



# Menetelmä- ja aineistokuvaus: Finanssipolitiikan valvonnan säännölliset arviointitehtävät



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastus- ja valvontaohjeet

# Menetelmä- ja aineistokuvaus: Finanssipolitiikan valvonnan säännölliset arviointitehtävät

Annettu 7.10.2019

Päivitetty

# Menetelmä- ja aineistokuvaus: Finanssipolitiikan valvonnan säännölliset arviointitehtävät

Dnro 284/50/2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:ssä säädetty, eduskunnan yhteydessä toimiva ylin kansallinen tarkastusviranomainen, joka tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Lisäksi tarkastusvirasto valvoo finanssipolitiikkaa sekä vaali- ja puoluerahoitusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) ja finanssipoliittisessa laissa (869/2012).

Valtiontalouden tarkastusvirasto vahvistaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 20 §:n 3 momentin nojalla tämän menetelmä- ja aineistokuvauksen, joka määrittelee tarkastusviraston säännöllisesti suorittamat finanssipolitiikan valvontatehtävät, ja esittää tehtävien hoitamisessa käytetyt arviointikriteerit, menetelmät ja aineistot.

Helsingissä 7. päivänä lokakuuta 2019

Tytti Yli-Viikari  
pääjohtaja

Matti Okko  
johtaja

## Sisällys

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Finanssipolitiikan valvontatehtävä</b> .....                             | <b>4</b>  |
|          | Valvontatehtävän osa-alueet tarkastusvirastossa .....                       | 4         |
|          | Finanssipolitiikan valvontatehtävä kirjallisuudessa.....                    | 4         |
|          | Finanssipolitiikan valvonnan työtä ohjaavat säädökset .....                 | 5         |
| <b>2</b> | <b>Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arviointi</b> .....             | <b>6</b>  |
|          | Ennalta ehkäisevä osan noudattaminen .....                                  | 6         |
|          | Korjausmekanismin valvonta.....   | 7         |
|          | Korjaavan osan noudattaminen.....   | 8         |
| <b>3</b> | <b>Julkisen talouden suunnitelman (JTS) laadinta ja toteuttaminen</b> ..... | <b>10</b> |
|          | Sisällön säädöstenmukaisuus .....   | 10        |
|          | Rahoitustasapaino- ja velkatavoitteiden seuranta.....                       | 11        |
| <b>4</b> | <b>Valtiovarainministeriön ennusteiden arviointi</b> .....                  | <b>13</b> |
|          | Ennusteiden realistisuuden arviointi.....                                   | 13        |
|          | Ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarviointi .....                       | 13        |
| <b>5</b> | <b>Valtiontalouden kehysten noudattamisen arviointi</b> .....               | <b>15</b> |
| <b>6</b> | <b>Finanssipolitiikan mitoituksen arviointi</b> .....                       | <b>17</b> |

# 1 Finanssipolitiikan valvontatehtävä

## Valvontatehtävän osa-alueet tarkastusvirastossa

- 1.1 Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa finanssipolitiikan valvonnan tehtävää arvioimalla säännöllisesti seuraavia pääasiakokonaisuuksia:
  - EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattaminen
  - julkisen talouden suunnitelman laadinta ja toteutus
  - valtiontalouden kehysten noudattaminen
  - valtiovarainministeriön ennusteiden realistisuus ja luotettavuus
  - finanssipolitiikan mitoitus.
- 1.2 Nämä tehtävät kuvataan luvuissa 2–6 esittäen kunkin arviointitehtävän peruste ja tehtäviä koskevat kysymykset, arviointikriteerit ja menetelmät. Näiden kokonaisuuksien lisäksi tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnassa arvioidaan tarpeen mukaan muitakin finanssi- ja talouspolitiikkaan liittyviä aiheita.

## Finanssipolitiikan valvontatehtävä kirjallisuudessa

- 1.3 Finanssipolitiikkaa valvovat riippumattomat elimet määritellään useimmiten poliittisesti riippumattomiksi, itsenäisiksi ja julkisesti rahoitetuiksi instituutioiksi, joiden tehtävä on pyrkiä vahvistamaan poliittisten päättäjien sitoutumista kestäväan julkisen talouden hoitoon.
- 1.4 Finanssipolitiikan valvojat ovat esimerkiksi Euroopan komission määritelmän mukaan osa finanssihallinnon (*fiscal governance*) kokonaisuutta, johon kuuluu valvontaelinten lisäksi finanssipoliittiset säännöt ja keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmat. Finanssihallinnon toimilla pyritään vastaamaan hallitusten taipumukseen kasvattaa julkista alijäämää ja velkaa (*deficit bias*), lieventämään finanssipolitiikan myötäsukulisyttä sekä tehostamaan julkisten menojen käyttöä. Finanssihallintoa on vahvistettu voimakkaasti 2000-luvulla erityisesti Euroopan unionissa, mutta myös unionin ulkopuolella valvonnan ja sääntöjen määrä on kasvussa.
- 1.5 Finanssipolitiikan valvoja pyrkii vaikuttamaan finanssipolitiikkaan tuottamalla aiheesta korkeatasoisia analyysia ja asiantuntija-arvioita. Keskeistä valvojan roolissa on informoida yleisöä harjoitetavasta finanssipolitiikasta, lisätä politiikan läpinäkyvyyttä sekä näin nostaa julkisen keskustelun tasoa ja vaikuttaa päättäjien kannustimiin toimia vastuullisesti.
- 1.6 Finanssipolitiikan valvojan konkreettisiin tehtäviin voivat kuulua muun muassa
  - finanssipoliittisten sääntöjen ja muiden kansallisesti määriteltyjen tavoitteiden noudattamisen arviointi sekä etu- että jälkikäteen
  - ennusteiden laatiminen tai arviointi
  - pitkän aikavälin kestävyden arviointi
  - lyhyen ja keskipitkän aikavälin makrotaloudelliseen vakauden arviointi
  - finanssipoliittisten toimien vaikutusten arviointi (*policy costing*).
- 1.7 Valvoja voi tehdä arvion hallituksen toimista ja lisäksi antaa suosituksia toimenpiteiksi. Valvoja voi ehdottaa parannuksia finanssipoliittisiin sääntöihin tai osaltaan lisätä sääntöjen joustavuutta laatimalla tilanne- ja maaspesifejä arvioita.
- 1.8 Tiivistetysti finanssipolitiikan valvontatehtävän hoitamiseen valvontaelin tarvitsee lainsäädännössä määritellyn mandaatin, elimen tulee olla itsenäinen ja poliittisesti riippumaton, sillä tulee olla väylä kommunikoida sekä päättäjille että muulle yleisölle, ja valvontahenkilöstöllä tulee olla makrotaloudellista kompetenssia arvioiden ja mahdollisten suositusten tekemiseksi. Valvontaelimen arvovaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia kasvattaa hyvä, asiantunteva maine.

## Finanssipolitiikan valvonnan työtä ohjaavat säädökset

- 1.9 Finanssipolitiikkaa ja sen valvontaa Suomessa ohjaa Euroopan unionin lainsäädäntö, jäsenmaiden väliset sopimukset sekä näiden perusteella säädetty kansallinen lainsäädäntö. Alla on listattu keskeiset finanssipolitiikan valvontaa koskevat säädökset sekä lyhyt kuvaus niiden yhteyksistä toisiinsa.
- Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000
  - 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 ja sen muuttamisesta 79/2015, 18/2017, **nk. fipo-laki**
  - Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014 ja sen muuttamisesta 225/2015, 601/2017, 279/2018, **nk. JTS-asetus**
  - Valtioneuvoston asetus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain voimaantulosta 1030/2012
  - Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta 24/2013, **nk. finanssipoliittinen sopimus**
  - Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013 alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä, **nk. budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetus**
  - Neuvoston direktiivi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, **nk. budjettikehysdirektiivi**
- 1.10 Kansallisella fipo-lailla saatetaan voimaan finanssipoliittisen sopimuksen (24/2013) lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Finanssipoliittisen sopimuksen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat voimassa asetuksena (1030/2012). Finanssipoliittisessa sopimuksessa muun muassa veloitetaan säätämään finanssipoliittisista säännöistä kansallisesti ja asettamaan kansallinen valvontaelin.
- 1.11 Fipo-laissa säädetään myös julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista asetuksenantovaltuuden muodossa. Fipo-lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) ja sen muuttamisesta (601/2017, 279/2018). JTS-asetuksella säädetään budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) finanssipoliittista suunnitelmaa koskevista osista.
- 1.12 Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa (EU N:o 473/2013) vahvistetaan finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvovien riippumattomien elinten tehtävät.<sup>1</sup>

### Finanssipolitiikan valvonnan tehtäviä lainsäädäntöön perustuen

- 1.13 Kansallisen lainsäädännön perusteella tarkastusvirasto
- valvoo fipo-lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista
  - antaa lausunnon korjaavien toimenpiteiden riittävydestä
  - ilmoittaa johtopäätöksistään valtioneuvostolle.
- 1.14 Budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa asetetaan tehtäviä finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoville riippumattomille elimille. Tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan voidaan katsoa olevan asetuksessa tarkoitettu elin esimerkiksi fipo-laissa tarkastusvirastolle säädetyn valvontatehtävän perusteella. Asetuksen mukaan riippumattomien elinten tulee:
- seurata finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista ja
  - tarvittaessa laatia niistä julkisia arvioita.

---

<sup>1</sup> Asetukset ovat säädöksiä, joita sovelletaan automaattisesti ja yhtäläisesti kaikissa EU-maissa heti niiden tultua voimaan. Niitä ei tarvitse erikseen saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Asetukset sitovat kaikkia EU-maita koko laajuudessaan. Direktiivit velvoittavat EU-maat saavuttamaan direktiiveissä säädetyt tavoitteet, mutta maat päättävät itse siihen käytettävistä keinoista. EU-maiden on saatettava direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_fi](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_fi)

## 2 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arviointi

- 2.1 Euroopan unionin finanssipoliittinen säännöstö on koottu vakaus- ja kasvusopimukseen, jonka noudattamista tarkastusvirasto valvoo. Euroopan komissio laatii säännöllisesti päivitettävän *Vade mecum on the Stability and Growth Pact* -julkaisun, joka sisältää komission tulkinnan vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen arvioinnista. Komission lisäksi Suomen valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto pohjaavat tähän julkaisuun ja sen ohjeistukseen arvionsa sopimuksen noudattamisesta.
- 2.2 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista arvioidaan pääsääntöisesti eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa keväisin ja syksyisin. Keväällä valtiovarainministeriö toimittaa komissiolle vakausohjelman, joka muun muassa sisältää arvion vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattamisesta (vuosina t-1, t, t+1). Syksyllä valtiovarainministeriö laatii alustavan talousarviosuunnitelman, joka vastaavasti sisältää arvion sääntöjen noudattamisesta (vähintään vuosina t ja t+1). Sekä EU-elimet (komissio, neuvosto) että tarkastusvirasto arvioivat ja kommentoivat näitä julkaisuja ja arvioita. Tarkastusviraston arvio sääntöjen noudattamisesta on itsenäinen, ja se perustuu kyseisiin dokumentteihin, niiden tausta-aineistoon ja muuhun tarpeelliseen aineistoon (ml. valtiovarainministeriön ennusteeseen, tilastotietoihin, mahdolliseen komission aineistoon).
- 2.3 Vakaus- ja kasvusopimus jakautuu ennalta ehkäisevään ja korjaavaan osaan, joita käsitellään seuraavaksi tarkemmin omina kokonaisuuksinaan.

### Ennalta ehkäisevä osan noudattaminen

#### Peruste

- 2.4 Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamista arvioidaan kahden toisiaan täydentävän pilarin perusteella. Nämä ovat julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite (*Medium Term Objective*, MTO), joka on kansallisesti asetettu rakenteellisen jäämän tavoitetasona, sekä menosääntö (*Expenditure Benchmark*, EPB), joka asettaa rajan julkisyhteisöjen menojen kasvulle. Arviossa tarkastellaan, onko näitä sääntöjä noudatettu vai onko niistä poikettu. Keskeistä on mahdollisen poikkeaman suuruus, sillä vain merkittävä poikkeama voi johtaa sääntöjen rikkomiseen ja jatkomenettelyihin. Arviossa käytetään myös niin sanottua kokonaisvaltaista harkintaa, minkä avulla analysoidaan esimerkiksi eri pilarien toisistaan poikkeavia tuloksia sääntöjen noudattamisesta.

#### Kysymykset

- 2.5 1. Onko julkisen talouden kehitys ollut rakenteellisen jäämän ja menosäännön kriteerien mukainen?  
2. Onko olemassa riski ennaltaehkäisevän osan sääntöjen rikkomisesta lähitulevaisuudessa?

#### Kriteerit

- 2.6 Arvio vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta perustuu olennaiseen lainsäädäntöön, komission tulkintaan sääntöjen noudattamisesta *Vade mecum on the Stability and Growth Pact* -julkaisussa sekä mahdolliseen muuhun saatavilla olevaan aineistoon.

#### Menetelmät

- 2.7 Arviointi sääntöjen noudattamisesta tehdään pääosin valtiovarainministeriön aineiston perusteella. Arvioinnin voi jakaa kahteen työvaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa varmennetaan valtiovarainministeriön laskelmien laatu tuottamalla samalla aineistolla vastaavat laskelmat. Laskennassa noudatetaan komission ja jäsenmaiden yhteisesti sopimia menetelmiä. Toisessa vaiheessa tehdään saatuja tuloksia ja *Vade mecum on the Stability and Growth Pact* -julkaisun ohjeistusta käyttäen arvio säännöstön noudattamisesta. Pelkkien laskelmien laatiminen ei usein kerro, onko sääntöjä noudatettu. Tämä johtuu säännöstön tulkinnan (*Vade mecum on the Stability and Growth Pact*) monista yksityiskohdista, muun muassa siitä, että kunkin vuoden kehitystä verrataan usein edelliseen vuoteen ja tutkitaan vuosimuutosta suhteessa vaadittuun muutokseen (sopeutusvaatimus).

- 2.8 Arviossa käsitellään keväisin vuosia  $t-1$ ,  $t$ ,  $t+1$ . Keväällä tehdään lopullinen arvio siitä, onko sääntöjä noudatettu edellisenä vuonna, ja arvioidaan ennakkollisesti kuluva ja tulevaa vuotta. Syksyisin arvio kattaa (vähintään) kuluva ja tuleva vuoden ( $t$ ,  $t+1$ ) ennakkollisen arvion.
- 2.9 Mikäli jälkikäteistarkastelussa havaitaan merkittävä poikkeama, se voi johtaa korjausmekanismin (*Significant Deviation Procedure*) käynnistymiseen sekä myöhemmässä vaiheessa sanktioihin. Ennakoiva tarkastelu ei voi johtaa korjausmekanismin käynnistymiseen. Ennakoiva tarkastelu on tärkeää, sillä talouspolitiikalla on mahdollista vaikuttaa tulevaan kehitykseen siten, että päästään julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavalle uralle, mikäli näyttää siltä, että tavoitetta ei olla saavuttamassa.
- 2.10 Laskennassa ja sääntöjen noudattamisen arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota komission vastaaviin laskelmiin ja arvioihin. Komission luvut perustuvat kuitenkin komission ennusteeseen, kun taas valtiovarainministeriön ja tarkastusviraston luvut perustuvat valtiovarainministeriön ennusteeseen. Siten luvut poikkeavat toisistaan. Aikataulusyistä tarkastusviraston julkaisuissa ei ole välttämättä mahdollista vertailla eri tahojen ajantasaisia laskelmia, sillä komission luvut ja arvio julkaistaan usein samoihin aikoihin tai vain vähän ennen tarkastusviraston arviota.

#### Raportointi

- 2.11 Arvio vakaas- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan noudattamisesta julkaistaan kahdesti vuodessa finanssipolitiikan valvonnan raporteissa. Kevään raportissa esitetään lopullinen arvio edellisestä vuodesta sekä arvio siitä, onko riskiä, että kriteereitä rikotaan tulevaisuudessa (kuluva ja seuraava vuosi). Syksyn raportissa esitetään ennakkollinen arvio kuluva ja seuraavasta vuodesta. Arvioiden julkistuksen yhteydessä tarkastusviraston laskennan tulos julkistetaan tarkastusviraston verkkosivuilla excel-muodossa.

## Korjausmekanismin valvonta

#### Peruste

- 2.12 Fipo-lain (869/2012) mukaisesti finanssipolitiikan valvontatehtävään kuuluu korjaavien toimien riittävyyden arviointi, mikäli korjausmekanismi käynnistyy. Mekanismi käynnistyy, jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta todetaan merkittävä poikkeama ja EU:n neuvosto suosittaa korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä. Valtioneuvoston tulee noudattaa tarkastusviraston julkisia kannanottoja korjaavien toimenpiteiden riittävyydestä. Tämä korostaa valvontatehtävän vastuullisuutta ja sitä, että tarkastusviraston esittämien julkisten arvioiden tulee perustua huolelliseen analyysiin. Korjaavien toimenpiteiden riittävyyden arviointiin tulee kehittää työkaluja, jotta varmistetaan läpinäkyvyys ja analyysin systemaattisuus.
- 2.13 Valvontatehtävän vastuullisuuden, läpinäkyvyyden ja avoimuuden toteutumiseksi finanssipolitiikan valvontatoiminnolla tulee olla käytössään hyvin määritellyt ja julkaistavissa olevat menetelmät finanssipoliittisten toimien arviointiin. Lisäksi politiikkavaikutusten arviointiin soveltuvan kehikon tulee ottaa huomioon sekä erilaiset politiikkatoimet että niiden vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan keskipitkällä aikavälillä.

#### Kysymys

- 2.14 Ovatko hallituksen päättämät toimenpiteet riittäviä, jotta Suomi pääsee julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen (MTO) johtavalle uralle?



### Kriteerit

- 2.16 Toimet ovat riittäviä silloin, jos ne palauttavat julkisen talouden rahoitusaseman ennustetun kehityksen tavoiteuralle.

### Menetelmät

- 2.17 Korjaavien toimien riittävyyden arviointia varten kehitetään läpinäkyvä ja julkistettavissa oleva, taloustieteelliseen mallinnukseen perustuva arviointikehikko. Osana arviointia voidaan hyödyntää myös mikrosimulointeja. Kehitysyössä hyödynnetään sekä ulkopuolisia tutkimushankkeita että omaa analyysityötä. Arvioinnissa käytettävät mallit ja menetelmät julkistetaan tarkastusviraston verkkosivuilla.
- 2.18 Finanssipoliittisten toimien arviointiin käytettävän kehikon tulee sisältää riittävän tarkka kuvaus julkisen talouden meno- ja tuloeristä. Julkisen talouden osien lisäksi kehikon tulee kuvata veropohjien kehitys. Lisäksi kehikon ulkopuoliseen mallinnukseen perustuvien estimointien avulla voidaan arvioida suuntaa-antavasti myös veroasteiden ja julkisen kysynnän vaikutuksia veropohjiin ja kokonaistuotantoon. Kehikon avulla voidaan arvioida veropohjien muutoksia sekä finanssipolitiikan muutosten vaikutukset julkisen talouden tilaa mittaaviin makromuuttujiin.
- 2.19 Menetelmäkehikko on suunnattu ensisijaisesti tilanteeseen, jossa Suomessa käynnistetään korjausmekanismi ja jossa tarkastusvirastontulee lakisääteisen tehtävänsä puitteissa esittää arvionsa politiikkatoimenpiteiden riittävyydestä ja uskottavuudesta. Kehikkoa voidaan hyödyntää jatkossa myös arvioitaessa politiikkatoimien vaikutusta esimerkiksi kestävyysvajeen purkamisen osalta, tai muissa vastaavissa tilanteissa joissa VTV:lta odotetaan näkemystä talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutuksesta julkisen talouden rahoitusasemaan lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä sekä pitkän aikavälin kestävyuteen. Sitä voidaan hyödyntää myös VM:n esittämien vaikutusarvioiden luotettavuuden arvioinnissa.

### Raportointi

- 2.20 Arvioinnin tuloksista raportoidaan osana säännöllistä raportointia. Tarvittaessa julkaistaan tuloksia erillisissä muistioissa. Arvioinnissa käytettävät mallit ja menetelmät julkistetaan viraston verkkosivuilla.

## Korjaavan osan noudattaminen

### Peruste

- 2.21 Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa tarkastellaan julkisen talouden velka- ja alijäämäkriteereitä. Alijäämäkriteerin mukaan julkisyhteisöjen nimellinen alijäämä saa olla korkeintaan 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Velkakriteerin mukaan jäsenvaltion julkinen velka saa olla korkeintaan 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Jos jäsenvaltio rikkoo jompaakumpaa tai molempia korjaavan osan kriteereistä, voi se joutua niin sanottuun liiallisen alijäämän menettelyyn (*Excessive Deficit Procedure*, EDP). Alijäämäkriteerin osalta liiallisen alijäämän menettely voidaan avata toteutuneiden ja suunniteltujen lukujen perusteella ja velkakriteerin osalta toteutuneiden lukujen perusteella. Kummankin kriteerin nimellisten raja-arvojen ylitys voi kuitenkin johtaa siihen, että komissio antaa artiklan 126(3) mukaisen raportin paitsi toteutuneiden, myös suunniteltujen lukujen tai ennusteiden perusteella. Raportissa 126(3) komissio esittää perusteluja liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseksi tai käynnistämättä jättämiseksi. Osana finanssipolitiikan valvontatehtävää arvioidaan korjaavan osan kriteerien täyttymistä sekä komission raportointia kriteerien noudattamisesta.

### Kysymykset

- 2.22 1. Onko vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa noudatettu?  
2. Onko riski korjaavan osan sääntöjen rikkomisesta tulevaisuudessa?

## Kriteerit

### 2.24 Alijäämäkriteeri:

Julkisen talouden nimellisen alijäämäkriteerin rikkominen ei automaattisesti tarkoita liiallisen alijäämän menettelyn (EDP:n) käynnistämistä. Jos 3 prosentin raja-arvon ylitys on vähäinen, väliaikainen ja poikkeuksellinen, katsotaan että kriteeriä on noudatettu. Alijäämäkriteerin ylitys tulkitaan väliaikaiseksi, mikäli komission ennusteen mukaan alijäämä tulee laskemaan alle 3 prosentin rajan. Lisäksi alijäämäkriteerin arvioinnissa otetaan huomioon ylityksen poikkeuksellisuus, kuten vakava talouden laskusuhdanne. Yksityiskohtaisempi kuvaus arviointikriteerien teknisestä soveltamisesta löytyy Euroopan komission julkaisusta *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*.

### 2.25 Velkakriteeri:

Velkakriteerin noudattamisessa arvioidaan seuraavia tekijöitä:

1. Ylittääkö tarkasteluhetken julkinen velka 60 prosenttia bruttokansantuotteesta?
2. Jos ylittää, katsotaan velan kehitystä niin sanotun taaksepäin katsovan kriteerin avulla, joka tarkastelee sitä, miten velka on kehittynyt viimeisien vuosien aikana.
3. a) Jos velka ylittää taaksepäin katsovan kriteerin, tarkastellaan velan ennustetta kahden vuoden päästä niin sanotun eteenpäin katsovan kriteerin avulla.  
b) Lisäksi määritetään, johtuuko velkakriteerin ylittäminen suhdanteista laskemalla niin kutsuttu suhdannekorjattu velka.

## Menetelmät ja aineistot

- 2.26 Aineistoina julkisen talouden velka- ja alijäämäkriteerien noudattamisen arvioinnissa ovat valtiovarainministeriön sekä Euroopan komission ennusteet ja julkiset tilastot. Kriteerit ja niiden noudattamisen arvio on kuvattu tarkemmin *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact* -julkaisussa.

## Raportointi

- 2.27 Arvio vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osan noudattamisesta julkaistaan kahdesti vuodessa finanssipolitiikan valvonnan raporteissa. Kevään raporteissa esitetään lopullinen arvio julkisen talouden velka- ja alijäämä sääntöjen noudattamisesta edellisenä vuonna sekä siitä, onko riskiä kriteereiden rikkomisesta tulevaisuudessa (kuluva ja seuraava vuosi). Syksyn raportissa esitetään ennakkollinen arvio kuluva ja seuraava vuodesta. Korjaavan osan noudattamista arvioidaan tarvittaessa myös muulloin, mikäli komissio suosittaa artiklan 126(3) mukaisessa raportissa perusteluja liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämiseen.

## 3 Julkisen talouden suunnitelman (JTS) laadinta ja toteuttaminen

### Sisällön säädöstenmukaisuus

#### Peruste

- 3.1 EU:n budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) kansallisen toimeenpanon myötä valtioneuvosto antoi helmikuussa 2014 fipo-lain nojalla asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta eli niin sanotun JTS-asetuksen (120/2014) . Asetus edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta. Julkisen talouden suunnitelman tulee sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta sekä lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Julkisen talouden suunnitelma käsittää kansalliset finanssipolitiikan säännöt, joiden noudattamisen valvonta on erityisesti kansallisen finanssipolitiikan valvojan eli tarkastusviraston tehtävä. Suunnitelma tukee julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista. Koska valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta on annettu fipo-lain nojalla, VTV:n tulee valvoa julkisen talouden suunnitelman laadintaa ja toteutusta<sup>2</sup>.
- 3.2 Keväällä annettavan julkisen talouden suunnitelman liitteenä on valtioneuvoston omaksuman käytännön mukaisesti ollut EU-komissiolle toimitettava vakausohjelma. Vakausohjelman laatiminen, toimittaminen tai liittäminen julkisen talouden suunnitelmaan ei sisälly fipo-lakiin, joten vakausohjelman sisällön valvonta ei suoranaisesti kuulu tarkastusviraston lakisääteisiin tehtäviin. Vakausohjelmalla on kuitenkin useita yhtymäkohtia niin varsinaiseen julkisen talouden suunnitelmaan kuin tarkastusviraston tehtäviin finanssipoliittisen sääntökehikon noudattamisen valvonnassa. Siten tarkastusvirasto voi tarpeen mukaan esittää arvioita myös vakausohjelman sisällöstä.

#### Kysymys

- 3.3 Vastaako eduskunnalle toimitettu julkisen talouden suunnitelma sisällöltään voimassaolevan JTS-asetuksen ja fipo-lain vaatimuksia?

#### Kriteerit

- 3.4 JTS-asetus (muutettu viimeksi 8.5.2018) sisältää arvion pohjana olevat tietosisältövaatimukset. Niitä arvioidaan sekä asetuksen kirjaimen että säännösten tarkoituksen perusteella, eli huomioiden myös annettujen tietojen selkeys ja ymmärrettävyys sekä mahdollisten puutteiden olennaisuus. Lisätukea tulkinnoille haetaan tarpeen mukaan budjettikehysdirektiivistä, jonka kansallisesta toimeenpanosta JTS-asetuksessa on suurelta osin kysymys. Sisältövaatimukset ovat tiivistettynä seuraavat:
- 3.4.1 Julkisen taloudelle tulee asettaa monivuotinen alijäämätavoiteura ja julkisen talouden alasektoreille vaalikausitavoite. Näiden tulee myös normaaliolosuhteissa johtaa rakenteelliselle alijäämälle asetettuun tavoitteeseen.
- 3.4.2 Julkisen talouden suunnitelmassa tulee lisäksi asettaa euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutoksella sekä alijäämätavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen velan ja julkisten menojen BKT-suhteelle.
- 3.4.3 Suunnitelmassa tulee esittää arviot julkisen talouden ja sen alasektoreiden koskevat keskeisistä tulo- ja menoeristä. Arviot laaditaan kahdella oletuksella: 1) että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ei muuteta ja 2) että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Kummastakin vaihtoehdosta tulee esittää sen vaikutus julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyteen. Valtioneuvoston yksilöimistä toimenpiteistä tulee esittää niiden arvioitu taloudellinen vaikutus rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseen.

---

<sup>2</sup> Fipo-lain mukaan ”Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo osana valtiontalouden hoidon tarkastamista tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista”.

- 3.4.4 Julkisen talouden suunnitelmassa tulee esittää valtiovarainministeriön ja Euroopan komission uusimman kokonaistaloudellisen ennusteen ja julkisen talouden ennusteen välinen vertailu sekä selostaa ennusteiden perusteena olevien oletusten väliset erot, jos ne ovat merkittäviä.
  - 3.4.5 Julkisen talouden suunnitelmassa tulee esittää erilaisten kasvu- ja korko-oletusten vaikutus ennusteeseen sekä keskeisiin julkista taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin.
  - 3.4.6 Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tulee julkaista luettelo julkisyhteisöihin kuuluvista yksiköistä, jotka eivät muodosta alasektoritasolla säännönmukaisten talousarvioiden osaa. Julkisen talouden suunnitelmassa tulee esittää kyseisten yksiköiden yhdistetty vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan ja velkaan.
  - 3.4.7 Luettelo kohdassa 6 mainituista yksiköistä tulee julkaista valtion talousarvioesityksen yhteydessä. Talousarvioesityksessä tulee myös esittää kyseisten yksiköiden yhdistetty vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan ja velkaan.
  - 3.4.8 Julkisen talouden suunnitelma tulee ottaa huomioon valtion talousarvioesityksen valmistelussa. Talousarvioesityksessä tulee perustella mahdolliset olennaiset poikkeamiset edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta sekä arvioidaan poikkeamien taloudellinen vaikutus. Lisäksi talousarvioesityksessä tulee esittää talousennusteen muuttumisesta johtuvat erot edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna.
- 3.5 Julkisen talouden suunnitelman sisältövaatimukset vaihtelevat hieman riippuen siitä, mikä vaalikauden julkisen talouden suunnitelmista on kyseessä. Vaalikauden viimeistä, niin kutsuttua teknistä julkisen talouden suunnitelmaa koskevat muita väljemmät vaatimukset: siinä ei tarvitse esittää tavoitteita eikä siten myöskään tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä.
- 3.6 Lisäksi fipo-laki edellyttää, että valtioneuvosto asettaa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen fipo-sopimuksen mukaisesti (sopimus sisältää myös erilaisia minimitavoitevaihtoehtoja koskevat kriteerit, joiden tulkinta on tarkastusviraston vastuulla). Käytännössä kyseinen tavoite on asetettu julkisen talouden suunnitelmassa.

#### Aineistot ja menetelmät

- 3.7 Aineistoina käytetään julkisen talouden suunnitelmaa, vakausohjelmaa, valtion talousarvioesitystä sekä tarpeen mukaan näiden laadinnassa käytettyjä, valtiovarainministeriöltä pyydettäviä tausta-aineistoja.
- 3.8 Menetelmänä käytetään pääasiassa dokumenttianalyysiä. Tarvittaessa säädöstenmukaisuutta tarkastellaan kvantitatiivisella analyysillä.

#### Raportointi

- 3.9 Ajantasaisen arvion varmistamiseksi yleisarvio uusimman julkisen talouden suunnitelman säädöstenmukaisuudesta annetaan heti kyseistä julkisen talouden suunnitelmaa seuraavassa fipo-valvonnan raportissa tai -muistiossa. Muilta osin havainnoista raportoidaan fipo-raporttien ja muistioden yhteydessä joustavasti julkaisuformaattien laajuuden ja tehtyjen havaintojen puitteissa.

## Rahoitustasapaino- ja velkatavoitteiden seuranta

#### Peruste

- 3.10 Asetus julkisen talouden suunnitelmasta veloittaa asettamaan sektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseksi. Julkiselle taloudelle tulee asettaa monivuotinen alijäämätavoiteura ja julkisen talouden alasektoreille vaalikausitavoite. Lisäksi tulee asettaa alijäämätavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen velan ja julkisten menojen BKT-suhteelle. Tavoitteiden seuranta on olennaista, jotta voidaan tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi keskipitkän aikavälin saavuttamisen tilanteesta.

- 3.11 Pitkän aikavälin kestävyys voidaan määritellä kyvyksi saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteet myös tulevaisuudessa. Tämän takia pitkän aikavälin kestävyuden seuraaminen on olennaista, vaikka lainsäädäntö ei edellytäkään erityisiä tavoitteita pitkän aikavälin kestävyydelle.

#### Kysymys

- 3.12 Ovatko asetetut rahoitusasema- ja velkatavoitteet saavutettavissa, ja mitkä tekijät edistävät tai hidastavat näiden tavoitteiden ja suotuisan pitkän aikavälin kehityksen saavuttamista?

#### Kriteerit

- 3.13 Rahoitustasapainotavoitteissa edistyminen on edellytys sitovan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen. Jotta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen voidaan päästä myös tulevaisuudessa, julkisen taloudenhoidon tulee olla kestävää myös pidemmällä aikavälillä.

#### Menetelmä ja aineistot

- 3.14 Samalla kun valvotaan julkisen talouden suunnitelman toteutusta, arvioidaan myös sektorikohtaisten rahoitustasapaino- ja velkatavoitteiden saavuttamista, niiden saavuttamisen edellytyksiä sekä taloudenhoidon kestävyyttä. Arvioinnissa hyödynnetään eri tahojen tuottamia ennusteita, kehitys-arvioita sekä tilanteen mukaan tarkastusviraston kvalitatiivisia tai kvantitatiivisia arvioita lainsäädäntötoimenpiteiden ja muiden hankkeiden vaikutuksista julkiseen talouteen. Pääasiallisina aineistoina ovat sekä kevään julkisen talouden suunnitelman yhteydessä sekä syksyn talousarviovalmistelussa tehdyt valtioneuvoston päätökset ja niiden valmistelumateriaali, valtiovarainministeriön ennusteet mukaan lukien.

#### Raportointi

- 3.15 Havainnot raportoidaan vähintään kerran vuodessa finanssipolitiikan valvonnan raporttien ja muistioiden yhteydessä, joustavasti julkaisuformaattien laajuuden ja tehtyjen havaintojen puitteissa. Raportointi on laajinta mahdollisten vaalikausiraporttien tai vaalikauden puoliväliraporttien yhteydessä.

## 4 Valtiovarainministeriön ennusteiden arviointi

### Peruste

- 4.1 Suomessa talouspolitiikan pohjana käytettävät ennusteet laatii valtiovarainministeriön kansantalousosasto. EU-lainsäädännön mukaan ennusteiden laadinta tulisi olla riippumatonta muun muassa budjetin valmistelusta. Suomen järjestely on muihin jäsenmaihiin nähden poikkeuksellinen mutta sallittu. Kansallisen lainsäädännön JTS-asetuksen mukaisesti valtiovarainministeriön tulee talousennusteita laatiessaan ottaa huomioon Valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset kokonaistaloudellisesta ennusteesta ja julkisen talouden ennusteesta.
- 4.2 EU:n budjettikehysdirektiivissä (2011/85/EU) kuvaillaan tarkemmin ennusteiden arviointia. Direktiivin perusteella säännöllinen, puolueeton ja kattava arviointi tehostaa virallisten makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatua. Perusteelliseen arviointiin sisältyy taloudellisten oletusten tarkastelu, vertailu muiden instituutioiden laatimiin ennusteisiin ja arvio siitä, miten aiemmat ennusteet ovat onnistuneet.
- 4.3 Tarkastusviraston ennusteiden arviointityö jakautuu ennusteiden realistisuuden (*ex-ante*) ja luotettavuuden (*ex-post*) tarkasteluun, joita kuvataan seuraavaksi.

## Ennusteiden realistisuuden arviointi

### Kysymys

- 4.4 Ovatko valtiovarainministeriön talouspolitiikan pohjaksi esittämät ennusteet realistisia?

### Kriteerit

- 4.5 Ennustetta voidaan pitää realistisena, mikäli se ei poikkea merkittävästi muiden talousennustajien vastaavista ennusteista.

### Menetelmät ja aineistot

- 4.6 Valtiovarainministeriön ennustetta arvioidaan suhteessa muihin talousennustajiin. Arvioidaan ennusteen sisäistä johdonmukaisuutta ja ennusteen taustaoletuksia.

### Raportointi

- 4.7 Ennusteiden realistisuuden (*ex-ante*) arviointi tehdään useimmiten kaksi kertaa vuodessa fipo-valvonnan kevään ja syksyn raportoinnin yhteydessä. Keväällä arvioidaan julkisen talouden suunnitelman taustalla oleva ennuste ja syksyllä hallituksen talousarvioesityksen ja alustavan talousarviosuunnitelman taustalla oleva ennuste. Lisäksi valtiovarainministeriötä ennustajana verrataan suhteessa muihin koti- ja ulkomaisiin talousennustajiin.

## Ennusteiden luotettavuuden jälkikäteisarviointi

### Kysymykset

- 4.8 Ennusteiden luotettavuutta arvioidaan seuraavien kysymysten ja kriteerien avulla:
  1. Ovatko valtiovarainministeriön ennusteet onnistuneet ennakoimaan tulevaa talouskehitystä vähintään yhtä tarkasti kuin muiden keskeisten talousennustajien ennusteet (niin sanottu osu-matarkkuus)?
  2. Ovatko valtiovarainministeriön ennustevirheet olleet ajallisesti riippumattomia ja toistumattomia?
  3. Ovatko valtiovarainministeriön ennusteet olleet harhattomia?
  4. Ovatko valtiovarainministeriön ennusteet kattaneet naiivin ennusteen sisältämän informaation?
  5. Ovatko valtiovarainministeriön ennusteet sisältäneet kaiken oleellisen informaation ennusteen teon hetkellä?

6. Onko kokonaistaloudellisiin ennusteisiin sisältynyt vähintään neljään peräkkäiseen vuoteen merkittävästi vaikuttanut vinoutuma?

#### Menetelmät ja aineistot

- 4.9 Ennusteiden luotettavuuden arviointi perustuu tilastollisin testein tehtävään vertailevaan arvioon, jossa valtiovarainministeriön ennusteita tarkastellaan myös suhteessa muiden ennustelaitosten ennusteisiin, sekä tilastoista havaittuihin toteutuneisiin lukuihin. Tilastolliset testit ovat soveltuvilta osin samoja, joilla Euroopan komissio arvioi omia ennusteitaan.
- 4.10 Menetelmät ja käytetty aineisto on kuvattu tarkemmin kevään 2018 raportissa: <https://www.vtv.fi/julkaisut/finanssipolitiikan-valvonnan-arvio-valtiovaraministerion-makroennusteiden-luotettavuudesta-tarkastelussa-bkt-kasvun-tyottomuysasteen-inflaation-suhdanne-ennusteet-vuosille-1976/>

#### Raportointi

- 4.11 Havainnot raportoidaan valvonnan raporttien ja -muistioiden yhteydessä tai erillisenä raporttina, riippuen tarkastelun laajuudesta. Kokonaisarviota ei ole välttämättä mielekästä tuottaa ja raportoida jokaisen ennustekierroksen jälkeen, koska menetelmä keskittyy luotettavuuden arviointiin pidemmällä aikavälillä ja arvio perustuu pitkään aikasarjaan.

## 5 Valtiontalouden kehysten noudattamisen arviointi

### Peruste

- 5.1 Kehysmenettely on kansallisista finanssipolitiikan hallintavälineistä tärkein. Hallitus on sitoutunut valtiontalouden kehysmenettelyyn, johon sisältyvällä menosäännöllä varmistetaan valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Järjestelmä perustuu vaalikauden ajaksi asetettavaan sitovaan ja reaaliseen vaalikauden kokonaiskehykseen, johon tehdään vuosittain tarvittavat hinta- ja kustannustasokorjaukset sekä rakennekorjaukset. Kehysjärjestelmä rajoittaa valtion talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää. Kehysmenettely asettaa enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät muun muassa suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot ja finanssisijoitukset. Vuosittaisissa kehyspäätöksissä hallinnonaloille annetaan kehukset, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova. Hallinnonalojen välillä voidaan siten tehdä menojen uudelleenkohdennuksia. Vaalikauden kehysten ja hallinnonalakohtaisten kehysten väliin jää lisätalousarviovarauksen ohella myöhemmin kohdennettavaksi niin sanottu jakamaton varaus.

### Kysymykset

- 5.2 Kehysten noudattamista arvioidaan seuraavien kysymysten avulla:
1. Onko valtiontalouden kehukset valmisteltu vaalikauden alussa kehysmenosäännön, hallitusohjelman linjausten ja kehysjärjestelmän periaatteiden mukaisesti?
  2. Onko valtiontalouden kehysiin tehdyissä tarkistuksissa noudatettu kehysjärjestelmän periaatteita?
  3. Onko valtiontalouden kehysiä noudatettu vaalikauden talousarvion valmisteluprosessissa?
  4. Onko kehystä noudatettu myös talousarvion toteutumisen näkökulmasta?
  5. Voidaanko vaalikauden viimeisen vuoden päätyttyä todeta, että vaalikaudelle asetettua menosääntöä noudatettiin?

### Kriteerit

- 5.3 Hallitusohjelmaan ja kehyskäsikirjaan sisältyvät periaatteet ja linjaukset.

### Menetelmät ja aineistot

- 5.4 Valtiovarainministeriössä kehysten noudattamista seurataan vertaamalla hinta- ja rakennekorjattua menokehystä talousarvioon. VTV:ssä kehyslaskenta toteutetaan toistamalla kehyslaskenta valtiovarainministeriön toimittamalla aineistolla. Aineistoina ovat
1. kehyspäätökset julkisen talouden suunnitelmissa,
  2. talousarvioesitykset, talousarviot ja lisätalousarviot valmistelumateriaaleineen,
  3. valtiovarainministeriön laskentataulukot kehystarkistuksista,
  4. hallituksen vuosikertomus sekä
  5. talousarvion toteumalaskelma valtion tilinpäätöksessä.
- 5.5 Arvioinnissa voidaan käyttää apuna kehystyöryhmän tulkintoja. Laskenta tehdään vuoden aikana julkisen talouden suunnitelman, talousarvioesitysten, talousarvion ja jokaisen lisätalousarvion yhteydessä.

### Raportointi

- 5.6 Arvio kehysten noudattamisesta sekä siitä, onko kehysvalmistelussa toimittu kehysjärjestelmän periaatteiden mukaisesti, raportoidaan keväisin ja sykyisin osana finanssipolitiikan valvonnan raportointia.
- 5.7 Keväisin kehysten noudattamisen raportoinnissa painottuvat:
- edellisen vuoden päättyneen kehys- ja talousarviovalmisteluprosessin arviointi kokonaisuutena
  - vaalikauden kehukseen kevään julkisen talouden suunnitelmassa tehtyjen tarkistusten arviointi.



- 5.8 Syksyisin raportoinnissa painottuvat:
- kuluvan vuoden lisätalousarvioiden valmistelun arviointi
  - seuraavan vuoden talousarvion valmistelun arviointi.
- 5.9 Raportoinnissa kiinnitetään huomiota myös kehysten ulkopuolisten menojen kehittymiseen sekä siihen, ettei kehyksiä ole kierretty lisäämällä kehysten ulkopuolisia menoja kehysjärjestelmän periaatteiden vastaisesti.

## 6 Finanssipolitiikan mitoituksen arviointi

### Peruste

- 6.1 Finanssipolitiikan arviointi- ja valvontatyössä on hyödyllistä tietää, onko finanssipolitiikka ollut aiempina vuosina kiristävää vai elvyttävää ja millaista kehitys on tulevina vuosina tehtyjen päätösten ja ennusteiden perusteella. Voimakkaan myötäsyklinen eli suhdannetta vahvistava (matalasuhdanteessa kiristävä tai korkeasuhdanteessa keventävä) finanssipolitiikka voi vahvistaa haitallista talouskehitystä.

### Kysymys

- 6.2 Millaista finanssipolitiikka on ollut viime vuosina ja tulee olemaan lähitulevaisuudessa – onko se kiristävää vai keventävää?

### Kriteerit ja kriteerien lähteet

- 6.3 Arviossa käytetään lähtökohtaisesti EU-yhteyksissä määriteltyjä mittareita, mutta tarkasteluun voi ottaa mukaan myös muita soveltuvia mittareita. Finanssipolitiikan valvonnan julkaisuissa on finanssipolitiikan mitoitusta arvioitu kahdella mittarilla, joita ovat rakenteellisen (perus-)jäämän muutos sekä päätösperäisen politiikan muutosta kuvaava mittari, (nk. *Discretionary Fiscal Effort*, DFE).
- 6.4 Mittareihin liittyy epävarmuutta, ja ne antavat usein vähintään hieman toisistaan poikkeavan kuvan. Näin ollen kokonaisarviossa on syytä tukeutua useaan mittariin sekä käyttää tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan muitakin kuin tässä ohjeessa kuvailtuja mittareita. Mittareita on kuvattu esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa (40/2017) *Finanssipolitiikan päätösperäisyyden arvioiminen – vaihtoehtoisten mittareiden esittely*.

### Menetelmät ja aineistot

- 6.5 Rakenteellinen perusjäämä lasketaan vastaavalla tavalla kuin rakenteellinen jäämä vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion noudattamisen arviossa, mutta sillä erotuksella, että perusjäämää laskettaessa julkisyhteisöjen tuloista vähennetään kaikki muut menot paitsi korkomenot. DFE-mittarissa päätösperäisten toimien suuruus ja etumerkki lasketaan päätösperäisten tulojen ja menojen erotuksena.
- 6.6 Aineistona laskennassa käytetään tarkastusviraston potentiaalisen tuotannon laskelmia, tilastotietoja sekä valtiovarainministeriön ennusteita ja mahdollisesti muita erikseen ministeriöstä pyydettyjä tietoja. Kuvauksia menetelmistä on jo mainittujen julkaisujen lisäksi muun muassa Euroopan komission julkaisussa *The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect*.

### Raportointi

- 6.7 Laskennan tulokset raportoidaan pääsääntöisesti kerran vuodessa finanssipolitiikan valvonnan raporteissa, kuten vaalikauden puoliväli- ja vaalikausiraportissa.

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