



**Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle
valtion vuoden 2012 tilinpäätöksen ja
hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta**

K 14/2013 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle
valtion vuoden 2012 tilinpäätöksen
ja hallituksen vuosikertomuksen
tarkastuksesta**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun hallituksen vuosikertomukseen vuodelta 2012 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2012 ja antaa tarkastuksestaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 30. toukokuuta 2013

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Pääasiallinen sisältö

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion tilinpäätös vuodelta 2012 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallituksen vuosikertomuksessa on jatkettu täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

Finanssipolitiikan tietoperustaan kohdistuneen tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomuksessa esitettyä arviota valtiontalouden kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2012 voidaan pitää oikeana.

Hallituksen kevään 2013 kehysriihen merkittävimpiä päätöksiä oli yhteisö- ja osinkoverotukseen tehty uusi verolinjaus. Hallitus sopi kehysriihen ja 27.3.2013 annetun kehyspäätöksen jälkeen tarkistuksista yhteisö- ja osinkoverouudistukseen lainvalmistelua varten. Lainvalmistelun yhteydessä on tarkoitettu varmentaa uudistuksen vaikutukset tulonjakoon ja verokertymiin. Tarkastusvirasto korostaa, että veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää lainvalmistelussa erityistä huomiota. Lisäksi valmistelun tulee edetä paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitellään lyhyesti verotukien vaikuttavuuden arviointia vuonna 2012. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että verotukien vaikuttavuuden arviointia jatketaan. Jatkossa on tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti verotukien taloudellisten vaikutusten systemaattiseen arviointiin.

Euroalueen velkakriisin hoidosta Suomelle aiheutuvista vastuista tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamista

vaikeuttaa se, että Euroopan keskuspankin kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin. Olisi pyrittävä kehittämään menettelyitä siten, että rahoitusvakautta turvaavia toimia voitaisiin katsoa kokonaisuutena.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota Euroopan talouspolitiikan koordinaation hallinnolliseen toteuttamiseen liittyviin haasteisiin. Suomessa on tehtävä strateginen valinta sen suhteen, missä määrin EU:n talouspolitiikan ohjauksen ja koordinaation uudistuneita menettelyitä sovelletaan kansallisessa julkisen talouden ohjauksessa sekä kansallisesti keskeisten talous- ja finanssipolitiikan tavoitteiden asettamisen ja toteuttamisen varmistamisessa.

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 hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtion talousarvion noudattamiseen. Tilintarkastusten yhteydessä on todettu useita sellaisia talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisia menettelyjä, jotka samalla ovat perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten vastaisia. Nämä koskivat tulojen käsittelemistä bruttobudjetoidulla momentilla, valtuuden tai määrärahan käyttöajan jat-

kamista sekä käytettävissä olleen valtuuden ylittämistä.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittäminen on kehittynyt useimmilla hallinnonaloilla. Pääsääntöisesti hallinnonalat ovat raportoineet niille asetetuista tavoitteista ja myös raportoinnin laatu on parantunut. Tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomus antaa oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta, lukuun ottamatta valtiovarainministeriön hallinnonala. Vuosikertomusuudistuksen yhteydessä olisi hyvä pohtia muodollisesti yhteen kertomukseen siirtymisen lisäksi myös kertomuksen sisällön kehittämistä ja yhtenäistämistä sekä päällekkäisyyksien poistamista.

Valtiontalouden tarkastusviraston näke-

myksen mukaan valtion velanhallinnasta raportoidut tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtion velasta ja velanhallinnan riskeistä. Valtion omistajaohjauksen raportoinnissa ei sen sijaan riittävän kattavasti ja järjestelmällisesti raportoida valtion tosiasiallisesta vastuu- ja riskiasemasta eikä valtion liikelaitosten ja valtionyhtiöissä tosiasiallisesti valtiolle muodostuvien riskien ja vastuiden ohjausta ja analyysiä ole selkeästi ja keskitetysti järjestetty.

Kertomus sisältää tarkastusviraston arvion Eduskunnan hallitukselta valtion tilinpäätöskertomuksessa edellyttämästä raportoinnista.

Sisällys

1	Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2012	9
2	Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen	13
3	Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa	15
3.1	Tarkastusviraston kannanotot	15
3.2	Tarkastushavainnot eri hallinnonaloilta	17
3.3	Tarkastuksen toteutus	19
4	Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan tietoperusta	20
4.1	Tarkastusviraston kannanotot	20
4.2	Valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastus	22
4.2.1	Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2012	22
4.2.2	Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2013 talousarviossa sekä kehyspäätöksessä 2014–2017	24
4.3	Euroalueen vakauden turvaaminen	27
4.3.1	Velkakriisin hoidosta aiheutuvien vastuiden kokonaiskuva selkeämmäksi	27
4.3.2	Euroopan talouspolitiikan koordinaatio	30
4.4	Valtion velkaa ja velanhallintaa koskevat tiedot	33

1 Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2012 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 tilinpäätöksen 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.

Budjetointimenettelyt

Momentille 12.31.10 (Liikenneviraston tulot) on budjetoitu 28,5 miljoonaa ulkopuolisen osapuolen rahoitusosuutta, vaikka suoritusta ei sopimusten perusteella makseta valtiolle. Sama euromäärä on budjetoitu myös määrärahaksi momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v). Koska tulo-

jen ja määrärahojen sisällyttämiselle valtion talousarvioon ei ole oikeudellista perustaa, on menettely valtion talousarviosta annetun lain 3 §:n vastainen.

Momentin 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat, siirtomääräraha 3 v) päätösosassa todetaan valtuuslausekkeiden yhteydessä, että vuonna 2010 hyväksytyyn Tekninen tutkimus, tuotekehitys ja hankevalmistelu 2010 (TTK-PROTO 2010) -tilausvaltuuden osalta saa vuonna 2012 purkaa aiemmin tehtyjä sopimuksia sekä sitoa uudelleen tilausvaltuuden varoja sitoumuksista maksamatta olevaa määrärahaa vastaavasti. Tätä on tulkittu niin, että kyseiseen tarkoitukseen voidaan käyttää myös sellaisia aikaisempina vuosina samaan tarkoitukseen käytettyjä valtuuksia, jotka eivät kyseisten vuosien tilinpäätösten mukaan olisi olleet uusittavissa ja joita ei myöskään valtion tilinpäätöksen valtuuslaskelman mukaan ole näin ollen uusittu tilinpäätöstä seuraavan vuoden talousarviossa. Menettely ei vastaa valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vaatimusta talousarviossa myönnettävän valtuuden määrän ja käyttötarkoituksen tarkkarajaisuudesta, minkä vuoksi sitä ei voida pitää hyvän budjetointitavan mukaisena.

Koska momenttien 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) ja 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 vuotta) päätösosan perusteella on epäselvää, missä määrin momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) aikaisempina vuosina sisältyneiden hankkeiden valtuuksia on ollut tarkoitus uusita eikä momenttien sisältämiä

hankkeita yksilöidä, ei eduskunnan voida katsoa saaneen oikeita ja riittäviä tietoja momenttien sisällöstä. Valtuuden uusimisen osalta menettely on valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n valtuuden määrän ja käyttötarkoituksen rajaamista koskevan säännöksen vastainen.

Momentille 32.30.80 (Lainat Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenerahoitustoimintaan, arviomääräraha) antolainojen suojaukseen liittyvien taseessa pitkäaikaisiin saataviin ja pitkäaikaiseen vieraaseen pääomaan luettujen erien osalta työ- ja elinkeinoministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin budjetoitimenettelyn saattamiseksi valtion talousarvion laadintaa koskevien säännösten mukaiseksi.

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 tarkastuksessa on todettu, että momentille 12.31.10 (Liikenneviraston tulot) on tuloutettu valtion talousarviosta annetun asetuksen 42 §:n vastaisesti ulkopuolisen tahon maksamia hankkeen menoja (25,4 miljoonaa euroa), jotka eivät ole valtion talousarviotuloja. Suorituksia ei ole tosiasiallisesti maksettu valtiolle, vaan vastaava määrä on kirjattu menoksi momentille 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v).

Momentille 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) on tuloutettu talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti momentilta 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen, siirtomääräraha 3 v) rahoitettujen hankkeiden tuloja (yhteensä

1,0 miljoonaa euroa). Momentille 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen) on tuloutettu valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti yhteisrahoitteisen toiminnan tuloja (0,2 miljoonaa euroa). Tulot olisi tullut kirjata momentille 12.31.10 (Liikenneviraston tulot). Liikenneviraston tulee peruuttaa vuodelle 2013 siirretyistä määrärahoista vastaavat määrät.

Momentille 32.30.80 (Lainat Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenerahoitustoimintaan, arviomääräraha) on kirjattu antolainojen suojaukseen liittyviä, taseessa pitkäaikaisiin saataviin ja pitkäaikaiseen vieraaseen pääomaan luettuja eriä siten, että näiden vaikutus talousarviotulona on tilinpäätöksen mukaan noin 232,8 miljoonaa euroa. Menettely on valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastainen.

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 (0,2 miljoonaa euroa).

Momenteilla 29.40.53 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot tieteen edistämiseen, arviomääräraha), 29.80.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen, arviomääräraha), 31.30.63 (Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen, siirtomääräraha 3 v), 32.70.30 (Valtion korvaukset kunnille, arviomääräraha), 35.10.63 (Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot, siirtomääräraha 3 v vuoden 2010 talousarviossa) ja 35.20.64 (Avustukset rakennusperinnön hoitoon, siirtomääräraha 3 v vuoden 2010 talousarviossa) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2013 kuuluvia menoja (yhteensä 3,2

miljoonaa euroa) vuoden 2012 menoksi. Menettelyillä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty määrärahan käyttöaikaa.

Momentilla 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) on kohdennettu talousarvion ja talousarvioasetuksen 5 a §:n vastaisesti vuodelle 2012 kuuluneita menoja (1,5 miljoonaa euroa) vuodelle 2013.

Momentin 31.40.50 (Valtionavustus valtakunnallisen laajakaistahankkeen toteuttamiseen, siirtomääräraha vuoden 2010 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti vuonna 2011 ja 2012 tehdyistä laajakaistatuen myöntöpäätöksistä aiheutuneiden menojen (2,9 miljoonaa euroa) maksamiseen.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa tuli esiin myös talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n vastaisia määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä menettelyitä.

Puolustusvoimat on tilinpäätöksen mukaan ylittänyt vuoden 2012 talousarvion mukaan käytettävissä olleen valtuuden momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) 2,9 miljoonalla eurolla ja momentilla 27.10.18 (Puolustusmateriaalihankinnat) 9,8 miljoonalla eurolla. Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuutta ei saa ylittää ja sitä voidaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarviossa se on myönnetty.

Tilinpäätöksen tiedot momenttien 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) ja 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen) välillä siirretyistä valtuuksista ja niiden käytöstä eivät anna oikeita ja riittäviä tietoja, koska johdonmukainen esittämistapa uusittujen valtuuksien osalta ei toteudu. Momentin 31.10.77 (Väyläverkon kehittäminen) valtuustietoihin sisältyy sellaisten aikaisempien vuosien talousarvioissa myönnettyjen vuoden 2011 tilinpäätöksen

mukaan käyttämättömien valtuuksien käyttöä (52,5 miljoonaa euroa), joita ei ole uusittu vuoden 2012 talousarviossa. Menettelyillä on valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti jatkettu valtuuden käyttöaikaa.

Momentilla 31.30.64 (Saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostot ja kehittäminen) on valtuuden käyttöksi vuodelle 2012 kohdistettu talousarvion vastaisesti vuonna 2013 tehtyjä sitoumuksia (5,6 miljoonaa euroa).

Koska momentin 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) valtuudet (65,4 miljoonaa euroa) eivät työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöksen mukaan olleet uusittavissa, on maakunnan liitoille myönnettyjen valtuuksien käyttöaikaa pidennetty valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n vastaisesti.

Valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtiokonttorille toimitettuja valtuuksia koskevia tietoja voidaan kokonaisuutena pitää oikeina ja riittävinä. Tarkastuksessa on kuitenkin todettu puutteita Liikenneviraston ja Puolustusvoimien toimittamissa valtuuksia koskevista tiedoista.

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

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 riskianalyyseissa ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja lai-

tosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan keskuskirjanpitoa koskevalla sisäisellä valvonnalla on voitu vaikuttaa siihen, että valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

Virastojen ja laitosten tilintarkastuksissa on edelleen kiinnitetty huomiota valtuuskirjanpidon sekä Valtiokonttorille toimitettavien valtuusilmoitusten virheriskeihin ja virheisiin.

Valtion talousarviosta annetun lain 24 b § sisäisen valvonnan järjestämisestä ja järjestämisvastuusta antaa hyvän pohjan arvioida sisäistä valvontaa tilanteissa, joissa valtion hallintotehtäviä on annettu palvelukeskusten tehtäviksi. Tilintarkastuksissa synty-

neen käsityksen perusteella kiinnitetään huomiota siihen, että toimiva, tehokas ja taloudellinen sisäinen valvonta edellyttää selkeää vastuunjakoa palvelukeskuksen ja sen asiakasvirastojen välille myös sisäisestä valvonnasta. Tämän vuoksi valtion talousarviosta annetulla asetuksella tulisi määritellä, että palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen tarkoittamasta sisäisestä valvonnasta niiltä osin kuin tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskukselle.

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2012 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 20. toukokuuta 2013

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja

Aila Aalto-Setälä

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2012 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden, sekä virastojen ja laitosten tilintarkastuksista yhteensä 67 tilintarkastuskertomusta. Näistä 64 annettiin kirjanpitoyksikön ja kolme muun viraston ja laitoksen tilintarkastuksesta.

Varainhoitovuoden 2012 tilintarkastuksissa todettiin 16 kirjanpitoyksikössä virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto.

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen kokonaismäärä on pienentynyt kahdella vuoteen 2011 verrattuna. Koska

huomautukset saattoivat koskea useampia eri asioita, huomautusten yhteismäärä oli kuitenkin 43 (35 vuonna 2011).

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttöä. Näistä kertyi 32 huomautusta, ja niitä sisältyi kymmenen kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat talousarvion vastaista määrärahan tai valtuuden käyttötarkoitusta, menojen kohdentamista talousarvion vastaisesti, määrärahan tai valtuuden käyttöajan jatkamista, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti sekä valtuuden tosiasiallista ylittämistä.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen

	Tilintarkastuskertomukset		Kielteiset laillisuuskannanotot	
	vuonna 2012	2010	2011	vuonna 2012
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1			
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2			
Sisäasiainministeriön hallinnonala	7			1
Puolustusministeriön hallinnonala	3	1	1	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	10	3	2	3
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	7	5	2	3
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9	2	2	1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	1	2	3
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	13	7	7	3
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5	1	1	
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	67	21	18	16

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. Valtion talousarviosta annetun lain 24 b § sisäisen valvonnan järjestämisestä ja järjestämisvastuusta antaa hyvän pohjan arvioida sisäistä valvontaa tilanteissa, joissa valtion hallintotehtäviä on annettu palvelukeskusten tehtäviksi. Tilintarkastuksissa syntyneen käsityksen perusteella toimiva, tehokas ja taloudellinen sisäinen valvonta edellyttää selkeää vastuunjakoa palvelukeskuksen ja sen asiakasvirastojen välille myös sisäisestä valvonnasta. Tämän vuoksi valtion talousarviosta annetulla asetuksella tulisi määritellä,

että palvelukeskuksen johto vastaa valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen tarkoittamasta sisäisestä valvonnasta niiltä osin kuin tehtävät on palvelusopimuksella siirretty palvelukeskukselle.

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. Kielteistä 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 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

3.1 Tarkastusviraston kannanotot

Hallituksen vuosikertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen tarkastuksessa arvioitiin hallinnonalojen tilinpäätösraportointia suhteessa hallinnonaloille talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin. Vuoden 2012 vaikuttavuustietojen tarkastus suoritettiin pääosin samalla tavoin kuin kahtena aiempana vuotena. Tämä mahdollistaa myös kertomuksen laadun kehittymisen arvioinnin. Tilinpäätöskertomuksen uudistaminen ja uusi hallituksen vuosikertomus ovat kuitenkin muuttaneet hieman tarkastuksen kohdetta. Joidenkin hallinnonalojen osalta merkittävä osa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden raportoinnista tapahtuu vuosikertomuksessa hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnin ulkopuolella. Erityisesti tämä koskee ulkoasiainministeriötä, valtiovarainministeriötä ja valtioneuvoston kansliaa. Näissä tapauksissa arviointi on kohdistunut vuosikertomuksen osan I lukuihin, joissa käsitellään ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, EU-politiikkaa ja valtion yhtiömuotoista omistusta.

Tarkastuksen perusteella voidaan sanoa, että yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittäminen on kehittynyt useimmilla hallinnonaloilla. Pääsääntöisesti hallinnonalat ovat raportoineet niille asetetuista tavoitteista ja myös raportoinnin laatu on pääosin parantunut. Tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomus antaa oikean ja riittävän ja oikean kuvan yhteiskunnallisten vaikutta-

vuustavoitteiden saavuttamisesta, lukuun ottamatta valtiovarainministeriön hallinnon-alaa.

Vuosikertomuksen valmistelutapa on myös sellainen, että se ei edistä yhtenäistä raportointia. Ongelma on ollut pysyvä, eikä siihen ole löytynyt ratkaisua. Vuosikertomusuudistuksen yhteydessä olisi hyvä pohtia muodollisesti yhteen kertomukseen siirtymisen lisäksi myös kertomuksen sisällön kehittämistä. Nyt muutoksessa on lähinnä koottu aiemmin erillisinä eduskunnalle annetut kertomukset yhteen. Tällä on saavutettu lähinnä se etu, että eduskunnan käsittelemien asioiden määrä vähenee. Kertomusten yhdistämisellä ei ole vielä saatu aikaiseksi laatua parantavia muutoksia.

Tilinpäätöskertomuksesta vuosikertomukseksi

Hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä yhdeksi vuosikertomukseksi ei voida pitää kovin suurena edistysaskeleena alkuvaiheessa. Ensimmäisessä vuosikertomuksessa on lähinnä yhdistetty aiemmat kertomukset yhteen ilman, että sisältö olisi merkittävästi kehittynyt. Tämän vuoksi kertomukseen on jäänyt päällekkäisyyksiä, jotka olisi mahdollista poistaa ja näin hieman tiivistää

huomattavan laajaksi muuttunutta vuosikertomusta. Vaikuttavuusinformaation osalta päällekkäisyyksiä ministeriöiden tuloksellisuuskatsauksissa on erityisesti valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriöiden osalla. Ulkoasiainministeriö esittelee tuloksellisuuskatsauksessa samat asiat kuin vuosikertomuksen osan I ulko- ja turvallisuuspoliittisessa katsauksessa. Valtioneuvoston kanslia esittelee EU-politiikan tavoitteita omassa tuloksellisuuskatsauksessaan ja samoja asioita on käsitelty laajemmin myös vuosikertomuksen osan I luvussa Hallituksen EU-politiikka kertomusvuonna. Myös valtion yhtiöomistuksesta raportoidaan useammassa kohdassa, sekä valtioneuvoston kanslian tuloksellisuuskatsauksessa, että vuosikertomuksen osan I luvussa Valtion yhtiöomistus. Olisi luontevaa keskittää raportointi kyseiseen Valtion yhtiöomistusta käsittelevään lukuun.

Vuosikertomuksen valmistelu

Vuosikertomuksen valmisteluprosessissa ovat säilyneet entiset ongelmat. Pääosin ministeriöt valmistelevat vaikuttavuustiedot omatoimisesti, valtiovarain controller-toiminnon ohjeistamana. Koko vuosiker-

tomuksen valmistelua ohjaa toimituskunta, jossa valtioneuvoston kanslialla on johtava rooli. Edelleen raportointi on oma erillinen toimenpide, joka ei riittävän hyvin kytkeydy tavoitteiden asettamiseen. Koska tavoitteet asetetaan ilman, että raportointia on pohdittu valmiiksi, on asetetuista tavoitteista hyvin vaikea raportoida muuten kuin asiantuntija-arvioon perustuen. Lisäksi raportointi tuotetaan nopealla aikataululla, eikä siinä pystytä kovin paljon hyödyntämään kerättävää seurantatietoa.

Hallituksen vuosikertomuksen laadinnan ohjauksessa, koordinoinnissa ja valmistelussa valtiovarain controller-toiminnolla on merkittävä rooli. Valtioneuvoston controller antaa vuosikertomukseen liittyen arviointi- ja vahvistuslausuman, jonka tarkoituksena on varmistaa valtioneuvostolle, että valtion tilinpäätöskertomus antaa talousarviolaissa tarkemmin säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta samoin kuin valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä. Kaksi erilaista roolia, valmistelijana ja varmentajana, eivät välttämättä tue toisiaan. Käytännössä valtioneuvoston controller toimii myös tuottamansa tiedon varmentajana.

3.2 Tarkastushavainnot eri hallinnonaloilta

Kaikki hallinnonalat valtiovarainministeriötä lukuun ottamatta ovat tuloksellisuuskatsauksessaan käsitelleet hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Ministeriöiden tekemät arviot tavoitteiden saavuttamisesta ovat myös aiempaa realistisempia, myös tavoitteiden saavuttamatta jättämisestä tai toimenpiteiden tekemättömyydestä raportoidaan aiempaa avoimemmin. Tavoitteiden saavuttamista on arvioitu myös taulukkomuodossa, joskin arvioinnin perustelut jäävät jossain määrin epäselviksi tai tulkinnanvaraisiksi. Myös kaikesta merkittävästä varojen käytöstä on raportoitu.

Valtiovarainministeriö on raportoinut vain osasta tavoitteistaan. Lisäksi useat tavoitteet ovat hyvin yleisiä eikä niistä selviä varsinaisen vastuutaho. Kaikelle merkittävälle varojen käytölle ei ole asetettu tavoitteita. Lisäksi taulukkomuotoisessa tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa ei ole noudatettu controllerin ohjetta.

Liikenne- ja viestintäministeriö raportoi kaikista asetetuista tavoitteista. Lisäksi ministeriö raportoi sellaisesta tavoitteesta, jota ei ollut talousarviossa asetettu, liittyen joukko- ja raideliikenteeseen. Tilivelvollisuuden kannalta olisi parempi pitäytyä vain raportointiajanjaksolle asetetuissa tavoitteissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käyttänyt talousarviossa ja vuosikertomuksessa eri lukuja tilastoissa, jotka kuvaavat muun muassa ammatillista koulutusta. Ministeriö ei myöskään ole tulkinnut aikasarjoja, joissa kehitys on ollut tavoitteiden vastaista.

Valtioneuvoston kanslia on raportoinut valtion yhtiöomaisuuden kehittyneen hyvin. Käytetyistä mittareista kuitenkin vain yhden osalta saavutettiin tavoite. Yhtiöomaisuuden kohdalla raportointiin myös Raha-automaat-

tiyhdistyksen toiminnasta, vaikka se ei olekaan valtion yhtiöomaisuutta. Yhteiskunta-vastuusta raportoidaessa paljon huomiota on kiinnitetty johdon palkkiojärjestelmiin, vaikka ne eivät aina olekaan keskeisin asia tässä.

Sisäasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön osalta kaikki vaikuttavuustavoitteet ovat muuttuneet. Sisäasiainministeriön tavoiteasettelu on johtanut aiempaa abstraktimpaan raportointiin. Osasyynä tähän on varmasti tavoitteiden lukumäärän väheneminen aiemmasta. Ministeriön raportoinnissa on kuitenkin käytetty paljon indeksejä ja tilastoja jotka ovat loogisia ja helposti liitettävissä tavoitteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön uudet tavoitteet ovat aiempaa konkreettisempia ja myös raportointi on kehittynyt hieman samaan suuntaan. Tavoitteet ovat sellaisia, että niiden saavuttamista voisi kuvata nykyistä enemmänkin mittareiden tai tilastojen avulla.

Puolustusministeriön vaikuttavuustavoitteet ovat lähinnä sen tehtäväalueiden kuvailua. Sen sijaan ministeriön raportointi on parempaa kuin mitä tavoiteasettelun perusteella voisi olettaa. Ministeriö on raportoinnissaan onnistunut hyvin yhdistämään varainkäytön tavoitteiden saavuttamiseen tai oikeammin tehtävien suorittamiseen. Ministeriön raportoinnissa tulee kuitenkin hyvin esille tavoiteasetannan ja ohjauksen erillisyydet raportointiin nähden. Puolustusministeriö käyttää tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa Valtiokonttorin tulosohjauksessa käyttämää viisiportaista asteikkoa, ei controllerin ohjeistamaa neljäportaista asteikkoa.

Yleisesti ministeriöiden arvioinnit tavoitteiden saavuttamisesta ovat muuttuneet realistisemmiksi. Esimerkiksi ulkoasiainministeriö arvioi aiemmin saavuttaneensa

kaikki tavoitteensa erinomaisesti tai hyvin. Nyt vuosikertomuksessa on raportoitu, että tavoitteista osa on saavutettu tyydyttävästi tai jopa että tavoitteen osalta kertomusvuonna ei ole tehty mitään.

3.3 Tarkastuksen toteutus

Hallituksen vuosikertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastus kohdistui kertomuksessa annettujen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta annettujen tietojen tarkastamiseen. Vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja erityisesti käytettyjen politiikkatoimien osuutta tavoitteiden saavuttamisessa.

Vuoden 2012 vuosikertomusta koskeva tarkastus tehtiin pääosin samalla tavoin kuin vuosina 2010 ja 2011. Valtion tilinpäätöskertomuksen uudistamisen vuoksi vaikuttavuustietoja arvioitiin hieman aiempaa laajemmin. Uudessa vuosikertomuksessa eräät hallinnonalat raportoivat erikseen tiettyjen toimien vaikuttavuudesta, jolloin myös näiden osien raportointi sisältyi tarkastukseen.

Päähuomio tarkastuksessa oli vuosikertomuksen tietojen riittävydessä, sen lisäksi arvioitiin joiltain osin myös tietojen oikeellisuutta. Tietojen riittävyttä arvioitiin identifioimalla vuoden 2012 talousarviosta hallinnonaloille asetetut vaikuttavuustavoitteet. Vuosikertomusraportointia analysoitiin suhteessa näihin tavoitteisiin. Riittävän raportoinnin kriteerinä on, että kaikkien vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta tai kehittymisestä raportoidaan. Lisäksi riittävään raportointiin kuuluu kaikesta merkittävästä varainkäytöstä raportointi, vaikka sille ei olisi asetettukaan tavoitteita.

Tarkastuksen pääkysymys oli:

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

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

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

Tarkastuksen pääosa oli tavoitteiden ja niistä raportoinnin todentamista. Tavoitteiden ja raportoinnin laatua arvioitaessa kriteerinä olivat tietojen virheettömyys ja tarkastusviraston tarkastuksen sekä asiantuntijatyön havainnot. Tarkastuksessa noudatettiin tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta annettua ohjetta.

4 Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan tietoperusta

4.1 Tarkastusviraston kannanotot

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomuksessa 2012 esitettyä arviota valtiontalouden kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2012 voidaan pitää oikeana. Näin ollen hallitusohjelmaan kirjatun kehysäännön mukaisesti 200 miljoonaa euroa voidaan siirtää vuodelle 2013 kehysten sitä estämättä. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallituksen vuosikertomuksessa on jatkettu täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitellään lyhyesti verotukien vaikuttavuuden arviointia vuonna 2012. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että verotukien vaikuttavuuden arviointia jatketaan. Jatkossa on tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti verotukien taloudellisten vaikutusten systemaattiseen arviointiin.

Hallituksen kevään 2013 kehysriihen merkittävimpiä päätöksiä oli yhteisö- ja osinkoverotukseen tehty uusi verolinjaus. Hallitus sopi kehysriihen ja 27.3.2013 annetun kehyspäätöksen jälkeen tarkistuksista yhteisö- ja osinkoverouudistukseen lainvalmistelua varten. Lainvalmistelun yhteydessä on tarkoitus varmentaa uudistuksen vaikutukset tulonjakoon ja verokertymiin. Tarkastusvirasto korostaa, että veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää lainvalmistelussa erityistä huomiota. Lisäksi valmistelun tulee edetä paremman sääntelyn

periaatteiden mukaisesti.

Euroalueen velkakriisin hoidosta Suomelle aiheutuvista vastuista tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamista vaikeuttaa se, että Euroopan keskuspankin kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin. Olisi pyrittävä kehittämään menettelyitä siten, että rahoitusvakautta turvaavia toimia voitaisiin katsoa kokonaisuutena. Yksi mahdollisuus olisi, että valtiovarainministeriö ja Suomen Pankki koostaisivat yhteistyössä tästä asiasta tarkastelun saman valtiopäiväasian yhteyteen, jossa eduskuntaa informoidaan EVM:n tilinpäätöksestä ja tilintarkastuslautakunnan vuosikertomuksesta. Tarkastusvirasto korostaa, että tämä ei vaaranna tai rajoita keskuspankkien Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa turvattua itsenäisyyttä.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota Euroopan talouspolitiikan koordinaation hallinnolliseen toteuttamiseen liittyviin haasteisiin. Talouspolitiikan koordinaatiota on tiivistetty nopeassa tahdissa, mutta kansallisen toteutuksen suhteen on vielä avoimia kysymyksiä. Vielä on osin tarkentumatta, mikä vaikutus uusilla koordinaatiosäännöillä on finanssipolitiikan valmisteluun ja kuinka esimerkiksi Euroopan unionin budjettikehysdirektiivistä johtuvia uusia velvoitteita ja menettelytapo-

ja tullaan soveltamaan. Suomessa on tehtävä strateginen valinta sen suhteen, missä määrin EU:n talouspolitiikan ohjauksen ja koordinaation uudistuneita menettelyitä sovelletaan kansallisessa julkisen talouden ohjauksessa sekä kansallisesti keskeisten talous- ja finanssipolitiikan tavoitteiden asettamisen ja toteuttamisen varmistamisessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston näemyksen mukaan valtion velanhallinnasta

raportoidut tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtion velasta ja velanhallinnan riskeistä. Valtion omistajaohjauksen raportoinnissa ei sen sijaan riittävän kattavasti ja järjestelmällisesti raportoida valtion tosiasiallisesta vastuu- ja riskiasemasta eikä valtion liikelaitosten ja valtionyhtiöissä tosiasiallisesti valtiolle muodostuvien riskien ja vastuuden ohjausta ja analyysiä ole selkeästi ja keskitetysti järjestetty.

4.2 Valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastus

Uskottavan ja vakaan finanssipolitiikan saavuttamiseksi Suomessa on sitouduttu valtion menojen hillintää tukeviin finanssipolitiikan sääntöihin. Hallitus päättää vaalikauden alussa valtion talousarvion valtiontalouden kehysten piiriin kuuluvien menojen katon koko vaalikaudeksi (vaalikauden kehys). Määrärahajakoa tarkistetaan vuosittain valtiontalouden kehyspäätöksellä. Menokatto muodostaa hallituksen finanssipolitiikkaa ohjaavan finanssipoliittisen säännön. Kehysten noudattamisesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa. Lisäksi valtion talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesitysten yleisperusteluissa raportoidaan vaalikauden kehysten noudattamisesta ja talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen suhteesta vaalikauden kehyskeeseen. 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 hallituksen vuosikertomuksen ja valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta.

Tarkastuksen kohteena ovat kehyspäätökset, talousarvioesitykset ja talousarviot valmistelumateriaaleineen sekä tilinpäätökset. Tarkastuskriteereinä ovat päätöksenteon ja valmistelun läpinäkyvyys ja riskit sekä käytettyjen välineiden toimivuus ja tuloksellisuus finanssipolitiikalle asetettujen tavoit-

teiden näkökulmasta. Tarkastus suoritetaan valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antamien ohjeiden mukaisesti. Ohjeiden perustana käytetään kansainvälisiä julkisen talouden ylimmän ulkoisen tarkastuksen ISSAI -standardeja sekä Euroopan unionin ja OECD:n suosituksia finanssipolitiikan riippumattoman valvonnan ja arvioinnin järjestämisestä.

4.2.1 Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2012

Vaalikauden 2012–2015 ensimmäisen kehyspäätöksen pohjana on Vanhasen II hallituksen viimeinen, keväällä 2011 annettu niin sanottu tekninen kehyspäätös. Hallituksen ensimmäinen kehyspäätös, vaalikauden kehys 2012–2015 annettiin eduskunnalle 5.10.2011. Tämän mukainen kehystaso vuodelle 2012 oli 42 284 miljoonaa euroa sekä ensimmäisessä kehyspäätöksessä että samaan aikaan annetussa hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2012. Syksyllä 2011 hallituksen 5.10.2011 talousarvioesitykseen tuli ennen eduskunnan käsittelyä kaksi täydentävää esitystä 18.11.2011 sekä 29.11.2011. Näissä kehystasoa korjattiin hinta- ja rakennemuutoksia vastaavasti yhteensä 95,5 miljoonaa euroa alaspäin. Tarkistusten jälkeen kehystaso vuodelle 2012 oli 42 188 miljoonaa euroa. Hallituksen esitys kehyskeeseen kuuluvista menoista vuodelle 2012 oli 41 933 miljoonaa euroa. Näin ollen jakamattomaksi varaukseksi vuodelle 2012 jäi 56 miljoonaa euroa 200 miljoonan euron

lisätalousarvion lisäksi. Varsinaiseen talousarvioon eduskunta lisäsi kehykseen kuuluvia menoja 40,4 miljoonalla eurolla, jolloin jakamattomaksi varaukseksi vuodelle 2012 jäi 15 miljoonaa euroa 200 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen lisäksi. Kertomusvuonna annettiin kolme lisätalousarvioesitystä. Ensimmäisessä lisätalousarviossa vuoden 2012 kehystasoa nostettiin teknisesti 54 miljoonaa euroa. Tämä katettiin hallitusohjelman kirjausten mukaisesti vuodelta 2011 siirtyneestä 200 miljoonan euron varauksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuoden 2012 talousarvioesitystä ja talousarvion ja edelleen vuoden 2012 tilinpäätöstä on verrattu lokakuussa 2011 annettuun vaalikauden ensimmäiseen kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehystasoon. Tarkastusviraston käytössä on laskentaa varten ollut 5.10.2011 annettu kehyspäätös. Sen lisäksi on ollut käytettävissä valtiovarainministeriön valmisteluaineistoa, jossa on esitetty budjetin valmistelun yhteydessä käytetyt indeksit ja hinta- ja kustannustason tarkistukset. Tarkastusvirastossa vuoden 2012 hinta- ja kustannustason tarkistuksissa käytetyt indeksit ja hinnanmuutosprosentit on otettu sellaiseen valtiovarainministeriön laskelmista.

Laskennassa käytetty jako kehykseen luettaviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin on saatu valtiovarainministeriöstä vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä. Sen jälkeen tapahtuvien muutosten ja lisäysten jako kehykseen kuuluviin ja ulkopuolisiin on tehty tarkastusvirastossa. Nämä muutokset koskevat esimerkiksi sellaisia momentteja, joita ei ole sisällynyt kehykseen, tai momentteja, joita on yhdistetty tai jaettu kehyspäätöksen jälkeen. Samoin jaettujen momenttien jako kehykseen kuuluvaan ja

kehyksen ulkopuoliseen osaan on tehty tarkastusvirastossa, jotta niitä on voitu käsitellä koko laskennan ajan samalla periaatteella. Kehyksen, talousarvioiden ja tilinpäätöksen vertailu on toteutettu aina samalla tavalla.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta 249 miljoonalla eurolla varainhoitovuonna 2012 voidaan pitää oikeana. Näin ollen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on mahdollista siirtää 200 miljoonaa euroa vuodelle 2013 kehysäännön sitä estämättä. On kuitenkin huomattava, että tarkastusviraston laskelmiin sisältyy epätarkkuuksia määrärahojen jakamisessa kehykseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin.

Hallituksen vuosikertomuksessa on taulukkomuodossa esitetty varsinaisen talousarvion ja kaikkien lisätalousarvioiden esitys kehykseen kuuluvista menoista sekä hinta- ja rakennekorjattu kehystaso vuonna 2012. Näin ollen taulukosta nähdään, kuinka paljon kyseinen talousarvio on alittanut kehystason. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että valtiovarainministeriö on varainhoitovuodelta 2012 jatkanut täsmällistä raportointia kehysten noudattamisesta.

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

Vuonna 2012 verotukia tunnistettiin hallituksen vuosikertomuksen mukaan 176 kappaletta. Vastaavasti vuonna 2011 verotukia tunnistettiin 204 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida.

Niistä tuista, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 22,8 miljardia euroa. Valtion osuus verotuista oli noin 70 prosenttia, ja loput 30 prosenttia jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle. Verotukien määrittely perustuu vuonna 2010 päättyneeseen verotukihankkeeseen, jossa kartoitettiin säännöskohtaisesti koko verolainsäädäntö. Poikkeuksena on energiaverotuksen verotukinormisto, joka määriteltiin uudelleen vuonna 2011 voimaan tulleen energiaverouudistuksen myötä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vuonna 2010 suoritettu verotukien laajuuden ja kattavuuden kartoittaminen sekä laskentamenetelmien päivittäminen mahdollistavat 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.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitellään lyhyesti verotukien vaikuttavuuden arviointia vuonna 2012. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) selvitettiin tuotannollisten investointien korotettujen poistojen vaikutuksia¹ Selvityksessä todetaan, että korotettujen poistojen vaikutus investointeihin on vähäinen. Yritysten investointipäätösten ohjailua varten selvityksessä suositellaan paremmin yritysten nykyiseen toimintaympäristöön sopivien välineiden etsimistä. KUILU-hankkeen² puitteissa puolestaan arvioitiin eräiden ohjauskeinojen vaikuttavuutta ja vaikutuksia ilmastonmuutoksen näkökulmasta. Arvioinnissa ohjauskeinojen joukossa olivat

seuraavat verotuet: energiaverotus, kotitalousvähennys, liikennepolttoaineiden verotus, työsuhdematkalippu, autoveron ja ajoneuvoveron porrastus hiilidioksidipäästön mukaan sekä juomapakkauusvero. Hallituksen vuosikertomuksessa todetaan, että KUILU-hanke oli ensimmäinen systemaattinen verotukien arviointi Suomessa, vaikka hankkeessa ei arvioitu verotukien taloudellisia vaikutuksia. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että verotukien vaikuttavuuden arviointia jatketaan. Jatkossa on tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti verotukien taloudellisten vaikutusten systemaattiseen arviointiin.

4.2.2 Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2013 talousarviossa sekä kehyspäätöksessä 2014–2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjattujen finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista sekä finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista alkaneella vaalikaudella finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportissa. Tarkastuskertomus annettiin erillis-kertomuksena eduskunnalle 14.2.2013 (K 2/2013 vp). Valtiontalouden kehysmenettely ja siihen sisältyvä menosääntö on tärkein finanssipolitiikan hallintaväline Suomessa. Hallitusohjelman linjausten mukaan keskeisenä finanssipolitiikan tavoitteena on kääntää valtion velan ja kokonaistuotannon suhde laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Hallitus sitoutuu toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan

1 Seppo Kari. "Miksi yritykset eivät reagoi korotettuihin poistoihin?", VATT muistiot 22/2012.

2 KUILU-hankkeen loppuraportti. Heiskanen E., Perrels A., Nissinen A., Berghäll E., Liesimaa V. ja Mattinen M. "Ohjauskeinoja asumisen, henkilöliikenteen ja ruoan ilmastovaikutusten hillintään – Yksityiskohtaiset ohjauskeinovaikutukset. Helsinki, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8/2012.

bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi vaalikauden kehys 2012–2015 asetettiin siten, että kehysmenojen taso laskee nettomääräisesti hallitusohjelmassa sovitun 1,2 miljardin euron ja kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä sovittujen 1,2 miljardin euron lisäsopeutustoimien mukaisesti yhteensä noin 2,4 miljardia euroa vuoden 2015 tasolla verrattuna edellisen hallituksen maaliskuun 2011 niin sanottuun tekniseen kehyspäätökseen. Menoihin kohdistuvien sopeuttamistoimien lisäksi hallitus on toteuttanut tulopuolella yhteensä noin 2,5 miljardin euron sopeuttamistoimet vuoden 2015 tasossa hallitusohjelman kirjausten mukaisesti. Tarkastusvirasto toi esille puoliväliraportissaan, että valmius kehystason laskemiseen lisää hallituksen finanssipolitiikan uskottavuutta, vaikka joulukuussa 2012 julkistettujen eri tahojen ennusteiden valossa näytti vahvasti siltä, että hallituksen asettamia tavoitteita valtiontalouden alijäämälle ja valtion velkasuhteelle ei saavuteta vaalikauden aikana.

Valtiovarainministeriön kevään 2013 taloudellisen katsauksen mukaan valtion velka suhteessa kokonaistuotantoon kääntyy laskuun vaalikauden aikana valtiontalouden alijäämää supistavien sopeuttamistoimien ansiosta. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan velkasuhteen kasvu taittuu vuonna 2015. Niin ikään Palkansaajien tutkimuslaitoksen maaliskuun 2013 ennusteen mukaan valtion velkasuhde kasvaa vielä vuonna 2014, mutta vuonna 2015 velkasuhteen odotetaan taittuvan alaspäin. Sekä valtiovarainministeriön että Palkansaajien tutkimuslaitoksen kevään 2013 ennusteiden mukainen näkemys hallituksen valtion velkasuhteelle asettaman tavoitteen saavutta-

misesta poikkeaa syksyn 2012 ennusteiden valossa vallinneesta näkemyksestä. Esimerkiksi Suomen Pankki arvioi joulukuussa 2012, että valtion velkasuhteen taittuminen edellyttäisi noin miljardin euron lisäsopeutustoimia. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA) puolestaan arvioi edelleen kevään 2013 ennusteessaan, että valtion velan suhde kokonaistuotantoon ei käännö laskuun kuluva vaalikauden aikana ilman lisäsopeuttamistoimia. ETLAn ennusteen mukaan valtion velan suhde kokonaistuotantoon kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä vielä vuonna 2015. Velkasuhteen taittaminen edellyttäisi ETLAn arvion mukaan noin 1,8 miljardin euron lisäsopeutustoimia. Valtiontalouden alijäämälle asetetun tavoitteen saavuttaminen ei eri tahojen esittämien ennusteiden valossa ole mahdollista vaalikauden aikana. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi erittäin mittavia sopeuttamistoimia, joiden ei yleisesti katsota olevan mielekkäitä epävarman talouskehityksen oloissa.

Kevään 2013 kehyspäätöksessä 27.3.2013 hallitus sopi noin 500 miljoonan euron lisäsopeutuksesta vuoden 2015 tasolla. Lisäsopeutustoimet vaikuttavat kehystasoon, ja vaalikauden kokonaiskehystasoa alennetaan 150 miljoonaa euroa vuodelta 2014 sekä 450 miljoonaa euroa vuodelta 2015. Hallituksen kehysriihen merkittävimpiä päätöksiä oli yhteisö- ja osinkoverotukseen tehty uusi verolinjaus. Maaliskuussa 2013 annettua kehyspäätöstä tarkistettiin hallituksen päätösten mukaisesti yhteisö- ja osinkoverouudistuksen osalta 8.4.2013. Tarkistetun kehyspäätöksen mukaan hallitus toteuttaa vuoden 2015 tasolla noin 600 miljoonan euron lisäsopeutustoimet. Verotus kiristyy erityisesti haittaverossa, ja suurimmat menosäästöt kohdistuvat kuntien valtionosuuksiin. Tarkistetun kehyspäätöksen mukaiset lisäsopeutustoimet eivät muuta 27.3.2013

kehyspäättökseen yhteydessä esitettyä vaikutusta vaalikauden kokonaiskehystasoon. On kuitenkin huomattava, että kehyspäättökseen sisältyvä yhteisö- ja osinkoverouudistus osaltaan vaikuttaa tarvittavaan lisäsopeutukseen ja että uudistuksen vaikutukset ovat epävarmoja.

Hallituksen kehysriihen osinkoverouudistukseen tekemien tarkistusten vuoksi keväällä 2013 valtioneuvoston selontekojä ja kehyspäättöksestä on poikkeuksellisesti annettu kaksi: Valtioneuvoston selonteko valtionalouden kehyksistä 2014–2017 (VNS 3/2013 vp) sekä valtioneuvoston selonteko valtionalouden kehyksistä 2014–2017 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä (VNS 4/2013 vp). Hallitus sopi tarkistuksista yhteisö- ja osinkoverouudistukseen lainvalmistelua varten. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos (VATT) on julkaissut verkkosivuillaan kehysriihen jälkeen muistioita, joissa on arvioitu hallituksen veropäätösten vaikutuksia.³ Muistioissa tuodaan veromuutosten vaikutuksia esille pääsääntöisesti perustuen kehysriihessä tehtyihin päätöksiin. Ainoastaan veromuutosten tulonjakovaikutuksia käsittelevä muistio on päivitetty siten, että laskelmissa on otettu huomioon osinkoveromalliin kehysriihen jälkeen tehdyt muutokset. Muistion mukaan tuloerojen voidaan katsoa lievästi kaventuvan veromuutosten seurauksena. Muistiossa kuitenkin todetaan, että käyttäytymisvaikutuksia ei ole otettu laskelmissa huomioon ja että osinkoverouudistuksen lopulliset tulonjakovaikutukset tulevat esille vasta sitten, kun käyttäytymisvaikutukset toteutuvat.

Hallituksen 4.4.2013 julkaistun tiedotteen mukaan veromuutosten vaikutukset tulonjakoon ja verokertymiin on tarkoitus varmentaa lainvalmistelun yhteydessä. Hallituksen kehysriihen jälkeen 27.3.2013 annetun kehyspäättökseen, eikä myöskään 8.4.2013 tarkistetun kehyspäättökseen, yhteydessä ei ole esitetty tietoja siitä, miten veromuutosten vaikutuksia on arvioitu. Tarkastusvirasto korostaa, että veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää lainvalmistelussa erityistä huomiota. Lisäksi valmistelun tulee edetä paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.

Valtionalouden tarkastusvirasto tulee vuonna 2012 hyväksytyyn finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausisuunnitelman mukaisesti kulluvalla vaalikaudella kohdistamaan finanssipolitiikan tarkastuksia veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointiin (Dnro 313/51/2012). Keskeiset havainnot kootaan finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraporttiin 2011–2014, joka annetaan erilliskertomuksena eduskunnalle joulukuussa 2014.

3 www.vatt.fi/file/julkaisut/kehysriihiarvio_veroratkaisut_kariroponen.pdf,
www.vatt.fi/file/julkaisut/kehysriihiarvio_tulonjako_riihelaviitamaki.pdf,
www.vatt.fi/file/julkaisut/kehysriihiarvio_tyontarjonta_eerolaetal.pdf.

4.3 Euroalueen vakauden turvaaminen

4.3.1 Velkakriisin hoidosta aiheutuvien vastuiden kokonaiskuva selkeämmäksi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on euroalueen vastuusitoumuksiin liittyvissä tarkastuksissa vuosina 2011 ja 2012 korostanut erityisesti sitä, että on tarpeen erottaa toisistaan Suomen laskennalliset enimmäisvastuut ERVV:tä ja EVM:a koskevien puitesopimusten perusteella ja tosiasialliset, oikeudelliset vastuusitoumukset sekä erityisesti ERVV:n varainhankinnan tosiasialliset takausvastuut.⁴

Kuvaus valtion vastuusitoumuksista sisältyy hallituksen vuosikertomuksen osassa III olevaan valtion tilinpäätöksen liitteeseen 12. Liitteen 12 taulukoissa on esitetty kuhunkin tukipäätökseen liittyvä Suomen valtion tosiasiallinen takausvastuu. Liitteen 12 mukaan valtion takaukset ja takuut olivat vuoden 2012 lopussa yhteensä 11 145 miljoonaa euroa. Valtiontakauksia ja -takuita oli vuoden 2012 lopussa 213 miljoonaa euroa enemmän kuin vuoden 2011 lopussa. Varainhoitovuotta 2012 koskevan hallituksen vuosikertomuksen osan yksi luvussa 2.6 todetaan, että suurin osa takauksista johtuu Suomen osuudesta EU:n vakautusjärjestelyissä.

Vakautusjärjestelyihin liittyvät takaukset kahdenvälisistä lainasitoumuksista Islannin ja Kreikan valtiolle olivat yhteensä 1 612 miljoonaa euroa. Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)-takauksien määrä vuoden 2012 lopussa oli 593 miljoonaa euroa. Liit-

teen 12 mukaan takaus Kansainväliselle valuuttarahastolle (IMF) oli vuoden 2012 lopussa 4 069 miljoonaa euroa. On kuitenkin huomattava, että tästä takauksesta vain osa aiheutuu IMF:n rahoitustuesta Euroopan kriisimaille. Vuoden 2012 loppuun mennessä IMF oli myöntänyt rahoitustukea Euroopan kriisimaille yhteensä 104 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 0,53 prosenttia eli 550 miljoonaa euroa. Näin ollen Euroopan velkakriisistä aiheutuvat takaukset vuonna 2012 olivat 2 755 miljoonaa euroa, kun valtion takaukset ja takuut yhteensä olivat 11 145 miljoonaa euroa.

Varainhoitovuotta 2011 koskevassa valtion tilinpäätöksessä ja tilinpäätöskertomuksessa euroalueen rahoitusvakausjärjestelyihin liittyvien sitoumusten esittämistapa oli valtiontalouden tarkastusviraston aikaisempien kannanottojen mukainen. Tilinpäätöskertomuksen tekstiossa sisälsi vuodelta 2011 erittäin selkeän ja kattavan kuvauksen euroalueen kriisiin liittyvistä Suomen valtion taloudellisista sitoumuksista ja vastuista. ERVV-varainhankinnalle annetut takaussitoumukset esitettiin eriteltynä taulukkomuodossa. Taulukosta oli mahdollista nähdä, kuinka tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12 esitetyt tukiohjelmiin liittyvät vastuut muodostuivat. Kertomusvuonna 2012 tätä menettelyä ei kuitenkaan ole jatkettu. Tarkastusvirasto pitää varainhoitovuotta 2011 koskevaa esitystapaa selkeämpänä ja suosittelee jatkossa Euroopan velkakriisin hoidosta aiheutuvien vastuiden tarkempaa kuvausta hallituksen vuosikertomuksissa. Esimerkiksi valtiova-

⁴ Erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta K 12/2011 vp, Erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastamisesta K 14/2012 vp, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2012.

rainministeriön verkkosivuilla julkaistussa muistiossa ja sen liitteissä kuvataan perusteellisesti Euroopan velkakriisin hoitamisesta Suomelle aiheutuneita sitoumuksia, vastuita ja saatavia. Muistiossa on esitetty varainhoitovuoden 2012 lopun tilanne ja muistiota on viimeksi päivitetty 15.3.2013.⁵

Euroopan vakausmekanismi EVM astui voimaan lokakuussa 2012. Vuoden 2012 aikana euroalueen maista Espanja ja Kypros esittivät tukipyynnöt. Espanjan tukipyynnöksi pankkisektorin vakauttamista. Tuki-paketti hyväksyttiin heinäkuussa 2012, ja ohjelma on edennyt suunnitellussa tahdissa. Sijoittajavastuun toteuttamisen myötä pankkien pääomittamiseen tarvittu lainasumma jäi merkittävästi arvioitua pienemmäksi. Vuoden 2012 loppuun mennessä Espanjalle oli EVM:n kautta myönnetty lainaa 39,5 miljardia euroa. Kypros esitti tukihakemuksensa kesäkuussa 2012, mutta tukipyynnön käsittely ja toimeenpano jatkuu vuonna 2013.

Euroopan väliaikaisen rahoitusvakausvälineen (ERVV) velanotto tilastoidaan osaksi ERVV:lle takauksia myöntäneiden maiden julkista velkaa. Tämä lisää Suomen ja muiden takauksia myöntäneiden euromaiden julkista bruttovelkaa. Suomen julkiseen velkaan on kirjattu ERVV:n myöntämää lainaa vuoden 2012 lopussa yhteensä 2,7 mrd. euroa. Tämä muodostuu ERVV:n kautta myönnettyjen lainasitoumusten jo maksetuista osuksista. Kriisimaille oli vuoden 2012 loppuun mennessä maksettu tukea seuraavasti: Kreikka 108 miljardia euroa, Irlanti 12 miljardia euroa ja Portugali 18,2 miljardia euroa. Yhteensä ERVV:n kautta on siis maksettu 138,2 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,92 prosenttia eli noin 2,7 miljardia euroa. Vastaavasti vuonna 2011 Suomen

julkiseen velkaan oli kirjattu 312 miljoonaa euroa ERVV:n Irlannille ja Portugalille myöntämistä lainoista.

Eurokriisi osoitti syksyllä 2012 rauhoittumisen merkkejä. EKP:n lupaus puolustaa euroa rauhoitti markkinoita merkittävästi. Rahoitusmarkkinoilla kehitys on ollut maltillista. EU-tason päätökset yhteisestä pankkivalvonnasta ja Euroopan vakausmekanismista osaltaan paransivat luottamusta. Tilanne on kuitenkin edelleen riskialtis, sillä reaalityönsä heikko kehitys kriisimaissa voi johtaa julkisen talouden heikkenemiseen ja aiheuttaa rahoitusmarkkinoilla epävarmuutta. Kriisimaiden kasvava työttömyys ja sosiaalinen kriisi lisäävät osaltaan epävarmuutta. Useat keskeiset finanssi- ja velkakriisin taustalla olevat rakenteelliset ongelmat ovat edelleen olemassa, mikä lisää euroalueen kehityksen kriisialttiutta.

Eurokriisiä on hoidettu karkeasti ottaen kahdella tavalla. Taloudenpitoon on vaadittu kuria, ja sen lisäksi Euroopan keskuspankki (EKP) on osallistunut eurokriisin hoitoon tavanomaisista poikkeavilla keinoilla. Pankeille on tarjottu rajattomasti lyhytaikaista vakuudellista luottoa ja myös huomattavia määriä (1 000 miljardia euroa) pitkäaikaista luottoa (LTRO, Long-term refinancing operations) löysemmillä vakuusvaatimuksilla. EKP aloitti myös ongelmavaltioiden joukkovelkakirjojen ostamisen keväällä 2010 ja lopetti sen syksyllä 2011. EKP teki ostoja noin 208 miljardin euron arvosta. Syyskuussa 2012 EKP ilmoitti valmiudestaan aloittaa velkaperereiden ostamisen niin sanotun OMT-ohjelman kautta (Outright Monetary Transactions), mikäli vaikeuksissa oleva valtio hakee ensin tukea EVM:sta ja toteuttaa tuensaamiseen liittyvät ehdot. Euroalueen velka-

5 www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Selvitys_Suomen_vastuista_31_12_2012_ver_1403_2013_FINAL.pdf.

kriisin hoidossa ja tulevien kriisien ennaltaehkäisyssä tärkeä toimenpidekokonaisuus on Euroopan pankkiunionin kehittäminen.

EKP:n merkitys eurokriisinhoidossa on ollut huomattava. Toisaalta EKP:n roolin kasvu on herättänyt kysymyksiä keskuspankkien vastuusitoumuksista ja riskeistä. Euroopan keskuspankkijärjestelmän sääntöjen mukaan Suomen Pankki saa suhteellista kokoaan vastaavan osan rahapolitiikan tuotoista. Vastaavasti rahapoliittisista lainoista mahdollisesti aiheutuvat tappiot jaetaan kansallisten keskuspankkien kesken ja Suomen Pankin osuus on niin sanotun pääoma-avaimen suuruinen eli 1,79 prosenttia.

Suomen Pankin tulos varausten jälkeen vuodelta 2012 oli 337 miljoonaa euroa, josta tuloutettiin valtiolle 227 miljoonaa euroa.⁶ Suomen Pankki on arvioinut myös rahoitusvarallisuuden hoitoon ja eurojärjestelmän toimiiin sisältyvät riskit. Kun kaikki riskit (rahoitusvarallisuuden hoito ja eurojärjestelmän toimet) lasketaan yhteen (lukuun ottamatta kullan arvon muutoksia, joihin on varauduttu omalla arvonmuutostilillä), kokonaisriski on Suomen Pankin arvion mukaan vuositasolla noin 2,3 miljardia euroa. Tämä summa kuvaa sitä odotettua kustannusta, joka koituisi, jos riskit realisoituisivat yhden prosentin todennäköisyyttä vastaavan huonoimman toteuman mukaisesti. Tämä riski voidaan suhteuttaa Suomen Pankin oman pääoman suuruuteen, joka – ilman kullan arvonmuutostiliiä – on noin 6,4 miljardia euroa.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamista vaikeuttaa se, että Euroopan keskuspankin kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin.

Olisi pyrittävä kehittämään menettelyitä siten, että rahoitusvakautta turvaavia toimia voitaisiin katsoa kokonaisuutena. Yksi mahdollisuus olisi, että valtiovarainministeriö ja Suomen Pankki koostaisivat yhteistyössä tästä asiasta tarkastelun saman valtiopäiväasian yhteyteen, jossa eduskuntaa informoidaan EVM:n tilinpäätöksestä ja tilintarkastuslautakunnan vuosikertomuksesta. Tarkastusvirasto korostaa, että tämä ei vaaranna tai rajoita keskuspankkien Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa turvattua itsenäisyyttä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi joulukuussa 2012 finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen ”Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä” (VTV:n tarkastuskertomukset 16/2012). Tarkastuksessa selvitettiin, onko eduskunta saanut oikeat, riittävät ja ajantasaiset tiedot Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä. Tarkastuksessa havaittiin, että valtiovarainministeriön eduskunnalle antama tieto EU:n rahoitusvakausjärjestelyistä on ollut tarkastuksen kohteena olleiden asiakirjojen osalta olennaisilta osin oikeaa. Teknisten yksityiskohtien osalta esiintyi edelleen joitakin epätarkkuuksia, mutta ne eivät heikentäneet informaation luotettavuutta. Eduskunnalle on toimitettu runsaasti ajantasaista tietoa teknisistäkin yksityiskohdista, mutta taloudellisten vastuiden kokonaisuutta ja riskejä on käsitelty suhteellisen vähän pois lukien EVM-sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys HE 34/2012 vp. Tarkastusvirasto katsoi, että valtiovarainministeriön tulisi tuottaa kokonaisvaltaisempaa informaatiota EU:n rahoitusvakausjärjestelmiin liittyvistä riskeistä ja vastuista. Eduskunnan päätöksenteon taustaksi tarvittaisiin

⁶ Suomen Pankin tiedote ”Suomen Pankilta valtiolle 227 miljoonaa euroa” ja tiedotteen liite ”Suomen Pankin tase ja tuloslaskelma sekä kuvioita keskeisistä eristä”, 22.3.2013.

selkeämpää kokonaiskuvaa päätettävästä asiasta, eri vaihtoehdoista ja riskeistä sekä olennaisimmista vaikutuksista.

Euroalueen valtiovarainministerit päättivät 27.11.2012 Kreikan talouden toisen sopeutusohjelman toimenpiteistä Kreikan velkakestävyuden ja vakauden palauttamiseksi. Nämä päätökset eivät ehtineet tarkastusviraston tarkastuskertomukseen 16/2012. Näiden päätösten myötä 1) kahdenvälisen lainojen korkomarginaalia alennettiin 1,0 prosenttiyksiköllä, 2) ERVV:n takauspalkkio poistettiin, 3) ERVV:n lainojen koronmaksua lykättiin vuoteen 2022 asti, 4) kansalliset keskuspankit siirtävät Kreikalle SMP-ohjelmista (Securities Markets Programme) syntyneet voitot, 5) kahdenvälisen lainojen laina-aikaa pidennettiin 15 vuodella ja 6) ERVV:n lainojen laina-aikaa pidennettiin 15 vuodella. Lisäksi sovittiin mahdollisista lisätoimista, jotta Kreikan velkasuhde saadaan painettua 124 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon vuoteen 2020 mennessä.

Valtiovarainministeriö arvioi 28.11.2012 päätöksessä muistiossa Kreikan velkakestävyuden ja vakauden palauttamiseksi päätettyjen toimenpiteiden vaikutuksia Suomen valtiolle.⁷ Valtiovarainministeriön arvion mukaan nämä toimenpiteet eivät aiheuta Suomelle välittömiä lisämenoja. Valtiovarainministeriö arvioi, että kahdenvälisen lainojen korkomarginaalin alentamisen seurauksena Suomen saamat korkotulot laskevat noin 10 miljoonalla eurolla vuosittain. ERVV:n takauspalkkioiden poisto ei vaikuta Suomeen, koska Suomi on vakuussopimuksen osana luopunut Kreikan lainoista kertyvistä voitoista. ERVV:n lainojen koron maksun lykkäys vuoteen 2022 asti merkitsee sitä, että ERVV:n on katettava tulovaje varainhankinnalla.

Maksamattomat korot aiheuttavat ERVV:n arvioiden mukaan noin 44 miljardin euron varainhankintatarpeen vuosille 2012–2022. ERVV:n arvion mukaan tämä ei edellytä uusia takauksia jäsenvaltioilta, vaan varainhankinta voitaisiin suorittaa jo hyväksytyin varainhankintaohjelman puitteissa.

Valtiovarainministeriön muistiossa todetaan, että Suomen valtiolle koituvia menetyksiä kansallisten keskuspankkien SMP-voittojen tulouttamisesta Kreikalle ei pystytä tässä vaiheessa arvioimaan. Tämä johtuu siitä, että Suomen Pankin voitonjaosta Suomen valtiolle päätetään erikseen, eikä Suomen valtio saisi vastaavaa summaa automaattisesti, vaikka Kreikka ei näitä rahoja saisikaan. EKP ei ole tehnyt asiasta päätöstä, joten mahdollista tulouttamista ja sen jaksottamista ei pystytä arvioimaan. Kahdenvälisen lainojen laina-ajan pidennys vaikuttaa Suomen valtiontalouteen, koska lyhennysten lykkäminen lisää valtion rahoitustarvetta. Tämä ei aiheuta Suomelle kustannuksia, koska Suomen valtion korkotuotto ylittää Suomen valtion rahoituskustannuksen. ERVV:n lainojen laina-ajan pidennyksellä 15 vuodella ei ole välitöntä vaikutusta Suomen valtiolle.

4.3.2 Euroopan talouspolitiikan koordinaatio

Akuutin kriisinhallinnan lisäksi EU:ssa on tiivistetty talouspolitiikan koordinaatiota sekä tehty pitkälle meneviä ehdotuksia integraatiokehityksen syventämiseksi. Akuutin kriisinhoidon välineinä otettiin käyttöön Euroopan rahoitusvakaussäily (ERVV), Euroopan rahoitusvakaussmekanismi (ERVM) ja lopuksi Euroopan vakaussmekanismi (EVM).

⁷ www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20121128Kreikk/Laskelma_-_27.11.2012_Kreikka-paaetoeksen_vaikutukset_Suomelle_lopullinen.pdf.

Talouskuria ja talouspolitiikan koordinaatiota parannettiin ottamalla käyttöön uusia välineitä: Eurooppalainen ohjausjakso, niin sanottu kuuden kohdan lainsäädäntöpaketti (Six Pack) ja finanssipoliittinen sopimus (vakaussopimus). Lisäksi niin sanottu kahden kohdan lainsäädäntöpaketti (Two Pack -asetukset) hyväksyttiin sisällöllisesti keväällä 2013. Talouspolitiikan ohjauksen ja koordinaation uusien välineiden tarkoituksena on estää jäsenvaltioiden liiallinen velkaantuminen ja makrotaloudelliset epätasapainot.

Eurooppa 2020 -strategian ja talouspolitiikan ohjauksen ja koordinaation toimeenpanoa varten otettiin käyttöön talouspolitiikan EU-ohjausjakso keväällä 2011. Ohjausjakson kuluessa jäsenmaiden on raportoitava samanaikaisesti kansallisista talousuudistusohjelmistaan sekä vakaus- tai lähentymisohjelmistaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että komissio ja neuvosto antavat jäsenmaille suosituksia finanssi- ja rakennepolitiikasta. Näin ollen ohjausjakso on eräänlainen finanssi-, rakenne- ja talouspolitiikan seurantaväline. Eurooppalaisen ohjausjakson on tarkoitus sitouttaa jäsenmaat sen edeltäjää Lissabonin strategiaa paremmin finanssi- ja rakennepolitiikan suosituksiin.

Kuuden kohdan lainsäädäntöpaketti astui voimaan vuonna 2011. Lainsäädäntöpaketti koostuu viidestä asetuksesta ja yhdestä direktiivistä. Tämän paketin tarkoituksena on selkeyttää ja vahvistaa vakaus- ja kasvuso- pimumusta, helpottaa sanktioista päättämistä sääntöjen rikkomistapauksissa ja valvoa jäsenmaiden makrotalouden poikkeamia. Lisäksi se korostaa julkisen talouden vastuuta keskushallintona koko talouden vakaudesta ja kestävyyydestä.

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2012 hallituksen esityksen "talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen"

hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta Suomessa. Tätä uutta sopimusta kutsutaan myös Euroopan vakaussopimukseksi. Sopimus ei sisällä kovin paljon uutta lainsäädäntöä, mutta siihen liittyy käytäntöihin ja soveltamiseen liittyviä tiukennuksia. Merkittävin kirjaus on kansalliseen lainsäädäntöön viety rajoite julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle.

Two Pack -asetusten tarkoitus on puolestaan tehostaa euromaiden julkisen talouden valvontaa. Jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle joka syksy budjettisuunnitelma, josta komissio voi antaa lausunnon. Komissio voi kehottaa laatimaan uuden suunnitelman, mutta pakkoa uuden budjettisuunnitelman tekemiseen ei ole. Toinen asetus käsittelee euroalueen jäsenvaltioon kohdistuvia menettelyjä, jos maa joutuu vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin tai sen uhka on huomattava. Komissio voi ottaa vaikeuksissa olevan maan tehostettuun valvontaan. Jäsenvaltiota voidaan myös kehottaa hakemaan apua. Asetukset on tarkoitus saattaa voimaan touku- kuussa 2013.

Talouspolitiikan unionin tasoisen ohjauksen lisääminen ei jääne tähän, sillä suunnitteilla on paljon muutakin. Integraatiokehityksen syventäminen sai vauhtia loppuvuodesta 2012, kun Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman Van Rompuy esitteli raporttinsa EMUn kehittämiseksi. Lisäksi komissio esitteli raporttinsa talous- ja rahaliitosta (ns. Blueprint), joka on kunnianhimoinen visio talous- ja rahaliiton tulevaisuudesta. Kesäkuun 2013 Eurooppa-neuvostossa on tarkoitus keskustella EMUn syventämisestä ja etenkin talouspolitiikan uusista välineistä sekä EMUn sosiaalisesta ulottuvuudesta ja demokraattisesta legitimitetistä. Uusilla välineillä tarkoitetaan euromaiden sopimusluonteisia järjestelyitä (avoimia myös muille

EU-maille), joissa määritetään ne keskeiset toimet, jotka EU-maa sitoutuu toteuttamaan sovituissa määräajassa. Sopimusjärjestelyillä halutaan vahvistaa talouden EU-ohjausjaksoa. Tähän kuuluu mahdollisesti rajallinen rahoitustuki (solidaarisuusmekanismi) uudistusten toteuttamista varten. Rahoituksen määrä ja lähde ovat keskustelualoitteissa vielä avoinna. Toinen mahdollinen uusi väline koskee sitä, että merkittävistä kansallisista talouspoliittisista uudistuksista tulisi keskustella etukäteen ja tarvittaessa niitä olisi sovitettava yhteen. Tämä koskisi niitä uudistuksia, joilla toteutuessa olisi vaikutuksia EMUn toimintaan. Komissio on antanut omasta näkemyksestään kaksi tiedonantoa 20.3.2013.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota Euroopan talouspolitiikan koordinaation hallinnolliseen toteuttamiseen liittyviin haasteisiin. Talouspolitiikan koordinaatiota on tiivistetty nopeassa tahdissa, mutta kansallisen toteutuksen suhteen on vielä avoimia kysymyksiä.

Vielä on osin tarkentumatta, mikä vaikutus uusilla koordinaatiosäännöillä on finanssipolitiikan valmisteluun ja miten esimerkiksi Euroopan unionin uuden budjettikehysdirektiivin 2011/85/EU uusia velvoitteita aletaan soveltaa esimerkiksi kuntatalouden ohjaukseen ja sosiaaliturvarahastojen ohjaukseen. Suomessa on tehtävä strateginen valinta sen suhteen, missä määrin EU:n talouspolitiikan ohjauksen ja koordinaation uudistuneita menettelyitä sovelletaan kansallisessa julkisen talouden ohjauksessa sekä kansallisesti keskeisten talous- ja finanssipolitiikan tavoitteiden asettamisen ja toteuttamisen varmistamisessa. Talouspolitiikan unionin tasoisen ohjauksen nopeasta kehittymisestä seuraa, että Suomessa niin valtiovarainministeriössä kuin eduskunnassakin tulee kyetä riittävästi analysoimaan tiivistyvän ohjauksen vaikutuksia finanssipolitiikan valmistelukäytäntöihin ja eduskunnan finanssivaltaan.

4.4 Valtion velkaa ja velanhallintaa koskevat tiedot

Valtion velanhallintaan kuuluvat valtion lainanotto, velan hallinnointi, kassavarojen sijoittaminen ja riskienhallinta. Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on tyydyttää lainatarve sekä minimoida velasta aiheutuvat pitkän aikavälin kustannukset hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla. Riskejä ovat korkoriski, rahoitusriski, luottoriski sekä toiminnalliset ja oikeudelliset riskit. Hallituksen vuosikertomuksessa on esitetty valtion velkarakenteen ja -määrän kehittyminen sekä muutamia tunnuslukuja viimeiseltä viideltä vuodelta. Tämän lisäksi on arvioitu velanhallinnan strategisten tavoitteiden toteutumista ja aktiivisen korkoriskiaseman hallintaa sekä käsitelty valtion velanottoa ja valtion velkaantumista.

Valtionvelka oli vuoden 2012 lopussa nimellisarvoltaan 83,9 miljardia euroa. Vuoden 2012 päättyessä 94 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 6 prosenttia lyhytaikaista. Valtionvelan määrä kasvoi vuonna 2012 siten, että uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 4,8 miljardia euroa. Valtion velka kasvoi vuonna 2012 noin 83,9 miljardiin euroon, ja se on noin 4,2 miljardia enemmän kuin vuoden 2011 lopussa. Vuonna 2012 valtionvelan korkomenot olivat 1,8 miljardia euroa, kun vuonna 2011 korkomenot olivat 1,9 miljardia euroa. Velkakannan kasvusta huolimatta korkomenot laskivat hieman edelliseen vuoteen verrattuna, mikä johtui vuoden 2012 alhaisesta korkotasosta.

Suomen pitkäaikaisen lainanoton kustannus suhteessa markkinoilla yleisesti vertailukohteena käytettävään Saksan valtion lainanoton kustannukseen laski vuonna 2012 lähes kriisiä edeltävälle tasolle eli noin 0,2 prosenttiyksikköön, kun se oli suurimmillaan

0,8 prosenttiyksikköä vuonna 2008. Valtionvelan kustannuksia minimoidaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Hallituksen vuosikertomuksessa on arvioitu aktiivisen korkoriskiaseman hallinnan kumulatiiviseksi tulokseksi vuosina 2001–2012 noin 1,9 miljardia euroa. Tämän todetaan tarkoittavan sitä, että velan korkomenot olisivat olleet kyseisenä aikana yhteensä tämän verran toteutuneita menoja suuremmat ilman päätösperäistä ja tavoitteellista korkoriskiaseman hallintaa. Korkoriskiasema on siten edellä mainitulla aikavälillä ollut tavoitellun mukainen. Suomen valtion velkakirjoilla on paras mahdollinen luottoluokitus kolmelta kansainväliseltä suurimmalta luokituslaitokselta (Fitch Ratings, Moody's Investors Service ja Standard & Poor's). Tammikuussa 2013 Standard & Poor's palautti arvionsa Suomen valtion luokituksen näkymistä vakaiksi pidettyään niitä vuoden ajan negatiivisena. Luottoluokitus turvaa laajat mahdollisuudet toteuttaa varainhankintaa ja vaikuttaa myönteisesti valtionvelan hoitomenoihin.

Valtionvelka on kasvanut 2008–2012 lähes 30 miljardilla eurolla. Valtionvelan nimellinen määrä on sopeutustoimista huolimatta kasvamassa keskipitkällä aikavälillä, koska valtion budjetti on kehyskautena joka vuosi alijäämäinen. Vuoden 2012 lopussa valtionvelan määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli 43 prosenttia, kun velkasuhde vuonna 2011 oli 42 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston näemyksen mukaan valtion velanhallinnasta raportoitavat tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtionvelasta ja velanhallin-

nan riskeistä. Valtionvelan kasvaessa sekä erityisesti kansainväliseen taloudelliseen toimintaympäristöön liittyvien epävarmuuksien takia on erityisen tärkeää tukea Suomen valtion luottoluokituksen säilymistä sitoutumalla vastuulliseen julkisen talouden hoitoon. Velkakannan kasvusta huolimatta korkomenot eivät ole kasvaneet vuoden 2012 alhaisesta korkotasosta johtuen. Pitkällä tähtäimellä korkomenojen kasvuun on kuitenkin varauduttava. Valtion velanhallinta, riskienhallinta ja maksuvalmiudesta huolehtiminen ovat kriittisiä, asiantuntijuutta ja ammattitaitoa vaativia toimintoja. Näiden toimintojen riittävä resursointi ja edelleen kehittäminen tulee tarkastusviraston näkemysten mukaan turvata.

Valtion velanhallinnan ohjeistus ja riskienhallinta on selkeästi järjestetty. Valtion velkaan ja vastuuasemaan liittyvistä riskeistä tarkastusvirasto tuo esille sen, että valtion talousarviolouteen keskittyvän, valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin toteuttaman rahoituksenhallinnan ulkopuolella

valtiokonsernissa ei ole olemassa selkeää ja keskitettyä ohjeistusta ja ohjausta niistä valtion liikelaitoksissa tehtävistä vastuusitoumuksista, jotka ovat oikeudellisesti viime kädessä valtion vastuulla. Valtion omistajaohjauksessa ei ole myöskään selkeää ja keskitettyä ohjeistusta ja analyysiä valtionyhtiöissä muodostuvien, tosiasiallisesti valtion vastuulla olevien vastuiden ja olennaisten riskien arvioinnista ja käsittelystä. Hallituksen vuosikertomuksessa tai valtion omistajaohjauksen raportoinnissa muutoinkaan ei ole kiinnitetty huomiota näihin liikelaitosten ja yhtiöiden riskiasemiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee näin omistajaohjauksen ja sen yhteydessä tehtävän riskien analysoinnin kehittämistä siten, että valtion tosiasiallisella vastuulla olevien riskien ja vastuiden kokonaisuuteen kiinnitetään aikaisempaa enemmän ja systemaattisemmin huomiota.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISSN 1796-9530 (nid.)