Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET K 20/2019 VP

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

K 20/2019 VP

L 1796–9530
ISSN 1796–9530 (NID.)
ISSN 1796–9646 (PDF)
URN:NBN:VTV-K202019VP
HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K202019VP
GRANO OY
HELSINKI 2019

Eduskunnalle

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

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6. pykälän perusteella tämän kuluvan vaalikauden ensimmäisen finanssipolitiikan valvonnan kertomuksen vuoden 2019 valtiopäiville.

Helsingissä 12. joulukuuta 2019

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Matti Okko
johtaja

Pääasiallinen sisältö

Alkaneen hallituskauden talouspoliittinen tavoitteenasettelu on laajaa. Julkiselle taloudelle asetettu tasapainotavoite ei hallitusohjelman valmisteluvaiheessa vaikuttanut erityisen kireältä, mutta hallituskauden lähtötilanteen sekä tulevien vuosien näkymien huonontuminen on tehnyt siitä haasteellisen.

Tarkastusvirasto ei havainnut huomauttamista finanssipoliittisen lainsäädännön noudattamisessa ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023 vastaa olennaisilta osin lainsäädännön vaatimuksia. Tavoitteet on asetettu velvoitteiden mukaisesti, mutta niitä ei tämän hetkisten ennusteiden perusteella tulla saavuttamaan ilman lisätoimia. Hallitus ei ole vielä tässä julkisen talouden suunnitelmassa esittänyt täsmällisiä keinoja, joilla kehitys saataisiin käännettyä tavoitteiden mukaiseksi.

Tämänhetkisen arvion mukaan on olemassa riski siitä, että Suomi ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa vuonna 2020. Tilanteeseen vaikuttaa osaltaan kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman alkaminen vuonna 2020 sekä se, että hallituskaudelle päätetyt pysyvät menolisäykset ovat etupainotteisia verrattuna verotulojen lisäyksiin, jotka parantavat rakenteellista jäämää. Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän sekä menojen kehitystä koskeviin vaatimuksiin saattaa siten olla syntymässä säännöstön kannalta olennainen merkittävä poikkeama.

Rakenteellisen jäämän osalta merkittävän poikkeaman raja-arvon ylitys on tämänhetkisten tietojen valossa kuitenkin pieni. Arvioihin sisältyvästä epävarmuudesta huolimatta tarkastusvirasto kehottaa valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin merkittävästä poikkeamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan velvoitteista. Lopullinen arvio säännöstön noudattamisesta vuonna 2020 tehdään keväällä 2021.

Hallitusohjelmassa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on huomioitu asianmukaisesti tavoittelemalla työllisyyden sekä julkisen palveluntuotannon tuottavuuden parantumista. Toteutuessaan nämä tavoitteet vahvistaisivat julkisen talouden kestävyyttä. Hallitusohjelma antaa hyviä lähtökohtia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen valmisteluun.

Hallitus tavoittelee työllisyystoimillaan 60 000 lisätyöllisen saavuttamista. Työllisyyspotentiaalien perusteella arvioituna tavoitteen saavuttaminen on mahdollista, mikäli toimenpiteiden valmistelussa ja toteutuksessa edetään määrätietoisesti. Kun otetaan huomioon työllisyyspotentiaalin erot eri väestöryhmissä, kohdennetut reformit ovat todennäköisesti vaikuttavin tapa edetä kohti työllisyystavoitetta.

Tällä hetkellä vaalikauden alun finanssipolitiikka ei näytä selkeästi suhdanteita vahvistavalta eikä suhdanteita heikentävältä. Hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman mukaiset tarkastelut vuonna 2020 työllisyystoimien, pysyvien menolisäysten ja kertaluonteisen investointiohjelman loppuosan toteuttamisesta ovat asianmukaisia.

Valtion menokehyssääntöön tuotu nk. poikkeusolojen mekanismi on perusteltu ratkaisu vakavaan taantumaan varautumiseksi. Valtion menokehyssääntöä on noudatettu vuoden 2020 talousarvion ja vuoden 2019 lisätalousarvioiden valmistelussa.

Valtiovarainministeriön BKT-ennuste vuodelle 2019 on korkeimpien ennusteiden joukossa. VM:n BKT:n kasvun ennusteet vuodelle 2020 ja 2021 ovat sen sijaan mediaaniennustetta sekä keskiarvoa matalammat. VM:n talousennustetta, joka muodostaa pohjan julkisen talouden suunnitelmalle, ei voi tarkastelun perusteella pitää säännöstön tarkoittamalla tavalla epärealistisena.

Sisällys

1 Talous- ja finanssipolitiikan tavoitteet vaalikaudelle 2019–2023

Hallitus tavoittelee julkisen talouden tasapainoa vaalikauden lopussa. Ennusteiden heikennyttyä tavoite on muuttunut tiukaksi. Tavoite on voimassa normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa, mikä on tulkinnanvaraisuudestaan huolimatta hyödyllinen tarkennus. On myös perusteltua, että hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman mukaan menopäätöksiä ja työllisyystoimien etenemistä tarkastellaan kokonaisuutena hallituskauden aikana. Menokehysjärjestelmään sisällytetty poikkeusolojen mekanismi tuo liikkumavaraa poikkeuksellisen taantuman varalle.

Työllisyyden lisääminen 60 000 henkilöllä hallituksen tavoitteen mukaisesti on mahdollista, mutta tämä edellyttää toimenpiteiden määrätietoista valmistelua ja toteutusta. Toimenpiteiden valmistelussa olisi hyödyllistä huomioida erot eri väestöryhmien työllisyyspotentiaaleissa ja näiden erojen taustatekijöissä. Vertailtaessa työllisyyttä ikäryhmittäin muihin Pohjoismaihin, suurin lisätyöllisyyspotentiaali on korkeimmissa ikäluokissa.

Julkisen talouden kestävyyden tukeminen edellyttää lisäksi julkisen palveluntuotannon tehostamista. Hallitusohjelma antaa hyviä lähtökohtia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen valmisteluun. Lisäksi julkisen talouden kestävyyden ja riskienhallinnan kannalta olisi oleellista, että valtiontakausten riskit huomioidaan kattavasti takausvaltuuskorotuksia harkittaessa.

Suomen veroaste on laskenut jonkin verran 2000-luvun taitteesta, jolloin se oli korkeimmalla tasollaan. On hyvä, ettei veroasteen kehitykselle ole asetettu erillisiä tavoitteita hallituskaudella, koska näin talouspolitiikan keinovalikoima ei tarpeettomasti rajaudu. Verotukien määrää tulisi pyrkiä pienentämään.

1.1 Talouspoliittinen tavoitteenasettelu on pääpiirteissään johdonmukaista

Hallituskauden talouspoliittisten tavoitteiden kokonaisuus on laaja. Se käsittää julkisen talouden tasapainotavoitteen, työllisyysasteen kehitystä koskevan tavoitteen, eriarvoisuutta ja tuloerojen kehitystä koskevan tavoitteen sekä hiilineutraaliuden saavuttamista koskevan tavoitteen (ks. taulukko 1). Hallitusohjelma tuo siten selkeästi esiin talouspolitiikan muutkin kuin julkisen talouden tilaa koskevat tavoitteet, ja toteaa hyvinvoinnin lisäämisen talouspolitiikan päämääräksi. Kaikki tavoitteet ovat myös periaatteessa mitattavissa, vaikkakin eriarvoisuuden tarkempi määritelmä, muutoin kuin tuloerojen osalta, jää tavoitteenasettelussa avoimeksi.

Julkisen talouden kehitystä koskeva tasapainotavoite on kiinteässä ajallisessa yhteydessä ja vaikutusyhteydessä asetettuun työllisyystavoitteeseen, vaikkakin työllisyysasteen parantamisen keinoilla voi olla keskenään vaihtelevia vaikutuksia julkisen talouden tasapainoon. Eriarvoisuuden, tuloerojen ja hiilineutraaliuden vaikutussuhde julkisen talouden tilaan vaalikauden aikana on puolestaan monimutkaisempi, ja lisäksi hiilineutraaliutta koskevalla tavoitteella on eri aikajänne kuin muilla tavoitteilla.

Julkisen talouden tasapainotavoite vuodelle 2023 on ennusteisiin suhteutettuna kireä

Julkiselle taloudelle on asetettu hallitusohjelmassa vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa tasapainotavoite, jonka mukaan tulojen ja menojen tasapaino tulisi saavuttaa vuonna 2023. Asetettu tavoite on tiukka. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän, hallituksen jo päättämät toimet huomioivan VM:n ennusteen mukaan julkisen talouden ennakoidaan olevan alijäämäinen 1,4 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Kuitenkaan hallitusohjelmaa laadittaessa tavoite ei näyttäytynyt erityisen kireänä, suhteessa sen hetkisiin ennusteisiin. Tuolloin valtionvarainministeriön kehitysarvion perusteella vuodelle 2023 ennakoitiin noin 0,6 prosentin alijäämää. Tämä oli vähemmän kuin esimerkiksi vuoden 2015 syksyllä ennakoitu julkinen alijäämä silloisen vaalikauden lopulle.

On perusteltua, että kansainvälisen talouden tilanne huomioidaan julkisen talouden tasapainotavoitteessa

Julkisen talouden tasapainotavoitteeseen on kytketty ehto, jonka mukaan tavoite on voimassa normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa. Ehdon muotoilu jättää jossain määrin tilaa erilaisille tulkinnoille. Yleisesti ottaen se on silti perusteltu. Mikäli kansainvälinen taloustilanne osoittautuu vaalikauden aikana hyvin heikoksi, tasapainotavoitteen voimassa pitäminen voisi aiheuttaa perusteetonta suhdanteita vahvistavaa finanssipolitiikkaa. Tavoitteenasettelun läpinäkyvyyden kannalta on myös hyvä, että tavoitteeseen liittyvä varauma on tuotu jo ennakkoon esiin, eikä

tavoitteenasettelua tarvitse muokata kesken vaalikauden. Lisäksi ehto on yhteensopiva finanssipoliittisen lainsäädännön logiikan kanssa, koska kansainvälisen taloustilanteen vaihtelut voidaan tulkita suhdanneluonteiseksi tekijäksi, ja finanssipoliittinen lainsäädäntö puolestaan asettaa ensisijaiseksi tavoitteeksi rakenteellisena asetetun rahoitusasematavoitteen (josta suhdannetekijät on poistettu).

On hyvä, ettei hallitusohjelmassa ole asetettu julkisen velan määrää tai veroastetta koskevia tavoitteita, joita on aiemmin esiintynyt tavoitteenasettelussa. Velkakestävyyden kannalta julkisen velan määrän kehitys on toissijaista verrattuna velan ja nettovelan (ottaen soveltuvin osin huomioon myös julkisen varallisuuden) BKT-suhteen kehitykseen. Veroastetta koskeva tavoite puolestaan rajoittaisi tarpeettomasti finanssipolitiikan keinovalikoimaa hallituskauden aikana.

Taulukko 1: Hallituksen talouspoliittiset tavoitteet. Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023, Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus.

Tavoite	Lähtötilanne	Ennuste
Julkinen talous tasapainossa vuonna 2023	Julkinen talous 0,8 prosenttia alijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2018	Valtiovarainministeriön kehitysarvion perusteella julkinen talous 1,4 prosenttia alijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2023
Työllisyysaste 75 % vuonna 2023; hallituksen toimin syntyy 60000 lisätyöllistä	Työllisyysasteen trendi 72,4% vuoden 2019 huhtikuussa	Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan työllisyysaste 73,1% vuonna 2023
Hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät	Yksi tuloeroja kuvaava mittari, suhteellinen gini-kerroin, 27,7 vuonna 2017	Ei saatavilla
Hallituksen päätöksillä Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä	Vuoden 2018 kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt olivat 56,5 miljoonaa hiilidioksiditonnia vastaava määrä (CO2-ekv.), ilman hiilinielujen huomiointia	Ei saatavilla

Vaikka julkista taloutta koskeva tavoite on ennusteiden perusteella vaikeasti saavutettava, julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä tavoite ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan voisi olla

Finanssipoliittinen sopimus raamittaa julkisen talouden tavoitteiden asettamista

merkittävästi väljempi. Suomi on sitoutunut finanssipoliittiseen sopimukseen, jonka mukaan Suomen tulee nykyisen velkatason ja tämän hetkisten kestävyysnäkymien perusteella pyrkiä puolen prosentin alijäämään tai sitä vahvempaan julkisen talouden rakenteelliseen rahoitusasemaan keskipitkällä aikavälillä. Vastaavasti julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen tasapainotavoitteiden tulee johtaa vähintään rakenteellisen rahoitusaseman saavuttamiseen. Tämän takia tasapainon tavoittelu on perusteltua varmuusmarginaalin jättämiseksi nimellisten tavoitteiden ja rakenteellisen tavoitteen väliin.

Finanssipolitiikan mitoitus vaalikauden alussa ei ole selkeästi myötä- eikä vastasyklistä

Hallitusohjelma ja julkisen talouden suunnitelma lisäävät pysyviä julkisia menoja noin 1,4 miljardilla eurolla. Julkisen talouden suunnitelmassa päätettiin, että pääosa menolisäyksistä astuu voimaan vuonna 2020. Päätösperäiset menolisäykset rahoitetaan suurelta osin verotuloja lisäämällä. Hallitusohjelmaan sisältyy yhteensä 3 miljardin euron suuruinen kertaluonteinen investointiohjelma vuosille 2020–2022. Julkisen talouden suunnitelmassa tehtiin päätökset 1,4 miljardin euron käytöstä vuosina 2020–2022.

Kertaluonteinen investointiohjelma rahoitetaan suunnitelmien mukaan omaisuustuloilla. Niitä ei kuitenkaan valtaosin rahoiteta sellaisilla omaisuustuloilla, jotka laskettaisiin tuloiksi julkisen talouden tilastoinnissa. Näin on siksi, että omaisuuden myynneistä ainoastaan kiinteän omaisuuden myynti parantaa julkisen talouden rahoitusasemaa, siinä missä rahoitusomaisuuden myynti ei vaikuta alijäämään. Tämän takia kertaluonteinen investointiohjelma kasvattaa julkisen talouden alijäämää, riippuen siitä, kuinka suuri osuus ohjelmasta rahoitetaan kiinteää omaisuutta myymällä.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan hallituksen päättämät pysyvät menolisäykset ovat hallituskaudella etupainotteisia suhteessa siihen, kuinka verotuloja lisäävät veroperustemuutokset kasvattavat tuloarvioita. Veroperustemuutosten joukossa on parafiinisen dieselin verotuen poistaminen, joka vastaa hallitusohjelmassa sovittua yritystukien leikkausta. Jatkossa olisi edelleen tärkeää pyrkiä asettamaan yritystukia tärkeysjärjestykseen niiden vaikuttavuuden perusteella ja luopua tehottomiksi todetuista tuista.

Hallituskaudella menolisäykset tulevat voimaan etupainotteisesti

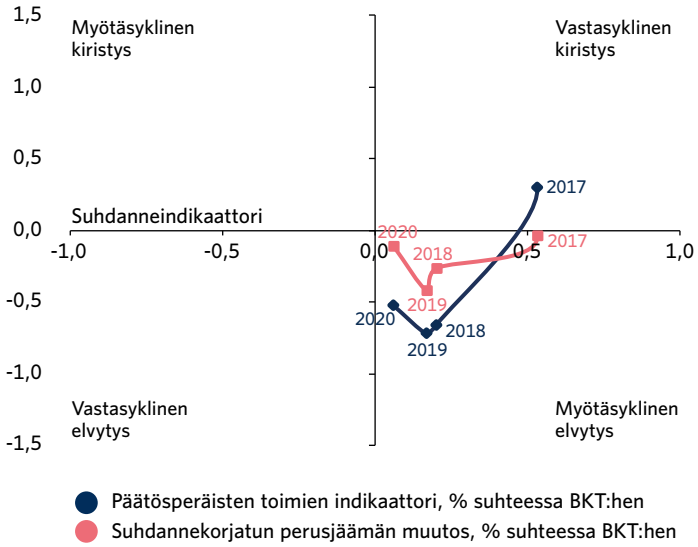
On perusteltua, että hallitusohjelman mukaisesti menopäätöksiä tarkastellaan vuoden 2021 talousarvion valmistelun yhteydessä, mikäli hallituksen päätöksillä ei vaikutusarvioiden perusteella ole asetetun välitavoitteen mukaisesti pystytty myötävaikuttamaan työllisyyden kohenemiseen. On lisäksi asianmukaista, että julkisen talouden suunnitelmassa päätökset kertaluonteisen

investointiohjelman loppuosan (1,7 miljardia euroa) toimeenpanosta on kytketty työllisyystoimien vaikuttavuutta ja menolisäyksiä koskevaan tarkasteluun.

Kun otetaan huomioon tarve suhdanteita tasoittavalle finanssipolitiikalle, tarkasteluun kuitenkin sisältyy suhdannetilannetta koskeva riski. Ongelmallinen tilanne voisi syntyä, mikäli suhdannetilanne ja sen näkymät osoittautuisivat tarkasteluhetkellä hyvin huonoksi, ja samalla todettaisiin, että tehdyt päätökset eivät edistä riittävästi asetetun työllisyystavoitteen saavuttamista. Tällöin mahdollisesti toteutettava finanssipoliittinen sopeutus saattaisi olla suhdannetta voimistavaa ja siten johtaa jo ennalta huonon talouskehityksen heikentymiseen.

Arviot suhdannetilanteesta voivat muuttua jälkikäteen

Finanssipolitiikan mitoitusta suhteessa suhdannetilanteeseen voidaan arvioida vaihtoehtoisilla tavoilla, joihin kaikkiin liittyy epävarmuutta. Esimerkiksi suhdannetilanteen ennakointi tulevalla vuodelle ja jopa kuluvalle vuodelle on vaikeaa. Tarkastusviraston käyttämien indikaattorien (ks. kuvio 1) perustella finanssipolitiikka on vuonna 2020 elvyttävää. Mittarit osoittavat lievää myötäsyklisyyttä, joka on kuitenkin vähäisempää kuin vuosina 2018 ja 2019. Käytettävissä olevien arvioiden perusteella finanssipolitiikka on lähellä neutraalia vuonna 2021. Arviot suhdannetilanteesta saattavat vielä hyvinkin muuttua, mikä voi muuttaa myöhemmin johtopäätöksiä finanssipolitiikan mitoituksesta suhteessa suhdanteeseen.



Kuvio 1: Finanssipolitiikan mitoitus vuosina 2017–2020: päätösperäisten toimien indikaattori ja suhdannekorjatun perusjäämän muutos, % suhteessa BKT:hen. Lähde: VM, VTV:n laskelmat

1.2 Menokehysjärjestelmään tuotu poikkeusolojen mekanismi ei vaaranna kehysjärjestelmän uskottavuutta

Hallituksen kehyssäännön mukaan verotukia ei käytetä kehyksen kiertämiseen

Rinteen hallituksen kehyssääntö jatkaa pääpiirteiltään aiempien hallitusten kehyssääntöjen linjalla. Suurin muutos aiempaan on nk. poikkeusolojen mekanismin tuominen mukaan kehyssääntöön. Lisäksi kehyssääntöön on palautettu kirjaus siitä, ettei verotukia käytetä kehyksen kiertämiseen. Hallituksen kertaluontoisten tulevaisuusinvestointien kokonaisuuteen liittyy kirjaus, jonka mukaan menokehyksen tasoa lasketaan vastaavasti, mikäli ohjelman loppuosalle tehty 1,7 miljardin varaus jää käyttämättä. Tällainen ehdollinen kirjaus, jonka mukaan tiettyjen kehyksessä olevien menojen jäädessä käyttämättä tulee kehystä laskea vastaavasti, on tehty myös hävittäjähankintojen ja energiaveron palautusjärjestelmän kohdalla. Kyseessä olevien menojen luonne huomioon ottaen tällainen ehdollinen, kehystasoa tarvittaessa laskeva kirjaus on perusteltu. Se myös antaa tarpeellista joustavuutta kehykseen, mikäli kuva kyseisten menojen käytön tarpeellisuudesta muuttuu kehyskauden aikana.

Tarkastusvirasto on esittänyt aiempien hallitusten kehyssääntöjä koskevia huomioita osana finanssipolitiikan valvonnan raportointia. Osa näistä huomioista on yhä ajankohtaisia. Erityisesti finanssisijoitusten tarkempi määrittely kehyssäännössä olisi ollut tärkeää. Kehyssäännön periaatteiden noudattamisen näkökulmasta on olennaista, että kehyksen ulkopuolella olevat finanssisijoitukset säilyttävät arvonsa. Tämän periaatteen toteutumisen läpinäkyvyyttä olisi tärkeää parantaa kirjaamalla selkeästi finanssisijoituksen käyttötarkoitus ja mahdollinen elinkaari sekä varmistamalla, että finanssisijoituksia ei käytetä toimintamenojen tai avustusten kaltaisiin menoihin. Myös osakelahjoitusten käsittelyä kehyssäännön näkökulmasta olisi ollut tärkeä selkeyttää. Valtiovarainministeriön aiemmin tänä vuonna julkaisemassa Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019–2023 -raportissa on esitetty hyvin perusteltuja ehdotuksia näiden kohtien selkeyttämiseksi.

Poikkeusolojen mekanismin tarkoitus on tuoda menokehykseen joustoa vakavassa taantumassa

Poikkeusolojen mekanismin tavoite on tuoda joustoa kehykseen vakavassa suhdannetaantumassa. Tällaisen mekanismin olemassaolo on perusteltua, sillä nelivuotista kehystä asetettaessa ei voida ennakoida samalle ajanjaksolle osuvaa vakavaa taantumaa, jonka toteutuessa voi olla perusteltua lisätä menoja talouden elvyttä-

miseksi ilman että kehyssääntö sitä estää. Uudessa mekanismissa on pyritty kirjaamaan kriteerit tilanteelle, jossa mekanismi otetaan käyttöön. Myös mekanismin mahdollistaman menojen kasvun määrä on määritelty selkeästi. Nämä kummatkin ovat tärkeitä ominaisuuksia uskottavalle mekanismille.

Poikkeusolojen mekanismia ei voida kattavasti arvioida ennen kuin sitä on ensimmäisen kerran käytetty, sillä mekanismin käyttöön liittyy tulkinnanvaraisuutta. Hallitusohjelman kirjausten perusteella joitakin alustavia huomioita mekanismin käytettävyydestä voidaan kuitenkin jo esittää. Mekanismin käynnistämisessä on huomioitu toisaalta selkeitä taantumaa kuvaavia indikaattoreita, joita arvioidaan riippumattomasti tuotettujen tietojen perusteella, ja toisaalta talouden kokonaiskuva, mikä muodostaa tasapainoisen tavan arvioida suhdannetilannetta. Käytännössä saattaa kuitenkin olla vaikeaa reagoida oikea-aikaisesti suhdannetaantumaan, kun otetaan huomioon esimerkiksi viive BKT:n kehitystä kuvaavien tietojen valmistumisessa, mekanismin käynnistymistä edellyttävän päätöksentekoprosessin kesto ja se, että työttömyys reagoi muutoinkin viiveellä taantumaan.

Poikkeusolojen mekanismin numeeriset indikaattorit tunnistavat vakavan taantuman

Mikäli mekanismiin liitettyjä numeerisia indikaattoreita tarkastellaan siitä näkökulmasta, milloin mekanismi olisi aktivoitunut aiemmin historiassa, niin toteutuneiden BKT-tietojen perusteella näyttää siltä, että mekanismi olisi indikaattoreiden perusteella voitu aktivoida esimerkiksi vuoden 2008 lopulla tai vuoden 2009 alussa sekä vuosina 1990–1991. Kummatkin ajankohdat ovat poikkeuksellisia taantumia, joten mekanismiin ei vaikuta liittyvän suurta riskiä siltä, että indikaattorit reagoisivat liian herkästi talouden käänteisiin ja mekanismi käynnistettäisiin liian väljin perustein. Suurempi riski mekanismin käytettävyydessä saattaakin olla, ettei sitä ehditä käynnistää oikea-aikaisesti. Vaikuttaa siten siltä, että mekanismin aktivointi korkealla kynnyksellä voi johtaa elvytyksen liian myöhäiseen ajoitukseen. Toisaalta hyvin nopea reagointi ennen suhdannekuvan selkeytymistä heikentäisi mekanismin uskottavuutta.

1.3 Työllisyystoimien ohella julkisen talouden kestävyyttä voidaan vahvistaa riskejä vähentämällä ja tuottavuutta parantamalla

Hallitusohjelmassa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on huomioitu tavoittelemalla työllisyyden sekä julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantumista. Toteutuessaan nämä tavoitteet vahvistaisivat julkisen talouden kestävyyttä. Kestävyysvajeindikaattorin kehitykselle ei ole hallitusohjelmassa asetettu omaa tavoitetta, mikä on perusteltu ratkaisu. Julkisen talouden kestävyysarvioita koskevassa tarkastuksessa[2] Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että finanssipoliittisessa tavoite- ja sääntökehikossa ei tarvita kestävyysindikaattoreiden kehittymiselle erillisiä tavoitteita, eikä finanssipolitiikan mitoitusta tulisi perustaa ensisijaisesti kestävyysindikaattoreiden antamalle informaatiolle.

Julkisen talouden kestävyyttä tukevien toimien tulee olla mukana talouspolitiikan tavoitteissa

Kestävyysarviot sopivat luonteeltaan parhaiten rakenteellisten uudistusten tarpeiden arvioimiseen ja julkisen talouden tilannekuvan luomiseen. Tarkastustulosten mukaan julkisen talouden kestävyyden arviointia on syytä laajentaa pitkän aikavälin kestävyyttä kuvaavan S2-indikaattorin ulkopuolelle, ja kestävyyden kattava käsittely julkisen talouden suunnitelmassa tulee varmistaa. Sen lisäksi on tärkeää, että julkisen talouden kestävyyttä tukevat toimet ovat jatkuvasti mukana talouspolitiikan tavoitteissa esimerkiksi työllisyyden kehitystä koskevien tavoitteiden kautta.

Kestävyysindikaattoreiden käyttöä finanssipolitiikassa rajoittavat useat tekijät. Ne ovat erittäin epävarmoja. Esimerkiksi väestöennusteiden taustaoletukset vaikuttavat indikaattoreihin olennaisesti, ja demografisten tekijöiden (esim. syntyvyys ja maahanmuutto) muutokset voivat olla suuria. Osa kestävyyteen olennaisesti vaikuttavista tekijöistä on poliittisen päätöksenteon suorien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.

Kestävyysvajeindikaattorin soveltaminen kaavamaisesti saattaa myös antaa väärän kuvan finanssipoliittisen sopeutuksen vaikutuksista julkisen talouden kestävyyteen, koska kestävyyslaskelmissa on vaikea arvioida sopeutustoimien vaikutuksia esimerkiksi pitkän aikavälin talouskasvuun. Laskentatekniset ja laskentaoletusten muutokset aiheuttavat olennaista heiluntaa pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattorin arvoon. Lisäksi pitkän aikavälin kestävyysindikaattori huomioidaan jo sisäänrakennetusti keskipitkän aikavälin finanssipoliittisessa EU-sääntelyssä, mikä vähentää tarvetta asettaa erillistä tavoitetta indikaattorin kehitykselle.

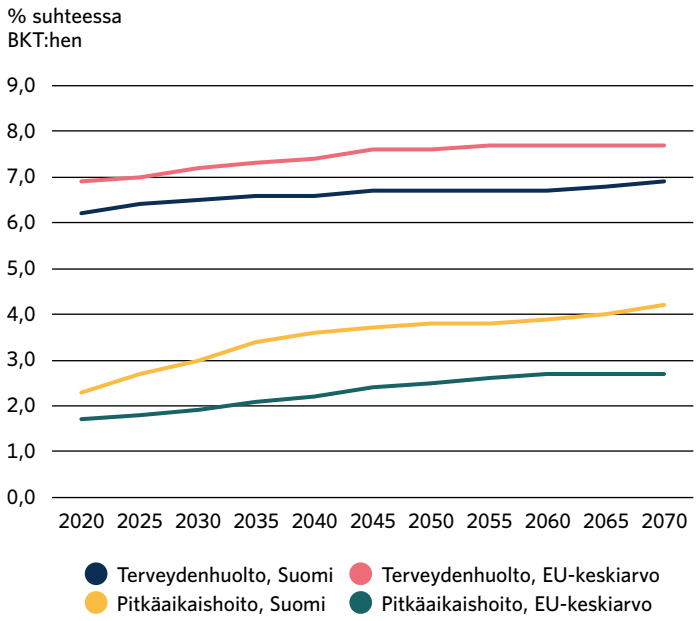
Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen voi parantaa kestävyyttä pitkällä aikavälillä

Keskeinen keino julkisen talouden kestävyyden vahvistamiseen on sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kehittäminen ottaen huomioon sekä julkistaloudelliset että hoidon saatavuutta ja laatua koskevat tarpeet. Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon menotaso kokonaisuudessaan vastaa nykyisellään EU:n keskitasoa, mutta väestön ikääntyminen aiheuttaa menojen nousupainetta. Nousupainetta on hyödyllistä tarkastella osatekijöittäin, esimerkiksi EU-jäsenmaiden ja EU-komission yhteisen AWG-työryhmän (Working Group on Ageing Populations and Sustainability) jaottelun mukaisesti.

Varsinaisessa terveydenhuollossa tilanne Suomessa ei AWG:n tarkastelun perusteella ole poikkeuksellinen verrattuna muihin maihin. Lähtötilanteessa Suomen terveydenhuoltomenot ovat EU-keskiarvon alapuolella (kuvio 2). Pitkällä aikavälillä vuoteen 2070 mennessä Suomen terveydenhoitomenojen ennustetaan kasvavan 0,8 % suhteessa BKT:hen (EU-keskiarvon ollessa 0,9 %) työryhmän nk. referenssiskenaariossa. Myös vuoteen 2030 mennessä terveydenhoitomenojen odotetaan kasvavan Suomessa hyvin tyypillisesti, 0,4 % suhteessa BKT:hen.

Sote-menojen nousupaine painottuu pitkäaikaishoitoon

Sen sijaan suurin nousupaine kohdistuu pitkäaikaishoitoon, kuten vanhustenhoitoon. Jo lähtötilanteessa EU-keskiarvoa korkeammat pitkäaikaishoidon menot nousevat AWG:n referenssiskenaarion mukaan Suomessa pitkällä aikavälillä 2,1 % suhteessa BKT:hen, EU-keskiarvon ollessa 1,2 %. Pitkäaikaishoidon menosuhteen kasvu tulee tapahtumaan pääosin vuoden 2030 jälkeen. Vuoteen 2030 mennessä kasvuksi arvioidaan 0,8 %.



Kuvio 2: Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon kehitysuria vuoteen 2070 asti. Lähde: EU-komissio, Ageing Report 2018, AWG-työryhmän referenssiskenaariot.

Suuremmat järjestäjäyksiköt luovat pohjaa taloudellisten hyötyjen saavuttamiseen

Hallitusohjelma antaa hyviä lähtökohtia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun. Järjestämisvastuun siirtäminen nykyistä selkeästi suuremmille väestöpohjille on edellytys sille, että palveluiden tuotanto voi olla jatkossa sekä taloudellista että vaikuttavaa. Vaikka kustannushyödyt toteutuvat vain hitaasti eivätkä ole automaattisia, suuremmat järjestäjäyksiköt tarjoavat kuitenkin paremmat lähtökohdat taloudellisten hyötyjen saavuttamiseen muun muassa tuotannon mittakaavaetujen ja suurempien hankintojen muodossa sekä tuottavuutta parantavien (esimerkiksi digitaalisuutta tai johtamisjärjestelmiä koskevien) uudistusten nopeamman käyttöönoton kautta.

Hallitus on käynnistänyt myös selvityksen pääkaupunkiseudun erillisratkaisusta osana sote-ratkaisua. Tämä on perusteltua, koska pääkaupunkiseudun väestöpohja on niin suuri, että uudistuksen onnistuminen tällä alueella vaikuttaa ratkaisevasti koko uudistuksen onnistumiseen.

Maakuntien tehtävät on hallitusohjelman linjauksissa rajattu siten, että maakunnat keskittyisivät ainakin alkuvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviin. Tämä nopeuttaa uudistuksen valmistelua ja edesauttaa lainsäädännön etenemistä sekä yksinkertaistaa toimeenpanovaihetta, joka on joka tapauksessa haasteellinen.

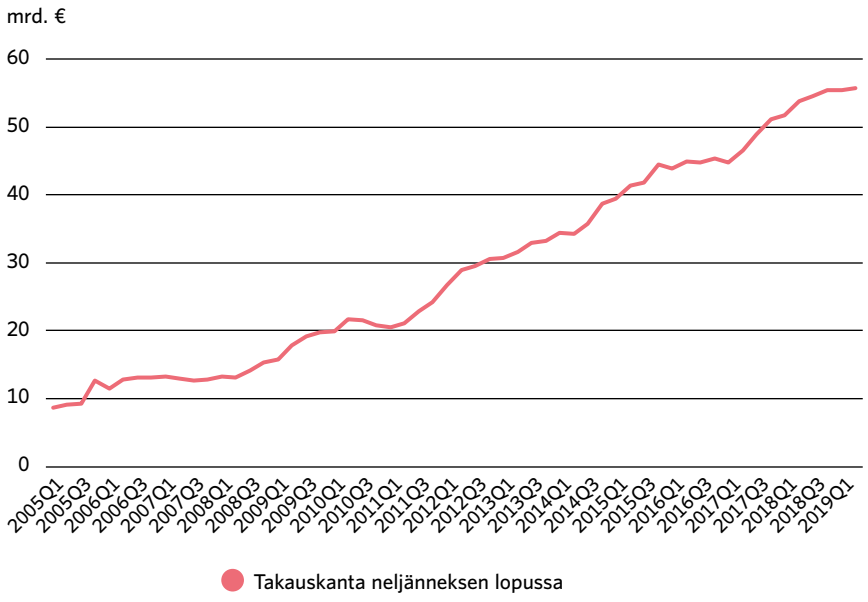
Uudistuksen valmistelun edetessä on todennäköisesti tarpeellista asettaa kvantitatiivisia taloudellisia tavoitteita uudistukselle. Olisi hyödyllistä, että taloudelliset tavoitteet perustuisivat tunnistettuihin tehostamispotentiaaleihin. Taloudellisia tavoitteita asettaessa on myös tärkeää huomioida sellaiset toimet, jotka lähtökohtaisesti nostavat kustannuksia, kuten palvelujen saatavuuden tai laadun parantaminen. Mikäli näin ei tehdä, taloudelliset tavoitteet eivät muodostu realistisiksi.

Sote-uudistuksen taloudellisten tavoitteiden tulee olla realistisia

Hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää valmistelun maakuntaveron käyttöönotosta. Koska maakuntaverolla voi olla suuri merkitys esimerkiksi maakuntien taloudellisten kannustimien kannalta, sen käyttöönottoa on perusteltua selvittää.

Valtiontakausten muodostama riski julkiselle taloudelle on kasvanut

Julkisen talouden kestävyyttä arvioitaessa on tarpeellista huomioida tiedossa olevien menopaineiden lisäksi ehdolliset vastuut, joista aiheutuvien menojen toteutuminen suuressa mittakaavassa on epätodennäköistä, mutta silti mahdollista. Erityisesti julkisen sektorin takausten sisältämien riskien huomioiminen päätöksentekotilanteissa on tärkeää, koska julkisen sektorin takausten määrä suhteessa BKT:hen on Suomessa noussut EU:n kärkeen, ja valtiontakausten määrä on jatkanut nopeaa kasvuaan (kuvio 3). Kehityksen taustalla on erityisesti vientitakausten ja asuntolainatakausten voimakas kasvu.



Kuvio 3: Valtiontakausten kehitys 2005–2019. Lähde: Tilastokeskus.

Finanssipolitiikan ohjausmekanismit eivät rajoita ehdollisten vastuiden kasvua. Vastuiden kasvattaminen on talouspoliittisesti houkuttelevaa, koska niiden avulla pystytään toisinaan varmistamaan työllisyyttä tukevien hankkeiden toteutuminen.

Valtiontakausten riskienhallintaa tulisi vahvistaa[3], jotta takausten aiheuttama riski ei nousisi liian korkeaksi. Takausvaltuuksien kasvattaminen edellyttää hallituksen esitystä ja eduskunnan päätöstä, mutta käytännössä tämä ei ole estänyt vastuiden nopeaa kasvua. Vaikka vienninrahoitusta koskevassa tuoreessa tutkimuksessa[4] on todettu vienninrahoitusjärjestelmän myönteinen vaikutus työllisyyteen, sen tulokset viittaavat myös siihen, että vientitakuun piirissä oleva toiminta jossain määrin syrjäyttää muuta samalla alueella olevaa taloudellista toimintaa.

Viennin rahoitus vaikuttaa positiivisesti työllisyyteen, mutta se voi myös syrjäyttää muuta taloudellista toimintaa

Hallitusohjelman mukaan hallituskaudella varmistetaan Finnveran valtuuksien riittävyys ottaen huomioon riskien hallinnan tarpeet. Hallituskaudella olisi erittäin tärkeää, että riskien hallinnan näkökulmaa painotetaan valtuuskorotuksia arvioitaessa. Huomioon tulisi ottaa sekä valtuuskorotuksen sisältämien vastuiden riskisyys että valtion riskinkantokyky kokonaisuutena, kun kaikki olemassa olevat vastuut otetaan huomioon.

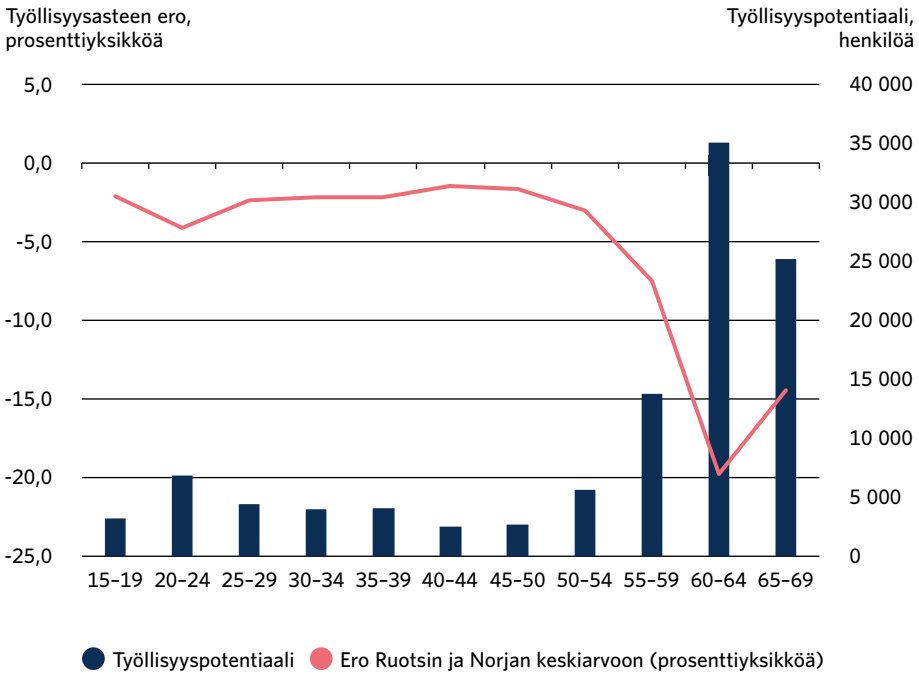
1.4 Työllisten määrän lisääminen tavoitteen mukaisesti on mahdollista, mikäli toimenpiteitä onnistutaan kohdentamaan oikein

Uusi hallitus tavoittelee työllisyystoimillaan 75 prosentin työllisyysasteen (60 000 lisätyöllistä) saavuttamista vuoteen 2023 mennessä. Toistaiseksi toimenpiteiden konkreettisesta sisällöstä on tiedossa melko vähän sellaisia yksityiskohtia, joiden työllisyysvaikutuksia voitaisiin arvioida. Hallitusohjelman mukaisilla toimenpiteillä voi olla myös työllisyystavoitteen kannalta vääränsuuntaisia vaikutuksia. Hallitusohjelmassa linjattiin luopuminen aktiivimallista. Malli on työ- ja elinkeinoministeriön tilaamaan raportin[5] mukaan saattanut lisätä ansioturvaa saavien henkilöiden työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä. Mallin vaikutusten arviointi on kuitenkin vaikeaa.

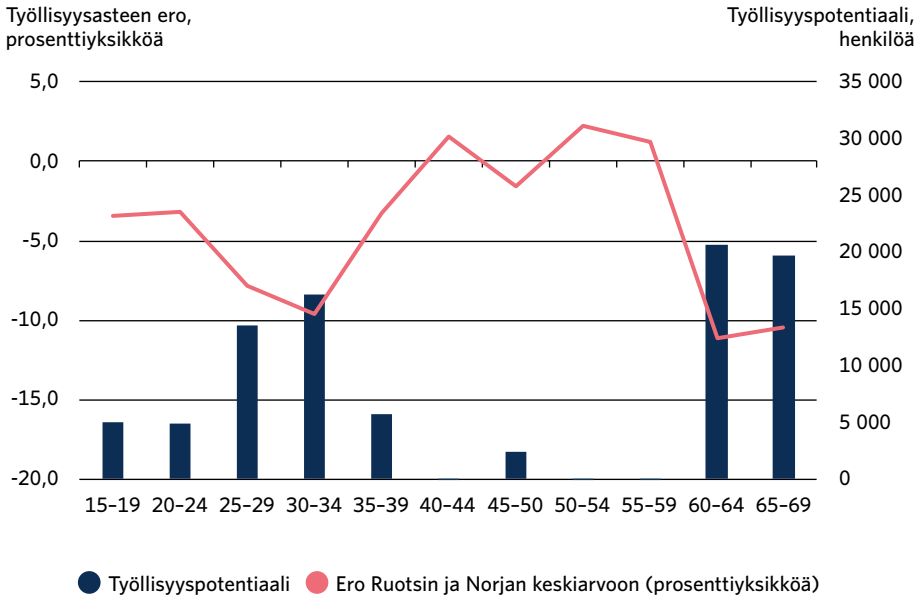
Pohjoismaisessa vertailussa työllisyysasteiden erot vaihtelevat väestöryhmien välillä

Työllisyystoimien valmistelussa olisi hyödyllistä huomioida erot eri väestöryhmien työllisyyspotentiaaleissa ja näiden erojen taustatekijöissä. Verratessa Suomen työllisyysastetta ikä- ja sukupuoliryhmittäin Skandinavian keskiarvoon erottuu kolme

kohderyhmää, joista löytyy suurin työllisyyspotentiaali: ikääntyneet, lapsensaamisiässä olevat naiset sekä nuoret. On kuitenkin huomattava, että erityisesti Tanskassa nuorten työllisyys eroaa merkittävästi muista Pohjoismaista; ja jos Tanska pudotettaisiin vertailun ulkopuolelle (jättäen jäljelle Norja ja Ruotsi), enää nuorten naisten sekä ikääntyneiden ryhmät erottuisivat työllisyyspotentiaalinsa puolesta Suomessa (kuviot 4 ja 5).



Kuvio 4: Työllisyysasteiden ero verrattaessa Suomea Ruotsin ja Norjan keskiarvoon sekä työllisyyspotentiaali – miehet ikäryhmittäin. Lähde: VTV:n laskelmat Eurostatin ja Tilastokeskuksen tietojen perusteella.



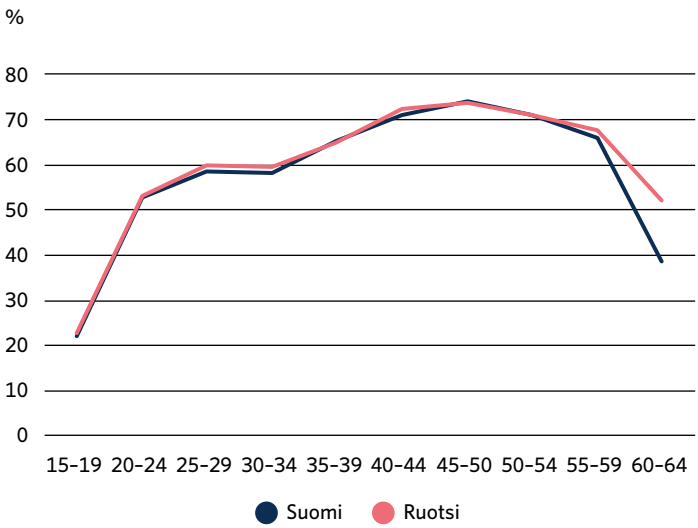
Kuvio 5: Työllisyysasteiden ero verrattaessa Suomea Ruotsin ja Norjan keskiarvoon sekä työllisyyspotentiaali – naiset ikäryhmittäin. Lähde: VTV:n laskelmat Eurostatin ja Tilastokeskuksen tietojen perusteella.

Suora vertailu Ruotsiin antaa laadullisesti samankaltaisia tuloksia. Kun kuitenkin huomioidaan osa-aikatyön yleisyys erityisesti Ruotsissa, nuorten naisten potentiaali työllisyyden näkökulmasta asettuu jossain määrin kyseenalaiseksi. Osa-aikatyö ei ole Suomessa kovin yleistä. Vertailua hämärtää myös se, että Ruotsissa vanhempainvapaalla olevat ihmiset tilastoidaan työllisiksi, kun Suomessa heidät lasketaan ei-työllisten joukkoon[6]. Tästä syystä pelkästään työllisyysasteiden vertailu ei anna maiden välisistä eroista selkeää kuvaa varsinkaan pienten lasten äitien kohdalla. Ongelmaa kasvattaa se, että perhevapaajärjestelmät ovat erilaisia Suomessa ja Ruotsissa.

Suomessa työvoimatutkimuksessa työlliseksi lasketaan henkilö, joka on tehnyt vähintään yhden tunnin töitä tutkimusviikon aikana. Työllisiä ovat myös ne tutkimusviikolla töistä poissa olleet palkansaajat, joilla on työpaikka ja joiden poissaolon syynä on äitiys- tai isyysvapaa. Koska Suomessa ja Ruotsissa on erilaiset tilastointitavat ja erilaiset perhevapaajärjestelmät, tulee vertailla nimenomaan työssä tutkimusviikolla olleita. Tutkimusviikolla työssä olevien osuudesta käytetään käsitettä työssäoloaste. Tällä mittarilla suomalaiset ja ruotsalaiset naiset eivät eroa toisistaan merkittävästi (kuvio 6). Alle kolmevuotiaiden lasten äitien välillä on tosin mait-

Työllisyyspotentiaali on korkein yli 55-vuotiaiden miesten kohdalla

tain silti huomattava ero. Kun työssäoloastetta käytetään mittarina työssäkäynnistä, ero suomalais- ja ruotsalaisnaisten välillä kaventuu kuudesta prosenttiyksiköstä noin kahteen prosenttiyksikköön.



Kuvio 6: Naisten työssäoloasteet. Lähde: Tilastokeskus.

Työikäprofiili osoittaa selvästi, että ikääntyneiden, erityisesti miesten, kohdalta löytyy merkittävin potentiaali työllisyyden lisäämiseen. Pelkästään 55–69-vuotiaissa miehissä on hallituksen työllisyystavoitetta suurempi yli 60 000 ihmisen työllisyyspotentiaali. Naisten osalta suurin potentiaali puolestaan olisi 60–69-vuotiaiden joukossa (40 000 ihmistä).

Miesten työllisyysaste on kaikissa ikäryhmissä alempi kuin muissa Pohjoismaissa

Yleisemmin voidaan myös huomioida, ettei etenkään suomalaisten miesten työllisyysaste missään ikäryhmässä ylitä muiden Pohjoismaiden vastaavia. Siksi sellaisia uudistuksia, jotka eivät kohdistu mihinkään ikäryhmään erityisesti, voidaan pitää perusteltuina. Kun otetaan huomioon työllisyyspotentiaalin erot eri ikä- ja sukupuoliryhmissä, kohdistetut reformit ovat kuitenkin todennäköisin tapa saavuttaa työllisyystavoite ilman liian korkeita kustannuksia. Erityisesti ikääntyneiden osalta voisi olla tarvetta tarkastella kokonaisuudessaan heitä koskevia kannustin- ja tukijärjestelmiä, koulutus- ja työnhakuneuvontaa sekä aktiivista työvoimapolitiikkaa.

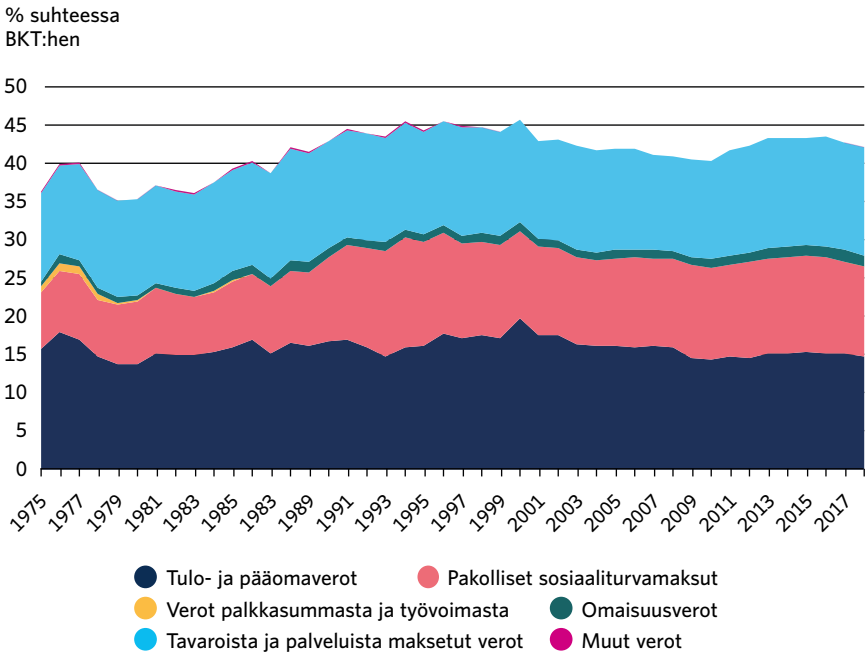
1.5 Veropolitiikassa on tarpeen tiivistää veropohjaa

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on varmistaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohja digitaalisessa ja nopeasti kehittyvässä maailmantaloudessa tiivistämällä veropohjia niin kansainvälisesti kuin kansallisesti. Tiivis veropohja mahdollistaa myös matalat verokannat ja tasapuolisen verotuksen, mikä edistää yritystoimintaa, työllisyyttä, kasvua ja hyvinvointia. Hallituksen ilmastotavoitetta palvelemaan valmistellaan kestävän verotuksen tiekartta, jonka ensimmäinen vaihe valmistuu vuoden 2020 kehysriiheen mennessä. Kokonaisuuteen kuuluvat energiaverotuksen uudistus, liikenteen verotuksen uudistus, kiertotalouden edistäminen sekä päästöihin perustuvan kulutusverotuksen selvittäminen. Hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa ei vielä juurikaan esitetä näihin liittyviä konkreettisia toimia.

Veropolitiikka on yksi keskeisimpiä työkaluja, joilla hallitus toteuttaa tavoitteitaan – työllisyyden kohenemista, eriarvoisuuden ja tuloerojen kasvun hidastumista ja hiilineutraalisuutta ja hyvinvoinnin lisääntymistä. Verotuloilla rahoitetaan julkiset palvelut ja etuudet, ja samalla tasataan tuloeroja. Verotuksella myös ohjataan kansalaisten ja yritysten käyttäytymistä.

Veroaste on laskenut vuosituhannen vaihteesta

Veroaste kuvaa verojen ja pakollisten sosiaaliturvamaksujen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Veroaste nousi Suomessa 1970-luvun loppupuolen noin 35%:sta vuosituhannen vaihteen noin 46%:iin (kuvio 7). Veroaste on laskenut 2000-luvun alussa ollen alimmillaan 40,5% vuonna 2010, jonka jälkeen veroaste on noussut hieman uudelleen. Viime vuosina veroaste on taas laskenut jonkin verran. Veroaste oli 42,1% vuonna 2018. Verotuksen painopiste on siirtynyt jonkin verran tulo- ja pääomaverotuksesta tavaroiden ja palveluiden verotukseen. Myös pakollisten sosiaaliturvamaksujen osuus verotuksesta on kasvanut. Kokonaisuudessaan verotuksen painopisteen muutos on kuitenkin ollut varsin pientä.



Kuvio 7: Verotuksen kehitys verolajeittain 1975–2018, verokertymät prosenttia suhteessa BKT:hen. Lähde: Tilastokeskus.

Veroaste on yksi yleisimpiä julkisen sektorin koon mittareita kansainvälisessä vertailussa, vaikkakaan tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia tähän käyttötarkoitukseen. Suomen ja Ruotsin veroasteet ovat kehittyneet samansuuntaisesti viime vuosikymmeninä, mutta Suomen veroaste on ollut jonkin verran korkeampi. Aivan viime vuosina Ruotsin veroaste on kuitenkin ylittänyt Suomen veroasteen.

Kokonaisveroaste ei ole valtiontalouden ohjauskeinona kovin toimiva, koska verotus sisältää usein toisilleen vastakkaisia taloudellisia vaikutuksia. Hallituskauden aikana tehtävien toimenpiteiden sitominen ennalta rahoitettavaksi verotuksellisin toimenpitein voi rajoittaa talouspoliittisia toimenpiteitä ja aiheuttaa epätarkoituksenmukaisia veropoliittisia toimenpiteitä, esimerkiksi työllisyyden tai tulonjaon näkökulmasta. Yhtä lailla veroasteen nostosta pidättyminen rajoittaa hallituksen käytössä olevaa keinovalikoimaa. On hyvä, ettei hallitus ole hallitusohjelmassaan sitonut kokonaisveroasteen tasoa.

Kokonaisveroaste ei ole toimiva talouden ohjauskeino

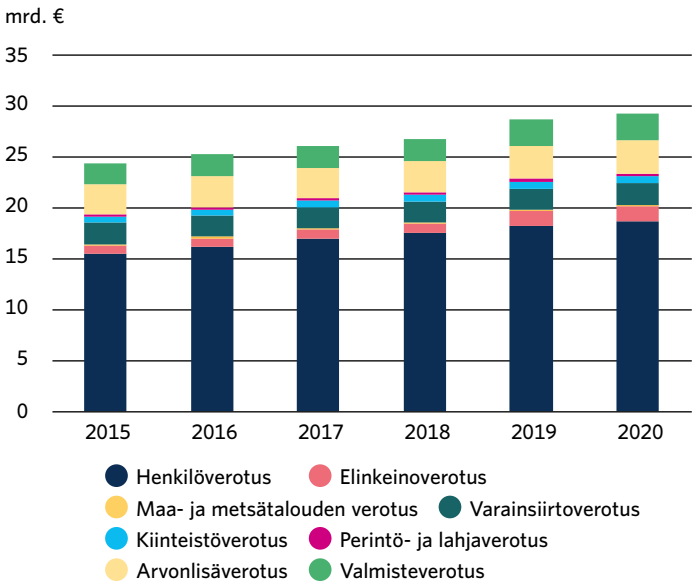
Verotukien arvioitu euromäärä on kasvanut

Verotuet ovat verolainsäädännössä tukemistarkoituksessa määriteltyjä poikkeuksia verotuksen normaalista perusrakenteesta eli ns. normiverojärjestelmästä. Käytännössä verotuilla tarkoitetaan verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, joiden avulla tuetaan jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää.

Verotukien arvioitu euromäärä on kasvanut vuosi vuodelta (kuvio 8). Kolmasosalle verotuista ei pystytä esittämään euromääräistä arviota. Verotukien kokonaismääräksi on arvioitu noin 29,2 mrd. euroa vuoden 2020 talousarvioesityksessä. Vuoden 2015 talousarvioesityksessä verotukien määräksi arvioitiin 24,4 mrd. euroa. Hallitus on budjettiriihessä päättänyt parafiinisen dieselöljyn verotuen poistosta vaalikauden aikana. Tuen poiston arvioidaan lisäävän verotuloja noin 120 milj. eurolla.

Ympäristölle haitallisten tukien arvioitu määrä kasvaa vuoden 2019 talousarvioesityksen 3,5 miljardista eurosta 3,6 miljardiin euroon vuoden 2020 talousarvioesityksessä. Ympäristölle haitallisia tukia sisältyy etenkin verojärjestelmään, mutta niitä on kuitenkin myös määrärahojen joukossa.

Lisäksi hallituksen päätösten mukaisesti asuntolainan korkovähennysoikeutta rajataan edelleen ja kotitalousvähennystä supistetaan. Samalla on kuitenkin päätetty työnantajan maksamien muuttokustannusten osittaisesta verovapaudesta, joka on uusi verotuki. Lisäksi budjettiriihen päätökset investointien nopeutetuista poistoista ja alv-alarajahuojennuksen kasvattamisesta lisäävät verotukien suuruutta. Verotuet kaventavat veropohjaa ja usein monimutkaistavat verojärjestelmää.



Kuvio 8: Verotukien kehitys 2015–2020, miljoonaa euroa. Lähde: Talousarvioesitys 2020 ja ajantasaiset talousarviot 2015–2019.

2 EU:n finanssipoliittisten sääntöjen ja kehyssäännön noudattaminen

Tarkastusviraston ennakollisen arvion perusteella vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion rakenteellisen jäämän säännöstä ja menosäännöstä poiketaan vuonna 2019, mutta poikkeamat eivät ole merkittäviä. Vuoden 2020 osalta on olemassa riski, että poikkeamat säännöistä muodostuvat merkittäviksi. Tilanteeseen vaikuttaa osaltaan kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman alkaminen vuonna 2020 sekä se, että hallituskaudelle päätetyt pysyvät menolisäykset ovat etupainotteisia verrattuna verotulojen lisäyksiin, jotka parantavat rakenteellista jäämää.

Vaikka arvioihin sisältyy epävarmuutta, tarkastusvirasto kehottaa valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota merkittävän poikkeaman riskiin. Lopullinen arvio säännöstön noudattamisesta vuonna 2020 tehdään keväällä 2021.

Ennakkoarvion perusteella vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion kriteereitä noudatetaan vuosina 2019 ja 2020. Julkisyhteisöjen velan suhde kokonaistuotantoon on hyvin lähellä 60 prosentin viitearvoa, ja sen ennustetaan ylittävän viitearvon vuonna 2021.

Suomen kansalliseen menokehyssääntöön liittyen tarkastusvirastossa on käyty läpi uuden vaalikauden kehyksen, vuoden 2020 talousarvioesityksen sekä 2019 lisätalousarvioiden numeraalinen valmistelu. Arvioinnissa on varmistettu, että valtiovarainministeriön kehyslaskenta on toteutettu hallitusohjelman kehyssäännön ja kehysperiaatteiden mukaisesti. Valtion menokehystä on kaiken kaikkiaan noudatettu.

2.1 Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion noudattamisessa on merkittävän poikkeaman riski vuonna 2020

Tarkastusvirasto arvioi tässä luvussa ennakollisesti vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamisesta vuosina 2019 ja 2020. Lopullinen arvio tehdään tarkasteluvuosia seuraavana keväänä. Arvio vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstön noudattamisesta perustuu valtiovarainministeriön toimittamiin vakausohjelman, alustavan talousarviosuunnitelman 2020 sekä syksyn 2019 taloudellisen katsauksen aineistoihin. Laskenta noudattaa Euroopan komission Vade mecum on the Stability and Growth Pact -raportissa kuvattuja menetelmiä.[7]

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on varmistaa julkisen talouden tasapaino, ja osion sääntöjen noudattamisen tulisi ehkäistä liiallisen alijäämän ja velan syntymistä. Ennalta ehkäisevän osion keskiössä on jäsenmaakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO), joka ilmaistaan rakenteellisen jäämän tavoitetasona. Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa julkisen talouden -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan tarkoituksena on ehkäistä alijäämän ja velan liiallista kertymistä

Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna, kun julkisyhteisöjen nimellisestä rahoitusasemasta on poistettu suhdannevaihteluiden sekä tilapäisten ja kertaluonteisten toimien vaikutus.

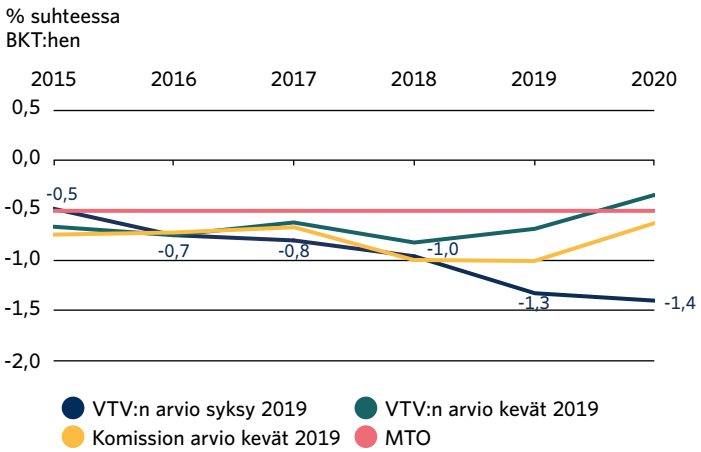
Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tarkastellaan kahden kriteerin avulla. Ensin arvioidaan, onko tavoitteen mukainen rakenteellinen jäämä saavutettu tai onko jäsenmaan julkinen talous edistynyt vaaditulla tavalla kohti tavoitteen mukaista jäämää. Toisen kriteerin eli menosäännön (Expenditure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

Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arvioprosessin mukaiset tavoitteet kullekin vuodelle asetetaan arvioitavaa vuotta edeltävänä kesänä. Lopullinen arvio sääntöjen noudattamisesta tehdään käsittelyssä olevaa vuotta seuraavana keväänä. Lisäksi näiden etappien välillä eri tahot arvioivat ajankohtaista tilannetta ja edistymistä tavoitteita kohti.

Rakenteellinen jäämä kaukana tavoitteesta

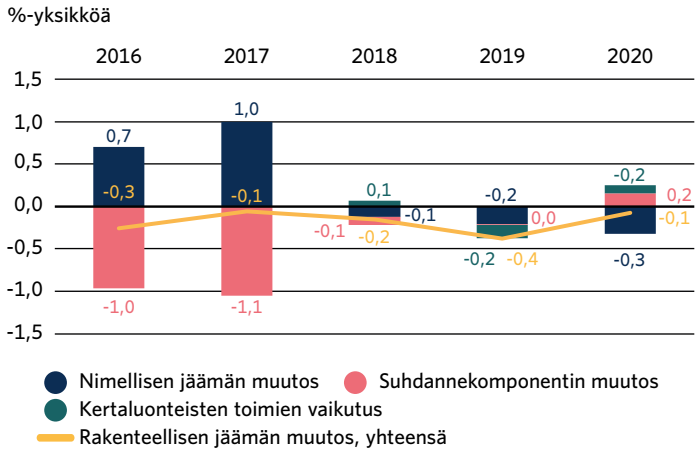
Rakenteellinen alijäämä heikkenee 2019–2020

Arvio julkisen talouden rakenteellisesta jäämästä 2019–2020 on heikentynyt tarkastusviraston kevään 2019 arvioon nähden. Muutos johtuu erityisesti nimellisen jäämän ennusteen heikentymisestä. Myös käsitys suhdannetilanteesta on tarkentunut hieman. Suhdannetilaa kuvaa tuotantokuilu, eli havaitun BKT:n ja potentiaalisen BKT:n välinen erotus. Potentiaalinen BKT kuvaa talouden pitkän aikavälin trendiä, joka ei ole havaittavissa vaan se on estimoitava. Tarkastusviraston arvion mukaan rakenteellinen alijäämä vuonna 2019 on -1,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, mistä se vuonna 2020 kasvaa edelleen -1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen oheisen kuvion 9 mukaisesti.



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

Ellei rakenteellisen jäämän tavoitetta ole saavutettu, vakaus- ja kasvusopimuksen säännöstön mukaisesti arvioidaan, onko muutos kohti tavoitetasoa riittävän suuri. Rakenteellinen jäämä heikkenee vuonna 2019 edelliseen vuoteen nähden 0,4 prosenttiyksikköä. Nimellinen jäämä heikentyy vuonna 2019 (ks. kuvio 10). Vuonna 2020 rakenteellinen jäämä heikkenee 0,1 prosenttiyksikköä, ja tuotantokuilun arvioidaan pienenevän.



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

Rakenteellisen jäämän muutos- eli sopeutusvaatimus kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta määritellään neuvoston suosituksessa tarkasteluvuotta edeltävän vuoden kesällä. Suositus perustuu säännöstöön sekä komission vastaavan kevään ennusteeseen. Sopeutusvaatimusta voidaan säännöstön mukaisesti päivittää tarkasteluvuotta edeltävänä syksynä ja lopullisen arvion yhteydessä tarkasteluvuoden jälkeisenä keväänä. Päivittäminen tulee kyseeseen, jos taloustilanne heikkenee merkittävästi tai jos arvio rakenteellisesta jäämästä on lähellä (sopeutusvaatimusta lähempänä) keskipitkän aikavälin tavoitetta. Tämänhetkisen arvion mukaan rakenteellinen jäämä saa vuonna 2019 heiketä 0,2 prosenttiyksikköä. Vuodelle 2020 neuvosto on kesällä 2019 suositellut 0,5 prosenttiyksikön sopeutusta.

Rakenteellista jäämää koskeva muutosvaatimus voi päivittyä eri tarkastelukerroilla

Suomi on hyötynyt säännöstön joustavuudesta siten, että Suomelle on myönnetty rakenneuudistuslausekkeen johdosta kevennystä vaatimuksiin 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosille 2017–2019. Jousto vaikuttaa tässä arviossa sekä rakenteellisen jäämän säännön että menosäännön noudattamiseen vuonna 2019.

Suomelle myönnetyt joustot ovat helpottaneet sääntöjen noudattamista vuosina 2017–2019

Rakenteellisen jäämän sääntöön muodostuu ennakkoarvion mukaan vuonna 2019 poikkeama, mutta se ei ylitä 0,5 prosenttiyksikköä, joten se ei ole merkittävä. Merkittävä poikkeama määritellään siten, että poikkeama vaaditusta on suurempi kuin 0,5 prosenttiyksikköä yhtenä vuonna tai 0,25 prosenttiyksikköä kumulatiivisesti kahtena vuonna.

Tämänhetkisen arvion mukaan vuonna 2020 rakenteelliseen jäämään syntyisi 0,6 prosenttiyksikön suuruinen poikkeama, joka on säännöstön mukaisesti merkittävä. Tähän liittyy vielä epävarmuutta, sillä sekä arviot rakenteellisesta jäämästä että sopeutusvaatimuksesta voivat vielä päivittyä ennen lopullista arviota.

Tarkastusviraston arvio voi poiketa Euroopan komission arviosta erityisesti siksi, että tarkastusviraston laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön ennusteeseen, kun taas komissio käyttää arvion pohjana omaa ennustettaan.

Julkiset menot kasvavat sääntörajoitteita nopeammin

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

Laskennassa julkisyhteisöjen menoista vähennetään työttömyysmenojen suhdanneriippuvainen osuus, korkomenot ja EU-ohjelmien menot, jotka rahoitetaan suoraan EU:lta saatavilla tuilla. Näiden menojen katsotaan olevan sellaisia, joihin ei voi talouspolitiikalla vaikuttaa. Investointimenoja tarkastellaan neljän vuoden keskiarvona, joten säännöstö mahdollistaa investointien kasvattamisen tarkasteluvuonna. Lisäksi menosääntö sallii menojen kasvattamisen, mikäli menojen lisäys rahoitetaan vastaavalla tulojen lisäyksellä. Taulukossa 2 esitetään menosäännön mukaiset ennakolliset laskelmat vuosilta 2019 ja 2020. Menosäännön laskennassa on taulukossa huomioitu myös kertaluonteiset toimet, mikä on osa kokonaisvaltaista arviota.

Taulukko 2: Menosäännön mukainen laskenta

	2018	2019	2020
Menosäännön erät, mrd. euroa			
Julkisyhteisöjen menot yhteensä	**124.4**	**127.7**	**132.4**
- Korkomenot	2.1	2.0	1.8
- EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	0.5	0.5	0.5
- Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	9.8	10.1	10.6
+ Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4 v.)	8.9	9.4	9.9
- Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0.4	0.1	0.0
+ Kertaluonteiset menot	0	0	0
= KMA1 Korjattu menoaggregaatti 1	**120.6**	**124.5**	**129.4**
- Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0.1	0.1	0.1
Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	-0.7	-0.4	0.4
Kertaluonteiset tulot	-0.2	0.2	0.0
- Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, ml. kertaluonteiset tulot	-0.6	-0.7	0.6
= KMA2 Korjattu menoaggregaatti (KMA2)	**121.0**	**125.1**	**128.7**
Julkisyhteisöjen menojen kasvu			
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (nimellinen), %	3.3	3.8	3.4
BKT-deflaattori	1.2	1.6	1.9
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (reaalinen), %	2.0	2.1	1.5
Noudatettava menosääntö, VTV:n arvio, reaalinen	**1.1**	**1.3**	**-0.1**
Noudatettava menosääntö, VTV:n arvio, nimellinen	**2.3**	**2.9**	**1.9**
Poikkeama			
Menosäännön ja kokonaismenojen kasvuvauhdin erotus, %-yksikköä	-0.9	-0.9	-1.6
Poikkeama, mrd. €	-1.1	-1.1	-1.9
BKT mrd. €	234	242	249
Poikkeama, % suhteessa BKT:hen	-0.5	-0.4	-0.8
Onko poikkeama merkittävä (< -0,5)?	**Ei**	**Ei**	**Kyllä**
Kumulatiivinen poikkeama		-0.5	-0.6
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (<-0,25)?		Kyllä	Kyllä

Tarkastusviraston laatimien laskelmien mukaan menosäännön mukaisten julkisyhteisöjen korjattujen kokonaismenojen kasvuvauhti ylittää sille asetetun rajoitteen sekä vuonna 2019 ja 2020. Siten menosääntöön on ennakollisesti syntymässä poikkeama molempina vuosina. Vuonna 2020 menosääntöön olisi syntymässä sääntöjen kannalta oleellinen merkittävä poikkeama. Myös kumulatiivinen poikkeama vuosina 2019–2020 ylittää merkittävän poikkeaman rajan. Jos erotus alittaa -0,5 prosenttiyksikköä, katsotaan poikkeaman menosäännöstä olevan merkittävä. Jos erotus alittaa -0,25 prosenttiyksikköä keskimäärin kahdessa vuodessa, tulkitaan poikkeama tällöinkin merkittäväksi.

Julkisten menojen kasvuvauhti ylittää säännöstön mukaisen rajoitteen

Ennalta ehkäisevässä osiossa merkittävän poikkeaman riski 2020

Tarkastusviraston ennakollisen arvion perusteella rakenteellisen jäämän säännöstä poiketaan vuonna 2019, mutta poikkeama ei ole merkittävä. Samoin menosäännöstä poiketaan vuonna 2019 mutta ei merkittävästi.

Sen sijaan on olemassa riski siitä, että Suomi ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osaa vuonna 2020. Tilanteeseen vaikuttaa osaltaan kertaluonteisen tulevaisuusinvestointiohjelman alkaminen vuonna 2020 sekä se, että hallituskaudelle päätetyt pysyvät menonlisäykset ovat etupainotteisia verrattuna verotulojen lisäyksiin, jotka parantavat rakenteellista jäämää.

Vaikka ennakollisiin arvioihin sisältyy epävarmuutta, tarkastusvirasto kehottaa valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota riskiin merkittävästä poikkeamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta-ehkäisevän osan velvoitteista. Lopullinen arvio säännöstön noudattamisesta vuonna 2020 tehdään keväällä 2021.

Vuotta 2020 koskeva lopullinen arvio tehdään keväällä 2021

2.2 Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osiota noudatetaan vuosina 2019 ja 2020

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

Tilastokeskuksen 21.10.2019 julkistaman tiedon mukaan julkisyhteisöjen velkasuhde oli 59 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018, ja valtiovarainministeriö ennustaa velkasuhteen pysyvän 59 prosentin tuntumassa vuosina 2019 ja 2020. Velkasuhde alittanee tarkasteluvuosina 60 prosentin viitearvon, joten ennakollisesti arvioiden Suomi tulisi noudattamaan velkakriteeriä tarkasteluvuosina.

Velkasuhde kääntyy valtiovarainministeriön ennusteessa kasvuun vuonna 2021, jonka takia viitearvo on ylittymässä. Velkasuhde ylittää ennusteen perusteella 60 %:n viitearvon johtuen muun muassa hallituksen päätösperäisistä menolisäyksistä ja ikääntymiseen liittyvistä automaattisista menolisäyksistä, joita päätetyt veronkorotukset eivät riitä kompensoimaan. Valtiontalouden menokehysten sisältämä hävittäjähankinnan rahoitus vuodesta 2021 alkaen nostaa velkasuhdetta entisestään.

Väestön ikääntyminen aiheuttaa automaattisia menolisäyksiä

Julkisyhteisöjen alijäämä oli Tilastokeskuksen (21.10.2019) mukaan 0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018, ja valtiovarainministeriön ennusteessa alijäämä kasvaa 1,4 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2020 mennessä. Alijäämälle asetettu 3 prosentin viitearvo alittuu tarkastelujaksolla selvästi. Vielä tämän vuoden keväällä valtiovarainministeriö kuitenkin ennusti julkisen talouden olevan tasapainossa vuonna 2020.

Valtiontalouden alijäämä asettuu noin 1 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen. Paikallishallinnon rahoitusasemaa heikensivät vuonna 2018 heikko verotulojen kasvu ja samaan aikaan kasvaneet kulutusmenot. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä kasvaa myös vuonna 2019, sillä kulutusmenojen kasvu on jatkunut voimakkaana. Paikallishallinnon rahoitusasemaa rasittaa väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu sekä korkealla tasolla pysyvät investoinnit.

Taulukko 3: Tarkastusviraston ennakoiva arvio ennalta vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamisesta 2019–2020

	Rakenteellinen jäämä	Menosääntö	Alijäämäkriteeri	Velkakriteeri
2019	Poikkeaman riski	Poikkeaman riski	Noudatetaan	Noudatetaan
2020	Merkittävän poikkeaman riski	Merkittävän poikkeaman riski	Noudatetaan	Noudatetaan

2.3 Valtion menokehystä on noudatettu

Tarkastusvirastossa on käyty läpi vuoden 2019 lisätalousarvioiden, uuden vaalikauden kehyksen sekä vuoden 2020 talousarvioesityksen numeraalinen valmistelu. Arvioinnissa on varmistettu, että valtiovarainministeriön kehyslaskenta on toteutettu hallitusohjelman kehyssäännön ja kehysperiaatteiden mukaisesti.

Hallitus vaihtui vuoden 2019 täydentävän lisätalousarvion jälkeen. Näin ollen talousarviovuoden 2019 toinen ja kolmas lisätalousarvio on annettu pääministeri Antti Rinteen hallituskaudella. Kun Rinteen hallitus aloitti toimintansa, kehyksen liikkumavaraa eli jakamatonta varausta oli vielä jäljellä 260 miljoonaa euroa. Hallitus päätti korvata tämän jäljellä olevan varauksen uudella 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksella. Kehyksen liikkumavaran muutos nosti vuoden 2019 kehystasoa 40 miljoonalla eurolla.

Uusi hallitus voi muuttaa vaalivuoden kehystasoa

Kehysmenettely perustuu poliittiseen sitoumukseen. Siten uusi hallitus voi muuttaa kehykseen sisältyvää liikkumavaraa kesken vaalivuoden.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan vaalikauden 2020-2023 nelivuotisen kehyksen asettamisessa on noudatettu hallitusohjelman kehyssääntöä. Kehyssäännön mukaan vuoden 2023 kehystaso on 1,4 miljardia korkeampi kuin niin sanotussa teknisessä kehyksessä (4.4.2019) vuoden 2020 hintatasossa, ja siihen sisältyy 0,1 miljardin jakamaton varaus ja 0,1 miljardin euron lisätalousarviovaraus, jotka eivät sisältyneet tekniseen kehykseen. Vaalikauden viimeisen vuoden 2023 kehys on budjetoitu 1,4 miljardia euroa väljemmäksi kuin tekninen kehys, kun laskennassa ei oteta huomioon kehykseen siirrettyä edellisellä vaalikaudella päätettyä miljardin euron verokompensaatiota kunnille. Huomiotta jättämistä puoltaa samansuuruinen vähennys kehyksen ulkopuolisissa menoissa, jolloin veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärä ei kasva.

Tarkastusvirastossa on käyty läpi (taulukko 4) vaalikauden kehyksen numeraalinen johtaminen edellisen hallituksen laatimasta teknisestä kehyksestä vaalikauden kehykseen. Vaalikauden kehyksen asettamisessa on noudatettu kehysperiaatteita.

Taulukko 4: Kehyslukujen numeraalinen seuranta teknisestä kehyksestä vaalikauden kehykseen 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Kehysmenot teknisessä kehyksessä 4.4.2019, milj. euroa	44 853	46 417	46 582	46 716
Varaukset teknisessä kehyksessä	0	0	0	0
Vaalikauden kehys 7.10.2019	47 778	50 329	49 915	48 706
Vaalikauden kehyksen muutos tekniseen kehykseen verrattuna	2 925	3 912	3 334	1 990
Vaalikauden kehysmenot TAE 2020 ja JTS 2021–2023 (lähde: VM)	47 378	49 039	48 615	48 462
Kehysmenojen muutos TAE 2020 ja JTS 2021–2023 – tekninen kehys	2 525	2 622	2 034	1 746
Jäljelle jäävä muutos teknisestä kehyksestä vaalikauden kehykseen	400	1 290	1 300	244
Varaukset JTS 2020–2023 mukaan (lähde: VM)				
Lisätalousarviovaraus	300	300	300	100
Varaus tulevaisuusinvestointien rahoitukseen	0	840	850	0
Jakamaton varaus	100	150	150	144
Varaukset yhteensä vaalikauden kehyksessä	400	1 290	1 300	244
Erotus ilmoitetut varaukset vaalikauden kehyksessä – VTV:ssä laskettu jäljelle jäävä muutos teknisestä kehyksestä vaalikauden kehykseen	0	0	0	0

Pääministeri Antti Rinteen hallitus budjetoi kehykseen liikkumavaraa perinteisten lisätalousarvio- ja jakamattoman varauksen lisäksi myös varauksella tulevaisuusinvestointien rahoitukseen, jonka käytöstä päätetään vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelussa. Vuosien 2021 ja 2022 kehyksen liikkumavara on siten huomattavasti muita kahta vuotta suurempi.

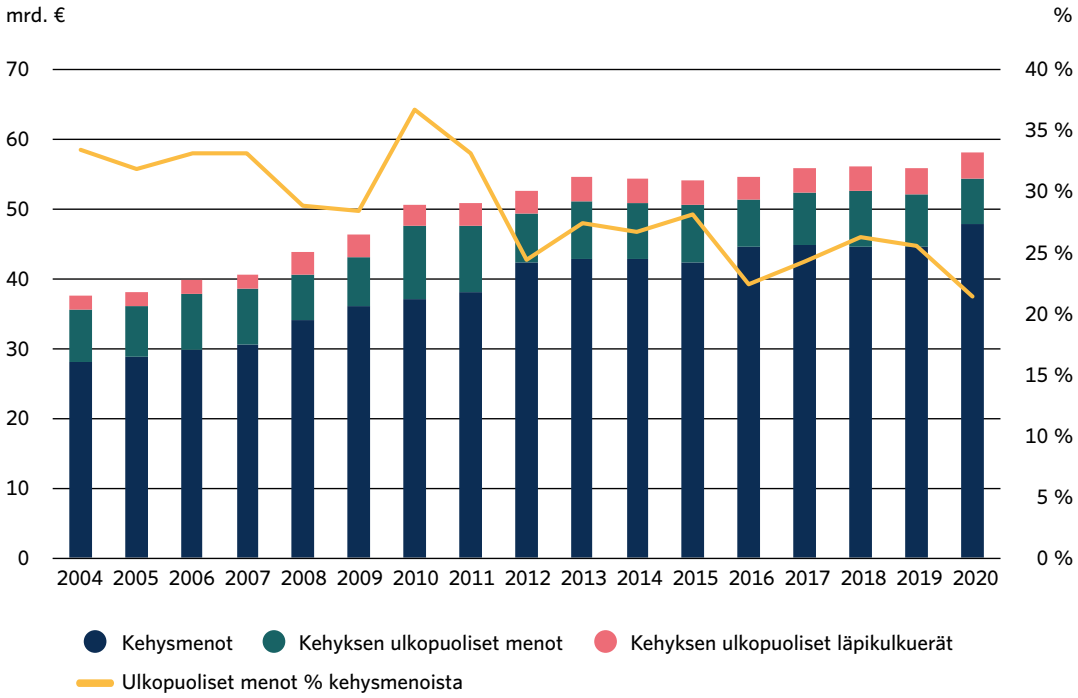
Hallitus otti käyttöön kehysmenettelyssä uuden, euromääräisesti merkittävän varauksen tulevaisuusinvestointien rahoitukseen

Lakisääteiset ja sopimusperäiset hintaindeksitarkistukset on sisällytetty täysimääräisinä kehykseen toisin kuin edellisellä vaalikaudella, jolloin indeksikorotukset olivat pääosin jäädytetty. Lopulliseen kehykseen sisältyvät vuoden 2020 hinta- ja kustannustasotarkistukset ovat hintaennusteen muutoksesta johtuen kuitenkin pienemmät kuin teknisessä kehyksessä. Vuoden 2020 talousarvioesitys vastaa vuoden 2020 kehystä, sillä molemmat on valmisteltu samanaikaisesti.

Kehyksen ulkopuoliset menot

Kehyksen ulkopuolella ovat suhdanneluonteiset menot, kuten työttömyyteen ja toimeentuloturvaan liittyvät tuet. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensaatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehyksen ulko-

puolella olevista menoista on erityyppisiä läpikulkueriä, jolloin kyseiselle menolle on budjetissa osoittaa sitä vastaava tulo. Läpikulkueriä ovat esimerkiksi menot, jotka vastaavat EU:lta ja veikkaus-voittovaroista saatavia tuloja.



Kuvio 11: Kehyksen ulkopuolisten menojen kehitys 2004–2020, miljardia euroa. Lähde: valtiovarainministeriö.

Suhdanneluontoiset menot ovat kääntyneet laskuun vuosina 2019 ja 2020 kaikkien määrärahojen osalta, joskin määrärahoihin eri vuosina toteutetut perustemuutokset heikentävät jonkin verran mahdollisuutta arvioida sitä, missä määrin lasku on seurausta parantuneesta työllisyystilanteesta. Valtionvelan korkomenojen arvioidaan myös laskevan 2019 ja 2020. Hallituskauden vaihteessa toteutetaan kunnille maksettujen verotulomenetysten kompensaatioiden, 1,012 miljardia, siirto kehykseen, mikä on suurin yksittäinen kehyksen ulkopuolisia menoja vähentävä tekijä vuonna 2020. Rinteen hallituskaudella päätetyt uudet verotulomuutokset ja niistä maksettavat kompensaatiot kunnille ovat kehyksen ulkopuolella hallituskauden vaihteeseen asti. Finanssisijoitusten määrä on 2019 ja 2020 alhaisempi kuin aiempina vuosina.

3 Julkisen talouden suunnitelma ja sen pohjana olevat valtiovarainministeriön ennusteet

Julkista taloutta koskevat tavoitteet on asetettu julkisen talouden suunnitelmassa lainsäädännön mukaisesti, ja finanssipoliittista lainsäädäntöä on noudatettu. Tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavia toimenpiteitä ei ole kuitenkaan pystytty tässä vaiheessa yksilöimään.

Valtiovarainministeriön BKT-ennuste vuodelle 2019 on korkeimpien ennusteiden joukossa. VM:n BKT:n kasvun ennusteet vuodelle 2020 ja 2021 ovat sen sijaan mediaaniennustetta sekä keskiarvoa matalammat. Kokonaisuudessaan VM:n talousennustetta, joka muodostaa pohjan julkisen talouden suunnitelmalle, ei voi tarkastelun perusteella pitää säännöstön tarkoittamalla tavalla epärealistisena.

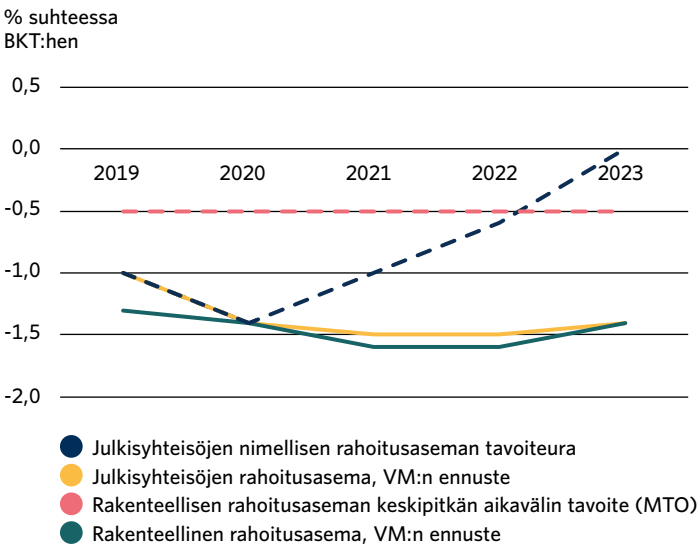
3.1 Julkisen talouden suunnitelma täyttää olennaisilta osin lainsäädännön vaatimukset

Julkisen talouden suunnitelmassa on asetettu finanssipoliittisen lain (869/2012) 2 §:n mukainen, julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO) -0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tavoite on asetettu finanssipoliittisen sopimuksen mukaisen minimitason mukaisesti. Julkisen talouden suunnitelmassa on asetettu julkisen talouden rahoitusaseman BKT-suhdetta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite julkisen talouden osa-alueille. Nämä tavoitteet on asetettu siten, että ne johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

Ennusteen perusteella rakenteellinen jäämä olisi tavoitetta heikompi vuonna 2023

Rahoitusasematavoitteet eivät kuitenkaan toteudu valtiovarainministeriön ennusteen valossa (ks. kuvio 12). Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan rakenteellinen jäämä on -1,4 % suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Tämä on 0,9 prosenttiyksikköä enemmän kuin hallituksen asettama keskipitkän aikavälin tavoite rakenteelliselle jäämälle (MTO), joka on myös finanssipoliittisen

sopimuksen minimitaso. Hallituksen asettama nimellinen rahoitusasematavoite vuodelle 2023 on 0,0 % suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön ennuste vuoden 2023 rahoitusasemalle on -1.4 % suhteessa BKT:hen.



Kuvio 12: Hallituksen asettamat rahoitusasematavoitteet ja valtiovarainministeriön ennusteet. Lähde: VM, julkisen talouden suunnitelma 2020–2023.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) 3§ edellyttää, että julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden ja sen alasektoreiden keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat arviot sekä ilman lainsäädäntömuutoksia että siten, että lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Näistä kummastakin vaihtoehdosta tulisi asetuksen mukaan esittää sen vaikutus julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyyteen. Lisäksi tulisi esittää tarvittavat yksilöidyt toimen-piteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä yksilöityjä toimenpiteitä ei julkisen talouden suunnitelmassa ole vielä esitetty. Tämän taustalla on osin se, että hallituskausi on vasta aluillaan.

Valtion toimien vaikutus kuntatalouteen on lähes neutraali

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä on 3,1 miljardia euroa eli -1,2 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen (120/2014) 3 § edellyttää, että suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa

johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden rahoitusasemalle on asetettu tavoite, jonka mukaan sen alijäämän tulisi olla korkeintaan 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023.

Hallitus on julkisen talouden suunnitelmassaan päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus vuonna 2023 lisää kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden ja niihin liittyvien valtionapujen muutoksen yhteisvaikutuksen kuntatalouteen arvioidaan kuitenkin olevan lähes neutraali. Kokonaisuudessaan menorajoitteen taso ei siten vie kuntataloutta lähemmäksi rahoitusasematavoitetta, mutta se ei myöskään vaikeuta tavoitteen saavuttamista.

Kokonaisuutena julkisen talouden suunnitelma vastaa olennaisilta osin suunnitelman sisältöä säätelevän asetuksen vaatimuksiin. Valtioneuvosto on myös asettanut julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen finanssipoliittisen sopimuksen[8] mukaisesti. Valtiovarainministeriön ennustetoiminta on valtiontalouden tarkastusviraston toteuttaman seurannan perusteella järjestetty finanssipoliittisen lain[9] edellyttämällä tavalla. Finanssipoliittista lakia on siten noudatettu.

3.2 Julkisen talouden suunnitelman perustana oleva valtiovarainministeriön ennuste ei poikkea merkittävästi muista ennustajista

Finanssipoliittisen lain (869/2012) ja budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017) mukaan valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset.

Julkisen talouden suunnittelun tulee perustua realistisiin ennusteisiin

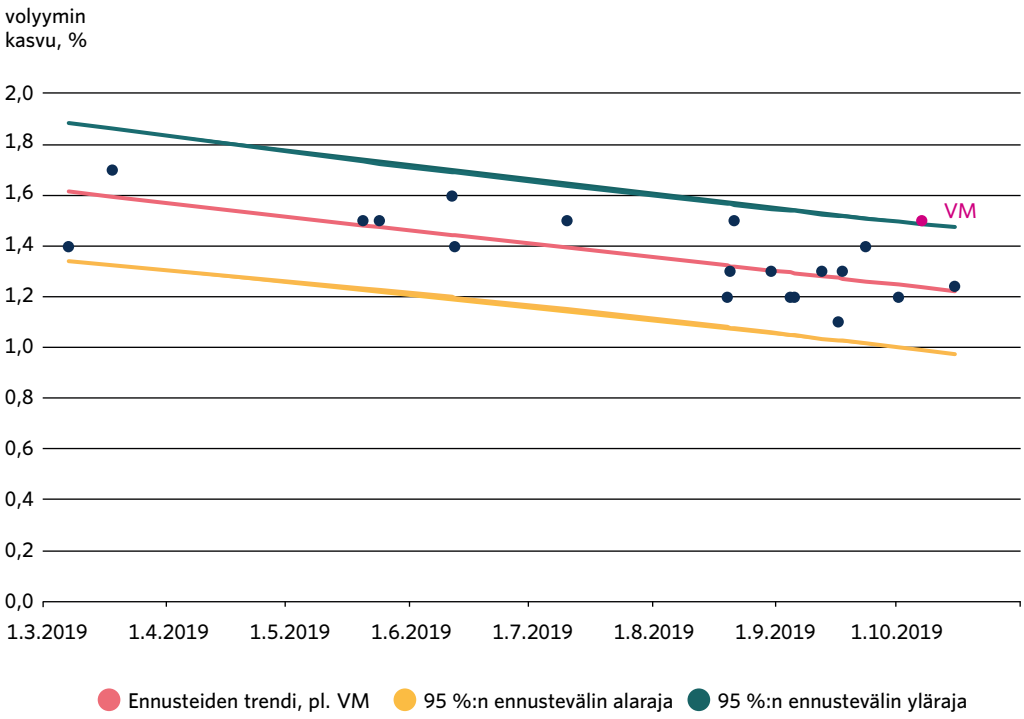
Talousarvioesitys ja julkisen talouden suunnitelma perustuvat valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta. Vuodelle 2019

valtiovarainministeriö ennustaa 1,5 prosentin bruttokansantuotteen (BKT) kasvua, vuodelle 2020 se ennustaa 1,0 prosentin kasvua ja vuodelle 2021 0,9 prosentin kasvua. Kevään kehysvalmistelu perustui arvioon 1,7 prosentin, 1,4 prosentin ja 1,2 prosentin talouskasvusta samoille vuosille.

Syksyn ennuste vuodelle 2019 on seurattujen Suomen talouden ennustajien mediaaniennustetta (1,3) sekä keskiarvoa (1,4) korkeampi ja korkeimpien ennusteiden joukossa. Seuratuista ennustajista yhteensä seitsemän ennusti vuodelle 2019 vähintään 1,5 prosentin kasvua, kun taas kolmetoista ennustaa korkeintaan 1,4 prosentin kasvua. Kun otetaan huomioon kaikkien ennustajien viimeisten ennustekatsauksien julkaisupäivämäärät, käy myös ilmi, että ennusteet synkkenevät ajan myötä.

BKT:n kasvuennusteet ovat synkentyneet

Kuviossa 13 esitetään Suomen talouden ennustajien tuoreimmat BKT-ennusteet vuodelle 2019 julkaisupäivämäärään peilattuna. Keskimmäinen viiva kuvaa ennusteiden lineaarisen trendin (pl. VM:n ennuste) ja alimmainen sekä ylimmäinen viiva kuvaavat vastaavan t-jakauman 95 %:n ennustevälin. Kuvio havainnollistaa ennusteiden kehitystä ajan kuluessa: mitä myöhemmin ennuste on laadittu, sitä enemmän informaatiota ja ennakkotietoa Tilastokeskukseen laatimasta kansantalouden tilinpidosta on ollut mahdollista ottaa huomioon ennustetta laadittaessa. Ajanjakson lopussa olevat ennusteet ovat siis todennäköisesti tarkempia kuin ajanjakson alussa laaditut ennusteet. Näin tarkasteltuna VM:n BKT-ennusteen vuodelle 2019 voi tulkita optimistiseksi, sillä se on suunnilleen samansuuruinen kuin sen julkaisuhetken ennusteiden 95 %:n ennustevälin yläraja.



Kuvio 13: BKT-ennusteita vuodelle 2019. Lähde: ennusteiden tekijät, VTV.

VM:n BKT:n kasvun ennusteet vuodelle 2020 ja 2021 ovat sen sijaan mediaaniennustetta sekä keskiarvoa matalammat ja lineaarista trendiä hieman varovaisemmat. Ne ovat myös ennusteiden otoksen perusteella laskettuun lineaariseen trendiin liittyvän t-jakauman 95 prosentin ennustevälin sisäpuolella. Myös VM:n muut keskeiset ennusteluvut ovat näin laskien ennustevälien sisäpuolella lukuun ottamatta työllisyysasteen sekä kuluttajahintaindeksin ennusteita vuodelle 2021 sekä yksityisen kulutuksen ennusteita vuosille 2019 ja 2020.

VM:n työllisyysasteen ennuste on muiden ennusteiden lineaarista trendiä optimistisempi kaikkina vuosina mutta kuitenkin ennusteiden maksimin ja minimin sekä ennustevälin sisällä vuosina 2019 ja 2020. Ainoastaan vuonna 2021 VM:n ennuste on sekä ennustevälin ulkopuolella että korkeampi kuin muiden ennusteiden maksimi. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että vuodelle 2021 on VM:n lisäksi vain kolme ennustajaa – otos on siis hyvin suppea, eikä ennusteväli paisu kovin leveäksi, koska ennusteet ovat hyvin lähellä toisiaan.

VM:n talousennusteen voidaan katsoa olevan sisäisesti johdonmukainen, koska optimistisen työllisyysennusteen seurauksena myös VM:n yksityisen kulutuksen kasvun ennuste on laskettua lineaarista trendiä korkeampi (ja ennuste vuodelle 2021 on korkeampi kuin muiden ennusteiden maksimi) ja näyttää viennin kasvun lisäksi toimivan BKT:n kasvun vetäjänä. Tämä kuitenkin osoittaa, että VM:n suhteellisen myönteinen talouden näkymä rakentuu työllisyysasteen jatkuvan nousun pohjalle.

VM:n näkymä julkisyhteisöjen rahoitusjäämästä on muihin ennustajiin verrattuna pessimistisempi, mutta ennusteen mukaan alijäämä pysyy silti selkeästi kolmen prosentin viitearvoa pienempänä. VM:n ennuste julkisyhteisöjen bruttovelasta (EDP-velka) on lähellä muiden ennusteiden lineaarista trendiä, ja vuodelle 2021 vähän niitä optimistisempi. VM:n kehitysarviossa julkisyhteisöjen bruttovelka ylittää 60 % BKT:sta vasta vuonna 2022, kun muiden ennusteiden lineaarisen trendin mukaan tämä tapahtuu jo vuonna 2020.

VM:n työllisyysennuste on johdonmukainen kulutuksen kasvun ennusteen kanssa

	BKT	Tuonti	Yksityinen kuulutus	Julkinen kulutus	Vienti	Investoinnit	Työttömyys	Työllisyysaste	Inflaatio	Vaihtotase	Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä	Julkisyhteisöjen bruttovelka
2018	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2
2019	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2020	2	2	1	2	2	1	2	0	0	1	1	2

2 VM:n ennuste on 95 % ennustevälin sekä minimi–maksimi-välin sisällä
1 VM:n ennuste on 95 % ennustevälin tai minimi–maksimi-välin ulkopuolella
0 VM:n ennuste on 95 % ennustevälin sekä minimi–maksimi-välin ulkopuolella

Kuvio 14: VM:n ennusteiden realistisuus. Lähde: VTV:n laskelmat ennusteiden perusteella.

Kuviossa 14 tarkastellaan sitä, ovatko VM:n ennusteet muiden ennusteiden minimi–maksimivälin ja/tai lineaariseen trendiin kuuluvan 95 prosentin ennustevälin ulkopuolella. Julkisen talouden suunnitelman pohjana olevaa valtiovarainministeriön ennustetta ei voi tarkastelun perusteella pitää säännöstön tarkoittamalla tavalla epärealistisena.

Keskipitkän aikavälin kehitysarviot auttavat linjaamaan finanssipolitiikkaa

Ennustepoikkeamiin on useita luonnollisia syitä

Valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin kehitysarvio makrotaloudesta ja julkisen talouden kehityksestä muodostaa perustan julkisen talouden suunnitelmalle. Tarkastusviraston syksyllä 2019

valmistuneen tarkastuksen[10] mukaan keskipitkän aikavälin arvioiden laadintamenettelyt ovat yleisesti ottaen asianmukaisia. Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriö on sisällyttänyt päätösperäisiä politiikkatoimia arvioonsa asianmukaisia menettelyjä noudattaen, nojautuen EU-komission asiasta antamaan ohjeistukseen. Tulo- ja menoarvioiden lopulliset toteumat ovat poikenneet melko paljon alkuperäisistä arvioista, mihin on useita luonnollisia syitä.

Ensinnäkin arvioiden laadinta on vaikeaa jo lyhyelle aikavälille, ja ennustepoikkeamien vaikutukset kertautuvat pidemmällä aikavälillä. Toiseksi kehitysarviot muuttuvat siksi, että arvioiden laatimiseen jälkeen on toteutettu sellaisia politiikkatoimia, joista ei ollut päätetty alkuperäisen arvion tekohetkellä. Mainituista syistä keskipitkän aikavälin ennuste pikemminkin auttaa finanssipolitiikan linjaamista kuin tarjoaa eksaktin arvion todennäköisimmästä kehityskulusta.

Tarkastusviraston laskelmien perusteella arviointiajankohtaa seuraavan neljän vuoden aikana julkisyhteisöille kertyviä tuloja on pääsääntöisesti yliarvioitu. Tulos on linjassa sen kanssa, että reaaliaikainen suhdannekuva on keskimäärin aliarvioitu. Tämä on todennäköisesti vaikuttanut siihen, että keskipitkän aikavälin talouskasvua on yliarvioitu, minkä johdosta tulot ovat jääneet ennakoitua pienemmiksi. Toisaalta myös kokonaismenoja on pääsääntöisesti yliarvioitu. Tämän takia julkisyhteisöiden rahoitustasapainon kehitysarviot ovat varsinkin viimeisinä tarkasteltavissa olevina vuosina osuneet melko hyvin kohdalleen.

Viitteet

1 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 1.9.2017.

2 Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2019.

3 Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2018.

4 Ali-Yrkkö, J. ja Kuusi T.: Suurten vienninrahoitushankkeiden arvonlisä- ja työllisyysvaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2018.

5 Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. ja Ylikännö, M.: Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan, 2019. VATT Tutkimukset 189.

6 Kambur, O. ja Pärnänen, A.: Suomi–Ruotsi-vertailu: Pienten lasten äitien työssäolossa ei suuria eroja. Tieto ja trendit, 2017.

7 Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2018 Edition. Institutional Paper 075. March 2018. Brussels. PDF.

8 Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.

9 Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012)

10 Keskipitkän aikavälin kehitysarviot julkisen talouden suunnittelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2019.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI | @VTV_fi

ISSN 1796-9646 (PDF)