



Valtiontalouden tarkastusviraston erillis- kertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015



Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN: VTV-K172015VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K172015VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k172015vp)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2015

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa osana perustuslaissa säädettyä tehtäväänsä finanssipolitiikan valmistelua ja toteutusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto lisäksi valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa EU:n vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisen riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja niin sanotussa finanssipoliittisessa laissa (869/2012). Valvonta pitää sisällään finanssipolitiikkaa ohjaavien finanssipolitiikan sääntöjen asettamisen ja toteutumisen arvioinnin. Valvonnallaan tarkastusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä sekä julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä. Finanssipolitiikan valvontaan kuuluu julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja toteuttamisen valvonta, makroenusteiden luotettavuuden valvonta sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastusvirasto valvoo myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) noudattamista sekä siihen liittyvää korjausmekanismia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen finanssipolitiikan valvonnan tärkeimmistä havainnoista vuoden 2015 valtiopäiville.

Helsingissä 8. syyskuuta 2015

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Budjettivalvontapäällikkö

Heidi Silvennoinen

Tämä erilliskertomus eduskunnalle sisältää valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportin 2015. Raportissa tarkastellaan julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, valtiontalouden kehysten noudattamista sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksen tiivistymistä. Taustalla on asetus julkisen talouden suunnitelmasta, joka edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta. Tämä näkyy myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa. Aikaisemmin hallitusohjelmat ovat painottuneet valtiontalouteen eikä hallitusohjelman linjauksia ole tarkasteltu julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että finanssipolitiikan tavoitteenasettelu on kytketty julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiin. Suunniteltu julkisen talouden vahvistaminen 10 miljardilla eurolla jaksottuu kokonaisuudessaan riittävän pitkälle, yli vaalikauden ulottuvalle ajanjaksolle. Tämä edellyttää sitoutumista pitkäjänteiseen finanssi- ja talouspolitiikkaan, mikä tulee olemaan uudenlainen haaste tähän saakka hyvin vaalikausikeskeiselle finanssipoliittiselle päätöksenteolle.

Suomen taloudessa on tarve merkittäville rakenteellisille uudistuksille. Pääministeri Juha Sipilän hallitus jatkaa edellisen vaalikauden rakenteellisia uudistuksia. Hallitusohjelmassa edellytetään, että ennen lakiesitysten antamista ja toimeenpanoa uudistuksilla tavoitellut kestävyysvajevaikutukset tulee arvioida. Kestävyysvajejätarkastelun johtopäätöksistä ja mahdollisista lisätoimista tulee sopia siten, että uudistuksia koskeva lainsäädäntö voidaan hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti käsitellä. Toteutessaan tämä edesauttaa sitä, että päätökset saadaan todella tehtyä vaalikauden aikana.

Valtiontalouden kehukseen kuuluvien menojen taso jäi tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan havaintojen mukaan lopullisessa talousarviossa noin 34 miljoonaa euroa alle vuoden 2014

menokehyksen. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että kehysrajoite on ollut tiukka vuoden 2015 kehysvalmistelussa.

Kehysten ulkopuoliset menot ovat pysyneet vakaana taantumasta huolimatta. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että finanssisijoituksia on vuoden 2015 kehysvalmistelussa käytetty avustuksia muistuttaviin menoihin. Tästä tulee pidättäytyä.

Tarkastusvirasto on tehnyt arvioinnin vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta kokonaisvaltaisen arvion perusteella. Tarkastusvirasto toteaa, että Suomi on noudattanut ennaltaehkäisevää osaa vuonna 2014. Tarkastusvirasto katsoo että menosäännön noudattaminen selvällä marginaalilla on peruste ennaltaehkäisevän osan noudattamiselle, vaikka rakenteellisessa jäämässä on merkittävä poikkeama. Tarkastusviraston arvion mukaan rakenteellisen jäämän heikkenemisen taustalla voi olla sekä verotulojen jääminen ennakoitua matalammaksi että suhdanneriippuvaisten työtömyysmenojen kasvu. Toisaalta Suomen julkisen sektorin kokonaismenot ovat kasvaneet selvästi hitaammin kuin menosäännön asettama menojen kasvuvauhti olisi sallinut. Näin ollen tarkastusvirasto katsoo, että kokonaismenojen maltillinen kehitys tukee ennaltaehkäisevän osan noudattamista.

Tarkastusvirasto on arvioinut myös vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan noudattamista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Suomen osalta ei ole vielä aiheellista käynnistää liiallisen alijäämän menettelyä, sillä nimellisen alijäämän ylitys on vähäistä. Mikäli julkisen talouden sopeutus toteutuu hallitusohjelman mukaisesti, alijäämäkriteerin ylitys voi jäädä väliaikaiseksi. Uuden hallitusohjelman toimenpiteiden vaikutusta on kuitenkin mielekästä arvioida vasta syksyllä 2015, kun hallitus päättää vaalikauden ensimmäisestä julkisen talouden suunnitelmasta. Suomi on myös toistaiseksi noudattanut korjaavan osan velkakriteeriä. Ennusteiden valossa velkakriteeri on kuitenkin rikkoutumassa vuonna 2016.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan toimivuuteen pitkittyneessä taantumassa. Ennaltaehkäisevän osan joustavuuselementit, joissa otetaan huomioon muun muassa taloudelliset olosuhteet sekä mahdolliset rakenteelliset uudistukset, ovat hyviä, jotta taloutta ei jouduta sopeuttamaan voimakkaasti taantumassa. Tämä on Suomen kohdalla johtamassa tilanteeseen, jossa ennaltaehkäisevän osan noudattaminen ei takaa riittävää marginaalia korjaavan osan kriteereihin.

Sisällys

1	Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus	11
1.1	Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016-2019	12
1.2	Hallitusohjelman tavoitteet	15
2	Valtiontalouden kehysten noudattaminen	21
2.1	Valtiontalouden kehysten noudattamisen arviointi	23
2.2	Vuoden 2014 kehyslaskenta	24
2.3	Vuoden 2015 kehyslaskenta	28
2.4	Kehysten ulkopuoliset menot	30
3	Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen	34
3.1	Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arviointi	36
3.2	Ennaltaehkäisevän osan arviointi	37
3.3	Korjaavan osan arviointi	49
	Viitteet:	53

1 Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus

Tarkastusvirasto pitää hyvänä julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksen tiivistymistä. Taustalla on asetus julkisen talouden suunnitelmasta, joka edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta.

Tämä näkyy myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa, jossa julkista taloutta katsotaan kokonaisuutena. Aikaisemmin hallitusohjelmat ovat painottuneet valtiontalouteen eikä hallitusohjelman linjauksia ole tarkasteltu julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että finanssipolitiikan tavoitteenasettelu on kytketty julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiin. Suunniteltu julkisen talouden vahvistaminen 10 miljardilla eurolla jaksottuu kokonaisuudessaan riittävän pitkälle, yli vaalikauden ulottuvalle ajanjaksolle. Tämä edellyttää sitoutumista pitkäjänteiseen finanssi- ja talouspolitiikkaan, mikä tulee olemaan uudenlainen haaste tähän saakka hyvin vaalikausikeskeiselle finanssipoliittiselle päätöksenteolle.

Suomen taloudessa on tarve merkittäville rakenteellisille uudistuksille. Tärkeät rakenneuudistukset aloitettiin jo edellisen hallituksen aikana. Päätyneen vaalikauden rakennepoliittisen ohjelman tavoitteet olivat hyviä, mutta ongelmaksi muodostui tavoitteiden purkaminen riittävän konkreettisiksi toimenpiteiksi joilla tavoitteisiin olisi voitu päästä.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus jatkaa edellisen vaalikauden rakenteellisia uudistuksia. Uudistusten toimeenpano ja niiden vaikuttavuuden seuraaminen edellyttävät toimenpiteiden konkretisointia ja huolellista vaikutusarviointia. Hallitusohjelmassa edellytetään, että ennen lakiesitysten antamista ja toimeenpanoa uudistuksilla tavoitellut kestävyysvajevaikutukset arvioidaan. Kestävyysvajetarkastelun johtopäätöksistä ja mahdollisista lisätoimista tulee sopia siten, että uudistuksia koskeva lainsäädäntö voidaan hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti käsitellä. Toteutuessaan tämä edesauttaa sitä, että päätökset saadaan todella tehtyä vaalikauden aikana.

Julkinen talouden kokonaisuuden ohjaus on tiivistynyt

1.1 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016–2019

Julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta vahvistettiin merkittävästi päättyneellä vaalikaudella tehdyillä päätöksillä. Tämä on seurausta EU:n budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU kansallisesta toimeenpanosta, jonka myötä annettiin valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) helmikuussa 2014. Asetus edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta. Julkisen talouden suunnitelman tulee sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

Valtioneuvosto hyväksyi 2.4.2015 julkisen talouden suunnitelman vuosille 2016–2019. Suunnitelma on päättyneen vaalikauden viimeinen, niin sanottu tekninen julkisen talouden suunnitelma, eikä se siten sisällä uusia päätöksiä. Se muodostaa samalla myös Suomen vakausohjelman. Tekninen suunnitelma on pohja alkaneen vaalikauden ensimmäiselle julkisen talouden suunnitelmalle. Uusi hallitus päättää vaalikauden ensimmäisestä julkisen talouden suunnitelmasta syksyllä 2015.

Julkisen talouden suunnitelmamenettelyn vahvuus on siinä, että sen kautta julkista taloutta on tarkasteltava kokonaisuutena. Valtiontalouden tarkastusvirasto on jo vuonna 2011 eduskunnalle annetusta ensimmäisestä finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraportistaan lähtien pitänyt tärkeänä julkisen talouden suunnitelmaa vastaavan, koko julkisen talouden kattavan ohjausjärjestelmän käyttöönottamista Suomessa (K 20/2010 vp.). Lähtökohtaisesti julkisen talouden suunnittelumenettely antaa aikaisempia parempia välineitä ohjata julkista taloutta kokonaisuutena ja ratkaista julkisen talouden ongelmia.

Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen tulee asettaa valtiontaloutta, kuntataloutta ja koko julkista taloutta koskevat tavoitteet. Jokaiselle julkisen talouden sektorille tulee asettaa rahoitusasematavoitteet siten, että ne tukevat koko julkiselle taloudelle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista. Julkisen talouden suunnitelman tulee sisältää myös toimet näiden tavoitteiden saavuttamiselle. Toteutumista seurataan vuosittain keväällä julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä. Tämä edellyttää toimenpiteiden konkretisointia ja huolellista vaikutusarviointia.

Tarkastusvirasto on suosittelut koko julkisen talouden kattavan ohjausjärjestelmän käyttöönottoa

Finanssipoliittisen lain (869/2012) Euroopan unionin vakaussopimuksen (finanssipoliittisen sopimuksen) ja talouspolitiikan ohjausta koskevan lainsäädännön mukaisesti valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo julkisen talouden suunnitelman tietoperustaa, laatimista ja toteuttamista. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa finanssipoliittikan valvonnassa kiinnitetään huomiota julkisen talouden suunnitelman laadintaan sitä koskevien säännösten mukaisesti, suunnitelman yhdenmukaisuuteen Euroopan unionin vakaussopimuksen (finanssipoliittisen sopimuksen) ja vakaus- ja kasvusopimuksen kanssa sekä siihen, onko julkisen talouden suunnitelman avulla saavutettavissa julkisen talouden pitkän ja keskipitkän aikavälin vakauden ja kestävyys tavoitteet. Finanssipoliittikan valvonnassa valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi myös julkisen talouden suunnitelman perustana käytettävien valtiovarainministeriön virallisten kokonaistaloudellisten ennusteiden luotettavuutta.

Valtiontalous

Valtiontalouden määrärahakehys sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan ja sen tulee olla johdonmukainen suhteessa valtiontalouden rahoitusasematavoitteen. Tämä rahoitusasematavoite asetetaan ensimmäistä kertaa vaalikauden 2016–2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2015. Kevään 2015 kehyspäätös perustuu vaalikauden kehykseen, joka on tarkistettu vuosille 2016–2019 ottaen huomioon tehdyt päätökset, hinta- ja rakennekorjaukset sekä kevään 2015 talousennuste. Kehyspäätös muodostaa pohjan alkaneen vaalikauden päätöspäätöksille toimille eikä se siten sisällä uusia poliittisia linjauksia.

Kuntatalous

Kuntatalouden makro-ohjaus toteutetaan julkisen talouden suunnitelman avulla. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää tarkastelun kuntatalouden tilasta sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen. Tätä tarkastelua täydentää kuntatalousohjelma. *Julkisen talouden suunnitelman 2016–2019* kuntataloutta koskevat asiat sisältyvät kuntatalousohjelmaan 2016–2019. Teknisessä kuntatalousohjelmassa ei ole asetettu kuntatalouden rahoitusasematavoitetta eikä sen kanssa johdonmukaista euromääräistä rajoitetta valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuille menojen muutoksille. Uusi hallitus asettaa nämä vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2015.

Tarkastusvirasto valvoo julkisen talouden suunnitelman laatimista ja toteuttamista

Valtiontalouden rahoitusasematavoite asetetaan vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa

Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selviytyä peruspalvelujen järjestämisestä. Makrotason tavoitteet kuten kuntatalouden rahoitustasapainotavoite eivät suoraan sido itsehallinnon suojaamaa kuntaa tai kuntayhtymää. Näiden taloudenpitoa ohjaa kuntalaki. Uuden kuntalain tiukennetut taloussäännökset kuitenkin tukevat kuntatalouden makrotavoitteiden saavuttamista. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportissa 2011–2014 (K 20/2014 vp.) siihen, että euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuville menojen muutoksille ei yksistään riitä kuntatalouden vakauttamiseen, sillä kunnat ovat joutuneet vaikeuksiin niille aiemmin määrättyjen tehtävien johdosta. Tämän vuoksi päättyneen vaalikauden rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi asetettu kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen miljardilla eurolla tulee saattaa loppuun heti alkaneella vaalikaudella.

Sosiaaliturvarahastot

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019 tarkastellaan myös sosiaaliturvarahastoja, jotka Suomessa luetaan kuuluvaksi julkiseen sektoriin. Myös sosiaaliturvarahastoille tullaan syksyllä 2015 vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asettamaan rahoitustasapainotavoite, joka tukee koko julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle asetetun tavoitteen saavuttamista.

Suomen talouden tila on vakavampi kuin mitä vielä loppuvuodesta 2014 sekä talvella 2015 ennakoitiin. Osoituksena tästä on muun muassa EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklassa ja pöytäkirjassa 12 määritellyn julkisen talouden alijäämälle asetetun 3 prosentin rajan rikkoutuminen vuonna 2014. Tätä ei kyetty ennakoimaan valtiovarainministeriön, Suomen Pankin eikä Euroopan komission vuoden 2014 lopun ennusteissa. Alijäämsäännön rikkoutuminen oli seurausta etenkin menojen kasvusta, mutta myös tulot ovat jääneet ennakoitua pienemmiksi. Tässä yhteydessä on huomattava, että myös sosiaaliturvarahastojen menot kasvoivat. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on siten pienentynyt. Suomi on viime vuosina noudattanut alijäämsääntöä sosiaaliturvarahastojen ylijäämäisyydestä johtuen.

Päättyneen vaalikauden hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano olisi toteutuessaan edesauttanut julkisen talouden vakauttamista ja tukenut myös EU-sääntöjen noudattamista. Uudistukset vaikuttavat vasta pitkällä aikavälillä, joten toimeenpano vaalikauden lopussa ei olisi muuttanut havaittua vuoden 2014 alijäämän kehitystä.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntatalouden tilaa ja rahoitusperiaatteen toteutumista

Suomen talouden tila on ennakoitua vakavampi

1.2 Hallitusohjelman tavoitteet

Aikaisemmillä vaalikausilla hallitusohjelmat ovat painottuneet valtiontalouteen eikä hallitusohjelman linjauksia ole tarkasteltu julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta. Pääministeri Juhana Sipilän hallitusohjelmassa katsotaan julkista taloutta kokonaisuutena. Taustalla on asetus julkisen talouden suunnitelmasta, joka edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta.

Finanssipolitiikan mitoitus vaalikaudella 2015–2019

Hallitusohjelmassa ei ole kahden aikaisemman vaalikauden tapaan kirjausta siitä, että hallitus tavoittelee ennusteita nopeampaa kasvua. Tarkastusvirasto pitää tätä hyvänä. Sen sijaan pohjaksi on otettu valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta, joka keväällä 2015 on 5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen eli noin 10 miljardia euroa.

Kestävyysvaje kertoo kuinka paljon julkisen talouden rahoitusaseman tulisi parantua, jotta julkinen velka ei alkaisi kasvaa hallitsemattomasti. Kestävyysvaje-arvio on painelaskelma, joka kertoo nykyisen meno- ja tulorakenteen vaikutuksen julkisen talouden kehitykseen mikäli toimenpiteisiin julkisen talouden sopeuttamiseksi ei ryhdytä. Arviot ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen, minkä vuoksi ne ovat erittäin herkkiä taustaoletusten muutoksille.

Laskelma on erityisen herkkä lähtötilanteen julkisen talouden rahoitustasapainon muutoksille. Tämä tarkoittaa sitä, että taantumien hellittäessä ja talouden keskipitkän aikavälin näkymien parantuuessa myös arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta pienenee ja vastaavasti keskipitkän aikavälin näkymien heikentyessä arvio kestävyysvajeesta kasvaa. Näin ollen tarkastusvirasto korostaa sitä, että näihin laskelmiin tulee suhtautua varauksella ja yksittäisen pistearvon sijasta tulisi kiinnittää huomiota laskelman taustalla vaikuttaviin tekijöihin. Erityisesti arviot terveydenhoitomenojen kehittymisestä ovat keskeisiä näiden laskelmien taustalla. Terveydenhoitomenojen kehittymiseen vaikuttavat hoivan ja tuen tarpeen kehittyminen sekä palveluiden tuottavuuden kehitys. Laskelmiin liittyvät epävarmuudet tulee myös tuoda selkeästi esille arvioita koskevassa raportoinnissa.

Eri tahojen esittämät viimeisimmät arviot Suomen julkisen talouden kestävyysvajeesta vaihtelevat kahdesta seitsemään prosenttiin. Pienin arvio on Etlalla 2–2,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen ja synkin on OECD:n arvio 7 prosenttia suhteessa

Finanssipolitiikan mitoitus perustuu valtiovarainministeriön arvioon kestävyysvajeesta

Kestävyysvaje-arvioihin sisältyy paljon epävarmuutta

bruttokansantuotteeseen. Yhteistä kaikille arvioille on se, että kestävyysvaje on olemassa. Valtiovarainministeriön arvio Suomen julkisen talouden kestävyydestä on laadittu EU:n yhteiseksi sovittujen menetelmien ja laskentaperiaatteiden mukaisesti, jotka ovat yleisesti saatavilla. Tämän vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön kestävyyslaskelman käyttöä julkisen talouden pitkän ajan sopeuttamistarpeen arvioinnissa voidaan perustella.

On hyvä, että finanssipolitiikan tavoitteenasettelu on kytketty julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiin. Hallitusohjelman mitoitus lyhyen tai keskipitkän aikavälin näkymien pohjalta helposti epäonnistuu, kuten on nähty päättyneellä vaalikaudella. Tarkastusvirasto suositteli finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportissa 2011–2014 joulukuussa 2014, että alkavan vaalikauden finanssipolitiikan suunnittelussa ja mitoituksessa otetaan Suomen talouden pitkän aikavälin näkymät ja talouden rakenteelliset tekijät huomioon (K 20/2014 vp.). Lisäksi tulee ottaa huomioon mahdollisuus ajoittaa toimenpiteitä siten, etteivät ne tarpeetomasti heikennä talouden kasvuedellytyksiä.

Hallitus seuraa toimien riittävyyttä 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseksi vuosittain kehysriihen yhteydessä ja tekee tarvittaessa päätöksiä lisätoimista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että toimenpiteet vaikuttavat pitkällä aikavälillä, vaikka päätökset on suunniteltu tehtäväksi vaalikauden 2015–2019 aikana. On myös hyvä, että tarvittavien toimien mittaluokasta on olemassa arvio heti vaalikauden alussa.

Vaalikaudelle 2015–2019 suunniteltu välitön 4 miljardin euron sopeutus kohdistuu koko julkiseen talouteen. Sopeutuksesta 3,3 miljardia euroa kohdistuu menoihin ja 0,7 miljardia tuloihin. Tätä voimakkaampi sopeutus voisi vaikuttaa haitallisesti talouden kasvuedellytyksiin. Päättyneellä vaalikaudella pelkästään valtion menoja sopeutettiin nettomääräisesti noin 3 miljardilla eurolla. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että suunniteltu julkisen talouden vahvistaminen 10 miljardilla eurolla jaksottuu kokonaisuudessaan riittävän pitkälle, yli vaalikauden ulottuvalle ajanjaksolle. Tämä edellyttää sitoutumista pitkäjänteiseen finanssi- ja talouspolitiikkaan, mikä tulee olemaan uudenlainen haaste tähän saakka hyvin vaalikausikeskeiselle finanssipolitiikan päätöksenteolle.

Hallitusohjelmassa on sitouduttu siihen, että kokonaisveroaste ei nouse vaalikauden aikana. Kevään 2015 ennusteiden mukaan Suomen veroaste vakiintuu ilman uusia veroperustemuutoksia noin 44 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vaalikaudella 2015–2019. Suomen veroaste on kansainvälisesti verrattuna korkea, mutta ei ole kuitenkaan näyttöä siitä, ettei veroja voisi joissakin verolajeissa kiristää ilman, että verotulot pienenevät. Vaali-

On hyvä, että hallitusohjelma on kytketty talouden pitkän aikavälin näkymiin

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että julkisen talouden vakauttaminen ulottuu yli vaalikauden ulottuvalle jaksolle

kaudella 2015–2019 ennakoidaan vain hyvin vaimeaa kasvua, joten talouskasvu ei johda siihen että veroaste laskisi ja toisi siten veronkorotusvaraa suhteessa hallitusohjelman linjaukseen. Vastaavasti bruttokansantuotteen supistuminen tarkoittaisi sitä, että verotusta tulisi keventää, jotta veroaste ei nousisi.

On tärkeä huomata, että hallitusohjelman kirjaus ei estä verojärjestelmän kehittämistä. Tavoitteeseen sitoutuminen mahdollistaa verorakenteen muutokset. Tarkastusvirasto pitää verojärjestelmän kokonaisuuden kehittämistä tärkeänä. Päätyneellä vaalikaudella Suomen verojärjestelmä ei yksinkertaistunut, eikä verojärjestelmän kokonaisuutta otettu systemaattisesti huomioon veroperustemuutosten yhteydessä. Erityisesti verotukien käyttöön on tarkastusviraston näkemyksen mukaan suhtauduttava kriittisesti. Verotukien arviointi on tarpeen myös verotukien karsimiseksi, sillä ne tekevät verojärjestelmästä monimutkaisen ja voivat aiheuttaa tehottomuutta.

Hallitus tavoittelee kilpailukyvyn parantamista kunnianhimoisella aikataululla niin sanotulla yhteiskuntasopimuksella, joka johtaisi yksikkötyökustannusten pienenemiseen. Toteutessaan yhteiskuntasopimus tai vastaava kustannuskilpailukykyä sekä työmarkkinoiden joustavuutta ja työelämän laatua parantava työmarkkinaratkaisu tukisi talouden kasvuedellytyksiä ja työllisyyttä sekä julkisen talouden vakauttamista. Ellei yhteiskuntasopimus toteudu, tehdään hallitusohjelman mukaan 1,5 miljardin euron lisäsopeuttamistoimet vaalikauden 2015–2019 aikana. Tällöin välittömien sopeuttamistoimien mittaluokka vaalikaudella kasvaisi merkittävästi. Tarkastusvirasto pitää lähes 6 miljardin välitöntä sopeutusta huomattavan suurena. Sopeuttamistoimet voivat hidastaa talouden kasvua voimakkaammin kuin mitä eri tahojen vaikutusarvioissa on esitetty, mikäli finanssipolitiikan kerroinvaikutukset ovat laskelmissa oletettua suurempia. Finanssipolitiikan kerroinvaikutuksista ei ole Suomelle ajantasaisia julkisia arvioita.

Välittömillä sopeuttamistoimilla ei myöskään kyetä korjaamaan talouden rakenteellisia ongelmia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan painopisteen tulisi olla rakenteellisissa uudistuksissa. Myös OECD on viimeisimmässä Suomea koskevassa maa-arvioinnissaan korostanut rakenteellisten uudistusten tärkeyttä (OECD Economic Surveys, Finland, February 2014).

Rakenneuudistukset

Suomen taloudessa on tarve merkittäville rakenteellisille uudistuksille. Välittömien sopeuttamistoimien lisäksi hallitus aikoo toteuttaa rakenteellisia uudistuksia jotka vahvistavat julkista taloutta

Verojärjestelmän kokonaisuuden kehittäminen on tärkeää

Yhteiskuntasopimus tukisi talouden kasvuedellytyksiä ja työllisyyttä sekä julkisen talouden vakauttamista

4 miljardia euroa. Tähän sisältyvät SOTE -uudistus 3 miljardia euroa, sekä kuntien tehtävien että tehtävien toteuttamista ohjaavien velvoitteiden vähentäminen yhdellä miljardilla eurolla. Päättyneellä vaalikaudella toimet aloitettiin liian myöhään ja toimenpiteiden toteutus oli erittäin hidasta, joten aika loppui kesken.

Hallitusohjelmassa esitetty 19 SOTE -aluetta vaikuttaa liian suurelta määrältä, jotta tavoite julkisen talouden vahvistamisesta 3 miljardilla eurolla voitaisiin saavuttaa. Kolmen miljardin euron kustannussäästötavoitteisiin ei myöskään päästä pelkällä organisaatioiden uudistamisella. Monikanavaisen rahoituksen riittävän radikaali uudistaminen on välttämätön edellytys 3 miljardin euron tavoitteen saavuttamiselle. Tavoitetta ei ole mahdotonta saavuttaa, mutta se edellyttää, että uudistus suunnitellaan ja toteutetaan pitkäajan kustannustenhallinta huomioiden.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisessä ei onnistuttu päättyneellä vaalikaudella. Nyt hallitusohjelmassa edellytetään, että ministeriöissä laaditut ehdotukset tehtävien vähentämisestä ovat yksilöityjä ja perusteltuja sekä sisältävät konkreettiset toimenpiteet. Tämän avulla voidaan varmistua siitä, että arvioidut taloudelliset vaikutukset ovat saavutettavissa. Hallitusohjelman mukaan ennen lakiesitysten antamista ja toimeenpanoa uudistuksilla tavoitellut kestävyysvajevaikutukset arvioidaan. Hallitus on sitoutunut tekemään syksyn 2015 budjettiriiheen mennessä yksityiskohtaisen toimenpideohjelman poistettavista tehtävistä ja velvoitteista. Hallitus antaa syksyllä myös ensimmäiset konkreettiset esitykset.

Toimenpiteiden täsmentäminen konkreettisiksi on tärkeää, jotta niiden vaikutusta kestävyysvajeeseen voidaan arvioida ja seurata. Päättyneen vaalikauden rakennepoliittisen ohjelman tavoitteet olivat hyviä, mutta ongelmaksi muodostui tavoitteiden purkaminen riittävän konkreettisiksi toimenpiteiksi joilla tavoitteisiin voidaan päästä. Toimenpiteiden konkretisoitiin ja huolelliseen vaikutusarviointiin on tärkeää panostaa, sillä esimerkiksi kuntatalouteen kohdistuvien uudistusten vaikutusten arviointi on aikaisempina vuosina ollut hyvin haastavaa ja puutteellista.

Hallitusohjelman mukaan kunnille ei määrätä lainkaan uusia tehtäviä vaalikaudella 2015–2019. Hallitus pitää voimassa 100 prosentin valtionosuudet turvaavan lain. Mikäli valtionosuuksia leikataan, hallitus vähentää kuntien tehtäviä samassa suhteessa. Tarkastusvirasto pitää tätä hyvänä linjauksena.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomioita yksityisten investointien matalaan tasoon. Pääomakannan kehityksellä on merkittävä vaikutus talouden kasvupotentiaaliin. Näin ollen taantumien ja talouden rakennemuutoksen vuoksi hidastuneeseen investointien kehitykseen on tärkeä kiinnittää huomiota. Hallitusohjelmassa on yleisiä

SOTE -uudistuksella tavoiteltu julkisen talouden vahvistaminen 3 miljardilla eurolla on kunnianhimoinen

Rakenteellisten uudistusten konkretisointi ja huolelliset vaikutusarviot ovat tärkeitä, jotta uudistukset todella saadaan toteutettua

Kunnille ei määrätä lainkaan uusia tehtäviä alkaneella vaalikaudella

kirjauksia investointien edistämisestä. Talouden kasvupotentiaalin tukemiseksi Suomessa olisi hyvä pyrkiä kokonaistuottavuutta ja voimavarojen kohdentumisen tehokkuutta markkinoilla lisääviin rakenteellisiin uudistuksiin. Näitä ovat esimerkiksi työvoiman ja sen sisältämän osaamisen liikkuvuutta lisäävät uudistukset sekä uudistukset, jotka vahvistavat voimavarojen kohdentumista uusiin ja tehokkaampiin toimintoihin. Myös ICT:n ja innovaatioiden tehokasta käyttöä eri toimialoilla edistävät toimet ovat tärkeitä tuottavuuden parantamisessa.

Hallituksen menokehyssääntö

Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä, jonka mukaan vuonna 2019 kehykseen kuuluvat menot ovat reaalisesti 1,2 miljardia euroa pienemmät kuin päättyneen vaalikauden viimeisessä niin sanotussa teknisessä kehyksessä 2.4.2015. Hallitusohjelmassa säästöjä on kohdistettu kaikkiin menolajeihin eli myös siirtomenoihin.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen kehyssääntö on pääpiirteissään samankaltainen kuin aikaisempien hallitusten kehyssäännöt. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota joihinkin yksityiskohtiin.

Aikaisemmin mukana ollut kirjaus, jonka mukaan hallitus ei käytä verotukia kehysten kiertämiseen puuttuu. Sen sijaan todetaan, että kehys kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on samanlainen julkistaloudellinen vaikutus. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotukien käyttöön tulisi suhtautua kriittisesti ja niiden käyttöä tulisi välttää. Lisäksi verotukia olisi hyvä myös karsia verojärjestelmän yksinkertaisuuden lisäämiseksi.

Valtiovarainministeriö on *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019* -raportissaan ehdottanut kehysjärjestelmään verosääntöä. Verosääntö olisi sisältänyt valtionalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaisen päätösperäisten veromuutosten kokonais-liikkumavaran hallituskaudella. Verotuet olisi luettu mukaan verosääntöön.

Tarkastusviraston arvion mukaan verosääntö, joka olisi ulottunut myös verotukiin, olisi ollut hyvä suunta kehysjärjestelmän kehittämiseksi. Tämä sääntö olisi tarkastusviraston arvion mukaan hillinnyt verotukien käyttöä. Verotukien määrä on viime vuosina ollut laskussa, mutta niitä on edelleen huomattavan paljon. Vuonna 2014 verotukia tunnistettiin 188 kappaletta. Noin kolmasosalle verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Siltä osin verotuet on kyetty arvioimaan, niiden euromäärä vuonna 2014 oli noin

Hallituksen kehyssääntö ei sisällä kirjausta verotukien käytön välttämiseksi

Verosääntö olisi ollut hyvä kehysjärjestelmän kehittämisessä

24 miljardia euroa. Verotuet tekevät verojärjestelmästä monimutkaisen ja voivat aiheuttaa tehottomuutta. Tämän vuoksi huolellinen verotukien vaikuttavuuden arviointi on tarpeen, jotta verotukien karsimista voitaisiin edesauttaa.

Huomionarvoista on myös hallituksen menokehyssäännön kirjaus, jonka mukaan hallitus sitoutuu koko 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien säästöjen ja päätösten toimeenpanoon hallituskauden aikana. Välittömien toimien ja rakenneuudistusten vaikuttavuutta seurataan vuosittain kehysriihen yhteydessä. Tämä edellyttää toimenpiteiltä konkreettisuutta, jotta niiden vaikutuksia kestävyysvajeeseen voidaan arvioida. Kestävyysvajetarkastelun johtopäätöksistä ja mahdollisista lisätoimista tulee sopia siten, että uudistuksia koskeva lainsäädäntö voidaan hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti käsitellä. Toteutuessaan tämä edesauttaa sitä, että päätökset saadaan todella tehtyä vaalikauden aikana.

Hallituksen menokehyssäännössä talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja ei sisällytetty kehysjärjestelmän ja kehysrajoitteen piiriin. Tarkastusvirasto on suositellut talousarvion ulkopuolisista rahastoista maksettavien menojen sisällyttämistä kehysääntöön (K 21/2010 vp. ja K 2/2013 vp.). Myös valtiovarainministeriö suosittelee raportissa *Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019* -raportissaan rahastoista maksettavien menojen sisällyttämistä kehyksiin (VM 23/2015).

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja ei sisällytetty hallituksen kehyssäännön piiriin

2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen

Vuoden 2014 valtiontalouden kehykseen kuuluvien menojen taso jäi tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan havaintojen mukaan lopullisessa talousarviossa noin 34 miljoonaa euroa alle vuoden 2014 menokehysten. Siten hallituksen vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta noin 34 miljoonalla eurolla voidaan pitää oikeana. Hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on mahdollista siirtää 34 miljoonaa euroa vuodelle 2015 kehys sääntöänsä estämättä.

Suomessa valtiontalouden kehukset ovat reaaliset, joten niihin tehdään hinta- ja rakennetarkistuksia vaalikauden aikana. Tämä tekee kehysjärjestelmästä läpinäkymättömän ja ulkopuolisen on vaikea seurata hallituksen menosääntöänsä toteutumista. Tämän vuoksi valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut kehysten noudattamista vuosittain.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan rakennetarkistukset on vuoden 2014 kehysvalmistelussa tehty kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti. Rakennetarkistusten perusteista ja kohdistumisesta momenteille oli myös annettu riittävät tiedot kehyspäätöksissä ja talousarvioesitysten yleisperusteluissa. Yli puolet kehysten hinta- ja kustannustason tarkistuksista oli lakisääteisiä vuoden 2014 kehysvalmistelussa.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan kehyspäätöksissä 2013–2016 ja 2014–2017 ei ollut eritelty kehysmenoja, joihin säästöt kohdistuivat. Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi suositeltavaa eritellä momenttikohtaisesti kehystason alentamista vastaavat kehysmenojen säästöt.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että kehysrajoi- te on ollut tiukka vuoden 2015 kehysvalmistelussa. Kehysten noudattaminen näyttää olevan vuoden 2015 kehysvalmistelussa aiempia vuosia haasteellisempää. Vuoden 2015 kehystason ylläpitoon liittyy menettelyjä, jotka poikkeavat aiempien vuosien menettelyistä. Vuoden 2015 jakamaton varaus oli negatiivinen *Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015–2018*. Tämä johtui siitä, että osakemyyntitulot sisältävää rakennetarkistusta ei ollut toteutettu samanaikaisesti lisämenojen budjetoinnin kanssa vaan vasta seuraavassa talousarviovalmistelun vaiheessa. Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi olisi suositeltavaa, että kehystarkistukset ja niihin liittyvät määrärahabudjetoinnit toteutettaisiin symmetrisesti samassa talousarviovalmistelun vaiheessa.

Valtiontalouden kehyskiä on noudatettu vuonna 2014

Kehysrajoite on ollut tiukka vuoden 2015 kehysten valmistelussa

Vuoden 2015 talousarvioesityksen valmistelussa tehtiin rakennetarkistus, jossa aiemmin kehysmenoihin luetut korjausavustukset siirrettiin Valtion asuntorahastolle ja kehystasoa laskettiin vastaavasti 25 miljoonalla eurolla. Koska korjausavustukset eivät enää sisälly kehykseen, mahdollistaa se avustusten määrän kasvattamisen kehyksen estämättä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion asuntorahaston ottaminen kehyksen piiriin olisi suositeltavaa kehyksen noudattamisen näkökulmasta.

Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin. Kehyksen ulkopuolelle luetaan suhdan-
neluonteisia menoja, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyviä tukia. Kehysten ulkopuoliset menot ovat kuitenkin pysyneet vakaana taantumasta huolimatta. Kehysten ulkopuolisiin menoihin luettavat finanssisijoitukset ovat puolestaan pysyneet vuodesta 2009 korkealla tasolla. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että finanssisijoituksia on vuoden 2015 kehysvalmistelussa käytetty avustuksia muistuttaviin menoihin. Tästä tulee pidättäytyä.

Kehysten ulkopuoliset menot ovat pysyneet vakaana taantumasta huolimatta

2.1 Valtiontalouden kehysten noudattamisen arviointi

Valtiontalouden tarkastusvirastossa kehysten noudattamista arvioi finanssipolitiikan valvonnan yksikkö. Kehyslaskennan arviointiin sisältyvät kehystason ja jakamattoman varauksen laskennan toistaminen talousarviovalmistelun eri vaiheissa. Kurinalaisen menolinjan toteutumisen varmistamiseksi kunkin vuoden lopullista kehystasoa verrataan myös valtion talousarvion toteumalaskelmaan. Arviointikriteereinä ovat kehysten noudattamista ja kehystason ylläpitoa koskevan raportoinnin avoimuus ja läpinäkyvyys.

Tarkastusviraston kehyslaskennan aineistoina ovat kehyspäätökset, talousarvioesitykset ja talousarviot valmistelumateriaaleineen, sekä valtion tilinpäätöksen talousarvion toteumalaskelma. Vuoden 2015 kehystä koskeva viimeinen kehyspäätös sisältyy *Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2015–2018*. Valtiovarainministeriön tarkastusvirastolle toimittama valmisteluaineisto sisältää talousarvion määrärahojen jaon kehukseen luettaviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin sekä kuvauksen kehystasoon tehdyistä hinta- ja rakennetarkistuksista kussakin talousarvion valmisteluvaiheessa.

Kehystasoon tehtyjen hintatarkistusten oikeellisuutta varmennetaan kohdistamalla hintatarkistuksia pääluokille ja mahdollisuuksien mukaan momenteille. Kehystasoon tehtyjen rakennetarkistusten perusteluita verrataan pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman linjauksiin ja valtiovarainministeriön *Kehyskäsitkirjassa* esittämiin kehysmenettelyn periaatteisiin.

Tähän raporttiin sisältyvä vuosien 2014 ja 2015 kehyslaskenta ulottuu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ensimmäisestä kehyspäätöksestä *Tarkistetut valtiontalouden kehukset vuosille 2012–2015* vuoden 2014 osalta lopulliseen talousarvioon asti sekä vuoden 2015 osalta 24.2.2015 täydennettyyn ensimmäiseen lisätalousarvioon.

Finanssipolitiikan valvonta
arvioi valtiontalouden
kehysten noudattamista

2.2 Vuoden 2014 kehyslaskenta

Vuoden 2014 valtiontalouden kehukseen kuuluvien menojen taso jäi valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan havaintojen mukaan lopullisessa talousarviossa noin 34 miljoonaa euroa alle vuoden 2014 menokehysten. Siten hallituksen vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta noin 34 miljoonalla eurolla voidaan pitää oikeana. Hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on mahdollista siirtää 34 miljoonaa euroa vuodelle 2015 kehysäännön sitä estämättä.

Tarkastusvirasto on verrannut vuoden 2014 menokehystä myös tilinpäätöksen toteumaan. Kehysääntö ei rajoita tilinpäätöksen mukaisia menoja. Tilinpäätösvertailulla tarkastusvirasto on pyrkinyt varmentamaan kehysten sisältämän menosäännön perimmäisen tarkoituksen eli veronmaksajan kannettavaksi tulevien valtion menojen hillinnän toteutumista. Valtion vuoden 2014 talousarvion toteumalaskelmassa määrärahojen toteuma jäi 611,9 miljoonaa euroa alle talousarvion. Tarkastusviraston laskennan mukaan kehukseen kuuluvien menojen osuus oli edellä mainitusta summasta 432,4 miljoonaa ja kehysten ulkopuolisten menojen osuus 179,6 miljoonaa euroa, minkä perusteella menokehystä on noudatettu myös tilinpäätöksen toteumien näkökulmasta.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan vuoden 2014 kehystasoon tehdyt kehystarkistukset vastaavat kehysmenettelyn periaatteita olennaisilta osilta. Kehystarkistusten perusteita on käyty läpi vuoden 2014 kehysten osalta vaalikauden 2011–2014 ensimmäisestä kehyspäätöksestä *Valtiontalouden tarkistettut kehukset vuosille 2012–2015* alkaen.

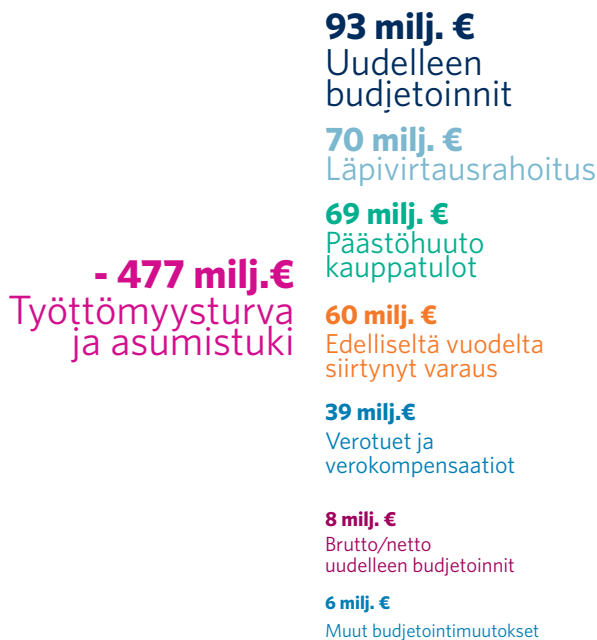
Euromääräisesti suurin, noin kahden miljardin korotus tehtiin vuoden 2014 kehystasoon vaalikauden alussa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä vuosille 2012–2015 (5.10.2011). Pääosa kehystason muutoksesta johtui momentin 33.40.60 (valtion osuus kansaneläkeläistä ja eräistä muista laeista johtuvista menoista) siirtämisestä kehysten ulkopuolelta kehukseen luettavaksi, joka lisäsi kehukseen kuuluvia menoja noin 3 miljardilla eurolla. Hallitusohjelmassa sovittiin lisäksi noin 600 miljoonan euron menolisäyksistä. Kehystason korotuksia kompensoitiin noin 2 miljardin menosäästöillä.

Kehykset ovat vuonna 2014 alittuneet 34 miljoonalla eurolla

Tehdyt kehystarkistukset vastaavat kehysjärjestelmän periaatteita

Vuoden 2014 menokehykseen tehtiin rakennetarkistuksia pait- si kehyspäätöksissä myös 2014 talousarvioesityksen, täydentävän talousarvioesityksen sekä ensimmäisen ja kolmannen lisätalousar- vioesityksen valmistelun yhteydessä. Vuoden 2014 kehystä koskevia rakennetarkistuksia tehtiin lisäksi vuosien 2012 ja 2013 talousarvio- valmistelun kuluessa sekä *Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2015–2018* ja 2015 talousarvioesityksen valmistelussa.

Vuoden 2014 kehykseen tehdyt rakennetarkistukset laskivat kehystasoa yhteensä 131,5 miljoonalla eurolla vaalikauden ensim- mäisestä kehyspäätöksestä alkaen. Kehystasoa laskevia rakenne- tarkistuksia oli tarkastusviraston laskennan mukaan yhteensä noin 0,6 miljardia euroa ja nostavia noin 0,5 miljardia euroa. Pääosa ke- hystasoa laskevista rakennetarkistuksista johtui kehyksen ulkopuo- lisille työttömyysturvan ja asumistuen momenteille tehtyjen pe- rustemuutoksien huomioonottamisesta kehystasossa. Kehystasoa nostavien rakennetarkistusten perusteina olivat puolestaan muun muassa määrärahojen uudelleenbudjetoinnit, lisämenojen budje- toinnit valtion ulkopuolisen rahoittajan osuutta vastaavasti ja pääs- töhuutokaupan tulojen ohjaaminen kehitysyhteistyön hankkeisiin. Rakennetarkistuksiin sisältyi myös edelliseltä vuodelta siirtyneen 60 miljoonan euron jakamattoman varauksen käyttäminen kerta- luontoisiiin hankkeisiin. Kuviossa 1 on esitetty kehysten rakenne- tarkistusten perusteet vuoden 2014 kehyksessä.



Rakennemuutosten vaikutus kehystasoon **-131 milj. €**

Lähde: Kehyspäätökset 2012–2015, 2013–2016 ja 2014–2017 sekä 2014 talousarvioesitykset ja lisätalousarvioesitykset.

Kuvio 1: Vuoden 2014 kehysten rakennetarkistusten perusteet, euromääräinen jakauma

Tarkastusviraston havaintojen mukaan rakennetarkistukset oli tehty kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti. Rakennetarkistusten perusteista ja kohdistumisesta momenteille oli myös annettu riittävät tiedot kehyspäätöksissä ja talousarvioesitysten yleisperusteluissa.

Vuoden 2014 kehykseen tehtiin suurin, noin miljardin euron hinta- ja kustannustason tarkistus siirryttäessä vuoden 2013 hintatasoon kehyspäätöksessä 2013–2016. Toiseksi suurin noin 0,7 miljardin euron hintatarkistus tehtiin siirryttäessä edelleen 2014 hintatasoon kehyspäätöksessä 2014–2017. Kustannustason korotusta vuoden 2014 hintatasoon tarkistettiin uusia hintaennusteita vastaavaksi 2014 talousarviovalmistelun kuluessa. Hinta- ja kustannustason tarkistuksista yli puolet eli noin 0,8 miljardia euroa oli lakisääteisiä hintatarkistuksia. Vuoden 2014 kehysten valmistelun aikana lakisääteisiä indeksikorotuksia jäädytettiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan kuntien valtionosuuksien, yliopistojen toimintaan kohdenetun valtionrahoituksen sekä lapsilisien osalta. Vastaavat summat vähennettiin vuosittaisista hintakorjauksista.

Suurin hinta- ja kustannustason tarkistus tehtiin siirryttäessä vuoden 2013 hintatasoon



Lähde: Kehyspäätökset 2012–2015, 2013–2016 ja 2014–2017 sekä 2014 talousarvioesitykset ja lisätalousarvioesitykset.

Kuvio 2: Vuoden 2014 kehysten hintatarkistusten jakautuminen.

Hallitus alensi vuoden 2014 kehystasoa yhteensä noin 0,7 miljardilla eurolla kehyspäätösten 2013–2016 ja 2014–2017 valmistelun yhteydessä. Kehyksen alentaminen, toisin kuin korottaminen, on mahdollista kesken vaalikauden heikentämättä kehysten uskottavuutta. Kehyksen harkinnanvaraisen alentamispäätöksen perusteissa todetaan, että kokonaiskehystasoa alennetaan kehysmenojen säästöjä vastaavasti. Tarkastusviraston havaintojen mukaan kehyspäätöksissä 2013–2016 ja 2014–2017 ei oltu eritelty kehysmenoja, joihin säästöt kohdistuivat. Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi suositeltavaa eritellä momenttikohtaisesti kehystason alentamista vastaavat kehysmenojen säästöt.

2.3 Vuoden 2015 kehyslaskenta

Vuoden 2015 kehysten noudattamista on seurattu 24.2.2015 täydennettyyn ensimmäiseen lisätalousarvioon asti. *Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015–2018* alkaen vuoden 2015 kehystason ylläpitoon liittyy menettelyjä, jotka poikkeavat aiemmista vaalikauden 2011–2014 vuosien menettelyistä. Kehysten noudattaminen näyttää olleen vuonna 2015 aiempia vuosia haasteellisempaa.

Aiemmista käytännöistä poikkeaa muun muassa jakamattoman varauksen päätyminen negatiiviseksi valmisteltaessa *Julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2015–2018* sekä osakemyyntitulojen käyttäminen lisämenojen rahoittamiseen. Kuten tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportissa 2011–2014 todettiin, varauksen negatiivisuus johtui hallituksen päätöksestä rahoittaa niin sanottua kasvupakettia osakkeiden myyntituloilla 150 miljoonan euron edestä. Kehyslaskennan näkökulmasta tarkasteltuna ongelmana oli, että kehystasoa nostavaa, osakemyyntitulot sisältävää rakennetarkistusta ei ollut toteutettu samanaikaisesti lisämenojen budjetoinnin kanssa vaan vasta seuraavassa talousarviovalmistelun vaiheessa. Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi olisi suositeltavaa, että kehystarkistukset ja niihin liittyvät määrärahabudjetoinnit toteutettaisiin symmetrisesti samassa talousarviovalmistelun vaiheessa.

Tarkastusvirasto katsoi finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportissa 2011–2014, että valtiovarainministeriö venyttää tulkinnassaan kehysääntöä, kun se mieltää Sammon osakkeiden myynnit valtion osakemyynniksi vaikka kysymys on Solidium Oy:n osakemyynnistä. Tarkastusvirasto totesi myös, että kehysjärjestelmässä pitäisi olla selkeät säännöt valtion yhtiöomaisuuteen ja yhtiöiden erien käsittelylle. Lisäksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että tuloutuksiin Solidiumista liittyy riskejä kansallisvarallisuudeksi luettavan tasevarallisuuden kehittämisen ja säilymisen näkökulmasta. Ylisuuret tuloutukset eivät ole taloudellisesti tarkoituksenmukaisia (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 6/2015).

Valtiovarainministeriö on todennut julkaisussaan *Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2018*, että osakemyyntitulo sääntö on vanhentunut valtion taloudellisen aseman heikentymisen vuoksi. Osakemyyntisääntöä ei enää sisällytettykään pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman menokehysääntöön. Tarkastusvirasto pitää tätä hyvänä ratkaisuna.

Vuonna 2015 kehysten noudattaminen on ollut aikaisempaa haasteellisempaa

On hyvä, että osakemyyntisääntö ei enää sisälly hallituksen menokehysääntöön

Tarkastusviraston havaintojen mukaan vuodelta 2014 siirtyvän varauksen käyttöä ei ollut vuoden 2015 lisätalousarvioesityksen rakennetarkistusten perusteluissa eritelty momenteittain. Edelliseltä vuodelta siirtyvä varaus käytetään rakennetarkistusten perusteluiden mukaan kertaluonteisiin menoihin. Mikäli momenttijakoa ei ole ilmoitettu, ei menon kertaluonteisuudesta ole mahdollista varmistua. Vuoden 2014 lisätalousarviossa vuodelta 2013 vuodelle 2014 siirtyvän varauksen jakautuminen momenteille oli selvitetty.

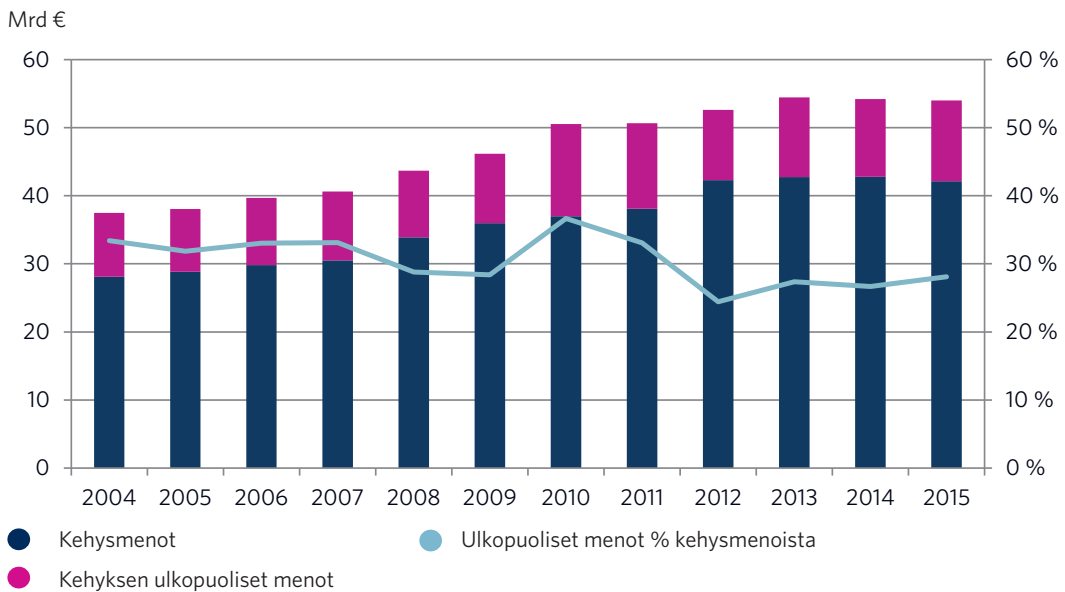
Vuoden 2015 talousarvioesityksen valmistelussa tehtiin rakennetarkistus, jossa aiemmin kehysmenoihin luetut korjausavustukset siirrettiin Valtion asuntorahastolle ja kehystasoa laskettiin vastaavasti 25 miljoonalla eurolla. Koska korjausavustukset eivät enää sisälly kehykseen, mahdollistaa se avustusten määrän kasvattamisen kehyksen estämättä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion asuntorahaston ottaminen kehyksen piiriin olisi suositeltavaa kehyksen noudattamisen näkökulmasta. Tarkastusvirasto on jo aiemmin suositellut talousarvion ulkopuolisista rahastoista maksettavien menojen sisällyttämistä kehyssääntöön (K 2/2013 vp.). Myös valtiovarainministeriö suosittelee *Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämisen vaalikaudelle 2015–2019* -raportissaan rahastoista maksettavien menojen sisällyttämistä kehyksiin (VM 23/2015). Tätä suositusta ei kuitenkaan ole otettu huomioon pääministeri Juha Sipilän hallituksen menokehysäännyksessä.

Vuoden 2015 ensimmäisessä lisätalousarviossa kehystasoa nostettiin päästöhuutokaupan tuloja vastaavasti 19,1 miljoonalla eurolla. Rakennetarkistusten perusteluiden mukaan vastaavat menot budjetoitiin kehitysyhteistyön hankkeisiin momentille 24.30.66 (varsinainen kehitysyhteistyö). Momentin 24.30.66 selvitysosasta ilmenee, että samalla kun momentin määrärahoja lisättiin 19,1 miljoonalla eurolla, niitä myös leikattiin kertaluonteisella säästöpäätöksellä noin 15 miljoonaa euroa. Koska kehystasoa ei kuitenkaan tarkistettu alaspäin kehysmenojen säästöpäätöstä vastaavasti, vastaavalla summalla oli lisätalousarviossa mahdollista lisätä muita kehykseen luettavia määrärahoja. Siten menettelystä kokonaisuutena syntyy kuva, että päästöhuutokauppatulot käytettiin hallitusohjelman linjausten vastaisesti muihin kuin kehitysyhteistyön menoihin. Vuoden 2014 ensimmäisessä ja kolmannessa lisätalousarviossa päästöhuutokaupasta saadut tulot oli selkeämmin budjetoitu kehitysyhteistyön menoihin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion asuntorahaston ottaminen kehyksen piiriin olisi suositeltavaa kehyksen noudattamisen näkökulmasta

2.4 Kehysten ulkopuoliset menot

Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin. Kehyksen ulkopuolelle luetaan suhdanne-
luonteisia menoja, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentulo-
turvan tarpeeseen liittyviä tukia. Lisäksi kehyksen ulkopuolella
ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensaatiot kun-
nille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehyksen ulkopuolella olevis-
ta menoista on erityyppisiä läpikulkueria, mikä tarkoittaa sitä, että
kyseiselle menolle on budjetissa osoittaa myös sitä vastaava tulo.
Tällaisia menoja ovat EU:lta ja veikkausvoittovaroista saatavia tu-
loja vastaavat menot. Myös kehyksen ulkopuolisilla arvonlisävero-
menoilla on budjetissa niitä vastaavat arvonlisäverotulot. Tämän
tyyppisiä eräiä oli luokiteltu kehyksen ulkopuolisiin menoihin vuon-
na 2014 noin 3,5 miljardilla eurolla ja vuonna 2015 noin 3,4 miljardilla eurolla. Kuva 3 näyttää kehysmenojen ja kehysten ulkopuolisten menojen kehityksen vuosina 2004–2015.



Lähde: Talousarvioesitykset.

Kuvio 3: Kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot 2004–2015.

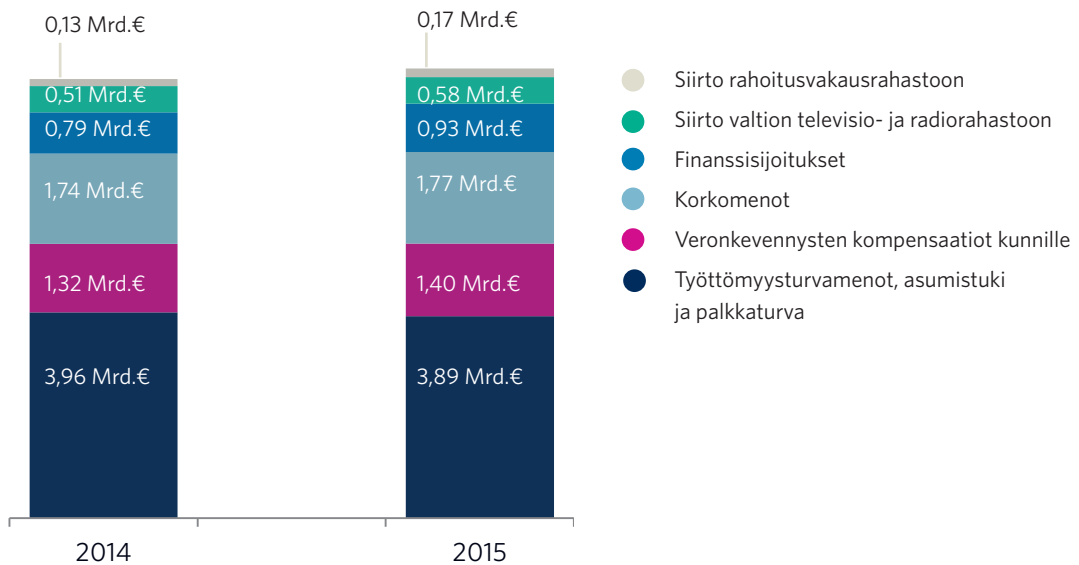
Kehyksen ulkopuolisten menojen suurimman yksittäisen menoerän, noin 3,9 mrd. euroa vuodessa, muodostavat työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkkaturva. Nämä menot toimivat niin sanottuina automaattisina vakauttajina, jolloin taantumassa menojen odotetaan kasvavan ja noususuhdanteessa laskevan. Työttömyysasteen kasvuun liittyen myös työttömyysturvamenojen kasvu kehysten ulkopuolella on jatkunut vuosina 2014 ja 2015. Näihin menoihin on vaalikauden aikana kohdistunut myös päätösperäisiä muutoksia, minkä johdosta menojen kokonaistason vertailu aiempiin vuosiin ei täysin onnistu.

Muita merkittäviä kehysten ulkopuolisia menoeriä ovat valtionvelan korkomenot, veronkevennysten kompensatiot kunnille sekä finanssisijoitukset. Valtionvelan korkotaso on pysynyt poikkeuksellisen matalana, mikä on pienentänyt korkomenoja siitä huolimatta, että valtionvelan määrä on kasvanut. Korkomenojen lasku on osaltaan vaikuttanut siihen, että kehysten ulkopuoliset menot ovat kokonaisuutena pysyneet vakaalla tasolla. Suomen valtion pitkäaikaiselle lainalle parhaan luottoluokituksen antaneet luokituslaitokset ovat keväällä 2015 asettaneet luottoluokituksen näkymät negatiivisiksi, mikä voi vaikuttaa myös korkomenojen kehitykseen.

Veronkevennysten kompensatiot kunnille ovat pysyneet korkealla tasolla vuosina 2014 ja 2015. Kuntien verotulomenetysten kompensatoina valtionosuutta kasvattivat muun muassa työtulovähennyksen, perusvähennyksen ja kotitalousvähennyksen korottaminen, opintolainan korkovähennyksen poistaminen, asuntolainan korkovähennysoikeuden rajoittaminen sekä lapsiperhevähennys.

Työttömyysturvamenot ovat suurin kehysten ulkopuolinen menoerä

Kehysten ulkopuoliset menot ovat pysyneet vakaana taantumasta huolimatta - tämän taustalla on osittain korkomenojen lasku



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

Kuvio 4: Olennaisimmat kehysten ulkopuoliset menot vuosina 2014 ja 2015.

Finanssisijoitusmenot koostuvat yleensä kertaluonteisista lainoista ja muista finanssisijoituksista. Finanssisijoitusten odotetaan pääsääntöisesti säilyttävän arvonsa. Vuosina 2014 ja 2015 finanssisijoituksia on tehty noin 700 – 900 miljoonalla eurolla vuosittain, mikä tarkoittaa sitä että finanssisijoitusten määrä on pysytellyt jo vuodesta 2009 jatkuneella korkealla tasolla myös viime vuosien ajan. Koska menot ovat olleet pitkään korkealla tasolla, on tärkeää tarkkaan arvioida, säilyttävätkö sijoitukset arvonsa vai onko joukossa menoja, jotka voitaisiin luokitella valtion tuiksi.

Vuoden 2014 lisätalousarvioissa päätettiin panostuksesta merenalaisen valokuitukaapelin rakentamiseen Suomesta Saksaan sekä lisärahoituksesta Suomen Teollisuussijoitus Oy:n pääomasisijoitus-toimintaan ja Tekesin hallinnoimille lainoille tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Tällaiset menot on lähtökohtaisesti luokiteltu finanssisijoituksiksi. Sen sijaan vuoden 2015 talousarviossa finanssisijoituksena myönnettiin 97 miljoonaa euroa Terrafame Oy:n perustamiseksi siinä tarkoituksessa, että se voi osallistua Talvivaaran kaivoksen yritys- ja omistusjärjestelyihin tai sopimusjärjestelyihin. Mikäli kaivostoiminnalle Talvivaarassa ei löydy jatkajaa, Terrafame Oy voi toteuttaa kaivostoiminnan alasajon. *Kehysjärjestelmän kehittäminen* -raportissa (VM 17/2011) todetaan, ettei

Finanssisijoitukset ovat pysyneet vuodesta 2009 korkealla tasolla

finanssisijoitusmenojen käyttöä tulisi laajentaa avustuksia muistuttaviin menoihin esimerkiksi pääomittamalla tappiollisia tai pääomansa suunnitelmallisesti alas ajavia yhtiöitä.

Terrafame Oy:lle kehyksen ulkopuolella myönnetty rahoitus vaikuttaisi olevan tarkoitettu myös avustustoimintaan. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssin aiheuttamia menolisäyksiä on budjetoitu lisäksi kehyksiin kuuluviin menoihin, mikä voi hämärtää konkurssin valtiolle aiheuttamien kokonaismenojen arvioimista. Ympäristövahinkojen esittämiseen on varattu erillistä rahoitusta kehyksiin kuuluviin menoihin 150 miljoonaa euroa, millä on arvioitu turvattavan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistoiminta vuoden 2015 syksyyn saakka.

Vuoden 2015 toisessa lisätalousarviossa Terraframe Oy:öön liittyvät kulut on kuitenkin käsitelty kehykseen kuuluvina menoina.

Finanssisijoitusmenojen käyttöä ei tule laajentaa avustuksia muistuttaviin menoihin

3 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa Suomen noudattaneen vakaus- ja kasvusopimusta vuonna 2014. Tarkastusvirasto on tehnyt arvioinnin sopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisesta kokonaisvaltaisen arvion perusteella. Ennaltaehkäisevään osaan kuuluu keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen arviointi sekä menosäännön noudattamisen arviointi.

Suomi rikkoo vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa keskipitkän aikavälin tavoitteen osalta. Suomen julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä on valtiovarainministeriön aineiston perusteella kasvanut 1,4 %:iin bruttokansantuotteesta vuonna 2014. Rakenteellinen jäämä on siten heikentynyt 0,6 prosenttiyksikköä vuodesta 2013, joten poikkeama vaaditusta on merkittävä. Vastavasti julkisen sektorin kokonaismenot ovat vuonna 2014 kasvaneet selvästi alle niille asetetun enimmäiskasvuvauhdin.

Kokonaisvaltaisen arvion perusteella tarkastusvirasto toteaa, että Suomi on noudattanut ennaltaehkäisevää osaa vuonna 2014. Tarkastusvirasto katsoo, että menosäännön noudattaminen selvällä marginaalilla on peruste ennaltaehkäisevän osan noudattamiselle, vaikka rakenteellisessa jäämässä on merkittävä poikkeama. Tarkastusviraston arvion mukaan rakenteellisen jäämän heikkeneminen voi johtua verotulojen jäämisestä ennakoitua matalammiksi sekä suhdanneriippuvaisten työttömyysmenojen kasvusta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kokonaismenojen maltillinen kehitys tukee ennaltaehkäisevän osan noudattamista.

Tarkastusvirasto on arvioinut myös vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan noudattamista. Kevään 2015 tilastotietojen perusteella Suomi rikkoo alijäämäkriteeriä, sillä maaliskuun lopussa julkaistun tiedon mukaan alijäämä on 3,2 % bruttokansantuotteesta. Julkisen sektorin velka suhteessa bkt:seen on vuonna 2014 kasvanut 59,3 %:iin, joten Suomi on noudattanut velkakriteeriä. Korjaavan osan säännöstön noudattamista arvioidaan kuitenkin myös ennusteiden perusteella, joiden mukaan julkisen sektorin velka ylittää sille asetetun rajan vuonna 2015 ja pysyy yli 60 %:ssa vuosina 2016 ja 2017. Tarkastusvirasto katsoo, että vielä vuoden 2015 ylitys voidaan perustella solidaarisuussirroilla muille EU:n jäsenmaille. Ennusteiden valossa velkakriteeri tulee kuitenkin rikkoutumaan vuonna 2016.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Suomen osalta ei ole vielä aiheellista käynnistää liiallisen alijäämän menettelyä, sillä nimellisen alijäämän ylitys on vähäistä. Uuden hallitusohjelman toi-

menpiteiden vaikutusta on mielekästä arvioida vasta syksyllä 2015, kun hallitus päättää vaalikauden ensimmäisestä julkisen talouden suunnitelmasta, joten ylityksen väliaikaisuutta on liian aikaista arvioida. Lisäksi Suomi on noudattanut velkakriteeriä vuonna 2014. Myöskään komission kesäkuun 2015 arvion mukaan liiallisen alijäämän menettelyn käynnistäminen ei ole ajankohtaista. Suomi on siten edelleen sopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa. Komissio arvioi tilannetta seuraavan kerran syksyllä 2015 Suomen alustavan talousarviosuunnitelman yhteydessä.

On huomattava, että vaikka Suomi on noudattanut vakaas- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan säännöstöä, ovat korjaavan osan kriteerit rikkoutumassa. Tämän vuoksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota vakaas- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan toimivuuteen pitkittyneessä taantumassa. Ennaltaehkäisevän osan joustavuuselementit, joissa otetaan huomioon muun muassa taloudelliset olosuhteet sekä mahdolliset rakenteelliset uudistukset, ovat hyviä, jotta taloutta ei jouduta sopeuttamaan voimakkaasti taantumassa. Tämä on Suomen kohdalla johtamassa tilanteeseen, jossa ennaltaehkäisevän osan noudattaminen ei takaa riittävää marginaalia korjaavan osan kriteereihin.

3.1 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arviointi

Tässä finanssipolitiikan valvonnan raportissa tarkastusvirasto arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamista. Osa vakaus- ja kasvusopimuksen säännöksistä on voimassa myös perustuen Suomen lainsäädäntöön, vuoden 2013 alussa voimaan astuneeseen ns. fipo-lakiin (869/2012).¹

Tarkastusvirasto arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamista perustuen valtiovarainministeriön (VM) laskelmiin ja ennusteisiin, joita VM on esittänyt raportissaan Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016–2019, joka sisältää komissiolle esitetyn vakausohjelman. Tarkastusvirasto on itsenäisesti varmentanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennakoivaan osaan liittyvän rakenteellisen jäämän laskennan VM:n aineiston ja komission kevään 2015 ennusteen perusteella. Lisäksi tarkastusvirasto on VM:n toimittaman vakausohjelman perusteella laskenut julkisen sektorin kokonaismenot ennaltaehkäisevän osan menosäännön mukaisesti. Tarkastusvirasto toteaa, että VM:n laskelmat rakenteellisen jäämän osalta on tehty pääosin oikein ja luotettavasti. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että valtiovarainministeriön on tarpeen huolehtia laskentansa sisäisestä laadunvarmistuksesta.

Tarkastusviraston tässä raportissa esittämät luvut voivat poiketa VM:n julkisen talouden suunnitelmassa esittämistä luvuista, sillä VM:n laskelmat perustuvat VM:n omaan ennusteeseen. Erot ovat pääsääntöisesti kuitenkin niin pieniä, ettei niitä raportoida tässä raportissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen tulkinta sekä ennaltaehkäisevän osan laskenta perustuu pääosin Vade mecum on Stability and Growth Pact –raporttiin (Euroopan komissio, 2013) tulkintoihin.² Komission raportti ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja, mutta se sisältää komission tulkintoja vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisesta. Lisäksi tarkastusvirasto perustaa tulkintansa muihin komission julkistamiin muistioihin³ sekä komission Suomea koskevien arviointiraporttien tulkintoihin, joista viimeisin on 10.6.2015 julkaistu päivitetty arvio Suomen vuoden 2015 vakausohjelmasta. Tarkastusvirasto on riippumaton finanssipolitiikan arvioija, joten komission tulkinnat eivät oikeudellisesti sido tarkastusvirastoa. Tarkastusvirasto pyrkii seuraamaan komission tulkintoja vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisista normeista ja soveltamisesta sekä perustelemaan erikseen, jos tarkastusvirasto ei pidä komission lähestymistapaa asianmukaisena tai Suomen olojen kannalta tarkoituksenmukaisena.

3.2 Ennaltaehkäisevän osan arviointi

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa muodostuu kahdesta pilarista: 1) keskipitkän aikavälin tavoitteesta joka asetetaan rakenteellisen jäämän avulla, ja 2) menosäännöstä, joka määrittää julkisen sektorin kokonaismenoille kasvuvauhdin. Säännösten noudattamisen arviointi koostuu kolmesta vaiheesta:

- 1 Keskipitkän aikavälin tavoitteen (*MTO, Medium Term Objective*) saavuttaminen tai pysyminen uralla, joka johtaa MTO:n saavuttamiseen riittävällä nopeudella.
- 2 Menosäännön (*Expenditure Benchmark*) noudattaminen.
- 3 Kokonaisvaltainen arvio kohtien 1 ja 2 noudattamisesta.

Keskipitkän aikavälin tavoite ja rakenteellinen jäämä

Ennaltaehkäisevän osan ensimmäisen pilarin muodostaa keskipitkän aikavälin tavoitteen MTO (*Medium Term Objective*) saavuttaminen. Keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan rakenteellisen jäämän avulla. Tässä yhteydessä rakenteellinen jäämä kertoo koko julkisen sektorin (valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot) tulojen ja menojen erotuksen (jäämän) suhteessa bruttokansantuotteen, kun nimellisestä jäämästä on poistettu suhdannevaihteluiden sekä kertaluonteisten ja tilapäisten toimien vaikutukset. Nimellisen rahoitusaseman käyttö finanssipolitiikan mittarina ei ota huomioon automaattisten vakauttajien tuomia muutoksia julkisen sektorin tuloihin ja menoihin. Poistamalla suhdanteiden vaikutus nimellisestä jäämästä saadaan kuva julkisen sektorin rahoitustasapainosta tilanteesta jossa talous olisi ilman suhdanteiden tuomia muutoksia julkisen sektorin menoihin ja tuloihin. Rakenteellisen jäämän on siten tarkoitus toimia mittarina päätösperäiselle finanssipolitiikalle.

Keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on asetettu niin, että rakenteellinen alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 % bruttokansantuotteesta. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen arviointi muodostuu siten, että ensin arvioidaan onko maa saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteensa. Jos maa ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitetta, eli jos rakenteellinen alijäämä ylittää sille asetetun tavoitteen, tarkastellaan rakenteellisen jäämän muutosta. Rakenteellisen jäämän tulee muuttua niin, että maa on sopeutusuralla kohti MTO:ta.

Vaadittavaan rakenteellisen jäämän muutoksen suuruuteen vaikuttavat taloudelliset olosuhteet, julkisen sektorin velka, julki-

Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen rakenteellisen jäämän avulla

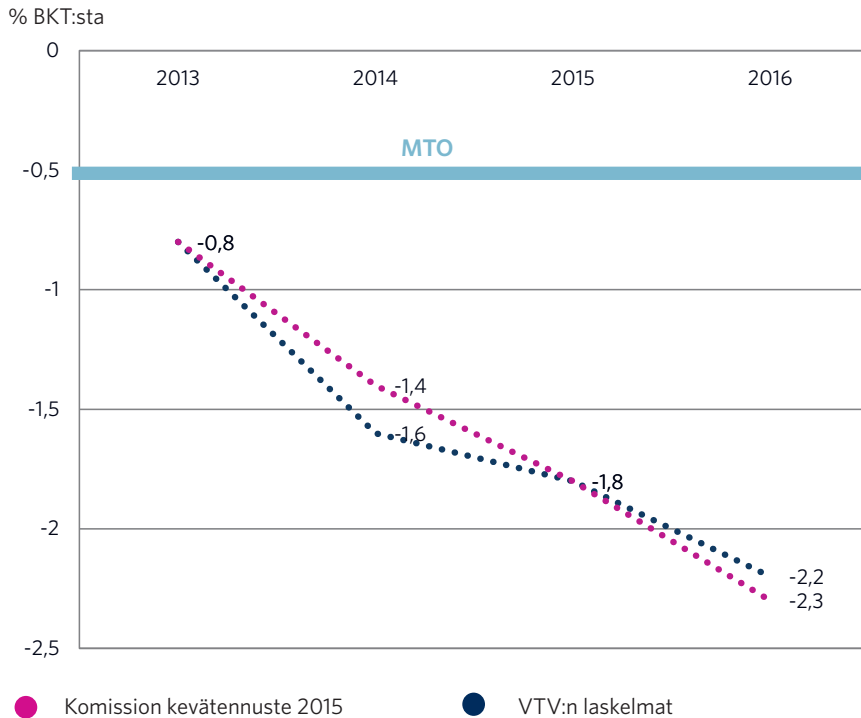
Suomen keskipitkän aikavälin tavoite rakenteelliselle jäämälle on -0,5 % bkt:sta

sen talouden kestävyys ja mahdolliset rakenteelliset uudistukset. Jos MTO:ta ei ole saavutettu, tulee rakenteellisen jäämän parantua 0,5 prosenttiyksikköä, kun talouden tila on normaali. Huonoina aikoina rakenteellisen jäämän vaadittu muutos on alempi. Tarkastusviraston ja komission käyttämä arvo huonoina aikoina on 0,1 prosenttiyksikköä. Hyvinä taloudellisina aikoina ja julkisen talouden kestävyuden vaarantuessa tulee rakenteellisen jäämän puolestaan parantua enemmän; tarkastusviraston ja komission käyttämä arvo on 0,6 prosenttiyksikköä. Toisaalta, jos maa on tarkastelua edeltävänä vuotena saavuttanut MTO:n, on rakenteellisen jäämän vaadittu muutos nolla eli rakenteellisen jäämän tulee pysyä edellisen vuoden tasolla.⁴

Jos maa ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitetta, on ennaltaehkäisevän osan noudattamisen kannalta keskeistä se, onko poikkeama vaaditusta muutoksesta merkittävä. Rakenteellisen jäämän osalta poikkeama on merkittävä, mikäli se on suurempi kuin 0,5 prosenttiyksikköä joko yksistään tarkasteluvuoden osalta, tai 0,25 prosenttiyksikköä tarkasteluvuoden ja sitä edeltävän vuoden keskiarvona

Tarkastusviraston laskelmien mukaan Suomen rakenteellinen jäämä on heikentynyt -1,4%:iin bruttokansantuotteesta vuonna 2014. Suomi ei ole siten saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2014. Keväällä 2015 tarkentuneiden lukujen perusteella Suomen rakenteellinen jäämä vuonna 2013 oli -0,8 % bkt:sta. Rakenteellinen jäämä on siten heikentynyt 0,6 prosenttiyksikköä vuodesta 2013. Koska rakenteellisen rahoitusaseman heikentyminen on suurempaa kuin 0,5 prosenttiyksikköä, katsoo tarkastusvirasto että poikkeama rakenteelliselle jäämälle asetetusta tavoitteesta on merkittävä, ja näin ollen Suomi on rikkonut vakaus- ja kasvuso-
pimuksen ensimmäisen pilarin mukaista tavoitetta vuonna 2014.

Kuviossa 5 esitetään sekä tarkastusviraston että komission laskelmat rakenteellisen jäämän kehityksestä vuosille 2013–2016. Molempien tahojen laskelmien mukaan Suomen rakenteellinen rahoitusasema jatkaa heikkenemistään vuosina 2015 ja 2016. Erot laskelmissa johtuvat eroista arvioissa tuotantokuilun ja kertaluonteisten toimien suuruudessa. Tarkastusvirasto käyttää VM:n arviota kertaluonteisten toimien osalta, joka eroaa 0,1 prosenttiyksikköä komission arviosta vuodelle 2014.

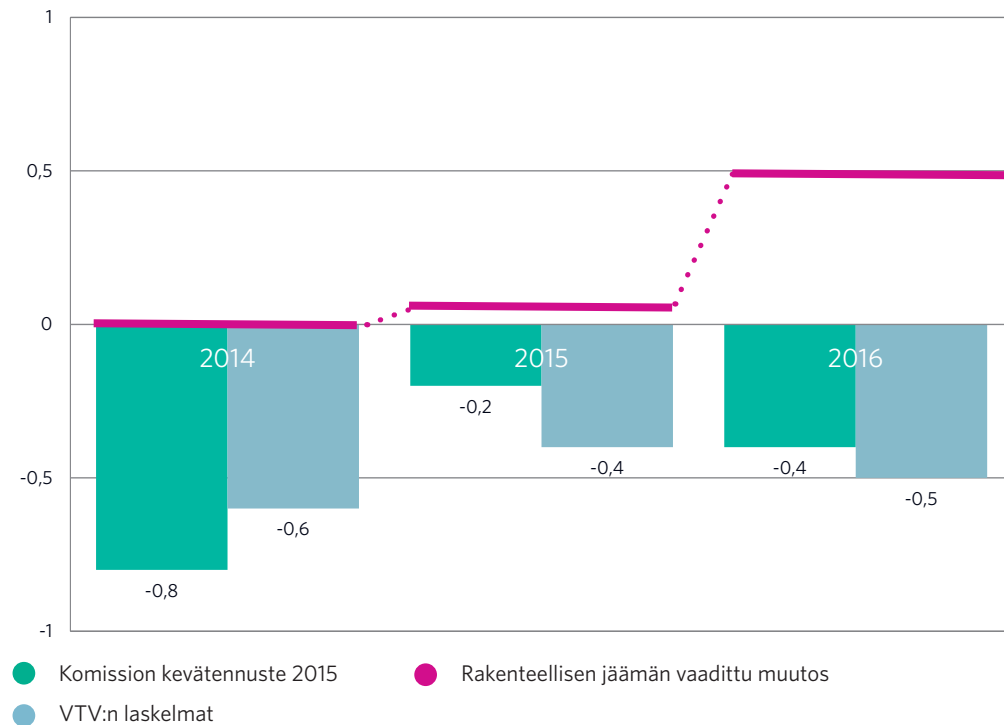


Lähde: Komissio ja tarkastusviraston laskelmat valtiovarainministeriön aineistolla.

Kuvio 5: Suomen rakenteellisen jäämän kehitys 2013–2016.

Jos maa ei saavuta keskipitkän aikavälin tavoitettaan, tulee rakenteellisen jäämän parantua vaaditusti. Jos toteutunut rakenteellisen jäämän muutos poikkeaa enemmän kuin 0,5 prosenttiyksikköä vaaditusta muutoksesta, katsotaan että rakenteellisessa jäämässä on merkittävä poikkeama. Kuviossa 6 esitetään rakenteellisen jäämän heikentyminen vuosille 2014–2016 suhteessa vaadittuun muutokseen kullekin vuodelle, sekä tarkastusviraston laskelmien että komission kevätennusteen 2015 pohjalta.

Prosenttiyksikköä



Lähde: Komissio ja tarkastusviraston laskelmat valtiovarainministeriön aineistolla.

Kuvio 6: Rakenteellisen jäämän vaadittu muutos ja sen kehitys 2014–2016.

Koska Suomi saavutti keskipitkän aikavälin tavoitteen vuonna 2013, on rakenteellisen jäämän vaadittu muutos nolla vuodelle 2014. Komission kevätennusteen mukaan rakenteellinen alijäämä on heikentynyt 0,8 prosenttiyksikköä, ja tarkastusviraston laskelmien mukaan 0,6 prosenttiyksikköä vuoden 2013 tasosta. Poikkeama vaaditusta on siten molempien tahojen mukaan merkittävä.

Valtioneuvosto totesi *Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019*, että julkisen talouden rakenteellisessa jäämässä on valtiovarainministeriön kevään 2015 ennuste huomioiden edelleen keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Uusia toimenpiteitä *Julkisen talouden suunnitelmaan 2016–2019* ei kuitenkaan sisältynyt, sen sijaan toimenpiteet sisältyvät uuteen hallitusohjelmaan ja syksyllä 2015 annettavaan vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2016–2019. Tarkastusvirasto toteaa, että tämä on kansallisen finanssipoliittisen lain mukaista.

Vuodelle 2015 rakenteellisen jäämän vaadittu muutos on 0,1 prosenttiyksikköä. Tämä johtuu huonoista taloudellisista ajoista; nor-

maaleina aikoina rakenteellisen jäämän vaadittu muutos olisi 0,5 prosenttiyksikköä. Rakenteellisen jäämän tulisi siis parantua 0,1 prosenttiyksikköä vuoden 2014 tasosta. Valtiovarainministeriön kevään 2015 ennusteen mukaan rakenteellinen alijäämä heikkenee 0,4 prosenttiyksikköä vuoden 2014 tasosta vuonna 2015. Siten tarkastusviraston valtiovarainministeriön aineistolla tekemien laskelmien mukaan rakenteellisen jäämän muutos poikkeaa vaaditusta 0,5 prosenttiyksikköä vuonna 2015. Poikkeama on siten myös vuonna 2015 merkittävä kevään 2015 ennusteiden valossa.

Komission kevään 2015 ennusteen mukaan Suomen talouskasvu palaa normaalille tasolle vuonna 2016, jolloin vaadittu muutos rakenteelliselle jäämälle on 0,5 prosenttiyksikön parannus rakenteellisessa jäämässä vuoden 2015 tasosta. Kuviossa 6 esitetyt laskelmat rakenteellisesta jäämästä eivät sisällä arvioita uuden hallitusohjelman vaikutuksista julkiseen talouteen. Ilman hallitusohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä tulee rakenteellinen jäämä heikkenemään edelleen vuonna 2016 sekä tarkastusviraston laskelmien että komission kevätennusteen laskelmien mukaan.

Kevätennusteen julkaisemisen jälkeen komissio on esittänyt uuden arvionsa rakenteellisen jäämän kehityksestä 10.6.2015 päivittämässään arviossa Suomen vakausohjelmasta perustuen 27.5.2015 julkaistuu hallitusohjemaan ja sen toimenpiteisiin. Komissio arvioi, että vuonna 2016 Suomen rakenteellinen jäämä kohentuu 0,4 prosenttiyksikköä vuoden 2015 tasosta. Tämä tarkoittaisi sitä, että poikkeama vaaditusta olisi 0,1 prosenttiyksikköä vuonna 2016. Komissio on ottanut laskelmissaan huomioon sekä vuodelle 2016 suunnitellut julkisen sektorin sopeutustoimet, jotka laskevat nimellisen alijäämän alle 3 prosentin, että julkisen sektorin leikkausten vaikutuksen talouskasvuun.

Menosääntö

Ennaltaehkäisevän osan toisen pilarin muodostaa menosääntö (*Expenditure Benchmark*). Menosääntö määrää sellaisen julkisen sektorin kokonaismenojen kasvuvauhdin, jolla maa joko pysyy keskipitkän aikavälin tavoitteessaan, tai jos sitä ei ole saavutettu, sellaisen menojen kasvunopeuden jolla maa lähestyy keskipitkän aikavälin tavoitetta. Rajoite kokonaismenojen kasvulle asetetaan nettomääräiselle menoagregaatille siten, että menoja voidaan kasvattaa harkinnanvaraisesti, mikäli tehdyt päätökset rahoitetaan vastaavan suuruisin tuloin. Menosääntö ei siis suoraan rajoita menojen kasvua, jos lisämenot rahoitetaan vastaavin lisätuloin. Toisaalta jos jokin tuloerä supistuu päätösperäisesti, tulee vastaavasti joko menoja leikata tai jotakin toista tuloerää kasvattaa.

Menosääntöön, eli menojen kasvunopeuden tavoitetasoon vaikuttaa se, onko maa saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) vai ei. Jos MTO on saavutettu, menojen kasvu ei saa ylittää keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtia.⁵ Jos maa ei ole saavuttanut MTO:ta, on menosääntö tiukempi. Menojen kasvulle asetetaan lähentymismarginaali siten, että kokonaismenojen kasvuvauhti on hitaampaa kuin keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti. Lähentymismarginaalin suuruuteen vaikuttavat maan julkisen sektorin koko ja rakenteellisen jäämän vaadittu muutos, siten että julkisen sektorin kokonaismenot kasvavat sellaista vauhtia että maa saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteensa.

Menosäännön noudattamista arvioidaan koko julkisen sektorin tasolla. Tässä raportissa tarkastusvirasto arvioi menojen kasvua jälkikäteistarkasteluna (*ex post*) vuoden 2014 osalta. Menosäännön noudattamisen arviointi muodostuu seuraavasti: Ensin julkisen sektorin kokonaismenoihin tehdään vähennyksiä esimerkiksi tiettyjen työttömyysmenojen, EU-maksujen ja korkomenojen suhteen. Korjatuille kokonaismenoille lasketaan reaalin kasvuvauhti, jota verrataan menosäännön asettamaan rajoitteeseen kokonaismenojen kasvulle. Jos menot ovat kasvaneet nopeammin kuin menosäännön asettama rajoite, tarkastellaan sitä täyttääkö menosäännön ylitys niin sanotun merkittävän poikkeaman määritelmän. Menosäännön osalta merkittävä poikkeama määritellään niin että kokonaismenojen reaalin kasvunopeuden ja menosäännön asettaman rajoitteen välinen erotus euromääräisenä ylittää 0,5 % bkt:sta tarkasteluvuoden osalta tai kumulatiivisesti kahden vuoden osalta.

Menosäännön noudattamisen arvioinnissa ensimmäinen vaihe on laskea kokonaismenojen reaalin kasvu. Arvioinnissa kaikkia julkisia menoja ei kuitenkaan oteta huomioon, vaan julkisten menojen kokonaissummaan tehdään korjauksia, jolloin saadaan korjatut kokonaismenot KMA1 ja KMA2. Taulukossa 1 kuvataan ne korjaukset jotka julkisen sektorin kokonaismenoihin tehdään että saadaan ensimmäinen menoaggregaatti (KMA1). KMA1 kuvaa niitä menoja, joihin julkiset päätöksentekijät voivat toimillaan vaikuttaa. Toinen menoaggregaatti (KMA2) saadaan, kun ensimmäisestä vähennetään päätösperäiset tulot ja korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot. Valtiovarainministeriön tuottaman aineiston perusteella tarkastusvirasto on laskenut korjatut menoaggregaatit KMA1 ja KMA2 vuosille 2013–2018. Vuoden 2013 luvut ovat toteutuneita, vuotta 2014 koskevat luvut ovat ennakkotietoja ja vuosien 2015–2018 luvut ovat ennusteita (Taulukko 1).

Menosäännön
noudattaminen vuonna 2014

Taulukko 1: Korjatun menoaggregaatin muodostuminen 2013–2018							
	Menosäännön erät, mrd €	2013	2014	2015e	2016e	2017e	2018e
1	Julkiset menot yhteensä	116,7	119,6	122,0	124,8	127,7	131,2
-2	Korkomenot	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4
-3	EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1,2	0,9	1,3	1,2	1,1	1,2
-4	Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0,6	0,7	0,8	0,8	0,6	0,3
-5a	Kiinteään pääoman muodostuminen (br.)	8,4	8,4	8,8	9,0	9,2	9,4
+5b	Kiinteään pääoman muodostumisen keskiarvo (4v.)	7,7	8,1	8,4	8,7	8,9	9,1
= KMA1	Korjattu menoaggregaatti (KMA1)	111,6	115,1	116,9	120,0	123,3	127,0
- 6	Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	1,5	0,7	0,8	0,4	0,4	0,1
- 7	Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,44	0,11	0,05	0,05	0,05	0,10
= KMA2	Korjattu menoaggregaatti (KMA2)	109,7	114,3	116,1	119,6	122,9	126,7

Lähde: VTV:n laskelmat VM:n aineiston pohjalta.

Kokonaismenojen nimellinen kasvu lasketaan vertaamalla tarkastelun kohteena olevan vuoden korjattuja kokonaismenoja 2 (KMA2) tarkasteluvuotta edeltävän vuoden korjattuihin kokonaismenoihin 1 (KMA1). Tällä vertailulla halutaan huomioida päätösperäisten tulojen vaikutus menojen kattamiseen. Tarkastusviraston laskelmien mukaan vuonna 2014 nettomääräisten kokonaismenojen nimelliskasvu on ollut 2,4 %. Lukujen vertailtavuuden vuoksi kokonaismenojen nimelliskasvu muutetaan reaalisesti Euroopan komission käyttämän bkt-deflaattorin avulla. Komission vuodelle 2014 käyttämä deflaattori on 2,1 %. Vuoden 2014 nettomääräisten kokonaismenojen reaalisesti kasvuksi saadaan siten 0,3 % (Taulukko 2).

Taulukko 2: Korjattujen kokonaismenojen reaalin kasvu komission BKT-deflaattorilla laskettuna 2014–2018.					
	2014	2015e	2016e	2017e	2018e
Kokonaismenojen kasvu (nimellinen)	2,4 %	0,8 %	2,3 %	2,4 %	2,8 %
BKT-deflaattori	2,1 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
Kokonaismenojen kasvu (reaalin)	0,3 %	-0,6 %	0,9 %	1,0 %	1,4 %

Lähde: VTV:n laskelmat VM:n aineiston pohjalta.

Seuraavaksi korjattujen kokonaismenojen reaalista kasvua verataan menosäännön mukaiseen kokonaismenojen kasvurajoitteen. Noudatettava menosääntö riippuu siitä, onko maa saavuttanut MTO:n edellisen vuoden lopussa.

Koska Suomi oli saavuttanut rakenteelliselle jäämälle asetetun tavoitteen vuoden 2013 lopussa, käytetään vuoden 2014 jälkikäisetarkastelun osalta väljempää menosääntöä, siten että Suomen julkisen sektorin menot ovat saaneet kasvaa reaalisesti korkeintaan 0,8 % vuonna 2014. Koska Suomen julkisen sektorin korjatut kokonaismenot ovat kasvaneet reaalisesti 0,3 %, toteaa tarkastusvirasto, että Suomen julkisen sektorin kokonaismenot ovat kasvaneet selkeästi hitaammin kuin menosäännön asettama menojen kasvuvauhti olisi sallinut.

Menosäännön osalta poikkeamaa tavoitteesta ei tarkastella suoraan toteutuneen kasvuvauhdin ja menosäännön salliman kasvuvauhdin erotuksena, vaan siten että erotus toteutuneen menojen kasvuvauhdin ja menosäännön salliman kasvuvauhdin välillä muutetaan euromääräiseksi ja suhteutetaan bkt:hen. Näin lasketuna Suomen julkisen sektorin euromääräiset kokonaismenot suhteessa bkt:hen ovat 0,3 prosenttia matalammat kuin menosääntö sallisi (Taulukko 3). Komissio on päätenyt laskelmissaan samaan arvioon Suomen julkisen sektorin kokonaismenojen kasvusta suhteessa niille annettuun rajoitteeseen. Menosääntöä on siten noudatettu vuonna 2014.

Suomi noudattaa
menosääntöä vuonna 2014

Taulukko 3: Suomen menosääntö ja menosäännön noudattaminen 2014–2015		
	2014	2015e
Menosääntö jos MTO saavutettu	0,8	0,8
Menosääntö jos MTO:ta ei saavutettu	-0,1	0,6
Onko MTO saavutettu edellisen vuoden lopussa?*	Kyllä	Ei
Noudatettava menosääntö	0,8	0,6
- Korjattujen aggregaattimenojen reaalinen kasvu%	0,3	-0,6
= Menosäännön ja menojen kasvun erotus	0,5	1,2
Poikkeaman suuruus €/BKT**	-0,3	-0,7
Onko poikkeama merkittävä?	Ei	Ei
Onko menosääntöä noudatettu?	Kyllä	Kyllä

Lähde: VTV:n laskelmat VM:n aineiston pohjalta.

*MTO:n saavuttaminen tarkasteluvuotta edeltävän vuoden lopussa. Vuoden 2014 osalta katsotaan siis onko Suomi saavuttanut MTO:n vuoden 2013 lopussa.

** Negatiivinen luku tarkoittaa että kokonaismenot ovat alittaneet sallitun rajan, positiivinen luku tarkoittaa rajan ylittämistä.

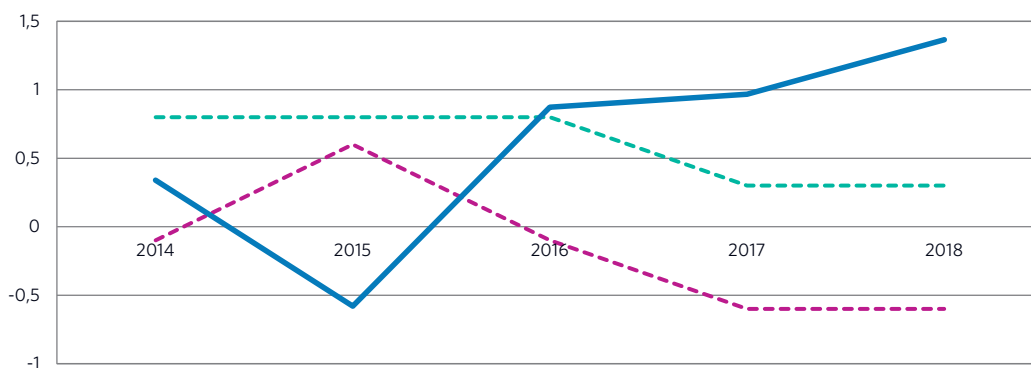
Lisäksi Taulukossa 3 tarkastusvirasto esittää arvion menosäännön noudattamisesta vuodelle 2015 perustuen VM:n toimittamaan aineistoon. Koska Suomi ei saavuta keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2014, käytetään vuoden 2015 tarkastelussa tiukempaa menosääntöä. Kun tiukemman menosäännön asettamisessa otetaan huomioon vuodelle 2015 asetettu rakenteellisen jäämän vaadittu muutos, saavat julkisen sektorin kokonaismenot kasvaa korkeintaan 0,6 prosenttia vuonna 2015.⁶ VM:n toimittamien ennakkotietojen perusteella kokonaismenot supistuvat 0,6 % vuonna 2015. Lisäksi poikkeama euromääräisesti suhteutettuna bkt:hen on 0,7 prosenttia alhaisempi kuin menosääntö sallisi. Suomi siten noudattaa menosääntöä vuonna 2015.

Kuviossa 7 havainnollistetaan kokonaismenojen reaalista kasvua suhteessa menosääntöön vuosille 2014–2018. Kuviossa 7 esitetty arvio menojen kehityksestä ei sisällä uudessa hallitusohjelmassa esitettyjä menoleikkauksia vuosille 2016–2018.

Koska Suomi ei tule ennakkotietojen perusteella saavuttamaan MTO:ta vuonna 2015, tarkastellaan myös vuoden 2016 menojen kehitystä tiukemman menosäännön puitteissa. Kun otetaan huomioon rakenteellisen jäämän vaadittu muutos vuodelle 2016, tulisi julkisen sektorin kokonaismenojen supistua 0,1 prosenttiyksikköä vuonna 2016. Kuviossa 7 esitetään myös tarkastusviraston arvio mahdollisesta menosäännöstä vuosille 2017–2018. Ennusteiden mukaan Suomen keskipitkän aikavälin potentiaalinen kasvu tulee hidastumaan 0,3 %:iin. Siten menosäännön saama väljempi arvo tulisi olemaan 0,3 ja tiukempi -0,6 vuosille 2017 ja 2018. Tiukempi menosääntö perustuu oletukseen talouskasvun palaamisesta normaalille tasolle, ja sen perusteella asetettavasta rakenteellisen jäämän vaaditusta muutoksesta.

On huomattava, että ennakkointiin tulevien vuosien menosäännön noudattamisesta sisältyy paljon epävarmuutta, sillä komissio tulee jatkossa päivittämään voimassa olevaa menosääntöä vuosittain. Tässä raportissa tarkastusvirasto esittää arvion julkisen sektorin korjattujen kokonaismenojen kasvusta tuleville vuosille perustuen siihen säännöstöön joka on voimassa vuonna 2015.

Suomi noudattaa
menosääntöä myös
vuonna 2015



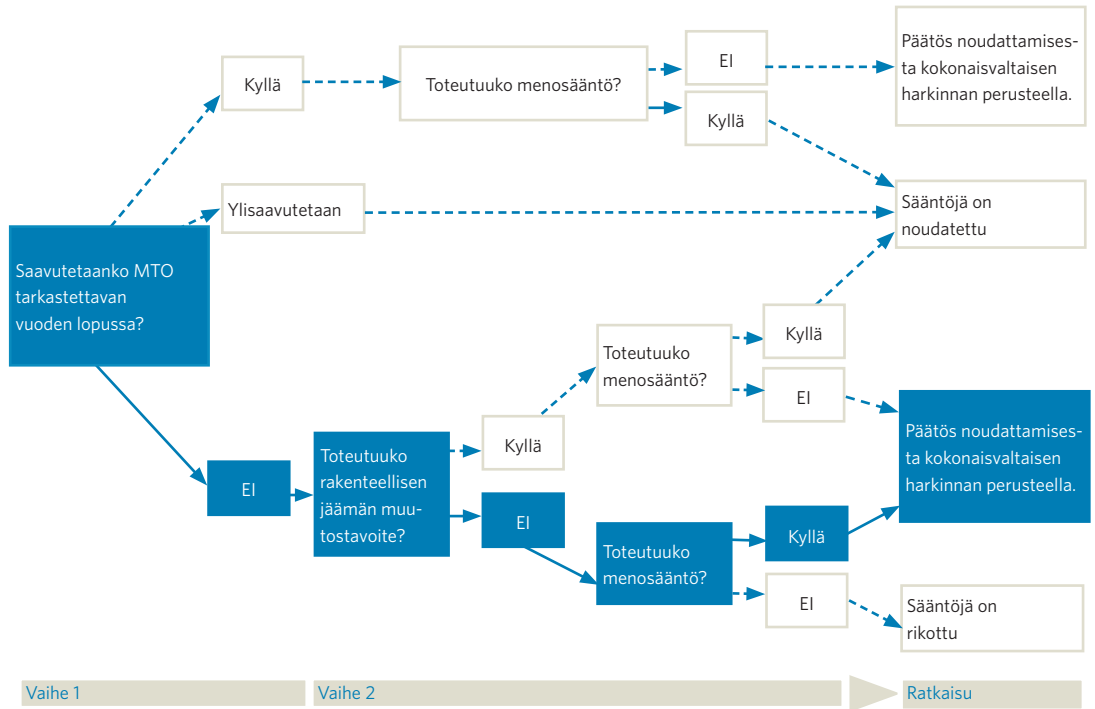
- Menosääntö jos MTO saavutettu
- Korjattujen kokonaismenojen reaalinen kasvuvauhti
- Menosääntö jos MTO:ta ei saavutettu

Lähde VTV:n laskelmat VM:n aineiston pohjalta.

Kuvio 7: Kokonaismenojen kehitys ja menosääntö, 2014–2018.

Kokonaisvaltainen arvio

Ennaltaehkäisevän osan kaksi pilaria ovat erillisiä mutta toisiaan tukevia sääntöjä. Molempien sääntöjen tavoitteena on varmistaa että julkisen talouden kehitys on kestäväällä uralla. Sääntöjen noudattamisen arvioinnissa keskeinen kriteeri on merkittävä poikkeama. Jos merkittävää poikkeamaa ei ole kummankaan säännön osalta, on sääntöä noudatettu. Jos merkittävä poikkeama havaitaan ennaltaehkäisevän osan toisen pilarin osalta, perustuu sääntöjen noudattamisen arviointi kokonaisvaltaiseen harkintaan. Jos merkittävä poikkeama havaitaan molempien pilarien osalta, on maa rikkonut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan sääntöjä. Kuviossa 8 esitetään ennaltaehkäisevän osan noudattamisen arviointi säännösten kahden pilarin mukaan vuoden 2014 osalta.



Kuvio 8: Ennaltaehkäisevän osan sääntöjen noudattaminen vuonna 2014

Koska Suomi on vuonna 2014 rikkonut rakenteelliselle jäämälle asetettua tavoitetta, mutta noudattanut menosääntöä, arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän säännösten noudattamista kokonaisvaltaisen arvion perusteella. Kokonaisvaltaisen arvioinnin tavoitteena on selvittää mistä ero kahden pilarin tuottamassa tuloksessa johtuu.

Suomen vuoden 2014 jälkikäteistarkastelun osalta tarkastusvirasto toteaa, että erot ennaltaehkäisevän osan kahden pilarin välillä johtuvat seuraavista seikoista. Rakenteellisen jäämän laskennassa suhdannevaihtelut poistetaan nimellisestä jäämästä painottamalla tuotantokuilua tiettyjen julkisen sektorin tulo- ja menorien joustolla suhteessa talouden suhdanteeseen. Käytännössä on mahdollista että havaitut joustot poikkeavat tilastollisella aineistolla estimoiduista joustoista, jolloin suhdannekorjaus ei onnistu poistamaan nimellisestä jäämästä kaikkia suhdanteista riippuvia muutoksia menoissa ja tuloissa. Jos julkisen sektorin tulot laskevat odottamattomasti, voi rakenteellinen jäämä finanssipolitiikan mittarina aliarvioida päätösperäisen politiikan merkitystä jäämän suuruudelle. Näin on käynyt vuonna 2014, kun odotettua matalampi inflaatio on jättänyt verotulot ennakoitua alhaisemmiksi. Lisäksi menopuolella suhdannekorjaus ei ole välttämättä pystynyt täysin

huomioimaan suhdanneriippuvaisten työttömyysmenojen kasvun vaikutusta nimelliseen alijäämään vuonna 2014.⁷

Ennaltaehkäisevän osan toisen pilarin mukaisesti lasketut julkisen sektorin kokonaismenot puolestaan puhdistetaan esimerkiksi juuri suhdanneriippuvaisista työttömyysmenoista. VM:n toimittamien tietojen mukaan Suomen suhdanneriippuvalaiset työttömyysmenot ovat kasvaneet noin 20 prosenttia vuodesta 2013. Siten lisäys työttömyysmenoissa voi selittää rakenteellisen alijäämän kasvua, samalla kun menosäännön mukaiset menot ovat kasvaneet vain hyvin hillittyä vauhtia.

Yhteenvetona tarkastusvirasto toteaa, että sekä ennakoitua matalamman inflaation aiheuttama tulojen lasku että heikosta suhdannetilanteesta johtuva työttömyysmenojen kasvu voivat selittää rakenteellisen alijäämän suuruutta vuonna 2014. Erityisesti verotulojen jääminen ennakoitua matalammaksi on tullut yllätyksenä, sillä vielä syksyn 2014 ennusteissa nimellinen alijäämä oli jäämässä alle 3 prosentin. Koska Suomi kuitenkin alittaa menosäännön asettaman julkisen sektorin menojen kasvuvauhdin selvällä marginaalilla, toteaa tarkastusvirasto, että Suomi on noudattanut ennaltaehkäisevän osan säännöstöä vuonna 2014.

3.3 Korjaavan osan arviointi

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa muodostuu alijäämä- ja velkakriteereistä. Alijäämäkriteerin mukaan nimellinen alijäämä saa olla korkeintaan 3% bruttokansantuotteesta. Velkakriteerin mukaan jäsenvaltion julkinen velka saa olla korkeintaan 60% bruttokansantuotteesta. Jos jäsenvaltio rikkoo jompaakumpaa tai molempia korjaavan osan kriteereistä, voi maa joutua niin sanottuun liiallisen alijäämän menettelyyn (*Excessive Deficit Procedure, EDP*). Liiallisen alijäämän menettely voidaan avata toteutuneiden lukujen perusteella velkakriteerin osalta, ja toteutuneiden ja suunniteltujen lukujen perusteella alijäämäkriteerin osalta. Nimellisten raja-arvojen ylitys voi kuitenkin johtaa artiklan 126(3) mukaiseen raporttiin paitsi toteutuneiden lukujen, myös suunniteltujen lukujen tai ennusteiden perusteella kummankin kriteerin osalta. Raportissa 126(3) komissio esittää perusteluja liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseen tai käynnistämättä jättämiseen jäsenmaan osalta.

Tilastokeskuksen 31.3.2015 julkaiseman tilaston perusteella Suomen julkisen sektorin alijäämä on 3,2 % bkt:sta vuonna 2014. Alijäämä on heikentynyt 0,7 prosenttiyksikköä vuodesta 2013, ja Suomi on ylittänyt alijäämälle asetetun 3 %:n rajan. Nimellisen kriteerin rikkomisen ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita liiallisen alijäämän menettelyn (EDP:n) käynnistämistä Suomen osalta. Jos 3 %:n raja-arvon ylitys on vähäinen, väliaikainen ja poikkeuksellinen, katsotaan että kriteeriä on noudatettu. Alijäämäkriteerin ylitys tulkitaan väliaikaiseksi, mikäli komission ennusteen mukaan alijäämä tulee laskemaan alle 3 %:n rajan. Lisäksi alijäämäkriteerin arvioinnissa otetaan huomioon ylityksen poikkeuksellisuus, kuten vakava talouden laskusuhdanne.

Komission 13.5.2015 julkistamassa 126(3)-raportissa ja 27.5.2015 julkistamassa arvioissa Suomen vakaushjelmasta todetaan, että alijäämäkriteerin nimellinen raja-arvo on ylitetty. Komissio päivitti arviotaan Suomen vakaushjelmasta 10.6.2015. Uudessa arvioissa on huomioitu 27.5.2015 julkaistun hallitusohjelman toimenpiteet. Mikäli julkisen talouden sopeutus toteutuu hallitusohjelman mukaisesti, jäisi julkisen talouden alijäämä vuonna 2016 alle 3 prosentin. Näin ollen komissio pitää alijäämäkriteerin ylitystä väliaikaisena.

Lisäksi on huomionarvoista, että arvio Suomen julkisen sektorin alijäämästä tarkentui Tilastokeskuksen 2.3.2015 julkaisemien ennakkotietojen ja 31.3.2015 julkaiseman tilaston välillä 0,2 prosenttiyksikköä alaspäin. Siten on mahdollista, että arvio alijäämästä tarkentuu vielä ylös- tai alaspäin Tilastokeskuksen syksyn 2015 tilastojulkistuksen yhteydessä.

Suomi rikkoo alijäämäkriteeriä
0,2 prosenttiyksiköllä

Korjaavan osan toisen kriteerin eli julkisen sektorin velalle asetetun kriteerin Suomi on toistaiseksi täyttänyt, sillä Tilastokeskuksen (31.3.2015) tilasto julkistuksen perusteella julkisyhteisöjen velka on 59,3 % bkt:sta vuonna 2014. Velka on kasvanut 3,5 prosenttiyksikköä vuodesta 2013 ja on lähenemässä vakaus- ja kasvusopimuksen määrittelemää 60 %:n rajaa. VM:n ennusteiden perusteella julkisen sektorin velka ylittää velkakriteerin kuluvana vuonna 2015 ja pysyy yli 60 %:n rajan tulevina vuosina (Taulukko 4).

Taulukko 4: Julkisen sektorin velka suhteessa BKT:hen ja suhdannekorjattu velka 2011–2019									
	2011	2012	2013	2014	2015e	2016e	2017e	2018e	2019e
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	48,5	52,9	55,8	59,3	62,5	64,4	66,0	67,0	67,8
Suhdannekorjattu velka, % BKT:sta*	42,6	52,1	52,6	53,2	56,8	60,9	64,1	66,6	68,2

Lähde: VM, komissio, VTV:n laskelmat.

*Suhdannekorjattu BKT

Vaikka Suomen velkasuhde ennakkotietojen valossa näyttää rikkovan velkasäännön nimellisen rajan vuonna 2015, on vuoden 2015 ylitys perusteltavissa solidaarisuussirroilla muille EU:n jäsenvaltioille. Vuodesta 2016 eteenpäin solidaarisuussirrot eivät kuitenkaan enää riitä selittämään nimellisen rajan rikkomista. Koska Suomi ennusteiden perusteella tulee rikkomaan julkisen sektorin velalle asetettua nimellistä raja-arvoa vuodesta 2016 eteenpäin, on syytä tarkastella kriteerejä joita komissio käyttää arvioidessaan jäsenmaan joutumista merkittävän alijäämän menettelyyn (EDP) velkaan liittyvän säännösten osalta. Velkakriteerin noudattamisessa arvioidaan seuraavia tekijöitä:

- 1 Ylittääkö tarkasteluhetken julkinen velka 60% bkt:sta.
- 2 Jos kyllä, katsotaan velan kehitystä niin sanotun taaksepäin katsovan kriteerin avulla; jos tarkasteluhetken velka on alle taaksepäin katsovan kriteerin asettaman raja-arvon katsotaan velkakriteeriä noudatetun.
- 3 a) Jos velka ylittää taaksepäin katsovan kriteerin, tarkastellaan velan ennustetta kahden vuoden päästä niin sanotun eteenpäin katsovan kriteerin avulla.
b) Johtuuko velkakriteerin ylittäminen suhdanteista.

Suomen kohdalla velkasäännösten noudattamisen arvioimisessa vaiheet 2 ja 3a eivät ole olennaisia, sillä taaksepäin ja eteenpäin katsovien kriteerien tarkoituksena on tarkastella velan kehitystä sellaisissa maissa joissa velkasuhde on ollut reippaasti yli 60 %:n raja-arvon mutta kuitenkin vähenemässä riittäväällä nopeudella. Siksi Suomen tapauksessa merkityksellistä on tarkastella vaihetta 3b eli johtuuko velkakriteerin ylitys suhdanteista.

Taulukossa 4 esitetään Suomen julkisen sektorin suhdannekorjattu velka suhteessa bkt:hen vuosille 2011–2019 tarkastusviraston laskelmien perusteella. Suhdannekorjattu velka lasketaan poistamalla nimellisestä velasta suhdanteista johtuva osuus. Jos talous on noususuhdanteessa, kasvattaa tämä suhdannekorjatun velan määrää. Jos talous on laskusuhdanteessa, laskee suhdannekorjaus velan määrää. Saatu suhdannekorjattu velka jaetaan suhdannekorjatulla bkt:lla, joka saadaan korjaamalla nimellistä bruttokansantuotetta potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdilla ja bkt-deflaattorilla. Kun Suomen julkisen sektorin velkaan tehdään suhdannekorjaus, nähdään Taulukosta 4, että Suomi ylittää velkakriteerin mukaisen 60 %:n rajan vuonna 2016, suhdannekorjatun velan noustessa 60,9 prosenttiin tarkastusviraston laskelmien mukaan.

Vaikka Suomen julkisen sektorin nimellinen alijäämä rikkoo vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan säännöstöä, katsoo tarkastusvirasto, että ylitys on vähäinen. Uuden hallitusohjelman toimenpiteet realisoituvat vasta syksyn 2015 aikana, kun hallitus päättää vaalikauden ensimmäisestä julkisen talouden suunnitelmasta. Siten tarkastusvirasto katsoo että on liian aikaista arvioida ylityksen väliaikaisuutta. Velkakriteerin osalta tarkastusvirasto katsoo, että aihetta liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseen ei Suomen osalta toistaiseksi ole. Velkakriteerin ylitys vuonna 2015 tulee selittymään solidaarisuussirroilla muille EU-maille. Tarkastusviraston laskelmien mukaan suhdannekorjattu velka tulee kuitenkin ylittämään 60 %:n rajan vuonna 2016.

Tarkastusvirasto katsoo, että pitkään jatkunut talouden laskusuhdanne on vaikuttanut siihen, että alijäämä- ja velkakriteereiden nimelliset rajat ovat rikkoutuneet tai rikkoutumassa. Arviot alijäämän ja velan kehityksestä perustuvat muuttumattoman politiikan arviointiin, eivätkä ota huomioon uuden hallitusohjelman toimenpiteitä. Edellä mainittujen seikkojen perusteella tarkastusvirasto katsoo, että Suomen kohdalla ei vielä ole aiheellista käynnistää liiallisen alijäämän menettelyä kummankaan kriteerin osalta.

Myös komissio on päätenyt samaan näkemykseen kesäkuussa 2015 päivittämässään arvioissa Suomen vakausohjelmasta. Komissio arvioi Suomen tilannetta seuraavan kerran syksyn ennusteensa ja Suomen alustavan talousarviosuunnitelman pohjalta syksyllä 2015.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan toimivuuteen pitkittyneessä taantumassa. Vaikka Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa, ovat korjaavan osan kriteerit rikkoutumassa. Ennaltaehkäisevän osan joustavuuselementit, joissa otetaan huomioon muun muassa taloudelliset olosuhteet sekä mahdolliset rakenteelliset uudistukset, ovat hyviä, jotta taloutta ei jouduta sopeuttamaan voimakkaasti taantumassa. Tämä on Suomen kohdalla johtamassa tilanteeseen, jossa ennaltaehkäisevän osan noudattaminen ei takaa riittävää marginaalia korjaavan osan kriteereihin.

Viitteet:

- 1 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista
- 2 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, European Commission, Occasional Papers 151 / May 2013.
- 3 "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact", (13.1.2015); "The significant deviation procedure in the preventive arm of the SGP. Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee." (3.4.2014)
- 4 Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisen arvioinnissa otetaan taloudelliset olosuhteet huomioon siten, että rakenteellisen jäämän vaadittu muutos riippuu vallitsevista taloudellisista olosuhteista. Hyvinä aikoina vaaditaan suurempaa rakenteellisen jäämän muutosta ja huonoina taloudellisina aikoina pienempää muutosta kuin normaaleina aikoina. Rakenteellisen jäämän vaaditusta muutoksesta voidaan väliaikaisesti kokonaan poiketa poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa. Poikkeukselliset olosuhteet vallitsevat mikäli negatiivinen tuotantokuilu on riittävän suuri tai bruttokansantuote supistuu. Tarkastusvirasto pitää pelkäästään bruttokansantuotteen supistumisen käyttämistä poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyyn ongelmallisena (ks. Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen tarkastus 2014, Tarkastusmuistio s.9). Tässä valvontaraportissa tarkastusvirasto on huomionnut taloudellisten olosuhteiden vaikutuksen rakenteellisen jäämän vaadittuun muutokseen samoin kuin komissio 10.6.2015 päivitettyssä arvioissa Suomen vuoden 2015 vakausohjelmasta "Addendum to the assessment of the 2015 Stability Programme for Finland", taulukko 1 sivulla 7. Tässä yhteydessä komissio viittaa rakenteellisen jäämän vaadittu muutoksen osalta Vade mecum - raportin sivuun 28, jossa on esitetty mitä tekijöitä otetaan huomioon. Vuoden 2015 vaadittu muutos on esitetty myös komission 13.5.2015 julkaisemassa artiklan 126(3) mukaisessa raportissa Suomelle, s. 10. Komissio on päivittänyt rakenteellisen jäämän vaadittu muutoksen asettamista taloudellisten olosuhteiden huomioimisen osalta 13.1.2015 julkistetussa ns. joustavuustiedonannossa "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact".
- 5 Komissio määrittelee keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin kymmenen vuoden keskiarvona, siten että vuonna t lasketaan keskiarvo vuodesta t-5 vuoteen t+4.
- 6 Vuoden 2015 menosäännön tiukempi arvo saadaan laskemalla lähentymisrajotteelle uudelleenkalibroitu arvo ottamalla huomioon rakenteellisen jäämän vaadittu muutos, ks. "The significant deviation procedure in the preventive arm of the SGP. Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee." (3.4.2014).
- 7 Suhdannekorjaus aiheuttaa suurimman epävarmuuden rakenteellisen jäämän laskentaan. Menojen osalta nimellisen alijäämän suhdannekorjaus perustuu suhdanneriippuvaisille työttömyysmenoille laskettuun puolijousto, joka kuvaa suhdanneriippuvaisten työttömyysmenojen ja tuotantokuilun välistä yhteyttä. Käytännössä voi käydä niin, että tilastollisen aineiston avulla laskettu puolijousto ei pysty huomioimaan kaikkia muutoksia suhdanneriippuvaisissa työttömyysmenoissa, heikentäen rakenteellista alijäämää. Tarkastusvirasto on esittänyt huomioita rakenteellisen jäämän ongelmista finanssipolitiikan mittarina (valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2013).



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

ISSN 1796-9530 (NID.)