



Brussels, 19 October 2016
(OR. en, fi)

EG 19/16

ECOFIN 935
UEM 334
EUROGROUP 19

COVER NOTE

From: Sami Napari, Financial Counsellor, Permanent Representation of Finland to the European Union

date of receipt: 18 October 2016

To: Carsten Pillath, Director-General, DGG-Economic Affairs and Competitiveness General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: Finland:
Draft Budgetary Plan of Finland as laid down in Article 6(1) of Reg. (EU) 473/2013 on Common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the member states in the euro area

Delegations will find attached Finland's Draft Budgetary Plan for 2017.

This document is aimed for discussion in the Eurogroup.



PERMANENT REPRESENTATION OF
FINLAND TO THE EUROPEAN UNION

E-MAIL / ~~XXXX~~

EUE2016-02780

Kauttu Katja(UM)

18.10.2016

Council of the European Union
General Secretariat
DG G Economic Affairs and Competitiveness
Director-General
Mr. Carsten PILLATH

Ref.

Subject
Finland's Draft Budgetary Plans for 2017

Dear Sir,

We have the pleasure to hereby transmit Finland's Draft Budgetary Plans for 2017 to your services.

Please find attached the document in Finnish, Swedish and English.

Yours sincerely,

Sami NAPARI
Financial Counsellor

Enclosures

Finland's Draft Budgetary Plans in Finnish, English and Swedish

cc

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE	
SGE16/10246	
Reçu le 18 -10- 2016	
DEST. PRINC	M. PILLATH
DEST. COPIES	(1 ANNEXE)

Avenue de Cortenbergh 80
B-1000 Brussels

Tel.
+32-2-287 8411

Fax
+32-2-287 8400



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vuoden 2017 alustava talousarviosuunnitelma



Valtiovarainministeriön julkaisu – 36a/2016



Talouspolitiikka



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vuoden 2017 alustava talousarviosuunnitelma



Valtiovarainministeriön julkaisu – 36a/2016

Talouspolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vrn.fi

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki, 2016

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, lokakuu 2016	
Tekijät	Kansantalousosasto	
Julkaisun nimi	Vuoden 2017 alustava talousarviosuunnitelma	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Utkast till budgetplan för 2017 (36b/2016) englanti: 2017 Draft Budgetary Plan (36c/2016)	
Asiasanat	Finanssipolitiikka, talousarviot, vakaus- ja kasvusopimus	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 36a/2016	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vn.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-804-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 42	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013 (asetus alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä) mukaisesti euroalueen jäsenvaltiot toimittavat 15. lokakuuta mennessä tulevaa vuotta koskevat alustavat talousarviosuunnitelmansa (draft budgetary plan, DBP) komissiolle. Alustavat talousarviosuunnitelmat kuuluvat syksyisin toteutettavaan koordinoituun valvontamenettelyyn. Alustavan talousarviosuunnitelman perusteella pitäisi pystyä toteamaan mahdolliset poikkeamat viimeisimmässä vakausohjelmassa esitetystä julkisen talouden strategiasta. Alustava talousarviosuunnitelma pitää sisällään tiedot makrotalouden ennusteista ja oletuksista, julkisen talouden tavoitteista, tulo- ja menoennusteista politiikan pysyessä muuttumattomana, tulo- ja menotavoitteista, talousarvioesitykseen sisältyvistä päätösperäisistä toimenpiteistä, unionin kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteista ja maa-kohtaisista suosituksista ja viimeisimmän vakausohjelman ja alustavan talousarviosuunnitelman vertailusta sekä menetelmiä koskevan liitteen. Vuoden 2017 alustavan talousarviosuunnitelman pohjana toimii hallituksen 15.9.2016 eduskunnalle antama vuoden 2017 talousarvioesitys, joka perustuu pitkälti kevään 2016 kehyspäätökseen, vuoden 2016 lisätalousarvioihin sekä kuntatalousohjelmaan vuodelle 2017.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, oktober 2016	
Författare	Ekonomiska avdelningen	
Publikationens titel	Vuoden 2017 alustava talousarviosuunnitelma	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: svenska: Utkast till budgetplan för 2017 (36b/2016) engelska: 2017 Draft Budgetary Plan (36c/2016)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 36a/2016	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vrn.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-804-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 42	Språk Finska
Sammandrag <p>Medlemsstaterna i euroområdet ska i enlighet med europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet lämna in sina utkast till budgetplaner (draft budgetary plan, DBP) för det kommande året till kommissionen senast den 15 oktober. Utkasten till budgetplaner ingår i det samordnade övervakningsförfarandet som genomförs varje höst. Utkasten till budgetplaner bör möjliggöra identifiering av källor till eventuella avvikelser från den finanspolitiska strategin i det senaste stabilitetsprogrammet. Utkastet till budgetplan inkluderar uppgifter om makroekonomiska prognoser, målen för offentliga finanserna, utgifts- och inkomstberäkningar enligt ett scenario med oförändrad politik, utgifts- och inkomstmål, diskretionära åtgärder som ingår i budgetförslaget, målen unionens tillväxt- och sysselsättningsstrategi och landspecifika rekommendationer, jämförelsen mellan utkastet till budgetplan och det senaste stabilitetsprogrammet samt en bilaga som gäller metoderna. Finlands utkast till budgetplan för 2017 utgörs av regeringens statsbudgetproposition för 2017 som överlämnades till riksdagen den 15 september 2016, och som till stora delar baserar sig på rambeslutet från våren 2016, tilläggsbudgetarna för 2016 och kommunekonomiprogrammet för 2017.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, October 2016	
Author(s)	Economics Department	
Title of publication	Vuoden 2017 alustava talousarviosuunnitelma	
Parts of publication/ other versions released	The publication's language versions: Swedish: Utkast till budgetplan för 2017 (36b/2016) English: 2017 Draft Budgetary Plan (36c/2016)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 36a/2016	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format at www.vrn.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-804-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 42	Language Finnish
<p>Abstract</p> <p>Under Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council (Regulation on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area), euro area Member States are required to submit their draft budgetary plans (DBPs) for the forthcoming year to the Commission by 15 October. The DBPs are part of the coordinated surveillance exercise that takes place in the autumn. The DBP should allow the identification of any deviations from the general government finances strategy presented in the most recent Stability Programme. The DBP contains information on macroeconomic forecasts and assumptions, targets for general government finances, expenditure and revenue projections under the no-policy-change scenario, expenditure and revenue targets, discretionary measures included in the draft budget, the goals of the European Union's strategy for growth and jobs and the country specific recommendations, and a comparison between the DBP and the most recent Stability Programme, as well as a methodological annex. Finland's draft budgetary plan for 2017 is based on the Government's 2017 draft budget submitted to Parliament on 15 September 2016, which for the most part is founded upon the spring 2016 spending limits decision, on the 2016 supplementary budgets and on the 2017 programme for local government finances.</p>		

Sisältö

Arvio alijäämä- ja velkakriteerien täyttymisestä.....	11
Keskipitkän aikavälin tavoite ja vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimusten noudattaminen	12
Suomen hallituksen toimeenpanemat ja suunnittelemat merkittävät rakenneuudistukset.....	15
Rakenneuudistuslausekkeen hyödyntäminen.....	16
Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.....	17

Taulukot

1 Makrotalouden ennusteet.....	18
2 Julkisen talouden tavoitteet.....	20
3 Tulo- ja menoennusteet politiikan pysyessä muuttumattomana	22
4 Tulo- ja menotavoitteet	23
5 Talousarvioesitykseen sisältyvät päätösperäiset toimenpiteet.....	24
6 Alustavan talousarviosuunnitelman mahdolliset yhteydet unionin kasvu- ja työllisyysstrategiassa asetettuihin tavoitteisiin ja maakohtaisiin suosituksiin.....	25
7 Erot viimeisimpään vakausohjelmaan nähden.....	26

Liitteet

LIITE 1: Vuoden 2017 eläkeuudistus.....	27
LIITE 2: Kilpailukyky sopimus.....	34
LIITE 3: Investointilausekkeen käyttöönoton perusteluita	38
LIITE 4: Menetelmiä koskevat tiedot	39

Vuoden 2017 alustavassa talousarviosuunnitelmassa esitetään arvio Suomen julkisen talouden kehityksestä vuosina 2016 ja 2017 sekä valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Arvio alijäämä- ja velkakriteerien täyttymisestä

Syyskuun 2016 lopussa Tilastokeskus julkaisi päivitetyn julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkatilaston. Tilastokeskuksen mukaan julkisen talouden alijäämä oli 2,8 % BKT:sta v. 2015. Valtiovarainministeriön syyskuun 2016 ennusteen mukaan alijäämä on 2,4 % v. 2016 ja 2,6 % suhteessa BKT:hen v. 2017. Näin ollen Suomi täyttää alijäämää koskevan kriteerin, kuten Euroopan komissio arvioi toukokuussa 2016.

Työeläkelaitosten johdannaissopimusten vakuuksia koskevan tilastointitavan muutoksen myötä julkisyhteisöjen velka on noin 2 mrd. euroa aiempaa suurempi (noin yksi prosenttiyksikkö suhteessa BKT:hen) vuosina 2012–2015. Alustavassa budjettisuunnitelmassa on käytetty päivitettyjä tilastotietoja, joita ei ollut käytettävissä 15.9.2016 julkaistua kansallista budjettiennustetta tehtäessä. Päivitetyt velkaluvut ja niiden vertailu aiempiin lukuihin on esitetty taulukossa 1:

Taulukko 1. Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %

	2015	2016	2017
Alustava talousarviosuunnitelma lokakuu 2016	63,6	65,3	66,7
Taloudellinen katsaus syyskuu 2016	62,6	64,3	65,8
Vakausohjelma huhtikuu 2016	63,1	65,0	66,7

Kun otetaan huomioon velan tilastointimuutos, Suomen velkasuhde nousee 65,3 prosenttiin v. 2016 ja 66,7 prosenttiin v. 2017. Suhteessa vakausohjelmaan Suomen velkasuhteen ennakoitaan nousevan v. 2016 kuitenkin vain 0,3 prosenttiyksikköä, mikä on vähemmän kuin tilastointitavan muutos edellyttäisi. Ilman tilastointitavan tuomaa velka-asteen kasvua Suomen velkasuhteen ennustettaisiin siis laskevan suhteessa vakausohjelmassa esitettyyn v. 2016. Tämä johtuu BKT-arvion tarkentumisesta. Vuodelle 2017 ennustetun velka-asteen sijaan ennakoitaan pysyvän samana.

Julkiseen sektoriin kuuluvien työeläkeyhtiöiden ansiosta Suomen julkisen sektorin nettorahoitusvarat ovat OECD-maiden korkeimpia ja nousivat vuoden 2015 lopussa 52½ prosenttiin BKT:sta. Työeläkeyhtiöiden ylijäämän seurauksena virtavarantokorjauksilla on huomattava vaikutus velan kehitykseen Suomessa. Periaatteessa Suomen jul-

kisen sektorin bruttovelkaa voitaisiin alentaa ohjaamalla työeläkeyhtiöiden sijoituksia valtion velkakirjoihin. Eläkkeiden riittävyyden turvaamiseksi on kuitenkin pidetty tärkeänä, että työeläkevarat sijoitetaan kaupallisiin perusteisiin, eikä niitä ole pyritty ohjailemaan poliittisesti. Vuonna 2015 virtavarantokorjaus selitti komission kevään arvion mukaan 40 % velka-BKT -suhteen muutoksesta.

Komissio arvioi toukokuussa Suomen täyttävän velkakriteerin, vaikka julkisen talouden velka ylitti 60 prosentin viitearvon v. 2015. Velkakriteerin täytyminen perustui yhtäältä ns. suhdannekorjatun velan jäämisellä edelleen 60 prosentin rajan alle ja toisaalta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisella. Tilastokorjauksesta huolimatta velkakriteerin voidaan arvioida edelleen täyttyvän, erityisesti johtuen ennaltaehkäisevän osan vaatimusten täyttymisestä, jota arvioidaan seuraavassa kappaleessa.

Keskipitkän aikavälin tavoite ja vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaatimusten noudattaminen

Suomi on edelleen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osassa ja sitä koskevat ennaltaehkäisevän osan mukaiset vaatimukset, jotka liittyvät edistymiseen keskipitkän aikavälin tavoitetta kohti. Keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arvioidaan kahden pilarin, rakenteellisen jäämän muutoksen ja menosäännön avulla.

Suomen keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) rakenteelliselle rahoitusasemalle on -0,5 % suhteessa BKT:hen. Hallitus tavoittelee MTO:n saavuttamista viimeistään v. 2019. Keskeisessä asemassa ovat hallituksen toimeenpanemat 4 mrd. euron sopeutustoimet ja kilpailukyky sopimus sekä kokonaisuutta tarvittaessa täydentävät toimet, joilla varmistetaan, että hallituksen toimien julkista taloutta kohentavat vaikutukset toteutuvat hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetussa mitassa.

Suomelta edellytetään neuvoston heinäkuussa 2016 hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaan 0,5 prosentin rakenteellista sopeutusta suhteessa BKT:hen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta v. 2016. Vuonna 2017 sopeutusvaatimus on 0,6 % suhteessa BKT:hen.

Komissio arvioi keväällä Suomen noudattaneen ennaltaehkäisevän osan vaatimuksia v. 2015. Rakenteellinen jäämä parani 0,3 % suhteessa BKT:hen v. 2015 ollen -1,2 % BKT:sta. Vaadittu sopeutus oli kesällä 2014 asetettu 0,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mutta kasvaneet pakolaiskustannukset huomioiden vaadittu sopeutus laski 0,05 prosenttiin BKT:sta. (ks. tietoruutu ja taulukko alla). Sopeutus siis ylitti vaaditun. Suomi noudatti menosääntöä v. 2015 0,8 prosenttiyksikön marginaalilla.¹

¹ Kumulatiivista arviota ei tehty vuosista 2014–2015 vuoden 2014 kasvun jäätyä negatiiviseksi.

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 Artiklan 6(3) mukaan poikkeama julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä tarkoituksenmukaiselta sopeuttamisuralta voidaan myös jättää ottamatta huomioon, jos se johtuu sellaisesta epätavallisesta tapahtumasta, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä. Pakolaiskriisin johdosta lisääntyneet maahanmuuton kustannukset vuosina 2015–2016 vastaavat Artiklan 6(3) määritelmää.

Lisääntyneet maahanmuuton menot lasketaan seuraavasti. Vuoden 2015 menoja verrataan vuoteen 2014 ja vastaavasti vuoden 2016 menoja verrataan vuoteen 2015. Maiden tulee hakea pakolaiskustannusten huomioon ottamista talousarviosuunnitelmassa tai vastaavassa asiakirjassa. Hakemuksessa tulee esittää eritellysti mistä kohonneet kustannukset syntyvät. Esimerkiksi tehostetun rajavalvonnan aiheuttamat kustannukset eivät kelpaa perusteluksi.

Pakolaiskriisin seurauksena maahanmuuton kustannukset ovat kasvaneet Suomessa. Vuonna 2015 Suomeen saapui peräti 32 476 turvapaikanhakijaa, kun v. 2014 pakolaisia saapui 3 651. Vuonna 2016 syyskuun puoliväliin mennessä turvapaikanhakijoita oli saapunut 4 455 henkeä. Näillä näkymin pakolaiskriisin seurauksena lisääntyneiden maahanmuuton kustannusten suurin kasvu ajoittuu vuoteen 2016 (taulukko 2).

Taulukko 2. Lisääntyneen maahanmuuton vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan, tilinpidon mukaisesti, milj. euroa

	2014	2015	2016
1. Palkansaajakorvaukset	70	111	320
2. Välituotekäyttö	192	250	511
3. Sosiaaliset tulonsiirrot	10	20	200
4. Tukipalkkiot			
5. Kiinteän pääoman bruttomuodostus			
6. Maksetut pääomasiirrot			
7. Muut			
8. Vaikutus rahoitusasemaan	272	381	1031
9. Kompensaatiot EU:lta			9
10. Vaikutus rahoitusasemaan pl. EU:lta saadut osuudet (10) = (8) - (9)	272	381	1023
suhteessa BKT:hen, %	0,13	0,18	0,48

Lisääntyneestä maahanmuutosta syntyi lisäkustannuksia 109 milj. euroa v. 2015, eli 0,05 % suhteessa BKT:hen. Koska maahanmuutto kiihtyi vuoden 2015 aikana, maahanmuuton kustannukset kasvavat edelleen tänä vuonna. Maahanmuuton kustannukset kasvavat tänä vuonna 641 miljoonaa euroa, eli 0,30 % suhteessa BKT:hen.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan v. 2016 rakenteellinen jäämä paranee hivenen ollen -1,2 % BKT:sta². Vaaditussa sopeutuksessa otetaan jälleen huomioon kasvaneiden pakolaiskustannusten vaikutus, joka painottuu vuoteen 2016. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan pakolaiskustannusten kasvu on tarkentunut 0,3 prosenttiin BKT:sta. Näin ollen vaadittu sopeutus v. 2016 laskee 0,5 prosentista 0,2 prosenttiin BKT:sta. Poikkeama vaaditusta sopeutuksesta on 0,2 % BKT:sta. Kyseessä ei ole merkittävä poikkeama.³ Kumulatiivisesti vuosina 2015–2016 päästiin vaadittuun sopeutukseen. Menosääntö täyttyy edelleen v. 2016 marginaalin ollessa 0,3 prosenttiyksikköä. Menosääntö täyttyy myös kumulatiivisesti vuosina 2015–2016. Koska rakenteellisen jäämän muutoksen poikkeama on vähäinen ja koska menosääntöä noudatetaan selvällä marginaalilla, Suomi täyttää ennaltaehkäisevän osan vaatimukset v. 2016.

Valtiovarainministeriön syksyn 2016 ennusteen mukaan v. 2017 rakenteellinen jäämä on -1,6 % suhteessa BKT:hen. Poikkeama suhteessa vaadittuun sopeutukseen on lähes prosenttiyksikön verran. Vuosien 2016–2017 kumulatiivinen poikkeama on 0,6 % BKT:sta, kun otetaan huomioon lisääntyneet maahanmuuton kustannukset vuonna 2016. Vuonna 2017 poikkeama menosäännöstä on 0,85.⁴ Kumulatiivinen poikkeama on 0,28. Jos ennustetut luvut toteutuvat, on riski, että ennaltaehkäisevän osan vaatimuksiin on syntymässä v. 2017 merkittävä poikkeama.

Rakenteellisen jäämän poikkeaminen vaaditusta sopeutuksesta v. 2017 johtuu hallituksen toimeenpanemista merkittävistä rakenteellisista uudistuksista, joilla on ollut huomattavia etukäteiskustannuksia. Erityisesti tulee huomioida, että kilpailukykysovimuksen aikaansaamiseksi hallitus on sitoutunut veronkevennyksiin v. 2017. Kilpailukykysovimuksen nettovaikutus on -1 200 milj. euroa, eli -0,55 % suhteessa BKT:hen v. 2017. Jos rakenteellisen jäämän muutoksesta puhdistettaisiin kilpailukykysovimuksen vaikutus, rakenteellinen jäämä paranisi v. 2017 lähes 0,2 % BKT:sta. Poikkeama vaaditusta sopeutuksesta olisi siten vajaat 0,4 % BKT:sta.

² Tarkkaan ottaen rakenteellinen jäämä paranee kolmella sadasosalla: v. 2015 -1,25 % ja v. 2016 -1,22 % BKT:sta.

³ Niin rakenteellisen jäämän kuin menosäännön tarkastelussa merkittävä poikkeama (significant deviation), 0,5 % BKT:sta, voi muodostua kahdella eri tavalla. Ensinnäkin, merkittävä poikkeama voi muodostua, jos yhtenä periodina rakenteellisen jäämän vaaditusta muutoksesta poiketaan 0,5 prosenttiyksikköä (suhteessa BKT:hen). Toiseksi, merkittävä poikkeama voi muodostua, jos kahden peräkkäisen periodin poikkeamien keskiarvo on yli 0,25 prosenttiyksikköä. Jälkimmäisen määrittelyn tavoitteena on estää tilanteet, joissa rakenteellisen jäämän vaaditusta muutoksesta poiketaan joka vuosi hieman, jolloin kumulatiivinen poikkeama vähitellen muodostuu suureksi. Menosäännössä poikkeama lasketaan nettomenojen ja niiden kasvulle asetetun tavoitteen poikkeamana.

⁴ Vuonna 2017 menosääntö on tuntuvasti aiempia vuosia kireämpi, sillä Suomi ei ole saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitetta, Suomen keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvu on hidastunut ja Suomelta vaaditaan aiempaa enemmän sopeutusta.

Suomen hallituksen toimeenpanemat ja suunnittelemat merkittävät rakenneuudistukset

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 perusteella jäsenmaat, jotka ovat panneet toimeen merkittäviä rakenteellisia uudistuksia saavat väliaikaisesti poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai polulta sitä kohti.⁵

Suomen hallitus on toimeenpannut ja valmistele merkittäviä rakenneuudistuksia, joilla on huomattavia tervehdyttäviä vaikutuksia julkiseen talouteen pidemmällä aikavälillä. Nämä uudistukset vastaavat suoraan Suomelle annettuihin maakohtaisiin suosituksiin vuosina 2011–2016.⁶

Vuoden 2017 alusta lähtien astuu voimaan eläkeuudistus. Alin vanhuuseläkeikä nousee vuosina 2018 – 2027 asteittain 63:sta 65:een vuoteen. Vuodesta 2030 eläkeikä sidotaan elinajanodotteeseen siten, että työssä vietettyjen vuosien suhde eläkevuosiin pysyy vuoden 2025 tasolla. Uudistuksen arvioidaan alentavan eläkemenoja suhteessa BKT:hen yli puolella prosenttiyksiköllä ja poistavan tarpeen nostaa eläkemaksutasoa. Eläkeuudistuksen arvioidaan alentavan julkisen talouden kestävyysvajetta noin prosenttiyksiköllä. Eläkeuudistuksen vaikutuksia on arvioitu liitteessä 1.

Hallitus ja työmarkkinaosapuolet allekirjoittivat kesällä 2016 ns. kilpailukyky sopimuksen, joka edistää suomalaisen tuotannon hintakilpailukykyä. Sopimuksen mukaan tuotannon yksikkötyökustannukset alenevat n. 4 %. Sopimukseen sisältyvät veronkevennykset heikentävät julkisen talouden rahoitusasemaa v. 2017, mutta myönteiset vaikutukset näkyvät myöhemmin. Arvioiden mukaan pidemmällä aikavälillä sopimus mahdollistaa n. 40 000 uuden työpaikan syntymisen. Kilpailukyky sopimuksen vaikutuksia on arvioitu liitteessä 2.

Hallitus neuvotteli kolmikantaisessa työryhmässä ns. työllisyyspaketista. Tavoitteena on nostaa 15–64 –vuotiaiden työllisyysaste 72 prosenttiin ja lisätä työllisten määrää 110 000 hengellä hallituksen kuluva hallituskauden aikana. Työryhmä jätti mietinnön, joka suosittaa mm. aktivointivaatimuksen lisäystä työttömyysturvan saannin ehtona.

Hallitus valmistele sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin uudistusta sekä maakuntauudistusta siten, että järjestelmä vastaisi paremmin ikääntyvän yhteiskunnan vaatimuksia. Tarkoitus on muodostaa 18 maakuntaa, jotka ottaisivat vastuulleen nykyisin kuntien vastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen ja muita tehtäviä. Hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle elokuun 2016 lopulla.

⁵ Kun neuvosto määrittelee julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävää sopeuttamisuraa niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät ole vielä saavuttaneet kyseistä tavoitetta, ja sallii niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat jo saavuttaneet kyseisen tavoitteen, poiketa siitä tilapäisesti, edellyttäen että säilytetään tarkoituksenmukainen varmuusmarginaali suhteessa alijäämän viitearvoon ja että rahoitusaseman odotetaan palaavan ohjelmakauden aikana julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen, neuvosto ja komissio ottavat huomioon myös sellaisten suurten rakenneuudistusten täytäntöönpanon, joilla on välittömiä pitkän aikavälin myönteisiä talousarviovaikutuksia, mukaan lukien kestävä potentiaalisen kasvun paraneminen, ja joilla sen vuoksi on todennettavissa oleva vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen.

⁶ Eläkeuudistus: ks. Suomelle vuosina 2011, 2012, 2013, 2014 ja 2015 annetut suositukset. Työmarkkinat tai kilpailukyky sopimus: ks. Suomelle vuosina 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 ja 2016 annetut suositukset.

Rakennemuutostulausekkeen hyödyntäminen

Ecofin-neuvoston ja komission yhdessä sopiman ohjeistuksen⁷ mukaan rakennemuutostulausekke voidaan ottaa käyttöön, jos rakennemuutostukset ovat merkittäviä, niillä on pitkällä aikavälillä positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen ja ne ovat täysin toimeenpantuja. Viimeksi mainittuun ehtoon sisältyy kuitenkin joustovaraa ottaen huomioon, että rakennemuutosten toimeenpano vie usein useamman vuoden. Keskenkäisistä rakennemuutostuksista tulee esittää erityinen rakennemuutostussuunnitelma kansallisen uudistusohjelman (NRP) yhteydessä.

Edelleen, rakennemuutostulausekkeen operationalisointiin liittyvän ohjeistuksen mukaan

- i) uudistusten on täytettävä edellä mainitut ehdot,
- ii) väliaikainen poikkeama MTO-urasta ei ole suurempi kuin 0,5 % / BKT,
- iii) investointi- ja rakennemuutostulausekkeiden kumulatiivinen väliaikainen poikkeama MTO-urasta ei ole suurempi kuin 0,75 % / BKT (sama ehto kuin liitteessä 3 investointilausekkeen kohdalla),
- iv) siinä tapauksessa, että rakennemuutostus on suunniteltu mutta ei täysin toimeenpantu, komissio ja neuvosto asettavat vaadittavan sopeutuksen vuodelle t+1 ennaltaehkäisevän osan mukaisesti, ilman poikkeamaa MTO-urasta,
- v) MTO tulee saavuttaa neljän vuoden kuluessa lausekkeen aktivoinnista ja suurin rakenteellisen jäämän poikkeama MTO:sta on 1,5 % / BKT vuonna t,
- vi) kun jäsenvaltio on hyödyntänyt kokonaan rakennemuutostulausekkeen mahdollistavan väliaikaisen poikkeaman MTO-urasta (enintään 0,5 % / BKT), se ei voi käyttää lauseketta ennen MTO:n saavuttamista (ks. jäljempänä investointilausekkeen kohdalla), ja
- vii) riittävä turvamarginaali julkisen talouden alijäämän kolmen prosentin viitearvoon nähden on säilytettävä.

Suomen kohdalla ehtojen täyttymistä voidaan arvioida seuraavasti. Suomen tekemät rakenteelliset uudistukset täyttävät vaaditut ehdot ja vastaavat suoraan Suomelle annettuihin maakohtaisiin suosituksiin. Tarkempia tietoja uudistuksista on esitetty liitteissä 1 ja 2.

Rakenteellisen jäämän poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta on vähemmän kuin 1,5 % BKT:sta, ja edistymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta jatketaan v. 2018. Hallituksen tavoitteena on edelleen keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen v. 2019.

Suomi pysyy selvästi 3 prosentin alijäämäviitearvon alla tulevina vuosina. Itse asiassa 3 prosentin raja ei ole rikkoutunut lukuun ottamatta vuotta 2014, jolloin alijäämä yllätien ylitti 3 prosentin rajan ESA 2010-tilastouudistuksesta johtuen. Suomi ei kuitenkaan täytä ehtoa vakaus- ja kasvusopimuksen käytännösääntöjen edellyttämällä tavalla, joiden

⁷ Ecofin-neuvoston 12.2.2016 muodollisesti hyväksymä ohjeistus "Commonly agreed position on Flexibility within the SGP", http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf

mukaan jäsenmaan rakenteellisen jäämän tulee täyttää ns. minimum benchmark – ehto.⁸ Suomi on vuoden 2016 lopussa lähellä ehdon täyttämistä, mutta v. 2017 ennustettu rakenteellisen jäämän heikentyminen tarkoittaa, että tästä jäädään.

Suomi hakee rakenneuudistuslausekkeen hyödyntämistä v. 2017. Vaikka lausekkeen kaikkien teknisten ehtojen täyttymistä ei tällä hetkellä voi todentaa, hallituksen rakenneuudistusohjelma on talouden sopeutumisen kannalta kriittinen ja kyseisen lausekkeen hengen mukainen eikä vaaranna riittävää turvamarginaalia 3 prosentin viitearvoon. Rakenteellisen jäämän arviointiin liittyvien ja muiden epävarmuuksien vuoksi on myös mahdollista, että jälkikäteisarviointissa teknisten ehtojen todetaan täyttyneen. Näin ollen rakenneuudistuslausekkeen hyödyntämiseen Suomen kohdalla tulisikin vähintään voida palata myöhemmissä arvioinneissa. Jos Suomen katsotaan voivan hyödyntää rakenneuudistuslauseketta, se pystyisi hyödyntämään myös investointilauseketta v. 2017. Tätä on arvioitu liitteessä 3.

Valtioneuvoston arvio edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta

Valtioneuvosto yhtyy yllä esitettyyn arvioon edistymisestä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Arvion mukaan Suomi on lähestynyt keskipitkän aikavälin tavoitetta maakohdaisissa suosituksissa edellytetyllä tavalla v. 2016. Vuoden 2017 osalta poikkeama ennaltaehkäisevän osan vaatimuksista selittyy pitkälti kilpailukykyopin aikaansaamiseksi syntyneistä kustannuksista. Tarvittaessa tilanteeseen reagoidaan kevään 2017 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.

Finanssipoliittisen lain (869/2012) 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

⁸ Turvamarginaalina käytetään nk. rakenteellisen jäämän tavoitteen minimiarvoa, jonka laskenta on kuvattu Vade Mecumin liitteessä 2. Vuonna 2016 Suomeen sovelletaan -0,5 minimiarvoa, joka vastaa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitetta. Käytännössä ehto rajaa joustavuuselementtien käytön Suomelta kokonaan. Vuonna 2017 Suomeen sovelletaan -1,1 minimiarvoa, joka siis sallii joustavuuksilausekkeiden käytön jos muut ehdot toteutuvat. Tämänhetkisen tiedon perusteella Suomen rakenteellinen jäämä ei toteuta minimiarvoa vaatimusta, mikä voi muodostua esteeksi joustavuuksilausekkeiden käytölle. On kuitenkin mahdollista, että rakenteellinen jäämä voi keväällä 2018 suoritettavassa jälkikäteisarviointissa muuttua nykyarviosta ja ehto sen seurauksena toteutua. Molemmat Suomen minimiarvot, v. 2013–2016 sekä v. 2017–2019, ovat alle jäsenmaiden keskiarvojen (noin -1,6 molempina ajanjaksoina), eli minimiarvo on Suomelle selvästi muita maita tiukempi.

1 Makrotalouden ennusteet¹

Taulukko 0.i). Perusoletukset

	2015	2016	2017
3kk EURIBOR-korko	0,0	-0,3	-0,3
Obligaatiokorko 10v.	0,7	0,3	0,4
USD/EUR-valuuttakurssi	1,1	1,1	1,1
Nimellinen efektiivinen valuuttakurssi	-3,0	0,9	0,0
Maailman (poislukien EU) BKT-kasvu	3,2	3,3	3,7
EU-27 BKT-kasvu	2,0	1,8	1,9
Tärkeimpien vientimarkkinoiden BKT-kasvu	2,4	1,3	3,1
Maailmankaupan kasvu	2,4	2,0	3,2
Raakaöljy (USD/barreli)	53	44	49

Taulukko 1a. Makrotalouden näkymät

	2015 taso mrd. euroa	2015	2016	2017
		määrä, %		
1. Reaalinen BKT	186,8	0,2	1,1	0,9
Josta				
1.1. Talousarviotoimien arvioidut vaikutukset talouskasvuun				
2. Potentiaalinen BKT	191,9	0,0	0,4	0,5
kontribuutiot:				
- työpanos				
- pääoma				
- kokonaistuottavuus				
3. Nimellinen BKT	209,1	1,8	1,9	2,1
Reaalisen BKT:n komponentit				
4. Yksityiset kulutusmenot	115,7	1,5	1,2	0,7
5. Julkiset kulutusmenot	51,0	0,4	-0,1	-1,3
6. Pääoman muodostus	42,7	0,7	4,3	3,3
7. Varastojen muutos (% BKT:sta)	1,4	0,7	0,6	0,7
8. Tavaroiden ja palvelusten vienti	76,6	-0,2	1,0	3,0
9. Tavaroiden ja palvelusten tuonti	77,5	1,9	2,0	2,9
Vaikutus BKT:n kasvuun, %-yksikköä				
10. Kotimainen lopputuotekäyntä	209,5	1,0	1,5	0,8
11. Varastojen muutos	1,4	0,0	-0,1	0,1
12. Nettoienti	-1,0	-0,8	-0,4	0,0

¹ Alustavan talousarviosuunnitelman ennuste, joka toimi pohjana myös valtion talousarvioehdotuksen laadinnassa, on laadittu valtiovarainministeriön kansantalousosastolla. Ennuste on riippumaton ja sen muodollinen riippumattomuus perustuu ns. fi-po-lakiin (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 annetun lain muuttamisesta, 79/2015). Talousarviosuunnitelma pohjautuu 2.9.2016 käytettävissä olleisiin tietoihin ja sen lisäksi hallituksen talousarvioesitykseen vuodelle 2017, joka toimitettiin eduskunnalle 15.9.2016.

Taulukko 1b. Hintojen kehitys

	2015	2016	2017
	muutos, %		
1. BKT:n hinta	1,6	0,9	1,2
2. Yksityisen kulutuksen hinta	0,4	0,4	1,1
3. Harmonisoitu kuluttajahintaindeksi	-0,2	0,4	1,1
4. Julkisen kulutuksen hinta	0,2	1,2	0,5
5. Investointien hinta	0,4	1,7	2,3
6. Viennin hinta	-0,9	-2,0	1,3
7. Tuonnin hinta	-4,0	-2,0	1,3

Taulukko 1c. Työmarkkinoiden kehitys

	2015 taso	2015	2016	2017
		muutos, %		
1. Työllisyys, 1 000 henkeä	2437	-0,4	0,4	0,3
2. Työllisyys, 1 000 000 työtuntia	4 099	-0,1	1,0	1,5
3. Työttömyysaste (%)	252	9,4	9,0	8,8
4. Työn tuottavuus, henkeä	76,7	0,6	0,7	0,6
5. Työn tuottavuus, tehdyt työtunnit	45,6	0,3	0,1	-0,6
6. Palkansaajakorvaukset	102,5	1,0	2,0	-0,7
7. Palkansaajakorvaukset työntekijää kohden	42,0	1,4	1,6	-1,0

Taulukko 1d. Sektorikohtaiset taseet

	2015	2016	2017
	% BKT:sta		
1. Suomen nettoluotonanto ulkomaille	-0,8	-1,1	-1,1
josta:			
- Tavaroiden ja palvelujen tase	-1,4	-0,9	-0,9
- Tuotannontekijäkorvausten ja tulonsiirtojen tase	-0,4	-1,0	-0,4
- Pääomansiirrot, netto	0,1	0,1	0,1
2. Yksityisen sektorin nettoluotonanto	1,6	0,9	1,1
3. Julkisyhteisöjen nettoluotonanto	-2,8	-2,4	-2,6
4. Tilastollinen ero	0,4	0,4	0,4

2 Julkisen talouden tavoitteet

Taulukko 2a. Julkisen talouden tavoitteet jaoteltuina alasektoreittain

Nettoluotonanto alasektoreittain	2016	2017
	% BKT:sta	
1. Julkisyhteisöt yhteensä	-2,4	-2,6
2. Valtio	-2,8	-2,8
3. -	-	-
4. Paikallishallinto	-0,5	-0,4
5. Sosiaaliturvarahastot	0,9	0,7
6. Korkomenot	1,1	1,0
7. Perusjäämä	-1,2	-1,5
8. Kertaluonteiset toimet	0,0	0,0
9. Reaalisen BKT:n kasvu, %-muutos	1,1	0,9
10. Potentiaalinen BKT, %-muutos	0,4	0,5
kontribuutiot:		
- työpanos		
- pääomapanos		
- kokonaistuottavuus		
11. Tuotantokuilu	-2,0	-1,7
12. Rahoitusjäämän suhdannekomponentti	-1,2	-1,0
13. Suhdannekorjattu rahoitusjäämä	-1,2	-1,6
14. Suhdannekorjattu perusjäämä	-0,1	-0,6
15. Rakenteellinen jäämä	-1,2	-1,6

Taulukko 2b. Julkisyhteisöjen velan kehitys

	2016	2017
	% BKT:sta	
1. Bruttovelka	65,3	66,7
2. Bruttovelan muutos	1,6	1,5
Bruttovelan muutokseen vaikuttavat tekijät		
3. Perusjäämä	-1,2	-1,5
4. Korkomenot	1,1	1,0
5. Virta-varantokorjaukset	-0,7	-1,1
josta:		
- Erot kassa- ja suoriteperusteisessa tilastoinnissa		
- Rahoitusvarojen nettohankinta		
- josta:		
- yksityistämistulot		
- arvostusvaikutukset ja muut		
Velan impliittinen korko	1,8	1,6
Muut relevantit muutujat		
6. Likvidi rahoitusvarallisuus		
7. Netto-rahoitusvelka		
8. Valtion velkojen kuoletuksat (olemassaolevat velkakirjat)		
9. Valuuttamääräisen velan osuus		
10. Valtion velkojen keskimääräinen maturiteetti		

3 Tulo- ja menoennusteet politiikan pysyessä muuttumattomana

Taulukko 3. Muuttumattomaan politiikkaan perustuvat ennusteet julkisyhteisöjen tuloista ja menoista jaote ltuina keskeisiin osatekijöihin

Julkisyhteisöt	2016	2017
	% BKT:sta	
1. Tulot yhteensä politiikan pysyessä muuttumattomana	54,4	54,3
josta:		
1.1. Tuotannon ja tuonnin verot	14,2	14,0
1.2. Tuloverot	16,8	16,7
1.3. Pääomaverot	0,2	0,2
1.4. Sosiaaliturvamaksut	12,8	12,7
1.5. Omaisuustulot	2,8	2,9
1.5. Muut tulot	7,9	7,8
josta: veroaste	44,1	43,7
2. Menot yhteensä politiikan pysyessä muuttumattomana	57,8	57,8
josta:		
2.1. Palkansaaja korvaukset (eli palkat + työnantajan osuudet)	13,7	13,2
2.2. Välituotekäyttö	11,7	11,7
2.3. Sosiaaliset tulonsiirrot	22,8	23,2
josta työttömyyskorvaukset	2,6	2,5
2.4. Korkomenot	1,1	1,0
2.5. Tukipalkkiot	1,3	1,3
2.6. Kiinteän pääoman bruttokuudostus	4,0	4,1
2.7. Pääomasiirrot	0,4	0,4
2.8. Muut menot	2,8	2,8

4 Tulo- ja menotavoitteet

Taulukko 4a. Julkisyhteisöjen tulot ja menot jaoteltuina keskeisiin osatekijöihin.

Julkisyhteisöt	2016	2017
	% BKT:sta	
1. Tulot yhteensä	55,0	54,0
josta:		
1.1. Tuotannon ja tuonnin verot	14,3	14,2
1.2. Tuloverot	16,7	16,3
1.3. Pääomaverot	0,2	0,2
1.4. Sosiaaliturvamaksut	13,1	12,6
1.5. Omaisuustulot	2,8	2,9
1.5. Muut tulot	7,9	7,8
josta: veroaste	44,4	43,3
2. Menot yhteensä	57,4	56,6
josta:		
2.1. Palkansaajakorvaukset	13,6	12,9
2.2. Välituotekäyttö	11,6	11,6
2.3. Sosiaaliset tulonsiirrot	22,8	22,8
josta työttömyyskorvaukset	2,6	2,5
2.4. Korkomenot	1,1	1,0
2.5. Tukipalkkiot	1,2	1,2
2.6. Kiinteän pääoman bruttomuodostus	4,0	4,1
2.7. Pääomansiirrot	0,4	0,4
2.8. Muut menot	2,7	2,5

Taulukko 4b. Menosäännön ulkopuolisia menoja

	2015 milj. euroa	2015	2016	2017
		% BKT:sta		
1. EU-ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1 115	0,5	0,5	0,5
2. Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	1 015	0,5	0,4	0,4
3. Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	628	0,3	0,3	-0,7
4. Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	50	0,0	0,0	0,0

5 Talousarvioesitykseen sisältyvät päätösperäiset toimenpiteet

Taulu 5a. Julkisyhteisöjen päätösperäiset toimenpiteet

Luettelo toimenpiteistä*	Yksityiskohmainen kuvaus	Tavoite	Kirjanpitoperiaate	Hyväksymistilanne	Talousarviovaikutukset		
					2016	2017	2018
					% BKT:sta		
Kotitalouksien tuloverot	Kotitalouksien tuloverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty**	-0,2	-0,3	-0,1
Yhteisöverot	Yhteisöverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty**	0,1	0,1	0,0
Välilliset verot	Välilliset verot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty**	0,1	0,0	-0,1
Sosiaaliturvamaksut	Sosiaaliturvamaksut		suoriteperusteinen	esitetty***	0,3	-0,4	0,1
Menotoimet	Menotoimet		suorite/kassaperusteinen	suurin osa hyväksytty**	-0,4	-0,9	-0,2

*Monet toimita eivät täytä mittaluokkakriteeriä (0,05% BKT:sta), joten toimet ovat summattu yhteen sekä jaettu suurempiin kategorioihin. Osa toimita on väliaikaisia, mutta suurin osa on pysyviä.

**Eduskunta päättää syksyn 2016 aikana

*** Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa syksyn 2016 aikana

Taulu 5b. Valtion päätösperäiset toimenpiteet

Luettelo toimenpiteistä*	Yksityiskohmainen kuvaus	Tavoite	Kirjanpitoperiaate	Hyväksymistilanne	Talousarviovaikutukset		
					2016	2017	2018
					% BKT:sta		
Kotitalouksien tuloverot	Kotitalouksien tuloverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty**	-0,2	-0,3	-0,1
Yhteisöverot	Yhteisöverot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty**	0,1	0,1	0,0
Välilliset verot	Välilliset verot		suoriteperusteinen	suurin osa hyväksytty**	0,1	0,0	-0,1
Menotoimet	Menotoimet		suorite/kassaperusteinen	suurin osa hyväksytty**	-0,4	-0,7	-0,1

*Monet toimita eivät täytä mittaluokkakriteeriä (0,05% BKT:sta), joten toimet ovat summattu yhteen sekä jaettu suurempiin kategorioihin. Osa toimita on väliaikaisia, mutta suurin osa on pysyviä.

**Eduskunta päättää syksyn 2016 aikana

6 Alustavan talousarviosuunnitelman mahdolliset yhteydet unionin kasvu- ja työllisyysstrategiassa asetettuihin tavoitteisiin ja maakohtaisiin suosituksiin

6a. maakohtaiset suositukset

Maakohtaisen suosituksen numero	Toimenpiteet	Suoran relevanssin kuvaus
CSR1: sopeuttaa julkista taloutta vuosittain kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016 ja 0,6 prosenttia vuonna 2017; käyttää mahdollisia satunnaistuloja nopeuttaakseen julkisen talouden velkasuhteen pienentämistä; varmistaa, että hallintouudistus, jolla pyritään parantamaan sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannustehokkuutta, hyväksytään ja toteutetaan oikea-aikaisesti;	Hallitus toimenpatee hallitusohjelmassa päätettyjä sopeuttamistoimia. SOTE- ja maakuntauudistuksen lakiluonnokset lähetettiin lausunolle 31.8.2016.	Toimet vastaavat suoraan suositukseen
CSR2: varmistaa työmarkkinaosapuolten roolia kunnioittaen, että palkanmuodostusjärjestelmä lisää paikallista sopimista palkoista ja poistaa jäykkyyksiä ja edistää näin kilpailukykyä ja vienteollisuusvetoisempaa lähestymistapaa; lisää kannustimia työn vastaanottamiseen ja varmistaa, että käytössä on kohdennettuja ja riittäviä aktiivisia työmarkkinatoimenpiteitä, myös maahanmuuttajataustaisille ihmisille; toteuttaa toimenpiteitä, joilla vähennetään alueellista ja osamaisen liittyvää kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuutta;	Hallitus ja työmarkkinaosapuolet allekirjoittivat kesäkuussa 2016 kilpailukykysovimuksen.	Toimet vastaavat suoraan suositukseen
CSR3: jatkaa toimia, joilla lisätään kilpailua palveluilla, vähittäiskauppa mukaan lukien; edistää yrittäjyyttä ja investointeja muun muassa vähentämällä hallinnollista ja sääntelyyn liittyvää rasitetta, jotta voidaan tukea korkean arvonlisäyksen tuotannon kasvua.	Vähittäiskauppojen sekä parturi- ja kampaamo-liikkeiden aukioloajat vapautettiin vuoden 2016 alusta. Liikennekaaren 1. vaihe annettiin eduskunnalle 22.9.2016.	Toimet vastaavat suoraan suositukseen.

6b. Unionin asettamat tavoitteet kasvun ja työllisyyden osalta

Ei merkittäviä muutoksia kevään 2016 jälkeen, katso:

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_finland_en.pdf

7 Erot viimeisimpään vakausohjelmaan nähden

Taulukko 7. Erot viimeisimpään vakausohjelmaan nähden

	2015	2016	2017
	% BKT:sta		
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto			
Vakausohjelma	-2,7	-2,5	-2,1
Alustava talousarviosuunnitelma	-2,8	-2,4	-2,6
Ero*, %-yksikköä	0,0	0,2	-0,5
Julkisyhteisöjen nettoluotonanto muuttumattomalla politiikalla			
Vakausohjelma	-2,7	-3,2	-3,4
Alustava talousarviosuunnitelma	-2,8	-3,4	-3,6
Ero*, %-yksikköä	0,0	-0,2	-0,1

LIITE 1: Vuoden 2017 eläkeuudistus

Vuoden 2017 alusta voimaan astuvalla uudistuksella varaudutaan elinajan odotteen kasvuun. Eduskunta hyväksyi uudistusta koskevat lait 20. marraskuuta 2015. Lainvalmistelu perustui työmarkkinoiden keskusjärjestöjen vuoden 2014 syyskuussa neuvottelemaan sopimukseen uudistuksen päälinjoista.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan uudistus pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta noin prosenttiyksiköllä. Uudistus edistää työllisyyttä ja turvaa työeläkkeiden rahoituksen, riittävät eläkkeet sekä sukupolvien ja sukupuolten välisen tasapuolisuuden. Uudistuksella pyritään takaamaan, että eläkkeelle siirtymisiän odote nousee vähintään 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Uudistus sisältää myös työssä jatkamista ja jakamista edistäviä kehittämistoimia.

Uudistuksen pääkohdat

Työeläkejärjestelmän alin vanhuuseläkeikä nousee aluksi asteittain kahdella vuodella. Vuodesta 2018 alkaen alin vanhuuseläkeikä nousee nykyisestä 63 vuodesta kolmella kuukaudella jokaista ikäluokkaa kohti, kunnes se on 65 vuotta v 2027. Vanhuuseläkkeen yläikäraja on viisi vuotta alarajaa korkeampi, mutta se nousee kuitenkin täysinä vuosina.

Vanhuuseläkeikä kytetään elinajanodotteen kehitykseen vuodesta 2030 lähtien siten, että työssäoloajan ja eläkeajan suhde säilyy vuoden 2025 tasolla. Ikäraja nousee vuosittain enintään kahdella kuukaudella. Eläkeajan ja työssäoloajan suhteen säilyttämiseksi tarkastellaan säännöllisesti työurien kehitystä sekä koko työeläkejärjestelmän taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä. Kehitystä seurataan kolmikantaisesti sosiaali- ja terveystieteiden johdolla viiden vuoden välein vuodesta 2026 alkaen.

Elinaikakerroin säilytetään, mutta sen laskemistapaa muutetaan nykyistä loivemaksi vuoden 2027 jälkeen, jolloin kaikkien ikäluokkien eläkeikä on 65 vuotta.

Uutena eläkemuotona työkyvyttömyyseläkkeen rinnalle tulee työuraeläke, jota voi hakea jo 63-vuotiaana. Vuodesta 2030 alkaen ikärajaa tarkistetaan siten, että se on kaksi vuotta alempi kuin alin vanhuuseläkeikä. Eläkkeen saamisen ehtona on 38 vuoden työura, joka on tehty vähäisin poikkeuksin rasittuneisuutta ja kuluneisuutta aiheuttavassa työssä. Työuraeläkkeen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi henkilön työkyvyn heikentyminen sairauden, vian tai vamman vuoksi sekä työssä jatkamisen mahdollisuuksien heikentyminen. Työuraeläkkeen määrä on työkyvyttömyyseläkettä pienempi, koska siihen ei sovelleta tulevaa aikaa⁹. Lisäksi työkyvyttömyyseläkkeen tuleva aika puolestaan kytetään vanhuuseläkeiän alarajaan, mikä suurentaa työkyvyttömyyseläkkeitä eläkeiän noustessa.

Nykyinen osa-aikaeläke eläkemuotona lakkautetaan ja korvataan osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä. Vanhuuseläkettä voi ottaa osittain maksuun jo 61-vuotiaana,

⁹ Tulevalla ajalla tarkoitetaan työkyvyttömyyseläkkeelle jäämisen (eläketapahtuma) ja alimman vanhuuseläkeiän välistä aikaa. Tuleva aika kartuttaa tietyin ehdoin työkyvyttömyyseläkettä, sillä lyhyeksi jääneestä työurasta ei ole ehtinyt karttua täyttä eläkettä.

ja v. 2025 jälkeen ikäraja nousee 62 vuoteen. Vuodesta 2030 alkaen ikäraja on aina kolme vuotta alempi kuin alin vanhuuseläkeikä. Kertyneestä eläkkeestä voi ottaa maksuun joko 25 tai 50 %. Eläkkeen nostaminen varhennettuna pienentää nostettua eläkeosaa pysyvästi 0,4 % kuukaudessa eli 4,8 % vuodessa. Nykyisestä osa-aikatyötä koskevasta vaatimuksesta luovutaan eli uuteen eläkeuotoon ei liity palkka- eikä työaikaseurantaa. Osittainen varhennettu vanhuuseläke ei estä työttömyyspäivärahan saamista eikä sitä myöskään vähennetä työttömyyspäivärahasta.

Työeläkkeen korotetut karttumat poistetaan, ja jatkossa eläkettä karttuu kaikenikäisille 1,5 % palkasta vuodessa. Eläkkeen karttumiseen tulee kuitenkin siirtymäaika 53–62-vuotiaille. Siirtymäaikana eläkettä karttuu 1,7 % vuodessa vuoden 2025 loppuun saakka, mutta vastaavasti työntekijän eläkemaksu on 1,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin työntekijän eläkemaksu muutoin. Lisäksi eläkkeen karttuma aletaan laskea nykyistä suuremmista ansioista, koska työntekijän työeläkevakuutusmaksua ei enää vähennetä työansioista eläkettä laskettaessa.

Nykyinen 4,5 prosentin karttuma alimman vanhuuseläkeiän täyttämisen jälkeen tehdystä työstä korvataan lykkäyskorotuksella. Jos henkilö ei ota alimman vanhuuseläkeiän saavutettuaan eläkettä heti maksuun, karttunutta eläkettä tarkistetaan 0,4 prosentin lykkäyskorotuksella jokaista lykkäyskuukautta kohti.

Vuodesta 2023 alkaen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden (ns. työttömyysputki) alaikäraja nostetaan yhdellä vuodella 62 vuoteen, mikäli työmarkkinoiden keskusjärjestöt arvioivat v. 2019, että vuoden 2012 työurapöytäkirjassa sovitut toimet vaikuttavat tarkoitettulla tavalla.

Eläkeuudistus sopimuksen yhteydessä työmarkkinajärjestöt sopivat, että yksityisen sektorin työeläkemaksu jäädytetään 24,4 prosentin tasolle vuosiksi 2017–2019. Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan tämä maksutaso olisi riittävä eläkkeiden rahoitukseen myös vuoden 2019 jälkeen aina 2060-luvun loppupuolelle saakka. Vaihtoehtoisesti maksua voidaan madaltaa 2020-luvun loppupuolelta lähtien. Tällöin yksityisen sektorin eläkevarojen määrä suhteessa vakuutettuun palkkasummaan jäisi matalammalle tasolle, jolloin pitkällä aikavälillä maksua jouduttaisiin korottamaan nopeammin eläkemenojen kasvaessa.

Eläkeuudistuksen vertaisarviointi ikääntymistyöryhmässä

Vuoden 2017 eläkeuudistusta ei ole vielä vertaisarvioitu EU:n talouspoliittisen komitean (EPC) ikääntymistyöryhmässä (AWG). Vuoden 2015 ikääntymisraportin vertaisarvioituissa eläkelaskelmissa yhtenä skenaariona oli kuitenkin vuoden 2017 eläkeuudistus. Eläkelaskelmien herkkyystarkastelun yhtenä skenaariona oli politiikkaskenaario, jossa eläkeikä sidotaan elinajanodotteeseen. Suomen kohdalla tämän skenaarion sijaan tarkasteltiin vuoden 2017 eläkeuudistusta, tosin eläkeiän nousun ajoitus on erilainen kuin politiikkaskenaariossa. Laskelmien mukaan uudistus laskee eläkemenoja suhteessa BKT:hen noin puolella prosenttiyksiköllä verrattuna perusuraan 2030-luvulta alkaen (ks. tarkemmin taulukko 1). Laskelmassa BKT:n kasvu nopeutuu vuosina 2020–2060 keskimäärin hieman yli 0,1 prosenttiyksiköllä vuodessa.

Taulukko 1. Eläkemenojen kehitys suhteessa BKT:hen vuoden 2015 ikääntymisraportissa

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Eläkemeno, perusura (% / BKT)	13,4	14,8	15,6	14,1	13,3	13,5
Vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutus (ero perusuraan, prosenttiyksikköä)		0,0	-0,6	-0,7	-0,8	-0,6

Eläketurvakeskuksen vaikutusarviot

Eduskunnassa hyväksytyn hallituksen lakiesityksen vaikutusarvioiden taustalla olevat laskelmat on tehty Eläketurvakeskuksen (ETK) pitkän aikavälin laskentamallilla.¹⁰ ETK:n arvion mukaan uudistus myöhentää eläkkeelle siirtymistä 1,3 vuodelta vuoteen 2040 mennessä ja lähes kahdella vuodelta vuoteen 2080 mennessä, kun mittarina käytetään eläkkeellesiirtymisiän odotetta. Pitkällä aikavälillä uudistus kasvattaa 15–74-vuotiaiden työllisyysastetta noin kaksi prosenttiyksikköä. Eläkkeen määräytymistä koskevien sääntöjen muuttumisen ja työurien pidentymisen seurauksena keskieläkkeiden arvioidaan suurenevan.

Laajemmin ETK:n laskelmien taustaoletuksia ja niiden herkkyystarkastelua on esitelty ETK:n alustavassa vaikutusarviossa.¹¹ ETK:n laskelmassa keskeisinä oletuksina ovat eläkeuudistuksen vaikutukset erilaisiin siirtymätodennäköisyyksiin. Laskelmissa vanhuuseläkealkavuuksien kehitystä on arvioitu siirtämällä nuorempien ikäluokkien alkavuuksia vanhemmille ikäryhmille tasokorotuksella lisättynä. Vanhuuseläkkeelle siirtyminen painottuu laskelmassa suuressa määrin alimpaan vanhuuseläkeikään ja sitä seuraavaan ikävuoteen. Ennustejakson loppua kohti tämä ilmiö vahvistuu ikärajojen korotusten takia.

Herkkyystarkastelun korkean alkavuuden vaihtoehdossa vanhuuseläkealkavuudet nousevat siten, että vuoden 2022 jälkeen kaikki vakuutetut jäävät vanhuuseläkkeelle viimeistään alimmassa vanhuuseläkeikässään. Uudistuksen peruslaskelmassa eläkkeellesiirtymisiän odote poikkeaa v. 2022 noin vuoden korkean alkavuuden laskelmasta, kun vuoteen 2060 mennessä ero kaventuu noin puoleen vuoteen. Korkean alkavuuden vaihtoehdossa eläkemeno prosentteina BKT:sta kasvaa vuoteen 2025 mennessä noin 0,5 prosenttiyksikköä sopimuslaskelmaa korkeammaksi eläkeläisten lukumäärän kasvaessa nopeasti. Tämän jälkeen lyhyemmät työurat alkavat heijastua keskieläkkeen madaltumiseen sopimuslaskelmaan verrattuna ja eläkemeno suhteessa BKT:hen palaa sopimuslaskelman tasolle.

Työkyvyttömyyseläkealkavuuksien odotetaan kasvavan iän myötä myös nykyisen vanhuuseläkeiän alarajan saavuttamisen jälkeen. Työkyvyn kehityksestä näinä ikävuosina on kuitenkin vain vähän tietoa, koska mahdolliset työkyvyttömät ovat vanhuuseläkkeellä. Vuosina 1996–2011 ikävakioidu työkyvyttömyyseläkealkavuus aleni keskimäärin 1,1 % vuodessa. Laskelmassa tätä trendiä on jatkettu, joskin alkavuuksien alenemismuutoksia hidaste-

¹⁰ Laskelmia on tarkemmin esitelty suomeksi julkaisussa <http://www.etk.fi/julkaisu/laskelmia-vuoden-2017-tyoelakeuudistuksen-vaikutuksista-hallituksen-esitykseen-perustuvat-arviot/>. Julkaisu on käännetty myös englanniksi: <http://www.etk.fi/julkaisu/effects-of-the-2017-earnings-related-pension-reform-projections-based-on-the-government-bill/>.

¹¹ Julkaisu löytyy suomeksi osoitteesta <http://www.etk.fi/julkaisu/laskelmia-vuoden-2017-tyoelakeuudistuksen-vaikutuksista/>

taan tasaisesti. Vuosien 2015–2060 välillä työkyvyttömyyseläkealkavuuden taso madaltuu laskelmissa kokonaisuudessaan noin 15 %.

Herkkyystarkasteluissa työkyvyttömyyseläkealkavuus saavuttaa vuoteen 2060 mennessä sopimuslaskelmaa 25 % matalamman tai korkeamman tason. Matalan alkavuuden vaihtoehdossa työkyvyttömyyseläkealkavuus on v. 2060 noin 36 % matalampi kuin v. 2015 ja korkean alkavuuden vaihtoehdossa vastaavasti noin kuusi prosenttia korkeampi. Korkean alkavuuden vaihtoehdossa työeläkemenoprosentti nousee pitkällä aikavälillä reilun prosenttiyksikön perusuraa korkeammalle tasolle ja matalan alkavuuden vaihtoehdossa vastaavasti reilun prosenttiyksikön matalammalle tasolle.

Työuraeläkkeen osalta on oletettu, että työuraeläkkeen alaikärajan täyttäneistä työsäikäyvistä miehistä 2,5 % ja naisista kaksi prosenttia siirtyy vuosittain työuraeläkkeelle. Korkean alkavuuden vaihtoehdossa ikäluokkakohtaiset alkavuudet kaksinkertaistetaan ja työeläkemenoprosentti kasvaa hieman perusuraan verrattuna.

Osittaisen vanhuuseläkkeen alkavuuden on oletettu olevan samaa suuruusluokkaa kuin nykyisen osa-aikaeläkkeen alkavuuden. Sen suosiota on kuitenkin vaikea ennakoida. Korkean osittaisen vanhuuseläkkeen alkavuuden vaihtoehdossa ikäluokkakohtainen alkavuus on sopimuslaskelmaan verrattuna kaksinkertainen, jolloin myös siihen liittyvät menot ovat karkeasti kaksinkertaisia. Korkeamman alkavuuden vaihtoehdossa eläkemenot suhteessa BKT:hen kasvavat kuitenkin vain vähän.

Ehdollisesti sovittu työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden nosto vuodelta koskien v.1961 ja sen jälkeen syntyneitä on oletettu tehtäväksi. Se lisää työllisyyttä, mutta ei vaikuta eläkkeelle siirtymisen ajankohtaan.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen vaikutusarviot

Eläkeuudistuksen vaikutuksia on arvioitu myös Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen (ETLA) valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahojen turvin toteuttamassa raportissa.¹²

ETLA:n stokastisella elinkaarimallilla tehdyn peruslaskelman mukaan eläkeuudistus pidentää työuria vuoteen 2025 mennessä keskimäärin noin 5 kuukaudella verrattuna tilanteeseen, jossa eläkeuudistusta ei toteutettaisi. Vuoteen 2035 mennessä työurat pitenevät noin 9 kuukaudella. Näiden vaikutusarvioiden vertailukohtana on perusura, jossa työllisyys kehittyy samalla tavalla kuin Eläketurvakeskuksen arvioissa. Ikääntyneiden työllisyys kehittyy tällä uralla suhteellisen myönteisesti myös ilman eläkeuudistusta.

ETLA:n sukupolvimallilla tehdyn simulaation perusteella talous sopeutuu ikääntyneiden korkeampiin työllisyysasteisiin monin tavoin. Tuotannon lisäksi myös investoinnit kasvavat, jotta pääomakanta vastaisi suurempaa työn tarjontaa. Uudistus kasvattaa ostovoimaa ja lisää kulutusta. Pieni osa uudistuksen hyödystä valuu ulkomaille vaihtosuhteen heikkenemisen kautta.

¹² Julkaisu löytyy suomeksi seuraavasta osoitteesta: https://www.etla.fi/wp-content/uploads/raportti_2015_1.pdf

ETLA:n peruslaskelmassa sadan vuoden aikahorisontilla laskettu kestävyysvaje pienenee 1,1 prosenttiyksiköllä.

ETLA:n mallianalyysin mukaan eläkeuudistuksen vaikutus riippuu merkittävästi siitä, miten työn tarjontaan liittyvät asenteet muuttuvat eliniän pidentyessä. Epävarmuus liittyy erityisesti työttömyysputkeen. Työttömyysputki todennäköisesti pitenee uudistuksen seurauksena, koska työttömyysputken alaikäraja ei ole sovittu nostettavan samaan tahtiin alimman vanhuuseläkeiän kanssa. Siksi on olemassa vaara, että työttömyysputkesta tulee jälleen samanlainen merkittävä väylä pois työelämästä, kuin mitä se oli vielä ennen vuoden 2005 eläkeuudistusta. Jos näin tapahtuu, eläkeuudistuksen vaikutus työuriin jää selvästi tavoiteltua pienemmäksi. Samalla kestävyysvaikutukset heikkenisivät olennaisesti. Vaihtoehtolaskelman mukaan kestävyysvaje vähenisi 0,6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämä vaikutusarvio on laskettu suhteessa sellaiseen perusuraan, jossa työllisyys kehittyy jonkin verran huonommin kuin Eläketurvakeskuksen arviossa. ETLA:n julkaisussa on myös tehty erilaisia herkkyystarkasteluja uudistuksen vaikutuksista.

Suomen Pankin vaikutusarviot

Suomen Pankin Aino-mallilla toteutetussa simuloinnissa eläkeuudistus huomioidaan olettamalla, että uudistus myöhentää eläkkeellejäämisikää ja muuttaa eläkkeiden korvaussuhteita ETK:n laskemalla tavalla¹³. Simuloinnissa havaitaan, että eläkeuudistus pienentää kokonaisveroasteen nostamisen tarvetta noin 1,4 prosenttiyksikön verran vuoteen 2040 mennessä. Tämä tulos on jonkin verran suurempi kuin mekanistisessa kestävyyslaskelmassa saatu arvio, jonka mukaan eläkeuudistus pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta noin prosenttiyksiköllä.

Suomen Pankin simulaation perusteella eläkeuudistuksen keskeinen makrovaikutus aiheutuu siitä, että työvoiman tarjonnan lisääntyminen ja vähäisempi paine kiristää verotusta hidastavat työvoimakustannusten kasvua. Tämä parantaa hintakilpailukykyä, mikä näkyy viennin kasvun nopeutumisenä. Kustannuspaineiden pieneneminen näkyy myös julkisen kulutuksen kasvun hidastumisena. Työllisyysaste nousee noin prosenttiyksikön verran. Työllisyyden kohenemisesta huolimatta yksityisen kulutuksen kasvu nopeutuu kohtalaisen vähän. Toisaalta investointien kasvu ripeytyy, ja tätä kautta pääomakanta suurenee nopeammin. Kokonaisuudessaan eläkeuudistuksen positiiviset vaikutukset talouskasvuun jäävät maltillisiksi. BKT:n kasvu nopeutuisi eläkeuudistuksen seurauksena vajaata 0,1 prosenttiyksikköä perusuran mukaiseen kehitykseen verrattuna. Siten 25 vuoden kuluttua BKT olisi eläkeuudistuksen myötä 1,7 % suurempi kuin perusurassa.

¹³ Euro ja talous 5/2014. Julkaisu löytyy suomeksi osoitteesta: http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/euro_ja_talous/talouden_nakymat/Documents/ET514.pdf

Eläkeuudistuksen vaikutukset kestävyysvajeseen

Valtiovarainministeriön 26.9.2014 julkaiseman muistion mukaan eläkeuudistus pienentää kestävyysvajetta noin yhdellä prosenttiyksiköllä. Uudistus vaikuttaa kestävyysvajeseen kahta kautta. Ensimmäinen vaikutuskanava kulkee eläkemenon kautta. Uudistus pienentää eläkkeiden maksuun tarvittavaa julkisten menojen määrää ja supistaa siten kestävyysvajetta tältä osin. Toinen vaikutuskanava kulkee työllisyyden kautta suoraan BKT:hen. Uudistus lisää työllisyyttä ja siten nostaa BKT:ta. Eläkemenon kautta tuleva vaikutus kestävyysvajeseen ja kokonaisvaikutus on raportoitu seuraavassa taulukossa.

	Eläkemenon vaikutus	Kokonaisvaikutus
Kestävyysvaje	-0,6	-1,0

Eläkeuudistus vähentää eläkemenoa reilut 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, mikä laskee kestävyysvajetta saman verran. Vaikutus on nettovaikutus, koska uudistuksessa on elementtejä, joista toiset pienentävät ja toiset kasvattavat eläkemenoa. Pienentävä vaikutus tulee karttumasäännösmuutoksista ja eläkkeellä vietetyn ajan lyhenemisestä. Kasvava vaikutus tulee keskieläkkeen kohoamisesta. Eläkemenon pieneminen on Eläketurvakeskuksen arvioima ja tarkemmin raportoima.

Uudistuksesta aiheutuva työllisyyden nousu pienentää kestävyysvajetta muutenkin kuin eläkemenon pienemisen kautta. Työllisyyden paraneminen kasvattaa kokonaistuotantoa. Tämän muun työllisyydestä johtuvan vaikutuksen on arvioitu olevan reilut 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Kestävyysvajelaskelmassa BKT:n kasvu alentaa ikäsidonnaisia menoja, koska terveydenhuolto-, pitkäaikaishoito-, työttömyys-, eläke- ja koulutusmenojen BKT-osuus laskee. Muiden kuin ikäsidonnaisten julkisten menojen oletetaan kasvavan BKT:n kasvuvauhtia.

Vuosittaisista kestävyysvajelaskelmaoletuksista poiketen terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon ikäsidonnaisten menojen kasvu on näissä laskelmissa sidottu keskipalkan kasvuun eikä BKT/asukas -kasvuasteeseen. Kyseinen oletus heijastaa sitä, että eläkejärjestelmän uudistuksen ei uskota korottavat suoraan muita terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menoja. Jos eläkejärjestelmän uudistamisesta johtuvan työllisyyden kasvun oletettiin lisäävän myös terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menoja, kestävyysvajevaikutus jäisi hieman pienemmäksi.

Sopimuksen vaikutusta työttömyyteen on vaikea arvioida. Työllisyys kasvaa, koska vanhuuseläkeikä nousee ja siten työvoimaan osallistuminen kasvaa. Työvoimaan taas kuuluvat sekä työlliset että työttömät. On mahdollista, että sekä työllisyys että työttömyys nousevat yhtä aikaa.

Työmarkkinajärjestöjen sopimuksessa eläkeuudistuksesta ns. työttömyysputken ikärajan korottaminen on ehdollinen sopimuksessa määritellyille v. 2019 tehtäville tarkasteleluille. Eläketurvakeskuksen tekemiin oletuksiin työttömyydestä on kuitenkin viety sisään työttömyysputken pituuden muutosten vaikutukset. Putken pituus muuttuu sekä putken alaikärajaa kohotettaessa että vanhuuseläkeiän kohoamisen myötä. Eläketurvakeskuksen

laskelmissa sisällä oleva työttömyysoletus on aiemmin julkaistuja, käyttäytymisperusteisia mallilaskelmia maltillisempi. Valtiovarainministeriön laskelmiin oletus on otettu huomioon sellaisenaan työllisyys- ja työvoimaosuusmuutoksina. Suurempi työttömyysvaikutus pienentäisi uudistuksen kestävyysvajevaikutusta ja pienempi suurentaisi sitä. Kestävyysvaje ei siis pienisi yhtä paljon, jos työttömyys kasvaisi oletettua enemmän ja päinvastoin.

Uudistuksen lyhyen aikavälin vaikutukset julkiseen talouteen

Eläkeuudistussopimuksen yhteydessä sovittu eläkemaksutason jäädyttäminen 24,4 prosentin tasolle vuosiksi 2017–2019 supistaa eläkerahastojen ylijäämää lyhyellä aikavälillä, sillä eläkeuudistuksen eläkemenojen kasvua hidastava vaikutus alkaa näkyä vasta 2020-luvulla. Ennen uudistusta arvioitiin, että eläkemaksuja olisi jouduttu korottamaan vuodesta 2017 alkaen, sillä lainsäädännön mukaan maksujen tulee olla tasolla, joka turvaa eläkkeiden rahoituksen.

Oheisessa taulukossa on arvioitu, kuinka paljon heikompi julkinen talous on, kun maksuja ei koroteta siten kuin ennen eläkeuudistussopimusta syksyllä 2014 arvioitiin. Tulosten perusteella työeläkelaitosten rahoitusasema on n. 0,1 % heikompi suhteessa BKT:hen v. 2017, sillä eläkemaksu ei ole 0,3 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla. Jos huomoidaan, että eläkemaksut ovat verovähennyskelpoisia, jää vaikutus koko julkisen talouden tasolla hieman pienemmäksi.

Taulukko 2. Eläkeuudistussopimuksen vaikutus työeläkelaitosten rahoitusasemaan vuosina 2017–2018

	2017	2018
Eläke sopimuksessa sovittu eläkemaksutaso, prosenttia palkkasummasta	24,4	24,4
Eläketurvakeskuksen arvio kestävästä eläkemaksutasosta ennen eläke sopimusta, prosenttia palkkasummasta	24,7	24,9
Erutus, prosenttiyksikköä	-0,3	-0,5
Vaikutus työeläkelaitosten rahoitusasemaan, % / BKT	-0,09	-0,14

LIITE 2: Kilpailukyky sopimus

Työmarkkinajärjestöt allekirjoittivat kilpailukyky sopimuksen 14.6.2016. Sopimuksen tavoitteena on parantaa suomalaisten yritysten hintakilpailukykyä ja lisätä tätä kautta vientiä ja työllisyyttä.

Sopimus pidentää vuosityöaikaa 24 tunnilla, leikkaa julkisen sektorin lomarahoja sekä alentaa työntajan sosiaaliturvamaksuja ja siirtää niitä osittain palkansaajien maksettavaksi. Osana sopimusta voimassa olevia työ- ja virkaehtosopimuksia jatketaan vuodella ilman palkankorotuksia. Sopimus alentaa tuotannon yksikkötyökustannuksia noin neljä prosenttia (ks. tarkemmin taulukko 1). Lisäksi hallitus tukee sopimusta veronkevennyksin.

Taulukko 1. Toimenpiteiden vaikutukset yksikkötyökustannuksiin

Toimenpide	2017	2018	2019	2020
Vuosityöajan pidentäminen 24 tunnilla (sopimuksen kattavuus 91 %)	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Julkisen sektorin lomarahojen leikkaus 30 prosentilla	0,0	0,0	0,0	0,0
Kaikkien työnantajien sairausvakuutusmaksun alennus	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Työttömyysvakuutusmaksun 0,85 prosenttiyksikön siirto työnantajilta palkansaajille	-0,4	-0,7	-0,7	-0,7
Työeläkemaksun 1,2 prosenttiyksikön siirto työnantajilta palkansaajille	-0,2	-0,3	-0,7	-1,0
Yhteensä	-2,7	-3,2	-3,6	-3,5
Vuoden 2017 nollasopimuksen vaikutus ansiotasoindeksiin tasoon	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Kaikki toimet yhteensä*	-3,2	-3,7	-4,1	-4,0

*Pyörityksistä johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

Vaikutukset työllisyyteen

Kilpailukyky sopimuskokonaisuuden arvioidaan veronalennukset huomioiden voivan lisätä työllisyyttä n. 40 000 hengellä pidemmällä aikavälillä. Sopimuksen työllisyysvaikutuksiin liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta. Epävarmuutta aiheuttaa se, että arvioitava on laaja kokonaisuus, jonka kaltaista ei ole ennen tehty. Lisäksi sopimukseen liittyy toimia, joiden toteutumisen aikajännettä on vaikea arvioida empiirisen tiedon puuttuessa.

Laskelmien lähtökohdista on se, että koko kansantalouden keskimääräisen tuottavuuden oletetaan kehittyvän samalla tavoin sekä peruslaskelmassa että toimenpidekokonaisuuden vaikutuksia kuvaavassa skenaariossa. Tämä tarkoittaa sitä, että työn hinnan alenemisesta aiheutuva työllisyyden paraneminen johtaa myös BKT:n kasvuun samassa suhteessa. Siten BKT:n lisääntyessä samassa suhteessa kuin työllisyys nousisi BKT:n taso sopimuksen myötä n. 1,5–2 %. Laskelmissa ei ole eritelty sitä, miten yksittäiset kysynnän erät kuten vienti, investoinnit ja kulutus kehittyvät. Kilpailukykyyn paranemisella tavoitellaan kuitenkin positiivista vaikutusta vientiin ja yritysten investointeihin.

Keskeinen oletus tulosten kannalta on työvoiman kysynnän herkkyyden hinnan tapahtuville muutoksille. Viime vuosina tehty tutkimus kysyntäjouston arvosta viittaa siihen, että työvoiman reaali-palkkajousto on kohonnut. Ilmeisenä syynä jouston kohoami-

seen on taloudellisen integraation syveneminen, mikä on lisännyt hyödykemarkkinoiden kilpailua ja pääoman liikkuvuutta. Keskimääräisenä yrittäjätoimintaa koskevana joustona on tässä yhteydessä käytetty -0,7. Laskelman kannalta työn tarjontajoustop rooli on myös keskeinen. Tarkastelussa joustoksi on oletettu 0,3.

Toimenpidekokonaisuuden kokonaisvaikutuksia pienentää osaltaan se, että palkansaajien sosiaaliturvamaksujen nousu pienentää kuluttajien ostovoimaa vuoden 2020 tasossa veronkevennykset huomioiden n. 400 milj. eurolla. Tämä vähentää osaltaan taloudellista aktiviteettia kotimaisen kysynnän kautta. Vaikutusta kokonaistuotantoon vaimentaa kuitenkin se, että kulutuksen muutoksesta osa välittyy tuonnin kautta kansantalouden ulkopuolelle. Myös inflaatiokehityksen jääminen aiempaa maltillisemmaksi yhdessä työllisyyden kohenemisen kanssa tukee ostovoiman kehitystä.

Sopimuksen kattavuus on yli 90 % palkansaajista. Työllisyysvaikutusta laskettaessa on kuitenkin tehty oletus, että myös sopimuksen ulkopuolelle jäävillä aloilla sopimuskorotukset jäisivät nolnaan v. 2017. Laskelmissa on myös oletettu, että lähtökohtatilanteen korkean työttömyyden vuoksi palkkareaktiota ei suuressa määrin tapahdu.

Suorien yksikkötyökustannuksiin vaikuttavien toimenpiteiden lisäksi kilpailukyky-sopimuksen yhteydessä työmarkkinoiden keskusjärjestöt sopivat paikallisen sopimisen mahdollisuuksien laajentamisesta sekä linjasivat, että tulevaisuudessa palkanmuodostuksessa noudatetaan ns. Suomen mallia. Suomen mallissa seuraavien neuvottelukierrosten kustannustason määrittävät pääsääntöisesti kansainväliselle kilpailulle alttiit alat. Malli on pysyvä, toistaiseksi voimassa oleva linjaus, ei vain seuraavaa palkkakierrosta koskeva linjaus.

Laskelmiin ei sisälly vaikutusarviota paikallisen sopimisen edistämisen ja Suomen mallin käyttöönoton vaikutuksista, sillä niiden määrällinen arvioiminen on hankalaa. On kuitenkin todennäköistä, että toimet tukevat kilpailukykyä, vientiä, talouskasvua ja samalla julkisen talouden kestävyyttä.

Hallituksen budjettiesityksen perustana olevassa VM:n kansantalousosaston riippumattomassa ennuusteessa todetaan, että työllisyysvaikutukset riippuvat paljolti siitä, kuinka Suomen työvoimakustannukset kehittyvät suhteessa muihin kilpailijamaihin vuoden 2017 jälkeen, ja toisaalta yleisemmin kansainvälisestä talouskehityksestä. Kansainvälisen talouden tämänhetkinen heikko kysyntätilanne, erityisesti investointitavaroiden osalta, hidastaa lyhyellä aikavälillä myönteisten vaikutusten toteutumista. Siten on epätodennäköistä, että kaikki myönteiset vaikutukset toteutuisivat yhtä nopeasti kuin työvoimakustannukset alenevat.

Ennuusteessa oletetaan, että työvoimakustannusten aleneminen ei lisää työllisyyttä vielä v. 2017. Vuonna 2018 sopimuksen suotuisat vaikutukset työvoiman kysyntään alkavat näkyä, työllisyyden kasvu nopeutuu ja jatkuu myös vuosina 2019–2020. Vuosina 2017–2020 työllisyys lisääntyy yhteensä 46 000 hengellä. Kilpailukyky-sopimus myötävaikuttaa osaltaan työllisyyden myönteiseen kehitykseen. Ennustettua myönteisempi työllisyyskehitys on kuitenkin mahdollinen sopimuksen ansiosta.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Kilpailukykyksopimukseen sisältyy sekä julkista taloutta vahvistavia että sitä heikentäviä elementtejä. Jos sopimus lisää työllisyyttä odotetusti ja jos valtio ja kunnat pystyvät hyödyntämään työajan pidennyksen luoman säästöpotentiaalin täysimääräisesti, sopimuksen vaikutus julkiseen talouteen on neutraali pidemmällä aikavälillä. Toisin sanottuna merkittävä osa sopimuksen julkiselle taloudelle tuomasta liikkumatilasta käytetään Suomen verrattain korkean kokonaisveroasteen alentamiseen, joka osaltaan luo mahdollisuuksia taloudellisen aktiviteetin kasvuun. Lisäksi on huomattava, että arvio ei sisällä paikallisen sopimisen edistämisen ja Suomen mallin käyttöönoton vaikeasti arvioitavissa olevia positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

Hallituksen budjettiesityksen perustana olevassa VM:n kansantalousosaston riippumattomassa ennusteessa kilpailukykyksopimuksen arvioidaan heikentävän julkisen talouden rahoitusasemaa 1,2 mrd. eurolla eli 0,55 prosentilla suhteessa BKT:hen v. 2017. Siten sopimuksen lyhyen aikavälin kustannukset ovat merkittävät. Seuraavassa on tarkemmin selostettu, miten kilpailukykyksopimuksen vaikutukset julkiseen talouteen on huomioitu hallituksen budjettiesityksen perustana olevassa ennusteessa.

Kilpailukykyksopimus ja siihen liittyvät veronalennukset heikentävät julkisen talouden rahoitusasemaa vuosina 2017–2019 hieman yli miljardilla eurolla ja vuodesta 2020 eteenpäin runsaalla 800 milj. eurolla ilman työllisyyden kohenemisen tuomia positiivisia vaikutuksia. Työllisyyden lisääntyminen 40 000 hengellä vahvistaisi julkisen talouden rahoitusasemaa n. 850 milj. euroa pidemmällä aikavälillä.

Kilpailukykyksopimus vähentää julkisen talouden tuloja lyhyellä aikavälillä. Sopimus leikkaa työnantajien ja palkansaajien maksamia yhteenlaskettuja sosiaalivakuutusmaksuja ja keventää välitöntä verotusta. Lisäksi sopimus hidastaa palkkasumman ja siitä perittävien verojen ja maksujen kasvua lyhyellä aikavälillä. Tulonjaon muutos yritysten hyväksi kasvattaa yritysten voitoistaan maksamia veroja.

Toisaalta sopimus vähentää myös julkisen talouden toimintamenoja, kun julkisen työnantajan sivukulut alenevat ja julkisen sektorin lomarahoja leikataan eikä palkkoja koroteta. Sopimus pienentää myös julkisen sektorin työvoimatarvetta pidemmällä aikavälillä.

Arvio kilpailukykyksopimuksen vaikutuksista julkisen talouden rahoitusasemaan on koottu taulukkoon 2.

Taulukko 2: Kilpailukyky sopimuksen vuotuinen vaikutus julkiseen talouteen nettona toimenpiteittäin, milj. euroa.

Toimenpide	2017	2018	2019	2020	Pidempi aikaväli
Vuosityöajan pidennys 24 tunnilla	50	100	120	140	140
Julkisen sektorin lomarahojen leikkaus 30 prosentilla	150	150	150	0	0
Kaikkien työnantajien sairausvakuutusmaksun alennus	-470	-500	-530	-300	-300
Työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen osittainen siirto työnantajilta palkansaajille	10	20	30	40	40
Palkansaajien sairausvakuutusmaksujen sisäisen siirron vaikutus verotuksen kautta	-400	-320	-290	-150	-150
Aktiiviset veronalennukset v. 2017	-540	-550	-560	-570	-570
Vaikutus yhteensä	-1200	-1100	-1080	-840	-840
Vaikutukset taloudellisen aktiiviteetin kasvun kautta*					850
Vaikutus yhteensä pidemmällä aikavälillä					10

* Vaikutusten tarkka ajoitus ei ole luotettavasti arvioitavissa.

Vuosityöajan pidennys 24 tunnilla ei vaikuta julkiseen talouteen suoraan. Työajan pidentäminen pienentää kuitenkin työvoimatarvetta ja luo mahdollisuuden n. 140 milj. euron nettosäästöön julkisessa taloudessa. Säästön toteutuminen edellyttää, että valtiolla ja kunnissa päätetään erikseen hyödyntää tätä mahdollisuutta. Valtion ja paikallishallinnon ennusteessa työajan pidentämisestä syntyvän laskennallisen säästön on oletettu toteutuvan vähitellen vuoteen 2020 mennessä ottaen kuitenkin huomioon, ettei vuosityöajan pidennys tuota säästöä opetussektorilla.

Sopimus alentaa työnantajien sairausvakuutusmaksua noin prosenttiyksiköllä vuosina 2017–2019. Alennus heikentää julkista taloutta n. 500 milj. eurolla vuosittain. Vuodesta 2020 alkaen maksun alennus on n. 0,6 prosenttiyksikköä ja julkista taloutta heikentävä vaikutus pienenee n. 300 milj. euroon. Vuosina 2017–2019 osa toimenpiteistä rahoitetaan leikkaamalla väliaikaisesti julkisen sektorin lomarahoja 30 prosentilla.

Työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen osittainen siirto työnantajilta palkansaajien maksettavaksi keventää yritysten ja kiristää palkansaajien verotusta runsaat 300 milj. euroa v. 2017 ja vaikutus kasvaa n. 1,1 mrd. euroon vuoteen 2020 mennessä. Toimenpiteellä ei kuitenkaan ole olennaista vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan.

Sopimuksessa sovitut palkansaajien sairausvakuutusmaksuihin teknisistä syistä tehtävät sisäiset siirrot keventävät palkansaajien verotusta keskimäärin runsaat 300 milj. euroa vuosina 2017–2019, mutta vaikutus puolittuu vuodesta 2020 alkaen. Lisäksi hallitus tukee sopimusta keventämällä palkansaajien ja eläkeläisten verotusta yhteensä runsaat 500 milj. euroa v. 2017.

LIITE 3: Investointilausekkeen käyttöönoton perusteluita

Euroopan komission 13.1.2015 julkaiseman tiedonannon¹⁴ mukaan eräät investoinnit, joissa on EU-osarahoitusta, voidaan tulkita pidemmän aikavälin kasvupotentiaalia lisääviksi, ja ne voivat oikeuttaa väliaikaiseen poikkeamaan keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä urasta. Investointilausekkeen hyödyntäminen edellyttää, että

- i) kokonaistuotanto supistuu tai tuotantokuilu on vähintään -1,5 suhteessa BKT:hen,
- ii) poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteen urasta ei johda alijäämän kolmen prosentin viitearvon ylittämiseen ja riittävä turvamarginaali siihen säilyy,
- iii) enintään 0,5 % / BKT poikkeama MTO:hon tähtäävästä urasta on yhtä suuri kuin kansallinen rahoitusosuus esim. EFSI-hankkeisiin,
- ix) rakenneuudistus- ja investointilausekkeiden kumulatiivinen väliaikainen poikkeama MTO-tavoiteurasta ei ole suurempi kuin 0,75 % / BKT,
- v) yhteisrahoitteiset hankkeet eivät saa syrjäyttää muita julkisia hankkeita, eli julkisyhteisöjen kiinteän pääoman bruttomuodostus kyseisenä vuonna ei saa supistua,
- vi) jäsenvaltion tulee kompensoida poikkeama MTO-urasta, ja MTO tulee saavuttaa vakausohjelmassa esitetyn neljän vuoden horisontin kuluessa, ja
- vii) kun jäsenvaltio on hyödyntänyt kokonaan investointilausekkeen mahdollistavan väliaikaisen poikkeaman MTO-urasta (enintään 0,5 % / BKT), se ei voi käyttää investointilauseketta ennen MTO:n saavuttamista.

Paria poikkeusta lukuun ottamatta rakenneuudistuslausekkeen ja investointilausekkeen hyödyntämisen edellytyksissä on pääosin samat ehdot. Suomi täyttää, laajasti ottaen, myös investointilausekkeen hyödyntämisen keskeiset edellytykset. Investointilausekkeen käytön spesifit ehdot toteutuvat: ensinnäkin valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen tuotantokuilu on -1,7 % suhteessa BKT:hen v. 2017. Lisäksi julkisyhteisöjen investoinnit kasvavat v. 2017 reaalisesti noin 0,6 %. Lausekkeiden käytön yhteisistä edellytyksistä voidaan todeta, että julkisyhteisöjen alijäämän pysyy alle viitearvon selvällä marginaalilla, vaikka nk. turvamarginaaliehto ei nykytiedon valossa toteudu. Suomen hallitus tavoittelee keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista v. 2019.

Suomen valtion rahoitusosuus vuoden 2017 myöntämisvaltuuksista EU:n rakennerahasto-, ulkorajayhteistyö- ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin on 175,1 milj. euroa, eli n. 0,1 % suhteessa BKT:seen.

¹⁴ Ks. Vade Mecum On The Stability and Growth Pact 2016, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip021_en.pdf sivut 218-223.

LIITE 4: Menetelmiä koskevat tiedot

Makroennuste perustuu asiantuntijanäkemyksiin, valtiovarainministeriön DSGE-malliin (ks. esim. Taloudellinen katsaus, kevät 2016, s.18 ja Taloudellinen katsaus, syysy 2016, s.18), lyhyen ajan faktorimalliin sekä partiaalimalleihin.

Julkisen talouden ennuste perustuu mm. lyhyen aikavälin makroennusteeseen sekä keskipitkän aikavälin laskelmiin, talousarvioesityksiin, kehyspäätöksiin, veropohjaennusteisiin ja veroperustemuutoksiin sekä niistä johdettuihin yksityiskohtaisiin verotuloarvioihin, kuntatalousohjelmaan ja päätöksiin sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vtm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-804-0 (pdf)

Lokakuu 2016