

## Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävä on valvoa osana valtiontalouden hoidon tarkastamista finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Valvontatehtävän suorittamiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut em. säännösten näkökulmasta Suomen alustavan talousarviosuunnitelman sekä sen taustalla olevan aineiston, mukaan lukien hallituksen talousarvioesityksen vuodelle 2017.

Tämä muistio sisältää alustavan talousarviosuunnitelman ja talousarvioesityksen pohjalta päivitetyn Valtiontalouden tarkastusviraston arvion vuoden 2016 osalta. Edellisen arvion tarkastusvirasto esitti 17.5.2016 julkaistussa finanssipolitiikan valvonnan raportissa. Tarkastusvirasto käsittelee kuluva vaalikauden aikana tehtyä finanssipolitiikkaa tarkemmin 29.11.2016 julkaistavassa Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015–2018 puoliväliraportissa.

Suomen alustava talousarviosuunnitelma vuodelle 2017 julkaistiin 13.10.2016. Alustava talousarviosuunnitelma pohjautuu 15.9.2016 annettuun hallituksen talousarvioesitykseen ja kuntatalousohjelmaan sekä vuoden 2016 lisätalousarvioihin. Talousarvioesitys ja alustava talousarviosuunnitelma perustuvat valtiovarainministeriön viimeisimmän talousennusteen kuvaan julkisen talouden tilan kehittymisestä vuosina 2016–2020.

### Tiivistelmä arviosta

Ennakoarvion perusteella Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä vuonna 2016. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ennusteen perusteella vuoden 2017 rakenteellisen jäämän muutos tulee jäämään noin prosenttiyksikön vaaditusta muutoksesta ja Suomen julkisyhteisöjen bruttovelka on ylittänyt 60 prosentin kynnyksarvon.

Hallituksen talousarvioesitys vuodelle 2017 ja vuoden 2016 lisätalousarviot noudattavat valtiontalouden kehysääntöä. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella tähän mennessä päätetyt toimet eivät riitä asetettujen rahoitusasematavoiteiden saavuttamiseen vuoteen 2019 mennessä valtiontalouden ja sosiaaliturvarahastojen osalta.

### Julkisen talouden ohjausmenettelyt ja sääntöjen noudattaminen

Suomen julkisen talouden ohjausta koskevat kotimaiset säännöt ovat valtiontalouden kehysääntö, kuntien menorajoite ja sitoviksi ilmoitetut sektorikohtaiset alijäämätavoitteet.

Sitovat alijäämätavoitteet on asetettu saavutettaviksi vuoteen 2019 mennessä, jolloin sekä valtion- että paikallishallinnon rahoitusaseman tulisi olla 0,5 prosenttia alijäämäisiä suhteessa bruttokansantuotteeseen työeläkerahastojen ylijäämän ollessa prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen ja muiden sosiaaliturvarahastojen ollessa kokonaisuudessaan tasapainossa. Ennusteiden mukaan tähän mennessä päätetyt toimet eivät riitä tavoitteiden saavuttamiseen valtiontalouden alijäämän ja sosiaaliturva- ja työeläkerahastojen alijäämien osalta. Vain paikallishallinnon voidaan ennakoida yltävän sitä koskevaan tavoitteeseen.

Hallituksen talousarvioesitys vuodelle 2017 noudattaa valtiontalouden kehysääntöä. Vuoden 2016 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti osana sopeutustoimia alentaa vaalikauden kehystasoa 80 miljoonalla eurolla vuosien 2017–2018 osalta ja 120 miljoonalla eurolla vuoden 2019 osalta. Kehystason alentamisesta huolimatta valtiontalouden alijäämä ei saavuta sille asetettua tavoitetta. Olisi en-

siarvoisen tärkeää, että kehysääntö keskeisenä ohjausvälineenä tukisi paremmin hallituksen valtiontaloudelle asettamien tavoitteiden saavuttamista.

Keväällä 2015 hallitus päätti kuntatalouden niin sanotusta menorajoitteesta, joka asettaa rajoitteen valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle menojen muutokselle. Menorajoitteen mukaan hallituksen toimien tulisi vähentää kuntien menoja vähintään 540 miljoonalla eurolla vuoteen 2019 mennessä vaalikautta edeltävään arvioon verrattuna. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asetti menorajoitteen 770 miljoonaan euroon. Kuntatalouden menorajoitetta on kiristetty hallituksen kuntataloutta tukevien toimien seurauksena, mikä edesauttaa paikallishallinnolle asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamista.

### **EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio**

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio muodostuu kahdesta pilarista: keskipitkän aikavälin tavoitteesta, joka asetetaan rakenteellisen jäämän avulla, ja menosäännöstä, joka asettaa julkisen sektorin kokonaismenoille enimmäiskasvuvauhdin. Valtiovarainministeriön ja Euroopan komission ennusteiden sekä alustavan talousarvioesityksen tietojen perusteella muodostetun tarkastusviraston ennakoarvion mukaan Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osiota vuonna 2016.

Rakenteellinen jäämä kuvaa suhdannevaihteluiden ja tilapäisten toimien vaikutuksista puhdistettua julkisen sektorin rahoitustasapainoa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna. Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on asetettu -0,5 prosentin rakenteelliseksi jäämäksi. Suomen rakenteellinen jäämä on -1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Suomi on siten 0,7 prosenttiyksikön päässä keskipitkän aikavälin tavoitteestaan.

Vuonna 2016 Suomen rakenteellisen jäämän tulisi kohentua 0,5 prosenttiyksikköä vuoden 2015 tasosta. Lisääntyneen maahanmuuton kustannukset huomioiden vaadittu muutos vuodelle 2016 on 0,2 prosenttiyksikköä. Syksyn 2016 arvioiden mukaan rakenteellisen jäämän taso pysyy vuoden 2015 tasolla. Suomi jää siten rakenteellisen jäämän tavoitteestaan vuonna 2016. Poikkeama tavoitteesta ei kuitenkaan täytä merkittävän poikkeaman määritelmää. Rakenteellisen jäämän ja sen vaadittu muutos on esitetty taulukossa 1.

Rakenteellisen jäämän arvio vuoden 2016 osalta on kohentunut tarkastusviraston kevään 2016 laskelmista 0,3 prosenttiyksikköä. Kohentumisen taustalla on nimellisen jäämän arvion kohentuminen vajaalla 0,2 prosenttiyksiköllä sekä suhdannekuvan lievä heikkeneminen. Kevään 2016 arvion perusteella rakenteellisen jäämän pilariin oli muodostumassa poikkeama, joka myös lisääntyneet maahanmuuton kustannukset huomioiden olisi voinut muodostua merkittäväksi.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että ennusteen perusteella vuoden 2017 rakenteellinen jäämän muutos tulee jäämään noin prosenttiyksikön vaaditusta muutoksesta. Ennusteen perusteella Suomi ei saavuta keskipitkän aikavälin tavoitetta ilman lisäsopeutustoimia vuoteen 2020 mennessä.

Menosääntö asettaa enimmäiskasvuvauhdin julkisten menojen määrän kasvulle. Tarkastusviraston syksyn arvion perusteella Suomi noudattaa menosääntöä vuonna 2016. Menosäännön laskenta on esitetty taulukossa 2.

### **EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio**

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio muodostuu alijäämä- ja velkakriteereistä. Alijäämäkriteerin mukaan julkisyhteisöjen nimellinen alijäämä eli nettoluotonotto saa olla korkeintaan 3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen ja velkakriteerin mukaan julkisyhteisöjen bruttovelka saa olla korkeintaan 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Syksyn 2016 ennusteen mukaan Suomen julkisyhteisöjen alijäämä on 2,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016. Suomi noudattaa siten alijäämäkriteeriä.

Syyskuun 2016 tarkistettujen tilastotietojen mukaan Suomen julkisyhteisöjen bruttovelka ylitti 60 prosentin raja-arvon vuonna 2014. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisyhteisöjen velkasuhteen kasvu jatkuu edelleen vuosina 2016–2019 ja myös suhdannekorjattu velkasuhde ylittää 60 prosentin raja-arvon vuonna 2016. Hallituksen tulisi tehdä toimenpiteitä vakaus ja kasvusopimuksen korjaavan osion noudattamisen varmistamiseksi. Komissio tekee päätöksen velkakriteerin noudattamisesta ottaen huomioon kaikki merkitykselliset tekijät.

### Arvio julkisen talouden hoidosta

Alustavan talousarviosuunnitelman tietojen pohjalta tarkastusvirasto katsoo hallituksen toimien parantaneen julkisen talouden tilaa ja pitkän aikavälin kestävyttä kevään 2015 tekniseen suunnitelmaan verrattuna. Sekä julkisyhteisöjen alijäämän että kestävyysvajeen arvioidaan pienentyneen merkittävästi. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna hallituksen viimeaikaiset toimet kuitenkin heikentävät julkisen talouden rahoitusasemaa erityisesti vuoden 2017 osalta. Rahoitusaseman heikentyminen on merkittäviltä osin seurausta kilpailukykysovimukseen liittyvistä verojen kevennyksistä ja sosiaaliturvamaksuihin kohdistuneista muutoksista. Tulojen vähentyminen kumoo kilpailukykysovimuksen kustannuksia laskevat vaikutukset koko julkisyhteisöjen rahoitusaseman tasolla.

Tarkastusvirasto korostaa lisätoimien tärkeyttä, sillä päätetyt toimet eivät riitä hallituksen asettamien sektorikohtaisten rahoitusjäätävöitteiden saavuttamiseen ja rakenteellisen rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen. Valtiontalouden alijäämän pienentäminen hidastaisi myös velan kasvua ja pienentäisi kestävyysvajetta.

### Arvio alustavan talousarviosuunnitelman taustalla olevasta ennusteesta

Finanssipoliittiseen lakiin (869/2012) ja budjettikehysdirektiiviin (2011/85/EU) perustuen jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin.

Talousarvioesitys ja alustava talousarviosuunnitelma perustuvat valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta. Vuodelle 2017 valtiovarainministeriö ennustaa 0,9 prosentin bruttokansantuotteen kasvua, kun keväällä tehdyt kehyspäätökset perustuivat arvioon 1,2 prosentin talouskasvusta. Vuoden 2017 kasvunäkymää on heikentänyt julkisen kulutuksen supistuminen uusien päätösten myötä. Muiden kysyntäerien kasvunäkymät ovat pysyneet lähes ennallaan. Ennustekuvan muutos on perusteltu ja ennustetta voidaan pitää realistisena. Valtiovarainministeriön ennuste vastaa hyvin myös muiden ennustelaitosten kuvaa suhdannekehityksestä.

### Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvontatehtävä

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävä on valvoa osana valtiontalouden hoidon tarkastamista finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Tämän tehtävän suorittamiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen asettamista ja noudattamista, valtiontalouden kehysten sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista ja arvioi julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta näiden sääntöjen näkökulmasta. Valvonta sisältää myös makroennusteiden luotettavuuden arvioinnin.

Vastuu vakaus- ja kasvusopimuksen ja sen korjausmekanismien noudattamisen varmistamisesta on pääasiassa finanssipolitiikasta vastaavilla viranomaisilla. Osana valvontatehtävää Valtiontalouden tarkastusviraston laatii julkisia arvioita sellaisten olosuhteiden esiintymisestä, jotka edellyttävät korjausmekanismin käynnistymistä, korjauksen etenemistä kansallisten sääntöjen ja suunnitelmien mukaisesti ja mahdollisten poikkeuslausekkeiden käyttöä, laajentamista tai niiden käytön lopettamista.

**Taulukko 1. Rakenteellinen jäämä, vaadittu muutos ja merkittävä poikkeama, VTV:n laskelmat VM:n toimittamien lukujen pohjalta. Laskelmat on tehty pyöristämättömillä luvuilla.**

	2015	2016e	2017e	2018e
Rakenteellinen jäämä	-1,2 %	-1,2 %	-1,6 %	-1,4 %
Muutos	0,3 %	0,0 %	-0,4 %	0,2 %
Vaadittu muutos	0,1 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %
Korjattu vaadittu muutos*	0,05 %	0,2 %		
Poikkeama	-0,3 %	0,2 %	1,0 %	0,4 %
<b>Onko poikkeama merkittävä (&gt;0,5)**</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Kyllä</b>	<b>Ei</b>
Kumulatiivinen poikkeama (kahden vuoden ka.)		-0,1 %	0,6 %	0,7 %
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (>0,25)**		<b>Ei</b>	<b>Kyllä</b>	<b>Kyllä</b>

\*Vuosien 2015 ja 2016 vaaditussa muutoksessa huomioon otetaan lisääntyneen maahanmuuton kustannukset, jolloin toteutunutta muutosta verrataan korjattuun vaadittuun muutokseen.

\*\* Rakenteellisen jäämän osalta merkittävä poikkeama määritellään siten että poikkeama vaaditusta on suurempaa kuin 0,5 prosenttiyksikköä yhden vuoden osalta tai kumulatiivisesti kahden vuoden osalta.

**Taulukko 2. Menosäännön laskenta. VTV:n laskelmat perustuvat VM:n ennusteeseen ja alustavaan talousarvioesitykseen.**

VTV:n laskelmat syksyn 2015 JTS:n lukujen pohjalta

Menosäännön erät, mrd. €		2015	2016e	2017e
1	Julkiset menot yhteensä	120,7	122,4	123,1
- 2	Korkomenot	2,4	2,4	2,3
- 3	EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1,1	1,1	1,1
- 4	Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	1,0	0,9	0,9
- 5a	Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	8,3	8,6	8,8
+ 5b	Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4v.)	8,3	8,5	8,6
= KMA1	Korjattu menoaggregaatti (KMA1)	116,1	117,7	118,6
- 6	Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, DRM	0,6	0,6	-1,4 %
- 7	Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,1	0,1	0,1
= KMA2	Korjattu menoaggregaatti (KMA2)	115,4	117,0	119,9
<b>Julkisen sektorin kokonaismenojen kasvu</b>				
	Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen arvon kasvu	0,4 %	0,8 %	1,9 %
	BKT-deflaattori	1,4 %	1,3 %	1,0 %
	<b>Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen määrän kasvu</b>	<b>-1,0 %</b>	<b>-0,5 %</b>	<b>0,9 %</b>
<b>Noudatettava menosääntö</b>		<b>0,6 %</b>	<b>-0,1 %</b>	<b>-0,8 %</b>
<b>Merkittävä poikkeama</b>				
	Menosäännön ja menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen erotus	1,6 %	0,4 %	-1,7 %
	Poikkeama mrd. €	1,8	0,4	-2,0
	BKT mrd. €	209	213	218
	Poikkeama % suhteessa BKT:seen*	0,9 %	0,2 %	-0,9 %
	<b>Onko poikkeama merkittävä (&lt;-0,5)?**</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Kyllä</b>
	Kumulatiivinen poikkeama	0,7 %	0,5 %	-0,4 %
	<b>Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (&lt;-0,25)?**</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Kyllä</b>

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

\*\* Menosäännön osalta merkittävä poikkeama määritellään siten että euromääräinen poikkeama suhteessa BKT:seen on pienempi kuin -0,5 % yhden vuoden osalta tai kumulatiivisesti kahden vuoden osalta