



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle valtion
varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen
ja valtion tilinpäätöskertomuksen
tarkastuksesta**

K 12/2011 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
erilliskertomus eduskunnalle
valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen
ja valtion tilinpäätöskertomuksen
tarkastuksesta**

ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettuun valtion tilinpäätöskertomukseen varainhoitovuodelta 2010 sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion

taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2010 ja antaa tarkastuksestaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 25. toukokuuta 2011

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Pääasiallinen sisältö

Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että vuoden valtion tilinpäätös vuodelta 2010 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti. Finanssipolitiikan tietoperustaan ja vaikuttavuuteen kohdistuneen tarkastuksen perusteella valtion tilinpäätöskertomuksen tietoja valtiontalouden kehysten noudattamisesta varainhoitovuonna 2010 voidaan pitää oikeina.

Tilinpäätöspäivän jälkeisinä tapahtumina euroalueen ja euron vakauttamiseen tähtäävät kansainväliset tukijärjestelyt toteutessaan tulevat kuitenkin nostamaan Suomen taloudellisia vastuusitoumuksia. Kertomuksessa tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota riskeihin, jotka liittyvät toisaalta euroalueen talouden kehitykseen ja toisaalta siihen, millaisia sitoumuksia Suomelle syntyy osana rahoitusvakausjärjestelmää sekä näiden sitoumusten oikeaan arvostukseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen ja pysyvän vakausmekanismin toiminnassa on pyrittävä turvaamaan hyvän hallinnon periaatteiden ja avoimuuden toteutuminen ja niitä turvaava riittävän tehokas, riippumaton ulkoinen tarkastus.

Valtionhallinnossa omaksutusta perustuslain tulkinnasta johtuen Suomen valtio ottaa valtion maksuvalmiuden kannalta tarpeetonta lainaa, mistä aiheutuu ylimääräisiä riskejä ja tarpeettomia kustannuksia. Tämä tilanne voitaisiin korjata pyytämällä eduskunnan perustuslakivaliokunnalta valtiosääntöoikeudellinen tulkinta perustuslaissa

säädetyin talousarvion kattamisvaatimuksen vaikutuksista talousarvion toimeenpanoon, joten kertomuksessa Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että kertomuksen käsittelyn yhteydessä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto kattamisvaatimuksen tulkinnasta valtion velanhoidossa.

Finanssipolitiikan tietoperustaan ja vaikuttavuuteen kohdistuneen tarkastuksen perusteella valtion tilinpäätöskertomuksen tietoja valtiontalouden kehysten noudattamisesta varainhoitovuonna 2010 voidaan pitää oikeina. Arvioitaessa kehysten alittumisesta annettavan oikean kuvan riittävyttä on kuitenkin huomioitava, että valtiontalouden kehysjärjestelmässä kehukseen kuuluvien valtion menojen ja talousarvion ja kehysmenettelyn ulkopuolisten valtionrahastojen ja eräiden valtionyhtiöiden välinen suhde ei ole kuitenkaan ollut täysin läpinäkyvä.

Valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastuksen perusteella tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen esittämisessä on tapahtunut positiivista kehitystä erityisesti siinä, että toiminnan kuvailusta on siirrytty tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseen. Vaikuttavuustietojen raportoinnin edelleen kehittäminen tilinpäätöskertomuksessa edellyttää huomioin kiinnittämistä hyvin muotoiltuihin vaikuttavuustavoitteisiin.

Kertomuksessa tarkastusvirasto raportoi myös Eduskunnan tilinpäätöskertomuksessa edellyttämästä raportoinnista.

Sisällys

1	Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2010	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	Tarkastushavainnot ja vaikuttavuustietojen esittämisestä	18
4.3	Tarkastuksen toteutus	19
5	Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi	20
5.1	Johtopäätökset	20
5.2	Valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipolitiikan tietoperustan tarkastuksen toteutus	22
5.3	Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2010	23
5.4	Talousarvion ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen ja valtionyhtiöiden välisen suhteen avoimuus ja läpinäkyvyys kehysmenettelyssä ja taloudenhoidossa	25
5.5	Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2011 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä	26
5.6	Valtion taloudellista asemaa koskevat tiedot	27
5.7	Rahoitusmarkkinoiden vakaus	30
5.8	Valtion velkaa koskevat tiedot	37
5.9	Verotukia koskevat tiedot	39

1 Tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta vuodelta 2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2010 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet johtavat tilintarkastajat Aila Aalto-Setälä ja Sari Lakka. Tarkastusta on valvonut ylijohtaja 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 talousarvialoutta. 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 tarkastuksessa on todettu talousarvion ja valtion

talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisia menettelyjä kirjattaessa tuloja bruttobudjetoituille momenteille. Momentille 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö, siirtomääräraha 3 v) on tuloutettu valtionavustuksiin liittyneiden varojen korkotuotot (101 747 euroa), momentille 31.10.20 (Perusväylänpito, siirtomääräraha 2 v) vahingonkorvaustuottoja (2 miljoonaa euroa) ja momentille 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, arviomääräraha) ennakoihin liittyviä korkotuloja (vuonna 2010 noin 1,3 miljoonaa euroa).

Momentille 29.50.01 (Yliopistojen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v vuoden 2009 talousarviossa) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti tuloutettu muille varainhoitovuosille kuuluvia tuloja (126,3 miljoonaa euroa), ja ne on otettu huomioon määriteltäessä yliopistoille maksettavia pääomituseriä. Tulot olisi voitu tulouttaa momentille vain muuttamalla momentin mitoitusta ja perusteluja.

Valtion talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyvän arviomäärärahan lisäjaottelun määräraha on ylitetty kohdassa 29.10.30.16 (Rahoituslain 44 § 2 momentin mukaiset avustukset yksityisten opetuksen järjestäjien käyttökustannuksiin (EK enintään, ylitys 103 924,00 euroa). Eduskunnan päättämää erää ei saa arviomäärärahanakaan budjetoidulla momentilla ylittää.

Momentin 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, siirtomääräraha 3 v) määrärahasta on ta-

lousarvion vastaisesti maksettu vuonna 2010 vuosille 2008 ja 2009 kuuluvia menoja (noin 6,5 miljoonaa euroa). Tähän tarkoitukseen ei ole ollut määrärahaa eikä valtuutta vuonna 2008 ja vuonna 2009 hankkeen määräraha jäi käyttämättä ainoastaan 0,7 miljoonaa euroa. Vuodelle 2010 kuuluvien menojen kohdentaminen talousarvion mukaisesti kohdassa 31.10.78.4.4 (Eräät väylähankkeet, Savonlinnan keskusta 2. vaihe, siirtomääräraha 3 v) olisi merkinnyt hankekohtaisen määrärahan ylittymistä 2,1 miljoonalla eurolla.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastusten yhteydessä tuli esiin joitakin puutteita menojen varainhoitovuodelle kohdentamisessa. Joissakin tapauksissa talousarviokirjanpidon kohdentamisvirheet ovat menojen osalta tosiasiasa merkinneet määrärahan käyttöajan pidentämistä valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti. Näistä on olennaisuus huomioon ottaen raportoitu asianomaisten kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuskertomuksissa. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että menettelyt sekä talousarvion laadinnassa että sen seurannassa ovat olennaisuus huomioon ottaen valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n kohdentamista koskevien säännösten mukaisia.

Kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa tuli esiin myös joitakin talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 §:n vastaisia määrärahan käyttötarkoitukseen liittyviä menettelyjä. Nämä koskivat määrärahan käyttämistä kulutus-, investointi- ja sijoitusmenoihin sekä vakinaiseen virkaan nimitettyjen henkilöiden palkkausmenojen maksamista talousarvion vastaisesti muusta kuin tähän tarkoitukseen tarkoitettusta määrärahasta.

Talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyvä valtuus momentilla 31.10.79 (Jälkira hoitus- ja elinkaarirahoitushakkeet) olisi ylittynyt noin 20 miljoonaa euroa, jos val-

tuuden käyttö olisi indeksitarkistusten osalta esitetty tehtyjen sopimusten mukaisesti. 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) valtuuden käytöksi on talousarvion toteutumalaskelmaan merkitty noin 68,0 miljoonaa euroa ilman, että näistä olisi maakuntien liitoissa tehty valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n tarkoittamaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattua sopimusta tai sitoumusta.

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.

Liitteessä 6 (Valtion talousarviotaloudesta annetut lainat) kohtaan valtiovarainministeriön hallinnonala sisältyy Islannin valtiolle myönnetystä lainasta syntynyt saatava (160 miljoonaa euroa). Valtion kirjanpitoikäntä nostä johtuen taseen pitkäaikaisiin euromääräisiin lainasaamisiin sisältyy myöntöpäätösperusteella budjetoidusta lainasta sitoumusperusteen mukainen lainan määrä ja lyhytaikaisiin velkoihin lainan nostamaton osuus. Lainoista esitettyjä tietoja voidaan kokonaisuutena pitää oikeina ja riittävinä.

Liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) tietoihin sisältyy virheitä ja virheriskejä. Liite ei anna oikeita ja riittäviä tietoja kaikkien olennaisten sen sisältöön kuuluvien vastuusitoumusten määrästä.

Liitteellä on esitetty Suomen valtion koko-

naisvastuiksi 17,2 miljardia euroa. Euroopan Rahoitusvakausvälineen (ERVV) kautta Suomelle aiheutuvat takausvastuut on ilmoitettu laskennallisena enimmäismääränä (7,9 miljardia euroa), jota vuoden 2010 loppuun mennessä oli käytetty vain Irlannin lainoitusohjelmaan (noin 740 miljoonaa euroa). Koska takauksen käyttö vaatii uusissa takauksissa aina eduskunnan erillispäätöksen ja koska oikeudellisesti velvoittavan takausvastuun määrä riippuu rahoitusvakausvälineen käytöstä koskevista yksittäisistä sitoumuksista, ei vastuiden esittäminen enimmäismääräisenä anna oikeaa ja riittävää kuvaa niiden määrästä.

Tavanomaisten virastojen ja laitosten toimintaan liittyvien sitoumusten osalta valtiovarainministeriön määräyksen 5 miljoonan euron sopimuskohtaista olennaisuusrajaa tulisi alentaa, ja liitteen kaavasta tulisi poistaa mahdollisuus esittää vastuut sanallisesti. Virastojen tulisi kaikissa tilanteissa esittää vastuusitoumuksista vähintäänkin todennäköisesti aiheutuvat euromääräiset menot.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on muilta osin 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. Keskuskirjanpidon tietojen valvonta perustuu kuitenkin pääosin tietojen analysointiin eikä voi korvata virastojen ja laitosten omia toimia tai valtion keskuskirjanpidon ohjausta.

Virastojen ja laitosten tilintarkastusten perusteella on kiinnitetty huomiota valtuuskirjanpidon järjestämiseen sekä Valtiokonttorille toimitettavien valtuusilmoitusten ja tilinpäätöksen liitteen 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset) sisältämiin virheisiin ja virheriskeihin.

Tarkastuksen perusteella kiinnitetään edelleen huomiota valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n tarkoittaman sisäisen valvonnan järjestämiseen ja viraston ja laitoksen vastuuseen sisäisestä valvonnasta erityisesti silloin, kun tehtäviä on siirretty muiden kirjanpitoyksiköiden tai talousarvion ulkopuolisten toimijoiden tehtäväksi.

Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2010 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 16. toukokuuta 2011

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja Aila Aalto-Setälä

2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Varainhoitovuodelta 2010 annettiin tilintarkastuskertomukset 61 kirjanpitoyksiköstä ja 26 muusta virastosta ja laitoksesta.

Varainhoitovuoden 2010 tilintarkastuksissa todettiin 16 kirjanpitoyksikössä ja viidessä muussa virastossa 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. Vuosilta 2008 ja 2009 annetut luvut ovat keskenään vertailukelpoisia eli kertomuksia annettiin suunnilleen sama määrä. Vuonna 2010 yliopistot eivät enää kuuluneet talousarviotalouteen, joten kertomustenkin määrä on pienempi, eivätkä kielteisiä laillisuuskannanottoja koskevat luvut ole vertailukelpoisia edellisten vuosien tietojen kanssa.

	TILINTARKASTUSKERTOMUKSET		KIELTEISET LAILLISUUSKANNANOTOT	
	VUONNA		VUONNA	
	2010	2008	2009	2010
Tasavallan presidentin kanslia	1			
Valtioneuvoston kanslia	1	1	1	
Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1	1	1	1
Oikeusministeriön hallinnonala	2			
Sisäasiainministeriön hallinnonala	7	1	2	
Puolustusministeriön hallinnonala	3	2	2	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	15	5	3	3
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	8	19	16	5
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	9		1	2
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	5	5	4	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	27	5	5	7
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	5	2	2	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	3			
	87	41	37	21

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen kokonaismäärä on pienentynyt vuoteen 2009 verrattuna, vuonna 2010 annettiin 16 kielteistä laillisuuskannanottoa vähemmän kuin vuonna 2009. Jos vertailussa otetaan huomioon yliopistoja koskeneet kielteiset laillisuuskannanotot vuonna 2009, määrä pieneni kuudella. Koska huomautukset koskivat eri asioita, niiden yhteismäärä oli lähes 30.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat aikaisemmista vuosista poiketen talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä. Näitä huomautuksia sisältyi 11 kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat määrärahan tosiasiallista ylittämistä, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille, menojen kohdentamista niin, että se merkitsi myös määrärahan käyt-

töajan jatkamista ja talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta. Näitä huomautuksia kertyi hieman yli 20.

Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseurannan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kahden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Puutteet koskivat valtuuden käyttötarkoitusta ja valtuusseurannan virhettä, jonka seurauksena valtuus olisi tosiasiansa ylitetty.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen ja muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat huomautukseen kahdeksan kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomautettiin kolmea kirjanpitoyksikköä. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin kuudessa kirjanpitoyksikössä. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on edellytys erityisesti toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tietojen esittämiselle tilinpäätöksessä. Kokonaisuutena tilanne on edelliseen vuoteen verrattuna hieman parantunut, mutta suurin syy muutokseen on se, että luvuissa eivät enää ole mukana yliopistojen tilintarkastuskertomukset.

Virastojen ja laitosten tilintarkastuksen pe-

rusteella on todettu, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annettun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulee edelleen kiinnittää huomiota. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaisuuteen sisäisen valvonnan menetelmiin ja sisäisen valvonnan aukottomuuteen. Valtion talousarviosta annettua lakia ja sitä täydentävää asetusta tulee täydentää niin, että säädös tukee 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 tule tehdä johtopäätöstä, että noin neljännes valtion taloudenhoidon kokonaisuudesta ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta. Kielteinen laillisuuskannanotto ei tarkoita myöskään sitä, että kielteisen laillisuuskannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisten laillisuuskannanottojen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös erot virastojen taloudellisessa koossa. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana, ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

3 Eduskunnan edellyttämä raportointi tilinpäätöskertomuksessa

Eduskunnan kirjelmässä 16/2010 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoidun tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 1 Eduskunta edellyttää että hallitus kehittää yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista ja aikaansaatuisten tulosten raportointia esimerkiksi ympäristöministeriön käyttämän arviointimallin pohjalta. Tavoitteet eduskunnan budjettivaltaa ja päätöksentekoa palvelevasta tilinpäätöskokonaisuudesta ovat yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen osalta joiltakin osin jääneet toteutumatta.
- 2 Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi verotukiselvityksen tuloksista eduskunnalle mahdollisimman pian ja sisällyttää selvityksen keskeiset johtopäätökset myös seuraavaan tilinpäätöskertomukseen.
- 3 Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.
- 4 Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna.
- 5 Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi kannanoton kohdista 1–4 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Eduskunnan kirjelmässä 30/2010 vp eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoidun tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 seuraavien toimenpiteiden toteutuksesta:

- 6 (2) Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin.
- 7 (3) Eduskunta edellyttää, että verotuet saatetaan hallituksen toimesta samalla tavoin valvonnan ja seurannan piiriin kuin budjetin kautta myönnetty määrärahat.
- 8 (4) Eduskunta edellyttää, että hallitus korjaa väylähankkeiden hyötykustannuslaskelmien toteutuksessa ilmenneet puutteet, jotta eduskunta saa entistä luotettavampaa ja laadukkaampaa informaatiota päätöksenteon perustaksi.
- 9 (5) Eduskunta edellyttää hallituksen laativan vaihtoehtoisia työvoimaennusteita, joissa selvitetään perustellusti, kuinka suuren osan työvoimasta valtio- ja kuntasektori voivat kumpikin työllistää tulevaisuudessa ja minkä suuruista valtionhallinnon henkilöstöä se edellyttää eri oletusten mukaisissa vaihtoehtoisissa.
- 10 (6) Eduskunta edellyttää, että hallitus kohdentaa lainvalmisteluun aikaisempaa enemmän voimavaroja lainsäädännön laadun turvaamiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä oikeusnormien määrään, säädöshuoltoon ja paremman säätelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuteen kohderyhmille.

11 (7) Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 2–6 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Hallitus on tilinpäätöskertomuksessa raportoanut kaikista toimista, joista eduskunta edellytti raportointia. Kaikkien asiakohtien osalta tarkastusvirastossa on aiemmin suoritettu tarkastustoimintaa. Osa asiakohdista on sellaisia, että niihin on myös parhaillaan kohdistumassa tarkastuksia tai aiempien tarkastusten jälkiseurantaa. Tarkastusviraston vuosikertomuksessa tullaan syyskuussa 2011 raportoimaan liittyen asiakointiin 4,6,8 ja 10.

Asiakohta 1

Hallitus on raportoanut yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamiseen ja tulosten raportointiin liittyvistä ongelmista. Raportoinnin laadun kehittämisessä tärkeää olisi kiinnittää enemmän huomiota tavoittei-

den asettamiseen. Hyvin asetetut tavoitteet mahdollistavat paremman raportoinnin. Luonteva mahdollisuus huomioida asian kehittäminen on käynnissä oleva tilinpäätösuudistus. Tarkastusviraston tarkastuksessa tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen osalta päädyttiin samaan havaintoon. Tarkastuksen tulokset on esitetty tämän kertomuksen luvussa 4.

Asiakohdat 2 ja 7

Verotukia koskevien asiakohtien osalta kehitys on ollut positiivista. tehty selvitys verotuista osoittaa niiden merkityksen olevan aiempia laskelmia suuremman. Sen vuoksi on entistä perustellumpaa huomioida verotuet paremmin myös talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa. Tarkastusvirasto huomioi verotuet tarkastustoiminnassa erityisesti finanssipoliittisen tarkastuksen yhteydessä. Finanssipoliittisesta tarkastuksesta on raportoitu tämän kertomuksen luvussa 5.

4 Yhteiskunnalliset vaikuttavuustiedot tilinpäätöskertomuksessa

4.1 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusvirasto suoritti valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastuksen aiemmista vuosista poikkeavalla tavalla. Aiemmin tietojen laatua on arvioitu siltä osin kuin tarkastusviraston tarkastukset ovat koskeneet tilinpäätöskertomuksessa raportoituja asioita. Tällä kertaa tarkastus kohdistui talousarvioprosessiin laajemmin. Tilinpäätöskertomuksen raportointia verrattiin talousarviossa hallinnonalalle asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin. Tarkastuksen toteutusta on kuvattu luvussa 4.3 tarkemmin.

Tarkastuksen perusteella voidaan sanoa, että tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen esittämisessä on tapahtunut positiivista kehitystä useiden ministeriöiden osalta. Kehitystä on tapahtunut erityisesti siinä, että toiminnan kuvailusta on siirrytty tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseen.

Tavoitteiden asettaminen on tärkeää myös raportoinnille

Tarkastuksessa havaittiin, että tilinpäätöskertomuksen raportoinnin laatu on selvässä yhteydessä tavoitteiden asettamisen laatuun. Kun ministeriö on asettanut selkeät toimintaansa ohjaavat tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamista kuvaavat mittarit, on tilinpäätöskertomuksen raportointikin onnistunut.

Valtiovarain controller ohjeisti ministeriöitä laatimaan tilinpäätöskertomukseen taulukkomuotoisen tiiviin esityksen tavoitteiden saavuttamisesta. Niiden ministeriöiden, jotka esittivät tavoitteiden saavuttamisen taulukkomuodossa, raportointi oli kattavaa. Muutamat ministeriöt eivät noudattaneet ohjetta. Puute näkyi heikkoutena myös muussa kyseisten ministeriöiden tilinpäätöskertomoinnissa. Kun tavoitteita ei jäsennetty, raportointi jäi monin osin heikoksi. Osasta tavoitteita ei raportoitu mitään, toisaalta raportointi sisälsi asiakokonaisuuksia, joille ei oltu asetettu tavoitteita. Näissä tapauksissa raportointi jäi helposti lähinnä käynnissä olevan toiminnan kuvailuksi tai jopa vain sen esittämiseksi, mihin määrärahaa käytetään.

Tarkastus osoitti selvästi, että pelkällä tilinpäätöskertomuksen raportoinnin kehittämällä ei saavuteta hyviä tuloksia. Huomiota on kiinnitettävä koko prosessiin. Useissa tapauksissa raportoinnin heikkous johtuu siitä, että tavoitteiden asettaminen talousarviossa on ollut puutteellista. Jos tavoitteissa on lähinnä käynnissä olevan ja suunnitellun toiminnan kuvausta, ei raportoinnistakaan voi muodostua laadukasta. Toisaalta hyvin muotoillut vaikuttavuustavoitteet johtavat luontevasti myös parempaan raportointiin. Jo tavoitteita ja niihin liittyviä mittareita asettaessa tulisi olla käsitys siitä, miten tavoitteiden saavuttamisesta on mahdollista raportoida. Toisaalta, jos raportointivaiheessa

katsotaan asia niin merkittäväksi, että siitä raportoidaan, olisi se tullut huomioida myös tavoiteasetannan yhteydessä. Tavoiteasetanta ei voi olla onnistunut, jos asian merkitys paljastuu vasta raportointivaiheessa. Kaikille merkittävälle asiakokonaisuuksille ja merkittävälle varojen käytölle tulisi asettaa vaikuttavuustavoitteet.

Raportoinnin laatu

Tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen esittämisen ongelmat ovat pysyneet samoina kuin edellisinä vuosina. Raportoinnissa keskitytään usein toiminnan kuvailuun, mutta ei esitetä sitä, miten ministeriön hallinnonalan toiminta on vaikuttanut tavoitteiden saavuttamiseen. Negatiivisen kehityksen tai huonosti toteutuneiden saavutettujen tavoitteiden osalta ei raportoida mitään. Muutenkin tavoitteiden saavuttamisesta ei kaikin osin raportoida.

Niiden ministeriöiden osalta, jotka esittivät tavoitteiden saavuttamisen taulukkomuodossa, raportointi oli pääosin kattavaa. Arviointien perustelut jäivät kuitenkin pääosin avoimiksi ja senkin vuoksi esimerkiksi hyvin positiiviset arviot ovat myös jossain määrin epäuskottavia. Toisaalta tiivis esitys ei anna paljon mahdollisuuksia perusteluiden esittämiseksi ja painottumisen arvioinnin kattavuuteen on ensisijaista. Taulukkomuotoisen esityksen controllerin ohjeistuksen mukaisesti laativat oikeusministeriö, ympäristö-

ministeriö ja ulkoasiainministeriö. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, ja sisäasiainministeriö esittivät tavoitteiden saavuttamisen taulukkomuodossa, mutta esitystapa poikkesi jossain määrin ohjeistuksesta.

Eniten ongelmia raportoinnin laadussa on opetus- ja kulttuuriministeriöllä, valtiovarainministeriöllä ja työ- ja elinkeinoministeriöllä. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja työ- ja elinkeinoministeriöllä talousarviossa esitetyt tavoitteet ja tilinpäätöskertomuksen raportointi poikkeavat asiasisällöltään eniten toisistaan. Läheskään kaikista asetetuista tavoitteiden saavuttamisesta ei raportoida ja toisaalta raportointi sisältää asioita, joille ei ole asetettu tavoitteita. Valtiovarainministeriö taas on asettanut ministeriön talousarvion pääluokkatasolle vain kaksi yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet on lisäksi asetettu lukuperusteluissa esimerkiksi virastoille ja laitoksille. Niiden raportointi vaihtelee huomattavasti.

Yhteinen ongelma koko tilinpäätöskertomuksen raportoinnille on edelleen se, että määrärahojen käyttöä tai määrää ei yhdistetä tavoitteiden saavuttamisesta raportointiin. Yhdistäminen on tehty ainoastaan tapauksissa, joissa vaikuttavuustavoitteen saavuttamiseksi on tulkittu se, että määräraha on pääosin tullut käytetyksi talousarviossa määriteltyyn tarkoitukseen.

4.2 Tarkastushavaintoja vaikuttavuustietojen esittämisestä

Tähän lukuun on koottu esimerkkejä havainnoista, joihin tarkastusviraston kannanotot edellä perustuvat. Esimerkkien avulla on pyritty kuvaamaan raportoinnin hyviä ja huonoja puolia, jotta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden asettamista ja tavoitteiden saavuttamisesta raportointia voitaisiin kehittää. Useimmissa niin sanotuissa huonoissa esimerkeissä ei ole kyse yksittäistapauksista, vaan ne edustavat raportoinnissa yleisemminkin ilmeneviä ongelmia.

Oleellisen tiedon poisjättämisestä hyvänä esimerkkinä toimii valtioneuvoston kanslian raportointi valtionyhtiöiden toiminnasta. Pörssiyhtiöistä raportoidaan hyvin, sen sijaan listaamattomista yhtiöistä ei kerrota. Syynä voi olla se, että pörssiyhtiöiden tarvittavat tiedot ovat helposti saatavilla. Muista yhtiöistä tiedot olisivat kuitenkin olemassa ja raportointi olisi mahdollista. Rajausta ei ole millään muotoa perusteltu ja tilinpäätöskertomuksen raportointi ei tältä osin ole riittävää.

Esimerkkinä sinänsä hyvästä ja melko kattavasta mittareiden valinnasta ja niistä raportoinnista voidaan pitää maa- ja metsätalousministeriötä. Raportoinnissa on kuitenkin jäänyt kuvaamatta, miten ja missä määrin ministeriön toimenpiteillä on vaikutettu kyseisiin mittareilla kuvattuihin asiantiloihin.

Valtioneuvoston kanslian raportoinnissa on hyvin ja systemaattisesti esitetty politiikkaohjelmien vaikuttavuustavoitteet ja tavoitteiden saavuttaminen. Erityisen hyvää

raportoinnissa on se, että raportoinnissa on analysoitu myös sitä, miksi joitain tavoitteita ei ole saavutettu.

Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen arvioinnin lisäksi ympäristöministeriö on raportoinnissa kertonut myös miten arviointi on tehty. Arviointi on tehty johdon itsearviointina. Arviointitapa on luonnollinen tilinpäätösraportoinnin nopean aikataulun vuoksi ja todennäköisesti muidenkin ministeriöiden arviointi on tehty samalla tavalla. Itsearviointi voi johtaa melko positiiviseen arvioon. Esimerkiksi ulkoasianministeriö arvioi saavuttaneensa tavoitteet hyvin kahden kymmenen tavoitteen osalta ja yhden tavoitteen osalta arvio tavoitteen saavuttamisesta sai arvion erinomainen. Yhteensä asetettuja tavoitteita oli kyseiset 21 kappaletta.

Toiminnan kuvailusta tavoitteen saavuttamisen sijaan on hyvä esimerkki työ- ja elinkeinoministeriön raportointi innovaatiopolitiikasta. Talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikan yhdeksi tavoitteeksi on asetettu että Suomen sijoittuminen kansainvälisessä vertailussa ei laske. Raportoinnissa ei kuitenkaan kerrota sijoitusta tai sen muutosta, vaan tämän tavoitteen saavuttamisen asemasta tilinpäätöskertomuksessa keskitytään kuvailemaan hallitusohjelmassa asetettua t&k-menojen määrää koskevaa tavoitetta ja sen saavuttamista sekä työ- ja elinkeinoministeriön osuutta kyseisen rahoituksen lisäyksessä.

4.3 Tarkastuksen toteutus

Valtion tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuustietojen tarkastus kohdistui kertomuksessa annettujen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta annettujen tietojen tarkastamiseen. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja käytettyjen politiikkatoimien osuutta tavoitteiden saavuttamisessa.

Tarkastus ei koskenut toiminnallisen tuloksellisuudesta tai tehokkuudesta annettuja tietoja, joiden tarkastamisesta tehdyt havainnot tarkastusvirasto raportoi vuosikertomuksessa. Tuo raportointi tapahtuu seuraavan kerran syyskuussa 2011.

Vuoden 2010 tilinpäätöskertomusta koskeva vaikuttavuustietojen tarkastus toteutettiin edellisvuosista poikkeavalla tavalla. Aiemmin tilinpäätöskertomuksessa raportoitujen tietojen laatua on arvioitu siltä osin kuin tarkastusviraston tarkastukset tai asiantuntijatyö on kohdistunut kyseiselle asia-alueelle.

Tässä tarkastuksessa päähuomio oli tilinpäätöskertomuksen tietojen riittävydessä, lisäksi arvioitiin raportoitujen tietojen oikeellisuutta. Tietojen riittävyden arvioimiseksi tarkastuksessa identifioitiin ensin valtion vuoden 2010 talousarviosta hallinnonaloille asetetut vaikuttavuustavoitteet. Tilinpäätösraportointia analysoitiin suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Riittävässä raportoinnissa tilinpäätöskertomuksessa kerrotaan kaikkien vaikuttavuustavoitteiden osalta niiden saavuttamisesta tai kehityksestä tavoitteen osalta.

Tarkastuksen pääkysymys oli:

- Onko tilinpäätöskertomuksessa annettu oikea ja riittävä kuva hallinnonalan yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista ja niiden 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 siis tavoitteiden ja niistä raportoinnin todentamista. Tavoitteiden ja raportoinnin laatua arvioitaessa ensisijaisena kriteerinä olivat tarkastusviraston tarkastuksen ja asiantuntijatyön havainnot. Muuta tutkimus- ja arviointimateriaalia hyödynnettiin kriteerinä vain perustelluissa tapauksissa, esimerkiksi jos ne olivat täysin ristiriidassa tilinpäätöskertomusraportoinnin kanssa. Tarkastus toteutettiin tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti tarkastajien yhteistyönä.

5 Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi

5.1 Johtopäätökset

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella, varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota valtiontalouden kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2010 voidaan pitää oikeana. Tarkastusvirastossa suoritetun laskennan perusteella varainhoitovuoden 2011 menotaso on kehysten puitteissa lisätalousarvioesityksen jälkeen. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että Valtiovarainministeriö on 2010 tilinpäätöskertomusraportoinnissaan täsmentänyt kehysten noudattamista koskevaa raportointia. Arvioitaessa kehysten alittumisesta annettavan oikean kuvan riittävyyttä on huomioitava, että valtiontalouden kehysjärjestelmässä kehykseen kuuluvien valtion menojen ja talousarvion ja kehysmenettelyn ulkopuolisten valtionrahastojen ja eräiden valtionyhtiöiden välinen suhde ei ole kuitenkaan ollut riittävän läpinäkyvä. Valtion menoja on maksettu kehysten ulkopuolelta valtion rahastoista ja yhtiöistä. VR -yhtymä on vuosina 2009–2010 esimerkiksi rahoittanut radan peruskorjauksia 80 miljoonalla eurolla.

Tarkastusviraston tarkastuksen perusteella, valtion vastuista ja nettovarallisuusasemasta tulisi antaa tilinpäätöskertomusraportoinnin yhteydessä selkeämpi kuva. Nykyistä vain talousarviotaloudesta tehtävää valtion tasetta ja sen antamaa kuvaa valtion vakavaraisuudesta ja nettovarallisuusaseman kehityksestä voidaan pitää riittämättömänä eduskunnan päätöksenteon kannalta, sillä

valtiolle tulee merkittäviä vastuita talousarviotalouden ulkopuolelta. Kokonaisuutena ottaen nykymuotoinen valtion talousarviotalouteen keskittyvä valtion tilinpäätös ei vielä sellaisenaan anna oikeaa ja riittävää kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

Valtion velan kasvu on keskipitkän ajan kestävyysnäkökulmasta katsottuna huolestuttavalla uralla ja valtion rahoitustasapainon parantaminen vaatii aktiivisia toimia. Tämän lisäksi tarvitaan aktiivisia toimia, joilla tuetaan talouskasvua ja työllisyysasteen kohonamista sekä osaamisen ja innovaatiopolitiikan kehittämistä ja uudistamista.

Euroalueen valtioiden julkistalouksien velkakriisi aiheuttaa valtiontalouden toimintaympäristöön epävakautta. EU:n vakautusjärjestelyistä johtuvat sitoumukset lisäävät Suomen valtion vastuita ja riskejä. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota riskeihin, jotka liittyvät toisaalta euroalueen talouden kehitykseen ja toisaalta siihen, millaisia sitoumuksia Suomelle syntyy osana rahoitusvakautusjärjestelmää sekä näiden sitoumusten oikeaan arvostukseen.

Valtion tilinpäätöksen liitteessä esitetyt valtiontakaukset, -takuut sekä muut vastuositoumukset ovat kasvaneet merkittävästi vakautusjärjestelyiden seurauksena. Tilinpäätöshetken jälkeisten tapahtumien johdosta valtion vastuuasema ja vakautusjärjestelyihin liittyvien finanssisijoitusten arvotus voi muuttua nopeasti. Tämän lisäksi euroalueen valtioiden julkisen velan, Euroopan keskus-

pankin ja pankkien taseiden ristiinkytkennöistä syntyy heikosti läpinäkyviä riskejä, joiden merkitystä valtion taloudelliseen ja asemaan ja vastuisiin ei tarkastuksen yhteydessä voida kattavasti arvioida.

Tarkastusvirasto katsoo, että vuonna 2010 toteutettu verotukiselvitys sekä nyt tilinpäätöskertomuksessa esitetty verotukien raportoinnin täsmentäminen varainhoitovuoden 2011 raportoinnista alkaen parantavat olennaisesti verotukien läpinäkyvyyttä.

Valtionhallinnossa omaksutusta perustuslain tulkinnasta johtuen Suomen valtio ottaa valtion maksuvalmiuden kannalta tarpeeton-

ta lainaa, mistä aiheutuu ylimääräisiä riskejä ja tarpeettomia kustannuksia. Tilanne voitaisiin korjata pyytämällä eduskunnan perustuslakivaliokunnalta valtiosääntöoikeudellinen tulkinta perustuslaissa säädetyn talousarvion kattamisvaatimuksen vaikutuksista talousarvion toimeenpanoon.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että tämän kertomuksen käsittelyn yhteydessä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto perustuslaissa säädetyn talousarvion kattamisvaatimuksen tulkinnasta valtion velanhoidossa.

5.2 Valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipolitiikan tietoperustan tarkastuksen toteutus

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 tilinpäätöskertomuksessa. Lisäksi valtion talousarvioesityksen ja lisätalousarvioesitysten yleisperusteluissa on raportoitu vaalikauden kehysten noudattamisesta ja talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen suhteesta vaalikauden kehykseen. Valtiovarainministeriössä kehysten noudattamista seurataan vertaamalla hinta- ja rakennekorjattua menokehystä talousarvioon.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperus-

taa 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. Tarkastus suoritetaan yhdistämällä tilin- ja tuloksellisuustarkastuksen menetelmiä kansainvälisiin ISSAI -tarkastusstandardeihin perustuvien, tarkastusviraston vahvistamien tilin- ja tuloksellisuustarkastusohjeiden ja niihin perustuvan valtion hyvän tarkastustavan mukaisesti.¹ 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 tavoitteiden näkökulmasta.

¹ Tilin- ja tuloksellisuustarkastuksen ohjeiden soveltaminen finanssipolitiikan tietoperustan ja valtiontalouden kehysten noudattamisen tarkastukseen on määritelty yksityiskohtaisesti tarkastusviraston vahvistamassa finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen suunnitelmassa ja finanssipolitiikan tarkastuksen teemasuunnitelmassa, VTV dno 89/023/2010.

5.3 Valtiontalouden kehysten noudattaminen ja kehysmenettelyn läpinäkyvyys varainhoitovuonna 2010

Varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että hinta- ja rakennekorjausten jälkeen valtiontalouden kehyksiin kuuluvien menojen kehystaso tarkentui 36 996 miljoonaan euroon vuoden 2010 hintatasossa syksyllä 2009. Hallituksen talousarvioesityksessä kehysmenojen kokonaismäärä oli 36 655 miljoonaa euroa syksyllä 2009. Näin ollen jakamattomaksi varaukseksi jäi 41 miljoonaa euroa 300 miljoonan lisätalousarviovarauksen lisäksi. Varsinaiseen talousarvioon eduskunta lisäsi kehykseen luettavia menoja 41 miljoonalla eurolla. Hallitus antoi eduskunnalle kertomusvuonna varsinaisen talousarvioesityksen lisäksi neljä lisätalousarvioesitystä. Varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksen mukaan kehykseen kuuluvien menojen taso jäi 262 miljoonaa euroa alle asetetun menokehyksen neljännen lisätalousarvion jälkeen. Näin ollen vuodelta 2010 voidaan siirtää 100 miljoonaa euroa vuodelle 2011 vaalikaudella 2007–2010 sovellettujen kehysääntöjen mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee kehysten noudattamista koskevan tilinpäätöskertomusraportoinnin täsmentämistä erilliskertomuksessaan eduskunnalle valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuudesta finanssipolitiikan hallintavälineenä.² Kehysten noudattamista koskevaa tilinpäätöskertomusraportointia on varainhoitovuoden 2010 osalta muutettu valtiontalouden tarkastusviraston esittämien kannanottojen

mukaisesti. Tarkastusviraston kannanottojen mukaan läpinäkyvyyden lisäämiseksi tilinpäätöskertomuksessa tulisi selkeästi tuoda esille mikä on ollut hallituksen esitys kehykseen kuuluvista määrärahoista. Tämän lisäksi tilinpäätöskertomuksessa olisi eriteltävä kehykseen kuuluvat ja kehyksen ulkopuoliset määrärahat sekä kertomusvuoden lisätalousarvioiden osalta että eduskunnan talousarvioon tekemien lisäysten osalta. Näin ollen ulkopuolinen näkisi helposti ovatko lopullisen talousarvion määrärahat kertomusvuoden tarkistetun menokehyksen mukaisen määrärahakaton puitteissa. Varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa on esitetty taulukkomuodossa varsinaisen talousarvion ja kaikkien lisätalousarvioiden osalta mikä on ollut kehykseen luettavien menojen määrä, sekä mikä on ollut hinta- ja rakennekorjattu kehystaso. Näin ollen nähdään, paljonko kehykseen luettavien menojen määrä on alittanut kehystason. Tarkastusvirasto pitää esitystapaa selkeänä ja suosittaa sen ottamista pysyväksi käytännöksi valtion tilinpäätöskertomuksissa.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuoden 2010 talousarvioesitystä ja talousarviota ja edelleen vuoden 2010 tilinpäätöstä on verrattu 26.3.2009 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehykseen kokonaisuutena. Tarkastusviraston käytössä on laskentaa varten ollut 26.3.2009 annettu kehyspäätös,

² Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, K 21/2010 vp.

jossa on esitetty kehyspäätöksen 25.5.2007 ja 13.3.2008 tarkistaminen vuoden 2010 hinta- ja kustannustasoon sekä talousarviossa tapahtuneiden rakennemuutosten vaikutukset valtiontalouden kehyksiin kuuluviin menoihin. Sen lisäksi on ollut käytettävissä valtiovarainministeriön valmisteluaineistoa, joissa on esitetty budjetin valmistelun yhteydessä käytetyt indeksit ja hinta- ja kustannustason tarkistukset. Tarkastusvirastossa vuoden 2010 hinta- ja kustannustason tarkistuksessa käytetyt indeksi- ja hinnanmuutosprosentit on otettu sellaisenaan valtiovarainministeriön laskelmista.

Laskennassa käytetty jako kehykseen luettaviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin on toteutettu tarkastusvirastossa vastaavin periaattein kuin varainhoitovuotta 2009 koskevassa tarkastuksessa tehtiin.³ Ensimmäinen jako kehykseen luettaviin ja kehyksen ulkopuolisiin menoihin saadaan vuosittain

valtiovarainministeriöstä kehyspäätöksen yhteydessä. Sen jälkeen tapahtuvien muutosten ja lisäysten jako kehykseen kuuluviin ja ulkopuolisiin tehdään tarkastusvirastossa. Nämä muutokset koskevat esimerkiksi momentteja, joita ei ole sisällytynyt kehykseen, tai joitakin momentteja on yhdistetty tai jaettu kehyspäätöksen jälkeen. Kehyksen, talousarvioiden ja tilinpäätöksen osalta vertailut on toteutettu aina samalla tavalla.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen perusteella varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa esitettyä arviota kehysten alittumisesta varainhoitovuonna 2010 voidaan pitää oikeana. On kuitenkin huomattava, että tarkastusviraston laskelmiin sisältyy epätarkkuuksia liittyen hinta- ja rakennekorjauksiin sekä määrärahojen jakamiseen kehykseen kuuluviin ja kehysten ulkopuolisiin menoihin.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, K 13/2010 vp.

5.4 Talousarviotalouden sekä talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen ja valtionyhtiöiden välisen suhteen avoimuus ja läpinäkyvyys kehysmenettelyssä ja taloudenhoidossa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuoden 2010 tilintarkastuksen ja käynnissä olevan tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota kehysten läpinäkyvyyden näkökulmasta rahoitusjärjestelyihin, joissa VR-konserni on rahoittanut 80 miljoonalla eurolla Liikenneviraston vastuulla olevaa Oulu–Seinäjoki -radan perusparannusta vuosina 2009–2010. Kehysmenettelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi perusteltua, että valtion talousarviotalouden vastuulla olevat tehtävät rahoitetaan valtion talousarviotaloudesta siten, että valtion yhteisöomaisuuden kautta tuleva rahoitus toteutetaan talousarviotalouteen tuloutettavan yhteisöjen voitonjaon kautta. Nyt toteutetussa rahoitusratkaisussa kehysmenettelyn piiriin ja valtion talousarviotalouden vastuulle kuuluva perusparannushanke on toteutettu siten, että perusparannushankkeella ei ole vaikutusta valtiontalouden kehyskehyksiin. Valtion taseeseen kuuluvia investointeihin liittyviä menoja on suoraan maksettu valtionyhtiöistä. Menettely on heikentänyt valtion ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden välisen taloudellisten suhteiden läpinäkyvyyttä. Lisäksi menettely johtaa ongelmiin

hyvän kirjanpitoavan mukaisen oikean kuvan antamisessa valtion ja valtionyhtiöiden taloudellisesta asemasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valtion siirtomenoja on maksettu varainhoitovuonna valtiontalouden kehysten ulkopuolelta merkittävästi erityisesti valtion asuntorahastosta ja maatilatalouden kehittämisrahastosta. Vuoden 2010 tilinpäätöstietojen perusteella valtion asuntorahastosta maksettiin 252 miljoonaa euroa ja maatilatalouden kehittämisrahastosta 103 miljoonaa euroa. Talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot eivät ole valtiontalouden kehyskehyksissä asetettujen menorajoitteiden piirissä. Talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja kehysten piiriin kuuluvien talousarviotalouden määrärahojen välinen suhde ei ole johdonmukainen eikä riittävän avoin ja läpinäkyvä. Tähän on kiinnitetty laajemmin huomiota eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön TrVM 10/2010 vp. johdosta hyväksytyssä eduskunnan kannanotossa EK 50/2010 vp sekä valtiovarainministeriön asettaman kehysjärjestelmän kehittämistä käsitelleen työryhmän mietinnössä.⁴

⁴ Valtiovarainministeriö: Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011, s. 44–45.

5.5 Valtiontalouden kehysten soveltaminen vuoden 2011 talousarviossa ja ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on arvioitu valtiontalouden kehysten noudattamista myös varainhoitovuoden 2011 osalta. Vuoden 2011 talousarvioesitystä ja talousarviota on verrattu 30.3.2010 annettuun kehyspäätökseen ja valtiovarainministeriössä talousarvion valmistelun yhteydessä tehtyyn hinta- ja rakennekorjattuun kehukseen. Laskennassa on otettu huomioon, että talousarviota oli laskentahetkeen 15.4.2011 mennessä täydennetty yhdellä lisätalousarvioesityksellä.

Laskennan perusteella voidaan todeta, että vuonna 2011 menotaso on kehysten puitteissa lisätalousarvioesityksen jälkeen. Tätä havaintoa koskevat kuitenkin samat huomiot laskennan epätarkkuuksista kuin varainhoitovuotta 2010 koskevien laskelmien yhteydessä on edellä todettu.

Vanhanen II hallituksen viimeinen, keväällä 2011 annettu kehyspäätös on niin sanottu tekninen kehyspäätös. Hallitus vahvisti 23.3.2011 teknisen menokehysten vuosille 2012–2015. Tekninen kehys on pohja hallitusohjelmaneuvoitteluihin sekä kehyselle, josta eduskuntavaalien jälkeinen uusi hallitus päättää vuoden 2012 talousarviokäsittelyn yhteydessä. Eduskunta ei käsittele nyt vahvistettua teknistä kehystä. Vuosien 2012–2015 menotason pohjana ovat nyky-lainsäädäntö ja sen vaikutukset tulevien vuosien menotasoon. Tekninen kehys ei sisällä poliittisia linjauksia. Kehyspäätös on laadittu siten, että se muodostaa luotettavan pohjan seuraavan vaalikauden menojen varsinaiselle arvioinnille hallitusohjelmaneuvoittelussa.

5.6 Valtion taloudellista asemaa koskevat tiedot

Valtion taseesta saadaan tärkeää tietoa valtion taloudellisesta asemasta. Valtion varojen ja velan jakautumista kuvaava tase sisältyy valtion tilinpäätöskertomukseen, joka laaditaan liikekirjanpitoperiaattein valtion talousarvionaloudesta. Talousarvionalouden ohella valtiontalouteen kuuluu myös valtion rahastotalous, joka koostuu 11 rahastosta. Lisäksi valtiolla on omaisuutta valtion liikelaitoksissa ja valtion omistamissa yhtiöissä. Valtiolla ei ole varsinaista konsernitilinpäätöstä ja siihen kuuluvaa konsernitasetta, joka kertoisi selkeästi valtion taloudellisesta asemasta kokonaisuutena. Kansantalouden tilinpidon tilastot antavat tilastotoimeen perustuen kokonaiskuvan julkisyhteisöjen ja sen eri sektoreiden taloudellisesta asemasta.

Omaisuuksien tai varallisuuden lisäksi valtion omistuksiin liittyy vastuuta valtiolle. Mikäli liikelaitos ei pysty vastaamaan sitoumuksistaan, vastaa niistä valtio. Talousarvion ulkopuoliset rahastot, valtion liikelaitokset ja valtion omistamat yhtiöt eivät kuulu valtion taseeseen, vaan niiden tilinpäätökset ja taseet esitetään tilinpäätöskertomuksessa erillisinä liitteinä. Esimerkiksi liikelaitoksista mahdollisesti valtiolle koituvat vastuut tulevat osaksi valtion tasetta vain toteutuessaan, joten niitä kutsutaan epävarmoiksi vastuiksi.

Nykyisestä valtion taseesta kuitenkin puuttuu myös osa varmoista valtion vastuksista, kuten valtion eläkevastuu, joka kuitenkin esitetään valtion tilinpäätöksen liitetietona. Valtion tasehallinnan kehittämiseksi valtiovarainministeriö asetti 13.8.2010 konsernitaseen selvityshankkeen. Sen yhteydessä laaditussa raportissa esitettiin eläkevastuun

kirjaamista valtion taseeseen. Työryhmä toteaa myös, että nykytaseen laadintaperiaatteiden puutteellisuudesta johtuen tasetta ei käytännössä käytetä päätöksenteossa.⁵

Valtion vastuusitoumukset esitetään tilinpäätöskertomuksen osan III liitteessä 12. Vastuun määrät esitetään vain niistä sitoumuksista, joista se on määriteltävissä. Varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksen mukaan valtion vastuusitoumuksia on 101 miljardia euroa. Valtion vastuusitoumukset ovat kasvaneet vuoteen 2009 verrattuna 5,3 miljardia euroa. Suurin valtion vastuusitoumuksista on valtion eläkevastuu, joka oli tilinpäätöskertomuksen mukaan vuoden 2010 lopussa 90,6 miljardia euroa.

Valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavat monet riskit, kuten esimerkiksi takaus- ja luottopäätöksiin liittyvät riskit. Taseen ulkopuolisina erinä takaukset raportoidaan erikseen tilinpäätöskertomuksen liitetiedoissa sillä ne vaikuttavat taseen riskillisyyteen. Varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksen mukaan valtion takaukset ja takuut olivat vuoden 2010 lopussa yhteensä 17,2 miljardia euroa. Valtion tilinpäätöskertomuksen lisäksi tietoa valtion takauksista julkaistaan Tilastokeskuksen valtion takaukset -tilastossa. Tilastokeskuksen mukaan valtion takauskanta vuoden 2010 lopussa oli 19,5 miljardia euroa. Valtion takauskannasta 51 prosenttia muodostuu yrityksille myönnettyistä takauksista. Vastaavasti seitsemän prosenttia valtion takauskannasta jakautuu rahoitus- ja vakuutuslaitosten, ulkomaiden sekä julkisyhteisöjen kesken.⁶

Valtion tilinpäätöskertomuksessa ilmoi-

⁵ Valtiovarainministeriö, Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely, projektiryhmän loppuraportti, 11.1.2011.

⁶ Tilastokeskus, 2011.

tettu valtion takauskanta on huomattavasti alhaisempi kuin Tilastokeskuksen tilastossa esitetty takauskanta. Tämä johtuu siitä, että valtion tilinpäätöskertomuksissa ilmoitetaan vain valtion talousarvion piiriin kuuluvat takaukset. Tilastokeskuksen valtion takaukset -tilastossa puolestaan ovat mukana kaikki takaukset, joista valtio viime kädessä vastaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi Valtion taloudelliset vastuut -tuloksellisuustarkastuksessa vastuuden käsittelyä valtiontalouden tärkeimmässä suunnittelu-asiakirjassa eli talousarviossa sekä tärkeimmässä seuranta-asiakirjassa eli tilinpäätöksessä.⁷ Tarkastuksessa havaittiin, että valtion takauksista, takuista ja muista vastuusitoumuksista ei saa asianmukaista kokonaiskuvaa päätöksenteon perustaksi, sillä eri vastuu-
lajien raportointi on päällekkäistä, kaikkia vastuita ei raportoida, eikä toteutuneiden vastuuden määrää esitetä. Valtuudet raportoidaan muista vastuista erillään, eikä niiden yhteismäärää ja kehitystä myöskään esitetä. Valtion kokonaisvastuita ei siis huomioida asianmukaisesti valtion taloudellisessa päätöksenteossa ja sen seurannassa.

Koska valtiolle tulee merkittäviä vastuita myös talousarvion ulkopuolelta, voidaan nykyistä vain talousarvion ulkopuolelta tehtävää valtion tasetta ja sen antamaa kuvaa valtion vakavaraisuudesta pitää tältä osin riittämättömänä eduskunnan päätöksenteon kannalta. Nykymuotoinen valtion tase ei myöskään anna kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa tarkoitettulla tavalla oikeaa ja riittävää kuvaa valtion taloudellisesta asemasta kokonaisuutena vaan tämän kannalta ratkaisevan tärkeitä ovat valtion tilinpäätöskertomukseen sisältyvät, valtion tilinpäätöstä ja muita tilinpäätöstietoja koavat tiedot. Valtiovarainministeriö tuo

esille tästä tarkastuskertomuksesta 9.5.2011 antamassaan palautteessa, että vastuuden nykyistä kattavampi raportointi olisi tarpeen.

Varmojen vastuuden lisäksi myös epävarmat vastuut ovat tärkeä osa valtiontalouden suunnittelun ja finanssipolitiikan tietoperustaa. Pelkkä raportoinnin lisääminen ei kuitenkaan välttämättä auta ymmärtämään, sitä kuinka epävarmoinhin vastuisiin pitäisi suhtautua. Osa vastuista ei välttämättä koskaan toteudu eli tule talousarviosta rahoitettavaksi tai valtion velaksi valtion taseeseen.

Epävarmoinhin vastuisiin liittyvät määrittelyongelmat korostuvat erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa Euroopan talouden ja rahoitusjärjestelmän vakauttamismekanismien käyttöönoton myötä Suomen valtion vastuusitoumukset ovat kasvaneet merkittävästi. Euroopan talouden ja rahoitusmarkkinoiden vakauttamisvälineitä ja Suomen vastuita ja sitoumuksia niissä käsitellään tarkemmin tämän erilliskertomuksen luvussa 5.7.

Päätöksentekoa varten eduskunnalla tulee olla oikeat ja riittävät tiedot valtiontalouden tilasta. Päätettäessä uusista vastuista valtiolle – valtion budjettitalouden piirissä, sen ulkopuolella tai EU:n kautta tulevista – on perusteltua edellyttää tietoa riskeistä, joita niiden myötä valtion taloudelliseen asemaan kohdistuu.

Valtion varojen ja velan hallinta on hajautettu eri yksiköille. Lisäksi talousarvion ulkopuoliset valtion liikelaitokset, valtionyhtiöt ja rahastotalous muodostavat poikkeuksen eduskunnan budjettivaltaan, vaikka valtio on viime kädessä vastuussa niiden sitoumuksista. Tarkastusvirasto on todennut, että erityisesti raportointi riskeistä, jotka syntyvät budjetin ulkopuolella päätettävistä vastuista, on riittämätöntä.⁸ Tilinpäätöstietojen informatiivisuutta ja hyödynnettävyyttä

⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 219/2011: Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa.

⁸ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 219/2011.

päätöksenteossa voitaisiin parantaa nykyistä perusteellisemmalla taseanalyysillä.

Valtiovarainministeriön asettaman konsernitaseen selvityshankkeen tarkoituksena oli tehdä ehdotus valtiokonsernin rahoituksen, rahoitusriskien ja tasehallinnan organisoinniksi. Konsernitase työryhmä tarkasteli hankkeessaan kokonaisuutta, joka kuuluu valtioneuvoston määräysvaltaan. Työryhmän mukaan rahoitus- ja tasehallintapolitiikka määritteli eri yksiköiden roolit, vastuut,

riskienhallintapolitiikan yleiset periaatteet, konsernin sisäisen keskityksen ja hajautuksen optimaalisen suhteen sekä päätöksenteon tukevan raportoinnin sisällön. Myös tarkastusviraston näkemyksen mukaan rahastojen ja valtion yhtiöomistuksen lisääminen valtionhallinnon yhteiseen tilinpäätökseen antaisi kattavamman kokonaiskuvan valtiontaloudesta ja valtion omaisuuden hoidosta kuin nykyinen pelkästä valtion budjettitaloudesta laadittu tase.

5.7 Rahoitusmarkkinoiden vakaus

Finanssikriisistä velkakriisiin

Keväällä 2010 julkisten talouksien velkaantumisesta tuli Euroopassa rahoitusjärjestelmän ja talouden vakautta horjuttava tekijä. Euron käyttöönoton myötä vuonna 2002 eurovaltioiden velkakirjojen korkoerot poistuivat lähes kokonaan. Kansallisen riskillisän puuttuminen ja matala korkotaso edesauttoivat monissa euromaissa yksityisen sektorin velkaantumista. Vuoden 2010 alusta velkaantuneimpien euromaiden varainhankinta vaikeutui ja varainhankinnan kustannukset kasvoivat. Valtioiden luottoriskiä alettiin hinnoitella markkinoilla aiempaa suuremmaksi ja velkaantuneiden euromaiden velkakirjojen korot eriytyivät muiden euromaiden velkakirjojen koroista. Erityisesti Kreikan, Irlannin, Portugalin ja Espanjan valtionlainojen tuotot kasvoivat voimakkaasti. Velkakriisin kärjistymisen seurauksena toukokuussa 2010 Ecofin-neuvosto päätti Euroopan talouden ja rahoitusjärjestelmän vakauttamismekanismista.

Tällä hetkellä vakauttamismekanismi muodostuu Euroopan rahoitusvakausvälineestä ERVV sekä Euroopan rahoituksenvakautusmekanismista ERVM. Nämä väliaikaiset välineet ovat voimassa kesäkuuhun 2013 saakka, jolloin pysyvä Euroopan vakausmekanismi EVM korvaa ne.⁹

Euroopan rahoitusvakausväline ERVV on euroalueen valtioiden omistama erillisyhtiö. Rahoitusvakausväline perustettiin kesäkuussa 2010 ja se on ollut täysin toimintakykyinen elokuusta 2010 alkaen.¹⁰ Rahoitusvaka-

väline myöntää määräaikaista luottoa euromaille, joilla on poikkeuksellisia julkisen talouden ongelmia. Se hankkii varat näiden luottojen maksamiseksi kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta. Rahoitusvakausvälineen nimellinen lainakapasiteetti yhteensä 440 miljardia euroa perustuu euromaiden antamiin takauksiin. Kunkin euromaan osuus takauksista määritellään EKP:n merkityn pääomaosuuden mukaisesti. Tämän mukaan Suomen takausosuus on 1,8 prosenttia rahoitusvakausvälineen lainakapasiteetista eli 440 miljardista eurosta. Näin ollen Suomen muodollinen takausosuus on siis 7,9 miljardia euroa. Rahoitusvakausvälineen myöntämät luotot ovat ehdollisia. Tukea saavan valtion on sovittava EU:n ja IMF:n kanssa talouden ja rahoitusjärjestelmänsä sopeuttamisohjelmasta. Vakausvälineen myöntämistä lainoista päätöksen tekevät euroalueen maat yksimielisesti. Tämä edellyttää sitä, että jokaisesta lainapäätöksestä on eduskunnan erillisellä päätöksellä antama hyväksyntä.

Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi EVRM voi antaa luottoa EU:n jäsenvaltioille ja sen varainhankinnasta vastaa Euroopan komissio. Rahoituksenvakautusmekanismi perustettiin toukokuussa 2010. Euroopan komissio hankkii varat luottojärjestelyihin joko pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta. Mekanismiin luotonannon enimmäismäärä riippuu EU:n omien varojen määrästä. Komission arvion mukaan mekanismin kokonaiskapasiteetti on 60 miljardia euroa. Jäsenvaltioiden laskennalliset osuudet jakautuvat niiden budjettiosuuksien mukaan.

⁹ ERVV verkkosivut <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>; Term Sheet on the ESM, 21.3.2011; Suomen Pankki, Euro&Talous 1/2011; Valtiovarainministeriö "EU:n vakausjärjestelyt ja Suomi – mitä, miksi ja millä osuudella?", 30.3.2011.

¹⁰ ERVV verkkosivut <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

Suomen budjettiosuus on 1,6 prosenttia, joten Suomen laskennallinen enimmäisvastuu on noin 960 miljoonaa euroa. Rahoituksen vakautusmekanismin myöntämät luotot ovat niin ikään ehdollisia ja lainoista päättää määränemmistöllä Euroopan unionin neuvosto, jossa kaikki jäsenmaat ovat edustettuina. Vaikka rahoitusmekanismi itsessään on uusi, niin sen toiminta ei ole uutta. Euroopan komissio on aikaisemminkin hankkinut varoja pääomamarkkinoilta rahoittaakseen EU:n myöntämää maksutasetukea ja makrotaloudellista tukea.

Euroopan vakausmekanismi EVM on valmisteilla oleva euroalueen pysyvä kriisinhallintajärjestely. EU-maat päättivät joulukuussa 2010, että keväällä 2010 sovitut väliaikaiset järjestelyt korvataan pysyvällä mekanismilla kesäkuussa 2013. Euroopan vakausmekanismin EVM:n osalta yksityiskohdat olivat tätä tarkastuskertomusta laadittaessa huhti–toukokuussa 2011 vielä avoinna, mutta Eurooppa-neuvoston päätelmien 25.3.2011 (EUCO 10/11) liitteessä II on esitelty Euroopan vakausmekanismin pääpiirteet. Euroopan vakausmekanismi arvioi tapauskohtaisesti tukea hakevan maan velkakestävyyttä ennen lainapäätöstä. Mikäli velkakestävyysarvio on kielteinen, tulee kyseisen maan aloittaa keskustelut velkojensa uudelleenjärjestelystä yksityisen sektorin velkojien kanssa. Luottoa voidaan myöntää ainoastaan kaikkien euromaiden yhteisellä suostumuksella ja luotto on ehdollista tukea saavan maan sopeutusohjelman tavoitteille. Euroopan vakausmekanismin suunniteltu kokonaislainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, mikä on sama kuin väliaikaisten vakausvälineiden yhteenlaskettu lainakapasiteetti. On kuitenkin huomattava, että väliaikaisen vakausvälineen ERVV:n tosiasiallinen lainakapasiteetti on alle 440 miljardia euroa, johtuen mm. 20 prosentin ylitakauksesta

myönnettyä lainaa kohti. ERVV:n tosiasiallisen lainanantokapasiteetin nostaminen edellyttää 10.6.2010 allekirjoitetun puitesopimuksen uudistamista. Eurooppa-neuvoston päätelmien 25.3.2011 (EUCO 10/11) kohdassa 17 todetaan, että ERVV-sopimukseen tehtävien, 440 miljardin euron tosiasiallisen lainanantokyvyn varmistavien muutosten valmistelu saatetaan päätökseen, jotta uudistettu puitesopimus voidaan allekirjoittaa samanaikaisesti EVM-sopimuksen kanssa kesäkuun loppuun 2011 mennessä. Pysyvän vakausmekanismin EVM:n suunniteltu 500 miljardin euron lainakapasiteetti saavutetaan 700 miljardin euron pääomalupauksilla. Tämä muodostuu euromaiden maksamasta 80 miljardin euron suuruudesta pääomasta sekä 620 miljardin euron korotusvaltuuksista ja takauksista. Näistä Suomen osuus muodostuu samoin kuin ERVV:ssä ja olisi yhteensä 12,6 miljardia euroa. Suomen osuus takauksista on siis 11,2 miljardia euroa ja maksettavasta pääomasta 1,4 miljardia euroa edellyttäen, että kaikki osallistuvat jäsenvaltiot antavat sitoumukset. Puolet pääomasta maksetaan EVM:n perustamisvaiheessa kesällä 2013 ja loput erissä kolmen vuoden kuluessa EVM:n perustamisesta. Rakenne poikkeaa nyt käytössä olevasta väliaikaisesta järjestelystä, joka perustuu ainoastaan euromaiden antamiin takauksiin.

Väliaikaiset mekanismit ovat toiminnassa ja voivat siten euromaiden yhteisellä päätöksellä lainakapasiteetin puitteissa myöntää uusia lainaohjelmia kesäkuuhun 2013 saakka. Tämä tarkoittaa sitä, että väliaikaisten välineiden kautta myönnettyjen lainojen hallinnointi ja takaisinmaksu tapahtuu niiden puitteissa. Väliaikaiset mekanismit lakkautetaan siis vasta, kun viimeinenkin lainaerä on maksettu takaisin ja niistä saadut korot on tuloutettu jäsenmaille.

TAULUKKO 1: SUOMEN LASKENNALLISET ENIMMÄISVASTUUT KÄYTÖSSÄ OLEVIIN EUROOPAN RAHOITUSVAKAUSVÄLINEISIIN LIITTYEN, MILJONAA EUROA.

		Lainakapasiteetti	Suomen osuus	Suomen enimmäisvastuu
ERVM	EU:n budjetti	60 000	1,6 %	960
ERVV	Takaukset	440 000	1,8 %	7 920
Yhteensä		500 000		8 880

Lähteet: ERVV ja Valtiovarainministeriö.

On huomattava, että taulukon luvut kuvaavat enimmäisvastuita siinä tapauksessa, että vakauserjestelyihin liittyvä lainakapasiteetti tulee käyttöön kokonaisuudessaan. Huhtikuussa 2011 ERVV:n koko lainakapasiteetista, eli 440 miljardista eurosta, oli käytössä alle 10 prosenttia.

ERVV:n kautta annetut lainat kirjataan asianomaisten valtioiden lainanottoon ja lainanantoon kansantalouden tilinpidossa. ERVV:n toiminta näin lisää velan bruttoeria Suomessa Suomen osuuden mukaisesti mutta ei vaikuta Suomen valtion nettoasemaan.¹¹

Sovitut lainaohjelmat ja Suomen sitoumukset

Kreikka sitoutui ensimmäisenä euromaana toukokuussa 2010 talouden sopeutusohjelmaan. Kreikan sopeutusohjelmaan sisältyvästä 110 miljardin euron tuesta EU:n osuus on 80 miljardia euroa ja IMF:n osuus 30 miljardia euroa. Euroalueen maat myönsivät lainat Keikalle kahdenvälisinä, mutta komis-

sio hallinnoi jäsenvaltioiden Kreikalle myöntämiä luottoja. Suomen Kreikalle myöntämä lainasitoumus on 1,5 miljardia euroa, josta Kreikka on nostanut 515 miljoonaa euroa.

Kreikan lisäksi Suomi on myöntänyt kahdenvälistä lainaa Islannille 320 miljoonaa euroa, josta 160 miljoonaa euroa on nostettu. Vuonna 2009 Suomi sitoutui lainaamaan Latvialle 324 miljoonaa euroa, jota ei kuitenkaan toistaiseksi ole ollut tarvetta nostaa.

Suomen kahdenvälisiin lainasaamisiin liittyen ei tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä ole katsottu olevan tarvetta kirjata arvonalennuksia. Lainasaamisiin niiden luonteen ja tilinpäätöshetken jälkeisen yleisen kehityksen vuoksi liittyy kuitenkin vaikeasti arvioitavia riskejä. Tarkastuksen yhteydessä ei siten ole voitu varmistua siitä, että tilinpäätöshetken jälkeisillä tapahtumilla ei olisi vaikutusta lainasaamisten tilinpäätökseen merkittäviin arvoihin.

Euroopan rahoitusvakauserjestelyiden toiminta alkoi marraskuussa 2010 Irlannille myönnetyn tukipaketin myötä. Yhteensä 85

TAULUKKO 2: SUOMEN KAHDENVÄLISET LAINASITOUKSET, MILJONAA EUROA.

	Vuosi	Suomen lainasitoumukset	Maksettu 1/2011
Islanti	2008	320	160
Latvia	2009	324	-
Kreikka	2010	1 480	515
Yhteensä		2 124	675

Lähde: Valtiovarainministeriö.

¹¹ EUROSTAT. Treatment of The European Financial Stability Facility (EFSF) in National Accounts. 27.1.2011.

miljardin euron tukipaketista 17,5 miljardia tulee Irlannista mm. sen eläkerahaston kautta, IMF:n osuus on 22,5 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakausmekanismin ERVM:n osuus on niin ikään 22,5 miljardia euroa ja Euroopan rahoitusvakausvälineen ERVV:n osuus on 17,7 miljardia euroa. Lopuosa Irlannin tukipaketista yhteensä 4,8 miljardia koostuu Iso-Britannian, Tanskan ja Ruotsin myöntämistä kahdenvälisistä lainoista.¹² Suomen laskennallinen osuus ERVM:n kautta myönnetystä tuesta on 360 miljoonaa euroa ja ERVV:n kautta myönnetystä tuesta Suomen enimmäisvastuun arvioidaan olevan noin 740 miljoonaa euroa.

Vaikka Suomen osuus ERVV:n kokonaislainakapasiteetista määräytyy EKP:n maksuosuuden mukaisesti, niin yksittäisen rahoitusvakausvälineen myöntämän lainan osalta Suomen takausosuus poikkeaa tästä osuudesta. Irlannin tukipakettiin liittyen Suomen osuus ERVV:n kautta myönnetystä 17,7 miljardista eurosta on siis enemmän kuin 1,8 prosenttia, koska kaikkiin ERVV:n myöntämiin lainoihin sisältyy 20 prosentin ylitakaus rahoitusvakausvälineen luottokelpoisuuden parantamiseksi sekä siksi, että Irlanti ja Kreikka eivät osallistu ERVV:n kautta maksettavaan tukeen, koska ovat itse tuen saajia. Näin ollen, mitä enemmän lainoja myönnetään eri valtioille ERVV:n kautta, sitä suurempi Suomen osuus tulee olemaan uusissa järjestelyissä. Suomi on oman maa-

kohtaisen kiintiönsä kautta mukana myös IMF:n kautta Irlannille myönnettyssä tuessa.

Varainhoitovuotta 2010 koskevassa valtion tilinpäätöskertomuksessa käsitellään Suomen kokonaisvastuita talous- ja rahoitusvakauden varmistamiseksi tehdyissä toimenpiteissä. Valtion vastuita käsittelevä tilinpäätöskertomuksen tekstiosa sisältää kuvauksen järjestelyistä joissa Suomi on mukana ja niistä seuraavat vastuut käydään läpi. Suomen ajan tasalla olevat rahalliset sitoumukset EU:n valtioiden lainaohjelmiin, suorat lainasitoumukset EU:n tai Euroopan talousalueen jäsenvaltioihin sekä Suomen osuudet myönnetystä rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseen tähtäävästä suorasta tuesta sekä takauksista on selostettu valtion tilinpäätöskertomuksen tekstissä. Samassa yhteydessä on raportoitu erityisesti Euroopan talous- ja rahoitusvakauden palauttamiseksi suunniteltujen tai toteutettujen toimenpiteiden ja välineiden tila sekä Suomen osallistumisaste niihin sekä osallistumisen perusteet. Myös kriisin hoidossa syntyneiden saamisten ja takaus- sekä muiden sitoumusten euromäärät on raportoitu.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan varainhoitovuotta 2010 koskeva tilinpäätöskertomus antaa Suomen valtion tähänastisesta osallistumisesta Euroopan talous- ja rahoitusmarkkinoiden vakauttamiseen tähtääviin toimiin kattavan kuvauksen. Tilinpäätöskertomuksen osan kolme liitteessä 12

TAULUKKO 3: IRLANNIN TUKIPAKETTI JA SUOMEN SITOUMUKSET SIINÄ, MILJ00NAA EUROA.

	Myönnetty tuki	Suomen vastuu
ERVM	22 500	360
ERVV	17 700	741*
Yhteensä	40 200	1 101

Lähteet: ERVV ja Valtiovarainministeriö, *VM:n arvio.

¹² ERVV verkkosivut <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

esitetään kootusti valtioneuvokset, -takuut sekä muut vastuusitoumukset. Liitteessä 12 ERVV:n kautta Suomelle aiheutuva takausvastuu esitetään laskennallisen enimmäismäärän, 7,9 miljardin euron, mukaisena. Vuoden 2010 loppuun mennessä laskennallisesta takausvastuusta oli käytetty noin 740 miljoonaa euroa Irlannin lainoitusohjelmaan. Suomessa ERVV:n takauksen käyttö kuitenkin vaatii aina uusiin lainoihin liittyvien takauksien osalta eduskunnan erillispäätöksen. On myös huomattava, että oikeudellisesti velvoittavan takausvastuun määrä riippuu rahoitusvakausvälineen käyttöä koskevista yksittäisistä sitoumuksista. Näin ollen ERVV:n takauksien laskennallisen enimmäismäärän esittäminen valtion tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12 ei anna tarkastusviraston näkemyksen mukaan oikeaa ja riittävää kuvaa sitovien vastuiden määrästä.

Keskeinen avoin kysymys on erityisesti se, miten näihin hyvin erilaisiin vastuisiin liittyvä taloudellinen riski tulisi määritellä. Lainaohjelmien mukaisia lainaneriä ei välttämättä ole tarvetta nostaa täysimääräisinä, vakausvälineiden lainakapasiteettia ei niin ikään välttämättä tarvitse täysimääräisesti hyödyntää. Kuinka käyttämättömyyden lainakapasiteettiin liittyvän takausvastuun sisältämä taloudellinen riski tulisi määritellä suhteessa myönnetyn lainan sisältämään riskiin ja edelleen suhteessa nostetun lainan takaisinmaksuriskiin. Varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa todetaan, että toistaiseksi hyväksytyjen ohjelmien kautta aiheutuvien vastuiden kokonaismäärä hieman alle neljä miljardia euroa on laskennallinen ja sisältää hyvin erityyppisiä vastuuta. Suoran lainarahoituksen osuus, jolla on vaikutuksia valtion talousarvioon, on suhteellisen pieni. Ongelmaksi muodostuu kuinka erityisesti vakausvälineisiin liittyviä enimmäisvastuita ja niihin sisältyviä riskejä tulisi käsitellä.

Euroalueen velkakriisi ei ole vielä ohitse. Näin ollen rahoitusmarkkinoiden luottamuksen ylläpitämiseksi Euroopan maiden velkaongelmiin on tärkeää saavuttaa kattava ja uskottava ratkaisu. Mikäli kriisi syvenisi entisestään ja johtaisi siihen, että koko 500 miljardin euron lainakapasiteetti käytettäisiin ja kaikki lainaa saaneet valtiot jättäisivät lainat maksamatta, niin oltaisiin äärimmäisessä tilanteessa, jossa Suomen valtio joutuisi ottamaan enimmäisvastuidensa suuruisen lisävelan ja todennäköisesti nykyistä heikommin ehdoin. On kuitenkin huomattava, että tällä hetkellä Irlannin tukipaketin myötä ERVV:n lainakapasiteetista on käytössä alle 10 prosenttia. Portugali on pyytänyt tukea euromailta huhtikuussa 2011, ja asiaa on käsitelty Ecofin-neuvoston kokouksessa 17.5.2011.

Suurempi riski Suomen kansantaloudelle olisi kuitenkin velkakriisin hallitsematon laajeneminen ja Euroopan ajautuminen uudelleen taantumaan. Tämä vaikeuttaisi entisestään Suomen julkisen talouden tasapainottamista ja mahdollisuuksia vastata väestön ikääntymisen liittyviin haasteisiin.

Tällä hetkellä valtiolainojen riskipreemiot ovat voimakkaasti riippuvaisia niiden julkisten talouksien tilasta. Huoli velkakriisin syvenemisestä ei väisty niin kauan kun epävarmuus Euroopan maiden julkisten talouksien tasapainottamisesta jatkuu. Näin ollen valtioiden lainojen riskipreemioiden riippuvuus niiden finanssipolitiikan kurinalaisuudesta voi edelleen voimistaa euroalueella alkanutta eriytymistä. Tilanne on haastava, sillä monet euroalueen julkiset taloudet ovat kytköksissä toisiinsa ja yhden kaatumisen johtaa välittömästi ongelmiin toisessa maassa. Tämän vuoksi kriisinhallintamekanismin toiminta on ensiarvoisen tärkeää, jottei ajauduta Eurooppalaisen kriisiin ja taantumaan. Lisäksi valtioiden piilevään velkaan tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomioita, jotta to-

dellinen rasite valtioiden vakavaraisuudelle tiedostetaan, eikä uusia yllätyksiä pääsisi tapahtumaan. Keväällä 2010 Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti erilliskertomuksessaan eduskunnalle huomiota euroalueen maiden voimakkaaseen velkaantumiseen ja siitä aiheutuneeseen uhkaan kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden vakaudelle, Suomen kansantaloudelle sekä heijastusvaikutuksiin valtiontalouteemme. Ongelmat ovat toteutuneet ennakoarvioita syvempinä ja laajempina. Taloudellinen kriisi on kohdannut euroalueenkin maita eri tavoin. Osa maista on autettavia ja osa auttajia. Syntyneen taloudellisen kriisin taustalla olevia kansallisia sekä kansainvälisiä perusongelmia on ryhdytty korjaamaan. Eurooppalaisen talouden saaminen kestäväälle pohjalle vie kuitenkin pitkän aikaa ja edellyttäne edelleen mittavia yhteisiä panostuksia.

Kansainvälinen valuuttarahasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että velkakriisiin liittyy euroalueen valtioiden ja yksityisten rahoituslaitosten taseiden ja riskien liittymisen yhteen.¹³ Yksityisillä rahoittajilla on merkittäviä määriä kriisivaltioiden ja muidenkin valtioiden velkaa taseissaan.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) presidentti Caldeira kiinnitti viime vuoden lopulla huomiota valtioiden ylimpien ulkoisten tarkastajien rooliin rahoitusmarkkinavakautta palauttavien ja turvaavien järjestelmien toiminnan läpinäkyvyyden ja oikeiden sekä riittävien tietojen varmentajina Eurooppa-neuvoston pysyväle puheenjohtajalle Herman van Rompuyille lähettämässään kirjeessä. Kirjeen mukaan olisi tärkeää, että Euroopan rahoitusvakaussäilyminen ja pysyvän vakaussäilyksen toiminnassa turvattaisiin hyvän hallinnon periaatteiden ja avoimuuden toteutuminen ja niitä turvaava

riittävän tehokas, riippumaton ulkoinen tarkastus. Ulkoisen tarkastuksen tehtävänannon tulisi kattaa kansainvälisten standardien ja suositusten mukainen tilintarkastus sekä vakaussäilymekanismien toimintojen tuloksellisuustarkastus.

Tätä tarkastuskertomusta laadittaessa huhti–toukokuussa 2011 päätöksiä Euroopan vakaussäilymekanismiin oikeudellisista yksityiskohdista ei myöskään vielä ollut. Eurooppa-neuvoston päätelmien 25.3.2011 (EUCO 10/11) liitteessä II on esitelty Euroopan vakaussäilymekanismiin pääpiirteet. Tämän mukaan Euroopan vakaussäilymekanismi olisi julkisen kansainvälisen oikeuden alaan kuuluva hallitusten välinen organisaatio (kansainvälinen järjestö) eikä se näin ole osa Euroopan unionia tai sen toimielinjärjestelmää. EVM:n toiminta integroitaisiin Euroopan talous- ja rahaliiton monenkeskisen valvonnan ja talouspolitiikan koordinaation menettelyihin. Euroalueen valtioiden valtiovarainministerit muodostaisivat EVM:n hallintoneuvoston, joka olisi EVM:n ylin päätöksentekoeelin. Tärkeimmät päätökset vaatisivat hallintoneuvoston jäsenten yksimielisen päätöksen. Eurooppa-neuvoston päätelmien 25.3.2011 (EUCO 10/11) liitteenä olevassa Euroopan vakaussäilymekanismiin pääpiirteitä koskevassa kuvauksessa ei ole määritelty EVM:n toiminnan valvonnan ja ulkoisen tarkastuksen sekä tilivelvollisuuden toteuttamisen yksityiskohtia. Toiminnan isojen taloudellisten volyymien ja toiminnan luonteeseen liittyvien riskien johdosta selkeät ja riittävän tehokkaat hyvän hallinnon, avoimuuden ja ulkoisen tarkastuksen ja valvonnan sekä tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden turvaavat järjestelyt ovat tarpeen. INTOSAI on antanut suosituksen kansainvälisten järjestöjen tarkastuksesta.

¹³ IMF. Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability Getting There from Here. April 2011.

Tässä suosituksessa on todettu, että kaikkien julkisia varoja käyttävien järjestöjen tulisi olla riippumattomien kansallisten ylimpien ulkoisien tarkastajien tarkastuksen kohteena tilivelvollisuuden, paremman hallinnon ja läpinäkyvyyden tukemiseksi.¹⁴

Euroopan Unionin ylimpien tarkastusvi-

ranomaisten finanssipolitiikan tarkastusten yhteistyöverkosto on kiinnittänyt huomiota Euroopan rahoitusvakausvälineeseen ja Euroopan vakausmekanismiin kohdistuvaan tarkastusmandaattiin. Yhteistyöverkosto toimii Suomen valtiontalouden tarkastusviraston johdolla.

¹⁴ The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Principles for best audit arrangements for international institutions.

5.8 Valtion velkaa koskevat tiedot

Vaikka vuoden 2010 aikana erityisesti eurooppalaisia raha- ja pääomamarkkinoita varjostivat julkisen talouden velkaongelmat, kansainvälinen talous elpyi vuonna 2010 varsin reippaasti. Kasvun vetureina ovat toimineet kehittyvät taloudet. Myös Suomen kansantalous lähti reippaaseen nousuun vuoden 2010 aikana. Kasvun vauhdittuminen painottui vuoden jälkipuoliskolle. Taloudellisen laman seurauksena Suomen vahva valtiontalous kääntyi varsin alijäämäiseksi vuonna 2009. Vuonna 2010 valtion talous oli edelleen runsaasti alijäämäinen. Valtion velka kasvoi vuonna 2010 noin 75 miljardiin euroon. Velan kasvuvauhti hidastui kuitenkin selvästi edellisvuodesta. Se ei myöskään kasvanut siinä määrin kuin vuoden 2010 talousarviota eduskunnalle annettaessa arvioitiin. Hidastumisestaan huolimatta velan kasvu on keskipitkän ajan kestävyysnäkökulmasta katsottuna huolestuttavalla uralla ja valtion rahoitustasapainon parantaminen vaatii aktiivisia toimia.

Valtion velan korkomenot olivat vuonna 2010 runsaat 1,8 miljardia euroa. Matalasta korkotasosta ja onnistuneista velanhallintatoimenpiteistä johtuen valtion korkomenot eivät ole kasvaneet lisääntyneestä velkataakasta huolimatta. Mikäli korkotaso nousee ja samanaikaisesti lisävelkaantumisen jatkuu, niin on riskinä, että korkomenot rasittavat entistä enemmän valtiontaloutta. Lisäksi ne aiheuttavat painetta valtion muihin toiminnallisiin menoihin ja uhkaavat niukentaa resursseja yhteiskunnan ja valtion muun toiminnan rahoittamisesta.

Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on turvata valtion vieraanpääomaneritoinen varainhankinta kaikissa taloudellisissa olosuhteissa hyväksytyllä riskitasolla.

Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori noudattivat velanhallinnan strategiassa määriteltyä vakaata ja pitkäjänteistä linjaa. Tämä koski velkakirjojen liikkeellelaskua, kassanhallintaa sekä muuta riskienhallintaa. Talouskriisi kasvatti valtioiden ulkoisen rahoituksen tarpeita siinä määrin, että valtioiden joukkovelkakirjamarkkinoiden markkinatilannetta saattoi ajoittain pitää varsin haastavana. Suomen valtion varainhankinta näiltä markkinoilta onnistui sen lisääntyneestä liikkeellelaskutarpeesta huolimatta varsin hyvin ja asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tavoiteltu varainhankintaohjelma saatiin toteutettua niin määrien, hintojen kuin muidenkin tekijöiden osalta. Haastava markkinatilanne aiheutti sen, että liikkeellelaskutilanne ja -ajankohta sekä liikkeellelaskettavien velkakirjojen ominaisuudet tuli analysoida entistä tarkemmin. Tässä tilanteessa on erityisen tärkeää, että myös valtiontalouden perusasiat tukevat Suomen valtion AAA -tason luottoluokituksen säilyvyyttä ja samalla luottokelpoisuusaseman säilymistä valtiolainanottajien huipputasolla. Suomen maine tiukkana taloudenpitäjänä vahvistaa asemaamme lainaajana kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Suomen luottonäkymät ovatkin vakaat suhteessa euromarkkinoihin ja muihin velanottajiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan pitkäjänteinen ja järjestelmällinen velanhallintastrategia on osaltaan tukenut Suomen valtion hyvää mainetta lainaajana kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Suomen valtion velkakirjojen ostajat arvostavat ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä, jota strategia ja siihen pohjautuva valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin Rahoituksen toiminta edustavat. Valtiontalouden

tarkastusviraston käsityksen mukaan valtion velanhallinnasta raportoitavat tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan valtion velasta ja velanhallinnan riskeistä.

Varainhoitovuotta 2010 koskevassa tilinpäätöskertomuksessa tuodaan esille riski valtion velan ja velanhoitokustannusten kasvusta mikäli julkisen talouden tasapainottamiseen tähtäviä toimenpiteitä ei tehdä. Kiviniemen hallituksen keskeisiä linjauksia oli lupaus ottaa ensimmäiset askeleet kohti julkisen talouden tasapainottamista jo vuonna 2010. Taustatyötä julkisen talouden tasapainottamissuunnitelmaa varten on tehty, mutta varsinaista ohjelmaa ei kuitenkaan ole vielä laadittu. Haasteena tulee olemaan julkisen talouden kestävyuden vahvistaminen niin, ettei tämän edellyttämä finanssipolitiikan kiristäminen vaaranna nyt alkaneen talouskasvun jatkumista.

Käynnistynyt kasvu on erittäin haavoittuvainen Euroopan valtioiden velkakriisin syvenemisen johdosta. Mikäli kehitys johtaa uuteen taantumaa ja Suomen vientikysynnän laskuun, niin vaikutukset heijastuisivat myös Suomen valtiontalouden tasapainoon ja sitä kautta vaikeuttaisi varautumista väestön ikääntymisestä aiheutuviin menopaineisiin.

Valtion velanhoito ja talousarvion kattamisvaatimus

Valtion talousarvio on aina muodollisesti tasapainossa tai ylijäämäinen (talousarvion kattamisvaatimus). Tämä tarkoittaa sitä, että jos määrärahoja ei vähennetä kun varsinaiset tulot jäävät määrärahoja pienemmäksi niin talousarvio on katettava lainanotolla tai kertyneellä kumulatiivisella ylijäämällä. Maksuvalmiuden ylittävistä lainanotosta on seurannut rahoituskustannuksia ja epätarcoituksenmukaisia transaktioita. Suomen perustuslain 84 §:ä on käytännössä tulkittu

ja sovellettu siten, että valtion talousarvio on aina muodollisesti katettu lainanotolla vaikka valtiolla olisi ollut likvidejä varoja määrärahoista seuraavien maksujen suorittamiseen. Hallituksen esityksen (HE 158/2010 vp) Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta tavoitteena oli lisätä talousarvion kattamisen läpinäkyvyyttä ja luoda edellytykset tehostaa valtionvelan hoitoa. Tarkastusvaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnon TrVL 7/2010 vp, jossa tarkastusvaliokunta piti hallituksen esitystä hyvin perusteltuna ja tarpeellisena, ja uudistuksen mahdollistavan säästöjä vuositasolla 20 miljoonalla eurolla. Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa 6/2010 vp. valiokunta puolsi esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Hallituksen esityksen käsittely raukesi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa vaalikauden päättyessä. Perustuslakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden mukaan maksuvalmiuden ylittävistä lainanotosta voitaisiin luopua perustuslain vakiintunutta tulkintaa muuttamalla. Tämä näkemys on esitetty myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 168/2008 Valtion kassanhallinta. Perustuslakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden mukaan vakiintuneen tulkinnan muuttamisen katsottiin kuitenkin edellyttävän tulkinnan muutoksesta selkeää ja yksiselitteistä kannanottoa.

Maksuvalmiuden ylittävistä lainanotosta seuranneet rahoituskustannukset ja epätarcoituksenmukaiset transaktiot ja vastapuoliriskit huomioiden tarkastusviraston mukaan olisi perusteltua, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalta pyydetäisiin valtiosääntöoikeudellinen tulkinta perustuslaissa säädetyn talousarvion kattamisvaatimuksen vaikutuksista talousarvion toimeenpanoon, mikä mahdollistaisi toimintatavan muutoksen hallinnossa.

5.9 Verotukia koskevat tiedot

Useat maat ovat kiinnittäneet aiempaa enemmän huomiota verotukiin 2000-luvulla. Tätä kehitystä pyrki osaltaan tukemaan myös muutaman vuoden takainen Euroopan tarkastusvirastojen piirissä (EUROSAI) toteutettu verotukien rinnakkaistarkastus. Sen tuloksena kiinnitettiin huomiota verotukien parempaan tiedostamiseen finanssipolitiikan toteutusvälineenä sekä verotukien läpinäkyvämpään raportointiin Euroopan valtioiden talousprosessien yhteydessä. Verotuet ovat vain harvoin samanlaisen arvioinnin kohteena kuin budjetin määrärahat. Lisäksi on arvioitu, että kehysmenettely finanssipolitiikan sääntönä lisää painetta verotukien käyttöön. Uusimpien selvitysten mukaan uusia verotukia ei ole kuitenkaan tästä syystä otettu käyttöön. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään todennut, että eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää pitäisikö verotuet sisällyttää valtiontalouden kehysmenettelyyn.¹⁵

Eduskunta edellytti hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuutta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 hallitus ilmoitti asettavansa hankkeen uuden verotukiselvityksen laatimiseksi. Selvitystyön tulokset olivat käytettävissä vuoden 2010 lopulla. Raportissa on kartoitettu vuoden 2009 verolainsäädäntöön sisältyvät verotuet. Niiden rahamäärä on laskettu käytettävissä olevan tietoaineiston pohjalta.

Laskennan tarkkuus vaihtelee verolajeittain eikä siinä ole voitu ottaa huomioon mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia.

Raportissa on kartoitettu pykäläkohtaisesti koko verolainsäädäntö. Aikaisemmin verotukilaskennan piirissä olleiden tuloverotuksen, elinkeinoverotuksen, maatalous- ja metsäverotuksen sekä arvonnäköverotuksen lisäksi tarkasteluun sisällytettiin myös varainsiirtoverotus, kiinteistöverotus, perintö- ja lahja-verotus sekä sosiaalivakuutusmaksut. Myös valmisteverotus on käytännössä ensimmäistä kertaa mukana, sillä sen normijärjestelmä määriteltiin kokonaan uudelleen. Jo aiemmin raportoitujen verolajien normijärjestelmät käytiin läpi ja niistä paljastui useita, ennen tunnistamattomia verotukia.

Verotukiselvityksessä tukien laskentamenetelmät päivitettiin aikaisempaa selkeämmiksi. Peruseriaatetta, jonka mukaan verotuet lasketaan menetetyt verotulon periaatteella, ei kuitenkaan muutettu: verotuki on verosäännöksestä aiheutuva verotulon menetys, kun muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Verotukien laskennassa ei oteta huomioon käyttäytymisvaikutuksia eikä mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä. Tukien kokonaisuuden arvioinnissa tuleekin olla varovainen. Verotukien poistaminen ei myöskään välttämättä lisäisi verotuloja verotukien määrällä.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) mukaan vuoden 2009 lainsäädännöstä löydettiin 201 verotukea. Verotukien määrä on siis olennaisesti suurempi kuin mikä oli aiempi käsitys. Verotuista 40 prosenttia löytyi uusista tarkastelluista veromuodoista. Verot-

¹⁵ TrVM 10/2010vp – K21/2010 vp.

tukia kohdistui eniten sosiaaliturvan tehtäväalueelle, jolla oli 23 prosenttia kaikkien verotukien kokonaisuromäärästä. Asumisen ja ympäristön tehtäväalueen verotukien osuus oli 21 prosenttia. Vastaavasti teollisuuden ja elinkeinojen osuus oli 20 prosenttia. Liikenteen osuus oli noin 11 prosenttia. Loput eli noin neljännes kohdistui useisiin erilaisiin tehtäviin ja kohteisiin. Verotukien yhteissumma vuonna 2009 oli 17,6 miljardia euroa. Tämä on noin 23 prosenttia verotuloista. Se on selvästi enemmän kuin aiemmissa laskelmissa. Tuloverolain verotuet olivat yli puolet kaikista verotuista. Varainsiirtoverotuksen, arvonlisäverotuksen ja valmisteverotuksen verotuet olivat kukin noin kymmenesosa kaikkien verotukien määrästä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan suoritettu verotukien laajuuden ja kattavuuden kartoittaminen sekä laskentamenetelmien päivittäminen mahdollistavat nyt riittävän ja oikean kuvan saamisen verotukien määrästä ja vaikuttavuudestaan. Toi-

saalta verotukien ajantasaisuuden seuranta, laskentamenetelmien kehittäminen ja ylläpitäminen vaativat jatkuvaa työtä. Valtion tilinpäätöskertomuksen mukaan verotuet esitetään vuodesta 2011 alkaen valtion talousarvioesityksessä osaston 11 selvitysosassa sekä soveltuvin osin verotulomomenttien selvitysosissa. Erityistä huomiota on tarkoitus kiinnittää verotukien määrän muutoksiin, uusiin verotukiin sekä verotukien perusteissa tapahtuviin muutoksiin. Lisäksi verotukia käsitellään jatkossakin tilinpäätöskertomuksessa. Tilinpäätöskertomukseen pyritään mahdollisuuksien mukaan sisällyttämään tarkasteluja verotukien kohtaannosta ja vaikutuksista.

Tarkastusvirasto katsoo, että esitetty verotukien raportointimenettely lisää verotukien läpinäkyvyyttä merkittävästi. Lisäksi tarkastusviraston mielestä esitetty raportointikokonaisuus kytkee verotuet aiempaa selkeämmin ja kiinteämmin valtion muihin talousprosesseihin.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)