

## Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta

Tämä muistio sisältää Valtiontalouden tarkastusviraston lopullisen arvion finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta vuonna 2018 sekä ennakkollisen arvion EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamisesta vuosina 2019 ja 2020. Arviossa on huomioitu hallituksen julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023, jonka sisällön säädösten mukaisuutta tarkastusvirasto on myös arvioinut. Arvion perustana on käytetty valtiovarainministeriön riippumatonta talousennustetta ja muita talousennusteita. Edellisen arvion tarkastusvirasto esitti 5.12.2018 julkaistussa finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisääteisenä tehtävä on valvoa osana valtiontalouden hoidon tarkastamista finanssipoliittisen lain (869/2012) ja sen nojalla annettujen säännösten, kuten asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014; muutettu asetuksella 601/2017), noudattamista.

Valvontatehtävän suorittamiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut edellä mainittujen säädösten perusteella julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2020–2023 sekä sen taustalla olevaa aineistoa, mukaan lukien pohjana käytettyä valtiovarainministeriön talousennustetta.

Hallituksen julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020–2023 sovittiin 28.3.2019. Suunnitelma on luonteeltaan tekninen, ja uuden hallituksen päätöstoimet sisältävä suunnitelma tehdään syyskuussa 2019. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisee arvionsa siitä loka-marraskuussa 2019.

### Tiivistelmä arviosta

Tarkastusvirasto ei havainnut julkisen talouden suunnitelman sisällössä olennaisia puutteita suhteessa sitä säätelevän asetuksen vaatimuksiin, ja suunnitelma on osin tarkentunut aiemmin julkaistuista. Jatkossa tulisi huolehtia julkisen talouden tunnuslukujen korkoherkkyyden selkeästä esittämisestä sekä hallituksen tavoitteiden johdonmukaisesta seurannasta osana suunnitelmaa. Hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden tulisi myös olla mahdollisimman selkeitä.

Tarkastusviraston arvion mukaan valtion menokehystä noudatettiin vuoden 2018 talousarvion valmistelussa. Kehysjärjestelmää tulisi kehittää edelleen muun muassa selkeyttämällä finanssisijoitusten määritelmää. Kehysmenettelyn toimuuden kannalta on tärkeää, että menokehys tukee myös toiminnan uudistamista ja mahdollistaa investointitarpeiden rahoituksen ja että määrärahoja on mahdollista kohdentaa uudelleen joustavasti kehyksen sisällä.

Tarkastusvirasto arvioi, että Suomi noudatti vuonna 2018 EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän ja korjaavan osion sääntöjä. Julkisen talouden rakenteellinen jäämä oli -0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja se heikkeni hieman edelliseen vuoteen nähden, mutta rakenteellisen jäämän sääntöä kuitenkin noudatettiin, kun huomioidaan komission myöntämät joustotekijät. Menosääntöön syntyi vuonna 2018 poikkeama, joka ei kuitenkaan ole sääntöjen kannalta merkittävä. Sekä velka- että alijäämäkriteerien viitearvoja noudatettiin vuonna 2018. Ennusteen perusteella Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä myös vuonna 2019. Tarkastusvirasto arvioi rakenteellisen jäämän vuonna 2019 olevan -0,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

### Julkisen talouden suunnitelman sisältöä voi edelleen parantaa

Tarkastusvirasto ei havainnut olennaisia puutteita julkisen talouden suunnitelman sisällössä suhteessa sitä säätelevän asetuksen<sup>1</sup> vaatimuksiin. Vaalikauden viimeistä, teknistä julkisen talouden suunnitelmaa koskevat vaatimukset ovat vaalikauden muita suunnitelmia väljemmät. Julkisen talouden suunnitelmaan on nyt tehty lisäys, jonka myötä sosiaaliturvarahastojen keskeisten tulo- ja menoerien esittämisessä on eriytetty työeläkerahastot muista sosiaaliturvarahas-

<sup>1</sup> Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014, muutettu viimeksi 8.5.2018.

toista. Tämän myötä suunnitelma täyttää asetuksen vaatimukset aiempaa tarkemmin. Vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi julkisen talouden suunnitelmassa tulisi kuitenkin jatkossa esittää selkeämmin informaatio julkisen talouden keskeisten tunnuslukujen (kuten julkisen velan ja julkisten kokonaistulojen ja -menojen) korkoherkkyydestä.

Hallitusohjelmaan kirjattiin julkisen velan suhdetta bruttokansantuotteeseen koskevan tavoitteen lisäksi toinen velkaantumista koskeva tavoite ("velaksi eläminen lopetetaan vuonna 2021"). Sen tulkinta oli lähtökohtaisesti epäselvä, mikä tuotiin esiin myös valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa helmikuussa 2019. Vaalikauden aikana tavoitetta käsiteltiin epäyhtenäisesti julkisen talouden suunnitelmissa. Vaalikauden aiemmissa, vuosien 2015, 2017 ja 2018 julkisen talouden suunnitelmissa tavoitetta tarkasteltiin arvioimalla lisävelanoton lopettamista vuoteen 2021 mennessä. Lisävelanotto on ennusteen perusteella jatkumassa myös vuoden 2021 jälkeen, mikä tuodaan esiin myös uusimmassa suunnitelmassa. Siinä lisävelanoton lopettamista ei kuitenkaan käsitellä hallituksen tavoitteena. Sen sijaan hallituksen tavoitteena käsitellään julkisen talouden rahoitusaseman tasapainottamista vuoteen 2021 mennessä, mikä on julkisen talouden suunnitelman perusteella toteutumassa. Jatkossa tavoitteenasettelun johdonmukaisuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden tulisi olla mahdollisimman selkeitä. Niitä olisi myös välttämätöntä seurata johdonmukaisesti vaalikauden alusta sen loppuun asti.

Julkista velkaa koskevassa tavoitteenasettelussa on perusteltua jatkossakin painottaa bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan kehitystä. Se on julkisen talouden velkakestävyuden ja velanhoitokyvyn kannalta olennaisempaa kuin velan määrän kehitys. Lisäksi velkasuhdetta koskevan tavoitteen seurannan ohella olisi tarpeellista huomioida myös julkisen talouden nettovarallisuusaseman kehitys soveltuvin osin.

### **Vuoden 2018 menokehystä noudatettiin**

Tarkastusviraston arvion mukaan valtion menokehystä on noudatettu vuoden 2018 talousarvion valmistelussa. Myös kehysmenojen toteumat ovat valtion tilinpäätöksen talousarvion toteumalaskelman mukaan pysyneet kehysten puitteissa.

Tarkastusviraston suorittaman laskennan mukaan valtion vuoden 2018 lopullisen, lisätalousarviot sisältävän talousarvion kehystaso oli 44 555 miljoonaa euroa, kehukseen luettavat menot 44 555 miljoonaa euroa ja jäljelle ei käytännössä jäänyt jakamatonta varausta. Siten hallituksen vuoden 2018 vuosikertomuksessa esitettyä arviota voidaan pitää oikeana: asetettu menokehys piti, mutta koko kehysvara käytettiin.

Vuoden 2018 menokehys oli vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 44 397 miljoonaa euroa ennen kehystarkistuksia ja lopullisessa 44 555 miljoonaa euroa eli 158 miljoonaa euroa enemmän. Kasvu johtui pääosin harkinnanvaraisista hinta- ja kustannustason tarkistuksista, joiden laskenta perustuu hintaennustemuutoksiin ja jotka voi budjetoida kehysten korotukseksi kohdistamatta sitä momenttikohtaisesti. Lakisääteisten menojen hintaindeksitarkistukset vaikuttavat sen sijaan suoraan määrärahoihin. Hintatarkistukset oli toteutettu kehysmenettelyn periaatteiden mukaisesti.

Kehysmenettelyn toimivuuden kannalta on tärkeää, että menokehys tukee myös toiminnan uudistamista ja mahdollistaa investointitarpeiden rahoituksen ja että määrärahoja on mahdollista kohdentaa uudelleen joustavasti kehysten sisällä. Kehyksen sisälle jätettävä liikkumavara on mahdollista toteuttaa eri tavoin, mutta on tärkeää varmistaa, että kehysmenettelyn läpinäkyvyys säilyy.

Kehyksen ulkopuolisten menojen kokonaismäärä on pysynyt vakaana, ja ne olivat vuonna 2018 yhteensä noin 11,6 miljardia euroa. Suhdanneluontoiset asumistuki-, työttömyysturva- ja palkkaturvamenot laskevat hieman, mutta menotaso on yhä selkeästi korkeampi kuin vuosina 2015 tai 2016. Suhdanteen vaikutuksia menotasoon on vaikea erottaa täysin hallituskauden aikana tehdyistä muutoksista asumistuen, perustoimeentulotuen ja työttömyystukien perusteisiin. Valtionvelan korkomenot laskevat edelleen. Hallituskauden aikana kunnille maksettavia veroperustemuutosten kompensatiota on kertynyt 1,012 miljardia, ja tämä menoerä siirretään kokonaisuudessaan kehukseen hallituskauden vaihtuessa.

Kuviossa 1 esitetään hallituskauden 2015–2019 talousarvioissa valtuutetut, kehysten ulkopuolella olevat finanssisijoitukset. Hallituskauden aikana toteutetut finanssisijoitukset ovat olleet keskenään eriluonteisia, ja joidenkin sijoitusten kohdalla ollut epäselvää, miten niitä koskevan arvon säilyttämisen periaatteen toteutumista tulisi tarkastella. Suurin osa finanssisijoituksista on myönnetty lainamuotoisena ja ne ovat kohdentuneet viennin edistämiseen (925,8 miljoonaa) tai

suoraan yrityksille tai yhteisöille myönnettäviin T&K-lainoihin (771,2 miljoonaa). Lisäksi erilaiset pääomasijoitukset, kuten osakkeiden hankinnat ja rahastosijoitukset ovat muodostaneet merkittävän osan finanssisijoituksista (900 miljoonaa). Siihen on vaikuttanut hallituskaudella aloitetut uudet panostukset kehitysyhteistyöhön liittyviin sijoituksiin ja lainoihin.



**Kuvio 1: Vuosien 2015–2019 kehityksen ulkopuoliset finanssisijoitukset ryhmiteltyinä käyttötarkoituksen mukaan (Lähde: talousarvio tiedot, VTV:n laskelmat)**

Finanssisijoitusten määritelmää olisi tärkeä edelleen selkeyttää. Finanssisijoitusten käyttötarkoituksen tulisi olla selkeä, ja sijoituksen arvon säilyminen tai tuottovaatimuksen täyttyminen tulisi perustella huolellisesti. Huomiota tulisi myös kiinnittää kokonaisvaltaisesti finanssisijoituksiin liittyviin riskeihin ja niissä tapahtuviin muutoksiin, mukaan lukien taakusten ja vastuuden kasvuun.

### EU:n finanssipolitiikan sääntöjä noudatetaan

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa tarkastellaan julkisen talouden pysymistä keskipitkän aikavälin tavoitteessa tai edistymistä sitä kohti. Arvio tehdään rakenteellisen jäämän muutoksen sekä menosäännön avulla. Suomi on sopimuksen ennalta ehkäisevässä osiossa, ja sitä koskevat tämän osion velvoitteet.

Rakenteellinen jäämä kuvaa bruttokansantuotteeseen suhteutettua rahoitusasemaa, josta on poistettu suhdannevaihteluiden ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Sipilän hallituksen asettama keskipitkän aikavälin tavoite on saavuttaa vähintään -0,5 prosentin rakenteellinen jäämä. Tavoite on asetettu finanssipoliittisen sopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten mukaisesti. Suomi on hyötynyt säännösten joustavuudesta siten, että Suomelle on myönnetty rakenneuudistuslausekkeen johdosta joustoa alkuperäisistä vaatimuksista 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosille 2017–2019.

Tarkastusvirasto on tehnyt vuotta 2018 koskien jälkikäteisarvion säännösten noudattamisesta. Sen mukaan rakenteellinen jäämä on -0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018, ja jäämä heikkenee 0,2 prosenttiyksikköä edeltävään vuoteen nähden. Ottaen huomioon Suomelle myönnetty jousto rakenteellisen jäämän sääntöä noudatetaan vuonna 2018.

Valtiovarainministeriön ennusteen pohjalta tehtyjen laskelmien perusteella Suomi saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteen vuonna 2019, jolloin rakenteellisen jäämän ennustetaan olevan -0,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Säännösten mukaan tavoite on saavutettu, kun marginaali siihen on korkeintaan 0,25 prosenttiyksikköä. Vaikka

luvut vielä päivittyvät ja niihin sisältyy epävarmuutta, on säännön noudattaminen vuoden kuluttua tehtävässä lopullisessa arviossakin todennäköistä erityisesti Suomelle myönnetyn jouston ansiosta.

Keskipitkän aikavälin tavoite päivitetään kolmen vuoden välein. Valtioneuvosto vahvistaa uuden keskipitkän aikavälin tavoitteen vuosille 2020–2022 syksyllä 2019. Tarkastusviraston arvio perustuu oletukseen, että keskipitkän aikavälin tavoite tulee pysymään -0,5 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tämänhetkisen arvion mukaan rakenteellinen jäämä olisi -0,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2020, jolloin ennakkolisesti arvioiden sääntöä noudatettaisiin. Arvioon liittyy tässä vaiheessa merkittävää epävarmuutta, muun muassa sen vuoksi että laskennan taustalla oleva ennuste perustuu niin sanottuun muuttumattomaan politiikkaan. Näin ollen uuden hallituksen politiikkatoimet tulevat vaikuttamaan ennusteisiin ja niihin pohjautuvaan arvioon.

Ennalta ehkäisevän osan toisen pilarin muodostaa menosääntö, joka asettaa julkisyhteisöjen menojen kasvulle enimmäisvauhdin. Tarkastusviraston arvion perusteella menosäännöstä poiketaan vuonna 2018 mutta ei sääntöjen tarkoittamalla tavalla merkittävästi. Vuosina 2019 ja 2020 menosääntöä ennakkolisesti arvion perusteella noudatetaan, mutta vastaavasti vuoden 2020 arvio perustuu muuttumattoman politiikan ennusteeseen. Arvio rakenteellisen jäämän tasosta ja vaaditusta muutoksesta on esitetty taulukossa 1. Menosäännön laskenta on esitetty taulukossa 2.

Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio tarkastelee EU:n perussopimuksessa määriteltyjen alijäämä- ja velkakriteerien noudattamista. Velkakriteerin mukaan julkisyhteisöjen bruttovelka ei saa ylittää 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vastaavasti alijäämäkriteeri asettaa julkisyhteisöjen nimelliselle alijäämälle raja-arvoksi 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tilastokeskuksen ennakkotietojen (18.4.2019) mukaan julkisyhteisöjen velkasuhde oli 58,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018. Velkasuhde supistui selvästi edelliseen vuoteen nähden ja alitti 60 prosentin viitearvon, joten Suomi noudattaa velkakriteeriä. Valtiovarainministeriön ennusteen perusteella velkasuhde supistuu edelleen tulevina vuosina 2019–2020, jolloin kriteeri myös täyttynee.

Julkisyhteisöjen alijäämä oli Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan 0,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018. Valtiovarainministeriön kevään ennusteen perusteella alijäämä supistuu 0,3 prosenttiin vuonna 2019 ja tasapaino saavutetaan vuonna 2020. Näin ollen alijäämälle asetettu 3 prosentin viitearvo alittuu tarkastelujaksolla selvästi.

### **Valtiovarainministeriön ennusteet eivät poikkea muiden ennusteista**

Finanssipoliittiseen lakiin (869/2012) ja budjettikehysdirektiiviin (2011/85/EU) perustuen jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen talouden suunnittelu perustuu realistisiin makrotalouden ja julkisen talouden ennusteisiin. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaan valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon kokonaistaloudellista ennustetta ja julkisen talouden ennustetta koskevat Valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset.

Julkisen talouden suunnitelma ja sen sisältämä vakausohjelma perustuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatimaan makrotalouden ja julkisen talouden ennusteeseen. Vuodelle 2019 valtiovarainministeriö ennustaa 1,7 prosentin bruttokansantuotteen kasvua, ja vuodelle 2020 se ennustaa 1,4 prosentin kasvua. Molempien vuosien ennuste on seurattujen Suomen talouden ennustajien mediaaniennusteen tasolla. Myös ministeriön ennuste julkisen talouden rahoitusjäämälle on seurattujen ennustajien ennusteiden keskitasolla vuosille 2019–2020. Valtiovarainministeriön ennustetta ei voi tämän perusteella pitää säännöstön tarkoittamalla tavalla epärealistisena.

Lisätietoja:

Johtava finanssipoliittikan tarkastaja Mika Sainio, p. 09 432 5813

Ekonomisti Leena Savolainen, p. 09 432 5730

Johtaja Matti Okko, p. 09 432 5875

**Taulukko 1. Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä, sopeutusvaatimus (sallittu poikkeama) ja poikkeama. VTV:n laskelmat VM:n aineiston perusteella.**

	2018	2019	2020
Rakenteellinen jäämä, % suhteessa BKT:hen	-0,8	-0,7	-0,3
Muutos, % suhteessa BKT:hen	-0,2	0,1	0,3
VTV:n arvio sopeutusvaatimuksesta, % suhteessa BKT:hen*	-0,4	-0,5	0,2
Poikkeama sopeutusvaatimuksesta, % suhteessa BKT:hen	-0,2	-0,6	-0,2
<b>Onko poikkeama merkittävä (&gt;0,5)**</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>
Kumulatiivinen poikkeama (kahden vuoden ka.)	-0,5	-0,4	-0,4
<b>Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (&gt;0,25)**</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>

\* Arvio perustuu VTV:n laskelmiin rakenteellisesta jäämästä. Sopeutusvaatimuksessa otetaan huomioon rakenneuudistuslausekkeen johdosta myönnetty jousto 0,5 %-yks. Negatiivinen sopeutusvaatimus tarkoittaa sitä, että rakenteellinen jäämä saa heiketä.

\*\* Rakenteellisen jäämän osalta merkittävä poikkeama määritellään siten, että poikkeama vaaditusta on suurempaa kuin 0,5 prosenttiyksikköä yhtenä vuonna tai 0,25 prosenttiyksikköä kumulatiivisesti kahtena vuonna. Negatiivinen poikkeama tarkoittaa sitä, että sopeutusvaatimus on alitettu, eikä säännöissä tarkoitettua poikkeamaa ole syntynyt.

**Taulukko 2. Julkisyhteisöjen menojen kasvu, noudatettava menosääntö ja poikkeama. VTV:n laskelmat VM:n aineiston perusteella.**

	2018	2019	2020
Menosäännön mukaisesti laskettujen julkisten kokonaismenojen kasvu (nimellinen), %	3,0	3,5	2,3
VTV:n arvio noudatettavasta menosäännöstä (nimellinen), %	2,4	3,5	2,6
<b>Poikkeama</b>			
Menosäännön ja menojen kasvun erotus, %-yksikköä	-0,6	0,0	0,3
Poikkeama, mrd. €	-0,7	0,0	0,4
BKT, mrd. €	233,6	241,7	249,8
<b>Poikkeama, % suhteessa BKT:hen*</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
<b>Onko poikkeama merkittävä (&lt;-0,5)?**</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>
<b>Kumulatiivinen poikkeama</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>
<b>Onko kumulatiivinen poikkeama merkittävä (&lt;-0,25)?**</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>	<b>Ei</b>

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

\*\* Menosäännön osalta merkittävä poikkeama määritellään siten että euromääräinen poikkeama suhteessa BKT:seen on pienempi kuin -0,5 % yhden vuoden osalta tai -0,25 % kumulatiivisesti kahden vuoden osalta.