

**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan tarkastuksen ja
valvonnan raportti 2014**

K 15/2014 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle:
Finanssipolitiikan tarkastuksen ja
valvonnan raportti 2014**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa osana perustuslain 90 §:ssä säädettyä tarkastustehtäväänsä finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuutta, sääntöjen ja hallintavälineiden toimivuutta ja tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo finanssipolitiikkaa EU:n vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena riippumattomana finanssipolitiikan valvontaelimenä. Valvontatehtävästä säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000, muutos 21.12.2012/870) ja ns. fipo-laissa (869/2012).

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan tärkeimmistä havainnoista vuoden 2014 valtiopäiville.

Helsingissä 22. toukokuuta 2014

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö

Heidi Silvennoinen

Pääasiallinen sisältö

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella, hallituksen vuosikertomuksessa 2013 esitettyä arviota valtiontalouden kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2013 voidaan pitää oikeana. Näin ollen hallitusohjelmaan kirjatus kehysäännön mukaisesti 61 miljoonaa euroa voidaan siirtää vuodelle 2014 kehysten sitä estämättä. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallituksen vuosikertomuksessa on jatkettu täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

Kehyksen ulkopuoliset menot ovat pysyneet suhteellisen vakaina ajanjaksolla jona nykymuotoinen valtiontalouden kehysmenettely on ollut käytössä. Suhdanneluontoiset työttömyysturva-, asumistuki- ja palkkaturvamenot ovat taantumien myötä kasvaneet, mutta toisaalta korkotaso on pysynyt poikkeuksellisen matalalla. Valtionvelan kasvu ja korkotason nousu nostavat tulevaisuudessa korkomenoja ja sitä kautta kehysten ulkopuolisia menoja. Vuonna 2013 suurin kehysten ulkopuolisten menojen kasvua selittävä tekijä oli finanssisiioituksiin kuuluvan viennin jälleerahoituksen jatkaminen valtion talousarviosta myönnettävillä luotoilla.

Tarkastuksen perusteella valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa Suomen noudattaneen vakaush- ja kasvusopimusta vuonna 2013. Virasto kiinnittää huomiota kuluvan vuoden kehitykseen. Jos toteutunut kehitys vuonna 2014 on heikompaa kuin nyt ennustettu, voidaan vuonna 2015 joutua toteamaan, että vakaush- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa rikottiin vuonna 2014. Tämä voi johtaa Euroopan komission varoitukseen sekä tarpeeseen toteuttaa korjaavia toimia.

Tarkastusvirasto on arvioinut julkisen sektorin tilaa ja suhdetta vakaush- ja kasvusopimuksen sääntöihin keskipitkällä aikavälillä. Vuonna 2013 ennustettiin ennaltaehkäisevän osan selvää rikkomista keskipitkällä aikavälillä. Kevään 2014 ennusteiden mukaan Suomi näyttää noudattavan vakaush- ja kasvusopimusta keskipitkällä aikavälillä. Suomeen sovellettavat vakaush- ja kasvusopimuksen asettamat tavoitetasot tulevat todennäköisesti muuttumaan. Vakaush- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan liittyvä menosääntö on todennäköisesti Suomelle tulevaisuudessa nykyistä tiukempi, koska potentiaalisen kasvun ennakkoidaan hidastuvan. Eduskunnan ja hallituksen on hyvä varautua jo nyt siihen, että menosääntö edellyttää, että lähivuosina julkiset menot eivät saa reaalisesti juuri kasvaa tai menojen lisäykset on katettava vastaavilla tuloilla. Vaatimus finanssipolitiikan mitoituksen ja julkisten menojen kurinalaisuudesta lisääntyy.

Pitkän aikavälin julkisen talouden haasteet ovat edelleen läsnä Suomen taloudessa: haasteena ovat hidas BKT:n kasvu ja ikääntyvästä väestöstä johtuva menojen kasvupaine. Hidastunut talouskasvu johtaa hitaampaan verotulojen kasvuun, jolloin julkiset menot on syytä asettaa sen mukaisesti. Tästä syystä tarkastusvirasto haluaa arvioissaan kiinnittää huomiota tarpeeseen jatkaa sellaisia rakenteellisia uudistuksia, jotka nopeuttavat potentiaalisen tuotannon kasvua ja hidastavat menojen kasvua.

Tarkastusvirasto pitää hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa tärkeänä välineenä julkisen talouden vakauttamisessa. Ohjelman toimeenpano on kuitenkin ollut osin

erittäin hidasta ja ohjelma on vielä suurelta osin konkretisoitumatta. Uudistusten toteutus ja toimenpiteiden vaikuttavuus vaatii aikaa, joten ohjelman toimeenpanoa ja konkretisointia ei ole varaa lykätä. Tarkastusvirasto katsoo, että rakennepoliittinen ohjelman tulee toteuttaa ja toimeenpanna viivytyksettä ja tehokkaasti.

Suorien ja välittömien vastuiden (kuten valtionvelka) lisäksi, valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavia epäsuoria ja välillisiä taloudellisia vastuusitoumuksia muodos-

tuu myös talousarviotalouden ulkopuolella, esimerkiksi valtionyhtiöissä. Valtion kokonaisvastuiden kattavammalla raportoinnilla voitaisiin muodostaa parempi kokonaiskuva valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavista tekijöistä. Pelkkä raportoinnin lisääminen ei kuitenkaan välttämättä auta ymmärtämään sitä, kuinka epävarmoihin vastuisiin pitäisi suhtautua. Osa vastuista ei välttämättä koskaan toteudu eli tule talousarviosta rahoitettavaksi tai valtion velaksi valtion taseeseen.

Sisällys

Eduskunnalle	3	
Pääasiallinen sisältö	5	
1	Finanssipolitiikan valvontatehtävä	9
2	Valtiontalouden kehysten noudattaminen	11
2.1	Yhteenveto valtiontalouden kehysten noudattamisesta	11
2.2	Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2013	12
2.3	Kehysten ulkopuolisten menojen kehittyminen	15
2.4	Verotuet	18
3	Finanssipolitiikan toteutus kehysriihessä 2014	19
4	Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen	20
4.1	Yhteenveto vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta	20
4.2	Vakaus- ja kasvusopimus	21
4.3	Tarkastustyön toteutus	23
4.4	Ennaltaehkäisevän osan noudattamisen tarkastus	25
4.4.1	Rakenteellinen jäämä	25
4.4.2	Menosääntö	27
4.4.3	Kokonaisvaltainen arvio	32
4.5	Korjaavan osan noudattamisen tarkastus	33
5	Valtion vastuut ja velka	35
5.1	Kokonaiskuva valtion vastuista	35
5.2	Euroalueen vakauttamisesta aiheutuvat vastuut	37
5.3	Valtion velkaa ja velanhallintaa koskevat tiedot	40

1 Finanssipolitiikan valvontatehtävä

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii EU:n vakaussopimuksessa (finanssipoliittinen sopimus) sekä EU:n budjettikehysdirektiivissä 2011/85/EU sekä budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa (EU) No 473/2013 tarkoitettuna finanssipolitiikan riippumattomana valvontaelimenä. Valvontatehtävään kuuluu julkisen talouden monivuotisen suunnitelman laadinnan ja toteutuksen valvonta, makroennusteiden luotettavuuden valvonta sekä vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastusviraston valvontatehtävän havainnot raportoidaan vuosittain finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan erilliskertomuksessa eduskunnalle.

EU:n budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU sekä budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen (EU) No 473/2013 mukaisesti jäsenvaltioiden on laadittava julkisen talouden keskipitkän aikavälin suunnitelma. Valtioneuvosto hyväksyi ensimmäisen Suomen julkisen talouden suunnitelman 3.4.2014. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Julkisen talouden suunnitelma sisältää rahoitustasapainotavoitteen koko julkiselle sektorille ja se tulee sisältämään vuodesta 2015 alkaen rahoitustasapainotavoitteen kullekin julkisen talouden osaluueelle erikseen. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle

asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista. Julkisen talouden suunnitelma on osa Suomen vakaushjelmaa vuosille 2014–2018. Suunnitelma pitää sisällään myös valtiontalouden kehyspäätöksen. Kehysjärjestelmään sisältyvä menosääntö on Suomen tärkein kansallinen finanssipolitiikan hallintaväline. Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut valtiontalouden kehysten noudattamista vuodesta 2008 lähtien.

EU:n budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksessa (EU) No 473/2013 riippumattomilla ennusteilla tarkoitetaan riippumattomien elinten laatimia tai vahvistamia ennusteita. EU:n budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU mukaan ennusteita on arvioitava säännöllisesti ja kattavasti objektiivisin perustein. Ennusteiden perusteena olevat menetelmät ja oletukset on julkistettava. Osana valvontatehtävää tarkastusvirasto valvoo ennusteiden luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa on annettu finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustan läpinäkyvyyteen liittyviä suosituksia jo aikaisemmin. Esimerkkeinä ovat suositukset menetelmäkuvausten julkaisemisesta valtiovarainministeriön verkkosivuilla sekä viranomaislaskelmien taustaoletusten selkeämpi esille tuominen raportoinnissa. Finanssipolitiikan tarkastuksessa tullaan tulevaisuudessa toteuttamaan myös tarkastuksia valtiovarainministeriön ennusteiden laatuun ja raportoinnin läpinäkyvyyteen liittyen. Osa finanssipolitiikan tarkastus- ja valvontatehtävää on valtiovarainministeriön ennusteiden

jatkuva seuranta, jossa huomiota kiinnitetään ennusteen sisäiseen konsistenttiuteen ja keskeisten oletusten esiintuomiseen. Lisäksi valtiovarainministeriötä ennustajana verrataan suhteessa muihin koti- ja ulkomaisiin talousennustajiin.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan mukaisesti valtioneuvoston tulee asettaa keskipitkän aikavälin tavoite julkisen talouden rakenteelliselle jäämälle (MTO). Tarkastusvirasto valvoo, että tavoite on asetettu ja että se on EU:n vaatimusten mukainen sekä valvoo tavoitteen saavuttamista. Valvonta toteutetaan varmentamalla valtiovarainministeriön laskelma rakenteellisesta jäämästä vuosittain keväällä. Jatkuva seuranta mahdollistaa valvontatehtävän

edellyttämän julkisten arvioiden esittämisen keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta sekä korjaavien toimenpiteiden riittävydestä. Finanssipolitiikan valvontatehtävä edellyttää valtiontalouden tarkastusvirastolta julkisia arvioita siitä onko kyseessä merkittävä poikkeama, edistyykö poikkeaman korjaaminen kansallisten sääntöjen ja suunnitelmien mukaisesti, täytyvätkö poikkeusolosuhteiden soveltamisperusteet sekä poikkeuksellisten olosuhteiden päätyttyä arvio korjaavien toimenpiteiden riittävydestä. Valtioneuvoston tulee noudattaa valtiontalouden tarkastusviraston julkisia kannanottoja tai vastata julkisesti, miksi niitä ei noudateta. Valvonnallaan tarkastusvirasto edistää sääntöjen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä.

2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen

2.1 Yhteenveto valtiontalouden kehysten noudattamisesta

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella, hallituksen vuosikertomuksessa 2013 esitettyä arviota valtiontalouden kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2013 voidaan pitää oikeana. Näin ollen hallitusohjelmaan kirjatun kehysäännön mukaisesti 61 miljoonaa euroa voidaan siirtää vuodelle 2014 kehysten sitä estämättä. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö parantaisi kehysmenettelyn läpinäkyvyyttä siltä osin, että valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa eriteltäisiin tarkemmin kehysten ulkopuolisen menon osuus. Vaihtoehtoisesti tarkemman erittelyn voi sijoittaa talousarvioesityksen yleisperusteluihin.

Kehysten ulkopuoliset menot ovat pysyneet suhteellisen vakaina ajanjakosella jona nykymuotoinen valtiontalouden kehysmenettely on ollut käytössä. Suhdanne- ja luontoiset työttömyysturva-, asumistuki- ja

palkkaturvamenot ovat taantumien myötä kasvaneet, mutta toisaalta korkotasot on pysynyt poikkeuksellisen matalalla. On kuitenkin huomattava, että valtionvelan kasvu ja korkotason nousu nostavat tulevaisuudessa korkomenoja ja sitä kautta kehysten ulkopuolisia menoja. Vuonna 2013 suurin kehysten ulkopuolisten menojen tason nousua selittävä tekijä oli finanssisijoituksiin kuuluvan viennin jälleärahoituksen jatkaminen valtion talousarviosta myönnettävillä luotoilla.

Hallituksen vuosikertomuksen mukaan vuonna 2013 verotukia tunnistettiin 185 kappaletta, kun vastaava luku vuonna 2012 oli 176. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että vuonna 2012 aloitettua verotukien vaikutavuuden arviointia jatketaan. Huolellisesti laaditut vaikutusarviot mahdollistavat keskustelun verotukien tarkoituksenmukaisuudesta ja siten edesauttaa verotukien karsimista

2.2 Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2013

Uskottavan ja vakaan finanssipolitiikan saavuttamiseksi Suomessa on sitouduttu valtion menojen hillintää tukeviin finanssipolitiikan sääntöihin. Hallitus päättää vaalikauden alussa valtion talousarvion valtiontalouden kehysten piiriin kuuluvien menojen katon koko vaalikaudeksi (vaalikauden kehys). Määrärahajakoa tarkistetaan vuosittain valtiontalouden kehyspäätöksellä. Menokatko muodostaa hallituksen finanssipolitiikkaa ohjaavan finanssipoliittisen säännön. Kehysten noudattamisesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa. Lisäksi valtion talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesitysten yleisperusteluissa raportoidaan vaalikauden kehysten noudattamisesta ja talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen suhteesta vaalikauden kehukseen. Valtiovarainministeriössä kehysten noudattamista seurataan vertaamalla hinta- ja rakennekorjattua menokehystä talousarvioon.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperustaa ja valtiontalouden kehysten noudattamista sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tarkastuksen kohteena ovat kehyspäätökset, talousarvioesitykset ja talousarviot valmistelumateriaaleineen, sekä tilinpäätökset.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ensimmäinen kehyspäätös, vaalikauden kehys 2012–2015 annettiin eduskunnalle 5.10.2011. Toinen kehyspäätös, valtiontalouden kehukset vuosille 2013–2016 annettiin eduskunnalle 4.4.2012. Tämän mukainen kehystaso vuodelle 2013 oli 42 801 miljoonaa euroa.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2013 kehystaso oli 42 735 miljoonaa euroa. Syksyllä 2012 hallituksen 17.9.2012 talousarvioesitykseen tuli ennen eduskunnan käsittelyä täydentävä esitys 22.11.2012, jossa kehystasoa korjattiin hinta- ja rakennemuutoksia vastaavasti yhteensä 101 miljoonaa euroa ylöspäin. Tarkistusten jälkeen kehystaso vuodelle 2013 oli 42 836 miljoonaa euroa. Hallituksen esitys kehukseen luettavista menoista vuodelle 2013 oli 42 530 miljoonaa euroa. Näin ollen jakamattomaksi varaukseksi vuodelle 2013 jäi 106 miljoonaa euroa 200 miljoonan euron lisätalousarvion lisäksi. Varsinaiseen talousarvioon eduskunta lisäsi kehukseen luettavia menoja 50,9 miljoonalla eurolla, jolloin jakamattomaksi varaukseksi vuodelle 2013 jäi 55 miljoonaa euroa 200 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen lisäksi.

Kertomusvuonna annettiin viisi lisätalousarvioesitystä. Kolmannessa ja neljännessä lisätalousarviossa vuoden 2013 kehystasoa nostettiin teknisesti yhteensä 145 miljoonaa euroa. Tämä katettiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti vuodelta 2012 siirtyneestä 200 miljoonan euron varauksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuoden 2013 talousarvioesitystä ja talousarviota on verrattu huhtikuussa 2012 annettuun vaalikauden toiseen kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehystasoon. Tarkastusvirastossa on kurinalaisen menolinjan toteutumisen varmistaiseksi verrattu lisäksi vuoden 2013

tilinpäätöstä hinta- ja rakennekorjattuun kehystasoon. Tarkastusviraston käytössä on laskentaa varten ollut 4.4.2012 annettu kehyspäätös. Sen lisäksi on ollut käytettävissä valtiovarainministeriön valmisteluaineistoa, joissa on esitetty budjetin valmistelun yhteydessä käytetyt indeksit sekä hinta- ja kustannustason tarkistukset. Tarkastusvirastossa on toistettu vuoden 2013 hintatarkistusten laskenta, hinta- ja kustannustason tarkistuksissa käytetyt indeksi- ja hinnanmuutosprosentit on otettu sellaisenaan valtiovarainministeriön laskelmista. Tarkastuksessa on todettu, että lakisääteisten ja sopimusperusteisten indeksikorotusten laskentaa ei ollut mahdollista toistaa annettujen tietojen avulla toisin kuin harkinnanvaraisten hintakorotusten. Indeksien vuosimuutoksen ja momentin kokonaistason avulla ei yksistään voida laskea kunkin lakisääteisen hintakorjauksen suuruutta, koska momenteilla usein on myös sellaisia eriä, joita indeksikorotukset eivät koske. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö parantaisi lakisääteisten ja sopimusperusteisten hintatarkistusten laskentaperusteista annettujen tietojen kattavuutta.

Tarkastusvirastossa on vuoden 2013 osalta pyritty jakamaan talousarviovalmistelun kuluessa tehdyt hinta- ja rakennemuutokset annettujen tietojen avulla pääluokille ja mahdollisuuksien mukaan momenteille, jotta kehysmuutoksista annettujen tietojen riittävyttä olisi mahdollista arvioida. Tarkastuksessa havaittiin, että lukuun ottamatta vuodelta 2012 siirtynyttä varausta, jonka momenttijakoa ei ollut ilmoitettu rakennemuutosten erittelyissä, jako pääluokille oli mahdollista toteuttaa ja siten annettuja tietoja pitää riittävinä.

Laskennassa käytetty jako kehykseen luettaviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin on

saatu valtiovarainministeriöstä vaalikauden toisen kehyspäätöksen yhteydessä. Varsinaista talousarviota ennen annetussa talousarvioesityksessä sekä sen jälkeen annetuissa lisätalousarvioissa tapahtuneiden muutosten ja lisäysten jako kehykseen luettaviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin on tehty edelleen tarkastusvirastossa. Vuonna 2013 muutokset koskivat esimerkiksi momenteja, joita ei ollut sisällytynyt 4.4.2012 kehyspäätökseen, tai jaettuja momenteja, joiden kehykseen luettavassa ja kehyksen ulkopuolisessa osuudessa oli tapahtunut muutoksia.

Jaettujen momenttien osalta tarkastusvirastossa on perehdytty momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin talousarvioesityksissä. Tavoitteena on ollut varmistua, että jaettujen momenttien kehyksen ulkopuolelle jäävästä meno-osuudesta on annettu riittävät tiedot. Tarkastuksessa on havaittu, että momentin 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen) talousarvioesityksen yksityiskohtaisten perusteluiden tietojen avulla ei ollut mahdollista johtaa momentin 28.90.30 kehyksen ulkopuolista meno-osuutta, minkä vuoksi annettuja tietoja voidaan kehysmenettelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta pitää puutteellisina. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan momentin 28.90.30 ulkopuolisen meno-osuuden pohjana on tekninen kehyspäätös 23.3.2011, johon ei ole tehty muita muutoksia kuin veronkevennyksien kompensatioista johtuvia. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö parantaisi kehysmenettelyn läpinäkyvyyttä siltä osin, että momentin 28.90.30 (valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen) yksityiskohtaisissa perusteluissa eriteltäisiin tarkemmin kehyksen ulkopuolisen menon osuus. Tällainen menettely osaltaan vahvistaisi kehysten sitovuutta ja ja läpinäkyvyyttä menosääntönä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella varainhoitovuoden 2013 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta noin 61 miljoonalla eurolla varainhoitovuonna 2013 voidaan pitää oikeana, sillä tarkastusviraston laskennassa päädyttiin samaan lopputulokseen. Näin ollen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on mahdollista siirtää 61 miljoonaa euroa vuodelle 2014 kehysäännön sitä esittämättä.

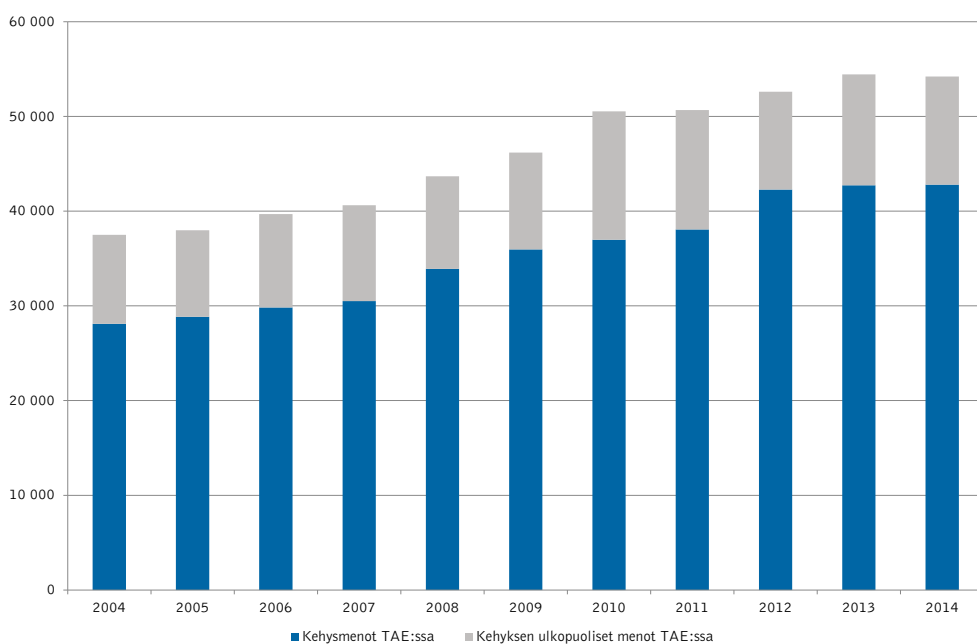
Tarkastusvirasto on verrannut menokehystä myös tilinpäätöksen toteumaan. Kehysääntö ei rajoita tilinpäätöksen mukaisia menoja. Tilinpäätösvertailulla tarkastusvirasto on pyrkinyt varmentamaan kehysten

sisältämän menosäännön perimmäisen tarkoituksen eli valtion menojen hillinnän toteutumista. Valtion vuoden 2013 talousarvion toteumalaskelman mukaan määrärahojen toteuma jäi 703,5 miljoonaa euroa alle talousarvion. Tarkastusviraston laskennan mukaan kehysmenojen osuus oli edellä mainitusta summasta 545,8 miljoonaa ja kehysten ulkopuolisten menojen osuus 157,7 miljoonaa, minkä perusteella menokehystä olisi noudatettu myös tilinpäätöksen toteumien näkökulmasta. Laskentaan sisältyy kuitenkin jaettujen momenttien osalta epävarmuutta, sillä toteumat on jaettu kehykseen luettavaan ja kehysten ulkopuoliseen osuuteen budjetoitujen osuuksien suhteessa.

2.3 Kehysten ulkopuolisten menojen kehittyminen

Menosäännön ja sen pohjalta vahvistettavan valtiontalouden kehysten ulkopuolelle jäävät ennen kaikkea suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot. Kehysten ulkopuolisten menojen suurimman yksittäisen erän muodostavat työttömyysturvamenot, asumistuki ja palkkaturva.

Muita merkittäviä eriä ovat korkomenot, finanssisijoitukset ja veronkevennysten kompensatiot kunnille. Kehysten ulkopuoliset menot ovat pysyneet suhteellisen vakaina ajanjakosolla jona nykymuotoinen valtiontalouden kehysmenettely on ollut käytössä (Kuvio 1).



Lähde. Talousarvioesitykset 2004-2014, nimelliset luvut.

Kuvio 1: Talousarviomenojen jakautuminen kehykseen ja kehysten ulkopuolelle vuosina 2004-2014, miljoonaa euroa

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä vuonna 2011 tehtiin tekninen muutos kehysten ulkopuolisten menojen ja kehysmenojen välisessä mitoituksessa. Kehyksen siirrettiin teknisenä korjauksena noin 3 miljardia euroa aiemmin jaetulla momentilla olleita kehysten ulkopuolisia menoja. Kehysten ulkopuolelle samalla siirrettiin kokonaan kolme aiemmin jaettua momenttia, joiden myötä kehysten ulkopuoliset menot kasvoivat 199 miljoonaa euroa. Tästä johtuen vuonna 2012 työttömyysturvamenoihin, asumistukeen ja palkkaturvaan liittyvät menot

ovat pienentyneet kehysten ulkopuolella samaan aikaan kun kehysmenot kasvoivat yli 2 miljardia euroa. Kehysten ulkopuolisten menojen kasvua on kuluvalle vaalikaudella selittänyt erityisesti heikentynyt työllisyystilanne. Vuonna 2012 toteutetun perusturvan parannuksen kustannusvaikutus näkyy niinkään kehysten ulkopuolisten menojen lisäyksenä vuosina 2012 ja 2013.

Taulukko 1: Kehysten ulkopuolisten menojen jakautuminen 2011–2014

	2011	2012	2013	2014
Finanssisijoitukset	825	515	1 125	711
Veronkevennysten kompensatiot kunnille	1 002	1 265	1 313	1 266
Korkomenot	1 933	2 185	1 866	1 814
Työttömyysturvamenu, asumistuki ja palkkaturva	5 707	3 072	3 542	3 654
Muut	3 129	3 289	3 853	3 962
	12 596	10 326	11 699	11 407

Lähde: Talousarvioesitykset 2011–2014, nimelliset luvut

Finanssisijoitukset kasvoivat vuonna 2013 huomattavasti vuodesta 2012. Vuonna 2012 finanssijoitukset olivat 515 miljoonaa euroa ja vuonna 2013 yli miljardi euroa. Suurin kehysten ulkopuolisten menojen kasvua selittävä tekijä vuonna 2013 oli finanssisijoituksiin kuuluvan viennin jälleärahoituksen jatkaminen edelleen tilapäisesti valtion talousarviosta myönnettävillä luotoilla. Vuonna 2014 suurin yksittäinen kehysten ulkopuolisten menojen supistumista selittävä tekijä on finanssisijoituksiin luettava Suomen Vientiluotto Oy:n jälleärahoitustoimintaan myönnettyihin lainoihin liittyvän määrärahatason aleneminen sekä kotimaisten alustoimitusten kertaluonteisen valtuuden maksatusten lakkaaminen.

Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että veromuutoksista kuntien tuloihin aiheutuvat muutokset kompensoidaan täysimääräisesti. Veronkevennysten kompensatiot kunnille ovat pysyneet korkealla tasolla vaalikauden aikana. Ne ovat olleet yli miljardin vuosittain kuluvalle vaalikaudella.

Kehysten ulkopuolisiin menoihin kuuluvat valtionvelan korkomenot ovat pysyneet alhaisena koko vaalikauden ajan, ja erityisesti vuosina 2013 ja 2014 korkotaso on ollut poikkeuksellisen matala. Valtionvelan kasvu ja korkotason nousu nostavat tulevaisuudessa todennäköisesti korkomenoja ja sitä kautta kehysten ulkopuolisia menoja.

Kehyksen ulkopuoliset menot ovat pysyneet suhteellisen vakaina ajanjaksolla jona nykymuotoinen valtiontalouden kehysmenettely on ollut käytössä. Suhdanneluontoiset työttömyysturva-, asumistuki- ja palkkaturvamenot ovat taantuman myötä kasvaneet, mutta toisaalta korkotaso on pysynyt

poikkeuksellisen matalalla. Vaalikauden aikana ei kehysten ulkopuolisten menojen kehityksessä ole ilmennyt selviä merkkejä siitä, että taantuman tuomat suhdanneluontoiset menolisäykset olisivat kääntymässä menojen vähenemiseksi.

2.4 Verotuet

Hallitusohjelman kirjausten mukaan hallitus ei käytä verotukia kehyksen kiertämiseen menosäännön tarkoituksen vastaisesti. Verotukiraportointia on pyritty kehittämään ja nykyisin hallituksen vuosikertomukseen sisältyy kuvaus merkittävimmistä verotuista.

Hallituksen vuosikertomuksen mukaan vuonna 2013 verotukia tunnistettiin 185 kappaletta, kun vastaava luku vuonna 2012 oli 176. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin 40 prosentille havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaiskustannusta ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien, jotka pystyttiin arvioimaan, yhteismäärä oli 23,6 miljardia euroa. Verotuista noin 70 prosenttia kohdistuu valtion verotuloihin, loput 30 prosenttia jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle. Tukien yhteismäärä kasvoi noin 550 miljoonalla eurolla vuoteen 2012 verrattuna.

Hallituksen vuosikertomuksessa 2012 esiteltiin myös verotukien vaikuttavuuden arviointia. Varainhoitovuotta 2013 koskevassa hallituksen vuosikertomuksessa verotukien vaikuttavuuden arvionteja ei ole esitetty. Arvionteja tehdään seuraavan kerran vuonna 2014 ja niistä raportoidaan vuoden 2014 kertomuksessa. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että verotukien vaikuttavuuden arviointia jatketaan. Jatkossa on tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti verotukien taloudellisten vaikutusten arviointiin. Tämä mahdollistaa keskustelun verotukien tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotukien karsimien on perusteltua verojärjestelmän toimivuuden ja voimavarojen jakamisen tehokkuuden näkökulmasta. Huolellinen verotukien vaikuttavuuden arviointi parhaimillaan edesauttaa verotukien karsimista.

3 Finanssipolitiikan toteutus kehysriihessä 2014

Hallitus täydensi rakennepoliittisen ohjelman päätöksiä kevään 2014 kehysriihessä. Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen poistaminen. Hallitus päätti rakennepoliittisesta ohjelmasta ja asetti sen tavoitteet 29.8.2013 sekä täsmensi ohjelmaa ja päätti sen toimeenpanosta 29.11.2013. Ohjelmassa tavoite koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on jaettu osatavoitteiksi, jotka koskevat 1) kuntien taloutta, 2) julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvua, 3) työuria ja työn tarjontaa, 4) rakenteellista työttömyyttä ja 5) koko talouden tuotantopotentiaalia.

Tarkastusvirasto pitää hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa tärkeänä välineenä julkisen talouden vakauttamisessa. Ohjelman toimeenpano on kuitenkin ollut osin erittäin hidasta ja ohjelma on vielä suurelta osin konkretisoitumatta, jonka vuoksi vaikutusarviointien tekeminen on mahdotonta. Uudistusten toteutus ja toimenpiteiden vaikuttavuus vaatii aikaa, joten ohjelman toimeenpanoa ja konkretisointia ei ole varaa lykätä. Keskeinen osa ohjelmaa on kuntien tehtävien vähentäminen miljardilla eurola vuoden 2017 tasolla. Ministeriöiden tuli esittää ehdotuksensa kuntien tehtävien

vähentämisestä 2013 marraskuun loppuun mennessä. Näitä ei kuitenkaan löytynyt. Hallitus on täydentänyt aiempia päätöksiään ja linjannut ohjelman toimeenpanoa osana julkisen talouden suunnitelmaa keväällä 2014. Valtiontalouden kehyksiin vuosille 2015-2018 oli mahdollista sisällyttää noin kolmannes tavoitellusta miljardin euron säästöstä. Muutoksia koskevat hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle syksyllä 2014. Tarkastusvirasto katsoo, että rakennepoliittinen ohjelman tulee toteuttaa ja toimeenpanna viivytyksettä ja tehokkaasti.

Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite valtion velkasuhteen taittamisesta vaalikauden aikana on merkittävästi ohjannut finanssipolitiikan toteutusta, kun välittömällä sopeuttamistoimilla on pyritty turvaamaan tavoitteen saavuttaminen. Kevään 2014 ennusteiden perusteella valtion velkasuhde taittuu vuonna 2016 ja vastaavasti alijäämätavoite saavutettaisiin vuonna 2018. Valtiovarainministeriön kevään 2014 ennusteen mukaan hallitusohjelman mukaiset tavoitteet oltaisiin tämän mukaan saavuttamassa, mutta tosin viipeellä. Sopettamistoimien mittaluokka perustuu ennusteille, joten tavoitteiden saavuttamiseen liittyy suurta epävarmuutta.

4 Vakaus- ja kasvusopimuksen noudattaminen

4.1 Yhteenveto vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta

Tarkastuksen perusteella valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa Suomen noudattaneen vakaus- ja kasvusopimusta vuonna 2013. Virasto kiinnittää huomiota kuluvan vuoden kehitykseen. Jos toteutunut kehitys vuonna 2014 on heikompaa kuin nyt ennustettu, voidaan vuonna 2015 joutua toteamaan, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa rikottiin vuonna 2014. Tämä voi johtaa Euroopan komission varoitukseen sekä tarpeeseen toteuttaa korjaavia toimia.

Tarkastusvirasto on arvioinut julkisen sektorin tilaa ja suhdetta vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöihin keskipitkällä aikavälillä. Vuonna 2013 ennustettiin ennaltaehkäisevän osan selvää rikkomista keskipitkällä aikavälillä. Kevään 2014 ennusteiden mukaan Suomi näyttää noudattavan vakaus- ja kasvusopimusta keskipitkällä aikavälillä. Suomeen sovellettavat vakaus- ja kasvusopimuksen asettamat tavoitetasot tulevat todennäköisesti muuttumaan. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan liittyvä

menosääntö on todennäköisesti Suomelle tulevaisuudessa nykyistä tiukempi, koska potentiaalisen kasvun ennakoidaan hidastuvan. Eduskunnan ja hallituksen on hyvä varautua jo nyt siihen, että menosääntö edellyttää, että lähivuosina julkiset menot eivät saa reaalisesti juuri kasvaa tai menojen lisäykset on katettava vastaavilla tuloilla. Vaatimus finanssipolitiikan mitoituksen ja julkisten menojen kurinalaisuudesta lisääntyy.

Pitkän aikavälin julkisen talouden haasteet ovat edelleen läsnä Suomen taloudessa: haasteena ovat hidas BKT:n kasvu ja ikääntyvästä väestöstä johtuva menojen kasvupaine. Hidastunut kasvu tarkoittaa hitaampaa verotulojen kasvua, jolloin julkiset menot on syytä asettaa sen mukaisesti. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota tarpeeseen tehdä sellaisia rakenteellisia uudistuksia, jotka nopeuttavat potentiaalisen tuotannon kasvua ja hidastavat menojen kasvua.

4.2 Vakaus- ja kasvusopimus

Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimus jakautuu kahteen osaan: ennaltaehkäisevään ja korjaavaan osaan. Ennaltaehkäisevän osan tavoitteena on ohjata julkista taloutta siten, että se on kestävällä pohjalla sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Korjaavan osan tarkoitus on korjata mahdolliset politiikkavirheet, jotka muodostavat riskin julkisen talouden kestäväälle kehitykselle. Korjaava osa tunnetaan myös nimellä liiallisen alijäämän menettely. Ennaltaehkäisevä osa on voimassa jatkuvasti, mutta korjaava osa käynnistyy tilanteessa, jossa velalle ja alijäämälle asetetut rajat ylitetään ja Euroopan komission suosituksesta Euroopan unionin neuvosto katsoo, että maa tulee asettaa liiallisen alijäämän menettelyyn.

Ennaltaehkäisevä osa

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamisen tulkinta rakentuu kolmesta osasta:

- 1 Keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO, Medium Term Objective) saavuttaminen tai pysyminen uralla, joka johtaa MTO:n saavuttamiseen riittävällä nopeudella
- 2 Menosäännön noudattaminen
- 3 Kokonaisvaltainen arvio kohtien 1 ja 2 noudattamisesta.

Ennaltaehkäisevässä osassa on kaksi erillistä mutta toistensa saavuttamista tukevaa sääntöä tai pilaria: keskipitkän aikavälin tavoite ja menosääntö. Näiden sääntöjen puitteissa asetetaan tavoitteet rakenteellisen

rahoitusaseman muutokselle ja menojen kasvulle. Kolmannessa osuudessa suoritetaan kokonaisvaltainen arvio sääntöjen noudattamisesta, jonka perusteella arvioidaan ennaltaehkäisevän osan noudattamista.

Sääntöjen noudattamisen keskeinen arviointikriteeri on merkittävä poikkeama: jos merkittävää poikkeamaa ei ole, on sääntöä noudatettu. Normaaliolosuhteissa molemmista tavoitteista merkittävä poikkeaminen johtaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan liittyvän säännösten rikkomiseen. Mikäli merkittävä poikkeama havaitaan vain toisesta tavoitteesta, perustuu sääntöjen noudattaminen kokonaisvaltaisessa arviossa harkintaan. Harkinnassa selvitetään, miksi merkittävä poikkeama tavoitteesta on syntynyt. Harkinnan sekä muun informaation perusteella päätetään onko maa MTO:hon vievällä uralla vai ei. Jos uralla ei olla, maa on rikkonut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa.

Merkittävä poikkeama molemmissa säännöissä voi muodostua kahdella eri tavalla. Ensinnäkin, merkittävä poikkeama voi muodostua, jos yhtenä periodina säännön asettamasta tavoitteesta poiketaan 0,5 prosenttiyksikköä. Toiseksi, merkittävä poikkeama voi muodostua, jos kahden peräkkäisen periodin poikkeamien keskiarvo on yli 0,25 prosenttiyksikköä. Jälkimmäisen määrittelyn tavoitteena on estää tilanteet, jossa rakenteellisen jäämän muutostavoitteesta poiketaan joka vuosi hieman, jolloin kumulatiivinen poikkeama muodostuu suureksi.

Ennaltaehkäisevän osan sääntöjen noudattamisen tarkastus jakautuu kahteen

aikaulottuvuuteen: jälkikäteistarkasteluun (ex-post tarkastelu) ja ennakoivaan tarkasteluun (ex-ante ja in-year tarkastelu). Jälkikäteistarkastelussa arvioidaan sopimuksen noudattamista tarkasteluvuotta edeltäneenä vuonna. Vuonna 2014 tämä tarkoittaa vuotta 2013. Mikäli vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisesta todetaan merkittävä poikkeama, voi Euroopan komissio esittää varoituksen artiklan 121(4) perusteella. Mikäli neuvosto hyväksyy komission esityksen, valtioneuvostolla on viisi kuukautta aikaa toteuttaa toimia poikkeaman korjaamiseksi. Määräajan jälkeen komissio arvioi toimenpiteiden riittävyyttä ja tekee ehdotuksen neuvostolle. Mikäli neuvosto katsoo, että toimet ovat riittämättömiä, voi neuvosto antaa uudet suositukset tai hyväksyä sanktion korollisesta talletuksesta.

Ennakoivassa tarkastelussa sopimuksen noudattamista valvotaan kuluvan vuoden ja tulevien vuosien osalta. Tästä tarkastelusta jäsenmaa ei voi joutua sanktiomenettelyyn, vaan tarkastelun tavoitteena on valvoa, että jäsenmaan julkinen talous toteuttaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota tulevaisuudessa. Komissio voi tämän tarkastelun puitteissa varoittaa jäsenmaata mahdollisesta sopimuksen rikkomisesta tulevaisuudessa. Varoittaminen ennakoivan tarkastelun perusteella ei johda muihin toimenpiteisiin. Ennakoivassa tarkastelussa pyritään tuomaan esiin mahdolliset merkittävät poikkeamat tulevaisuudessa, jolloin talouspolitiikkaa muuttamalla voidaan nämä poikkeamat välttää.

Korjaava osa eli liiallisen alijäämän menettely

Korjaava osa vakaus- ja kasvusopimuksesta on voimassa silloin, kun jäsenmaa on liiallisten alijäämien menettelyssä (EDP, Excessive Deficit Procedure). Komissio harkitsee suositusta neuvostolle maan asettamisesta liiallisen alijäämän menettelyyn, jos sen julkisen sektorin alijäämä on yli 3 tai velka yli 60 prosenttia suhteessa BKT:hen eikä velka sopeudu kohti 60 prosentin rajaa riittävällä nopeudella.

Velkaa ja sen kehittymistä arvioidaan neljän kriteerin avulla. Arviointiprosessin aloittaminen velkakriteerin osalta edellyttää, että seuraavia ehtoja rikotaan:

- 1 60 prosentin velkaraja ylittyy
- 2 Taaksepäin katsova ehto: viimeisen kolmen vuoden aikana velan tulee vähentyä keskimäärin 5 prosenttia vuodessa suhteessa 60 prosentin rajaan
- 3 Eteenpäin katsova ehto: taaksepäin katsovan ehdon tulee toteutua, kun sitä tarkastellaan kahden periodin päähän tehdyn ennusteen avulla
- 4 Suhdanteiden huomioiminen: taaksepäin katsovan ehdon täyttymistä tarkastellaan siten, että suhdanteiden vaikutus velkaan huomioidaan.

Käytännössä eri ehdot antavat velalle tavoitetason, johon toteutunutta velkaa verrataan. Jos havaittu velkataso on yli ehdon antaman tavoitetason, ei ehtoa ole saavutettu. Jos yksikin ehto täytetään, katsotaan velan vähentyneen riittävän nopeasti. Lopullinen komission arvio maan asettamisesta liiallisen alijäämän menettelyyn tehdään kokonaisvaltaisesti. Tässä arvioissa huomioidaan myös muita seikkoja.

4.3 Tarkastustyön toteutus

Tässä tarkastuksessa tarkastusvirasto ei arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten tai sen soveltamisen tarkoituksenmukaisuutta, vaan ainoastaan arvioidaan säännösten noudattamista. Osa vakaus- ja kasvusopimuksen säännöksistä on Suomessa voimassa myös perustuen Suomen lainsäädäntöön. Vuoden 2013 alusta voimaan astunut ns. fipo-laki (869/2012)¹ säättää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta sekä siihen liittyvästä korjausmekanismista. Lisäksi laissa säädetään valtiotalouden tarkastusvirasto valvomaan lain säännösten noudattamista.

Tarkastusvirasto arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista käyttämällä valtiovarainministeriön (VM) aineistoja, laskelmia ja ennusteita, joita ministeriö on julkaissut raporteissa Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018 ja Suomen vakausohjelma 2014. Tarkastusvirasto on itsenäisesti tuottanut sääntöjen noudattamiseen liittyvät laskelmat ja varmentanut VM:n potentiaalin tuotannon laskennan.²

VM:n huhtikuun alussa julkaistun ennusteen jälkeen tilastokeskus on saanut tarkentuneita tietoja koko julkisen sektorin EDP-jäämästä. Maaliskuun lopun mukainen arvio vuoden 2013 jäämästä on -2.1 prosenttia suhteessa BKT:hen. VM:n on vakausohjelman laskennassa käyttänyt arviota -2.0. VTV on

omissa laskelmissaan parhaan mahdollisen tarkkuuden saavuttamiseksi korjannut vuoden 2013 luvut siten, että jäämä on -2.1. Myös muut arvot tästä eteenpäin on korjattu samalla muutoksella kuin vuoteen 2013 tehtiin. Korjauksen tekeminen näin suoraviivaisesti ei ole ongelmatonta, mutta VTV pitää korjattuja lukuja parempana tarkastelun lähtökohtana kuin korjaamattomia arvoja.

Valtiovarainministeriön tuottaman aineiston perusteella laskettiin menosäännön mukainen menoaggregaatti vuosille 2011–2018. Vuoden 2012 luvut ovat toteutuneita, vuoden 2013 ovat ennakkotietoja ja vuosien 2014–2016 luvut ovat ennusteita. Ennusteet pitävät sisällään arvion kevään 2014 kehysriihen sopeutustoimien vaikutuksista julkiseen talouteen. Menojen kasvu muutettiin reaalisiksi käyttäen Komission BKT-deflaattoria.³

Euroopan komissio arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamista Suomen vakausohjelman tarkistuksen yhteydessä vuosittain kesäkuussa. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo sääntöjen noudattamista itsenäisesti ja voi mandaattinsa puitteissa suositaa korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä, mutta vain Komissio voi suositaa sanktioiden asettamista jäsenmaille. Mandaatin eroista johtuen tarkastusvirasto toteuttaa varmentavan laskennan sekä pyrkii tulkitsemaan vakaus- ja kasvusopimusta mahdollisimman yh-

1 Lain nimi on laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteen sovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

2 VTV on verrannut VM:n aineistoilla tehtyjä laskelmia vasten komission aineistolla tehtyjä vastaavia laskelmia (komission talviennuste, 2014). Vertailukelpoisissa laskelmissa erot ovat pienet, joten pääsääntöisesti niitä ei raportoida.

3 Vertailun vuoksi tuotettiin myös reaalin aggregaatti valtiovarainministeriön deflaattorilla. Komission ja VM:n käsitys vuoden 2013 hintakehityksestä on hyvin samansuuntainen, mutta vuodelle 2014 VM odottaa hitaampaa inflaatiota, joka puolestaan johtaa nopeamman menojen reaalkasvuun. Vuosien 2016–2018 hintojen nousuvauhdiksi on oletettu 2,0 % vuodessa.

denmukaisesti Euroopan komission kanssa. Euroopan komissio tulkinta vakaus- ja kasvusopimuksesta on esitetty "Vade Mecum on Stability and Growth Pack" -raportista Vade Mecum:ssa esitetyt komission tulkinnat eivät ole juridisesti sitovia, mutta raportista löytyvät viittaukset myös juridisesti sitoviin dokumentteihin.

Vade Mecum ei ole riittävän tarkka kuvaus vakaus- ja kasvusopimuksen säännöistä, joten tarkastusvirasto on tehnyt omia tulkintoja. Esimerkiksi kokonaisvaltaisen arvion

harkinnalle ei ole annettu yksiselitteisiä kriteerejä. Näissä tapauksissa eri instituutioiden tekemät tulkinnat voivat luonnollisesti erota toisistaan. Mikäli tarkastusvirasto huomaa epätarkoituksenmukaisuutta säännöissä tai niiden soveltamisessa, tarkastusvirasto tuo esiin nämä puutteet. Virastossa on meneillään selvitystyötä siitä, kuinka hyvin vakaus- ja kasvusopimuksen tulkinta sopii Suomelle.

4.4 Ennaltaehkäisevän osan noudattamisen tarkastus

4.4.1 Rakenteellinen jäämä

Ennaltaehkäisevän osan ensimmäisen pilarin muodostaa keskipitkän aikavälin tavoitteen MTO (tai KAT) saavuttaminen. Sääntö edellyttää MTO:n savuttamista tai sopeutusuraa kohti tavoitetta. Vaadittava sopeutusura määritellään rakenteellisen jäämän muutoksena. Rakenteellisen jäämän muutostavoite määräytyy aina tarkastelun kohteena olevaa vuotta edeltävän vuoden perusteella. Tarkasteltavana vuonna rakenteellisen jäämän tulisi muuttua sille tavoitteeksi asetetun muutoksen verran. Vaadittavan muutoksen suuruuteen vaikuttaa MTO:n saavuttaminen, taloudelliset olosuhteet, julkisen sektorin velka, julkisen talouden kestävyys ja mahdolliset rakenteelliset uudistukset. Normaalisissa taloudellisissa tilanteissa vaadittava rakenteellisen jäämän muutos on 0,5 prosenttiyksikköä, jos MTO:ta ei ole saavutettu. Huonoina aikoina tavoite on vähemmän – VTV:n käyttämä arvo 0,1 prosenttiyksikköä – ja hyvinä taloudellisina aikoina ja julkisen talouden kestävyuden vaarantuessa enemmän – VTV:n käyttämä arvo 0,6 prosenttiyksikköä. Tilanteessa, jossa MTO on saavutettu, vaadittu rakenteellisen jäämän muutos on 0.

MTO on asetettu rakenteellisen jäämän termein. Tässä yhteydessä rakenteellinen jäämä kertoo koko julkisen sektorin (valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot) tulojen ja menojen erotuksen (jäämän) suhteessa potentiaaliseen tuotantoon, kun tuloista ja menoista on poistettu suhdannevaihteluiden sekä kertaluonteisten ja tilapäisten toimien vaikutukset. Tarkempi kuvaus rakenteellisen jäämän laskennasta on esitetty valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessa Rakenteellisen jäämän laskennan tarkastus (VTV 13/2013). Rakenteellisen jäämän tavoitteena on mitata julkisen sektorin rahoitustasapainoa pitkän aikavälin tilanteessa, jolloin suhdannevaihteluilla tai kertaluonteisilla erillä ei ole vaikutusta tasapainoon. Tällöin jäämää muuttavat pysyvät tai pitkä aikaiset muutokset BKT:ssä sekä talouspoliittiset päätökset. Taulukossa 2 on arvioitu rakenteellisen jäämän muutostavoitteen saavuttamista käyttämällä VM:n aineistoa.

Taulukko 2: Rakenteelliselta jäämältä vaadittavan muutoksen saavuttaminen VM:n aineistolla 2014

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rakenteellinen jäämä	-1,0	-0,5	-0,8	-0,2	-0,2	0	0,2
MTO	0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Onko MTO saavutettu periodin lopussa?		Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Vaadittu rakenteellisen jäämän muutos*		0,50	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00
Toteutunut rakenteellisen jäämän muutos		0,51	-0,24	0,56	0,02	0,22	0,18
Poikkeama vaaditusta		-0,01	0,24	-0,46	-0,02	-0,22	-0,18
Onko poikkeama > 0.5 %-yksikköä?		Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Poikkeamien kahden vuoden keskiarvo		0,46	0,12	-0,11	-0,24	-0,12	-0,2
Onko poikkeama merkittävä?		MTO saavutettu	Ei	MTO saavutettu	MTO saavutettu	MTO saavutettu	MTO saavutettu
Merkittävä poikkeama		Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei

*Kun MTO on saavutettu, niin maan tulee pysyä tavoitteessa. Tällöin rakenteellisen jäämän vaadittu muutos on nolla.

Jälkikäteistarkastelu aloitetaan tarkastamalla onko maa saavuttanut MTO:n tarkasteltavan vuoden lopussa eli vuoden 2013 lopussa. Tämä toteutuu vuoden 2013 osalta. Tällöin voidaan todeta, että vuoden 2013 rakenteellisen jäämän muutostavoitetta on noudatettu: Rakenteellinen jäämä on parantunut vuodesta 2012 vuoteen 2013 noin 0,5 prosenttiyksikköä, joka vasta sille asetettua tavoitetta. Koska tarkasteluvuonna MTO on saavutettu, ei ole tarpeen tarkastella kahden vuoden keskimääräistä poikkeamaa: maa on joka tapauksessa saavuttanut rakenteellisen jäämän tavoitteensa. Jälkikäteistarkastelussa vuonna 2014 VM:n aineistoilla arvioiden voidaan todeta, että merkittävää poikkeamaa ei ole syntynyt vuonna 2013.

Ennakoivassa tarkastelussa suurin mielenkiinto kohdistuu lähivuosiin. Koska MTO saavutettiin vuonna 2013, vuoden 2014 rakenteellisen jäämän muutostavoite on 0. Vuoden 2014 muutostavoitetta asetettaessa VTV ei katsonut olevan riittäviä perusteita sille, että Suomessa suunnitteilla olevien rakenteellisten uudistusten takia voitaisiin poiketa MTO:hon viedä uralta. Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensinnäkin, monet suunnit-

teilla olevat rakenteelliset uudistukset eivät ole konkretisoituneet vielä siten, että niiden taloudellisia vaikutuksia voitaisiin arvioida. Toiseksi, kaikkien suunniteltujen uudistusten vaikutuksia ei ole arvioitu.⁴ Vuodelle 2014 ennustettu muutos on -0,24 prosenttiyksikköä, jolloin poikkeama vaaditusta on 0,24 prosenttiyksikköä. Poikkeama ei kuitenkaan ole merkittävä, koska se jää alle 0,5 prosenttiyksikön rajan. Myös vuosien 2013 ja 2014 poikkeamien keskiarvo jää alle 0,25 prosenttiyksikön rajan ollen 0,12.

Vuodesta 2014 eteenpäin rakenteellinen jäämä on yli MTO-tason ja paranee, joten poikkeamia tavoitteesta ei ennusteen perusteella näytä syntyvän. Yhteenvedona voidaan todeta, että vuonna 2014 Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osan rakenteellisen jäämän muutosta koskevaa säännöstöä. Ennustettua huonomman talouskehityksen toteutuessa on kuitenkin mahdollista, että merkittävän poikkeama syntyy vuonna 2014. Kuluvana vuonna on siis edelleen syytä seurata rakenteellisen jäämän kehitystä.

4 Toteutuessaankaan toimenpiteiden vaikutukset eivät välttämättä realisoitu 4 vuoden kuluessa.

4.4.2 Menosääntö

Menosääntö (expenditure benchmark) määrittää sellaisen menojen kasvun enimmäisnopeuden, jolla keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan. Koska menojen kasvutavoite asetetaan korjatulle, "nettomääräiselle" menoagregaatille, se ei suoraan rajoita menojen kasvua vaan menoja voidaan kasvattaa harkinnanvaraisesti, mikäli tehdyt päätökset rahoitetaan vastaavan suuruisin tuloin.

Menojen kasvuvauhdin tavoitetasoon, eli menosääntöön, vaikuttaa se onko maa saavuttanut MTO:n vai ei. Jos maa on saavuttanut MTO:n, vuotuinen menojen kasvu ei saa ylittää keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvua, paitsi jos lisämenot katetaan niitä vastaavin lisätuloin. Jos maa ei ole saavuttanut MTO:a, silloin vuotuisten menojen tulee kasvaa potentiaalista tuotantoa hitaammin paitsi, jos ylittävä menojen kasvu rahoitetaan lisätuloin. Lisäksi, jos joku julkisten tulojen erä supistuu päätösperustaisesti, joko menoja täytyy vastaavasti leikata tai jotakin toista tuloerää täytyy kasvattaa. Menosäännössä mahdollisesti havaittua poikkeamaa ei pidetä merkittävänä, jos maa on ylisäävuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteensa edellisenä vuonna eikä poikkea

MTO:sta tarkasteluvuonna. Tällöin jälkikäteistarkastelussa tulee selvittää, johtuuko MTO:n ylisäävuttaminen nk. windfall-tuloista.

Menosäännön noudattamista arvioidaan koko julkisen sektorin tasolla. Kaikkia julkisia menoja ei kuitenkaan oteta huomioon, vaan menojen kokonaissummaan tehdään eräitä korjauksia, jolloin saadaan korjatut menoagregaatit KMA1 ja KMA2. Ensimmäinen menoagregaatit (KMA1) kuvaavat menoja, joihin julkiset päätöksentekijät voivat toimillaan vaikuttaa. Toinen menoagregaatit (KMA2) saadaan, kun ensimmäisestä vähennetään päätösperäiset tulot ja korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot (Taulukko 3).

Menosäännön arvioissa vertailua ei tehdä kahden samalla tavalla lasketun menoagregaatin välillä, vaan toista julkisten menojen korjattua summaa (KMA2) verrataan edellisen vuoden korjattuun menoagregaattiin (KMA1), jotta saadaan menojen nettokasvu. Tällä vertailulla halutaan huomioida päätösperäisten tulojen vaikutus menojen kattamiseen.⁵

⁵ Taulukon 2 kohta 6 "pätösperäisten toimien vaikutus tuloihin" pitää sisällään verotuksen muutokset. Nämä arviot tuottaa pääosin valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön arvio verotuksen muutosten vaikutuksista julkisyhteisöjen tuloihin on esitetty valtiovarainministeriön kevään 2014 taloudellisen katsauksen sivulla 82. Taulukon 2 kohta 7, korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot, pitää sisällään yle-veron, joka myös löytyy VM:n kevään taloudellisesta katsauksesta. Arvioissa ovat mukana vuosille 2014-2018 ennakoitujen sosiaalivakuutusmaksujen korotukset (mm. sovitut TyEL-maksun korotukset). Vaikka toteutuneet vaikutukset voivat poiketa arvioiduista, VTV:n käsityksen mukaan esitetyt arviot ovat suuruusluokaltaan uskottavan kokoisia.

Taulukko 3: Korjatun menoaggregaatin muodostuminen vuosina 2012–2015e

Menosäännön erät, mrd €		2012	2013	2014e	2015e
-	1 Julkiset menot yhteensä	108,3	112,2	115,3	117,5
-	2 Korkomenot	2,0	1,8	2,0	2,2
-	3 EU:n ohjelmien menot, jotka korvataan täysin EU:n varoista saatavilla tuloilla	1,2	1,2	0,9	1,3
-	4 Suhdannekehityksestä johtuvat muutokset työttömyysmenoissa	0,4	0,6	0,7	0,6
-	5a Kiinteän pääoman muodostuminen (br.)	5,0	5,4	5,5	5,5
+	5b Kiinteän pääoman muodostumisen keskiarvo (4v.)	4,8	4,9	5,2	5,4
=	KMA1 Korjattu menoaggregaatti (KMA1)	104,5	108,1	111,5	113,5
-	6 Päätösperäisten toimien vaikutus tuloihin	0,6	1,5	0,8	1,1
-	7 Korvamerkityillä tuloilla rahoitetut menot	0,0	0,4	0,0	0,0
=	KMA2 Korjattu menoaggregaatti (KMA2)	103,9	106,2	110,7	112,3

Lähde. Valtiovarainministeriö ja VTV:n omat laskelmat

Menosääntö lasketaan vuodelle 2013 ja 2014 eri luvuin, sillä sääntö päivitettiin vuodesta 2014 alkaen.⁶ Vuoden 2014 menosääntö on Suomelle aiempaa tiukempi, koska arvio keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvusta on supistunut. Lisäksi noudatettavaan sääntöön vaikuttaa se, onko jäsenvaltio saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen edellisen vuoden loppuun mennessä. Vuoden 2012 lopussa Suomi ei ollut saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitettaan, joten vuoden 2013 jälkikäteisarviointissa käytetään menosääntöä, joka saa arvon 0,5. Koska Suomi on saavuttanut keskipitkän aikavälin tavoitteen viime vuoden lopulla, käytetään kuluvan vuoden arvioinnissa väljempää arvoa 0,8. Jos korjattujen menojen arvioidaan kasvavan sääntöä nopeammin, syntyvää poikkeamaa tarkastellaan nk. poikkeamasäännön avulla.⁷

Taulukossa 4 on esitetty vuosien 2013–2016 menosäännöt sen mukaan, toteuttaako Suomi keskipitkän aikavälin tavoitteen vai ei. Vuosien 2017 ja 2018 arviot ovat VTV:n omia arvioita, jotka perustuvat komission ennustamaan potentiaalisen tuotannon kasvuun. Näin ollen toteutunut menosääntö voi poiketa tästä esitetystä. Rivillä 4 on esitetty VM:n aineistosta laskettu menosäännön mukaisten menojen kasvu.

Vuonna 2013 menosäännön mukaiset menot supistuivat reaalisesti 0,4 prosenttia. Suomi täytti menojen kasvulle asetetun tavoitteen (0,5%). Kuluvalla vuodelle VM ennakoi 0,4 prosentin menosäännön mukaisen menojen reaalkasvua. Näin ollen kuluvalla vuodelle ennakoitu menojen kasvu alittaa tavoitetason (0,8%).

⁶ Komissio parhaillaan harkitsee ehdotusta, jossa menosääntöä päivitetäisiin vuosittain. Menosääntö muuttuisi tällöin rakenteelliselta jäämältä vaadittavan muutostavoitteen mukaisesti. Tällä hetkellä sääntöä päivitetään 3 vuoden välein.

⁷ Poikkeama lasketaan menojen kasvun ja säännön erotuksena, jota painotetaan julkisen sektorin koolla suhteessa BKT:n.

Taulukko 4: Vuosien 2013–2016 menosääntö sekä arvio vuosien 2017 ja 2018 menosäännöstä.

	2012	2013	2014e	2015e	2016e	2017e	2018e
Menosääntö, jos ei MTO:ssa	0,5	0,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,55	-0,55
Menosääntö, jos MTO:ssa	1,4	1,4	0,8	0,8	0,8	0,3	0,3
Onko MTO saavutettu periodin alussa	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Menosäännön mukaisten menojen kasvu, %	1,5	-0,4	0,4	-1,2	0,4	0,4	1,2
Menojen kasvun ja menosäännön erotus	1,0	-0,9	-0,4	-1,1	-0,4	0,1	0,9
Yhden vuoden poikkeama	0,52	-0,49	-0,23	-0,61	-0,22	0,05	0,47
Kahden vuoden poikkeama		0,01	-0,36	-0,42	-0,42	-0,09	0,26
Onko poikkeama merkittävä		Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä

Vuodelle 2015 ennakoitu menojen supistuminen pitää Suomen menosäännön sisällä saavuttipa Suomi keskipitkän aikavälin tavoitteen vuonna 2014 tai ei. Vuonna 2016 Suomen menosäännön mukaisesti lasketujen menojen arvioidaan kasvavan noin 0,4 %.⁸ Koska Suomi tulee arvion mukaan saavuttamaan MTO:n, verrataan menojen kasvua löysemppään sääntöön (0,8). Suomen menot kasvavat sääntöä hitaammin.

Menosääntöä tullaan muuttamaan seuraavan kerran vuonna 2017. Tuleva sääntö tulee perustumaan arvioon vuosien 2011–2015 potentiaalisen tuotannon kasvusta sekä vuosien 2016–2020 ennustetusta potentiaalisen tuotannon kasvusta. Tässä esitetty vuosien 2017 ja 2018 menosääntö perustuu VTV:n omiin arvioihin, eikä se ole komission laske- ma. Todellisuudessa menosäännön arvo voi poiketa tässä ennakoidusta huomattavasti. Tulevien päättäjien on kuitenkin hyvä tiedostaa se, että lähivuosina menosääntö voi olla nykyistä huomattavasti tiukempi.

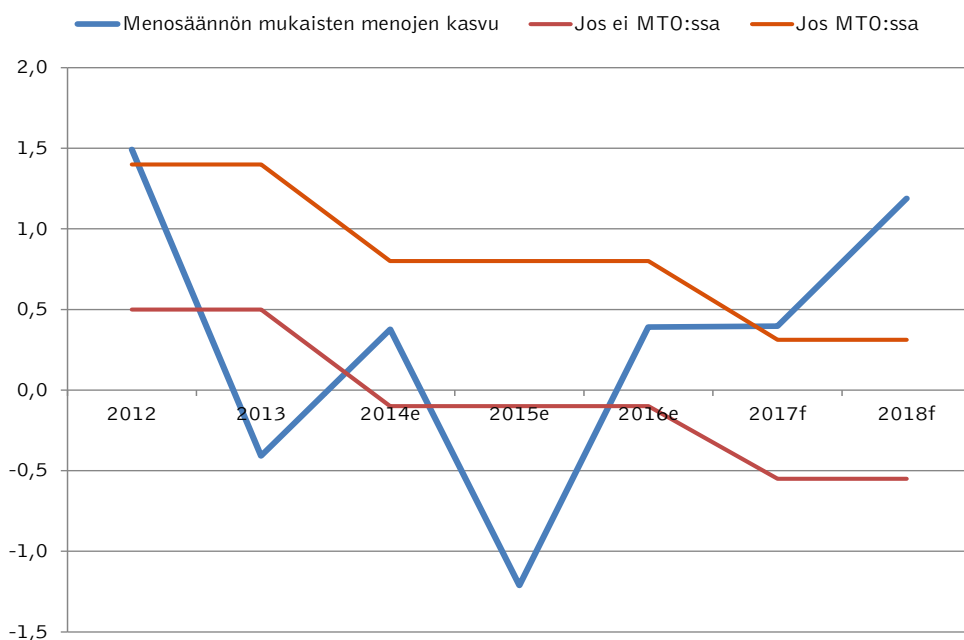
Komission aineistosta laskettu potentiaalisen tuotannon kasvu olisi reaalisesti 0,3%. Kymmenen vuoden keskiarvoksi lähes nolla-

kasvu on poikkeuksellisen matala. Tällainen potentiaalisen tuotannon keskimääräinen kasvuvauhti olisi ennenkuulumattoman hidas Suomelle.⁹ Tällä oletuksella menorajoitteen arvoksi saadaan joko -0,55 tai 0,3 riippuen siitä saavuttaako Suomi keskipitkän aikavälin tavoitteen vai ei. Pahimmassa tapauksessa Suomen menoaggregaatin tulisi supistua yli puoli prosenttia vuodessa. Valtiovarainministeriön ennuste potentiaalisen tuotannon kasvulle on komission ennustetta positiivisempi, jolloin myös menosääntö olisi löysempi.

Ilman määrätietoisia politiikkatoimenpiteitä menosäännön mukaisesti lasketut menot uhkaavat kasvaa vuodesta 2016 alkaen (Kuvio 2). Syy kasvuun on, että julkisen sektorin menojen ennakoitaan kasvavan reaalisesti 2,6 % vuodessa vuosina 2014–2018. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tähän mennessä tiedossa olevien julkisten tulojen sopeuttamistoimien vaikutukset hiipuvat ennusteperiodin loppua kohti. Menosääntöä tullaan lähivuosina rikkomaan, jollei menojen kasvua saada hillittyä.

⁸ Komissio tuottaa deflaattoriennusteen vain kahden vuoden päähän ennustehetkestä. Vuodesta 2016 alkaen deflaattorin arvo vastaa komission ennustetta vuoden 2015 hintojennousuksi.

⁹ Esimerkiksi vuosien 2004–2013 keskimääräinen kasvu oli Komission laskelmien mukaan 1,3 prosenttia vuodessa.



Lähde. Valtiovarainministeriö, Euroopan Komissio ja VTV:n omat laskelmat

Kuvio 2: Menosäännön mukaisten menojen reaalin kasvu ja suomen menosääntö vuosina 2012–2018f

4.4.3 Kokonaisvaltainen arvio

Kokonaisvaltaisessa arvioissa katsotaan yhdessä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan molempia pilareita ja arvioidaan onko ennaltaehkäisevää osiota noudatettu. Molemmissa pilareissa keskeisenä tarkastelunkohteena on merkittävän poikkeaman syntyminen. Lisäksi säännön noudattamisen tarkastelussa on kaksi ajallista ulottuvuutta: jälkikäteistarkastelu, joka kohdistuu vuoteen 2013, ja ennakointitarkastelu, joka kohdistuu vuoteen 2014 ja tuleviin vuosiin. Merkittävän poikkeaman toteaminen jälkikäteistarkastelussa voi johtaa mahdollisiin jatkomenettelyihin ja lopulta korjausmekanismin käynnistymiseen, jollei korjaavia toimenpiteitä tehdä. Merkittävän poikkeaman syntyminen vain toisessa säännössä ei johda vielä ennaltaehkäisevän osan

säännösten rikkomiseen, vaan merkittävä poikkeama pitää vahvistaa kokonaisvaltaisessa arvioissa.

Taulukossa 5 on esitetty yhteenveto rakenteellisen jäämän ja menorajoitteen noudattamisesta vuosina 2013–2018. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan jälkikäteistarkastelussa molempia pilareja on noudatettu. Vuodelle 2013 sovellettava MTO oli -0,5 prosenttia BKT:sta, kun vuoden 2013 lopussa rakenteellinen jäämä oli -0,53 prosenttia BKT:sta. Koska poikkeama on alle 0,25 prosenttiyksikköä MTO:sta, katsotaan MTO saavutetuksi. MTO:n saavuttaminen vuonna 2013 käytännössä varmistaa sen, että rakenteellisen jäämän muutostavoitetta katsotaan noudatetun. MTO:n saavuttaminen ei vielä tarkoita, että menosäännön

saavuttamista ei pitäisi tarkastella.¹⁰ Koska vuoden 2013 alussa MTO:ta ei ollut saavutettu, saavat menot menosäännön mukaan

kasvaa 0,5 prosenttia. Vuonna 2013 menot supistuivat 0,4 prosenttia, joten menosääntöä noudatettiin.

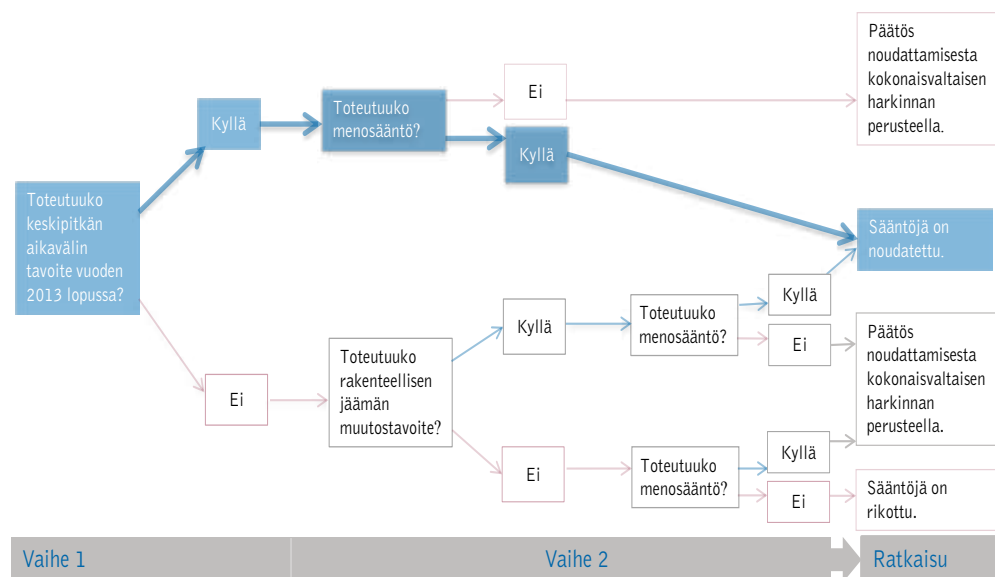
Taulukko 5: Ennaltaehkäisevän osan kokonaisvaltainen arvio vuodet 2013–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rakenteellinen jäämä	Sääntöä noudatettu	Poikkeama	Sääntöä noudatettu	Sääntöä noudatettu	Sääntöä noudatettu	Sääntöä noudatettu
Menosääntö	Sääntöä noudatettu	Sääntöä noudatettu	Sääntöä noudatettu	Sääntöä noudatettu	Sääntöä noudatettu	Merkittävä poikkeama
Ennaltaehkäisevä osa	Sopimusta noudatettu	Noudattaminen osittaista	Sopimusta noudatettu	Sopimusta noudatettu	Sopimusta noudatettu	Sopimusta* noudatettu

*MTO tulotisiin ylisaaavuttamaan kevään 2014 ennusteen mukaan. Ylisaaavuttamisesta johtuen menosäännön poikkeamaa ei huomioida kokonaisvaltaisessa arvioissa vuodelle 2018, eli sopimusta tulotisiin tämän mukaan noudattamaan.

Vuoden 2013 jälkikäteistarkastelun tulos on, että Suomi on noudattanut sille asetettuja tavoitteita eli Suomi on noudattanut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa. Kuviossa 3 on esitetty tiivistetysti

keväällä 2014 toteutetun vuoden 2013 jälkikäteistarkastelun tulokset päätöspuuna. Yksinkertaisuuden vuoksi tarkastuksen vaiheet on esitetty kuvassa peräkkäisinä.



Kuvio 3: Vuoden 2013 jälkikäteisarvioinnin tulokset keväällä 2014.

10 MTO:n saavuttaminen voi johtua sen mittaamiseen liittyvistä ongelmista, jolloin tämän pois sulkemiseksi on myös menoraajoitteen tarkastelun tuettava edellä ollutta päätelmää.

Vuoden 2014 tarkastelu perustuu ennusteisiin, jolloin toteutuneet arvot voivat poiketa ennakoituista. VM:n tämän hetken ennusteen perusteella näyttää siltä, että kuluvan vuoden lopussa Suomi ei saavuta keskipitkän aikavälin tavoitettaan, sillä rakenteellisen jäämän ennakoidaan olevan -0,8 % BKT:sta. Koska Suomi oli vuoden alussa MTO:ssa, on rakenteellisen jäämän muutostavoite 0. Jäämän heiketessä 0,3 prosenttiyksikköä muodostuu poikkeama tavoitteesta saman suuruiseksi. Poikkeama on pienempi kuin 0,5 prosenttiyksikköä eivätkä kahden peräkkäisen vuoden poikkeamat ylitä 0,25 prosenttiyksikön rajaa. Voidaan siis todeta, että poikkeama ei muodostu merkittäväksi. Vuodelle 2014 ennakoidaan 0,4 prosentin reaalista menosäännön mukaisten menojen kasvua. Kuluvan vuoden menorajoite on 0,8 prosenttia. Menosäännön mukaisten menojen kasvu on kuitenkin tavoitetta pienempi, jolloin menosääntöä noudatetaan.

Vuonna 2014 vakaas- ja kasvusopimuksen noudattaminen on Suomessa osittaista johtuen siitä, että MTO:ssa ei pysytä. Poikkeama ei ole merkittävä poikkeama, jolloin Suomi ei tämän hetkisen ennusteen perusteella riko säännöstöä. Merkittävän poikkeaman syntymisen riski rakenteellisen jäämän osalta vuodelle 2014 on kuitenkin olemassa, koska poikkeaman etäisyys 0,5 prosenttiyksikön rajaan on pieni. Jos taloustilanne ei kehity VM:n ennustamalla tavalla, voidaan joutua tilanteeseen, jossa korjausmekanismi tulisi käynnistää. Koska riski merkittävän poikkeaman syntymiseen on olemassa, kuluvana vuonna on syytä seurata julkisen talouden kehittymistä.

Kevään 2014 ennusteen mukaan Suomi täyttää vuosina 2015–2017 sekä menojen kasvulle että rakenteelliselle jäämälle asetetut tavoitteet. Vuodelle 2018 ennakoidaan menosääntöön merkittävää poikkeamaa. Menosäännön poikkeamaa ei huomioida, koska MTO tultaisiin ylisäävuttamaan. Tässä arviossa on huomioitava, että vuonna 2016 MTO ja menosääntö päivitetään, jolloin tuolloin käytettävät tavoitearvot voivat poiketa tässä käytetyistä.

VM:n ennusteen mukaan potentiaalinen tuotanto kasvaa lähivuosina nopeammin kuin komission aineistosta laskettu, menosäännön ennakoinnissa käytetty, vuosien 2011–2020 potentiaalisen tuotannon kasvun keskiarvo antaa olettaa. Jos potentiaalisen tuotannon kasvu muodostuu komission arvio mukaiseksi, on mahdollista, että rakenteelliseen jäämän muutos ei saavuta sille asetettuja tavoitteita.

Suomen julkinen talous näyttää kehittyvän suotuisasti keskipitkällä aikavälillä. VM:n ennustama talouskasvun piristymisen ja Kataisen hallituksen tekemät sopeutustoimet näyttävät keskipitkällä aikavälillä tervehdyttävän Suomen julkista taloutta.

4.5 Korjaavan osan noudattamisen tarkastus

Suomi ei tule rikkomaan kevään 2014 ennusteiden valossa alijäämälle asetettua 3 prosentin rajaa. Joko jäämän tai BKT:n kehityksen tulee poiketa huomattavasti en-

nusteista, jotta Suomi rikkoisi alijäämärajan. Taulukossa 6 esitetään julkisen sektorin jäämä suhteessa BKT:hen.

Taulukko 6: Julkisen sektorin jäämä (edp) vm:n aineistolla

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Julkisen sektorin jäämä (EDP) suhteessa BKT:hen, %	-0.7	-1.8	-2.1	-2.1	-1.2	-0.6	-0.1	0.2

Taulukossa 7 on arvioitu velkaan liittyvän säännösten noudattamista VM:n aineistolla. Velan riittävälle vähenemisvauhdille ei ole laskettu kuin yksi ehto, koska taaksepäin ja eteenpäin katsovat ehdot antavat samat tavoitetasot, vain vertailun ajankohdat

eroavat toisistaan. Taaksepäin katsovassa ehdossa tarkastellaan aina kyseessä olevaa vuotta, mutta eteenpäin katsovassa ehdossa tarkastellaan kahden vuoden päähän tehtyä ennustetta.

Taulukko 7: Velkaan liittyvän säännösten noudattaminen vm:n aineistolla

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Velan taso suhteessa BKT:hen	53.6	56.9	59.8	61	61.4	61.3	61.2
Velka yli 60 % suhteessa BKT:hen	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Velan vähenemisehdon asettama tavoitetaso velalle	48.5	51.5	54.0	57.2	59.4	60.7	61.1
Velka < edellä asetettu tavoitetaso	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Suhdannekorjattuvelka	53.6	54.2	54.6	56.7	59.9	61.3	61.9
Korjattu velka alle velan vähenemisehdon asettaman tavoitetason	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Onko velkasääntöä noudattettu?	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei		

Suomi noudattaa velkaan liittyvää säännöstöä vuoteen 2015 saakka. Vuonna 2014 velan ennustetaan pysyvän alle 60 prosentin rajan ja vuonna 2015 suhdannekorjattu velka ei ylitä taaksepäin katsovan säännön asettamaa tavoitetasoa. Vuonna 2016 velkasääntöä näytetään rikkovan. Tästä eteenpäin arviota ei voida tehdä, koska eteenpäin katsovaa ehtoa ei pystytä laskemaan. Jos velka vähenee ennusteissa riittävän nopeasti, on mahdollista, että vuonna 2017 Suomi täyttäisi velan vähenemisen eteenpäin katsovan ehdon.

Valtiontalouden tarkastusviraston näemyksen mukaan on epätodennäköistä, että Suomi asetettaisiin liiallisen alijäämän menettelyyn velan vuoksi, vaikka edellä lasketulla tavalla velkasääntöä rikottaisiinkin. Tähän on kaksi keskeistä syytä. Ensinnäkin, velasta vähennetään Euroopan unionin solidaarisuusohjelmiin annetut varat: ERVV-lainat ovat vuoteen 2013 mennessä nostaneet Suomelle kirjattua velkaa 3,4 mrd. euroa, jolloin velka voi jäädä alle 60 prosentin rajan

myös vuonna 2016. Toiseksi, jos velan BKT osuus saadaan laskuun, voidaan 60 prosentin rajan ylitys todeta lyhytaikaiseksi, jolloin kokonaisvaltaisen arvion perusteella Suomea ei laiteta liiallisen alijäämien menettelyyn. Liiallisen alijäämän menettelyyn Suomi voi joutua tilanteessa, jossa velan BKT-osuutta ei saada laskuun. On syytä edelleen seurata, miten velka kehittyy.

Lopuksi on syytä mainita, että tässä esitettyä velkaa pääsääntöisesti kasvattavat valtion ja paikallishallinnon rahoitusjäämät. Sosiaaliturvarahastojen rahoitustilanteen muutoksia ei velassa huomioida. Tällöin koko julkisen sektorin jäämän muutokset eivät heijastele velan muutoksia. Siten esimerkiksi MTO:n tai minkään mukaan koko julkisen sektorin jäämätavoitteen saavuttaminen ei takaa säännöstön mukaista velan kehitystä. Jotta velan kehitystä pystyttäisiin kontrolloimaan jäämään liittyvällä säännöstöllä, tulisi tämä sääntö asettaa valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle jäämälle.

5 Valtion vastuut ja velka

5.1 Kokonaiskuva valtion vastuista

Valtion talousarviosta annetun lain (432/1988) 18 §:n mukaan hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Vuonna 2003 tilinpäätöskertomuksen uudistamista koskevassa valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 56/2003 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus täsmennettäisiin pykälässä koskemaan talousarvion noudattamista, valtion tuottoja ja kuluja, valtion taloudellista asemaa ja tuloksellisuutta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan taloudellisella asemalla viitataan erityisesti taseessa ja sen liitetiedoissa esitettäviin tietoihin valtion varoista, veloista ja vastuista. Tiedot valtionvelasta ja velanhallinnasta sekä valtioneuvostotakauksista ja -takuista kuuluivat myös näihin tietoihin. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus rajattaisiin pykälässä koskemaan tilinpäätöskertomukseen (nykyisin hallituksen vuosikertomukseen) otettavia valtion tilinpäätöstä liitteeseen sekä valtiontalouden ja taloudenhoidon ja tuloksellisuuden kuvauksia.

Tarkastusvirasto haluaa tuoda esille sen, että suorien ja välittömien vastuiden (kuten

valtionvelka) lisäksi, valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavia epäsuoria ja välillisiä taloudellisia vastuusitoumuksia muodostuu myös talousarviotalouden ulkopuolella. Esimerkiksi valtionyhtiöissä, jotka toimivat viime kädessä valtion vastuulla. Talousarvion ulkopuoliset rahastot, valtion liikelaitokset ja valtion omistamat yhtiöt eivät kuulu valtion taseeseen, vaan niiden tilinpäätökset ja taseet esitetään tilinpäätöskertomuksessa erillisinä liitteinä. Esimerkiksi liikelaitoksista mahdollisesti valtiolle koituvat vastuut tulevat osaksi valtion tasetta vain toteutuessaan, joten niitä kutsutaan epävarmoiksi vastuiksi.

Valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavat monet riskit, kuten esimerkiksi takaus- ja luottopäätöksiin liittyvät riskit. Taseen ulkopuolisina erinä takaukset raportoidaan erikseen tilinpäätöskertomuksen liitetiedoissa sillä ne vaikuttavat taseen riskillisyyteen. Valtion tilinpäätöskertomuksen lisäksi tietoa valtion takauksista julkaistaan Tilastokeskuksen valtion takaukset -tilastossa. Valtion tilinpäätöskertomuksessa ilmoitettu valtion takauskanta on huomattavasti alhaisempi kuin Tilastokeskuksen tilastossa esitetty takauskanta. Tämä johtuu siitä, että valtion tilinpäätöskertomuksissa ilmoitetaan vain valtion talousarvion piiriin kuuluvat takaukset. Tilastokeskuksen valtion takaukset -tilastossa puolestaan ovat mukana kaikki takaukset, joista valtio viime kädessä vastaa. Hallituksen vuosikertomuksen mukaan

valtioneuvostokausien ja -takuiden määrä oli vuoden 2013 lopussa noin 15,6 miljardia euroa. Tilastokeskuksen tilaston mukaan valtioneuvostokausien määrä vuoden 2013 lopussa oli puolestaan 33,2 miljardia euroa.

Valtion kokonaisvastuiden kattavammalla raportoinnilla voitaisiin muodostaa parempi kokonaiskuva valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavista tekijöistä. Varmojen vastuiden lisäksi myös epävarmat vastuut ovat tärkeä osa valtioneuvoston suunnittelun ja finanssipolitiikan tietoperustaa. On kuitenkin huomattava, että pelkkä raportoinnin lisääminen ei kuitenkaan välttämättä auta ymmärtämään, sitä kuinka epävarmoihin

vastuisiin pitäisi suhtautua. Osa vastuista ei välttämättä koskaan toteudu eli tule talousarviosta rahoitettavaksi tai valtion velaksi valtion taseeseen. Hallituksen vuosikertomus ei sisällä kokonaisarviota valtion vastuiden ja niihin liittyvien riskien vaikutuksista valtion kyvylle vastata lain mukaisista velvoitteistaan. Hallituksen vuosikertomuksen sisältämää riskien tarkastelua ja erittelyä on tarpeen edelleen kehittää.

5.2 Euroalueen vakauttamisesta aiheutuvat vastuut

Vuonna 2013 euroalueen talustilanne vakaantui. Niin sanottujen ohjelmamaiden osalta (Kreikka, Portugali, Irlanti, Espanja ja Kypros) taloudellinen tilanne näyttää valoisammalta kuin eurokriisin vaikeimpina hetkinä. Vuonna 2013 sekä Irlanti että Espanja irtautuivat ohjelmistaan ja ovat onnistuneet saamaan rahoitusta markkinoilta. Portugalin talouden sopeutusohjelma on edennyt hyvin, ja se päättyy 17. toukokuuta. Myönteisestä talouskehityksestä ovat merkinä Portugalin kymmenvuotisen valtionlainan korot, jotka kävivät jo alle 4 % tasolla. Kreikan osalta troikka (Euroopan komissio, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ja Euroopan keskuspankki EKP) on saanut päätökseen neljännen väliarviotarkastuksen maaliskuussa 2014 ja antoi myönteisen lausunnon Kreikan ohjelman etenemisestä.¹¹ Euroryhmä antoi ehdollisen poliittisen hyväksyntänsä seuraavan lainaerän hyväksymisestä, josta ERVV:n osuus oli 8,3 miljardia euroa. Kreikan pankkisektorilla on myös tapahtunut myönteistä kehitystä. Kaksi merkittävää pankkia on onnistunut saamaan rahoitusta markkinoilta. Kreikan osittaisesta velkojen järjestelystä on kuitenkin virinnyt uusi keskustelu ja tämä nostaa luottotappioiden mahdollisuuden esiin.

Vuonna 2013 yksikään uusi euromaa ei hakenut taloudellista tukea rahoitusvakautusvälineistä. Näin ollen Suomen valtiokaan ei

antanut euromaille uusia sitoumuksia. Hallituksen vuosikertomuksessa kuvataan seikkaperäisesti Suomen valtion vastuita liittyen Euroopan vakausmekanismiin (EVM), Euroopan rahoitusvakausvälineeseen (ERVV) ja Suomen Kreikalta ja Espanjalta saamista vakuuksista. Liitteessä 12 olevassa taulukossa kuvaus valtion takauksista ja vastuista on yksinkertaistettumpi. Hallituksen vuosikertomuksen tekstissä Suomen valtion taloudellisista vastuista eurokriisissä viitataan valtiovarainministeriön muistioon¹², jossa asiaa käsitellään tarkemmin. Tarkastusviraston laskennan mukaan eurokriisistä aiheutuvat takaukset ovat yhteensä 2 585 miljoonaa euroa. Suomen osuudet muodostuvat seuraavista: ERVV:n kautta tulevat vastuut 593 miljoonaa euroa, kahdenväliset lainat 1 612 miljoonaa euroa ja IMF:n euroaluetta koskeva takaus 380 miljoonaa euroa. Liitteen 12 mukaan valtion takaukset ja takuut olivat vuonna 2013 yhteensä 15 566 miljoonaa euroa.

Merkittävin muutos takausvastuissa vuonna 2013 tapahtui Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) osalta. Suomi myönsi 3,76 miljardin euron suuruisen valtioneuvoston IMF:lle kahdenvälisen lainan vakuudeksi, mikäli siitä aiheutuisi mahdollisesti tappioita.¹³ Takaus liittyy rahoituskriisiin, joka on lisännyt IMF:n luottokysyntää huomattavasti. Käytännössä takaus tapahtuu siten, että Suomen Pankkil-

¹¹ Eurogroup statement on Greece 1.4.2014.

¹² Valtiovarainministeriön muistio 31.1.2014 "Suomen valtion taloudelliset sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisiin liittyen – tilanne 31.12.2013".

¹³ HE 147/2012.

le annettiin 3,76 miljardin euron suuruinen valtiontakuu IMF:lle myönnettävän lainan vakuudeksi. Tarkastusvirasto on havainnut, että liitteen 12 mukaan vastuuksi on ilmoitettu 8,562 miljardia euroa, mutta valtiovarainministeriön muistion¹⁴ mukaan todellinen vastuu on 7,43 miljardia euroa (6,65 SDR = 7,43 miljardia euroa 31.12. valuuttakurssin 0,895 mukaan). Tämä valuuttamuunnoksesta aiheutuva virhe on jäänyt valtiovarainministeriön liitteelle 12. Siten sama noin miljardin euron valuuttamuunnoksesta aiheutunut virhe on jäänyt myös valtion tilinpäätöksen liitteeseen 12.

Varainhoitovuotta 2011 koskevassa valtion tilinpäätöksessä ja tilinpäätöskertomuksessa euroalueen rahoitusvakauseräjäjärjestelyihin liittyvien sitoumusten esittämistapa oli valtiontalouden tarkastusviraston aikaisempien kannanottojen mukainen. Tilinpäätöskertomuksen tekstiosa sisälsi vuoden 2011 osalta erittäin selkeän ja kattavan kuvauksen euroalueen kriisin liittyvistä Suomen valtion taloudellisista sitoumuksista ja vastuista. ERVV varainhankinnalle annetut takaussitoumukset esitettiin eriteltynä taulukkomuodossa. Taulukosta oli mahdollista nähdä kuinka tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12 esitetyt tukiohjelmiin liittyvät vastuut muodostuivat. Tätä menettelyä ei kuitenkaan ole enää jatkettu vuosina 2012 eikä 2013. Tarkastusvirasto pitää varainhoitovuotta 2011 koskevaa esitystapaa selkeänä ja suosittelee jatkossa Euroopan velkakriisin hoidosta aiheutuvien vastuiden tarkempaa kuvausta hallituksen vuosikertomuksissa.

Vuonna 2013 ja keväällä 2014 Euroopan unionin toimielimet rakensivat merkittävästi pankkiunionia usealla merkittäväällä säädöksellä ja yhdellä kansainvälisoikeudellisella

sopimuksella. Pankkiunionin perimmäisenä tarkoituksena on vähentää veronmaksajien taakkaa pankkikriisin sattuessa sekä kehittää menetelmät vaikeuksiin ajautuneiden pankkien ajamiseksi hallitusti alas. Yhteistä pankkivalvontamekanismia koskeva asetusta tuli voimaan marraskuussa 2013 ja valvontamekanismi alkaa toimia EKP:n alaisuudessa marraskuusta 2014 lähtien. Näin ollen EKP:n sisällä eritytetään rahapolitiikan päätöksenteko sekä valmistelu ja pankkivalvontatyö omiksi osikseen. Ennen valvontatyön aloittamista EKP suorittaa i) pankkien riskinen kokonaisarvion ii) pankkien omaisuuden arvioinnin ja iii) stressitestin yhdessä Euroopan pankkivirasto EBA:n kanssa. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on arvioida pankkisektorin tilaa ja mahdollisia pääomittamistarpeita.

Uuden kriisinratkaisumenettelyn tavoitteena on keskittyä varhaiseen puuttumiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että pankin toimintaan puuttaisiin ennen kuin se ajautuu maksukyvyttömäksi. Valvontaviranomainen tekee arvion pankki todennäköisestä "kaatumisesta", jonka jälkeen kriisinratkaisuviranomainen tarttuu asioihin. Tavoitteena on nopea kriisinratkaisu, jossa heikot pankit pystytään ajamaan hallitusti alas. Tällöin sijoittajien vastuu kasvaa, kun pankin omistajat ja velkojat kantavat pankin tappiota. Mikäli pankki tarvitsee pääomitusta, on Ecofin-neuvosto sopinut seuraavasta määrittämisjärjestyksestä: i) ensisijaisesti rahoitusta haetaan yksityisiltä markkinoilta, ii) toiseksi pääomaa etsitään kansallisilla ratkaisuilla, iii) kolmanneksi kyseeseen tulevat yhteiset EU-tason varautumisjärjestelyt. Tällainen on yhteinen kriisinratkaisu, joka aloittaa toimintansa vuoden 2015 alusta. Euroalueen osalta

¹⁴ Valtiovarainministeriön muistio "Valtiontakuu Suomen Pankille Kansainväliselle valuuttarahastolle myönnettävän lainan vakuudeksi", 16.11.2012.

ratkaisu on lainamuotoinen tuki tai suora pääomittaminen EVM:n avulla.

Suomen valtion mahdollisten tulevien vastuiden ja riskien kannalta pankkiunioni on kokonaisuudessaan kehittynyt myönteiseen suuntaan. Sijoittajien vastuu on lisääntynyt. Lisäksi pankkeja on merkittävästi pääomitettu myös yksityisen varoin kriisin aikana ja pankkien ongelmiin puututaan entistä nopeammin.

Myönteinen kehitys ei silti tarkoita, että riskit olisivat kokonaan kadonneet. Sijoittajien vastuu kriisien hoidosta on kasvanut, mutta mikäli pääomitustarpeet nousevat korkeiksi, niin yhteisvastuulliset varautumisjärjestelyt voivat muodostua riittämättömiksi. Tällöin on mahdollista, että veronmaksajat

joutuvat kuitenkin kattamaan näitä kuluja. Toiseksi kriisinratkaisumenettelyn varhainen puuttuminen ei sinänsä takaa, että pankkien alasajo toteutuisi hallitusti käytännössä. Ennen kriisinratkaisuviranomaisen puuttumista tilanteeseen, vaaditaan neuvostolta hyvin riipeitä päätöksiä ja useita äänestyspäätöksiä. Kolmanneksi IMF¹⁵ arvioi hiljattain, että ns. too-big-to-fail -ongelma on edelleen ratkaisematta. Toisin sanoen isojen pankkien mahdolliset maksukyvyttömyysongelmat ovat edelleen ratkaisematta. Neljänneksi on mahdollista, että pankkien valvonnan ja sääntöjen tiukentaminen lisää houkutusta siirtää rahoituskanavia muualle. Tämä tarkoittaisi käytännössä eräänlaista uudenlaista varjopankkitoimintaa.

15 IMF (2014): Global Financial Stability Report, Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets, March 2014.

5.3 Valtion velkaa ja velanhallintaa koskevat tiedot

Valtion velanhallintaan kuuluvat valtion lainanotto, velan hallinnointi, kassavarojen sijoittaminen ja riskienhallinta. Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainatarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla sekä valtion maksuvalmiuden turvaaminen kaikissa olosuhteissa. Riskejä ovat korkoriski, rahoitusriski, luottoriski sekä toiminnalliset ja oikeudelliset riskit.

Valtionvelkaa ja velanhallintaa koskevia tietoja esitetään hallituksen vuosikertomuksessa hallituksen vaikuttavuusselvityksen luvuissa "budjettitalouden tulot ja velkakehitys" ja "Valtion taloudellinen asema, valtion velka ja valtion vastuut". Edellisinä vuosina valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusosuudessa valtion rahoituksen hallinnasta raportoidut asiat on yhdistetty viimeksi mainittuun lukuun. Näin on karsittu hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjen tietojen päällekkäisyyttä ja pystytty tiivistämään raportointia.

Valtionvelan osalta on esitetty valtion velanhallinnan tavoitteet, riskit, valtion lainanoton toteuttaminen, valtion velkarakenteen ja -määrän kehittyminen, kassavarojen määrä vuoden 2013 lopussa sekä muutamia valtionvelan tunnuslukuja viimeiseltä viideltä vuodelta.

Valtionvelka oli vuoden 2013 lopussa nimellisarvoltaan 89,7 miljardia euroa (2012; 83,9 mrd. euroa). Vuoden 2013 päättyessä 95,5 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 4,5 prosenttia lyhytaikaista. Val-

tionvelan määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna noin 5,8 miljardia euroa. Vuonna 2013 valtionvelan korkomenot olivat noin 1,8 miljardia euroa (1 762 milj. euroa). Velkakannan kasvusta huolimatta korkomenot laskivat hieman edelliseen vuoteen (2012; 1 806 milj. euroa) verrattuna. Hallituksen vuosikertomuksessa tämän todetaan johtuvan vuoden 2013 alhaisesta korkotasosta. Suomen pitkäaikaisen lainaoton kustannus suhteessa markkinoilla yleisesti vertailukohtana käytettävään Saksan valtion kustannukseen laski vuonna 2013 keskimäärin noin 0,24 prosenttiyksikköön oltuaan likimain 0,33 prosenttiyksikköä vuonna 2012.

Valtion velanhallinnan kustannuksia minimoidaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Tällä tavoitteellaan keskimäärin noin 150 miljoonan euron vuotuista kustannusvaikutusta. Hallituksen vuosikertomuksessa todetaan, että Valtiokonttorin arvion mukaan aktiivisen strategisen korkoriskin hallinnan kumulatiivinen tulos vuosina 2001–2013 oli varovaisesti arvioiden likimain 2 miljardia euroa. Toisin sanoen velan korkomenot olisivat olleet kyseisenä aikana yhteensä tämän verran toteutuneita menoja suuremmat ilman päätösperäistä ja tavoitteellista velan korkoriskiaseman hallintaa. Kustannusvaikutuksen todetaan olleen siten edellä mainitulla aikavälillä tavoitellun mukainen.

Valtionvelka on kasvanut 2008–2013 noin 35 miljardilla eurolla. Vuoden 2013 lopussa valtionvelan määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli kevään 2014 vakaushjelman mukaan 46,4 prosenttia, kun velkasuhde

vuoden 2012 oli 43,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kevään 2014 va-
kaushjelmassa valtionvelan määrän oletetaan kasvavan 96,2 miljardiin euroon vuonna 2014. Valtionvelan arvioidaan olevan vuonna 2017 noin 106 miljardia euroa, minkä arvioidaan olevan noin 49 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Suomen valtion velkakirjoilla on edelleen paras mahdollinen luottoluokitus kolmelta kansainvälisesti suurimmalta luokituslaitokselta (Fitch Ratings, Moody's Investors Service ja Standard & Poor's), joista S&P laski 11.4.2014 Suomen luokitusnäkyvät vakaista negatiivisiksi. Paras mahdollinen luottoluokitus turvaa laajat mahdollisuudet toteuttaa varainhankintaa ja vaikuttaa myönteisesti valtionvelan hoitomenoihin. Valtionvelan ko-

konais määrän kasvaessa ja kansainväliseen taloudelliseen toimintaympäristöön liittyvien epävarmuuksien takia on erityisen tärkeää tukea Suomen valtion luottoluokituksen säilymistä sitoutumalla vastuulliseen julkisen talouden hoitoon.

Valtion luokituslaitostehtävien hoito siirtyi 13.3.2014 alkaen valtiovarainministeriöstä Valtiokonttoriin. Uusi vastuunjako vastaa kansainvälistä käytäntöä, jonka mukaan lainojen liikkeeseenlaskija vastaa myös luottoluokittajasuhteiden hoidosta.

Valtiontalouden tarkastusviraston näemyksen mukaan hallituksen vuosikertomuksessa raportoidut tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtionvelasta ja velanhallinnan riskeistä.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)