



# Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2016





## Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2016

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-331-9 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-331-9  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-331-9](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-499-331-9)

LÖNNBERG PRINT & PROMO  
HELSINKI 2016

# Finanssipolitiikan valvonnan raportti kevät 2016

Dnro 181/56/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa EU:n vaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja niin sanotussa finanssipoliittisessa laissa (869/2012). Valvonta 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, makroennusteiden luotettavuuden valvonta sekä EU:n vaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastusvirasto valvoo myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) noudattamista sekä siihen liittyvää korjausmekanismia.

Tässä raportissa esitetään finanssipolitiikan valvonnan kevään 2016 havainnot.

Helsingissä 17. toukokuuta 2016

Heidi Silvennoinen  
Budjettivalvontapäällikkö

Seppo Orjasniemi  
Johtava ekonomisti



Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut lakisääteisen finanssipolitiikan valvontatehtävänsä nojalla julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, valtiontalouden kehysten sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista vuonna 2015 sekä kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman perustana olevien valtiovarainministeriön ennusteiden realistisuutta.

1. Tarkastusviraston arvion mukaan sektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet ovat riittävät julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseksi. Finanssipolitiikan valvonnan arvion mukaan keväällä 2016 julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä asetettujen sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen.
2. Tarkastusviraston arvion mukaan valtiontalouden kehyksiä on vuonna 2015 noudatettu. Vuoden 2015 kehykset olisivat kuitenkin ylittyneet, ellei poikkeuksellisesti olisi otettu käyttöön kahta lisätalousarviovarausta. Kehykset eivät myöskään tue valtiontalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamista.
3. Tarkastusviraston arvion mukaan Suomi on vuonna 2015 noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa sekä korjaaosaa.
4. Tarkastusviraston arvion mukaan julkisen talouden suunnitelman perustana oleva valtiovarainministeriön ennuste on realistinen ja ennuste on laadittu riippumattomasti.





Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut lakisääteisen finanssipolitiikan valvontatehtävänsä nojalla julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, valtiontalouden kehysten sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista vuonna 2015 sekä kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman perustana olevien valtiovarainministeriön ennusteiden realistisuutta. Tässä raportissa esitetään finanssipolitiikan valvonnan kevään 2016 havainnot.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallitus pyrkii edistämään työllisyyden ja talouden kasvua, mutta näkee ongelmalliseksi, että julkisen talouden alijäämätavoitteiden saavuttaminen nojaa vahvasti tekijöihin, jotka ovat hallituksen päätäntävällän ulkopuolella.

Tarkastusviraston arvion mukaan hallituksen sitoviksi ilmoittamat sektorikohtaiset tavoitteet ovat riittävät keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseksi. Toisaalta on tärkeää huomata, että keväällä 2016 päätetyt toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen. Erityisesti valtiontaloudelle ja paikallishallinnolle asetetuista rahoitusasematavoitteista ollaan jäämässä. Toteutuessaan asetetut tavoitteet turvaisivat keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen sekä edesauttaisivat velkasuhteen kasvun taittamista.

Tarkastusviraston arvion mukaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistu ennuste on realistinen ja laadittu riippumattomasti valtiovarainministeriön kansantalousosastolla. Ennustekuvan muutos talousarviosuunnittelun pohjaksi syksyllä 2015 tehtyyn ennusteeseen verrattuna on perusteltu.

Valtiontalouden kehykset ja niiden sisältämä menosääntö ovat keskeisin kansallisen finanssipolitiikan ohjausväline. Tarkastusviraston havaintojen mukaan valtiontalouden kehyksiä on noudatettu vuonna 2015. Kehyksen ulkopuoliset menot ovat pysyneet vakaalla tasolla taantumasta huolimatta.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota lisätalousvarauksen käyttöön. Vuonna 2015 otettiin käyttöön edellisen hallitusohjelman mukaisesti 200 miljoonan euron vuosittainen lisätalousarviovaraus, jonka lisäksi vuonna 2015 otettiin käyttöön uuden hallitusohjelman mukainen 300 miljoonan euron lisätalousarviovaraus. Ilman uuden hallitusohjelman mukaista 300 miljoonan euron lisätalousarviovarausta kehykset olisivat ylittyneet vuonna 2015. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan menokehyssäännön uskottavuuden kannalta uuden lisätalousarviovarauksen käyttöönotto kesken meillä olevan talousarviovuoden ei ole hyvä tapa parantaa kehysten liikumavaraa. Lisäksi tarkastusvirasto katsoo, että valtiontalouden kehysten yhteys numeerisiin finanssipolitiikan sääntöihin ei ole nykyisellään kovin selkeä eivätkä valtiontalouden kehykset riittävästi tue valtiontaloudelle asetetun alijäämätavoitteen saavuttamista.

Paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen lisäksi kuntatalouden menojen kasvua pyritään hillitsemään kuntataloudelle asetetun menorajoitteen avulla. Sen ohjausvaikutusta kuitenkin heikentää kuntien itsemääräämisoikeus, jonka perusteella kunnat eivät ole velvoitettuja toteuttamaan kaik-

kia valtion niille mahdollistamia säästötoimia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt arvion vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta vuonna 2015. Suomi on toistaiseksi noudattanut sekä ennaltaehkäisevän osan että korjaavan osan sääntöjä. Riski sääntöjen rikkomisesta on kuitenkin olemassa lähivuosina. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota rakenteellisen jäämän tasoon, joka on kaukana keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamasta  $-0,5$  prosentista suhteessa bruttokansantuotteeseen, sekä mahdollisen merkittävän poikkeaman muodostumiseen rakenteellisen jäämän osalta kuluvana vuonna 2016.

Lisäksi ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi tulee rikkomaan korjaavan osan velkakriteeriä vuoden 2016 osalta. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella julkisyhteisöjen velkasuhteen kasvu taittuu vasta vuosina 2018–2019.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan toimivuuteen. Taloudellisen tilanteen huomioiminen rakenteelliselta jäämältä vaaditussa muutoksessa tuo joustavuutta ennaltaehkäisevän osan säännöstöön. Tämä on hyvä, jotta taloutta ei jouduta voimakkaasti kiristämään taantumana vielä jatkuessa. Pitkittyneessä taantumassa tämä kuitenkin on Suomessa johtanut tilanteeseen, jossa ennaltaehkäisevän osan noudattaminen ei tuo riittävää marginaalia korjaavan osan kriteereihin. Lisäksi tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että Suomen osalta ennaltaehkäisevän osan noudattaminen puoltaisi velkakriteerin noudattamista, etenkin ottaen huomioon sekä vuodelle 2016 ennakoitu riski merkittävästä poikkeamasta rakenteellisen jäämän vaatimuksista että rakenteellisen jäämän taso, joka on kaukana keskipitkän aikavälin tavoitteesta.





# Sisällys

<b>Finanssipolitiikan valvonnan arvio</b>	<b>4</b>
<b>Yhteenveto havainnoista</b>	<b>6</b>
<b>1 Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus</b>	<b>13</b>
<b>2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen</b>	<b>17</b>
2.1 Vuoden 2015 kehyslaskenta	17
2.2 Kehysten ulkopuoliset menot	20
2.3 Verotuet	22
<b>3 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen</b>	<b>25</b>
3.1 Ennaltaehkäisevän osan arviointi	25
3.2 Korjaava osa	30
<b>4 Julkisen talouden suunnitelman taustalla oleva ennuste</b>	<b>33</b>
<b>Viitteet</b>	<b>36</b>



# 1 Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaus

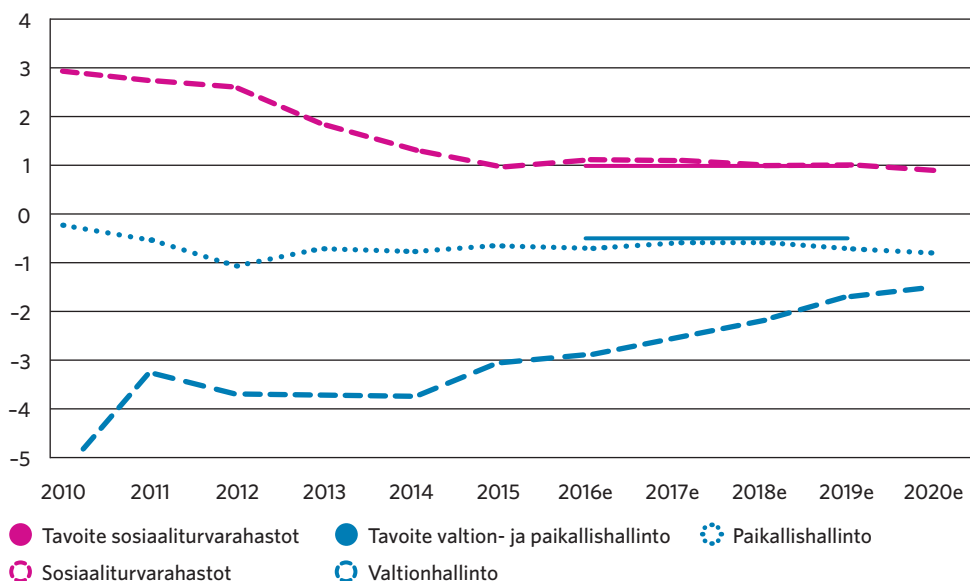
Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut hallituksen finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamista ja julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksesta kevään 2016 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017–2020<sup>1</sup> pohjalta. Julkisen talouden suunnitelma toimii Suomen vakausohjelmana sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta (EU No 473/2013). Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) on annettu kansallisen finanssipoliittisen lain (869/2012)<sup>2</sup> nojalla. Tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävänä on valvoa finanssipoliittisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Hallituksen talouspolitiikan keskeinen tavoite on julkisen talouden velkaantumisen taittaminen ja kestävyysvajeen kattaminen säästöin sekä kasvua tukevin ja julkista palvelutuotantoa tehostavin toimin. Hallituksen esittämän sopeutuskokonaisuuden on tarkoitus vahvistaa julkista taloutta vaalikauden aikana noin 4 miljardilla eurolla. Hallitus lisäksi ilmoitti ohjelmasaan pitäytyvänsä veroasteen nostosta.

Vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden alasektoreiden kansantalouden tilinpidon mukaiset rahoitusasematavoitteet asetettiin sitoviksi siten, että julkisen talouden tulot ja menot olisivat kokonaisuudessaan tasapainossa vuonna 2019, katso kuvio 1. Valtionhallinnon sekä paikallishallinnon eli lähinnä kuntatalouden yhteen laske-  
tun alijäämän tulisi suunnitelman mukaan olla -1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden suunnitelman sisältämien sektorikohtaisten arvioiden mukaan valtion alijäämä vuonna 2019 on -1,7 % ja paikallishallinnon alijäämä -0,7 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jotta hallituksen asettama tavoite julkisen talouden tasapainosta vuonna 2019 toteutuisi, tulisi julkisyhteisöjen rahoitusaseman ja erityisesti valtiontalouden rahoitusaseman kohentua edelleen merkittävästi.

Alijäämätavoitteiden toteutuminen vaatii lisätoimia

% BKT:sta



Lähde: Tilastokeskus ja VM

Kuvio 1: Sektorikohtaisten alijäämien kehitys ja hallituksen asettamat tavoitteet

Menosäästöjen lisäksi hallitus pyrkii vahvistamaan työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin. Näillä toimilla hallitus tavoittelee yli miljardin euron rahoitusaseman kohentumista. Toimet nojaavat muun muassa maltillisiin palkankorotuksiin ja palkanmuodostusmallin muuttamiseen. Näiden toimien vaikutusta kansantalouteen ja julkisyhteisöjen alijäämään on hankala arvioida tarkasti. Lisäksi näiden toimien yksityiskohdat ja toimeenpano eivät ole hallituksen päätösvallassa, vaan nojaavat pitkälti työmarkkinajärjestöjen keskinäisiin neuvotteluihin. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallitus pyrkii edistämään työllisyyden ja talouden kasvua, mutta katsoo ongelmalliseksi sen, että hallituksen asettaman julkisen talouden alijäämätavoitteen saavuttamiseksi ei esitetä hallituksen päätettävissä olevia toimia. Finanssipolitiikan ennakoitavuuden kannalta olisi tärkeää ilmaista tulevat finanssipolitiikan muutostarpeet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Hallituksen talouspolitiikka tähtää kestävyysvajeen kattamiseen säästöin sekä kasvua tukevin ja julkista palvelutuotantoa tehostavin toimin. Kestävyysvajeen arvioidaan olevan hieman yli 3 % vuoden 2020 tasolla. Hallituskauden aikana arvio kestävyysvajeesta on pienentynyt merkittävästi, sillä keväällä 2015 annetussa julkisen talouden suunnitelman teknisessä päivityksessä kestävyysvajeen arvioitiin olevan 4,6 % suhteessa BKT:seen. Kestävyysvajeen pienentymisen taustalla ovat julkisen talouden alijäämää supistaneet toimet. Julkisen talouden alijäämä vuonna 2019 on nyt annetussa julkisen talouden suunnitelmassa 2,3 miljardia euroa pienempi kuin keväällä 2015 arvioitiin. Koska kestävyysvaje arvio on herkkä talouden pitkän aikavälin kehitykseen liittyville taustaoletuksille, laskelmiin liittyvä epävarmuus tulisi tuoda esille siihen liittyvässä raportoinnissa.

Jo päätettyihin toimiin perustuvan arvion mukaan julkisen talouden velkasuhde kääntyy laskuun vuonna 2020, mutta julkiseen talouteen jää silti vielä tuntuva kestävyysvaje. Tämä tarkoittaa, että ilman lisätoimia nykyisten palvelulupauksien toteuttaminen johtaa velkasuhteen nousuun pidemmällä aikavälillä suunnittelujakson jälkeen. Lyhyelle aikavälille kohdistuvien sopeutustoimien lisäksi hallitus pyrkii alentamaan julkisen talouden kustannuksia ja siten pienentämään kestävyysvajetta toimin, jotka vaikuttavat pitkällä aikavälillä. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että julkisen talouden suunnittelussa otetaan huomioon julkisen talouden kehitys pitkällä aikavälillä.

Vuotta 2016 koskeva arvio julkisen talouden tilasta on syksyllä 2015 annettuun suunnitelmaan verrattuna hiukan kohentunut. Julkisyhteisöjen menojen arvioidaan kuluvana vuonna olevan 58,2 %, julkisyhteisöjen alijäämän 2,5 % ja bruttovelan 65 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kuna julkisyhteisöjen rahoitusaseman kehityksestä on parempi kuin syksyllä ennakoitiin, mikä on seurausta työeläkelaitosten ennakoitua suuremmasta ylijäämästä vuonna 2015. Arvio valtionhallinnon ja paikallishallinnon alijäämän kehityksestä tulevina vuosina ei ole muuttunut. Valtionhallinnon syvä alijäämä pienenee hitaasti, ja paikallishallinnon alijäämä pysyy kutakuinkin ennallaan. Valtiovarainministeriön ennusteessa työeläkelaitosten ylijäämän ennakoidaan supistuvan hiukan nykyiseltä tasoltaan tulevina vuosina, kun eläkemenot kasvavat nykyisestä ja omaisuustulot kasvavat hitaasti. Ennakoidun hitaan kasvun aikana julkisyhteisöjen rahoitusasemaa voidaan pa-

Julkisen talouden alijäämätavoitteen saavuttamiseksi ei esitetä hallituksen päätettävissä olevia toimia

Kestävyysvajelaskelmiin liittyvä epävarmuus tulisi tuoda selkeästi esille



rantaa ensisijaisesti kunta- ja valtiontaloutta vahvistavin toimin. On myös huomattava, että työeläke- ja sosiaaliturvarahastojen ylijäämällä ei lyhennetä julkisen talouden velkaa. Näin ollen julkisen talouden velkakehityksen hillitsemiseksi on kiinnitettävä huomiota valtion- ja kuntatalouden alijäämien kehitykseen.

Kevään 2015 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna hallituksen toimenpiteiden nettovaikutus kuntien toimintamenoihin on 770 miljoonaa euroa alentava. Kuntien toimintamenojen supistaminen on tehty mahdolliseksi muuttamalla kunnille määrättyjen tehtävien vaatimuksia. Lisäksi hallitus on mahdollistanut kuntien perimien maksujen korottamisen. Menorajoitteen kiristäminen ei välttämättä merkitse kuntien alijäämän supistumista, sillä kunnat voivat itsenäisesti päättää palvelutasonsa säilyttämisestä ennallaan velvoitteiden vähentämisestä huolimatta. Hallitus on asettanut tavoitteekseen karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita miljardilla eurolla. Tarkastusvirasto pitää hallituksen päätöstä kuntatalouden menorajoitteen kirittämisestä kuntatalouden vahvistamiseksi hyvänä. Kuntien laajan itsemääräämisoikeuden vuoksi kuntatalouden menorajoite on kuitenkin rajallinen väline kuntatalouden ohjaukseen.

Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus on alentanut vaalikauden kehystasoa 80 miljoonalla eurolla vuosina 2017–2018 ja 120 miljoonalla eurolla vuonna 2019. Tiukennus on pieni ja merkitsee vain 0,2 % tiukennusta koko kehystasosta vuonna 2017. Kokonaisuudessaan kehysääntö on valtion menoja supistava. Kun hintojen ja kustannustason muutoksia ei huomioida, valtiontalouden menojen arvioidaan laskevan noin 1,2 miljardilla eurolla vuoteen 2020 mennessä, mikä merkitsee noin 2 % vähennystä valtiontalouden menoihin. Edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa valtiontaloutta vahvistavat toimet perustuivat keskeisesti eräiden valtiontalouden kehysten sisällä tehtävien hintatarkistusten pois jättämiseen vuonna 2016. Vaimea hintakehitys on pakottanut hallituksen tekemään aitoja menoleikkauksia. Jotta valtiontalous saavuttaisi sille asetetun alijäämätavoitteen, kehystasoa tulisi edelleen laskea vaalikauden aikana. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiontalouden keskeisten ohjausvälineiden tulisi voimakkaammin edesauttaa valtiontaloudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu vain ne talouspoliittiset toimet, jotka ovat riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja ovat jo käytännössä toimeenpantuja. Suunnitelma osoittaa, etteivät jo päätetyt toimet riitä hallituksen esittämien sektorikohtaisten alijäämätavoitteiden ja keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen. Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen riippuu vahvasti suunnitelluista kilpailukykyä vahvistavista toimista, joiden vaikutukset ja toteutuminen ovat vielä epävarmoja. Lisäksi on huomioitava, että bruttokansantuotteen kasvun jäädessä ennakoitua hitaammaksi velkasuhteen taittaminen ja alijäämä säännön noudattaminen vaativat voimakkaita lisäsopeutustoimia, jolloin veroasteen nostoa nykyiseltä uralta tulisi voida harkita. Suomen veroaste on kansainvälisessä vertailussa korkea. Ei kuitenkaan ole näyttöä siitä, ettei verotusta voisi joissakin verolajeissa kiristää ilman, että verotulot pienenevät.

Meneillään olevat rakenteelliset uudistukset julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi ovat erittäin tärkeitä, mutta niiden vaikutukset realisoituvat vasta tämän vaalikauden jälkeen.



## 2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen

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

Suomessa valtiontalouden kehukset ovat reaaliset, joten niihin tehdään hinta- ja rakennetarkistuksia vaalikauden aikana. Tämä tekee kehysjärjestelmästä läpinäkyvämmän, ja ulkopuolisen on vaikea seurata hallituksen menosäännön toteutumista. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo kehysten noudattamista vuosittain. Tässä yhteydessä tarkastusvirasto seuraa myös kehysten ulkopuolisten talousarviomenojen sekä verotukien kehitystä. Näin varmistetaan se, etteivät kehysten ulkopuoliset menot tai verotuet kasva epätarkoituksenmukaisella tavalla kehysrajoitten vuoksi.

### 2.1 Vuoden 2015 kehyslaskenta

Vuoden 2015 valtiontalouden kehukseen kuuluvien menojen taso jäi valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan havaintojen mukaan lopullisessa talousarviossa noin 208 miljoonaa euroa alle vuoden 2015 menokehysten. Siten hallituksen vuoden 2015 vuosikertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta noin 208 miljoonalla eurolla voidaan pitää oikeana. Hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on mahdollista siirtää 200 miljoonaa euroa vuodelle 2016 kehysäännön sitä estämättä.

Tarkastusvirasto on verrannut vuoden 2015 menokehystä myös vuoden 2015 tilinpäätöksen toteumaan. Kehysääntö ei rajoita tilinpäätöksen mukaisia menoja. Tilinpäätösvertailulla tarkastusvirasto on pyrkinyt varmentamaan kehysten sisältämän menosäännön perimmäisen tarkoituksen eli veronmaksajan kannettavaksi tulevien valtion menojen kasvun hillitsemisen. Valtion vuoden 2015 talousarvion toteumalaskelmassa määrärahojen toteuma jäi 686,6 miljoonaa euroa alle talousarvion. Tarkastusviraston laskennan mukaan kehukseen kuuluvien menojen osuus oli edellä mainitusta summasta 460,4 miljoonaa ja kehysten ulkopuolisten menojen osuus 226,2 miljoonaa euroa, minkä perusteella menokehystä on noudatettu myös tilinpäätöksen toteumien näkökulmasta.

Hallitus vaihtui vuoden 2015 ensimmäisen täydennetyin lisätalousarvion jälkeen, joten talousarviovuoden 2015 toinen, kolmas ja neljäs lisätalousarvio on annettu pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen aloittaessa kehysten liikkumavaraa eli jakamatonta varausta oli jäljellä enää 30 miljoonaa euroa. Hallitus päätti ottaa tällöin käyttöön uuden 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen jo vuodelle 2015 ensimmäisessä lisätalousarviossa käyttöön otetun 200 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen lisäksi. Vuodelle 2015 oli siten käytössä kaiken kaikkiaan 500 miljoonan euron lisätalousarviovaraukset.

Hallituksen menokehysääntö perustuu poliittiseen sitoumukseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan menokehysäännön uskottavuuden kannalta uuden täysimääräisen lisätalousarviovarauksen käyttöönotto kesken meneillään olevan talousarviovuoden ei ole hyvä tapa parantaa kehysten

Kehyksiä on noudatettu vuonna 2015

Kehykset olisivat ylittyneet ilman ylimääräisen lisätalousarviovarauksen käyttöönottoa

liikkumavaraa. Uusi lisätalousarviovaraus nosti nimellistä kehystasoa noin 270 miljoonalla eurolla, kun otetaan huomioon, että uudesta 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksesta vähennettiin vuoden 2015 ensimmäisen täydennetyt lisätalousarvioesityksen jälkeen jäljellä ollut 30 miljoonan euron jakamaton varaus. Näin ollen vuoden 2015 kehykset olisivat ylittyneet, ellei lisätalousarviovarausta olisi käytetty kahteen kertaan.

Hallituksen vuosikertomuksessa on aikaisempina vuosina taulukkomuodossa esitetty varsinaisen talousarvion ja kaikkien lisätalousarvioiden osalta esitys kehykseen kuuluvista menoista sekä hinta- ja rakennekorjattu kehystaso kyseisenä varainhoitovuonna. Näin ollen taulukosta on ollut mahdollista nähdä, kuinka paljon kyseinen talousarvio on alittanut kehystason. Vuodelta 2015 kyseistä taulukkoa ei ole esitetty. Tarkastusvirasto pitää tätä puutteena kehysten noudattamiseen liittyvässä raportoinnissa. Tarkastusvirasto toivoo, että valtiovarainministeriö tulevana vuosina jatkaa täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

### Kehyksen hinta- ja rakennekorjaukset

Tarkastusviraston havaintojen mukaan vuoden 2015 kehystasoon tehdyt kehystarkistukset vastaavat kehysmenettelyn periaatteita. Vuodelle 2015 tehtyjä kehystarkistuksia on käsitelty ensimmäiseen täydennettyyn lisätalousarvioesitykseen asti valtioneuvoston tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2015. Tässä raportissa käsitellään vuoden 2015 kehykseen tehtyjä tarkistuksia kokonaisuutena vaalikauden 2011–2015 ensimmäisestä kehyspäätöksestä talousarviovuoden 2015 tilinpäätökseen.

Vuoden 2015 nimellistä kehystasoa nostivat yhteensä 285 miljoonan euron rakennetarkistukset sekä 1030 miljoonan euron hinta- ja kustannustason tarkistukset.

Vuoden 2015 kehykseen tehdyistä 285 miljoonan euron rakennetarkistuksista kehystasoa nostavia oli yhteensä 781 miljoonaa euroa ja laskevia yhteensä 496 miljoonaa euroa. Nimellistä kehystasoa nostavien rakennetarkistusten perusteina olivat määrärahojen uudelleenbudjetoinnit, brutto-/nettobudjetoinnin muutokset, muut budjetointimuutokset sekä läpivirtausrahoitus. Päästöhuutokauppatuloja, 400 miljoonaa euroa ylittäviä osakemyyntituloja sekä edelliseltä vuodelta siirtynyttä jakamatonta varausa käytettiin perusteena kertaluonteisten lisämenojen budjetointiin tuloja vastaavasti. Kehystasoa laskevat rakennetarkistukset johtuivat kehyksen ulkopuolisille työttömyysturvan ja asumistuen momenteille tehtyjen perusmuutosten huomioon ottamisesta kehystasossa. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen aloittamisen jälkeen rakennetarkistuksia tehtiin neljännen lisätalousarvion valmistelussa. Rakennetarkistukset liittyivät määrärahojen uudelleenbudjetoointeihin ja hankkeiden ajoitusmuutoksiin sekä ammattikorkeakoulujen verokompensaatioiden tarkistukseen.

Kuviossa 2 on esitetty kehysten rakennetarkistusten perusteet vuoden 2015 kehyksessä. Luvut sisältävät myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana päätetyn neljännen lisätalousarvion rakennetarkistukset. Rakennetarkistusten lajittelu on tehty tarkastusvirastossa pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa ja valtiovarainministeriön Kehyskäsikirjassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Kehyksen hinta- ja rakennekorjaukset vastaavat kehysjärjestelmän periaatteita

**-496 milj. €**  
**Työttömyysturva**  
**ja asumistuki**

**260 milj. €**  
**Muut budjetointimuutokset**  
**194 milj. €**  
**Uudelleenbudjetoinnit**  
**150 milj. €**  
**Osakemyyntitulot**  
**71 milj. €**  
**Brutto/netto budjetointimuutokset**  
**34 milj. €**  
Edelliseltä vuodelta siirtynyt varaus  
**32 milj. €**  
Verotuet ja verokompensaatiot  
**21 milj. €**  
Läpivirtausrahoitus  
**19 milj. €**  
Päästöhuutokauppatulot

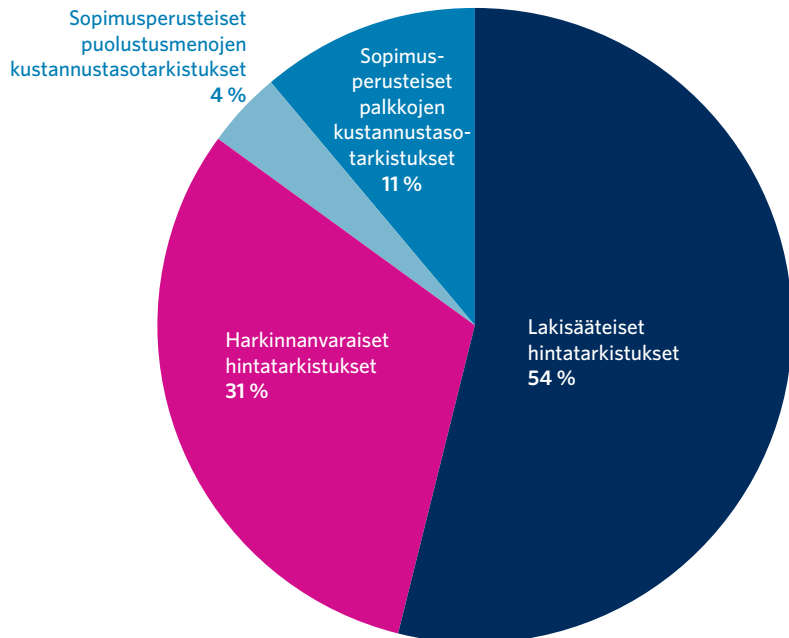
## Rakennemuutosten vaikutus vuoden 2015 kehystasoon 285 milj. €

*Lähde: Kehyspäätökset 2012–2015, 2013–2016 ja 2014–2017, Julkisen talouden suunnitelma 2015–2018 sekä 2015 talousarvioesitykset ja lisätalousarvioesitykset*

Kuvio 2: Vuoden 2015 kehysten rakennetarkistusten perusteet, euromääräinen jakauma. Rakennemuutosten vaikutus vuoden 2015 kehystasoon 285 milj. € LTAE IV 2015 mukaan lukien.

Luokkaan muut budjetointimuutokset sisältyvät rakennetarkistukset on tehty pääosin nelivuotisen vaalikauden kehysten 2012–2015 kahden viimeisen vuoden kehysiin, erityisesti vuodelle 2015. Tarkistuksista yli puolet on toteutettu vuoden 2015 talousarvioesityksen ja täydennetyt talousarvioesityksen valmistelussa. Muutosten taustalla on talousarvionalouden toiminnallisia uudelleenjärjestelyitä, jotka vaikuttavat määrärahojen jakautumiseen kehukseen tai kehysten ulkopuolelle. Muihin budjetointimuutoksiin on luokiteltu rakennetarkistukset, joissa tarkistetaan kehukseen luettavien ja kehysten ulkopuolisten määrärahojen välistä jakoa tai siirretään kehysmenoja talousarvionalouden ulkopuolelle. Näiden muutoksien hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan soveltaa kehysperiaatetta. Jos uusi määräraha tai määrärahan korotus tulee lopullisesti verovaroin rahoitettavaksi eikä olemassa ole finanssipoliittista, kehysääntöön perustuvaa syytä budjetoida määrärahaa kehysten ulkopuolelle, tulee kyseinen määräraha rahoittaa kokonaiskehukseen kuuluvana menona. Toisaalta sovellettavana periaatteena voidaan käyttää myös sitä, että kehukseen tehtävän muutoksen ei tule lisätä veronmaksajan maksettavaksi koituvaa menojen kokonaisuutta.

Hinta- ja kustannustason tarkistuksista yli puolet eli noin miljardi euroa oli lakisääteisiä hintatarkistuksia. Vuoden 2015 kehysten ylläpidon aikana lakisääteisiä indeksikorotuksia jäädettiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan, kuntien valtionosuuksien, yliopistojen toimintaan kohdenetun valtionrahoituksen sekä lapsilisien osalta. Vastaavat summat vähennettiin vuosittaisista hintakorjauksista.

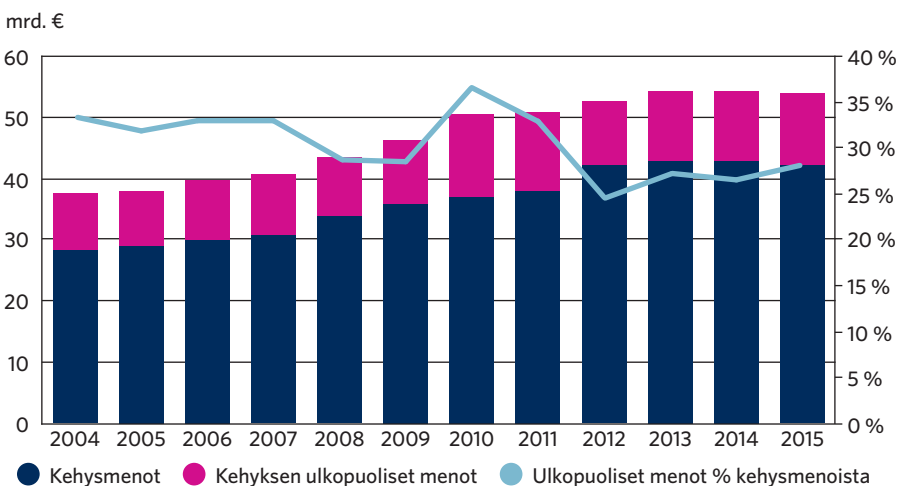


Kuvio 3: Vuoden 2015 kehysten hintatarkistusten jakautuminen

## 2.2 Kehysten ulkopuoliset menot

Talousarvion menot on jaettu kehykseen kuuluviin ja kehyksen ulkopuolisiin vuodesta 2004 alkaen. Kehyksen ulkopuolelle luetaan suhdanneluonteisia menoja, kuten työttömyystilanteeseen ja toimeentuloturvan tarpeeseen liittyviä tukia. Lisäksi kehyksen ulkopuolella ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensaatiot kunnille sekä finanssisijoitusmenot. Osa kehyksen ulkopuolella olevista menoista on erityyppisiä läpikulkueriä, mikä tarkoittaa sitä, että kyseiselle menolle on budjetissa osoittaa myös sitä vastaava tulo. Tällaisia menoja ovat EU:lta ja veikkausvoittovaroista saatavia tuloja vastaavat menot. Myös kehyksen ulkopuolisilla arvonlisäveromenoilla on budjetissa niitä vastaavat arvonlisäverotulot. Niin kutsuttuja läpikulkueriä oli luokiteltu kehyksen ulkopuolisiin menoihin vuonna 2015 noin 3,9 miljardilla eurolla.

Kehyksen ulkopuoliset menot ovat pysyneet vakaana taantumasta huolimatta



Lähde: Talousarvioesitykset

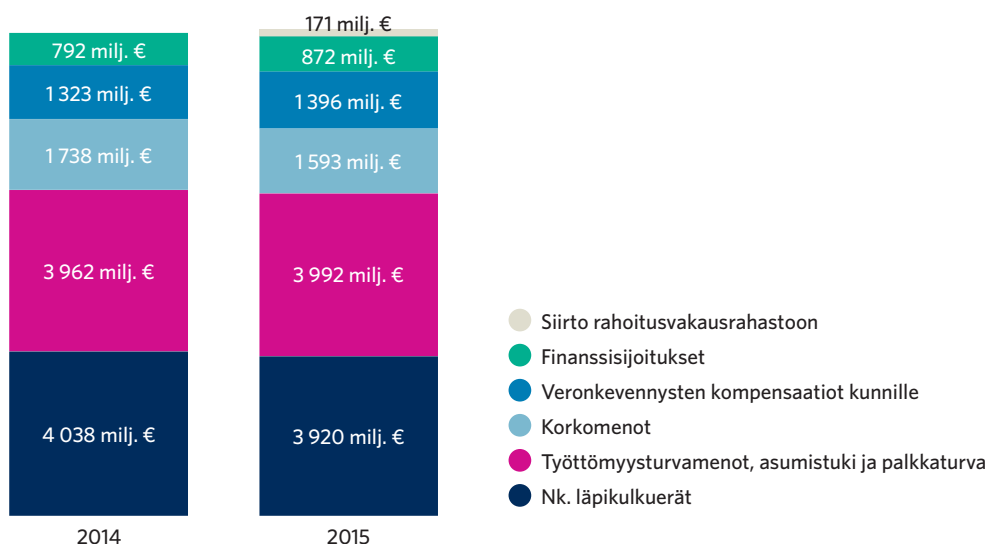
Kuvio 4: Kehysmenot ja kehyksen ulkopuoliset menot 2004–2015

Kehyksen ulkopuolisten menojen suurimman yksittäisen menoerän, noin 3,9 miljardia euroa vuodessa, muodostavat työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkkaturva. Nämä menot toimivat niin sanottuina automaattisina vakauttajina, jolloin taantumassa menojen odotetaan kasvavan ja noususuhdanteessa laskevan. Vuonna 2015 työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkkaturva ovat pysyneet vuoden 2014 tasolla. Työttömyysturvamenot ovat kokonaisuudessaan hieman laskeneet vuodesta 2014, mihin on vaikuttanut erityisesti työttömyysturvalain muutos, jossa kunnille siirtyi vuoden 2015 alusta suurempi rahoitusvastuu työmarkkinatuesta. Kelan tilastojen mukaan työttömyysturvalain muutos on nostanut kuntien maksuosuuden kunnan osarahoittamasta työmarkkinatuesta 58 prosenttiin, kun se aiemmin on ollut 50 prosenttia. Toisaalta asumistukimenot ovat nousseet 181,3 miljoonaa aiemmasta vuodesta ja tuen määrän kasvu on vuoden 2016 talousarvion mukaan jatkumassa.

Tässä yhteydessä tarkastusvirasto haluaa kiinnittää huomiota kehysten ulkopuolisiin suhdanneriippuvaisiin menoihin tehtävien perustemuutosten käsittelyyn kehyksessä. Kehyksen ulkopuolella olevien suhdanneriippuvaisien menojen perustemuutoksissa kehystasoon tehdään rakennemuutos siten, että päätös menolisäyksestä laskee kehystasoa. Rakennemuutoksen tekeminen, kun suhdanneriippuvaisia menoja päätetään lisätä, on olennainen periaate menosäännön toteutumisen kannalta, sillä arvioitua menolisäystä vastaava kehystason lasku tasapainottaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Rakennemuutosten selkeyttä kuitenkin heikentää se, että muutokset joudutaan tekemään arvioitujen meno- tai säästövaikutuksien perusteella. Kun meno- tai säästöarviot muuttuvat, saatetaan kehystasoa tarkentaa tilanteen mukaan ylös- tai alaspäin useaan otteeseen. Talousarvioissa rakennemuutoksia perustellaan niukasti ja yksittäiseen päätökseen liittyvien rakennemuutosten jäljittäminen voi olla vaikeaa. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota perustemuutoksiin liittyvien rakennemuutosten dokumentointiin muutosten läpinäkyvyyden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi.

Muita merkittäviä kehysten ulkopuolisia menoeriä ovat valtionvelan korkomenot, veromuutosten kompensatiot kunnille sekä finanssisijoitukset. Valtionvelan korkotaso on pysynyt poikkeuksellisen matalana, mikä on myös vuonna 2015 vähentänyt korkomenoja siitä huolimatta, että valtionvelan määrä on kasvanut. Veromuutosten kompensatiot kunnille olivat yhteensä noin 156 miljoonaa euroa vuonna 2015. Kuntien verotulomeneysten kompensaaiona valtionosuutta kasvattivat muun muassa työtulo-vähennyksen, perusvähennyksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen korottaminen sekä lapsiperhevähennyksen käyttöönotto. Vuoden 2015 ja hallituskauden aikana aiemmin päätettyjen veromuutosten kompensatioiden yhteissumma on 1,4 miljardia euroa. Uuden hallituskauden alettua aiemman hallituksen päättämät veromuutosten kompensatiot siirtyvät kehysmenoiksi ja kehysten ulkopuolelle jäävät ainoastaan vuodesta 2016 alkaen voimaan tulleet veromuutosten kompensatiot.

Suhdanneriippuvaisiin menoihin tehtävien perustemuutosten dokumentointiin tulee kiinnittää huomiota



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

Kuvio 5: Kehysten ulkopuoliset menot vuonna 2014 ja 2015

Finanssisijoitusmenot koostuvat yleensä kertaluonteisista lainoista, osakkeiden ja muiden arvopapereiden ostomenoista sekä oman pääoman ehtoista sijoituksista osakeyhtiöihin. Finanssisijoitusten odotetaan pääsääntöisesti säilyttävän arvonsa. Vuonna 2015 finanssisijoituksiin myönnettiin määrärahoja 872 miljoonalla eurolla, joten finanssisijoitusten määrä on pysytellyt jo vuodesta 2009 jatkuneella korkealla tasolla. Koska menot ovat olleet pitkään korkealla tasolla, on tärkeää arvioida, säilyttävätkö sijoitukset arvonsa vai onko joukossa menoja, jotka voi luokitella valtion tuiksi. Lisäksi rahoitusmarkkinoihin liittyviä riskejä ja valtion takausten ja vastuiden kehittymistä on tärkeää seurata kokonaisuutena.

## 2.3 Verotuet

Verotuella tarkoitetaan poikkeamaa verotuksen normaalista rakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, verohuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. On mahdollista, että menokehys voi johtaa verotukien käyttöön epätarkoituksenmukaisella tavalla, mikäli kehysrajoite on esteenä suoran tuen käytölle. Tämän vuoksi verotukien määrän kehitystä on tärkeää seurata.

Aikaisemmillä vaalikausilla hallituksen menokehyssääntö on sisältänyt kirjauksen, jonka mukaan hallitus ei käytä verotukia kehysten kiertämiseen. Pääministeri Sipilän hallituksen menokehyssäännöstä tämä kirjaus puuttuu. Sen sijaan todetaan, että kehys kohtelee samalla tavalla erilaisia verotuksen muutoksia, jos niillä on samanlainen julkistaloudellinen vaikutus. Verotukien käyttöön tulisi suhtautua kriittisesti ja niiden käyttöä tulisi välttää. Lisäksi verotukia olisi hyvä myös karsia verojärjestelmän yksinkertaisuuden lisäämiseksi.



Hallituksen vuosikertomuksen mukaan vuonna 2015 verotukia tunnistettiin 186. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 24,2 miljardia euroa. Vastaavasti vuonna 2014 verotukia tunnistettiin 188 ja verotukien yhteismäärä oli 23,9 miljardia euroa. Verotuissa tapahtui siten vain hyvin vähäisiä muutoksia verrattuna edelliseen vuoteen. Valtion osuus verotuista on ollut noin 70 %, loput 30 % jakautuvat kunnille, seurakunnille ja Kelalle.

Hallituksen vuosikertomuksessa on esitetty verotukien vaikuttavuuden arviointia vuodesta 2012 alkaen. Tarkastusvirasto pitää tätä tärkeänä, jotta tehottomiksi havaittuja tukia olisi mahdollista karsia. Tässä yhteydessä on huomattava, että verotukien poistaminen ei lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotukien vaikuttavuuden arviointiin tulisi kuitenkin lisätä suunnitelmallisuutta. Nykyinen käytäntö, jossa verotukien vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain niiltä osin kuin kulloinkin on käytettävissä tutkimustietoa, ei ole riittävä suunnitelmalliseen tukien vaikuttavuuden kartoittamiseen ja siten tehottomiksi arvioitujen tukien karsimiseen. Ohjelmallisempi lähestymistapa tukien vaikuttavuuden kartoittamiseen on siten tarpeen.

Verotuissa on vain hyvin vähäisiä muutoksia verrattuna vuoteen 2014



### 3 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

Tässä finanssipolitiikan valvonnan raportissa valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamista vuonna 2015. Lisäksi tarkastusvirasto esittää ennakoivan tarkastelun kuluvaan vuoteen 2016 osalta. Osa vakaus- ja kasvusopimuksen säännöksistä perustuu myös Suomen lainsäädäntöön, vuoden 2013 alussa voimaan tulleeseen finanssipoliittiseen lakiin (869/2012).

Tarkastusvirasto arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten noudattamista perustaen valtiovarainministeriön (VM) laskelmiin ja ennusteisiin, joita VM on esittänyt raportissaan Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017–2020 ja joka sisältää komissiolle esitetyn vakausohjelman. Tarkastusvirasto on itsenäisesti varmentanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan liittyvän rakenteellisen jäämän laskennan VM:n toimittaman aineiston perusteella sekä laskenut menosäännön mukaisesti julkisten kokonaismenojen kehityksen vakausohjelman perusteella. Tässä yhteydessä tarkastusvirasto on havainnut päivittämättömiä tietoja valtiovarainministeriön toimittamassa aineistossa. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriössä kiinnitetään huomiota laskennan sisäiseen laadunvarmistukseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan laskenta perustuu pääosin komission Vade Mecum on the Stability and Growth Pact -raportissa esittämiin menetelmiin.<sup>3</sup> Tarkemmat laskelmat esitellään tämän raportin liitteenä julkaistavassa työkirjassa.

#### 3.1 Ennaltaehkäisevän osan arviointi

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan mukaisesti keskipitkän aikavälin tavoite (Medium-Term Objective, MTO) asetetaan aina kolmeksi vuodeksi kerrallaan rakenteellisen jäämän termein. Rakenteellinen jäämä kuvaa julkisen talouden rahoitustasapainoa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna, kun julkisen sektorin nettorahoitusasemasta on poistettu suhdannevaihteluiden sekä tilapäisten ja kertaluonteisten toimien vaikutukset.

Vuonna 2013 Suomen keskipitkän aikavälin tavoite on asetettu –0,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen rakenteellisen jäämän termein. Valtioneuvosto on syksyllä 2015 vahvistanut, että Suomen keskipitkän aikavälin tavoite pidetään ennallaan.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisessa huomioon otetaan sekä riittävän marginaalin turvaaminen 3 prosentin alijäämäkriteeriin että velkasuhteen kehitys ja pitkän aikavälin kestävyysasteet. Suomen julkisyhteisöjen velkasuhteen ylittäessä 60 prosenttia on Suomi finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti sitoutunut tavoittelemaan vähintään –0,5 prosentin rakenteellista jäämää. Tarkastusvirasto toteaa, että valtioneuvoston vahvistama keskipitkän aikavälin tavoite on riittävä Suomelle ottaen huomioon alijäämä- ja velkakriteerit sekä kestävyysasteet, kun keskipitkän aikavälin tavoitteen riittävyttä tarkastellaan Euroopan komission jäsenmaille yhteisesti käytettävällä tavalla.

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

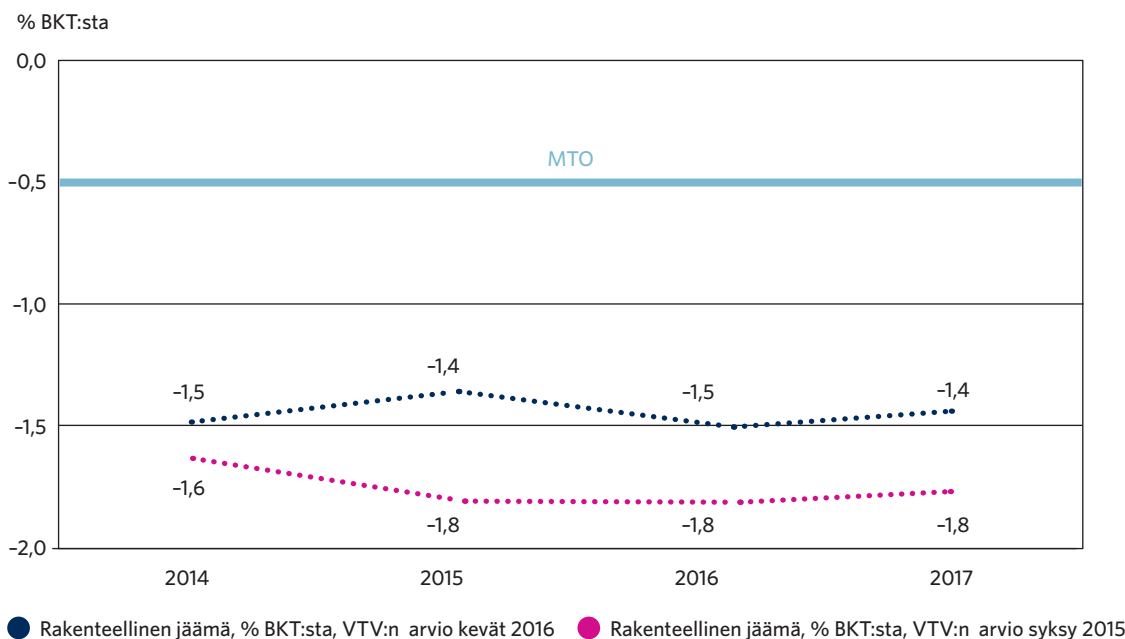
## Rakenteellinen jäämä

Ennaltaehkäisevän osan ensimmäinen pilari tarkastelee keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaista rakenteellisen jäämän tasoa tai siihen johtavaa sopeutusuraa. Keväällä 2016 tehdyn jälkikäteistarkastelun perusteella tarkastusvirasto toteaa, että Suomi on saavuttanut rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen vuonna 2015.

Koska Suomi ei saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2014, on rakenteellisen jäämän vuonna 2015 pitänyt kohentua vähintään 0,1 prosenttiyksikköä vuoden 2014 tasosta.<sup>4</sup> Syksyllä 2015 tehdyn ennakoivan tarkastelun perusteella tarkastusvirasto katsoi, että Suomi ei tule saavuttamaan rakenteellisen jäämän vaadittua muutosta vuonna 2015. Tarkastusviraston keväällä 2016 tekemä jälkikäteisarvio vuoden 2015 osalta on päivittynyt sekä rakenteellisen jäämän tason että muutoksen osalta.

Syksyllä 2015 tehdyn ennakoivan arvion mukaan rakenteellinen jäämä oli -1,8 % suhteessa bruttokansantuotteeseen, kun taas kevään 2016 laskelmien mukaan rakenteellisen jäämän taso on ollut -1,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2015. Rakenteellisen jäämän taso on korjaantunut nimellisen rahoitusaseman kohentumisen seurauksena. Vuoden 2015 nimellinen rahoitusasema on kohentunut 0,6 prosenttiyksikköä viime syksyn ennusteesta kevään 2016 tilastotietoihin. Kuviossa 6 esitetään tarkastusviraston arvio rakenteellisen jäämän tasosta sekä syksyn 2015 että kevään 2016 laskelmen perusteella.

Suomi on saavuttanut rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen kohti MTO:ta vuonna 2015



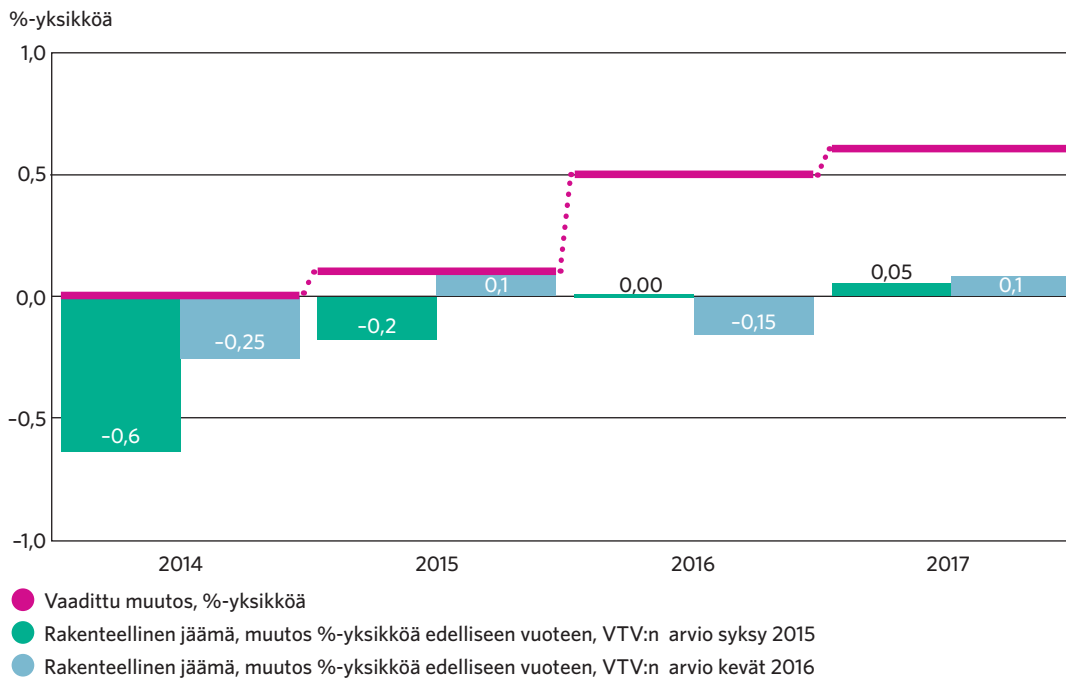
Lähde: Tarkastusviraston laskelmat VM:n aineistolla

Kuvio 6: Rakenteellisen jäämän kehitys 2014–2016

Nimellisen rahoitusaseman koheneminen on päivittänyt arviota myös rakenteellisen jäämän muutoksesta siten, että jälkikäteistarkastelun perusteella Suomi on saavuttanut vaaditun muutoksen vuonna 2015.

Syksyn 2015 ennakoivan tarkastelun perusteella rakenteelliseen jäämään oli muodostumassa noin 0,3 prosenttiyksikön suuruinen poikkeama

vaaditusta. Kuviossa 7 esitetään tarkastusviraston arvio rakenteellisen jäämän muutoksesta suhteessa vaadittuun muutokseen sekä syksyn 2015 että kevään 2016 laskelmien perusteella.



Lähde: Tarkastusviraston laskelmat VM:n aineistolla

Kuvio 7: Rakenteellisen jäämän toteutunut muutos ja vaadittu muutos 2015–2017

Vuonna 2016 rakenteellisen jäämän tulisi kohentua 0,5 prosenttiyksikköä vuoden 2015 tasosta. Ennakoivan tarkastelun perusteella rakenteellinen jäämä tulee kuitenkin heikkenemään 0,15 prosenttiyksikköä suhteessa vuoteen 2015. Koska poikkeama vaaditusta on suurempi kuin 0,5 prosenttiyksikköä, on Suomelle muodostumassa rakenteellisen jäämän pilarin osalta merkittävä poikkeama vuonna 2016. Vuonna 2017 vaadittu muutos kohoaa 0,6 prosenttiyksikköön. Ennakoivan tarkastelun perusteella rakenteellinen jäämä tulee hieman kohenemaan vuonna 2017, mutta ei riittävästi, joten riskinä on merkittävä poikkeama myös vuonna 2017.

Ennakoivan tarkastelun perusteella vuodelle 2016 rakenteelliseen jäämään on muodostumassa merkittävä poikkeama

## Menosääntö

Ennaltaehkäisevän osan toinen pilari eli menosääntö (Expenditure Benchmark) tarkastelee julkisten kokonaismenojen kehitystä suhteessa menojen kasvulle asetettuun enimmäisvauhtiin. Tarkastusviraston laskelmien mukaan Suomi on noudattanut menosääntöä vuonna 2015. Lisäksi ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi noudattaa menosääntöä vielä kuluvana vuonna 2016. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota menosäännön tiukentumiseen tulevina vuosina, mikä tarkoittaa, että julkisten menojen reaalisen kasvuvauhdin tulee merkittävästi hidastua, jotta Suomi alkaisi saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitettaan.

Suomi on noudattanut menosääntöä vuonna 2015 selvällä marginaalilla

Menosäännön mukaisesti julkisista kokonaismenoista poistetaan työttömyysmenojen suhdanneriippuvainen osuus, korkomenot ja EU-ohjelmien menot, jotka rahoitetaan suoraan EU:sta saatavilla tuilla. Näiden menojen katsotaan olevan sellaisia, joihin talouspolitiikalla ei voi vaikuttaa. Investoin-

timenojen osalta tarkastellaan neljän vuoden keskiarvoa, joten säännöstö mahdollistaa investointien kasvattamisen tarkasteluvuoden osalta. Lisäksi menosääntö sallii menojen kasvattamisen, mikäli menojen lisäys rahoitetaan vastaavalla tulojen lisäyksellä.

Julkisten korjattujen kokonaismenojen muutosta suhteessa edelliseen vuoteen verrataan sille asetettuun kasvurajoitteeseen, joka asetetaan keskipitkän aikavälin potentiaalisen kasvuvauhdin avulla ottaen huomioon julkisen sektorin koko ja rakenteellisen jäämän vaadittu muutos. Vuonna 2015 julkiset korjatut kokonaismenot ovat saaneet kasvaa reaalisesti korkeintaan 0,6 prosenttiyksikköä verrattuna vuoteen 2014.

Tarkastusviraston laskelmien mukaan julkiset korjatut kokonaismenot ovat kuitenkin supistuneet 0,8 prosenttia vuonna 2015 suhteessa vuoteen 2014. Euromääräiseksi muutettuna reaaliset menot ovat alittaneet niille asetun rajoitteen 0,8 prosentilla suhteessa bruttokansantuotteeseen. Siten Suomi on noudattanut menosääntöä vuonna 2015 selvällä marginaalilla. Taulukossa 1 esitetään tarkastusviraston laskelmat menosäännön osalta.

Taulukko 1: Suomen julkiset kokonaismenot, siihen tehtävät korjaukset ja noudatettava menosääntö tarkastusviraston laskelmien mukaan 2014-2017

Menosäännön erät, mrd. €	2014	2015	2016e	2017e
<b>1 Julkiset menot yhteensä</b>	<b>119,2</b>	<b>120,8</b>	<b>122,5</b>	<b>124,0</b>
-2 Korkomenot	2,5	2,5	2,5	2,4
-3 EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	0,9	1,1	1,1	1,0
-4 Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0,6	0,9	0,9	0,7
-5a Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	8,5	8,3	8,6	8,8
+5b Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4v.)	8,1	8,3	8,5	8,6
<b>= KMA1 Korjattu menoaggregaatti (KMA1)</b>	<b>114,9</b>	<b>116,2</b>	<b>117,9</b>	<b>119,6</b>
-6 Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, DRM	0,8	0,6	0,6	-0,1
-7 Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,11	0,05	0,05	0,05
<b>= KMA2 Korjattu menoaggregaatti (KMA2)</b>	<b>114,0</b>	<b>115,5</b>	<b>117,2</b>	<b>119,7</b>
<b>Julkisten kokonaismenojen kasvu</b>				
Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (nimellinen)		0,6 %	0,9 %	1,5 %
BKT-deflaattori *		1,4 %	1,3 %	1,7 %
<b>Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen kasvu (reaalinen)</b>		<b>-0,8 %</b>	<b>-0,4 %</b>	<b>-0,2 %</b>
<b>Noudatettava menosääntö</b>		<b>0,6 %</b>	<b>-0,1 %</b>	<b>-0,9 %</b>
<b>Merkittävä poikkeama</b>				
Menosäännön ja kokonaismenojen kasvuvauhdin erotus, %-yksikköä		1,4 %	0,3 %	-0,7 %
Poikkeama, mrd. €		1,6	0,3	-0,8
BKT mrd. €		207	211	215
Poikkeama % suhteessa BKT:seen **		0,8 %	0,2 %	-0,4 %
Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)? ***		<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>

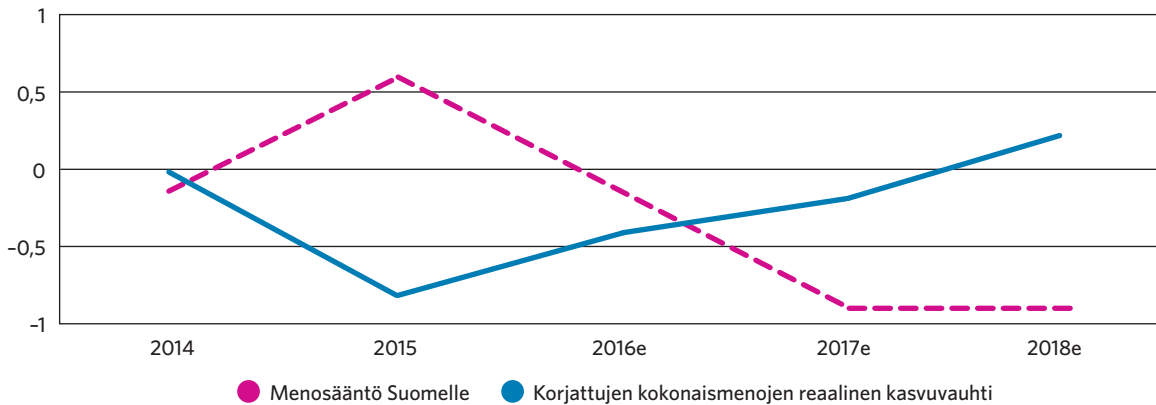
\*Kullekin vuodelle lasketaan sitä edeltävän vuoden komission kevät- ja syysennusteiden BKT-deflaattorin keskiarvo. Vuodelle 2017 käytetään talven 2016 ennusteen deflaattoria.

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

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

Menosääntö tulee kiristymään vuosina 2016 ja 2017. Vuonna 2016 rajoitetta kiristää suurempi rakenteelliselta jäämältä vaadittu muutos. Ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi tulee kuitenkin noudattamaan menosääntöä vielä vuonna 2016. Vuonna 2017 rajoitetta kiristävät sekä rakenteelliselta jäämältä vaadittu muutos että potentiaalisen tuotannon kasvuvauhdin heikentyminen. Tarkastusvirasto haluaa siten kiinnittää huomiota siihen, että tulevina vuosina korjattujen kokonaismenojen tulee reaalisesti supistua, jotta Suomi noudattaisi menosääntöä ja siten alkaisi saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitettaan. Kuviossa 8 esitetään sekä menosäännön kiristyminen että arvio julkisten kokonaismenojen reaalisesta kasvuvauhdista tarkastusviraston laskelmien perusteella.

Menosäännön kiristyminen tulevina vuosina tulee rajoittamaan menojen kasvua



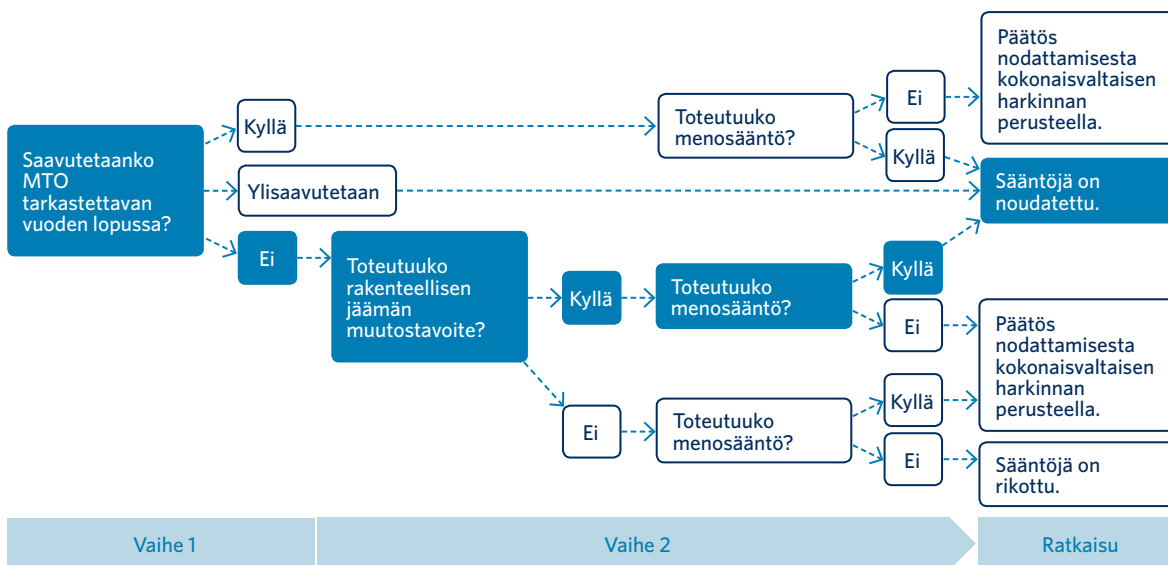
Lähde: Tarkastusviraston laskelmat VM:n aineistolla

Kuvio 8: Kokonaismenojen kehitys ja menosääntö 2014-2018

### Ennaltaehkäisevän osan noudattaminen 2015 ja ennakoiva tarkastelu 2016

Koska Suomi on noudattanut ennaltaehkäisevän osan kumpaakin pilaria vuonna 2015, tarkastusvirasto toteaa, että Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvuposimuksen ennaltaehkäisevää osaa vuonna 2015.

Suomi on noudattanut ennaltaehkäisevän osan kumpaakin pilaria vuonna 2015



Kuvio 9: Ennaltaehkäisevän osan sääntöjen noudattaminen 2015

Tarkastusvirasto haluaa kiinnittää huomiota rakenteellisen jäämän tasoon. Rakenteellinen jäämä on huomattavasti keskipitkän aikavälin tavoitetta heikompi, vaikka Suomi on saavuttanut rakenteellisen jäämän vaaditun muutoksen vuonna 2015. Kevään 2016 Julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus tavoittelee keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista viimeistään vuonna 2019. Tarkastusvirasto katsoo, että tämä tavoite on epärealistinen, sillä ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi ei saavuta rakenteellisen jäämän vaadittua muutosta vuosina 2016 ja 2017.

Lisäksi tarkastusvirasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ennakoivan tarkastelun perusteella Suomelle on muodostumassa merkittävä poikkeama, noin 0,65 prosenttiyksikköä, rakenteellisen jäämän vaatimuksista vuonna 2016.

Komission jäsenmailleen syksyllä 2015 antaman tiedonannon mukaisesti ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista voidaan tilapäisesti poiketa poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Komission tiedonannon mukaisesti pakolaiskriisin aiheuttamien lisäkustannusten voidaan katsoa olevan poikkeuksellisia vuosille 2015 ja 2016 ja näin mahdollistavan vaatimuksista poikkeamisen kyseisille vuosille.

Suomen tapauksessa lisääntyneitä maahanmuuton kustannuksia voidaan huomioida vuoden 2016 osalta. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään, että lisääntyneet maahanmuuton kustannukset olisivat n. 0,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2016, mikä mahdollistaisi vastaavan suuruisen poikkeaman rakenteelliselle jäämälle asetetusta vaaditusta muutoksesta.

Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että keväällä 2016 on liian aikaista täsmällisesti arvioida lisääntyneen maahanmuuton kustannusten vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan. Tarkastusvirasto haluaa siten korostaa, että vaikka turvapaikanhakijoista syntyneet lisäkustannukset huomioitaisiin vaatimuksissa, on riski merkittävästä poikkeamasta rakenteellisen jäämän osalta yhä mahdollinen.

Pakolaiskriisin kustannukset voidaan ottaa huomioon ennaltaehkäisevän osan vaatimuksissa vuonna 2016

## 3.2 Korjaava osa

Suomi on noudattanut myös vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa vuonna 2015. Tilastokeskuksen 31.3.2016 julkaisemien ja komissiolle raportoitujen tilastojen perusteella julkisyhteisöjen alijäämä oli 2,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2015. Näin alijäämä alitti sille asetetun 3 prosentin rajan. Alijäämä on pienentynyt 0,5 prosenttiyksikköä vuodesta 2014. Valtiovarainministeriön kevään 2016 ennusteen mukaan julkisyhteisöjen alijäämä tulee pysymään alle 3 prosentin rajan vuosina 2016–2020.

Suomen julkisyhteisöjen velka on ollut 63,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2015. Velkasuhde on siten ylittänyt vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn 60 prosentin rajan. Velkasuhteen osalta tarkastellaan nimellisen ylityksen lisäksi velkasuhteen kehitystä taaksepäin, velkasuhteen ennustettua kehitystä ja sitä, johtuuko velkasuhteen ylittäminen suhdanteista, sekä muita merkittäviä tekijöitä. Taulukossa 2 esitellään tarkastusviraston laskelmat suhdannekorjatun velan osalta. Kuten taulukosta nähdään, on suhdannekorjattu velkasuhde pysynyt alle 60 prosentin rajan vuonna 2015.



Näin ollen tarkastusvirasto katsoo, että vuoden 2015 osalta Suomi on vielä noudattanut korjaavan osan velkakriteeriä, mutta kiinnittää huomiota siihen, että vuonna 2016 myös suhdannekorjattu velkasuhde ylittää 60 prosentin rajan. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan velkasuhteen kasvu taittuu vasta vuosina 2018–2019.

Taulukko 2: Julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen ja suhdannekorjattu velka 2013–2020

	2013	2014	2015	2016e	2017e	2018e	2019e	2020e
Julkisyhteisöjen velka, % BKT:sta	55,5	59,3	63,1	65	66,7	67,4	67,4	67,2
Suhdannekorjattu velka, % BKT:sta*	52,9	53,7	57,7	60,9	63,9	65,8	66,5	67,2

\* Suhdannekorjattu BKT

Koska nimellinen velkasuhde on ylittänyt 60 prosentin rajan, tulee komissio kirjoittamaan artiklan 126(3) mukaisen raportin, jossa se arvioi Suomen velkasuhteen kehitystä ottaen huomioon suhdannekorjauksen lisäksi ennaltaehkäisevän osan noudattamisen.<sup>5</sup>

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota ennaltaehkäisevän osan toimivuuteen. Taloudellisen tilanteen huomioiminen rakenteelliselta jäämältä vaaditussa muutoksessa tuo joustavuutta ennaltaehkäisevän osan sääntöön. Tämä on hyvä, jotta taloutta ei jouduta voimakkaasti kiristämään taantumana vielä jatkuessa. Pitkittyneessä taantumassa tämä kuitenkin on Suomessa johtanut tilanteeseen, jossa ennaltaehkäisevän osan noudattaminen ei tuo riittävää marginaalia korjaavan osan kriteereihin. Lisäksi tarkastusvirasto pitää ongelmallisena sitä, että Suomen osalta ennaltaehkäisevän osan noudattaminen puoltaisi velkakriteerin noudattamista, etenkin ottaen huomioon sekä vuodelle 2016 ennakoitu riski merkittävästä poikkeamasta rakenteellisen jäämän vaatimuksista, että rakenteellisen jäämän taso, joka on kaukana keskipitkän aikavälin tavoitteesta (MTO).

Velkakriteeri on rikkoutumassa lähivuosina



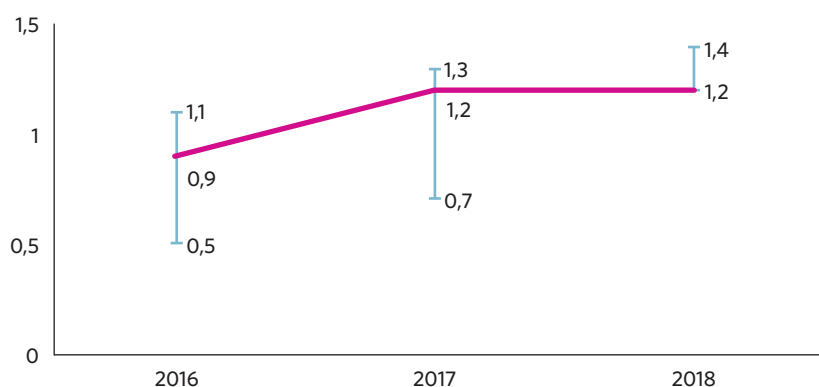
## 4 Julkisen talouden suunnitelman taustalla oleva ennuste

Finanssipoliittiseen lain (869/2012) ja budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin. Lisäksi finanssipolitiikan suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon. Tässä luvussa julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistua ennustetta verrataan muiden keskeisten ennustajien ennusteisiin sekä arvioidaan ennustekuvan kannalta keskeisten ennusteiden ja niissä tapahtuneiden muutosten realistisuutta.

Julkisen talouden suunnitelma perustuu valtiovarainministeriön laatimaan suhdanne-ennusteeseen ja arvioon keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvusta. Valtiovarainministeriö ennustaa kuluvalle vuodelle 0,9 prosentin bruttokansantuotteen kasvua, kun syksyllä tehty talousarvion laadinta perustui arvioon 1,3 prosentin talouskasvusta. Muutos kasvuennusteessa ei ole kuitenkaan oleellisesti muuttanut kuvaa julkisen talouden tilasta.

Julkisen talouden suunnitelman perustana oleva ennuste vuosille 2016–2018 on samansuuntainen kuin muiden ennustajien keväällä 2016 julkaisemat ennusteet. Ennusteiden yleinen linja on, että vuonna 2015 alkanut kasvu voimistuu vuoden 2016 aikana ja saavuttaa pitkän aikavälin kasvuvauhdin vuonna 2017. Pitkällä aikavälillä bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan vuosittain hieman yli 1 prosentin, mikä on huomattavasti hitaampaa kuin edellisinä vuosikymmeninä.

BKT:n kasvuennuste, %



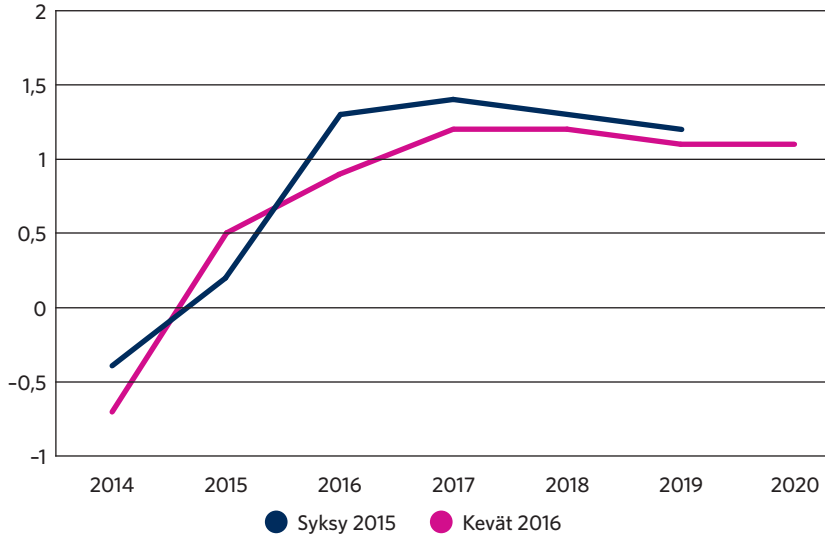
Lähde: VM, SP, ETLA, PTT, PT, Euroopan komissio, IMF

Kuvio 10: Valtiovarainministeriön Suomen BKT:n kasvuennusteet vuosille 2016–2018 ja muiden ennustajien ennusteiden vaihteluväli keväällä 2016

Vuoden 2015 BKT:n kasvu osoittautui viime syksyn budjettiprosessin taustalla ollutta ennustetta paremmaksi, mutta vuoden 2016 kasvuennustetta on tarkennettu hitaamman kasvun suuntaan. Kasvuennusteen muutos on perusteltavissa erityisesti vientiennusteen muutoksen vuoksi, joka heijastaa maailmankaupan kasvun heikentymistä koko ennustejaksolla. Myös ennustejakson lopun kasvuennustetta on tarkennettu hieman hitaamman kasvun suuntaan. Valtiovarainministeriön kasvuennuste on optimistisempi kuin komission kevään ennuste, erityisesti vuoden 2017 osalta.

Julkisen talouden suunnittelun on perustuttava realistisiin ennusteisiin

määrän  
muutos, %

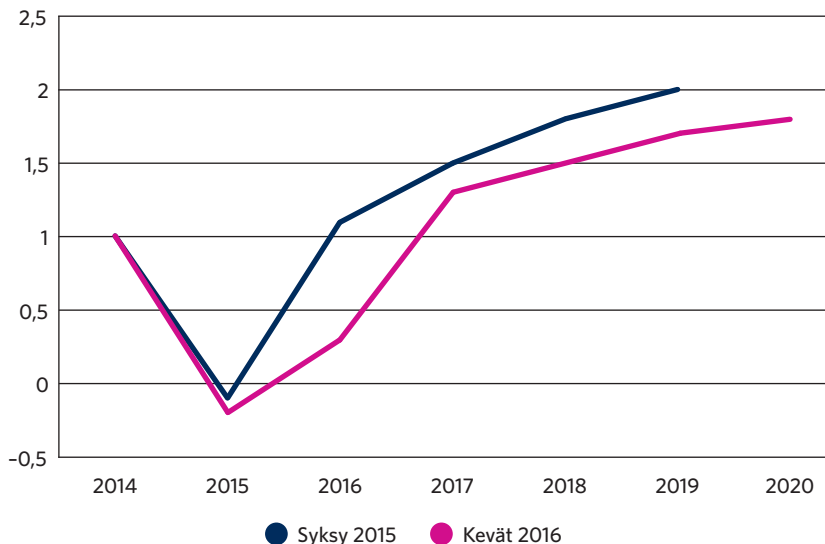


Lähde: Valtiovarainministeriö

Kuvio 11: BKT:n kasvuennusteen muutos

Hintaennusteella on suora vaikutus valtiontalouden kehysmenettelyssä tehtäviin hintakorjauksiin sekä arvioihin veropohjien kehityksestä. Syksyn talousarvioesityksen taustalla olleeseen ennusteeseen verrattuna ulkomaankaupan ja kuluttajahintojen kehitys on ennustejaksolla merkittävästi hitaampaa, mikä näkyy myös bruttokansantuotteen hinnan hitaampana kehityksenä. Hitaamman määrä- ja hintaennusteen vuoksi bruttokansantuotteen arvo kasvaa vuonna 2016 lähes prosenttiyksikön hitaammin kuin edellisessä ennusteessa arvioitiin. Hintaennusteen muutos on perusteltu. Öljyn hintataso on pysynyt alhaalla ennakoitua pitempään, mikä on hidastanut myös muiden tuotteiden hintakehitystä.

kuluttajahintaindeksi,  
muutos, %



Lähde: Valtiovarainministeriö

Kuvio 12: Kuluttajahintaindeksin ennusteen muutos

Talousarviosuunnittelun pohjana olleeseen ennusteeseen verrattuna arviot veropohjien kehityksestä vuonna 2016 ovat heikentyneet. Merkittävimmin on muuttunut arvio yhteisöveropohjan kehitystä ohjaavan toimintaylijäämän kehityksestä, minkä taustalla on vuoden 2015 ennakoitua heikompi kehitys. Kokonaisuudessaan valtiovarainministeriö arvioi ennustekuvan muutoksen heikentävän vuoden 2016 julkisen talouden rahoitusasemaa yhteensä noin 0,4 prosenttiyksikön verran. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämän ennustetaan pienenevän vuosina 2016 ja 2018 hitaammin kuin edellisessä ennusteessa, mikä johtaa velka-asteen nopeampaan kasvuun. Ennusteen muutos on perusteltavissa tilastopohjan tarkentumisen vuoksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistu ennuste on realistinen. Ennuste on laadittu riippumattomasti valtiovarainministeriön kansantalousosastolla. Ennustekuvan muutos talousarviosuunnittelun pohjana syksyllä 2015 olleeseen ennusteeseen verrattuna on perusteltu.

Budjettikehysdirektiivin mukaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa on tarkasteltava herkkyyksianalyysin puitteissa julkisen talouden merkittävimpien muuttujien kehitystä erilaisissa kasvu- ja korko-oletuksissa. Makrotalouden ja julkisen talouden ennusteissa käytetyissä vaihtoehtoisissa oletuksissa on käytettävä lähtökohtana sitä, miten ennusteissa on aiemmin onnistuttu.

Julkisen talouden suunnitelman liitteenä olevassa vakausohjelmassa esitetään ennusteelle vaihtoehtoiset kasvunäkymät, prosenttiyksikön nopeamman kasvun vaihtoehto ja prosenttiyksikön hitaamman kasvun vaihtoehto. Vuosina 2011–2014 valtiovarainministeriö on ennustanut toteutunutta nopeampaa kasvua. Kevään 2016 ennusteessa ennustekuvan riskit ovat alasuuntaiset ja valtiovarainministeriön ennuste vuodelle 2017 on optimistisempi kuin esimerkiksi Euroopan komission kevään ennuste. Tarkastusvirasto korostaa ennustekuvaa heikompaan talouskehitykseen liittyvien vaikutusten perusteellisemmän käsittelyn tärkeyttä osana taloussuunnittelua.

Ennustekuva on realistinen

Valtiovarainministeriön ennusteen riskit ovat alasuuntaiset



- 1 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017–2020. Valtiovarainministeriö. 14.4.2016.
- 2 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.
- 3 Vade mecum on the Stability and Growth Pact, 2016 edition. European Commission, Institutional Paper 021.
- 4 Rakenteelliselle jäämälle asetettava vaadittu muutos riippuu talouden suhdanteesta, velkasuhteesta ja kestävyysriskistä. Komission matriisi vaaditun muutoksen määräytymisestä on esitelty ns. joustavuustiedonannon (Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, 13.1.2015) liitteessä s. 20.
- 5 Vade mecum on the Stability and Growth Pact, 2016 edition. European Commission, Institutional Paper 021.







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

ISBN 978-952-499-331-9 (PDF)