuutta tutkittiin seuraavien osakysymysten avulla: a) Kuinka hyvin ennusteet ovat osuneet verrattuna muihin keskeisiin talousennustajiin? b) Ovatko ennustevirheet olleet ajallisesti riippumattomia ja toistumattomia? c) Ovatko ennusteet olleet harhattomia? d) Ovatko ennusteet kattaneet naivin ennusteen sisältävän informaation? e) Ovatko ennusteet sisältäneet kaiken oleellisen informaation ennusteen teon hetkellä?

Tulosten perusteella valtiovarainministeriö on ollut BKT-kasvun, työttömyysasteen ja inflaation ennusteiden luotettavuudessa vertailujoukon parhaimmista yhdessä Etlan kanssa.

Valtiovarainministeriön ennusteet osoittautuivat osumatarkkuudeltaan tilastollisesti luotettaviksi, ja ne edustavat vertailuryhmän parhaimmista. Ministeriön vuosien 1976–2016 ennusteet osoittautuivat myös tilastollisesti harhattomiksi ja ennustevirheet eivät sisältäneet ajallista toistuvuutta. Valtiovarainministeriön ja Etlan ennusteet läpäisivät useimmin naiivin ennusteen informaation kattavuuden ja ennustehetkellä kaiken oleellisen informaation kattavuuden testit. Tosin muutkin ennustajat, PTT, PT ja OECD, olivat tuloksissa lähellä eikä niidenkään voi katsoa pärjänneen huonosti: ennusteet osoittautuivat harhattomiksi, eikä ennustevirheissä havaittu yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta systemaattista toistuvuutta.

Edellä mainittujen tilastollisten testien tulosten lisäksi on syytä todeta, ettei ennustaminen ole aina yksittäisten vuosien osalta ollut helppoa. Kaikki ennustajat ovat onnistuneet välillä paremmin ja välillä huonommin. Esimerkiksi vuosina 2013–2015 kaikki yliarvioivat Suomen talouskasvua. Myöhemmin kaikki aliarvioivat vuoden 2017 talouskasvua. Valtiovarainministeriö on ollut yli- ja aliarvioissaan tyypillisesti tarkastelujoukon keskivaiheilla. Suomen talouskehityksen ennustaminen on osoittautunut hankalaksi erityisesti talouskehityksen käännepeisteissä sekä tilanteissa, joissa Suomen viennin kehitys ei ole seurannut maailmankaupan kehitystä.

Vuoden 2016 tarkastuksessa valtiovarainministeriön ennusteiden luotettavuutta tarkasteltiin vertaamalla ministeriön ennusteiden osumatarkkuutta muiden pääennustajien osumatarkkuuteen ja punnitsemalla ministeriön ennusteiden harhattomuutta vuosina 1997–2014. Tarkastuksen ajanjakson oli lyhyempi ja luotettavuuden tarkastelu keskittyi osumatarkkuuteen ja harhattomuuteen, mutta käsittelyssä oli enemmän ennustemuuttujia. Osumatarkkuutta ja harhattomuutta vuosina 1997–2014 tarkasteltiin kaikkien tavaroiden ja palveluiden tilin (huoltotase) muuttujien osalta. Vertailukohtana käytetyt pääennustajat olivat muutoin samoja, mutta OECD:n sijasta joukossa oli Suomen Pankki. Huoltotaseen muuttujien osalta ministeriö on ollut tilastollisesti yhtä luotettava kuin vertailujoukon ennustajat

Arvion mukaan valtiovarainministeriö on ollut tilastollisesti yhtä luotettava kuin muut ennustajat, eikä talouspolitiikan pohjana käytettyjen valtiovarainministeriön makroennusteiden havaittu olleen tilastollisesti harhaisia.

Julkisyhteisöjen tuloja ja menoja on aliarvioitu

Makroennusteiden luotettavuutta käsitelleessä tarkastuksessa (2016) käsiteltiin myös valtiovarainministeriön julkisen talouden lyhyen aikavälin ennusteita. Tarkastuksessa arvioitiin ministeriön syksyn julkisen talouden ennusteen osuvuutta toteutuneeseen julkisen talouden meno- ja tulokehitykseen sekä nettoluotonantoon julkisyhteisöiden sekä sen alasektoreiden tasolla.

Tarkastuksen havaintojen perusteella julkisen talouden ennusteet keskimäärin aliarvioivat julkisyhteisöjen sekä meno- että tulokehitystä tarkastelujaksolla vuosina 2005–2014. Sosiaaliturvarahastoja lukuun ottamatta menojen aliarviot olivat hieman tulojen aliarvioita suurempia. Tarkastuksen perusteella aliarviointiin vaikutti osaltaan se, että ennusteita laadittaessa otetaan huomioon vain ennusteen laatimishetkellä jo päätetyt, julkisiin tuloihin tai menoihin vaikuttavat toimet. Valtionhallinnon ja paikallishallinnon tulo- ja menoennusteet osuivat paremmin kohdalleen viime vuosikymmenellä, ennen finanssikriisin puhkeamista kuin sen jälkeisinä vuosina. Kuluvalla vuosikymmenellä aliarviointi on keskimäärin ollut jonkin verran suurempaa, mikä johtuu pääasiassa ennustettua heikommasta makrotalouden kehityksestä. Sen sijaan sosiaaliturvarahastojen tuloja ja menoja aliarvioitiin viime vuosikymmenellä enemmän kuin kuluvalla.

Julkisyhteisöjen kokonaistulojen ennuste tulevalle vuodelle oli vuosina 2005–2014 keskimäärin 0,7 miljardia euroa toteutunutta pienempi. Julkisyhteisöjen kokonaismenoja sen sijaan aliarvioitiin keskimäärin 2,8 miljardilla eurolla. Menojen suurempi aliarviointi suhteessa tuloarvioihin johti nettoluotonannon yliarvioimiseen ennusteissa keskimäärin noin kahdella miljardilla eurolla.

Valtionhallinnon tulot aliarvioitiin keskimäärin puolella miljardilla eurolla ja menot runsaalla miljardilla eurolla, mikä johti valtionhallinnon nettoluotonannon yliarvioimiseen keskimäärin runsaalla puolella miljardilla eurolla.

Paikallishallinnon tuloennusteet olivat keskimäärin 0,9 miljardia euroa toteutunutta pienempiä, ja menoennusteiden aliarviointi puolestaan keskimäärin 1,3 miljardia euroa. Suurempi aliarviointi menoissa on johtanut keskimäärin 0,4 miljardia euroa liian suureen arvioon paikallishallinnon nettoluotonannosta.

Menojen aliarviointi suhteessa tuloihin on johtanut nettoluotonannon yliarvioimiseen

4.2 Ennustekäytännöt ja riippumattomuus

Valtiovarainministeriön ennustekäytäntöjä ja ennustetoiminnon riippumattomuutta arvioitiin tarkastuksessa Makroennusteiden luotettavuus (2016) ja tarkastuksesta tehdyssä jälkiseurannassa (2018)²³. Jälkiseurannassa arvioitiin, miten tarkastuskertomuksessa esitetyt kannanotot on VM:ssä otettu huomioon.

Ennusteet olivat tilastollisesti luotettavia, ja käytännössä ne laadittiin riippumattomana asiantuntijatyönä. Sekä ennustevirhe-analyysi että ennustemenetelmien dokumentaatio osoittautuivat kuitenkin puutteellisiksi. Ulkopuolisen saamaa vaikutelmaa riippumattomuudesta on kuitenkin perusteltua edelleen parantaa.

Ennustekäytäntöjen dokumentointia ja avoimuutta on parannettu

Tarkastusviraston tarkastuksessa (2016) kävi ilmi, ettei valtiovarainministeriön ennusteen laadintamenettelyistä ollut olemassa systemaattista kuvausta. Menettelyistä ei kyennyt muodostamaan kattavaa ja läpinäkyvää kuvaa. Tarkastuksen jälkiseurannassa (2018) havaittiin, että ennustemenetelmien dokumentointi ja avoimuus ovat parantuneet, ja esimerkiksi julkisen talouden ennustemenetelmistä on julkaistu kuvaus.

Valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet olivat tarkastuksen perusteella tilastollisesti luotettavia, mutta ministeriö ei esittänyt kattavaa analyysia ennustevirheiden lähteistä ja systemaattisuudesta tai vertailla muiden talousennustajien ennusteisiin.

Tarkastuksen jälkeen, vuodesta 2016 alkaen ministeriö on julkaissut ennustepoikkeamaraportin keväisin. Ennustepoikkeamaraportissa tarkastellaan ministeriön syksyllä tehdyn, seuraavaa vuotta koskevan ennusteen poikkeamaa toteutuneesta kehityksestä. Raporttiin on valittu syksyn ennusteet, sillä ne toimivat valtion seuraavan vuoden budjetin pohjana. Tarkastelu kattaa ennusteen keskeisimmät muuttujat, kuten taloudelliseen aktiviteettiin vaikuttavat kysyntäerät, julkisen talouden, työllisyyden, työttömyyden ja inflaation. Raportissa pyritään käsittelemään ennustepoikkeamia ja niiden suuruutta myös yleisemmin. Ministeriön suorittama ennustevirheiden analysointi ja julkaiseminen on kehittynyt huomattavasti tarkastuksen jälkeen.

Valtiovarainministeriö
julkaisee
ennustepoikkeamaraportin
vuosittain

Ennustetoiminto osoittautui tosiasiallisesti riippumattomaksi

Tarkastuksessa ei ole käynyt ilmi seikkoja, jotka olisivat vaarantaneet valtiovarainministeriön ennustetoiminnan riippumattomuuden käytännön toiminnassa. Finanssipoliittisen lain vuonna 2015 tehdyn täydennyksen (79/2015)²⁴ mukaan valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita. Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa (473/2013) määritellyjä riippumattomuuden vaatimuksia järjestely ei kuitenkaan täysimääräisesti täyttänyt. Ennusteista vastaavalla kansantalousosastolla ei havaittu päällikön itsenäistä ratkaisuvaltaa koskevan kirjauksen lisäksi mitään ministeriön muista osastoista poikkeavia järjestelyjä, jotka antaisivat taakeita riippumattomuudelle. Riippumattomuudesta ulkopuoliselle muodostuvaa vaikutelmaa voitaisiin vahvistaa parantamalla dokumentaatiota ja huolehtimalla organisatorisesti ennustetoiminnan riittävästä itsenäisyydestä.

Myöhemmin julkaistun ennustepoikkeamaraportin ja parannetun dokumentaation kautta on pyritty vahvistamaan ennustetoiminnan riippumattomuudesta ulkopuolisille syntyvää kuvaa.

Suomessa valtiovarainministeriön kansantalousosasto on nimetty itsenäiseksi makroennusteista vastaavaksi instituutioksi. Järjestely on Euroopan unionissa poikkeuksellinen. Muissa euroalueen maissa makroennusteiden laadinta on joko eriytetty riippumattomaan instituutioon tai vaihtoehtoisesti valtiovarainministeriön ennusteet vahvistaa riippumaton taho. Suomen järjestelyä voi kuitenkin pitää Euroopan unionin lainsäädännön mukaisena.

Kansantalousosaston ennusteeseen kohdistuu kuitenkin säännönmukaista, ministeriöstä riippumatonta arviointia. Arviointi on kohdistunut paitsi itse ennusteprosessiin, myös ennustetarkkuuteen. Tämän lisäksi kansantalousosasto itse julkaisee vuosittain edellä mainitun ennustepoikkeamaraportin. Näissä arvioinneissa ei ole tullut esille sellaisia näkökohtia, joiden johdosta olisi erityisiä tarpeita omaksua käytäntöä, jossa ulkopuolinen riippumaton taho erikseen vahvistaisi ministeriön laatimat ennusteet.

Riippumattoman ulkopuolisen tahon vaikutusvaltaa valtiovarainministeriön ennusteiden suhteen on vahvistettu myös lainsäädännöllä. Syyskuun 2017 alusta lukien asetusta julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) täydennettiin uudella asetuksella (601/2017). Uuden asetuksen mukaan valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat Valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset. Jos kokonaistaloudellisiin ennusteisiin on tarkastusviraston johtopäätösten mukaan sisältynyt vähintään neljään peräkkäiseen vuoteen merkittävästi vaikuttanut vinoutuma, valtiovarainministeriön on julkistettava vinoutuman korjaamiseksi tehdyt toimenpiteet tai annettava julkinen kannanotto siltä osin, kuin se ei yhdy tarkastusviraston johtopäätöksiin.

Ennusteiden luotettavuutta ja valtion budjettisuunnittelussa käytettävien ennusteiden laatimisen riippumattomuutta on syytä seurata Suomessa myös jatkossa.

Ennusteiden riippumattomuutta on vahvistettu myös uudella lainsäädännöllä

- 1 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 1.9.2017.
- 2 Eri mittareiden ominaisuuksia on arvioitu esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa (2017b) ”Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely”.
- 3 Menetelmän tarkempi kuvaus: Report on Public finances in EMU 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.
- 4 Carnot, Nicolas ja de Castro, Franciso (2015) The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect. European Commission, Economic Papers 543.
- 5 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 1.9.2017.
- 6 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Kuntatalouden ohjaus. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, 6/2018.
- 7 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, 4/2018.
- 8 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2018 Edition. Institutional Paper 075. March 2018. Brussels. PDF.
- 9 Ks. Vuoden 2019 alustava talousarviosuunnitelma, Valtiovarainministeriön julkaisu 28a/2018
- 10 Does the structural budget balance guide fiscal policy pro-cyclically? Evidence from the Finnish great depression of the 1990s (2017), Kuusi, T. National Institute Economic Review No. 239.
- 11 Assessment of the EC cyclical adjustment methodology for Finland – impact on budget balances (2017), Huovari, J., Jauhiainen, S. ja Kekäläinen, A. PTT työpapereita 191.
- 12 Assessment of the Plausibility of the Output Gap Estimates (2017), Hristov, A., Raciborski, R. ja Vandermeulen, V. European economy economic brief 023.
- 13 Commission staff working document, Analysis of the draft budgetary plans of Finland, Accompanying the document commission opinion on the draft budgetary plan of Finland {C(2016) 8006 final}, 16.11.2016.
- 14 Erytyiskertomus nro 18/2018: Onko vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion päätavoite saavutettu? Euroopan tilintarkastustuomioistuin.
- 15 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportti. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2016 vp.
- 16 Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2017. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2017.
- 17 2017 Annual Report of the European Fiscal Board (2017) European Fiscal Board (EFB).
- 18 Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm (Opinion of the Economic and Financial Committee), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14814-2016-INIT/en/pdf>.
- 19 Menosäännössä lähtökohtana on, että määritellyt menot saavat lähtökohtaisesti kasvaa keskimääräisen potentiaalisen tuotannon kasvun mukaisesti, ja potentiaalinen tuotanto arvioidaan yhteisesti sovitulla komission menetelmällä. Lisäksi, jos jäsenmaa on sopeutuspolulla kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta, kyseistä keskimääräistä potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtia korjataan siten, että sallittu menojen kasvuvauhti pienenee riippuen rakenteellisen jäämän sopeutusvaatimuksesta. Arvio rakenteellisen jäämän tasosta vaikuttaa näin ollen menosäännön noudattamiseen.
- 20 Ks esim. A proposal to revive the European Fiscal Framework (2016) Claeys, G, Darvas, Z., ja Leandro, A., Bruegel Policy Contribution 2016/07; Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform (2018) Benassy-Quéré A, Brunnermeier, M., Enderlein, H., Fahri, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P., Martin, P., Pisani-Ferry, J., Rey, H., Schnabel, I., Véron, N., Weder di Mauro, B. ja Zettelmeyer, J., CEPR Policy Insight No 91, January.
- 21 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Finanssipolitiikan valvonnan arvio valtiovarainministeriön makroennusteiden luotettavuudesta – Tarkastelussa BKT-kasvun, työttömyysasteen ja inflaation suhdanne-ennusteet vuosille 1976–2016. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, 7/2018.
- 22 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). Makroennusteiden luotettavuus. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, 11/2016.
- 23 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Tarkastuskertomuksen 11/2016 Makroennusteiden luotettavuus jälkiseurantaraportti.
- 24 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain muuttamisesta, 79/2015.



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)