Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta

Suomen hallitus julkaisi vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman 28.9.2015. Suunnitelma sisältää valtiontalouden kehyspäätöksen sekä valtiovarainministeriön viimeisimpään talousennusteeseen perustuvan ennusteen julkisen talouden tilan kehittymisestä vuosina 2015–2019. Syyskuussa annettu suunnitelma pitää sisällään myös vuoden 2016 alustavan talousarviosuunnitelman, josta Euroopan komissio antaa arvionsa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti 8.9.2015 julkaistussa finanssipolitiikan valvonnan raportissa arvionsa julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksesta, valtiontalouden kehysten noudattamisesta sekä EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta. Raportin tiedot julkisen talouden hoidosta vuosina 2015–2019 perustuivat hallituksen keväällä 2015 esittämään julkisen talouden suunnitelmaan, joka ei vielä sisältänyt uuden hallituksen toimia.

Syyskuussa julkaistu julkisen talouden suunnitelma sisältää noin 4 miljardin euron nettomääräisen menosopeutuksen, veroperustemuutokset sekä kertaluonteiset panostukset kärkihankkeisiin. Päätetyillä sopeutustoimilla on merkittävä vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan. Toisaalta talousnäkymien huonontumien on heikentänyt sopeutustoimilla aikaansaatua vaikutusta.

Tämä muistio sisältää julkisen talouden suunnitelman vuosille 2016–2019 pohjalta päivitetyn valtiontalouden tarkastusviraston arvion julkisen talouden hoidosta.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa muodostuu kahdesta pilarista: keskipitkän aikavälin tavoitteesta, joka asetetaan rakenteellisen jäämän avulla, ja menosäännöstä, joka asettaa julkisen sektorin kokonaismenoille enimmäiskasvuvauhdin.

Rakenteellinen jäämä on koko julkisen sektorin jäämän suhdannevaihteluiden ja tilapäisten toimien vaikutuksista puhdistettu osa bruttokansantuotteen arvoon suhteutettuna. Rakenteellisen jäämän tulisi kohentua vuonna 2015 vähintään 0,1 prosenttiyksikköä vuoden 2014 arvosta. Rakenteellisen jäämän tarkastelu on kuvattu taulukossa 1.

Sekä kevään että syksyn 2015 arvioiden perusteella rakenteellinen jäämä on -1,8 % vuonna 2015. Muuttuneiden tilastotietojen ja suhdannekuvan seurauksena vuoden 2014 rakenteellisen jäämän taso on heikentynyt -1.7 %:iin keväällä arvioidusta -1,4 %:sta. Vuonna 2015 rakenteellinen jäämä heikkenee liki 0,2 prosenttiyksikköä vuoden 2014 rakenteellisen jäämän tasosta, mikä poikkeaa vaaditusta muutoksesta 0,3 prosenttiyksikköä. Tämä poikkeama ei ylitä merkittävän poikkeaman raja-arvoa.

Tarkastusviraston keväällä 2015 tekemien laskelmien perusteella vuoden 2015 poikkeama vaaditusta oli 0,5 prosenttiyksikköä, joka olisi ollut merkittävä poikkeama. Tarkastusvirasto muistuttaa, että rakenteellisen jäämän muutoksen antaman kuvan kohentuminen vuoden 2015 osalta johtuu vuoden

2014 tilanteen heikentymisestä. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös vuosien 2014–2015 ja 2015–2016 merkittäviin kumulatiivisiin poikkeamiin[1] ja siihen että valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomi ei tule saavuttamaan keskipitkän aikavälin tavoitetta rakenteellisen jäämän osalta ennustejakson aikana.

Menosääntö asettaa rajan julkisten menojen määrän kasvuvauhdille. Kuten aiemmassa arviossaan tarkastusvirasto toteaa, Suomi noudattaa menosääntöä vuosina 2015 ja 2016. Menosäännön laskenta on esitetty taulukossa 2.

Valtiovarainministeriön ja Euroopan komission ennusteiden sekä julkisen talouden suunnitelman vuosille 2016–2019 tietojen perusteella muodostetun tarkastusviraston ennakkoarvion mukaan Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa vuonna 2015.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa muodostuu alijäämä- ja velkakriteereistä. Alijäämäkriteerin mukaan nimellinen alijäämä saa olla korkeintaan 3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen ja velkakriteerin mukaan julkisyhteisöjen bruttovelka saa olla korkeintaan 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen rahoitusaseman ja bruttovelan kehitys on kuvattu taulukossa 3.

Syyskuun 2015 tilastojulkistuksen mukaan Suomen julkisen sektorin alijäämä on 3,3 prosenttia vuonna 2014 ja valtiovarainministeriön syksyn 2015 ennusteen mukaan alijäämä ylittää rajan vielä vuonna 2015, mutta palaa alle 3 % alijäämärajan vuonna 2016. Valtiovarainministeriön arvio alijäämän kehityksestä perustuu hallituksen esittämiin toimenpiteisiin siltä osin kuin ne ovat tarkentuneet. Lisäksi julkisen talouden suunnitelman mukaan alijäämän supistuminen jatkuu vuoteen 2019 saakka. Voidaan katsoa että ylitys on väliaikainen, eikä alijäämäkriteerin osalta ole syytä käynnistää liiallisen alijäämän menettelyä[2].

Julkisyhteisöjen bruttovelka ylittää 60 % raja-arvon vuonna 2015, mutta solidaarisuuserien, noin 2,8 % suhteessa BKT:seen, ja suhdannetilanteen vuoksi ylitys jää alle raja-arvon. Lisäksi julkisyhteisöjen velan suhdannekorjattu taso on vuonna 2015 noin 57,2 % suhteessa BKT:seen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisyhteisöjen bruttovelan kasvu jatkuu edelleen vuosina 2016–2019 ja raja-arvo ylittyy vuonna 2016.

Arvio julkisen talouden hoidosta

Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2016–2019 pohjalta tarkastusvirasto katsoo hallituksen toimien parantaneen julkisen talouden tilaa kevään 2015 tekniseen suunnitelmaan verrattuna. Päätetyt sopeutustoimet ovat parantaneet julkisyhteisöjen rahoitusasemaa selkeästi ja yhdessä eläkeuudistuksen kanssa ne ovat parantaneet julkisen talouden kestävyyttä.

Lisäksi tarkastusvirasto katsoo suunnitelmassa esitetyt hallituksen sitoviksi ilmoittamat julkisen talouden sektorikohtaiset rahoitusjäämätavoitteet riittäviksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota julkisyhteisöjen bruttovelan kasvun jatkumiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetty näkymä julkisyhteisöjen rahoitusjäämän kehityksestä perus-

---

[1] EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt määrittävät rakenteellinen jäämän poikkeaman vaaditusta muutoksesta merkittäväksi, kun poikkeama on yli 0,5 prosenttiyksikköä. Lisäksi tarkasteluvuonna ja sitä edeltäneenä vuonna rakenteellinen jäämä ei saa olla keskimäärin yli 0,25 % suhteessa BKT:seen. Tätä jälkimmäistä sääntöä kutsutaan kumulatiivisen poikkeaman raja-arvoksi.

[2] Komissio arvioi alijäämäkriteerin ylitystä ylityksen vähäisyyden ja väliaikaisuuden perusteella. Excessive Deficit Procedure, EDP.

tuu vahvasti taloustilanteen paranemiseen. Lisäksi tarkastusvirasto muistuttaa että alijäämäkriteeri täyttyy vain pienellä marginaalilla vuonna 2016 ja rakenteellisen jäämän koheneminen on vaarassa jäädä merkittävästi jälkeen asetetusta tavoitteesta. Esimerkiksi Euroopan komissio ennustaa syksyn 2015 ennusteessaan hitaampaa talouskasvua vuodelle 2016 kuin valtiovarainministeriö. Mikäli tehtyjen päätösten julkisyhteisöjen rahoitusjäämää parantavat vaikutukset osoittautuvat ennakoitua pienemmiksi tai talouskasvu jää ennustettua vaimeammaksi, on olemassa suuri riski alijäämäkriteerin rikkomisesta vuonna 2016. Tarkastusvirasto korostaa lisätoimien tärkeyttä, sillä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimet eivät riitä hallituksen asettamien sektorikohtaisten rahoitusjäämätavoitteiden saavuttamiseen, velan kasvun taittamiseen ja rakenteellisen rahoitusaseman saavuttamiseen.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan toimivuuteen rakenteellisen jäämän tarkastelun osalta. Tilastotietojen tarkentumisen ja suhdannekuvan päivittymisen myötä arvio vuoden 2014 rakenteellisesta jäämästä on heikentynyt entisestään. Rakenteellisen jäämän muutosta vuodesta 2014 vuoteen 2015 verrataan päivittyneisiin lukuihin. Päivittyneiden lukujen pohjalta tehdyssä arviossa vuoden 2015 ennakoivassa tarkastelussa rakenteellisessa jäämässä ei ole merkittävää poikkeamaa, mikä johtuu vain vertailukohtana käytettyjen lukujen heikkenemisestä. Näin ollen suhteellisten ja muutoksiin perustuvien tavoitteiden asettaminen ei edesauta julkisen talouden hoitoa hyvällä ja kestävällä tavalla.

Budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen

Johtava ekonomisti Seppo Orjasniemi

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

	2013	2014	2015e	2016e
Rakenteellinen jäämä, syksy 2015 (VM)	– 1,0 %	– 1,7 %	– 1,8 %	– 1,8 %
Muutos		– 0,7 %	– 0,2 %	0,0 %
Vaadittu muutos		0,0 %	0,1 %	0,5 %
Poikkeama vaaditusta muutoksesta		0,7 %	0,3 %	0,5 %
Onko poikkeama merkittävä (>0,5)		Kyllä*	Ei	Ei
Kumulatiivinen poikkeama (kahden vuoden ka.)			0,5 %	0,4 %
Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (>0,25)			Kyllä*	Kyllä

* merkittävä poikkeama sallitaan vuonna 2014 bruttokansantuotteen määrän supistumisen vuoksi.

Taulukko 2. Menosäännön laskenta. Perustuu Valtiovarainministeriön ennusteeseen ja Vakausohjelmaan.

VTV:n laskelmat syksyn 2015 JTS:n lukujen pohjalta

Menosäännön erät, mrd €			2014	2015e	2016e
	1	Julkiset menot yhteensä	119,5	121,5	123,1
-	2	Korkomenot	2,5	2,4	2,4
-	3	EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	0,9	1,3	1,1
-	4	Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0,5	0,9	0,8
-	5a	Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	8,4	8,5	8,7
+	5b	Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4v.)	8,1	8,3	8,5
=	KMA1	Korjattu menoaggregaatti (KMA1)	115,3	116,6	118,6
-	6	Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin, DRM	0,8	0,6	0,6
-	7	Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,1	0,0	0,0
=	KMA2	Korjattu menoaggregaatti (KMA2)	114,4	116,0	117,9
Julkisen sektorin kokonaismenojen kasvu					
		Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen arvon kasvu	2,2 %	0,6 %	1,1 %
		BKT-deflaattori*	1,8 %	1,4 %	1,3 %
		Menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen määrän kasvu	0,4 %	– 0,7 %	– 0,2 %
Noudatettava menosääntö			0,8 %	0,6 %	– 0,1 %
		Menosäännön ja menosäännön mukaisesti laskettujen kokonaismenojen erotus	0,4 %	1,3 %	0,1 %
Merkittävä poikkeama					
		BKT mrd. €	205,2	206,5	211,6
		Poikkeama €/BKT	0,2 %	0,7 %	0,1 %
		Onko poikkeama merkittävä (<-0,5)?	Ei	Ei	Ei
		Kumulatiivinen poikkeama		0,4 %	0,3 %
		Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (<-0,25)?		Ei	Ei

*BKT-deflaattorin ennuste perustuu komission kevään 2015 ja syksyn 2015 ennusteisiin.

Taulukko 3. Julkisyhteisöjen jäämän ja velan kehitys. Perustuu Vakausohjelmaan.

	2014	2015e	2016e	2017e	2018e	2019e
Julkistalouden rahoitusjäämä, % BKT:sta	– 3,3	– 3,4	– 2,8	– 2,4	– 1,9	– 1,4
Julkisyhteisöjen bruttovelka, % BKT:sta	59,3	62,6	64,3	65,8	66,4	66,6