



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 24 April 2014
(OR. fi, en)**

**9194/14
ADD 6**

**ECOFIN 416
UEM 106**

COVER NOTE

From: Jani Pitkäniemi, Counsellor, Permanent Representation of Finland to the European Union

date of receipt: 23 April 2014

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

Subject: Finland's Stability Programme 2014

Delegations will find attached the first part of Finland's Stability Programme for 2014 in Finnish.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakaus- ohjelma 2014



17a/2014

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Suomen vakausohjelma 2014

Valtiovarainministeriön julkaisu

17a/2014

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Türkkan /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2014	
Tekijät	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Suomen vakausohjelma 2014	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Finlands stabilitetsprogram 2014 17b/2014) englanti: Finlands stability programme 2014 (17c/2014)	
Asiasanat	julkinen talous, taloudellinen kehitys, kehyspäätökset, ennusteet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2014	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vn.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvens Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014	
ISBN 978-952-251-571-1 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-572-8 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 96	Kieli Suomi
<p>Tiivistelmä</p> <p>Vakausohjelma pohjautuu pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan, eduskunnan 20.12.2013 hyväksymään talousarvioon, valtioneuvoston 3.4.2014 hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2015–18 sekä tämän taustalla oleviin ennusteisiin.</p> <p>Suomen kokonaistuotannon ennustetaan kasvavan 0,5 prosenttia vuonna 2014. Keskipitkällä aikavälillä kokonaistuotannon kasvun ennustetaan jatkuvan vaimeana. Ennuste vuosien 2014–2018 kokonaistuotannon keskimääräiseksi kasvuksi on 1,3 %.</p> <p>Vaisuista kasvunäkymistä huolimatta Suomen julkisen talouden tila kohenee vakausohjelmajaksolla. Vuonna 2013 julkisen talouden alijäämä oli 2,1 % BKT:sta. Hallituksen päättämät sopeutustoimet kohentavat erityisesti valtiontalouden rahoitusasemaa niin, että tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan julkisyhteisöjen rahoitusasema tasapainottuu vuoteen 2017 mennessä ja julkisyhteisöjen velka alkaa alentua suhteessa kokonaistuotantoon ohjelmakauden aikana.</p> <p>Väestön ikääntyminen heikentää talouden kasvuedellytyksiä, lisää julkisen talouden ikäsidonnoisia menoja ja heikentää julkisyhteisöjen rahoitusasemaa vääjäämättömästi. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen arvioidaan olevan 3,0 % suhteessa BKT:hen.</p> <p>Vuoden 2013 vakausohjelmassa asetettiin keskipitkän aikavälin tavoite julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle -0,5 prosenttiin BKT:sta ja se arvioitiin saavutettavan vuonna 2014. Vuonna 2013 rakenteellinen rahoitusasema oli -0,4 % BKT:sta. Tässä vakausohjelmassa esitetyn arvion mukaan rakenteellinen rahoitusasema on -0,7 % BKT:sta vuonna 2014. Hallituksen päättämien sopeutustoimien ansiosta rakenteellinen rahoitusasema vahvistuu ohjelmakauden aikana ja kääntyy ylijäämäiseksi vuonna 2017.</p> <p>Talviennusteessaan helmikuussa 2014 komissio arvioi, että Suomen julkisen talouden alijäämä olisi ollut 2,4 % BKT:sta vuonna 2013 ja että Suomen rakenteellinen rahoitusasema poikkeaisi merkittävästi keskipitkän aikavälin tavoitteesta vuosina 2014 ja 2015. Komission ennusteen julkistamisen jälkeen osoittautui kuitenkin, että vuoden 2013 alijäämä oli 2,1 % BKT:sta. Lisäksi maaliskuussa 2014 Suomen hallitus sopi laajoista julkisen talouden sopeutustoimista sekä syksyllä sovitun rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. Rakennepoliittinen ohjelma sisältää merkittäviä julkiseen taloudenpitoon ja palvelutuotantoon kohdistuvia rakenteellisia uudistuksia, jotka vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Vakausohjelmassa esitetty ennuste huomioi uusimmat tilastotiedot¹ sekä hallituksen päätökset ja päättyy arvioon, ettei merkittävä poikkeaman riskiä Suomen kohdalla synny.</p>		

¹ Tässä Vakausohjelmassa on käytetty Tilastokeskuksen 3.3.2014 julkaisemia tietoja. Ohjelmassa ei ole otettu huomioon Tilastokeskuksen EDP-raportoinnissa 31.3.2014 tarkistuneita tietoja.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, april 2014	
Författare	Finansministeriet	
Publikationens titel	Suomen vakausohjelma 2014	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: svenska: Finlands stabilitetsprogram 2014 (17b/2014) engelska: Finlands stability programme 2014 (17c/2014)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 17a/2014	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2014	
ISBN 978-952-251-571-1 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-572-8 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 96	Språk Finska
<p>Sammandrag</p> <p>Stabilitetsprogrammet baserar sig på programmet för statsminister Katainens regering, budgeten som riksdagen antog den 20 december 2013 och planen för de offentliga finanserna 2015–2018 som statsrådet antog den 3 april 2014 samt de prognoser som ligger bakom den.</p> <p>Totalproduktionen i Finland förutspås öka med 0,5 % 2014. På medellång sikt förutspås ökningen av totalproduktionen vara fortsatt dämpad. Den prognostiserade genomsnittsökningen av totalproduktionen 2014–2018 är 1,3 %.</p> <p>Trots de dämpade tillväxutsiktterna förbättras saldot i Finlands offentliga finanser. År 2013 var underskottet i de offentliga finanserna 2,1 % av BNP. De anpassningsåtgärder som regeringen beslutat om förbättrar i synnerhet saldot för statsfinanserna så att enligt prognosen i detta stabilitetsprogram når saldot för de offentliga samfundens jämviktsläge före 2017 och de offentliga samfundens skuld börjar sjunka i förhållande till totalproduktionen under programperioden.</p> <p>Den åldrande befolkningen försämrar de ekonomiska tillväxtförutsättningarna, ökar de offentliga finansernas åldersrelaterade utgifter och försämrar oundvikligen saldot för de offentliga samfundet. Det långsiktiga hållbarhetsunderskottet inom de offentliga finanserna uppskattas till 3,0 % av BNP.</p> <p>I stabilitetsprogrammet för 2013 sattes det medelfristiga målet för det strukturella saldot för de offentliga samfundet till -0,5 % av BNP och man uppskattade att det skulle nås 2014. År 2013 var det strukturella saldot -0,4 % av BNP. Enligt uppskattningen i detta stabilitetsprogram är det strukturella saldot -0,7 % av BNP 2014. Tack vare de anpassningsåtgärder som regeringen beslutat om stärks det strukturella saldot under programperioden och börjar uppvisa ett överskott 2017.</p> <p>I sin vinterprognos i februari 2014 bedömde kommissionen att underskottet i Finlands offentliga finanser skulle ha varit 2,4 % av BNP 2013 och att Finlands strukturella saldo skulle avvika betydligt från det medelfristiga målet 2014 och 2015. Efter att kommissionens prognos publicerats visade det sig dock att underskottet 2013 var 2,1 % av BNP. I mars 2014 kom Finlands regering dessutom överens om omfattande åtgärder för att anpassa de offentliga finanserna samt om att det strukturpolitiska programmet, som man avtalat om på hösten, skulle genomföras som en del av planen för de offentliga finanserna. Det strukturpolitiska programmet innehåller betydande strukturreformer som riktar sig mot den offentliga ekonomin och serviceproduktionen, vilka stärker de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Den prognos som presenteras i stabilitetsprogrammet beaktar de senaste statistikuppgifterna¹ samt regeringens beslut, och bedömningen är att det inte kommer att uppstå någon risk för en betydande avvikelse för Finlands del.</p>		

¹ I detta stabilitetsprogram har använts den information som publicerades av Statistikcentralen 3.3.2014. Den information som hör till EDP-rapporteringen och som Statistikcentralen publicerade 31.3.2014 har inte tagits i beaktande.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2014	
Author(s)	Ministry of Finance	
Title of publication	Suomen vakausohjelma 2014	
Parts of publication/ other versions released	The publication 's language versions: Swedish: Finlands stabilitetsprogram 2014 (17b/2014) English: Finlands stability programme 2014 (17c/2014)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 17a/2014	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format at www.vn.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2014	
ISBN 978-952-251-571-1 (print) ISSN 1459-3394 (print) ISBN 978-952-251-572-8 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 96	Language Finnish
<p>Abstract</p> <p>The Stability Programme is based on Prime Minister Katainen's Government Programme, the Budget approved by Parliament on 20 December 2013 and the General Government Fiscal Plan for 2015–2018, approved by the Government on 3 April 2014, and the forecasts on which this was based.</p> <p>Finland's GDP is projected to grow by 0.5 per cent in 2014. In the medium term, GDP growth is expected to remain subdued. The forecast for average GDP growth in 2014–2018 is 1.3 per cent.</p> <p>Despite the modest growth outlook, the state of Finland's general government finances will improve during the programme period. In 2013 the general government deficit was 2.1 per cent of GDP. Adjustment measures decided by the Government will particularly improve the central government budgetary position, such that, in accordance with the forecast presented in this Stability Programme, the general government budgetary position will balance by 2017 and the general government debt-to-GDP ratio will start to fall during the programme period.</p> <p>Population ageing will adversely affect conditions for economic growth, increase central government age-related expenditure and inevitably weaken the general government budgetary position. The long-term sustainability gap in general government finances is estimated to be 3.0 per cent of GDP.</p> <p>The 2013 Stability Programme set a medium-term objective of -0.5 per cent of GDP for the general government structural budgetary position and this was expected to be achieved in 2014. In 2013 the structural budgetary position was -0.4 per cent of GDP. In accordance with an assessment presented in this Stability Programme, the structural budgetary position will be -0.7 per cent of GDP in 2014. As a result of the adjustment measures decided by the Government, the structural budgetary position will strengthen during the programme period and will show a surplus in 2017.</p> <p>In its winter forecast of February 2014, the Commission considered that Finland's fiscal deficit would be 2.4 per cent of GDP in 2013 and that Finland's structural budgetary position would deviate significantly from the medium-term objective in 2014 and 2015. After the publication of the Commission's forecast, it turned out, however, that the deficit in 2013 was 2.1 per cent of GDP. In addition, in March 2014 the Finnish Government agreed on extensive fiscal adjustment measures and also on the implementation of a Structural Policy Programme, adopted in the autumn 2013, as part of the General Government Fiscal Plan. The Structural Policy Programme includes significant structural reforms directed at fiscal management and public service provision, which will strengthen fiscal sustainability in the long term. The forecast presented in the Stability Programme takes into account the latest statistical data¹ as well as Government decisions and it concludes with the assessment that risk of a significant deviation with respect to Finland will not arise.</p>		

¹ In this Stability Programme, data published by Statistics Finland on 3 March 2014 has been used. The programme has not taken into account the revised data in Statistics Finland's EDP reporting of 31 March 2014.

Sisältö

Johdanto.....	11
1 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt.....	17
1.1 EU-säännökset	17
1.2 Kansalliset säännökset	17
2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja finanssipolitiikan linja	19
2.1 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite (MTO).....	19
2.2 Valtion, kuntien, työeläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa koskevat tavoitteet	19
2.3 Julkisyhteisöjen velkaa koskevat tavoitteet	20
2.4 Finanssipolitiikan linja	20
3 Taloudelliset lähtökohdat	23
3.1 Talouden näkymät ja julkinen talous 2015—2018.....	23
3.2 Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä	25
4 Keskeiset toimenpiteet julkisen talouden tasapainottamiseksi.....	27
4.1 Julkisen talouden menoihin kohdistuvat toimenpiteet.....	27
4.2 Julkisen talouden tuloihin kohdistuvat toimenpiteet	27
4.3 Rakennepoliittiset toimenpiteet.....	29
4.4 Yhteenvedo kuluvan vaalikauden aikana päätetyistä sopeutustoimista	30
5 Valtiontalouden kehyspäätös 2015—2018	31
5.1 Valtiontalouden kehysääntö	31
5.2 Valtiontalouden määrärahakehys.....	32
5.3 Kehyslinjaukset 2015—2018	36
5.3.1 Hallinnonalakohtaiset linjaukset.....	46
5.3.2 Valtion yhteiset tietojärjestelmähankkeet.....	56
5.3.3 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma	57
5.4 Budjettitalouden tulot 2015—2018	57
5.5 Valtion budjettitalouden rahoitustarve ja velka 2015—2018	60
5.6 Budjetin ulkopuolinen valtiontalous.....	61

6	Kuntatalouden ohjaus 2015—2018.....	63
7	Työeläkerahastojen rahoitusperusteet 2015—2018	69
8	Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusperusteet 2015—2018.....	73
	LIITE 1: Kokonaistaloudelliset ennusteet ja oletukset.....	75
	LIITE 2: Kehyksen rakennemuutokset sekä hinta- ja kustannustasotarkistukset.....	76
	LIITE 3: Julkisen talouden tulot ja menot sektoreittain.....	80
	LIITE 4: Muutokset suhteessa edellisen kevään julkisen talouden ennusteeseen	82
	LIITE 5: Herkkyystarkastelu ja vertailu edellisen vuoden ohjelmaan	83
	5.1 Herkkyystarkastelu.....	83
	5.2 Vertailu edellisen vuoden ohjelmaan.....	85
	LIITE 6: Taulukot	86

Johdanto

Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti annettavat vakaus- ja lähentymisohjelmat muodostavat EU:n finanssipolitiikan monenkeskisen seurannan ja talouspolitiikan koordinaation perustan.

Uusien EU-säännösten mukaan jäsenvaltioiden on laadittava myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys, joka mahdollistaa julkisen talouden suunnittelun vähintään kolmen vuoden aikajänteellä. Jäsenvaltioiden on julkistettava vuosittain kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset suunnitelmansa julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehysensä mukaisesti. Valtioneuvoston 3.4.2014 hyväksymä julkisen talouden suunnitelma täyttää nämä vaatimukset.

Julkisen talouden suunnitelma on vuonna 2014 osa Suomen vakausohjelmaa vuosille 2014–18. Vakausohjelma pitää sisällään tämän johdantoluvun lisäksi julkisen talouden suunnitelman kanssa yhdenmukaisesti

- kuvauksen julkisen talouden hoitoa ohjaavista säännöistä ja tavoitteista sekä hallituksen finanssipoliittisesta linjasta, jolla näiden tavoitteiden saavuttamiseen pyritään
- kokonaistaloudellisen ennusteen ja arvion julkisen talouden näkymistä vaalikaudella ja pitkällä aikavälillä, missä arvio julkisesta taloudesta perustuu riippumattomiin, ajantasaisiin ja realistisiin arvioihin reaalityalouden näkymistä vaalikaudella
- esityksen julkisen talouden tuloihin ja menoihin kohdistuvista keskeisistä toimenpiteistä sekä arvion rakenteellisten uudistusten etenemistä
- valtiontalouden kehyspäättökseen
- kuntatalouden ohjauksen, joka perustuu peruspalveluohjelman tiivistelmään.

Vakausohjelmaan kuuluvat herkkyystarkastelu ja taulukot esitellään liitteissä. Julkisen talouden suunnitelmaan kuuluvissa luvuissa 1-7 esitetyt tiedot perustuvat kansantalouden tilinpidon lukuihin ellei toisin ilmoiteta, kun taas ns. EDP-luvut on raportoitu liitteen 6 taulukoissa.

Suomen julkinen talous koostuu valtiosta, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista, jotka jakautuvat vielä lakisääteistä eläkevakuutusta hoitaviin työeläkerahastoihin ja muihin sosiaaliturvarahastoihin.

Keskipitkän aikavälin tavoite ja rakenteelliset uudistukset

Vuoden 2013 vakausohjelmassa asetettiin keskipitkän aikavälin tavoite julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle -0,5 prosenttiin BKT:sta. Tavoite on sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että kansallisen fipo-lain mukainen ja neuvosto hyväksyi sen kesäkuussa 2013. Samassa vakausohjelmassa arvioitiin, että keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan vuonna 2014. Komission arvion mukaan Suomi saavutti keskipitkän aikavälin tavoitteen jo vuonna 2012, kun rakenteellisen rahoitusaseman arvioitiin olleen -0,7 % BKT:sta, mikä on komission mukaan riittävän lähellä tavoitetta. Suomen alustavassa talousarviosuunnitelmassa lokakuussa 2013 rakenteellisen rahoitusaseman arvioitiin olevan -0,7 % BKT:sta vuosina 2013 ja 2014, ts. keskipitkän aikavälin tavoitteessa olisi pysytty.

Tässä vakausohjelmassa arvioidaan, että Suomen rakenteellinen rahoitusasema on -0,4 % BKT:stä vuonna 2013, mikä tarkoittaisi Suomen saavuttaneen keskipitkän aikavälin tavoitteensa jo vuotta arvioitua aikaisemmin. Komission talviennusteessa vuoden 2013 rakenteellinen rahoitusasema oli -0,9 % BKT:sta, mikä on poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Kyseessä ei kuitenkaan ole merkittävä poikkeama.¹

Vuonna 2014 rakenteellinen rahoitusasema on tässä vakausohjelmassa esitetyn ennusteen mukaan -0,7 % ja vuonna 2015 -0,1 % BKT:sta. Tämä poikkeaa selvästi komission talviennusteen arviosta, jonka mukaan Suomen rakenteellinen rahoitusaliijäämä nousisi vuonna 2014 -1,2 prosenttiin ja vuonna 2015 -1,4 prosenttiin BKT:sta, jotka molemmat muodostavat merkittävän poikkeaman keskipitkän aikavälin tavoitteesta.

Talviennusteessaan helmikuussa 2014 komissio arvioi, että Suomen julkisen talouden alijäämä olisi ollut 2,4 % BKT:sta vuonna 2013. Komission ennusteen julkistamisen jälkeen osoittautui kuitenkin, että vuoden 2013 alijäämä oli 2,1 % BKT:sta. Lisäksi maaliskuussa 2014 Suomen hallitus sopi laajoista julkisen talouden sopeutustoimista sekä syksyllä sovitun rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. Rakennepoliittinen ohjelma sisältää merkittäviä julkiseen taloudenpitoon ja palvelutuotantoon kohdistuvia rakenteellisia uudistuksia, jotka vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä. Vakausohjelmassa esitetty ennuste huomioi uusimmat tilastotiedot² sekä hallituksen päätökset ja päätty arviointiin, ettei merkittävän poikkeaman riskiä Suomen kohdalla synny.

Hallitus päätti rakennepoliittisesta ohjelmasta ja asetti sen tavoitteet 29.8.2013 sekä täsmensi ohjelmaa ja päätti sen toimeenpanosta 29.11.2013. Hallitus täydensi aiempia päätöksiään ja päätti³ 25.3.2014 ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. Valtiontalouden kehyyksiin on sisällytetty ne hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet, joilla on kustannusvaikutuksia ja joiden valmistelu on tässä vaiheessa edennyt riittävän pitkälle. Nämä toimenpiteet on esitetty luvussa 5.3.

¹ Jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta havaitaan poiketun merkittävästi, komissio antaa liiallisen alijäämän syntymisen estämiseksi asianomaiselle jäsenvaltiolle varoituksen, minkä jälkeen neuvosto hyväksyy asianomaiselle jäsenvaltiolle suositukset ryhtyä tehokkaisiin toimiin tilanteen korjaamiseksi määräjassa. Jos neuvosto määräjän päätyttyä toteaa, että jäsenvaltio ei ole ryhtynyt tehokkaisiin toimiin tilanteen korjaamiseksi, sille voidaan määrätä koroton talletus, kunnes tilanne on korjattu.

² Tässä Vakausohjelmassa on käytetty Tilastokeskuksen 3.3.2014 julkaisemia tietoja. Ohjelmassa ei ole otettu huomioon Tilastokeskuksen EDP-raportoinnissa 31.3.2014 tarkistuneita tietoja.

³ Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa, 25.3.2014. <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/kehysneuvottelut-2014/paatos/fi.pdf>

Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet voidaan ryhmitellä viidelle alueelle: kuntatalouden tasapainottaminen, julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvu, työurat ja työn tarjonta, rakenteellinen työttömyys ja talouden tuotantopotentiaali. Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteitä käsitellään luvussa 4.3.

Kuntatalouden tasapainottamiseen pyritään kuntien tehtäviä ja niiden perusteella säädettyjä velvoitteita uudelleen arvioimalla siten, että tavoitteena on yhden miljardin euron vähennys kuntien toimintamenoihin vuoden 2017 tasolla. Lisäksi verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla, on tarkoitus saavuttaa miljardin euron säästö kunnissa vuoden 2017 tasolla. Kuntatalouden rahoituskehys luo puitteet sovittavaan yhteisten kuntien tehtävien ja velvoitteiden ja niiden rahoituksen siten, että kuntatalouden rahoitusasema pysyy tasapainossa keskipitkällä aikavälillä. Kuntatalouden ohjausta koskevat sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden asettamista ja kuntatalouden menoraajoitetta koskevat säännökset tulevat voimaan 1.1.2015.

Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantamisessa avainasemassa on sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus, josta hallituspuolueet ovat sopineet yhdessä oppositiopuolueiden kanssa. Tarkoitus on järjestää kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut viiden vahvan alueellisen järjestäjän toimesta. Alueet rakentuvat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta ja ne tukeutuvat olemassa oleviin toimiviin rakenteisiin. Sosiaali- ja terveyspalveluiden horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio sekä vastuualueiden riittävän suuret väestöpohjat luovat erinomaiset edellytykset toiminnan tehostamiselle ja tuottavuuden kasvattamiselle julkisessa palvelutuotannossa, mikä kohentaa julkisen talouden kestävyttä merkittävästi pitkällä aikavälillä. Tavoitteena on saada hallituksen esitys valmiiksi toukokuun loppuun mennessä ja lähettää se lausuntokierrokselle kesäkuussa. Eduskuntakäsittelyyn esitys tulee syksyllä. Uusien sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavien alueiden toiminta alkaa aiemman suunnitelman mukaisesti 1.1.2017.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa hallitus asetti tavoitteeksi työurien pidentymisen ½ vuotta alkupäästä ja 1½ vuotta loppupäästä. Lisäksi ohjelma sisältää monia uudistuksia, joiden avulla vähennetään katkoksia ja vajaa-työllisyyttä työuran aikana. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt neuvottelevat eläkeuudistuksesta. Ne ovat sitoutuneet saamaan aikaan uudistuksen, jonka voi riittävällä varmuudella arvioida pienentävän julkisen talouden kestävyysvajetta runsaan 1 prosenttiyksikköä. Lisäksi järjestöt ovat sitoutuneet saamaan uudistuksen valmiiksi syksyllä 2014, niin että uudistus voi tulla voimaan vuoden 2017 alusta.

Hallituksen työmarkkinoiden toimintaa parantavien uudistusten tavoitteena on alentaa rakenteellista työttömyyttä yhdellä prosenttiyksiköllä. Mikäli todetaan, että tähän mennessä päätetyt toimet eivät riitä tavoitteen saavuttamiseen, hallitus on sitoutunut määrittelemään uusia toimenpiteitä yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa niin, että tavoite saavutetaan.

Talouden tuotantopotentiaalin parantamiseksi toimia kohdistetaan asuntomarkkinoihin, digitalisaation ja ICT:n hyödyntämiseen, valitus- ja lupamenettelyihin sekä terveen kilpailun ohjelmaan.

Talouspolitiikan laajat suuntaviivat

Eurooppa-neuvosto päätti vuonna 2010 uudesta talous- ja työllisyysstrategiasta. Strategian tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä, tuottavuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä luoda EU:sta älykäs, kestävä ja osallistava talous. Strategiassa asetetaan koko EU:ta koskevat tavoitteet työllisyydelle, tutkimus- ja kehitysmenoille, ilmastopolitiikalle, koulutukselle ja köyhyyden poistamiselle. Nykyiset talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja työllisyyden suuntaviivat hyväksyttiin vuonna 2010 ja ne ovat voimassa vuoteen 2014. Näiden tavoitteiden perusteella jäsenmaat asettavat kansalliset tavoitteensa sekä määrittelevät talouskasvua haittaavat esteet. Yksityiskohtaisemmat toimet tavoitteiden saavuttamiseksi ja kasvua haittaavien pullonkaulojen poistamiseksi esitetään jäsenvaltioiden laatimissa kansallisissa Eurooppa 2020-uudistusohjelmissa.

Suomen Eurooppa 2020 –strategian kansallinen ohjelma annettiin huhtikuussa 2013. Siinä asetettiin kansalliseksi tavoitteeksi nostaa 20–64 -vuotiaiden työllisyysaste 78 prosenttiin, säilyttää tutkimus- ja kehitysmenot tavoitetasona 4 % suhteessa BKT:hen, saavuttaa EU:ssa sovitut ilmasto- ja energiatavoitteet, nostaa korkeakoulututkinnon suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuus 42 prosenttiin, pienentää koulupudokkaiden osuus korkeintaan 8 prosenttiin ja vähentää köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrää. Suomen kansalliset tavoitteet ylittävät EU:ssa asetetut yleistavoitteet.

Arvioituaan Suomen kansallisen uudistusohjelman vuodelta 2013 sekä Suomen vakausohjelman vuosille 2013–2017 neuvosto suositti heinäkuussa 2013 Suomelle seuraavia toimenpiteitä vuosille 2013–2014:

1. noudattaa kasvua edistävää finanssipolitiikkaa ja säilyttää suunnitellusti julkisen talouden rahoitusaseman vakauden varmistamalla, että keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan ohjelmakauden aikana; arvioi edelleen vuosittain väestön ikääntymiseen liittyvän kestävyysvajeen suuruutta ja sopeuttaa julkisia tuloja ja menoja pitkän aikavälin tavoitteiden ja tarpeiden mukaisesti; huolehtii pitkäaikaishoidon kustannusvaikeudesta ja kestävydestä ja painottaa enemmän ennaltaehkäisyä, kuntoutusta ja itsenäistä asumista;
2. huolehtii käynnissä olevien kuntarakennetta koskevien hallinnollisten uudistusten tehokkaasta toteuttamisesta, jotta voidaan parantaa tuottavuutta ja saavuttaa kustannussäästöjä julkisten palvelujen tarjonnassa, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut mukaan lukien;
3. toteuttaa lisätoimia ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi, myös parantamalla heidän työllistettävyyttään ja kaventamalla varhaisen työmarkkinoilta poistumisen väyliä, nostamalla tosiasiallista eläkkeellesiirtymisikää sopeuttamalla eläkkeellesiirtymisikä tai eläke-etuudet elinajanodotteen muutoksiin; toteuttaa käynnissä olevat toimenpiteet nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-aseman parantamiseksi keskittyen erityisesti työn kannalta merkityksellisen osaamisen kehittämiseen ja seuraa tiiviisti toimenpiteiden vaikutusta;

4. jatkaa työtä kilpailun lisäämiseksi tuote- ja palvelumarkkinoilla ja erityisesti vähittäiskaupan alalla toteuttamalla terveen kilpailun uuden edistämishojelman;
5. lisää Suomen valmiuksia synnyttää innovatiivisia tuotteita, palveluita ja kasvuyrityksiä nopeasti muuttuvassa ympäristössä ja jatkaa teollisuuden monipuolistamista; jatkaa energiatehokkuuden parantamista koko taloudessa; tämänhetkisessä hitaan kasvun ympäristössä tukee reaali-palkkakehityksen saattamista tuottavuuden kehitystä vastaavaksi täysin kunnioittaen työmarkkinaosapuolten roolia ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti.

Vakausohjelman tarkistus vuonna 2014 ja sen käsittely Suomessa

Vakausohjelma pohjautuu eduskunnan 20.12.2013 hyväksymään talousarvioon ja valtioneuvoston 3.4.2014 päättämään vuosia 2015–2018 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan, joka pitää sisällään valtiontalouden kehyspäättöksen, sekä tämän taustalla oleviin ennusteisiin.

Asiakirja toimitetaan EU:n toimielimille sen jälkeen, kun se on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa. Vakausohjelman sisältö esitellään kirjallisesti ja suullisesti eduskunnan suurelle valiokunnalle. Komission arvio ja neuvoston lausunto Suomen vakausohjelmasta tulevat eduskunnan käsiteltäväksi talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (nk. Ecofin-neuvosto) valmistelujen yhteydessä.

Vakausohjelma on Ecofin-neuvoston syyskuussa 2012 vahvistaman käytännösäännön mukainen.

1 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt

1.1 EU-säännökset

EU-säännökset, erityisesti vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa varmistaa, että finanssipolitiikka on kestävää normaalin suhdannevaihtelun aikana, kun taas korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa. Liiallinen alijäämä syntyy maiden rikkoessa toista tai molempia EU:n perussopimuksen mukaisista rajoista, joiden mukaan julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää 3 prosenttia eikä julkisen talouden velka 60 prosenttia suhteessa BKT:een.

Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite. Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali 3 prosentin alijäämärajaan nähden sekä kestävyuden nopea saavuttaminen. Kukin jäsenmaa asettaa oman keskipitkän aikavälin tavoitteensa. Tavoitteen noudattamisen on sisällyttävä kansallisiin julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyksiin.

Jäsenmaiden julkisen talouden tilaa, tavoitteiden sopivuutta sekä etenemistä niiden saavuttamisen suhteen seurataan ja arvioidaan eurooppalaisen ohjauksjakson puitteissa.

Julkisen talouden suunnitelma täyttää vaatimukset sekä direktiivin 2011/85/EU mukaisesta julkisen talouden kehyksestä että ns. budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen (EU) 473/2013 mukaisesta keskipitkän aikavälin finanssipoliittisesta suunnitelmasta.

Julkisen talouden suunnitelma muodostaa v. 2014 pohjan Suomen vakaushjelmalle.

1.2 Kansalliset säännökset

Julkisen talouden suunnitelma tehdään valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti. Asetuksen perustana on ns. fipo-laki (Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista, 869/2012), jossa säädetään rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta tavoitteesta ja sen saavuttamiseen liittyvästä korjausmekanismista.

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja finanssipolitiikan linjat

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusasemaa koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä vuodesta 2015 lähtien lisäksi erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa esitetään tavoitteet, jotka hallitus on asettanut hallitusohjelmassaan ja joita se on täydentänyt vuoden 2013 vakausohjelmassa sekä syksyllä 2013 sopimassaan rakennepoliittisessa ohjelmassa.

2.1 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite (MTO)

Julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle on asetettava keskipitkän aikavälin tavoite, joka tarkistetaan kolmen vuoden välein. Suomen tavoitteeksi asetettiin kevään 2013 vakausohjelmassa -0,5 % suhteessa BKT:een, mikä täyttää sekä vakaus- ja kasvuso-
pimuksen että kansallisen ns. fipo-lain asettamat vähimmäisvaatimukset.

2.2 Valtion, kuntien, työeläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa koskevat tavoitteet

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi valtiontalouden tasapainottaminen vaalikauden loppuun mennessä.

Hallitusohjelmassa ei ole täsmennetty tavoitetta kuntatalouden rahoitusasemalle. Kuntien taloudenpidossa on luontevaa pyrkiä tulojen ja menojen rakenteelliseen tasapainoon. Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanossa hallitus on sitoutunut kuntataloutta tasapainottavien toimien toteuttamiseen.

Sosiaaliturvarahastosektoriin kuuluvan työeläkejärjestelmän rahoitusta ohjaa sääntö, jonka mukaan järjestelmän rahoitus pidetään kestäväällä pohjalla nostamalla työnantajilta ja vakuutetuilta perittäviä vakuutusmaksuja tarpeen mukaan. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitus perustuu jakojärjestelmään, jossa järjestelmän vakuutusmaksut ja siirrot muilta julkisyhteisöjen alasektoreilta määrätään sellaisiksi, että vuotuiset tulot riittävät kattamaan vuotuiset menot.

2.3 Julkisyhteisöjen velkaa koskevat tavoitteet

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi valtionvelan kääntäminen selkeään laskuun suhteessa kokonaistuotantoon vaalikauden loppuun mennessä. Jos valtionvelka suhteessa kokonaistuotantoon ei näyttäisi kääntyvän laskuun, hallitus on sitoutunut toteuttamaan tarvittavat valtion tuloihin ja menoihin kohdistuvat sopeutustoimet tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.4 Finanssipolitiikan linja

Julkisen talouden tila ja näkymät, hallituksen asettamat kansalliset tavoitteet sekä EU:n talouspolitiikan koordinaatiosta juontuvat sitoumukset määrittävät puitteet, joissa finanssipolitiikkaa harjoitetaan.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen finanssi- ja talouspolitiikan tavoitteena on talouden kasvun edellytysten ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestäväällä pohjalla.

Finanssi- ja talouspolitiikan avulla pyritään täyttämään julkisen talouden kestävyysvaje. Ikärakenteen muutos vähentää työikäisen väestön määrää ja kasvattaa ikäsidonnaisia menoja. Tämä heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa. Julkisen talouden tulot eivät riitä kattamaan julkisen talouden menoja talouden nähtävissä olevan normaalin kehityksen puitteissa.

Ohjelmassaan hallitus sitoutui aloittamaan koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat toimet vuoteen 2015 mennessä. Hallitus päätti rakennepoliittisesta ohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013. Ohjelmaa täsmennettiin marraskuussa 2013 sekä maaliskuussa 2014.

Ohjelma sisältää keskeiset elementit talouden rakenteiden uudistamiseksi talouden kasvua ja julkisen talouden kestävyyttä tukevalla tavalla: kuntatalouden tasapainottaminen, palvelutuotannon tuottavuuden kohottaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja rahoitusrakenneuudistuksen avulla sekä työurien pidentäminen eläkeuudistuksen ja muiden työuran alkuun ja katkoksiin kohdistuvien toimien avulla. Lisäksi muut rakennepoliittisessa ohjelmassa hahmotellut toimet luovat yhdessä kustannuskilpailukykyä kohentavan työmarkkinaratkaisun kanssa mahdollisuuden ennustettua nopeampaan kasvuun pitkällä aikavälillä. Hallituksen aiemmat rakennepoliittiset päätökset, kuten yhteisöverokannan alentaminen, osinkoverojärjestelmän uudistaminen ja nuorten työllistymistä edistävät toimet ovat linjassa rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden kanssa.

Talouden kasvua tukevat ja julkisen palvelutuotannon tuottavuutta kohentavat rakenteelliset uudistukset ovat avain kestävään julkiseen taloudenpitoon, sillä ilman uudistuksia ennustettu talouden kasvu ei riitä poistamaan kestävyysvajetta. Tämä edellyttää rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon varmistamista hallituksen tavoitteiden mukaisesti. Uudistusten suotuisat vaikutukset kasvuun ja julkisen talouden kestävyysvajeen realisoituvat kuitenkin pääsääntöisesti vasta pitkällä aikavälillä.

Suomen talouden tila on osoittautunut toistuvasti ennakoitua heikommaksi ja myös arviot näkymistä keskipitkällä aikavälillä ovat heikentyneet. Heikon kehityksen taustalla ovat olleet toisaalta maailmantalouden ja euroalueen ongelmat, toisaalta Suomen teollisuuden rakennemuutos ja heikko kilpailukyky. Kun talouden kasvu ja työllisyys ovat jääneet ennakoitua heikommaksi, hallituksen valtionaloudelle asettamien tavoitteiden saavuttaminen on osoittautunut vaikeaksi.

Riski siitä, että velkaantuminen kasvaa hallitsemattomasti, kun korkotaso normalisoi-tuu, on kasvanut. Samalla lähtökohdat kestävyysvajeen korjaamiseen ovat muodostuneet aiempaa haastavammiksi. Kasvun edellytysten vahvistaminen rakennepoliittisen ohjelman avulla uhkaa osoittautua liian hitaaksi reitiksi.

Tässä tilanteessa on tärkeää tukea luottamusta Suomen kykyyn pitää huolta julkisesta taloudestaan ja vastata velvoitteistaan. Luottamus luo liikkumavaraa päättää velkaantu-misen taittamiseksi ja julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi tarvittavista toimista. Valtion alijäämien pienentäminen uskottavalla tavalla on tärkeää luottamuksen säilyttämi-seksi ja kiihtyvän velkaantumisen kierteen ehkäisemiseksi keskipitkällä aikavälillä, ennen kuin rakenteelliset uudistukset ehtivät kantaa hedelmää.

Sen varmistamiseksi, että valtion velkaantuminen taittuu uskottavalla tavalla ja realis-tisen aikataulun puitteissa, hallitus on päättänyt uusista toimista, jotka vähentävät valtion menoja ja lisäävät tuloja 2,3 mrd. euroa vuoden 2018 tasolla. Toimet toteutetaan pääsään-töisesti v. 2015. Hallitus vie toimien edellyttämät lainsäädäntömuutokset eduskunnan pää-tettäväksi kuluvan vaalikauden aikana. Nämä toimet riittävät myös täyttämään julkisen talouden hoitoa koskevat EU-sopimusten asettamat velvoitteet.

Näiden lisäksi hallitus on päättänyt toimista, jotka toteutuessaan vahvistaisivat valtione-taloutta, mutta joiden vaikutuksia ei vielä tässä vaiheessa voida ottaa huomioon valtione-talouden kehyksissä eikä kokonaistaloudellisessa ennusteessa. Näihin toimiin kuuluvat ne kuntien menoja vähentävät toimet, joiden toteutuminen edellyttää sosiaali- ja terveystal-velu-uudistuslinjauksen mukaista vahvempaa ohjausta. Näiden toimien valtionaloutta vahvistavaksi vaikutukseksi on arvioitu 130 milj. euroa vuoden 2017 tasolla. Tämän lisäksi ne rakenteellista työttömyyttä vähentävät toimet, joiden vaikutuksia on jo pystytty arvioi-maan, voivat vahvistaa valtionaloutta 230 milj. euroa vuoden 2017 tasolla.

Kautensa aikana hallitus on päättänyt eri yhteyksissä välittömistä valtion menoja vähen-tävistä ja tuloja lisäävistä toimista, jotka ovat vuoden 2018 tasolla nettomääräisesti n. 6,8 mrd. euroa eli n. 3 % suhteessa kokonaistuotantoon, kun vertailukohtana on edellisen vaa-likauden viimeinen valtionalouden kehyspäätös.

