



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle valtion
varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja
valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta**

K 14/2012 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle
valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen
ja valtion tilinpäätöskertomuksen
tarkastuksesta**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun valtion tilinpäätöskertomukseen varainhoitovuodelta 2011 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion

taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2011 ja antaa tarkastuksestaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 22. toukokuuta 2012

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Pääasiallinen sisältö

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion tilinpäätös vuodelta 2011 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Finanssipolitiikan tietoperustaan kohdistuneen tarkastuksen perusteella varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota valtiontalouden kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2011 voidaan pitää oikeana. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että valtiovarainministeriö on vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa edelleen jatkanut täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

Suomessa finanssipolitiikan suhdannenäkökohdat ja pitkän aikavälin tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa euroalueen velkakriisin kärjistyttyä uudelleen. Ristiriidan ratkaiseminen edellyttää sitä, että erityistä huomiota kiinnitetään talouden kasvuedellytysten vahvistamiseen sekä julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseen ja työllisyysasteen nostamiseen tähtääviin toimenpiteisiin.

Tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomiota kehysten ulkopuolisten menojen kehittymiseen. Kehysmenettelyn mahdollisuudet julkisen talouden kestävyys turvaamisessa ovat rajalliset kehysten suppean kattavuuden vuoksi. Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa kehysjärjestelmän kehittämistä on selvästi esitetty kehysjärjestelmän tarkoitus: Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yleisradioveron tuoton siirtoa koskevaa poikkeusta ei voida pitää johdonmukaisena tämän kehysjärjestelmän kantavan tarkoituksen valossa.

Ministeriöiden perustuslain 68 §:n mukaiseen hallinnonalavastuuseen kuuluu olennaisena osana, että ministeriöt raportoivat talousarviossa niille osoitettujen varojen käytöstä kultakin varainhoitovuodelta eduskunnalle. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion riippumattomana ulkoisena tarkastajana tarkastaa valtion tilinpäätöksen ja siihen liittyvän valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä.

Valtion tilinpäätöksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastuksen perusteella valtion tilinpäätöskertomus ei anna kaikilta osin oikeaa ja riittävää kuvaa yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Raportointia ei ole laadittu yhtenäisellä tavalla eri hallinnonaloilla ja kaikista valtion varojen käyttöön liittyvistä yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista ei raportoida. Varojen käyttöön liittyvän tili-velvollisuuden toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, jos hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistetään hallituksen vuosikertomukseksi.

Valtioneuvosto ja sen osana valtiovarainministeriö ovat vuosien 2011 ja 2012 aikana parantaneet tapaa, jolla vastuita ja niihin liittyviä riskejä koskevat tiedot esitetään valtiopäiväasiakirjoissa. Valtion vastuita ja niihin sisältyviä riskejä koskevissa vuoden 2011 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tiedoissa ei ole tarkastuksessa havaittu olennaisia virheitä. Tilinpäätöskertomuksen sisältämää riskien tarkastelua ja erittelyä on tarpeen edelleen kehittää kattavamman kokonaiskuvan antamiseksi.

Euroalueen kriisinhoidon toimenpiteisiin liittyvien taloudellisten vaikutusten ja riskien

arviointia on edelleen tarpeen kehittää, jotta eduskunta saisi kokonaisuudesta luotettavan ja oikean kuvan. Valtiovarainministeriö onkin kehittänyt euroalueen kriisinhallinnan taloudellisten vaikutusten ja riskien arviointia Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymistä koskevan 26.4.2012 eduskunnalle annetun hallituksen esityksen HE 34/2012 vp. perusteluissa.

Velkakriisi aiheuttaa edelleen epävarmuutta ja riskejä valtiontalouden kehitykselle ja valtion taloudelliselle asemalle. Euroalueen valtioiden velkaantumisen ja isosta lainanottotarpeesta yhdistettynä vaikeisiin talouskasvun näkymiin, kansantalouksien kilpailukykyongelmiin ja julkistalouksien kestävyysvajeeseen on tullut taloudellisen

epävakauden lähde ja talouskasvun hidastumiseen vaikuttava seikka. Valtioiden lainanoton saatavuuteen ja hintaan kohdistuu edelleen runsaasti paineita ja riskejä. Markkinoilla on edelleen epäluottamusta useiden euroalueen valtioiden lainanottoa kohtaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion velanhallinnasta raportoidut tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtion velasta ja velanhallinnan riskeistä. Velanhallinnan riskien arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota luottoluokituksen pysyvyyteen ja mahdollisuuden toteuttaa tarkoituksenmukaista velanhallintastrategiaa.

Kertomus sisältää tarkastusviraston arvion eduskunnan hallitukselta valtion tilinpäätöskertomuksessa edellyttämästä raportoinnista.

Sisällys

1	Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2011	9
2	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	12
3	Eduskunnan edellyttämä raportointi tilinpäätöskertomuksessa	14
4	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa	16
4.1	Tarkastusviraston kannanotot	16
4.2	Tarkastushavaintoja vaikuttavuustietojen esittämisestä	19
4.3	Tarkastuksen toteutus	20
5	Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan tietoperusta	21
5.1	Tarkastusviraston kannanotot	21
5.2	Valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastus	23
5.2.1	Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2011	23
5.2.2	Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2012 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä sekä kehyspäätöksessä 2013–2016	24
5.3	Euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi tehdyt valtion vastuusitoumukset	28
5.3.1	Tarkastuskysymys ja -kriteerit	28
5.3.2	Euroalueen rahoitusvakauden turvaaminen valtioiden velkakriisin oloissa	30
5.3.3	Valtiopäiväasiakirjojen tiedot eduskunnan päätöksenteon perustana	34
5.3.4	Valtion tilinpäätöskertomus ja tilinpäätös vuodelta 2011	37
5.4	Valtion velkaa ja velanhallintaa koskevat tiedot	40

1 Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2011 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä ja johtava tilintarkastaja, JHTT Riitta-Liisa Heikkilä. Tarkastusta on valvonut ylijohdaja Marjatta Kimmonen.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti, ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä lain 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin siltä osin kuin ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen on sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olennaisilta osin oikein.

Talousarvion toteutumalaskelman tar-

kastuksessa on todettu, että momentille 31.10.78.1.10 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 vuotta) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tuloutettu yhteisrahoitteisen toiminnan tuloja 0,2 miljoonaa euroa.

Momentille 32.30.80 (Lainat Suomen Vientituotto Oy:n jälleärahoitustoimintaan, arviomääräraha) on valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti kirjattu tuloksi saman momentin määrärahasta annettujen lainojen lyhennyksiä (24,4 miljoonaa euroa).

Momentille 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti kirjattu menon vähennykseksi ennakoihin liittyviä korkotuloja (0,5 miljoonaa euroa).

Momenteille 26.40.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha), 29.80.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen, arviomääräraha), 30.01.22 (Yhteistutkimukset, siirtomääräraha 3 vuotta vuoden 2009 talousarviossa) ja 32.50.43 (Maakunnan kehittämisraha, siirtomääräraha 3 v vuoden 2009 talousarviossa) on kirjattu varainhoitovuodelle 2012 kuuluvia menoja talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti vuoden 2011 menoksi (yhteensä 0,4 miljoonaa euroa). Koska on sovellettu virheellistä kohdentamisperustetta, menettelyistä on seurannut valtion talousarviosta annetun

lain 7 §:n vastainen määrärahan käyttöajan pidentäminen.

Momentin 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion mukaan momentille 31.10.77.1.1 (Väyläverkon kehittäminen, E 18 Haminan ohikulkutie, siirtomääräraha 3 v) kuuluvien menojen (1,4 miljoonaa euroa) maksamiseen. Tästä 0,2 miljoonaa euroa on talousarvion mukaan vuodelle 2010 kuuluvia ja 1,2 miljoonaa vuodelle 2011 kuuluvia menoja. Jos menot olisi kirjattu oikein, olisi hankekohtainen määräraha kohdassa 31.10.77.1.1 ylittynyt 0,8 miljoonaa euroa.

Momentille 31.10.76 (Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset, arviomääräraha) on kirjattu talousarvion mukaan vuodelle 2011 kuuluvia menoja vuoden 2012 menoksi 2,8 miljoonaa euroa. Momentille on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tosiasiaa tuloutettu maanhankintaan liittyviä tuloja. Jos menot olisi kohdennettu oikein vuodelle 2011, olisi määräraha ylittynyt noin 2,7 miljoonaa euroa. Jos tulojen vaikutus otetaan huomioon, kohdentumisvirhe ja määrärahan ylitys ovat edellistä suurempia.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa tuli esiin myös joitakin tapauksia, joissa määrärahaa on käytetty vastoin talousarviota ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n määrärahan käyttötarkoitusta. Nämä koskivat muun muassa määrärahan käyttämistä vakinaiseen virkaan nimitettyjen henkilöiden palkkausmenojen maksamiseen talousarvion vastaisesti muusta kuin tähän tarkoitukseen tarkoitettusta määrarahasta.

Valtuustietojen tarkastuksessa on todettu, että momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) on hankekohtainen valtuus kohdassa Lusi-Vaajakoski ylittynyt 4 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuutta ei saa ylittää.

Momentin 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) valtuudesta maakunnan liitoille myönnettyjen käyttämättä jääneiden valtuuksien (83,3 miljoonaa euroa) käyttöaikaa on pidennetty valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti, koska valtuudet eivät ole olleet uusittavissa työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöksen mukaan.

Valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtiokonttorille toimitetuissa valtuuksia koskevissa tiedoissa on todettu puutteita. Tämän vuoksi ei valtion tilinpäätöksen talousarvion toteutumalaskelman tietoja valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista voida pitää kaikilta osin luotettavina.

Valtion tilinpäätöslaskelmat on muilta osin laadittu valtion talousarviosta annetun lain säädännön edellyttämällä tavalla.

Liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut monivuotiset vastuusitoumukset) tietoihin sisältyy edelleen joitakin virheitä ja virheriskejä. Tietojen esittämistapaa on kehitetty tilinpäätöskäavan uudistuksella.

Liitteen tiedot Suomen valtion vastuista Euroopan alueen rahoitusvakaussjärjestelyistä on esitetty valtiovarainministeriön tilinpäätökseen perustuvina laskennallisina osuuksina. Lainasaatavat on arvostettu pääoman osalta nimellisarvoonsa. Tietojen esittämistapaa on kehitetty eikä liitteen tiedoissa valtion Euroopan ja euroalueen vastuusitoumuksista ole todettu olennaisia virheitä.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

Sisäinen valvonta

Valtion tilinpäätökseen kohdistuvaa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonnalla

on vaikutettu siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2011 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 22. toukokuuta 2012

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2011 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja virastojen laitosten tilintarkastuksista yhteensä 86 tilintarkastuskertomusta. Näistä 60 annettiin kirjanpitoyksikön ja 26 muun viraston ja laitoksen tilintarkastuksesta.

Varainhoitovuoden 2011 tilintarkastuksista todettiin 14 kirjanpitoyksikössä ja neljässä muussa virastossa virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien kes-

keisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Vuosilta 2010 ja 2011 annetut luvut ovat keskenään vertailukelpoisia eli kertomuksia annettiin suunnilleen sama määrä. Vuonna 2009 yliopistot kuuluivat talousarviotalouteen, joten kertomustenkin määrä oli suurempi, eivätkä kielteisiä laillisuuskannanottoja koskevat luvut ole vertailukelpoisia muiden vuosien kanssa.

	TILINTARKASTUSKERTOMUKSET VUONNA		KIELTEISET LAILLISUUSKANNANOTOT VUONNA	
	2011	2009	2010	2011
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1	1		
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2			
Sisäasiainministeriön hallinnonala	7	2		
Puolustusministeriön hallinnonala	3	2	1	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	15	3	3	2
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7	16	5	2
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	1	2	2
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	4	1	2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	5	7	7
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5	2	1	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	86	37	21	18

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen kokonaismäärä on pienentynyt kolmella vuoteen 2010 verrattuna. Koska huomautukset saattoivat koskea useampia eri asioita, huomautusten yhteismäärä oli 35.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttöä.

Näitä huomautuksia sisältyi kymmenen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti, määrärahan tai valtuuden käyttöajan talousarvion vastaista jatkamista, tulojen kirjaamista brutto-

budjetoidulle menomomentille sekä määrärahan tai valtuuden tosiasiallista ylittämistä. Näitä huomautuksia kertyi lähes 30.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat huomautukseen viiden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edelliseen vuoteen verrattuna hieman parantunut.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksen perusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisiin sisäisen valvonnan menetelmiin ja sisäisen valvonnan aukottomuuteen. Valtion talousarviosta annettua lakia ja sitä täydentävää asetusta olisi syytä täydentää niin, että ne

osaltaan tukevat asianmukaisia menettelyjä myös niissä toimintamalleissa, joissa tehtäviä on hajautettu useiden toimijoiden vastuulle.

Kielteiset laillisuuskannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Annetuista kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten voida tehdä johtopäätöstä, että noin neljännes valtion taloudenhoidon kokonaisuudesta ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisten laillisuuskannanotosten merkitystä arvioitaessa on syytä huomioon myös erot virastojen taloudellisessa koossa. Kielteisistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista valtion talousarvion ja sitä koskevan keskeisen lainsäädännön asianmukaisesta noudattamisesta.

3 Eduskunnan edellyttämä raportointi tilinpäätöskertomuksessa

Eduskunnan kirjelmässä 50/2010 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavien toimenpiteiden toteuttamisesta:

- 1 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttämiseksi ja parantamiseksi. Kehysten tietoperustan on annettava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehysiä koskevalle päätöksentolle ja kehysten noudattamista ja toteutumista koskevalle seurannalle.
- 2 Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:n tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella.
- 3 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn rakenteen muuttamiseksi siten, että otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa kannattavien ja itsensä maksavien liikenneinvestointien tekemisen ja välitarkastelun.
- 4 Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn. Esimerkiksi verotukien kokonaisuudesta päättäminen on perusteltua osana finanssipolitiikan sääntöjä.
- 5 Eduskunta edellyttää kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi, että hallitus sisällyttää valtiontalouden kehysiin pitävän rajoitteen sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.
- 6 Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.
- 7 Eduskunta edellyttää hallituksen raportoitavan kannanoton kohdissa 1-6 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Eduskunnan kirjelmässä 17/2011 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavien toimenpiteiden toteutumisesta:
- 8 (1) Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin, jotta maksuvalmiuden ylittävistä lainanotosta luovutaan.
- 9 (2) Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista mietinnössä on todettu.
- 10 (3) Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi kannanotossa edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Eduskunnan kirjelmässä 25/2011 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoitavan tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 seuraavien toimenpiteiden toteutumisesta:
- 11 (2) Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se

myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Hallituksen raportointi

Hallitus on raportoinut tilinpäätöskertomuksessa eduskunnan edellyttämistä asiakohdista. Asiakohdat 1-6 liittyivät valtioneuvoston tarkastusviraston erilliskertomukseen Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikutavuus finanssipolitiikan välineenä (K21/2010 vp). Tarkastusvirasto tulee raportoimaan erilliskertomuksen jälkiseurannan yhteydessä asiasta eduskunnalle. Asiakohdassa 8 hallitus on päätenyt eduskunnan edellyttämään ratkaisuun. Asiakohdan 11 osalta hallitus on ryhtynyt eduskunnan edellyttämiin toimiin. Asian ratkaisu tapahtuu suunnitelman mukaan vuonna 2014.

Asiakohta 8

Asiakohdassa 8 eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimin, jotta maksuvalmiuden ylittävästä lainanotosta luovutaan. Perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausunnon 4/2011 vp, jossa valiokunta totesi, että talousarvion kattamisvaatimus ei edellytä talousarvioon merkityn lainan täysimääräistä nostamista, jos lainan nostaminen ei ole tarpeen maksuvalmiuden kannalta.

Vuonna 2011 jätettiin nostamatta noin 1,7 miljardia eduskunnan talousarvioiden edellyttämää lainaa, koska valtion maksuvalmius ei edellyttänyt nettolainanoton toteuttamista tuloarvion mukaisena. Nostamatta jätetty lainaosuus vähentää valtion korkomenoja, joskaan täsmällistä arviota aikaansaadusta säästöstä ei ole tehty. Asia on edennyt eduskunnan edellyttämällä tavalla. Vuonna 2011 uuden tulkinnan mahdollistamaa lainan nostamatta jättämistä ei ehditty täysimääräisesti hyödyntää ja sen vuoksi todennäköisesti tulevina vuosina säästö tulee olemaan vuotta 2011 suurempi.

4 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa

4.1 Tarkastusviraston kannanotot

Tilinpäätöskertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastuksessa arviointiin hallinnonalojen tilinpäätöskertomuksen raportointia suhteessa hallinnonaloille talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin. Vuoden 2011 vaikuttavuustietojen tarkastus suoritettiin samalla tavalla kuin vuoden 2010 osalta. Tämä mahdollisti myös kertomuksen laadun kehittymisen arvioinnin. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastuksen lisäksi vuoden 2011 osalta selvitettiin tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessia hallinnonaloilla.

Tarkastuksen perusteella valtion tilinpäätöskertomus ei anna kaikilta osin oikeaa ja riittävää kuvaa yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Raportointia ei ole laadittu yhtenäisellä tavalla eri hallinnonaloilla ja kaikista valtion varojen käyttöön liittyvistä yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista ei raportoida. Asia korostuu tulevaisuudessa, mikäli hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistetään hallituksen vuosikertomukseksi. Nykyinen tilinpäätöskertomuksen valmistelutapa, jossa tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttamisesta raportointi ovat erillisiä toimia, ei mahdollista hyvää tilivelvollisuuden toteutumista. Myös vaikuttavuustietojen kokoaminen tilinpäätöstietojen yhteydessä johtaa ongelmiin, aikataulut muodostuvat liian tiukoiksi tämänkaltaisen tiedon kokoamiseen ja usein valmistelu jää

ministeriöiden talousyksiköiden tehtäväksi. Tulosohjausta ja raportointia kehitettäessä on varojen käyttöön liittyvän tilivelvollisuuden toteutumiseen kiinnitettävä erityistä huomiota. Tilivelvollisuuden hyvä toteutuminen vaatisi raportoinnin suunnittelua jo tavoitteiden asettamisen yhteydessä. Raportoinnin kattavuuden vuoksi valtioneuvoston tulisi varmistaa, että valtioneuvosto ja ministeriöt raportoivat eduskunnalle kaikista asetetuista tavoitteista. Lisäksi ministeriöiden johdon tulisi sitoutua nykyistä paremmin raportoinnin valmisteluun.

Tarkastuksen perusteella voidaan sanoa, että hallinnonalojen tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen esittäminen on yleisesti parantunut, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Erityisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin kattavuus on parantunut. Lähes kaikki hallinnonalat esittivät ainakin arvion talousarviossa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta asteikolla välttävä-erinomainen.

Tilinpäätöskertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen raportoinnin valmistelua leimaa kiire. Lisäksi raportointi tapahtuu edelleen erillään tavoiteasettelusta. Tarkastuksen perusteella tilannetta voisi parantaa raportoinnin paremmalla suunnittelulla jo tavoitteiden asettamisen yhteydessä.

Tilivelvollisuus on varojen käyttöön liittyvistä tavoitteista raportoinnista

Aiempina vuosina tilinpäätöskertomuksen raportoinnin ongelmaksi on tarkastuksissa todettu se, että raportointi on ollut usein lähinnä hallinnonalan toiminnan ja tehtyjen toimenpiteiden kuvailua. Kahtena edellisena vuotena tilinpäätöskertomuksen valmistelua ohjaava valtiovarain controller on ohjeistanut hallinnonaloja laatimaan taulukkomuotoisen tiiviin esityksen tavoitteiden saavuttamisesta. Tämä on selkeästi parantanut raportoinnin kattavuutta. Vaatimus on välillisesti myös parantanut raportoinnin laatua yleisesti. Kuvailuvissakin osissa huomio on kiinnittynyt enemmän tavoitteiden saavuttamiseen ja tavoitteiden saavuttamista kuvaavien tunnuslukujen esittämiseen.

Pääosin hallinnonalat ovat tehneet itsearvioinnin tavoitteiden saavuttamisesta. Muutama hallinnonala myös esitti perusteet arviolleen. Näissä tapauksissa oli tiiviissä muodossa onnistuttu yhdistämään tavoite ja arvio sen saavuttamisesta sekä arvion perusteena oleva mittaristo. Kun tulevana vuonna uudistetaan hallituksen raportointia eduskunnalle, tämäntapainen jäsenitys voisi ohjata nykyistä selkeämpään raportointiin.

Controllerin ohjeistuksesta huolimatta kaikki hallinnonalat eivät ole esittäneet tavoitteiden saavuttamista taulukkomuodossa. Tällöin osasta tavoitteita ei ole raportoitu mitään ja joissain tapauksissa raportointi on jäänyt tehtyjen toimien kuvaamiseen. Ohjeen noudattamatta jättäminen on myös osoitus siitä, että tilinpäätöskertomuksessa hallituksen tilivelvollisuus toteutuu kokonaisuutena huonosti. Ministeriöt ovat toimineet tilinpäätöskertomuksen valmistelussa itsenäisesti. Tilivelvollisuuden toteutuminen vaihtelee yksittäisten ministeriöiden osalta. Asiaa tulisi kiinnittää huomiota hallituksen raportointia uudistettaessa.

Valmisteluprosessi ei kytkeydy tavoitteiden asettamiseen

Pääosin ministeriöt valmistelevat valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustiedot samankaltaisessa prosessissa. Ministeriön johto antaa valmisteluohjeen vuoden vaihteessa. Ohjeessa viitataan tai siihen liitetään valtiovarain controllerin jo aiemmin antama laadintaohje. Valmisteluohjeessa vastuutetaan jokin yksikkö vaikuttavuustietojen kokoamiseen. Joissain tapauksissa valmisteltu teksti vielä hyväksytään ministeriön johtoryhmässä, osassa hyväksymis- tai päättämistapa jää avoimeksi. Pääosin ministeriöiden ohjeissa viitataan ministeriön vaikuttavuustavoitteisiin ja siihen, että raportoinnin on keskityttävä niihin. Muutama ministeriö vielä erikseen viittasi omassa ohjeessaan controllerin ohjeen kohtaan, jossa pyydetään laatimaan yhteenvedon ministeriön tavoitteista ja niiden saavuttamisesta taulukkomuodossa.

Ministeriöt valmistelevat valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen raportoinnin yhtä aikaa omien virastokohtaisten tilinpäätöstietojensa kanssa. Tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen kokoamista ministeriöissä leimaa kiire. Tyypillisesti tietojen kokoamisesta vastaava henkilö käyttää työhön pari viikkoa, lisäksi työhön kuluu ministeriöiden osastojen työaika. Valmistelun resurssien käyttöä ei kuitenkaan erikseen seurata.

Tilinpäätöskertomuksen tiedot kootaan useista lähteistä. Tyypillisiä tietolähteitä ovat erilaiset rekisterit ja seurantajärjestelmät. Erityisiä arviointitutkimuksia tai -selvityksiä tilinpäätöskertomusta varten ei juurikaan tehdä. Osin kyse on sen kaltaisista asioista, että niistä ei ole olemassa varsinaista seurantatietoa. Tällöin arvio tavoitteen saavuttamisesta perustuu lähinnä asiantuntija-arvioon.

Tilinpäätöskertomuksen raportointi on

edelleen oma erillinen prosessinsa, eikä se suoraan kytkeydy ministeriön vaikuttavuustavoitteiden asettamiseen. Tämä näkyy selvästi tilinpäätöskertomuksen valmistelussa. Jotta raportointi keskittyisi asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arviointiin, on sekä controllerin ohjeessa että useissa hallinnonalojen omissa ohjeissa asiaan kiinnitetty erikseen huomiota. Tästä huolimatta kaikista asetetuista tavoitteista ei raportoida

tilinpäätöskertomuksessa. Kaikilta osin tilinpäätöskertomuksessa ei ole edes arvioitu ohjeistetulla asteikolla välttävä-erinomainen tavoitteiden saavuttamista.

Kertomusprosessin erillisuus näkyy myös siinä, että asetetuista tavoitteista on usein aidosti vaikea raportoida. Tavoitteita asetettaessa ei ole pohdittu sitä, miten niiden saavuttamista voisi arvioida ja edelleen miten saavuttamisesta voisi raportoida.

4.2 Tarkastushavainnointia vaikuttavuustietojen esittämisestä

Tähän lukuun on koottu joitain esimerkkejä havainnoista, joihin tarkastusviraston kannanotot perustuvat. Esimerkeissä korostuvat tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessiin liittyvät seikat, koska valmisteluprosessi oli tämänkertaisessa tarkastuksessa erityisen huomion kohteena.

Valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia eivät esittäneet vaikuttavuustavoitteita eivätkä arvioineet niiden saavuttamista valtiovarain controllerin ohjeen mukaisesti taulukkomuodossa. Sisäasiainministeriö esitti tavoitteet osin taulukkomuodossa, mutta ministeriö suoritti saavuttamisen arvioinnin eri tavalla kuin controller oli ohjeistanut. Ohje oli tältä osin sama edellisestäkin vuonnasta. Ohjeen noudattamatta jättäminen kuvastaa ministeriöiden itsenäistä asemaa myös valtion tilinpäätöskertomuksen laadinnassa.

Pääosin ministeriöt kuitenkin esittivät controllerin ohjeen mukaisen tavoitetaulukon. Oikeusministeriö ja ympäristöministeriö esittivät taulukossa myös perustelut sille, miten tavoitteiden saavuttamista oli arvioitu. Tämä tavoite-saavuttamisen arviointi-perustelut arviolle -rakenne paransi raportoinnin uskottavuutta. Rakenne varmisti myös raportoinnin kattavuuden ja paransi sen laatua.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ainoana ministeriönä laatinut tilinpäätöskertomuksen valmistelusta ministeriössä pysyvän prosessikuvauksen. Kuvauksen avulla on helppoa hallita valmisteluprosessia, se myös takaa valmistelun laatua henkilövaihdosten yhteydessä. Myös puolustusministeriö on kuvannut valmisteluprosessin vuoden 2011

tilinpäätösraportoinnin ohjeistuksensa yhteydessä.

Useimmissa ministeriöissä tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen kokoaminen on annettu ministeriön talousyksikön tehtäväksi. Talousyksikkö on kuitenkin yleensä jo hyvin kaukana ministeriön varsinaisesta tehtävän vastuualueesta, joihin vaikuttavuustiedot taas liittyvät. Koska tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietoja ei tuoteta systemaattisesti, korostuu eri yksiköiden välisen yhteistyön vaatimus. Vastuualueiden yksiköillä on parempi tietämys toiminta-alueellaan tehdyistä arvioinneista tai tutkimuksista, joita voidaan hyödyntää vaikuttavuustietojen valmistelussa ja siten parempi valmius myös raportoida asioista.

Useamman ministeriön kohdalla kaikkien tavoitteiden saavuttamisesta ei raportoitu. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei juurikaan raportoinut opetuksen ja tutkimuksen laadun tavoitteiden saavuttamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö raportoivat tavoitteiden saavuttamisesta ristiriitaisesti. Vaikka tekstiosassa joidenkin tavoitteiden kerrottiin jääneen saavuttamatta, oli niiden saavuttaminen taulukkomuodossa katsottu tyydyttäväksi tai hyväksi. Liikenne- ja viestintäministeriö raportoi osan tavoitteistaan eri muodossa talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa. Myös maa- ja metsätalousministeriöllä talousarvio ja tilinpäätöskertomus erosivat toisistaan, tilinpäätöskertomuksessa esitettiin enemmän mittareita ja tunnuslukuja tavoitteiden osalta kuin talousarviossa.

4.3 Tarkastuksen toteutus

Valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastus kohdistui kertomuksessa annettujen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta esitettyjen tietojen tarkastamiseen. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja käytettyjen politiikkatoimien osuutta tavoitteiden saavuttamisessa. Tilinpäätöskertomuksella toteutettavan tilivelvollisuuden vuoksi tarkastus kohdistui määrärahojen käyttöön ja määrärahojen käytöllä aikaansaatuun vaikuttavuuteen.

Vuoden 2011 tilinpäätöskertomusta koskeva vaikuttavuustietojen tarkastus tehtiin samalla tavalla kuin vuoden 2010 tietoja koskeva tarkastus.

Päähuomio tarkastuksessa oli tilinpäätöskertomuksen tietojen riittävydessä, sen lisäksi arvioitiin joiltain osin myös tietojen oikeellisuutta. Tietojen riittävyttä arvioitiin identifioimalla vuoden 2011 talousarviosta hallinnonaloille asetetut vaikuttavuustavoitteet. Tilinpäätösraportointia analysoitiin suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Riittävässä raportoinnissa tilinpäätöskertomuksessa kerrotaan kaikkien vaikuttavuustavoitteiden osalta niiden saavuttamisesta tai kehittymisestä tavoitteen osalta. Lisäksi riittävään raportointiin kuuluu kaikesta merkittävästä varainkäytöstä raportointinen, vaikka sille ei olisi asetettukaan tavoitteita.

Tarkastuksen pääkysymys oli:

- Onko tilinpäätöskertomuksessa annettu oikea ja riittävä kuva hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta?

Pääkysymystä tarkensivat osakysymykset, joilla arvioitiin myös asetettujen tavoitteiden ja tilinpäätöskertomuksen tietojen laatua. Tarkentavat osakysymykset olivat:

- Onko yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet esitetty talousarviossa?
- Ovatko asetetut tavoitteet hallinnonalan kannalta olennaisia sekä johtamisen ja seurannan kannalta toimivia?
- Onko kaikista talousarviossa asetetuista tavoitteista raportoitu tilinpäätöskertomuksessa?
- Onko tilinpäätöskertomuksen raportointi tavoitteiden saavuttamisesta laadukasta?

Tarkastuksen pääosa oli tavoitteiden ja niistä raportoinnin todentamista. Tavoitteiden ja raportoinnin laatua arvioitaessa kriteerinä olivat tarkastusviraston tarkastuksen ja asiantuntijatyön havainnot.

Lisäksi vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessia selvitettiin kaikkia hallinnonaloja koskevalla kyselyllä. Tilinpäätöskertomuksen tekstien valmistelijoita haastateltiin puhelimitse tai sähköpostitse sen selvittämiseksi, miten hallinnonalan tekstin valmistelua on ohjeistettu, miten teksti hallinnonalalla valmistellaan ja paljonko valmisteluun käytetään resursseja. Haastatteluilla pyrittiin löytämään mahdollisia hallinnonaloja koskevia yhteisiä ongelmakohtia tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessista.

Tarkastuksessa noudatettiin tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta annettua ohjetta.

5 Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan tietoperusta

5.1 Tarkastusviraston kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtiontalouden kehysten noudattamista. Tarkastuksen perusteella varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota valtiontalouden kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2011 voidaan pitää oikeana. Näin ollen hallitusohjelmaan kirjatun kehysäännön mukaisesti 200 miljoonaa euroa voidaan siirtää vuodelle 2012 kertaluonteisiin menoihin kehysten sitä estämättä. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että valtiovarainministeriö on vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa edelleen jatkanut täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

Tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomiota kehysten ulkopuolisten menojen kehittymiseen, sillä kehysmenettelyn mahdollisuudet julkisen talouden kestävyyden turvaamisessa ovat rajalliset kehysten suppean kattavuuden vuoksi. Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa kehysjärjestelmän kehittämisestä on selvästi esitetty kehysjärjestelmän tarkoitus: Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yleisradioveron tuoton siirtoa koskevaa poikkeusta ei voida pitää johdonmukaisena tämän kehysjärjestelmän kantavan tarkoituksen valossa.

Valtioneuvosto ja sen osana valtiovarainministeriö ovat vuoden 2011 ja 2012 aikana

parantaneet vastuita ja niihin liittyviä riskejä koskevien tietojen esittämistä eduskunnalle sen päätöksentekoa varten saamista valtiopäiväasiakirjoissa. Tarkastuksessa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, etteikö hallituksen esityksen 150/2011, valtioneuvoston tiedonannon VNT 1/2012 ja vuoden 2012 valtiopäiville annettujen euroalueen kriisinhoidon liittyvien valtioneuvoston kirjelmien ja tiedonantojen sisältämiä taloudellisia tietoja voitaisi pitää olennaisilta osin luotettavina.

Euroalueen kriisinhoidon toimenpiteisiin liittyvien taloudellisten vaikutusten ja riskien arviointia on edelleen tarpeen kehittää, jotta eduskunta saisi kokonaisuudesta luotettavan ja oikean kuvan. Valtiovarainministeriö onkin kehittänyt euroalueen kriisinhallinnan taloudellisten vaikutusten ja riskien arviointia Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymistä koskevan 26.4.2012 eduskunnalle annetun hallituksen esityksen HE 34/2012 vp. perusteluissa. Eduskunnan mahdollisimman aikaiseen informointiin on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota, jotta turvataan eduskunnan asema valtiontaloudellisessa päätöksenteossa sekä eduskunnan tehokas osallistuminen EU-asioiden valmisteluun. Kriisinhallinnassa on toistuvasti tehty merkittäviä taloudellisia päätöksiä hyvin nopealla aikataululla. Paremmalla valmistelulla ja eduskunnan informoimisella osa näistä tilanteista olisi ollut ai-

nakin osin vältettävissä. Valtion riskejä olisi tarpeen arvioida kokonaisuutena ja käyttää riskien luokittelussa systemaattista viitekehikkoa, joka sisältää riskien laadullisen ja määrällisen tarkastelun parhaan käytettävissä olevan arvion perusteella.

Valtion vastuita ja niihin sisältyviä riskejä koskevissa vuoden 2011 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tiedoissa ei ole tarkastuksessa havaittu olennaisia virheitä. Tilinpäätöskertomus ei sisällä kokonaisarviota valtion vastuiden ja niihin liittyvien riskien vaikutuksista valtion kyvyille vastata lain mukaisista velvoitteistaan eikä riskejä

tarkastella täysin systemaattisen, kansainvälisten suositusten ja standardien mukaisen viitekehikon avulla. Tilinpäätöskertomuksen sisältämää riskien tarkastelua ja erittelyä on tarpeen edelleen kehittää.

Valtiontalouden tarkastusviraston näemyksen mukaan valtion velanhallinnasta raportoidut tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtion velasta ja velanhallinnan riskeistä. Velanhallinnan riskien arvioinnissa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota luottoluokituksen pysyvyyteen ja mahdollisuuteen toteuttaa tarkoituksenmukaista velanhallintastrategiaa.

5.2 Valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastus

Uskottavan ja vakaan finanssipolitiikan saavuttamiseksi Suomessa on sitouduttu valtion menojen hillintää tukeviin finanssipolitiikan sääntöihin. Hallitus päättää vaalikauden alussa budjetin menojen katon koko vaalikaudeksi. Määrärahajakoa tarkistetaan vuosittain valtiontalouden kehyspäätöksellä. Menokatko muodostaa näin ollen hallituksen finanssipolitiikkaa ohjaavan finanssipoliittisen säännön. Hallitus raportoi kehysten noudattamisesta vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa. Lisäksi valtion talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesitysten yleisperusteluissa on raportoitu 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. Valtiontalouden kehysten noudattamisen ja finanssipolitiikan tietoperustan vuosittaisen tarkastuksen tulokset raportoidaan eduskunnalle annettavassa erilliskertomuksessa valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Tarkastuksen kohteena ovat kehyspäätökset, talousarvioesitykset ja talousarviot valmistelumateriaaleineen sekä tilinpäätökset. Tarkastuskriteereitä ovat päätöksenteon ja valmistelun läpinäkyvyys sekä riskit. Lisäksi tarkastellaan käytettyjen välineiden toimivuutta ja tuloksellisuutta finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta.

5.2.1 Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2011

Varainhoitovuosi 2011 oli vaalivuosi. Vaalikauden 2007–2010 aikana vuoden 2011 menokehystä korjattiin vastaamaan hintataso- ja rakennemuutoksia. Syksyllä 2010 vuoden 2011 kehystaso oli talousarvioesityksen tarkistusten jälkeen 38 072 miljoonaa euroa. Täydentävässä esityksessä 29.10.2010 kehystasoa tarkennettiin edelleen hinta- ja rakennekorjauksilla siten, että hallitusohjelman menosäännön mukainen menokehystaso vuodelle 2011 tarkentui 38 090 miljoonaan euroon vuoden 2011 hintatasossa. Täydentävässä talousarvioesityksessä vuodelle 2011 kehysmenojen kokonaismäärä oli 37 731 miljoonaa euroa. Näin ollen jakamattomaksi varaukseksi vuodelle 2011 jäi 59 miljoonaa euroa 300 miljoonan lisätalousarviovarauksen lisäksi. Eduskunta lisäsi varsinaiseen talousarvioon kehukseen luettavia menoja 59 miljoonaa euroa.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuoden 2011 talousarvioesitystä, talousarviota ja vuoden 2011 tilinpäätöstä on verrattu keväällä 2010 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehystasoon. Tarkastusviraston käytössä on laskentaa varten ollut 30.3.2010 annettu kehyspäätös, jossa on esitetty kehyspäätöksen 25.5.2007 tarkistaminen vuoden 2011 hinta- ja kustannustasoon. Sen lisäksi on ollut käytettävissä valtiovarainministeriön valmisteluaineistoa, jossa on esitetty talousarvion valmistelun yhteydessä käytetyt

indeksit ja hinta- ja kustannustason tarkistukset verrattuna 30.3.2010 tasoon. Tarkastusvirastossa vuoden 2011 hinta- ja kustannustason tarkistuksessa käytetyt indeksi- ja hinnanmuutosprosentit on otettu sellaisinaan valtiovarainministeriön laskelmista.

Laskennassa käytetty jako kehukseen luettaviin ja kehuksen ulkopuolisiin menoihin on saatu vuosittain valtiovarainministeriöstä kehyspäätöksen yhteydessä. Sen jälkeen tapahtuvien muutosten ja lisäysten jako kehukseen kuuluviin ja ulkopuolisiin on pääosin tehty tarkastusvirastossa. Nämä muutokset koskevat esimerkiksi momentteja, joita ei ole sisällytetty kehukseen. Joitakin momenteja on myös yhdistetty tai jaettu kehyspäätöksen jälkeen. Kehyksen, talousarvioiden ja tilinpäätöksen vertailut on toteutettu aina samalla tavalla.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta 220 miljoonalla eurolla varainhoitovuonna 2011 voidaan pitää oikeana. Näin ollen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on mahdollista siirtää 200 miljoonaa euroa vuodelle 2012 kertaluonteisiin menoihin kehysäännön sitä estämättä. On kuitenkin huomattava, että tarkastusviraston laskelmiin sisältyy epätarkkuuksia määrärahojen jakamisessa kehukseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin.

Vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa on taulukkomuodossa esitetty varsinaisesta talousarviosta ja kaikista lisätalousarvioista hallituksen esitys kehukseen kuuluvista menoista sekä hinta- ja rakennekorjattu kehystaso. Näin ollen taulukosta nähdään, kuinka paljon kyseinen talousarvio on alittanut kehystason. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että valtiovarainministeriö on vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa jatkanut täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

5.2.2 Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2012 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä sekä kehyspäätöksessä 2013–2016

Vaalikauden 2012–2015 ensimmäisen kehyspäätöksen pohjana on edellisen vaalikauden viimeinen, keväällä 2011 annettu niin sanottu tekninen kehyspäätös. Vuosien 2012–2015 menotason pohjana olivat jo tehdyt päätökset ja niiden vaikutukset tulevien vuosien menotasoon. Näin ollen tekninen kehys ei sisältänyt poliittisia linjauksia. Kevään 2011 kehyspäätös laadittiin siten, että se muodosti luotettavan pohjan seuraavan vaalikauden menojen varsinaiselle arvioinnille hallitusohjelmaneuvotteluissa. Kataisen hallituksen ohjelmassa sovittiin kehukseen kuuluvien menojen tason laskevan vuoden 2015 tasolla 1,2 miljardia euroa verrattuna maaliskuun 2011 kehyspäätöseen. Hallituksen ensimmäinen kehyspäätös, vaalikauden kehys 2012–2015, annettiin eduskunnalle 5.10.2011 samaan aikaan kuin hallituksen talousarvioesitys vuodelle 2012. Vuoden 2012 talousarvioesitykseen tuli kaksi täydentävää hallituksen esitystä. Hallituksen ensimmäinen lisätalousarvio annettiin 29.3.2012. Tarkastusviraston kehyslaskennan perusteella voidaan todeta, että vuonna 2012 menotaso on kehysten puitteissa ensimmäisen lisätalousarvion jälkeen.

Hallitusohjelman kirjausten mukaan hallitus sitoutuu toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Joulukuun 2011 ennustejulkistusten yhteydessä esimerkiksi valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin arviot sopeuttamistarpeesta hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi

olivat noin 5 miljardia euroa. Kevään 2012 ennusteiden mukaiset arviot sopeuttamistarpeesta ovat tätä pienemmät. Esimerkiksi ETLAn maaliskuussa 2012 julkistetun ennusteen perusuran mukaan alijäämätavoitteen toteutuminen edellyttäisi 3,8 miljardin euron sopeutusta vuoden 2015 tasossa laskettuna. ETLAn perusennusteessa Suomen bruttokansantuotteen kasvu vuosina 2012–2015 on 2,2 prosenttia vuodessa. Vastaavasti hyvässä vaihtoehdossa keskimääräinen kasvu olisi 2,7 prosenttia ja huonossa vaihtoehdossa 1,5 prosenttia. ETLAn ennusteen mukaan julkinen bruttovelka lähtee laskuun vain hyvässä vaihtoehdossa, mutta siinäkin alijäämätavoite ei täyty.

Ennusteiden valossa on selvää, että hallitusohjelmassa pysyäkseen hallitus joutuu tekemään lisäsopeutustoimenpiteitä. Toimien ajoitukseen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota. Mittavia sopeutustoimia ei kannata ajoittaa taantuman tai heikon talouskasvun aikaan. Suomessa finanssipolitiikan suhdannenäkökohtat ja pitkän aikavälin tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa euroalueen velkakriisin kärjistyttyä uudelleen. Ristiriidan ratkaiseminen edellyttää sitä, että erityistä huomiota kiinnitetään talouden kasvuedellytysten vahvistamiseen sekä julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseen ja työllisyyssasteen nostamiseen tähtääviin toimenpiteisiin.

Kevään 2012 kehysneuvotteluissa hallitus päätti hallitusohjelman mukaisesti lisäsopeutustoimista talouden vakauttamiseksi valtiovarainministeriön maaliskuun 2012 ennusteeseen perustuen. Vuoden 2015 tasolla yhteensä 2,4 miljardin euron lisäsopeutustoimet on sisällytetty vuosien 2013–2016 kehyspäätökseen. Veropoliittisten lisäsopeutustoimien arvioidaan lisäävän valtion verotuottoa nettomääräisesti 1,2 miljardia euroa vuoden

2015 tasolla. Lisäsopeutustoimet alentavat vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen mukaista kehukseen kuuluvien menojen tasoa 1,2 miljardia euroa vuoden 2015 tasolla. Tämän mukaisesti vaalikauden kokonaiskehystasoa ja vuosittaisia kehystasoja korjattiin alaspäin kehysmenoihin kohdistuvia lisäsäästöjä vastaavilla määrillä. Vaalikauden menosääntö on siis kevään 2012 kehyspäätöksessä esitetyn mukainen. Kevään 2012 kehyspäätöksen mukaan vuodelle 2013 kohdistuu kehysmenojen lisäsäästöjä yhteensä 249 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi vuodelle 2013 on kohdistettu 100 miljoonan euron harkinnanvarainen kehystason alentaminen. Lakisäästeisten indeksien jäädytykset puolestaan alentavat kehysten hintatasokorjausta 146 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan vuodelle 2013 kohdistuvat kehysmenojen säästöt ovat siis 495 miljoonaa euroa.

Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi valtiovarainministeriö on laatinut vaalikauden 2012–2015 kehysten laadinnasta ja ylläpidosta kuvauksen, joka on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla.¹ Menetelmäkuvaus on tarkoitus päivittää aina vaalikauden vaihtuessa. Tarkastusvirasto pitää tätä hyvänä lisäyksenä valtiontalouden kehysten läpinäkyvyyteen ja tietoperustaan.

Tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomiota kehysten ulkopuolisten menojen kehittymiseen, sillä kehysmenettelyn mahdollisuudet julkisen talouden kestävyden turvaamisessa ovat rajalliset kehysten suppean kattavuuden vuoksi. Kehyksen ulkopuoliset menot ovat vuosien 2013–2016 kehyspäätöksen mukaan vuonna 2013 arviolta 11,8 miljardia euroa, mikä on 1,1 miljardia euroa enemmän kuin vuodelle 2012 budjetoidut kehysten ulkopuoliset menot vuoden 2012

¹ Kehyskäsikirja – Kuvaus vaalikauden kehysten 2012–2015 laadinnasta ja ylläpidosta, Valtiovarainministeriö 2012.

ensimmäinen lisätalousarvio mukaan lukien.

Hallitusohjelmassa sovittuun kehysään-
töön on valtioneuvoston 21.12.2011 tekemän
periaatepäätöksen mukaisesti tehty poikkeus,
joka liittyy vuoden 2013 alussa voimaan
tulevaan Yleisradion rahoitusuudistukseen.
Vuonna 2013 käyttöön otetaan nykyisen
television maksun korvaava yleisradiovero,
jonka tuotto tuloutetaan valtion talousar-
vioon ja ohjataan edelleen siirtana valtion
television- ja radiorahastoon. Yleisradioveron
tuoton siirtoa rahastoon käsitellään kehys-
sen ulkopuolisena menoeränä. Asia ja sen
luonne poikkeuksena esitetään avoimesti
valtionalouden kehyspäätöksessä vuosille
2013–2016. Kehysään-
töön tehtävien poikkeusten avoin esille tuominen on tarkastus-
viraston näkemyksen mukaan myönteistä.

Valtiovarainministeriö vastusti luonnosvai-
heessa antamassaan lausunnossa hallituksen
esityksestä Yleisradio Oy:stä annetun lain
sekä valtion television- ja radiorahastosta
annetun lain muuttamisesta (sittemmin HE
29/2012 vp.) kehysään-
töön tehtävää poikkeusta. Valtiovarainministeriön lausunnossa
tuotiin esiin, että korvamerkityn veron tuon-
ton käytön käsittely kehys-
sen ulkopuolisena menona on poikkeus sekä kehysään-
nöstä että aikaisemmasta käytännöstä. Kehysten ja
yleensä finanssipolitiikan sääntöjen uskotta-
vuuden kannalta on hyvä, että valtioneuvos-
ton valmistelussa tuodaan esille ratkaisumal-
lin epäjohtamukaisuus kehysjärjestelmään
ja sen tavoitteisiin nähden.

Rahastosiirron luonne valtionalouden
kehysten ulkopuolisena eränä sekä pääte-
tyn poikkeuksen perusteltavuus ja johtam-
ukaisuus voidaan kyseenalaistaa. Tietyt
menoerät on hallitusohjelman mukaisesti
päätetty jättää valtionalouden kehysten si-
sältämän menosäännön ulkopuolelle. Yleis-
radioveron tuoton siirtäminen rahastoon ei
ole verrattavissa kehysjärjestelmässä kehys-

sen ulkopuolisiksi luettuihin menoihin. Hal-
litusohjelmaan ja valtionalouden kehyspäät-
öksiin ei ole suoraan kirjattu kehysjärjestel-
män ja yleensä finanssipolitiikan sääntöjen
tarkoitusta. Kehysjärjestelmän kehittämistä
koskeneessa valtiovarainministeriön työryh-
mämuistiossa on selkeästi esitetty kehysjär-
jestelmän tarkoitus: Menosäännön tarkoitus
on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi
koituvien menojen kokonaismäärää.

Yleisradioveron tuoton siirtoa koskevaa
poikkeusta ei voida pitää johdonmukaisena
tämän kehysjärjestelmän kantavan tarkoi-
tuksen valossa. Kehysjärjestelmää ja meno-
sääntöä on tarpeen tarkastella nimenomaan
finanssipolitiikan hallintavälineenä. Tällöin
Yleisradion erityisestä tehtävästä ja asemas-
ta sekä toimituksellisen riippumattomuuden
turvaamisesta ei johdu sellaisia vaatimuksia,
joiden perusteella verotuoton rahastosiirtoa
olisi perusteltua pitää kehysten ulkopuoli-
sena menona. Menon lukeminen valtionalou-
den kehysten kokonaistasoon kuuluvaksi
ei merkitse sitä, että kehysten avulla yritet-
täisiin ohjata yleisradiotoiminnan sisältöä.
Yleisradioveron tuoton siirron käsittelyä
kehys-
sen ulkopuolisena menona ei voida
näin pitää johdonmukaisesti ja riittävästi pe-
rusteltuna.

Kehysten toimivuus finanssipolitiikan hal-
lintavälineenä edellyttää kehysten mahdol-
lisimman suurta kattavuutta. Tämän vuoksi
kaikkiin poikkeuksiin kehysjärjestelmästä
on perusteltua suhtautua kielteisesti.

Hallitusohjelman kirjausten mukaan hal-
litus ei käytä verotukia kehys-
sen kiertämi-
seen menosäännön tarkoituksen vastaisesti.
Verotukiraportointia on pyritty kehittämään,
ja valtion tilipäätöskertomukseen sisältyy
nykyisellään kuvaus merkittävimmistä ve-
rotuksista sekä varainhoitovuoden 2011 osalta
ensimmäistä kertaa verotukien vaikuttavuuden
arviointia. Valtionalouden tarkastus-

virasto on finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen yhteydessä seurannut verotukiin liittyvää raportointia vuosina 2009–2011. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan se, että vuonna 2010 on verotukien laajuus ja kattavuus kartoitettu sekä laskentamenetelmät päivitetty, mahdollistaa riittävän ja oikean kuvan saamisen verotukien määrästä. On kuitenkin huomattava, että verotukien ajantasaisuuden seuranta sekä laskentamenetelmien kehittäminen ja ylläpitäminen vaativat

jatkuvaa työtä. Näin ollen tarkastusvirasto tulee vastaisuudessaakin seuraamaan verotukien sekä verotukiin liittyvän raportoinnin kehittymistä.

Tilinpäätöskertomuksen mukaan vuonna 2011 verotukia tunnistettiin 204 kappaletta. Laskettujen tukien yhteismäärä oli 22,1 miljardia euroa, mutta noin kolmasosalle verotuista ei pystytty laskemaan euromäärää. Näin ollen verotukien kokonaismäärää ei pystytty arvioimaan.

5.3 Euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi tehdyt valtion vastuusitoumukset

5.3.1 Tarkastuskysymys ja -kriteerit

Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen osana tarkastusta, jossa tarkastuskysymyksenä on euroalueen rahoitusvakauden turvaamiseksi tehtyjä valtion vastuusitoumuksia ja niihin liittyviä riskejä koskevien eduskunnalle valtiopäiväasiakirjoissa annettujen tietojen luotettavuus. Tarkastuksen tavoitteena on edistää luottamusta valtioneuvoston vastuulla olevaan valmisteluun ja eduskunnan päätöksenteon perustana oleviin tietoihin. Tarkastus suoritetaan valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusaiheesta on aikaisemmin valmistunut finanssipolitiikan tarkastuskertomus, jossa on selvitetty valtion tilinpäätöksessä ja sen liitteessä 12 raportoitavien valtion vastuusitoumuksia ja niiden riskejä koskevien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä.²

Perustuslain 3 §:n mukaisesti eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtioneuvostosta. Valtiontakaus ja valtioneuvoston toiminta voidaan perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Perustuslain kohdan perusteluiden ja vakiintuneen käytännön mukaan suostumuksesta tulee ilmetä mahdollisimman täsmällisesti suostumuksen enimmäismäärä.³ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan enimmäismäärän määrittelyssä tulee

olla mahdollisimman selkeä ja täsmällinen mutta päävelkaan liittyvien liitännäisvelvoitteiden, kuten korkojen, enimmäisvastuun määrittely voi olla myös sanallinen.⁴

Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvat, muutoin merkitykseltään huomattavat tai muusta syystä eduskunnan suostumusta edellyttävät kansainväliset velvoitteet. Perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun. Suomen edustajien tulee ottaa huomioon Euroopan unionissa toimiessaan eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädettyssä menettelyssä esittämät kannanotot. Eduskunnan päätösvallassa sekä tehtävästä ja oikeudesta valvoa valtioneuvostoa säädetään muuten tarkemmin perustuslain 7 luvussa. Valtion vastuusitoumuksiin liittyvien riskien toteutuessa siitä aiheutuvat menot otetaan valtion talousarvioon.

Eduskunnan asemasta lainsäädäntö- ja finanssivallan käyttäjänä ja ylimpänä valtioneuvoston johtuu, että eduskunnan on saatava luotettavat ja ajantasaiset tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Kysymys on viime kädessä parlamentaarisen päätöksenteon ja hallitustavan perusedellytyksistä.⁵ Perustuslaissa säädetään useissa kohdissa eduskunnan tietojensaantioikeuksista. Vaikka perustuslaissa ei asiaa suoraan säädetäkään, voidaan eduskunnan perustuslaissa turvattuun tietojensaantiin katsoa kuuluvan se, että tiedot

² Euroalueen rahoitusvakaussuostumusten – Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöksessä, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2012.

³ Ks. HE 1/1998 vp. uudeksi hallitusmuodoksi, s. 135/II sekä valtiosääntöoikeudellisesta kirjallisuudesta erityisesti Vesänen Tauno: Valtioneuvoston toiminta voidaan perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla, Suomalainen lakimiesyhdistys 1965, s. 316–336. Vesänen tuo esille valtioneuvoston toimintaa ja -takautta koskevien kysymysten tulkintaa eduskunnan budjetti- ja finanssivallan turvaamisen näkökulmasta siltä osin, kuin vastausta ei saada suoraan perustuslain sanamuodosta.

⁴ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2011 vp.

⁵ Mikael Hidén: Eduskunnan valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Juhlajulkaisu Antero Jyränki. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu, juhla-julkaisu N:o 5, Turun yliopisto, Turku 1993, s. 33–40.

ovat sisällöllisesti luotettavia. Eduskunnalla on perustuslaissa säädettyyn valtiollisen vallan jakoon perustuen lainsäädäntö- ja finanssivallan haltijana (finanssivalta tarkoittaa valtaa päättää valtion tuloista ja menoista sekä omaisuudesta ja sitoumuksista) oikeus saada oikea ja riittävä kuva valtion taloudellisesta asemasta, tuloista ja menoista, talousarvion toteutumisesta sekä omaisuudesta ja sitoumuksista sekä hallituksen ja hallinnon toiminnan tuloksista.⁶ Tämä koskee sekä eduskunnan ennakkollista valtionaloudellista päätöksentekoa että jälkikäteistä raportointia ja eduskunnan perustuslain mukaan suorittamaa valtionalouden valvontaa. Parlamentaarisisessa hallitustavassa hallituksen tehtävänä on antaa eduskunnalle luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekoa varten. Jälkikäteisen tilinpäätösraportoinnin osalta tietojen luotettavuus on valtion talousarviosta annetun lain 18 §:ssä tarkennettu tarkoittavan oikeiden ja riittävien tietojen ja niille perustuvan oikean kuvan antamista valtion taloudellisesta asemasta ja sen kehityksestä. Tilinpäätöksen tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden vaatimuksia konkretisoidaan valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) säännöksillä ja valtion tilinpäätösraportointia ja kirjanpitoa koskevissa valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin määräyksissä. Eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten perusteluiden ja vaikutusarviointien tarkemmat ohjeet ovat hallituksen esitysten laadintaohjeissa ja ohjeissa eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta EU-asioissa.

Perustuslain perusteella eduskunnan hyväksyttäväksi tulevien valtion kansainvälisten sitoumusten sekä suostumusten valtioneuvoston antamiseen eduskunta saa

tiedot päätöksentekoaan varten hallituksen esityksen perusteluissa. Kun eduskunta osallistuu perustuslain mukaisesti EU-asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, tiedot esitetään U-kirjelmiin ja E-kirjeisiin liittyvissä EU-perusmuistioissa ja niiden jatkokirjelmissä. Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvoston annettun lain (668/2010), jäljempänä ERVV-takauslaki, mukaisessa menettelyssä eduskunta käsittelee takaussuostumusta laissa säädettyssä valtioneuvoston tiedonantomenettelyssä. Tällöin keskeinen tietojen lähde eduskunnalle on valtioneuvoston tiedonanto. Olennaista on, että eduskunta saa päätöksenteon perustana olevasta virallisesta valtiopäiväasiakirjasta täydennyksineen oikean kuvan päätettävän asian kokonaisuudesta.

Olennaista on erottaa varsinaiset vastuut (liabilities) ja piilevä velka (contingent liabilities). Piilevää velkaa ei arvosteta taseessa, mutta sen kehityksestä ja erityisesti realisoinnista on kerrottava edellä tarkoitettujen päätöksenteon kannalta olennaiset tiedot.⁷ Samoin euroalueen vakausjärjestelyihin liittyen on olennaista erottaa järjestelyiden tosiasialliset vastuut ja vakausrahastoja koskevien sopimusten mukaiset laskennalliset enimmäisvastuut.

Euroopan unionin rahoitusvakauden turvaamiseksi tehtäviä toimenpiteitä on toistuvasti käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oleellinen kysymys on perustuslain 3 §:ssä ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn eduskunnan valtionaloudellisen vallan (finanssivalta) turvaaminen. Tässä on perustuslakivaliokunnan mukaan tarkasteltava vastuiden vaikutusta eduskunnan budjettivaltaan ja muuhun finans-

⁶ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 1/2011 vp

⁷ Tämä on myös kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukainen periaate, ks. IAS 39 sekä IFRS 7 ja 9.

sivaltaan kokonaisuutena.⁸ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön mukaisesti asiassa on myös tarkasteltava, miten syntyvät vastuut ja riskit vaikuttavat Suomen valtion mahdollisuuksiin vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä perustuslain mukaan on.⁹

Perustuslakivaliokunnan yleispiirteisesti kuvaamat Euroopan unionin rahoitusvakausjärjestelyiden valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kriteerit asettavat myös vaatimukset sille informaatiolle, jota eduskunnalle on päätöksenteko- ja EU-asioiden menettelyissä annettava ja jota on myös tarpeen tarkastella valtion tilinpäätöskertomusraportoinnissa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2011 vp. kiinnittänyt huomiota siihen, että esitysten perusteluissa tulee tehdä riittävästi selkoa vastuista. Lausunnon kokonaisuus ja muut perustuslakivaliokunnan lausunnot, erityisesti lausunto PeVL 25/2011 vp. huomioon ottaen, vastuita selostamisen tulee sisältää myös riskien tarkastelu. Eduskunnalla olisi kansanvallan periaatteiden valossa oltava reaaliset mahdollisuudet arvioida kriisinhallinnassa harjoitetun toimintapolitiikan vaihtoehtoja ja tuloksellisuutta, mikä edellyttää riittävän luotettavia tietoja ja analyyskejä vaihtoehtoisista toimintatavoista. Tämä periaate johtuu valtioneuvoston hyvän säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin ohjeista.

Käytännössä Suomen vaihtoehdot ja liikkumavara ovat rajallisia. Lisäksi valtion tilinpäätösraportoinnilla ja päätöksenteon perusteiksi tapahtuvalla vaikutusarvioinnilla on tai ainakin voi olla merkittävää signaalivaikutusta rahoitusmarkkinoilla ja julkisuudessa. Tämä rajoittaa osin rahoitusmarkkinoiden kriisinhallintaan liittyvässä lainvalmistelussa

ja ja raportoinnissa erilaisten riskitarkasteluiden esittämistä. Lisäksi on tarpeen ottaa huomioon, että valtioneuvoston valmistelun tietoperusta riippuu monilta osin euroalueen ja Euroopan unionin elimiltä saatavista tiedoista

5.3.2 Euroalueen rahoitusvakauden turvaaminen valtioiden velkakriisin oloissa

Kansainvälinen finanssikriisi on muuttunut erityisesti euroalueen valtioiden velkakriisiksi. Siinä valtioiden velkaantumisen ja isosta lainanottotarpeesta yhdistettynä vaimisiin talouskasvun näkymiin, kansantalouksien kilpailukykyongelmiin ja julkistalouksien kestävyysvajeeseen on tullut taloudellisen epävakauden lähde ja talouskasvun hidastumiseen vaikuttava seikka. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF arvioi, että valtioiden lainanoton saatavuuteen ja hintaan kohdistuu edelleen runsaasti paineita ja riskejä. Markkinoilla on edelleen epäluottamusta useiden euroalueen valtioiden lainanottoa kohtaan.¹⁰

Valtioiden velkakriisin kehittymiselle on lukuisia syitä. Useat valtiot eivät ole hyödyntäneet riittävän ajoissa 2000-luvun alun suhteellisen hyvän talouskasvun tilannetta talouden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyttä parantaviin uudistuksiin. Päinvastoin osassa nyt kriisissä tai kriisin partaalla olevissa maissa kilpailukyky on heikentynyt. Euroalueen julkistaloudet ovat voimakkaasti velkaantuneet. Osassa euroalueen kriisiin tai kriisin partaalle ajautuneissa valtioissa euron käyttöönoton myötä alentunut korkotasoa johti voimakkaaseen

⁸ PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2 /II.

⁹ Ks. erityisesti PeVL 5/2011 vp.

¹⁰ Kansainvälinen valuuttarahasto IMF: Global Financial Stability Report, April 2012, saatavilla osoitteessa www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/01/pdf/text.pdf (sivulla käyty 22.4.2012).

yksityiseen ja julkiseen velkaantumiseen sekä valtion menojen kasvuun. Euroopan talous- ja rahaliiton yhteisistä sopimuksista ei myöskään pidetty kiinni. Rahoitus- ja pankkitoiminnan integroitua valvonta ei siirtynyt vastaavalla tavalla ylikansalliseksi. Euroopan keskuspankille tai muulle toimijalle ei ollut määritelty rahoitusvakautta turvaavan viimekätisen rahoittajan roolia. Markkinoilla kuitenkin oli hiljainen odotus siitä, että julkinen valta turvaa rahoitusjärjestelmän ja saatavien arvot.¹¹ Tällöin euroalueen valtioille pääsi syntymään tosiasiallista piilevää vastuuta, joka nyt realisoituu muun muassa Suomen osalta varsinaisiksi vastuustoumuksiksi.

Valtioiden rahoitustarpeet ovat suuret. Valtioiden lainanotto ja pankkien taseet ovat myös voimakkaasti linkittyneet toisiinsa. Tällöin valtioiden velanoton ongelmat muodostavat rahoitusjärjestelmän ja julkisen kysynnän kautta merkittävän reaalityaloutta ja sen kasvua koskevan epävakauden aiheuttajan. Euroopan unionissa on pyritty vahvistamaan talouspolitiikan koordinaatiota ja parantamaan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä julkisen talouden kestävyttä. Talouskasvua parantavat rakenteelliset uudistukset ovat olleet keskustelussa sinänsä esillä, mutta riittäviä käytännön toimia varsinkin isoissa jäsenvaltioissa on toistaiseksi toteutettu vain rajoitetusti. Rakenteelliset uudistukset vaativat aikansa ennen kuin niiden tulokset näkyvät julkistalouksien parantuneena asemana. Kun euroalueen valtioiden velkaantumista ei ole vielä saatu rakenteellisten uudistusten kautta hallintaan, jatkuu epävarma tilanne. Velkakriisi on koetellut yhteisvaluutan kes-

tävyyttä. Valtioiden velkaantuneisuus ja julkisen talouden kestävyysongelmat huomioon ottaen velkaongelmien hoitamisen voidaan arvioida jatkuvan euroalueella ja Euroopan unionissa vielä pitkään. Velkakriisissä on näin Euroopan unionissa jouduttu hakemaan nopeita ratkaisuja tilanteissa, joihin ei ole aikaisemmin osattu tässä mittakaavassa varautua.

Pankki- ja rahoitussektori on kehittynyt sisämarkkinoiden integraation ja talouden globalisaation myötä nopeasti, ja merkittävä osa rahoitustoiminnasta on nykyisin luonteeltaan rajat ylittävää. Rajat ylittävä pankkitoiminta on muodostunut finanssikriisin välittymisen kanavaksi. Samalla on kuitenkin todettava, että rajat ylittävä pankkitoiminta tuo monia yhteiskunnallisia hyötyjä ja taloudellisia tehokkuusetuja ja se voi tasapainottaa alueellisia häiriöitä. Makrotaloudellisen vakauden ja rahoitusjärjestelmän vakauden ja kestävyden liittyntä toisiinsa ei aikaisemmin täysin osattu ennakoita.¹² Pankkien taseiden ja julkistalouden kietoutuminen toisiinsa edelleen vahvistaa julkista taloutta yhtenä makrotaloudellisten vakausriskien lähteenä ja toisaalta riskien kantajana.¹³ IMF:n mukaan tämän yhteen kietoutumisen vähentäminen olisi Euroopan unionissa tärkeä politiikkatavoite.¹⁴

Rahoitusjärjestelmän vakautta turvaavia järjestelyitä ei osattu riittävässä määrin ennakkollisesti rakentaa. Finanssi- ja velkakriisin kokemuksia on, että toimiva rahaliitto vaatii tuekseen talous- ja finanssipolitiikan riittävän yhteen sovittamisen -talousliiton. Ja edelleen rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimivuuden turvaaminen, myös markki-

¹¹ Kansainvälinen valuuttarahasto IMF esittää oman arvionsa euroalueen velkakriisiin johtaneista syistä, IMF World Economic Outlook, April 2012, luku 1, s. 3-4.

¹² Ks. esim. Allen jne. : Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic policies, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2011.

¹³ Euroalueen valtioiden ja pankkien riskien liittyminen toisiinsa on nostettu erityisenä politiikkatoimia vaativana huolenaiheena OECD:n Euroalueen taloutta ja talouspolitiikkaa koskevassa arviointiraportissa, ks. OECD Economic Surveys Euro Area, March 2012. OECD 2012.

¹⁴ IMF World Economic Outlook, April 2012.

noiden häiriötilanteissa, vaatii euroalueen ja Euroopan unionin tasoiset järjestelyt -vakaussuunnitelman. Euroopan unionin oikeudessa ei unionin perustana olevien sopimusten tasolla tai unionin johdetussa oikeudessa juurikaan ollut säännöksiä ja määräyksiä rahoitusjärjestelmän vakauksesta unionin tavoitteena ja rahoitusvakauden turvaamiseksi käytettävistä keinoista ja toiminnoista. Rahoitusjärjestelmän vakaus unionin tavoitteena ilmenee nyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan 3 kohdasta, joka on lisätty sopimukseen Eurooppa-neuvoston päätöksellä 2011/199/EU. Kriisin kestäessä Euroopan unionissa on osittain kriisinhallintatoimintana jouduttu erittäin nopealla aikataululla rakentamaan vakausjärjestelmää.

Perusta rahoitusvakaudelle luodaan yhtäältä rahoitusmarkkinoiden toimintaa ja valvontaa koskevalla lainsäädännöllä ja sääntelyllä sekä toisaalta Euroopan unionin ja euroalueen finanssipolitiikan ohjausta ja sen raportointia koskevalla unionin lainsäädännöllä. Tämä sääntely on nopeasti kehittynyt, mutta sen toimeenpano ja osin itse sääntelykin on vielä kesken.

Rahoitusvakausjärjestelmän merkittävät osa-osat ovat Euroopan unionin ja euroalueen valtioiden häiriötilanteiden varalta perustetut vakausrahastot. Euroopan rahoitusvakautusmekanismi ERVM:n kautta tapahtuva lainananto taataan Euroopan unionin talousarviosta. Euroalueen jäsenvaltioiden perustama väliaikainen vakausrahasto, Euroopan rahoitusvakausväline ERVV:n oma pääomarakente on erittäin ohut. Sen rahoituksen saatavuus ja luottokelpoisuus perustuu pääasiassa sen jäsenvaltioiden ERVV:n varainhankinnalle antamiin valtiontakauksiin. Euroalueen jäsenvaltioiden Euroopan

unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan 3 kohdan perusteella hallitusten välisellä sopimuksella perustama Euroopan vakausmekanismi EVM on tarkoitettu pysyväksi vakausrahastoksi.

EVM:llä on oma pääoma, joka koostuu 80 miljardin maksettavasta osakepääomasta ja 620 miljardin euron tarvittaessa maksettavasta osakepääomasta. EVM:n varainhankintaa varten ei tarvita takauksia, vaan vakuutena ja luottoluokituksen perustana EVM:ssä on sen oma pääoma.¹⁵

Keskuspankkien toiminnalla on vakausjärjestelmässä tärkeä rooli. Euroopan keskuspankille ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta määritelty suoraan roolia rahoitusjärjestelmän vakautta turvaavana viimekätisenä lainanantajana ja rahoittajana (lender of last resort). Käytännössä Euroopan keskuspankille ja siitä sekä kansallisista keskuspankeista koostuvalle Euroopan keskuspankkijärjestelmälle (eurojärjestelmä) on muodostunut merkittävä rooli rahoitusjärjestelmän vakautta turvaavana viimekätisenä rahoittajana ja siihen liittyvän arvioinnin suorittajana. Suomen valtion tosiasialliseen vastuuasemaan vaikuttaa näin eurojärjestelmän jälkimarkkinaosto-ohjelma, jossa EKP ja kansalliset keskuspankit ovat Euroopan keskuspankin neuvoston päätösten mukaisesti ostaneet jälkimarkkinoilta euroalueen valtioiden velkakirjoja. Operaation volyymin vaikutus eurojärjestelmän taseeseen on luettavissa viikoittain julkaistavista eurojärjestelmän taseista. Suomen Pankki vastaa eurojärjestelmään liittyvistä taseriskeistä, ja eduskunnan pankkivaltuutetut valvovat tältä osin Suomen Pankin toimintaa ja riskejä. Valtioneuvosto vastaa Suomen Pankkiin liittyvän riskienhallintapolitiikan

¹⁵ EVM-sopimuksesta ja EVM:n toimintaperiaatteista ks. U 27/2011 vp. ja sen jatkokirjelmät sekä asiasta annetut eduskunnan valiokuntien lausunnot sekä Euroopan vakausrahastojen eli nk. palomuurien kapasiteetin kasvattamista koskeva valtioneuvoston selvitys E 30/2012 vp. EVM-sopimuksen konsolidoitu versio on saatavilla Eurooppa-neuvoston verkkosivuilla osoitteessa www.european-council.europa.eu/media/582911/14-tesm2.fi12.pdf (sivulla käyty 10.4.2012). EVM-sopimuksen muutosten hyväksyminen ja valtioneuvoston voimaan saattaminen Suomessa tulee myöhemmin vuonna 2012 käsiteltäväksi eduskunnassa.

yleisten perusteiden ja lähtökohtien valmistelusta siltä osin, kun kyse on Suomen Pankkia ja sen voitonjakoa ja taseeseen kuuluvien varojen käyttöä koskevasta lainsäädännöstä.

Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n toiminta ja IMF:n kautta annettava mahdollinen kriisirahoitus ovat niin ikään tärkeä osa euroalueen rahoitusvakautta turvaavaa järjestelmää. Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenosuuksiin liittyvät valtion tehtävät ovat ensisijaisesti Suomen Pankin hoidettavina. Suomen Pankki on hoitanut jäsenosuuksien merkinnän maksut omista varoistaan, mutta jäsenosuuksiin liittyvien tappioiden varalta Suomen Pankille on annettu eduskunnan suostumuksella valtioneuvoston.

Valtion vastuusitoumuksiin liittyviä riskejä, yhteiskunnallisia hyötyjä ja toimintavaihtoehtoja on arvioitava koko rahoitusvakautta turvaavien järjestelyiden kokonaisuutta vasten.

Vakausrahastojen koko on jäänyt arvioitua tarvetta pienemmäksi. Kriisinhallinnassa on ollut, niin unionissa kuin Suomessakin hallitusohjelman perusteella, pyrkimyksenä rajoittaa tukitoimet ja valtioiden vastuut mahdollisimman pieniksi. Voidaan ajatella, että tällä annetaan vahva signaali markkinoille siitä, että julkinen valta on vain rajallisesti mukana kantamassa velkoihin liittyvää luotto- ja muuta riskiä. Pyrkimyksenä on näin ollut hillitä moraalikatoa. Toisaalta vakausrahastojen kokoon on vaikuttanut vaikeus saavuttaa yksimielisen päätöksenteon edellyttämä yhteinen näkemys. Näin ollen vakausrahastojen mitoitus on ollut pienempi kuin vakauden kannalta riskialttiiden jäsenvaltioiden ja niiden pankkien potentiaalinen lainanotto- ja muu rahoitustarve seuraavien kahden vuoden aikana. Taloudellisen

yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n Euroaluetta koskevassa maaliskuun 2012 taloudellisessa katsauksessa suositeltiin rahoituksenottotarvetta koskeviin laskelmiin perustuen korkeampaa rahoituskapasiteettiä kriisirahastoille kuin se, mitä esimerkiksi Suomen hallitus tavoitteenasettelussaan piti Suomen kannalta perusteltuna ja mistä 30.3.2012 euroalueen valtiovarainministerit sopivat.¹⁶ IMF:n arvion mukaan vakausrahastoista mahdollisesti osittain rahoitettavan pankkituen tarvetta ei voida sulkea pois. Pankkien taseita olisi tarpeen vahvistaa rajoittamatta liikaa pankkien luotonantoa.¹⁷ Päätöksiä vakausrahastojen kasvattamisesta on tehty peräkkäin siten, että aikaisempia päätöksiä ei ole vielä edes pantu toimeen, kun tehdään uusia kriisinhallintapäätöksiä.

Edellä esitetyt näkökohdat on tarpeen ottaa huomioon arvioitaessa valtioneuvoston ja sen osana valtiovarainministeriön toimintaa luotettavien tietojen antajana eduskunnalle. Kyseessä ovat kansainväliset ja ylikansalliset järjestelyt, joissa muodollisesta yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta Suomen valtion tosiasiallinen vaikutusvalta on rajallinen. Euroopan unionin ja euroryhmän toiminnassa myös keskeiset päätöksenteko- ja valmisteluasiakirjat tulevat varsin myöhään. Euroopan unionin velka- ja finanssikriisin hoitoa onkin leimannut jatkuva kiire ja toistuvat kriisipäätökset. Tämä asettaa kansallisen valmistelun ja eduskunnan osallistumisen hyvin vaikeaan asemaan.

Kriisinhallintatilanteessa on unionissa omaksuttu toimintatapoja, jotka eivät välttämättä turvaa laadukasta ja pitkäjänteistä valmistelua ja jotka saattavat heikentää unionin perussopimusten mukaisten kansanvallan, oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaat-

¹⁶ OECD Economic Survey: Euro Area, March 2012 verrattuna valtioneuvoston selvitys E 30/2012 vp. sekä Euroryhmän julkilausuma 30.3.2012.

¹⁷ IMF: World Economic Outlook, April 2012.

teiden toteutumista sekä unionin toiminnan legitimitettiin.¹⁸ Velka- ja finanssikriisissä on toisaalta korostunut tarve vahvistaa unionin demokraattista legitimitettiin ja hyvän hallinnon periaatteita.¹⁹

5.3.3 Valtiopäiväasiakirjojen tiedot eduskunnan päätöksenteon perustana

Euroalueen rahoitusvakauseräjästyissä valtion vastuu- ja riskiasema riippuu useista seikoista. ERVV:n osalta korko- ja muilla rahoituskustannuksilla on merkittävä vaikutus Suomen tosiasiallisten ja laskennallisten enimmäisvastuiden euromäärään. Korkokustannukset riippuvat takauksen piirissä olevan ERVV:n varainhankinnan maturiteettista (juoksuajasta) ja korkotasosta. Tulevien mahdollisten enimmäisvastuiden ja riskien määrään vaikuttavat myös ERVV:ssä jonkin jäsenvaltion siirtyminen väistyväksi takaajaksi eli rahoitustuen saajaksi. Rahoitustukea saava jäsenvaltio ei ole mukana takamassa varainhankintaa, jota käytetään sen oman tukiohjelman rahoitukseen. Siirtyminen väistyväksi takaajaksi ei muuta asianomaisen jäsenvaltion aikaisemmin antamia takaussitoumuksia. Vastuiden riskiin taas vaikuttaa olennaisesti ERVV:n käyttämä varainhankintastrategia ja toimintamallit. Suomen valtion riskeihin vaikuttaa taas turvaavasti Suomen Kreikalta saama vakuus. Pysyvässä Euroopan vakauseräjästyissä EVM:ssä valtion vastuu- ja riskiasema on ERVV:tä selkeämpi ja valtion oikeudelliset

enimmäisvastuut täsmällisemmin rajatut.

Valtion vastuu- ja riskiaseman kokonaisuuden hahmottamiseksi sekä vakauseräjästyimien hyötyjen ja kustannusten arviointia varten olisi hyödyllistä käyttää systemaattista arviointikehikkoa, jossa tuodaan esille toimenpiteiden arvioidut hyödyt ja kustannukset korko- ja rahoituskustannukset huomioon ottaen ja jossa riskit luokitellaan riskityyppeihin. Riskejä olisi perusteltua tarkastella niin määrällisillä kuin laadullisillakin arvioinneilla sekä selostaa myös, miten riskejä pyritään hallitsemaan (riskienhallintapolitiikka). Riskeistä esitetään käytettävissä olevat tiedot huomioon ottaen paras mahdollinen arvio. Riskityyppeinä olisi taloudellisen päätöksenteon tietotarpeiden näkökulmasta tarkasteltava luottoriskiä, korkoriskiä, markkinariskiä ja muuta velkakirjan tai muun rahoitusinstrumentin arvoon ja hintaan vaikuttavaa riskiä, likviditeetti- eli maksuvalmiusriskiä sekä vastapuoliriskiä. Riskien arvioinnin ja tarkastelun tulisi antaa taloudellisen päätöksen tekijälle perusteet arvioida päätöksenteon kannalta riittävässä laajuudessa eri riskien laatua ja laajuutta.²⁰

Valtion vastuuseräjästyimien kannalta merkittäviä hallituksen esityksiä ovat olleet Euroopan rahoitusvakauseräjästyimettä koskevan puitesopimuksen hyväksymistä ja muuttamista koskevat esitykset sekä ERVV-takauseräjästyimien muutokset. Jatkossa tässä suhteessa merkittävä tulee olemaan hallituksen esitys EVM-sopimuksen hyväksymisestä. Hallituksen esitys HE 31/2011 vp. ERVV-takauseräjästyimien muuttamisesta ja ERVV-puitesopimuksen muuttamisesta oli kiireessä laadittu ja jäi si-

¹⁸ Ks. myös suuren valiokunnan hyvin kriittinen lausunto SuVL 7/2011 vp. pääministerin selvityksestä (SuO 90/2011 vp) 8. ja 9.12.2011 kokoontuvien euromaiden päämiesten kokouksen sekä Eurooppa-neuvoston kokouksen valmisteluista, Euroopan vakauseräjästyimien EVM:n muuttamista koskevat ehdotukset (U 27/2011 vp) sekä ehdotukset Euroopan unionin perussopimusten tarkistamiseksi (E 71/2011 vp).

¹⁹ Ks. myös suuren valiokunnan lausunto SuVL 10/2011 vp. Valtioneuvoston selvityksestä sopimuksesta talousunionin vahvistamisesta E 122/2011 vp.

²⁰ Nämä ovat myös kansainvälisen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien asettama vaatimus julkisen sektorin tilinpäätösraportoinnille, IPSAS 30. Vastaava vaatimus sisältyy julkisesti noteerattujen yhtiöiden tilinpäätösraportointia koskeviin IFRS -standardeihin.

sällöltään ylimalkaiseksi.²¹ Lisäksi hallituksen esityksen perusteluista saattoi saada virheellisen kuvan esityksen sisällöstä ja valtion vastuiden määrästä. Erityisesti hallituksen esityksen perusteella jäi epäselväksi, kuuluvatko korot ja kulut myös takausvastuun piiriin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan tarpeellisena oikeustilan selventämistä sopivassa yhteydessä, kun ERVV-takauslakia on muutenkin tarpeen päivittää. Perustuslakivaliokunta kehotti kiinnittämään erityistä huomiota valtion taloudellisia vastuita koskevan sääntelyn selkeyteen ja tarkkuuteen ja totesi, että esitysten perusteluissa tulee tehdä kattavasti selkoa vastuiden sisällöstä.²² Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan kattava selvitys vastuiden sisällöstä tarkoittaa vastuiden sekä niihin sisältyvien riskien määrällistä ja laadullista tarkastelua.

Hallituksen esitys HE 150/2011 vp., jonka eduskunta on hyväksynyt toisessa käsittelyssä 27.4.2012, sisältää perustuslakivaliokunnan edellyttämän oikeustilan täsmennyksen. Hallituksen esityksessä on tuotu selkeästi esille takauksen ja ylitakauksen sisältö sekä ERVV:n varainhankintatavan ja toimintaohjeiden muutoksen vaikutus riskeihin. Taloudellisten vaikutusten arviointi sisältää myös riskien tarkastelun. Esityksessä ei ole hallituksen esitysten laatimisohteiden ja vaikutusarviointiohteiden tarkoittamaa hyötyjen ja vaihtoehtoisten toimintamallien tarkastelua. Hallitus on 26.4.2012 antanut eduskunnalle hallituksen esityksen Euroopan vakauserämekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta HE 34/2012 vp. Hallituksen esityksessä tarkastellaan

kriisinhallintavälineiden riskejä. Taloudellisten vaikutusten arviointi sisältää arvion kokonaisriskien mittaluokasta Suomen kannalta. Esityksessä on myös arvio talouskriisin vaikutuksista Suomen valtion kyvyille vastata velvoitteistaan. Tähän eduskunnalle annettavaan erilliskertomukseen ei ole voitu vielä aikataulusyistä sisällyttää arvioita hallituksen esityksen tietojen luotettavuudesta.

ERVV:n varainhankinnalle annettavien valtiontakausten käsittelyyn eduskunta osallistuu perustuslain 96 ja 97 §:issä säädettyssä EU-asioiden käsittelyssä sekä lisäksi ERVV-takauslaissa säädettyssä valtioneuvoston tiedonantomenettelyssä. Hallituksen esitysten perusteluissa ja valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011 on korostettu, että takauksen myöntäminen perustuu aina eduskunnan suostumukseen. Poliittisesti näin asia onkin. Oikeudellisesti ERVV-takauslain mukaisessa tiedonantomenettelyssä eduskunta päättää vain valtioneuvoston luottamuksesta. Valtioneuvosto voi ERVV-takauslaissa myönnetyn enimmäistakausvaltuuden puitteissa päättää ERVV:n varainhankinnan takauksista. Valtioneuvostolla voidaan katsoa myös olevan parhaat edellytykset arvioida kunkin takaussitoumuksen riskejä ja perusteltavuutta Suomen etujen kannalta sekä arvioida myös takauksen vaikutuksia Suomen valtion kyvyille vastata sillä lain mukaan olevista velvoitteista. Valtioneuvostolla ja Suomen hallituksen edustajilla Euroopan unionin ja euroalueen elimissä on velvollisuus ottaa huomioon eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:ien mukaisissa menettelyissä esittämät kannat.

ERVV-takauslain nojalla annettu valtioneuvoston tiedonanto VNT 1/2012 vp. Kreikan toisesta tukiohjelmasta sisältää runsaasti

²¹ Hallituksen esitys eduskunnalle Belgian, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Luxemburgin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Euroopan rahoitusvakauserävälineen välisen ERVV-puitesopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja laiksi Euroopan rahoitusvakauserävälineelle annettavista valtiontakauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

²² PeVL 14/2011 vp. Valtiovarainministeriön selvitys perustuslakivaliokunnalle MINS 1/2011 vp. (PEO 1/2011 vp.).

yksityiskohtaista tietoa ohjelmasta ja sen rahoituksesta sekä riskeistä. Vakausriskit, pankkijärjestelmän kautta tulevat riskit, Kreikan velkakestävyuden heikkeneminen sekä Suomen vastuun oikeudelliset määräytymiskriteerit tuodaan asianmukaisesti esille.²³ Tiedonanto sisältää kuvauksen julkisen sektorin osallistumisesta Kreikan velkajärjestelyyn sekä Suomen vakuusjärjestelystä. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Kreikan tukiohjelmaan liittyvän vakuusjärjestelyn lyhyt kuvaus tiedonannossa ei sisällä olennaisia virheitä. Yksityiskohtaisempi kuvaus on myös saatavissa valtiovarainministeriön nettisivuilta.

Eduskunnalle on annettu lukuisa joukko EU-asioiden valtioneuvoston U-kirjelmia ja valtioneuvoston selvityksiä (E-kirjeet) ja niiden jatkokirjeitä. Pyrkimyksenä on perustuslain mukaisesti ollut informoida eduskuntaa ja antaa tiedot velka- ja finanssikriisin hoidon kehityksestä. Eduskunnalle toimitetut asiakirjat ovat yleensä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaa EU-asioissa koskevien ohjeiden mukaisia. Perusmuistioihin sisältyy ohjeissa edellytettyä taloudellisten vaikutusten arviointia ja riskien tarkastelua, mutta se usein jää varsin suppeaksi tai vaikutusten osalta viitataan aikaisemmin toimitettuihin asiakirjoihin. Perusmuistioissa ja jatkomuistioissa keskitytään sinänsä ohjeiden mukaisesti käsittelemään kulloinkin EU:n päätöksenteossa esillä olevaa kysymystä, jolloin kokonaiskuvan hahmottamiseksi taloudellisista vaikutuksista on tarpeen tarkastella muitakin asiakirjoja. Nopeatahtisessa EU:n kriisinhallinnan päätöksenteossa vaarana on tällöin, ettei kokonaiskuva hahmotu riittävästi. Asiakirjojen perusteella voi jäädä myös epäselväksi se, missä määrin aikaisemmat päätökset ovat osin muuttu-

neessa tilanteessa voimassa. Tämä kysymys koskee muun muassa ERVV:n vivutuksen käyttöä sen jälkeen, kun euroryhmässä tehtiin 30.3.2012 periaatesopimus vakausrahas- tojen rahoituskyvyn laajentamisesta. Tämän vuoksi kokonaistarkastelut säännöllisin vä- liajoin ovat tarpeellisia.

Valtioneuvoston selvityksessä E 30/2012 vakausrahastojen kapasiteetin kasvatta- misesta tuodaan selvästi esille erityisesti korkoriskin ja vakausrahastojen muuttu- van lainanoton vaikutuksia Suomen valtion vastuisiin. Valtioneuvoston U-kirjelmässä U 27/2011 vp. EVM-sopimuksesta selvitetään asianmukaisesti Suomen enimmäisvastuuta ja päätöksentekomenettelyiden vaikutuksia Suomen muodolliseen asemaan. Tosiasiallis- ten vaihtoehtojen sekä rahoituskustannukset huomioon ottava hyötyjen ja kustannusten tarkastelu jää vähemmälle. Kirjelmässä ja sen jatkomuistioissa korostetaan Suomen kantaa ja pyrkimystä siihen, että EVM:n kapasiteetti rajataan 500 miljardiin euroon ja että mahdollisesta rahoituskapasiteetin korottamisesta päätetään erikseen. Tosiasi- allisesti euroalueen kriisi eteni loppuvuoden 2011 aikana tilanteeseen, jossa vakausrahas- tojen rahoituskapasiteetin kasvattaminen tuli yhä ajankohtaisemmaksi. Vakausrahastojen kapasiteetin riittävyden arviointia vakaus- toimien vaikuttavuuden edellytyksenä ei sisälly vaikutusarviointeihin. Valtioneuvos- ton selvitykset E 25/2012 vp. ja E 16/2012 vp. sekä E 99/2010 vp. tuovat esille ERVV:n toimintatavan ja varainhankintastrategian muutoksen Suomen riskeihin. Riskien ja riskienhallinnan tarkasteluissa olisi jatkossa kokonaiskuvan parantamiseksi tarkoituk- senmukaista käyttää järjestelmällistä viite- kehikkoa.

Osa E-selvityksistä ja U-kirjelmien jatko-

²³ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Kreikan valtion velkajärjestelyä ja Kreikalle annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtiontakauksesta.

kirjelmistä on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi erittäin kiireellisellä aikataululla. Tämä johtuu Euroopan unionin toimielinten ja kriisinhallinnassa tärkeäksi korkean virkamiestason valmisteluelimeksi nousseen euroalueen työryhmän tavasta toimittaa merkittäviä asiakirjoja viime hetkellä. Tietyiltä osin tilanne selittyy kriisinhallinnan edellyttämällä nopean päätöksenteon tarpeella. Näin merkittävän taloudellisen päätöksenteon riittävän huolelliseen valmisteluun jää liian vähän aikaa. Valtioneuvoston selvitys- eli E-kirjemenettely on tarkoitettu eduskunnan mahdollisimman aikaiseen informointiin ja menettely voidaan tarkastusviraston käsityksen mukaan käynnistää jo ennen kuin kaikki unionin asiakirjat ovat valmiina. Onkin tarpeen kiinnittää valtioneuvoston huomiota mahdollisimman aikaiseen eduskunnan informointiin.

Suomen vastuu- ja riskiaseman kannalta merkittäviä ovat myös ERVV:ssä ja EVM:ssä tehtävät täytäntöönpanotoimet. Menettelytavat eduskunnan informointiin myös näistä on tarpeen vakiinnuttaa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö ovat parantaneet raportointia ja arviointia Suomen valtion vastuista ja riskeistä osana eduskunnan päätöksentekomenettelyitä. Hallituksen esitys HE 151/2011 vp. ja valtioneuvoston selvitys E 30/2012 sisältävät luotettavat perustiedot, joiden oikeellisuuteen ei ole tarkastuksen perusteella huomauttamista. Samoin valtioneuvoston selvitys E 99/2011 vp. ERVV:n toimintasuunnitelmista ja kapasiteetin kasvattamisesta vivutuksella sisältää kuvauksen toimintamalleista ja niiden riskeistä. Kuvauksen sisällön oikeellisuuteen ei tarkastuksen perusteella ole huomauttamista. Jotta voitaisiin antaa kokonaiskuva vastuista ja niiden riskeistä, olisi hyvä ottaa käyttöön systemaattinen ar-

viointikehikko. Edelleen olisi eduskunnan taloudellisen päätöksenteon edellytysten parantamiseksi tarpeen kehittää vaihtoehtoisten toimintamallien ja kehityskulkujen tarkastelua sekä vaikutusarviointiohjeiden mukaista kokonaisuhyötyjen ja kokonaiskustannusten esittämistä.

5.3.4 Valtion tilinpäätöskertomus ja tilinpäätös vuodelta 2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipolitiikan tarkastuksen tarkastuskertomuksessa 4/2012 Euroalueen rahoitusvakaussuhteiden sitoumukset–Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöksessä arvioinut muun muassa sitä, antaako voimassa oleva tilinpäätösohjeistus perusteet oikean ja riittävän kuvan raportoinnille valtion vastuusitoumuksista ja niiden riskeistä. Tarkastuskertomuksessa esitettiin useita kehittämissuosituksia. Tarkastuskertomuksessa korostettiin erityisesti sitä, että on tarpeen erottaa toisistaan Suomen laskennalliset enimmäisvastuut ERVV:tä ja EVM:iä koskevien puitesopimusten perusteella ja tosiasialliset, oikeudelliset vastuusitoumukset ja erityisesti ERVV:n varainhankinnan tosiasialliset takausvastuut. Kun arvioidaan Suomen valtion mahdollisuuksia vastata sillä perustuslain mukaan olevista sitoumuksista, ratkaisevia ovat juuri tosiasialliset tehdyt vastuusitoumukset. Puitesopimuksen ja EVM:ia koskevan valtiosopimuksen mukaisten ja tosiasiallisten ja piilevien enimmäisvastuiden ja riskien arviointi on puolestaan tärkeää valtion riskienhallinnan kannalta sen hahmottamiseksi, millaisia taloudellisia seurauksia valtiontalouden kannalta mahdollisella heikommalla kehityksellä euroalueen vakauttamisessa voisi olla. Valtiovarainministeriö on valtion

vuoden 2011 tilinpäätökseen ja sen liitteeseen 12 olennaisesti muuttanut vastuiden esittämistapaa tarkastusviraston finanssipoliitiikan tarkastuksessa esitettyjen suositusten mukaisesti.

Kuvaus valtion vastuusitoumuksista sisältyy valtion tilinpäätöksen liitteeseen 12. Vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen liitteen 12 mukaan valtion takaukset ja -takuut olivat vuoden 2011 lopussa yhteensä 10,9 miljardia euroa. Tilinpäätöskertomuksen luvun 3.3. taulukoiden mukaan EU:n ja euroalueen vakautusjärjestelyistä johtuvat sitoumukset ja vastuut ovat yhteensä 5,7 miljardia. Tässä arvioissa ovat mukana myös Suomen laskennalliset osuudet IMF:n, ERVM:n ja EU:n maksutaseavusta. Liitteen 12 taulukoissa on esitetty kuhunkin tukipäätökseen liittyvä Suomen valtion tosiasiallinen takausvastuu. Tilinpäätöskertomuksen luku 3.3. sisältää erittäin selkeän ja kattavan kuvauksen euroalueen kriisiin liittyvistä Suomen valtion taloudellisista sitoumuksista ja vastuista. ERVV:n varainhankinnalle annetut takaus-sitoumukset on esitetty eriteltyinä taulukkomuodossa. Taulukosta nähdään, kuinka tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12 esitetyt Irlannin ja Portugalin tukiohjelmiin liittyvät vastuut muodostuvat.

Valtion tilinpäätöskertomuksen luvussa 3.3. oleva kuvaus euroalueen tukemisesta ja siihen liittyvistä valtion vastuista perustuu kuitenkin monilta osin marraskuun lopun 2011 tilanteeseen ja valtiovarainministeriön eduskunnalle 13.12.2011 antamaan selvitykseen. Johdonmukaisempaa ja yleisten tilinpäätösanalyysin periaatteiden mukaista olisi ollut päivittää tarkastelu varainhoitovuoden lopun ja valtion taseen tilanteeseen. Valtiovarainministeriöllä on hyvät valmiudet

ajantasaisen tiedon tuottamiseen, sillä joka tapauksessa se säännöllisesti päivittää euroalueen tukemiseen liittyvien vastuiden määrän. Esimerkiksi maaliskuun 2012 mukainen tilanne on julkaistu muistiona valtiovarainministeriön verkkosivuilla 24.4.2012.

Tilinpäätöskertomuksen useissa kohdissa tuodaan esille laadullisesti ja osin määrällisesti Suomen valtion vastuisiin liittyviä riskejä. Tarkastelu ei kuitenkaan sisällä tämän erilliskertomuksen luvussa 5.3.1 mainitulla tavalla kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa suositeltavana pidetyn systemaattisen analyysikehikon ja sen mukaisten määrällisten ja laadullisten analyysien esittämistä. Tilinpäätöskertomuksessa ei ole herkkyystarkasteluita euroalueen kriisin edelleen jatkumisen tai leviämisen varalta. Tällaiset herkkyystarkastelut olisivat kansainvälisten tilinpäätösstandardien valossa suositeltavia ja perusteltuja valtion riskienhallinnan kannalta. Toisaalta julkisissa asiakirjoissa esitetyt kovin yksityiskohtaiset herkkyyso- ja riskianalyysit voivat antaa markkinoille kriisinhallinnan uskottavuutta heikentäviä signaaleja.²⁴

Tilinpäätöskertomuksessa oleva kuvaus kuvaa valtion riskien kannalta perusasioita, mutta se ei sisällä perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla riittäviä tietoja siitä, mitkä ovat valtion vastuiden ja niiden mahdollisen realisoitumisen vaikutukset Suomen valtion mahdollisuuksiin vastata sillä perustuslain mukaan olevista velvoitteistaan. Tällainen analyysi on siten tarpeen esittää eduskunnalle erikseen sen valtionaloudellista päätöksentekoa varten. Eduskunnalle 26.4.2012 annettuun hallituksen esitykseen EVM-sopimuksen hyväksymisestä tällainen analyysi sisältyy (HE 34/2012 vp.).

²⁴ Valtiovarainministeriö tuo esille tästä erilliskertomuksesta antamassaan palautteessa, että kansainvälisten tilinpäätösstandardien osittaisella soveltamisella ei voida päätyä johdonmukaiseen lopputulokseen ja että valtion tilinpäätöksen uudistamistarpeet on arvioitava kokonaisuutena.

Tilinpäätöskertomuksessa tuodaan lyhyesti esille Suomen vakuusjärjestely Kreikan tukiohjelmaan liittyen. Tilinpäätöskertomus ei sisällä arviota siitä, mikä osuus Suomen vastuista on katettu vakuuksilla, mutta tämä selvitys ilmenee esimerkiksi valtioneuvoston tiedonannosta VNT 1/2012 vp. Valtiovarainministeriön verkkosivuilla on saatavissa kuvaus Kreikan tukiohjelmaan liittyvän Suomen vakuusjärjestelyn pääpiirteistä ja toteuttamistavasta. Tämä ei sisälly siten valtion tilinpäätöskertomukseen.

Tilinpäätöskertomuksessa kuvataan Suomen lainasaataviin Kreikalta liittyvää kasvannutta luottoriskiä. Valtion kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä lainasaatavat on arvostettu pääoman osalta nimellisarvoonsa eli saatavista ei ole tehty arvonlennuskirjauksia. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 c §:n 1 kohdan perusteella lainasaatavat on kirjattava tilinpäätöksessä nimellisarvoonsa mutta kuitenkin enintään todennäköiseen arvoonsa. Tarkastusvirasto toteaa, että erityisesti valtion tilinpäätöskirjauksiin sisältyy yksityisen sektorin tilinpäätöksistä merkittävästi poikkeavalla tavalla signaaliarvoa. Valtioneuvoston tiedonannossa VNT 1/2012 vp. on eduskunnalle selvitetty sitä, että Kreikan toiseen tukiohjelmaan sisältyy myös julkisen sektorin velkojen velkajärjestely, jossa velkoja vaihdetaan maturiteettiltaan pidempiin ja koroltaan edullisempiin velkakirjoihin. Tarkastuksessa saadun tiedon

perusteella Suomi on saanut korot sopimusten mukaisina. Julkisen sektorin lainasaatavia on Kreikan velkajärjestelyissä tosiasiallisesti kohdeltu toisin kuin yksityisen sektorin saatavia. Valtioiden antamalla tukilainoilla ei ole vastaavia markkinoita, jotka kuvaisivat suoraan lainasaatavan arvoa. Tarkastusvirastolla ei tämän vuoksi ole huomauttamista valtion tilinpäätöksessä esitettyihin arvostuksiin. Ulkoisen tarkastajan täydentävänä tietona tarkastusvirasto kiinnittää edelleen huomiota kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n piirissä tehtyyn asiantuntija-arviointiin, jonka mukaan Kreikan velkakestävyys on erittäin herkkä Kreikan uuden tukiohjelman ehtona olevien rakenteellisten uudistusten tulosten viivästykselle tai epäedullisille ulkoisille olosuhteille.²⁵ Lainasaataviin liittyvä velkakestävyysriski ja siten kohonnut luottoriski olisi ollut oikean kuvan kannalta tarpeen tuoda selkeämmin esille.

Tarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tiedoissa valtion vastuista ja niihin sisältyvistä riskeistä ei ole olennaisia virheitä. Tilinpäätöskertomus ei sisällä kokonaisarviota valtion vastuiden ja niihin liittyvien riskien vaikutuksista valtion kyvylle vastata lain mukaisista velvoitteistaan. Tilinpäätöskertomuksen sisältämää riskien tarkastelua ja erittelyä on tarpeen edelleen kehittää.

²⁵ Ks. IMF: Transcript of the Euro Crises Seminar, 20.4.2012 saatavilla osoitteessa www.imf.org/external/np/tr/2012/tr042112b.htm ja IMF European Department Seminar Presentation, saatavilla osoitteessa www.imf.org/external/np/tr/2012/pdfs/042112.pdf (sivuilla käyty 23.4.2012). Virallisempi IMF:n asiantuntija-arviointi sisältyy IMF:n lainaohjelman maaraporttiin 15. maaliskuuta 2012, ks. IMF Country Report No 12/57, Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece. Saatavilla osoitteessa www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1257.pdf (sivulla käyty 23.4.2012).

5.4 Valtion velkaa ja velanhallintaa koskevat tiedot

Valtion velkaa ja velanhallintaa tarkastellaan erityisesti siitä näkökulmasta, onko valtion tilinpäätösraportoinnissa annettu oikeat ja riittävät tiedot. Valtion velanhallinta tarkoittaa niitä toimia, joita valtio tekee pitkäaikaisen ja lyhytaikaisen velan suhteen. Velanhallinta kattaa näin ollen valtion velan ja kassanhallinnan sekä niihin liittyvät operaatiot ja riskit. Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on tyydyttää lainatarve sekä minimoida velasta aiheutuvat pitkän aikavälin kustannukset hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla.

Valtion velan määrä kasvoi vuonna 2011 siten, että uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 4,5 miljardia euroa. Valtion velka kasvoi vuonna 2011 noin 79,7 miljardiin euroon. Valtion velan korkomenot olivat vuonna 2011 noin 1,9 miljardia euroa. Sopeuttamistoimista huolimatta valtion velan määrä kasvaa nimellisesti keskipitkällä aikavälillä, koska valtion budjetit ovat ennusteiden mukaan alijäämäisiä koko kehyskauden. Valtion velkasuhteen kasvun on ennakoitu hidastuvan kehyskauden aikana ja kääntyvän hienoiseen laskuun vasta vuonna 2016.

Euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyt osaltaan lisäävät valtion velkaa. Euroopan tilastoviraston Eurostatin päätöksen mukaan ERVV:n ottama velka tilastoidaan osaksi takauksia myöntäneiden maiden velkaa. Tämä siitä huolimatta, että kyseessä on takaus, mikä ei aiheuta velanottotarvetta valtion talousarvioon. Takuiden kautta syntyvä vastuu kirjataan takuita myöntäneiden maiden velkaan siinä vaiheessa, kun ERVV todella antaa lainaa kriisimaille. Eurostat ilmoittaa takaajamaille oikean velkaosuuden. Näin taataan se, että velat ja saamiset tulevat

kirjatuksi euromaissa yhtenäisesti. Vuonna 2011 Suomen julkiseen velkaan on kirjattu 312 miljoonaa euroa lainoista, jotka ERVV on myöntänyt Irlannille ja Portugalille. Edelleen Euroopan vakaussmekanismin EVM:n aloittaessa toimintansa heinäkuussa 2012 Suomen valtion velka kasvaa pääomaosuuden maksun seurauksena 1,44 miljardia euroa. Vakautusjärjestelyt eivät siis tähän mennessä ole merkittävästi lisänneet Suomen velka- taakkaa. On kuitenkin huomattava, että takauksitoumusten realisoituminen täysimääräisenä merkittävästi lisääsi Suomen velkaa.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa on esitetty valtion velka-aseman kehitys ja velanhallinnan strategiset tavoitteet ja arvioitu aktiivisen korkoriskiaseman hallinnan tuloksellisuutta. Arvio aktiivisen korkoriskiaseman kumulatiiviseksi tulokseksi vuosilta 2001–2011 on tilinpäätöskertomuksen mukaan noin 1,8 miljardia euroa. Eli ilman tavoitteellista korkoriskiaseman hallintaa valtion velan korkomenot olisivat olleet tämän verran suuremmat. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion velanhallinnasta raportoivat tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtion velasta ja velanhallinnan riskeistä. Velanhallinnan riskien arvioinnissa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota luottoluokituksen pysyvyyteen ja mahdollisuuden toteuttaa tarkoituksenmukaisista velanhallintastrategiaa.

Valtiolla on tällä hetkellä paras mahdollinen luokitus kolmelta luottoluokittajalta, joista yksi on kuitenkin asettanut Suomen luottoluokituksen seurantaan siten, että luottoluokitus saattaa laskea lähitulevaisuudessa. Suhteellisen luottoluokitusaseman lisäksi erityisen tärkeätä on, että Suomen valtio

tulee jatkossakin säilyttämään parhaimman mahdollisen luottoluokituksen. Luottoluokituksen säilyminen vaikuttaa korkomenoihin ja velanhallintakustannuksiin, mutta ennen kaikkea turvaa laajat mahdollisuudet toteuttaa varainhankintaa. Valtion velan sekä korkomenojen kasvaessa ja erityisesti kansainväliseen taloudelliseen toimintaympäristöön liittyvien epävarmuuksien takia on erityisen tärkeitä, että sitoutuminen vastuulliseen julkisen talouden hoitoon tukee jatkossakin Suomen valtion luottoluokituksen säilymistä parhaimmalla mahdollisella tasolla.

Talousarvion kattamisvaatimusta on tullut siten, että talousarvioon merkitty laina on nostettu täysimääräisenä myös silloin, kun se ei olisi ollut tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta. Perustuslain 84 §:n ja valtion talousarvion kattamisvaatimuksen

soveltamisesta aiheutuneesta epätarkoituksenmukaisesta ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavista velanhallinnan menettelyistä on luovuttu vuoden 2011 aikana siten, että nettomääräisesti lainaa on otettu noin 1,7 miljardia euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat edellyttäneet. Tältä osin lainan ottamisen toteutuminen eduskunnan hyväksymiä talousarvioita pienempänä ei ole seurausta valtiontalouden ennakoitua paremmasta kehityksestä.

Perustuslain 84 §:ää ja valtion talousarvion kattamisvaatimusta on aikaisemmin sovellettu valtion velanhallinnassa siten, että valtion talousarvio on aina katettu lainanotolla, vaikka valtiolla olisi ollut likvidejä varoja määrärahoista seuraavien maksujen suorittamiseen.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISSN 1796-9530 (nid.)