



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 16/2012



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus
**Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan
rahoitusvakaussjärjestelyistä**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-230-5 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 163/51/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen eduskunnan Euroopan unionin rahoitusvakausjärjestelyistä saamien tietojen luotettavuutta koskeneen finanssipolitiikan tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten ja suositusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään osana finanssipolitiikan jatkuvaa tarkastusta.

Helsingissä 13. päivänä joulukuuta 2012

Esikuntapäällikkö Tanja Tanayama

Johtava tuloksellisuustarkastaja Meri Virolainen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Meri Virolainen

Johdon tuen apulaispäällikkö Nina Alatalo

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Finanssipolitiikan tarkastuksen laatukoordinaattori,

johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

Euroopan vakausmekanismi (EVM), Euroopan rahoitusvakausväline

(ERRV), Suomen valtion vastuut, valtiovarainministeriö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	12
2 Tarkastusasetelma	14
2.1 Tarkastuksen tavoitteet ja tarkastuskysymys	14
2.2 Tarkastusaineistot	15
2.3 Tarkastuskriteerit	17
2.3.1 Tarkastuskriteerien lähteet ja kriteerien soveltamisessa huomioon otettavia seikkoja	17
2.3.2 Eduskunnan tietojensaantioikeuden valtiosääntöoikeudelliset perusteet ja sisältö	18
2.3.3 Tarpeelliset tiedot	21
2.3.4 Velvollisuus varmistaa tietojen luotettavuus	25
2.3.5 Luotettavuuden ja oikean kuvan sisällölliset vaatimukset	26
2.4 Sovelletut menetelmät	30
3 Tarkastushavainnot	32
3.1 Valtion vastuusitoumuksista annettujen tietojen oikeellisuus, luotettavuus, ymmärrettävyys ja ajantasaisuus	32
3.1.1 Valtion vastuusitoumusten arviointi ja Suomen valtion kyky hoitaa perustuslain mukaan määräytyvät velvoitteet	41
3.1.2 Riskienhallintajärjestelyt talouskriisin seurauksena	42
3.1.3 EVM:n ensisijaisen velkoja asema ja vivutus (markkinatukijärjestelyt)	44
3.2 Muita rahoitusvakausjärjestelyihin ja eduskunnan tiedonsaantiin liittyviä seikkoja	50
3.2.1 Eurokriisin hoitaminen EU:n toimielinten ulkopuolella	50
3.2.2 Euroryhmän merkitys rahoitusvakausjärjestelyissä	52
	5

3.2.3	Euroopan keskuspankin merkitys rahoitusvakausjärjestelyissä	53
3.2.4	Eurooppa-neuvoston ja eurohuippukokousten valmistelu ja organisointi sekä viralliset julkilausumat	56
3.2.5	Valtiovarainministeriön henkilöstöresurssit kriisin hoidossa	58
3.3	Suomen ja Espanjan sekä Suomen ja Kreikan vakuusjärjestelyt	61
4	Yhteenveto ja kannanotot	62
4.1	Yhteenveto tarkastuksen havainnoista	62
4.2	Viraston kannanotot	65
	Lähteet	66

Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä

Eduskunta on eri yhteyksissä pyytänyt syksyllä 2008 alkaneesta finanssi-kriisistä ja myöhemmin eurokriisiksi muuttuneesta kriisistä ajantasaisia tietoja ja kokonaisarviointeja Suomelle aiheutuneista vastuusitoumuksista ja riskeistä. Eduskunta saa tietoa Euroopan unionin asioista perustuslain 96 §:n mukaisesti kirjelmällä (U-kirjelmä, U-asia) ja perustuslain 97 §:ssä mainittuna selvitysasiana (E-asia, E-kirje). Lisäksi eduskunta saa tietoa hallituksen esityksistä ja tiedonannoista sekä pääministerin ilmoituksista. Tarkastuksen lähtökohtana oli selvittää, onko eduskunta saanut oikeat, luotettavat, ajantasaiset ja riittävät tiedot Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä. Muita selvitettäviä asioita olivat: i) Onko vastuusitoumuksia ja rahoitusriskiä arvioitu siten, että valtio pystyy vastaamaan sille perustuslain mukaan määräytyvistä velvoitteista? ii) Millaisiin riskinhallintajärjestelyihin valtiovarainministeriössä on ryhdytty ja miten nämä vaikuttavat eduskunnalle annettavaa kuvaan talouskriisin vastuista, riskeistä ja sitoumuksista? iii) Vastaavatko Suomen vakuusjärjestelyt Espanjan ja Kreikan kanssa julkisissa virallisiasiakirjoissa annettuja tietoja?

Tarkastuksessa havaittiin, että valtiovarainministeriön eduskunnalle antama tieto EU:n rahoitusvakausjärjestelyistä on ollut tarkastuksen kohteena olleiden asiakirjojen osalta olennaisilta osin oikeaa. Valtiovarainministeriö on täsmentänyt informointiaan virallisissa asiakirjoissa eurokriisin edetessä. Teknisten yksityiskohtien osalta esiintyi edelleen joitakin epätarkkuuksia, mutta ne eivät heikennä informaation luotettavuutta. Lisäksi valtiovarainministeriön antama kuvaus Espanjan ja Kreikan vakuusjärjestelystä on oikea. Sen sijaan vakuuksien kokonaisuus Suomelle jää annettujen tietojen perusteella osin epäselväksi.

Valtiovarainministeriö on informoinut eduskuntaa tunnollisesti ja pääosin ajantasaisesti, vaikka kriisin nopea eteneminen ja eurohuippukokousten selkeiden valmisteluprosessien puute ovat vaikeuttaneet ajantasaista informointia. Euroryhmän epävirallisesta luonteesta ja luottamuksellisesta EKP-vuoropuhelusta huolimatta suuri valiokunta on saanut jokseenkin kaiken oleellisen tiedon EU-tason keskusteluista. Euroopan vakausmekanismin (EVM) ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) toiminta EU-toimielinten ulkopuolella ei ole myöskään vaikuttanut ministeriön kykyyn pitää eduskunta mukana päätöksenteossa.

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. Myös Suomen politiikkatavoitteiden kokonaisuutta kriisinhallinnassa sekä kriisitoimenpiteiden tuloksellisuutta on käsitelty ohuesti.

Eduskunnalle toimitettujen asiakirjojen perusteella eduskunnalle on annettu melko suppea pohja keskustella eurokriisin eri vaihtoehdoista. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi tuottaa kokonaisvaltaisempaa informaatiota EU:n rahoitusvakausjärjestelmiin liittyvistä riskeistä ja vastuista. Eduskunnan päätöksenteon taustaksi tarvittaisiin selkeämpää kokonaiskuvaavaa päätettävästä asiasta, eri vaihtoehdoista ja riskeistä sekä olennaisimmista vaikutuksista.

Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamista vaikeuttaa se, että Euroopan keskuspankin kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään tahon Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin. Tämä johtuu Euroopan keskuspankin itsenäisyydestä ja erilaisista raportointikäytännöistä. Koska Euroopan keskuspankilla on merkittävä rooli kriisinhallinnassa, olisi tarpeen löytää menettelyt, joilla kokonaisvastuita ja -riskejä esiteltäisiin yhdessä ja samassa valtiopäiväasiakirjassa.

Valtiovarainministeriössä arvioidaan kriisiin liittyviä erilaisia riskejä ja tehdään skenaariotyötä monipuolisesti. Eduskuntaan menneissä virallisissa valtiopäiväasiakirjoissa näitä asioita käsitellään kuitenkin melko suppeasti. Kirjallinen vaihtoehtoisten skenaarioiden sisällyttäminen valtiopäiväasiakirjoihin voi olla vaikeaa ja aiheuttaa ongelmia signaalivaikutusten ja niistä johtuvien markkinareaktioiden vuoksi. Eduskunnan informointi luottamuksellisista asioista hoidetaan lähinnä suullisesti, vaikka suulliset selvitykset on tarkoitettu vain täydentämään valtiopäiväasiakirjojen tietoa. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö pohtisi yhdessä eduskunnan kanssa sellaisia toimintamalleja ja -keinoja, jotta se voisi toimittaa systemaattisemmin luottamuksellista kirjallista materiaalia eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Valtiovarainministeriössä on kiinnitetty huomiota työssä jaksamiseen, työnjakoon ja informaation kulkemiseen eurokriisin myötä. Selvää edistymistä on tapahtunut vuoden takaiseen verrattuna. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että valtiovarainministeriössä ei ole toimintaohjeita laadunvarmistuksesta, ja että ydintehtävät eurokriisissä ovat pitkälti keskittyneet. Tarkastusvirasto suosittelee valtiovarainministeriölle laadunvarmistuksen ja sisäisen valvonnan vahvistamista, jotta varmistetaan valtiovarainministeriön kykyä tuottaa riittävää ja luotettavaa tietoa eduskunnalle.

Riksdagens tillgång på information om de finansiella stabiliseringsarrangemangen i Europa

Riksdagen har i olika sammanhang, i anknytning till den finanskris som började på hösten 2008 och senare omvandlats till en eurokris, begärt aktuell information och helhetsuppskattningar av de ansvarsförbindelser och risker som orsakats Finland. Riksdagen får information om Europeiska unionens ärenden i enlighet med grundlagens 96 § med en skrivelse (U-skrivelse, U-ärende) och som i grundlagens 97 § nämnt utredningsärende (E-ärende, E-brev). Dessutom får riksdagen information från regeringens propositioner och meddelanden och statsministerns upplysningar. Utgångspunkten för revisionen var att klarlägga, huruvida riksdagen har fått riktiga, tillförlitliga, a jour och tillräckliga uppgifter om de finansiella stabiliseringsarrangemangen i Europa. Andra frågor som klargjordes var:

- i) Har ansvarsförbindelserna och finansieringsrisken uppskattats så, att staten förmår svara för de förpliktelser som påförts den i grundlagen?
- ii) Hurudana arrangemang för riskhantering har vidtagits vid finansministeriet och hur inverkar dessa på den bild som ges riksdagen av den ekonomiska krisens ansvar, risker och åtaganden?
- iii) Svarar Finlands säkerhetsarrangemang med Spanien och Grekland mot de uppgifter som har lämnats i de offentliga officiella dokumenten?

Vid revisionen observerades, att den information som finansministeriet har gett till riksdagen om EU:s finansiella stabiliseringsarrangemang i dokument som granskades av revisionsverket är till sina väsentliga delar riktig. Finansministeriet har preciserat sin information i officiella dokument efter som eurokrisen framskridit. I fråga om de tekniska detaljerna förekom alltså vissa inexaktheter, men de försvagar inte informationens tillförlitlighet. Dessutom är den av finansministeriet lämnade beskrivningen av säkerhetssystemen med Spanien och Grekland riktig. Däremot blir den totala förmånen av säkerheterna för Finland delvis oklar på basis av de givna uppgifterna.

Finansministeriet har informerat riksdagen samvetsgrant och som regel a jour, även om krisens snabba framskridande och avsaknaden av klart definierade beredningsprocesser inför eurotoppmötena försvårar en a jour information. Trots eurogruppens inofficiella karaktär och den förtroliga dialogen med ECB har stora utskottet fått i det närmaste all väsentlig information om diskussionerna på EU-nivå. Den europeiska stabiliseringsmekanismens (ESM) och det Europeiska finansiella stabiliseringsinstru-

mentets (EFSF) verksamhet utanför EU-organen har inte heller försämrat ministeriets förmåga att hålla riksdagen med i beslutsfattandet.

Åt riksdagen har lämnats rikligt med information också om tekniska detaljer, men de ekonomiska ansvarens helhet och risker har behandlats förhållandevis lite med undantag för regeringens proposition RP 34/2012 rd om godkännande av ESM-avtalet. Också helheten för Finlands politikmål-sättningar i krishanteringens samt krisåtgärdernas resultat har behandlats knapphändigt.

På basis av de handlingar som har tillställts riksdagen har riksdagen getts ett tämligen knapphändigt underlag för diskussion om de olika alternativen i eurokrisen. Revisionsverket anser, att finansministeriet borde alstra en mer helhetsmässig information om de risker och ansvar som är förenade med EU:s finansiella stabiliseringsarrangemang. Som bakgrund till riksdagens beslutsfattande skulle behövas en tydligare helhetsbild av den sak som ska beslutas, om skilda alternativ och risker samt om de väsentligaste verkningarna.

Att skapa sig en bild av Finlands totala åtaganden och risker försvåras av att de indirekta ansvar som påförs Finland via Europeiska centralbanken inte av någon instans i Finland kombineras med finska statens åtaganden. Detta beror på Europeiska centralbankens självständighet och olika rapporteringspraxis. Emedan Europeiska centralbanken har en viktig roll i krishanteringens, vore det av nöden att finna förfaranden, med vilka de totala åtagandena och riskerna skulle presenteras i ett och samma riksdagsdokument.

Vid finansministeriet uppskattas de olika risker som är förenade med krisen och utförs scenarioarbete mångsidigt. I de officiella riksdagsdokument som tillställts riksdagen behandlas dessa frågor emellertid tämligen knapphändigt. Att skriftligt inkludera de alternativa scenarierna i riksdagsdokumenten kan vara svårt och orsaka problem på grund av signaleffekter och av dem beroende marknadsreaktioner. Informationen till riksdagen om konfidentiella ärenden sköts närmast muntligt, även om de muntliga utredningarna endast är avsedda att komplettera uppgifterna i riksdagsdokumenten. Revisionsverket rekommenderar, att finansministeriet tillsammans med riksdagen skulle överväga sådana verksamhetsmodeller och sätt, med vilka det mer systematiskt kunde lämna konfidentiellt skriftligt material till stöd för riksdagens beslutsfattande.

Vid finansministeriet har man i och med eurokrisen ägnat uppmärksamhet åt orkandet i arbetet, arbetsfördelningen och informationsgången. Klara framsteg har gjorts jämfört med situationen för ett år sedan. Vid revisionen observerades emellertid, att finansministeriet inte har verksamhetsinstruktioner angående kvalitetssäkring, och att kärnuppgifterna i eurokrisen i stor utsträckning är koncentrerade. Revisionsverket rekom-

menderar för finansministeriet att kvalitetssäkringen och den interna övervakningen stärks, så att man säkerställer finansministeriets förmåga att alstra tillräcklig och tillförlitlig information åt riksdagen.

1 Johdanto

Eduskunnan suuri valiokunta ja erikoisvaliokunnat ovat eri yhteyksissä pyytäneet vuonna 2008 alkaneesta finanssikriisistä ja myöhemmin puhjennesta eurokriisistä Suomelle aiheutuneista vastuusitoumuksista ja riskeistä kokonaisarviointeja sekä mahdollisimman ajantasaisia tietoja. Eduskunta saa tietoa Euroopan unionin asioista, mukaan lukien talouskriisiin liittyvistä riskeistä ja vastuista, perustuslain 96 §:n mukaisesti kirjelmällä (U-kirjelmä, U-asia) ja perustuslain 97 §:ssä mainittuna selvitysasiانا (E-asia, E-kirje). Lisäksi eduskunta saa tietoa hallituksen esityksistä ja tiedonannoista sekä pääministerin ilmoituksista. Taulukosta 2 nähdään, että eduskunnalle on toimitettu verrattain suuri määrä dokumentteja eurokriisistä, jonka voidaan katsoa alkaneen keväällä 2010. Taulukoon on otettu mukaan vuoden 2010 alusta syyskuuhun 2012 asti toimitetut dokumentit eduskunnalle, joissa käsitellään Suomen rahoitusvastuita. Eniten on toimitettu E-kirjeitä, mikä on luontevaa, koska niiden toimittaminen on teknisesti nopeinta. U-kirjelmien, hallitusten esitysten, valtioneuvoston tiedonantojen ja pääministerin ilmoitusten lisäksi eurokriisistä on käyty 5 välikysymyskeskustelua (2012: 2 kpl; 2011: 1 kpl ja 2010:1 kpl).

TAULUKKO 1. Eduskunnan saama informaatio Suomen rahoitusvastuista 2010–2012 syyskuun loppuun mennessä.

	E-kirje	U-kirje	Hallituksen esitys	Valtioneuvoston tiedonanto	Pääministerin ilmoitus
2012	9	-	1	2	-
2011	5	4	2	1	2
2010	8	-	2	1	2

Lähde: Valtiovarainministeriö, eduskunta.

Lisäksi suuri valiokunta saa sekä suullista että kirjallista materiaalia Eurooppa-neuvoston ja europäämiesten kokousten alla sekä myös jälkiselvityksen kokousten tuloksista. Talouskriisin puhjettua vuonna 2008 Eurooppa-neuvoston ja europäämiesten kokouksia (myöhemmin eurohuippukokouksia) on pidetty lähes kymmenkunta vuosittain (virallisia, epävirallisia ja ylimääräisiä). Talouskriisi tai siihen kytkeytyvät asiat ovat yleensä olleet näiden kokousten tärkein keskusteluaihe.

Myös valtionvarainministereiden talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (Ecofin-neuvoston) ja euroryhmän kokousten alla eduskuntaan toimitetaan EU-ministerivaliokunnan hyväksymä perusmuistionippu, joka sisältää Suomen kannat käsiteltäviin asioihin. Sen lisäksi suuri valiokunta ja valtiovarainvaliokunta saavat suullista informaatiota tulevasta kokouksesta. Kokouksen jälkeen valtiovarainvaliokunta saa kirjallisen ja suullisen koosteen lopputuloksista. Koska kokouksia pidetään keskimäärin kerran kuukaudessa, saa valtiovarainvaliokunta ainakin kerran kuukaudessa päivitetyn tilannekatsauksen sekä ennen että jälkeen kokouksen. Ecofin-neuvoston perusmuistiot toimivat toisinaan myös E-kirjeinä, joten eduskunnan saama materiaali voi olla osin päällekkäistä taulukossa ilmoitetun informaation kanssa.

Näin ollen voidaan katsoa, että eduskunta saa informaatiota verrattain runsaasti ja säännöllisesti. On kuitenkin otettava huomioon, että yksinomaan huippukokouksen tai Ecofin-neuvoston alla annettu informaatio on eduskunnan kannalta ongelmallinen, koska silloin eduskunnalle jää hyvin vähän aikaa käsitellä asiaa.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oleellinen kysymys on perustuslain 3 §:ssä ja tarkemmin perustuslain 7 luvussa säädetyn eduskunnan valtionaloudellisen vallan (finanssivalta) turvaaminen. Eli vastuiden vaikutusta eduskunnan budjettivaltaan ja muuhun finanssivaltaan on tarkasteltava kokonaisuutena. Toiseksi on tarkasteltava, miten syntyvät vastuut ja riskit vaikuttavat Suomen valtion mahdollisuuksiin vastata velvoitteistaan, joita sillä perustuslain mukaan on. Kolmanneksi on huomiota eduskunnan osallistumismahdollisuuksien ja myös eduskunnan tietojensaanti-oikeuksien ja valvontavallan turvaamisesta.

Näihin edellä mainittuihin asioihin eduskunta onkin kiinnittänyt usein huomiota. Näin ollen pelkästään materiaalin runsaus ei ole oleellista, vaan myös sen laadukkuus ja oikea-aikaisuus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta saatiin palaute valtiovarainministeriöltä ja se on otettu huomioon tarkastuskertomuksen viimeistelyssä.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoitteet ja tarkastuskysymys

Tarkastuskohteena on valtioneuvoston ja sen osana erityisesti valtiovarainministeriön eduskunnalle Euroopan unionin rahoitusvakauden turvaamiseen liittyvien Suomen valtion vastuusitoumuksia koskevaa päätöksentekoa varten antamien tietojen luotettavuus ja ajantasaisuus. Tarkastuksen tavoitteena on varmentaa eduskunnan finanssivallan käytön kanalta merkityksellisen tiedon oikeellisuutta ja riittävyttä sekä tällä tavoin turvata eduskunnan finanssivallan ja parlamentaarisen valvontavallan edellytyksiä sekä edistää luottamusta valtioneuvoston valmisteluun ja eduskunnalle antamiin tietoihin.

Luottamuksen edistämisellä on tarkastuskohteessa erityistä merkitystä, koska tarkastuskohteena olevat tiedot liittyvät hyvinkin tekniseen ja osin monimutkaiseen ja vieraskieliseen rahoitustoimintaa koskevaan sopimusaineistoon ja koska taustalla oleva dokumentaatio on osin julkisuuslain nojalla osittain tai kokonaan salassa pidettävää. Luottamuksen edistämisen merkittävyyttä lisää osaltaan se, että finanssi- ja eurokriisi on osoittautunut olevan myös Euroopan unionin taloudellisen ja poliittisen valtiosäännön kriisi, mihin sisältyy merkittäviä päätöksenteon hyväksyttävyyttä, legitimizeettiä, koskevia ongelmia. Legitimiteettiongelmat voivat vielä muodostua myös riskiksi talous- ja rahaliiton toimivuudelle.¹

¹ *Valtiontalouden tarkastusviraston keväällä 2012 eduskunnalle erilliskertomuksessa valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen tarkastuksessa esitetyssä finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen kertomuksessa todetaan, että velka- ja finanssikriisissä on korostunut tarve vahvistaa unionin demokraattista legitimizeettiä ja hyvän hallinnonperiaatteita, VTV:n erilliskertomus K 14/2012 vp., s. 33–34. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 22/2012 vp. tuodaan esille päätöksenteon avoimuuden ja parlamentaarisuuden turvaaminen yhtenä valtioneuvoston kantojen muodostamisessa ja myös oikeusnormien tulkinnassa huomioon otettavana seikkana. Valtiosääntöoikeuden tutkijat, esimerkiksi professori Kaarlo Tuori, ovat selkeästi puhuneet legitimizeettikriisistä, ks. esimerkiksi Kaarlo Tuorin puheenvuoro ulkopoliittisen instituutin seminaarissa Talous- ja rahaliitosta poliittiseen unioniin, syvenevän integraation askelmerkit, esitelmien ja keskustelun tiivistelmä saatavilla osoitteesta:*

Tämän tarkastuksen tarkoituksena on selvittää, onko eduskunnalla annettu oikea ja luotettava kuva sekä ajantasaiset tiedot Euroopan unionin ja erityisesti euroalueen rahoitusvakauden eli rahoitusjärjestelmän turvaamiseksi tehdyistä valtion vastuusitoumuksista ja riskeistä. Tarkastuskysymykset on jaoteltu seuraavasti.

1. Onko vastuusitoumuksista annettu oikea ja luotettava kuva ja ovatko vastuusitoumuksista annetut tiedot laadultaan selviä ja ymmärrettäviä? Onko valtiovarainministeriö tehnyt riittävästi toimenpiteitä varmistaa sen, että eduskunnalle on annettu riskeistä riittävä kuva mahdollisimman ajantasaisesti?
 - i) Onko vastuusitoumusten vaikutusta Suomen valtion taloudellisen aseman ja rahoitusriskien kehitykseen arvioitu ja selvitetty siten, että valtio pystyy vastaamaan sille perustuslain mukaan määräytyvistä velvoitteista?
 - ii) Millaisiin riskienhallintajärjestelyihin valtiovarainministeriössä on finanssi- ja velkakriisin johdosta ryhdytty ja miten nämä vaikuttavat eduskunnalle annettavaan kuvaan finanssikriisin hoitoon liittyvistä vastuista, riskeistä ja sitoumuksista.
2. Vastaavatko Suomen ja Espanjan sekä Suomen ja Kreikan vaikusjärjestelyistä julkisesti annetut tiedot ja asiaa koskeva raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa ja eduskunnalle annettussa julkisissa virallisiasiakirjoissa tehtyjen sopimusten tosiasiallista sisältöä ja merkitystä?

2.2 Tarkastusaineistot

Tarkastuksen asiakirja-aineiston muodostivat hallituksen esitykset ja tiedonannot sekä Euroopan unionin asioiden U-kirjelmien ja E-kirjeiden sisältö. Lisäksi tarkastusaineistona käytettiin euroryhmän ja eurotyöryhmän kokousraportteja sekä talous- ja rahoituskomitean kokousraportteja ja

http://www.fiia.fi/en/event/503/talous_ ja_ rahaliitosta_ poliittiseen_ unioniin/
(sivulla käyty 10.11.2012).

EVM:ää ja ERVV:tä koskevien eurotyöryhmän task forcen kokousraportteja. Tarkastuksessa käytiin läpi etenkin EVM:n toimintaan ja niitä käsitelleisiin euroalueen ja EU:n valtiovarainministereiden sekä Eurooppa-neuvostoihin ja eurohuippukokouksiin liittyneet viralliset valtiopäiväasiakirjat, Suomen valtion vastuusitoumuksia eurokriisin vakauttamisessa tehdyt sopimusasiakirjat ja niihin läheisesti liittyvät EVM:n asiakirjat. Lisäksi aineistona käytettiin valtiovarainministeriön julkista verkkosivuilla olevaa materiaalia. Aineistot hankittiin pääosin valtiovarainministeriöstä, EUTORI -tietojärjestelmästä ja eduskunnan valtiopäiväasioiden seuranta-järjestelmästä.

Lisäksi suoritettiin kuusi kappaletta haastatteluja, joissa oli yhteensä seitsemän osallistujaa valtiovarainministeriössä. Haastattelut olivat muodoltaan puolistrukturoituja siten, että kysymysluettelo oli laadittu ennalta ja että haastateltavien vastaukset olivat vapaamuotoisia. Kysymysluettelosta kuitenkin poikettiin tarpeen mukaan, joten haastattelussa oli myös teemahaastattelun piirteitä. Aineistoa analysoitiin laadullisesti yhdistäen asiakirjojen, haastattelujen ja tarkastusta varten pyydettyjen aineistojen tietoja.

Tarkastus rajattiin vuoden 2012 alusta päivättyihin asiakirjoihin loka-kuun alkuun asti siten, että mm. 27.11.2012 tehdyt päätökset Kreikan toisen lainaohjelman velkakestävydestä ja vakauden palauttamisesta eivät ole mukana tässä tarkastuksessa. ERVV:n/EVM:n vivutuksen osalta käytettiin poikkeuksellisesti materiaalina asiakirjoja myös vuodelta 2011. Koska kriisi on edennyt nopeasti ja Suomen vastuut ovat kasvaneet tasaisesti, rajattiin tarkastus uusimpiin asiakirjoihin ja siten vastaamaan mahdollisimman hyvin tämänhetkistä tilannetta.

Tarkastuskohteena oli etupäässä valtiovarainministeriö. Lisäksi pyydettiin materiaalia valtioneuvoston kansliasta ja valtiokonttorista. Kyseessä oli valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastaminen, joka kuuluu valtionalouden tarkastusviraston tarkastusmandaattiin perustuslain 90 §:n ja valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n perusteella. Tarkastus ei kohdistu Euroopan rahoitusvakausvälineiden toimintaan. Tarkastuksessa on hyödynnetty eräitä Suomen Pankin ja Euroopan keskuspankin julkisia tietoja. Suomen Pankki ei kuulu valtionalouden tarkastusviraston tarkastus mandaatin piiriin, eikä tarkastuksessa ole myöskään hyödynnetty valtionalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa säädettyä valtionalouden tarkastusviraston tietojensaantioikeutta Suomen Pankilta.

2.3 Tarkastuskriteerit

2.3.1 Tarkastuskriteerien lähteet ja kriteerien soveltamisessa huomioon otettavia seikkoja

Hyvään hallintoon ja taloudenhoitoon kuuluu, että päätöksenteon tietope-
rusta on objektiivinen ja läpinäkyvä sekä että se antaa riittävät tiedot pää-
töksenteolle.

Tarkastuskriteereinä virallisiasiakirjoissa on esitettyjen tietojen *luotetta-
vuus* eli sisällöllinen oikeellisuus, tietojen *kattavuus* oikean kokonaiskäsi-
tyksen saamisen kannalta, onko taloudellisen päätöksenteon ja Suomen
valtion vastuuaseman kannalta *olennaiset tiedot* arvioitu ja onko tiedot
esitetty eduskunnan päätöksenteon kannalta riittävän *ajantasaisesti*. Luo-
tettavuutta arvioidaan siitä näkökulmasta, antavatko tiedot oikean ja riittä-
vän kuvan vastuiden määrästä ja kehityksestä sekä riskeistä Suomen valti-
ontalouden ja perusoikeuksien toteuttamisen taloudellisten reunaehto-
jen näkökulmista.

Tarkastuskriteerien lähteenä käytetään perustuslain säännöksiä ja valtio-
sääntöoikeudellista doktriinia sekä valtioneuvoston päätöksinä vahvistet-
tuja ohjeita säädösvalmistelusta sekä eduskunnan ja valtioneuvoston väli-
sestä yhteistoiminnasta unionin asioiden valmistelussa. Merkittäviä ohjei-
ta ovat hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO-ohjeet) ja eduskunnan
ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa
valmistelussa. EU-asioiden käsittelyohjeisiin eduskunta on voinut suuren
valiokunnan ja erityisvaliokuntien antamien lausuntojen kautta vaikuttaa,
jolloin nämä ohjeet edustavat osin myös eduskunnan hyväksymää käsitys-
tä siitä, miten EU-asiat on saatettava eduskunnan käsittelyyn. Esimerkiksi
U-kirjelmän osalta ohjeissa todetaan, että kirjelmään liittyvästä perus-
muistiosta täytyy käydä ilmi kokonaiskuva ehdotuksesta, pääasiallinen si-
säلتö, oikeusperusta, arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, tietoa asi-
an käsittelystä EU:ssa, kuvaus neuvotteluasemasta ja valtioneuvoston kan-
ta ehdotukseen. HELO-ohjeissa puolestaan todetaan, että hallituksen esi-
tyksestä on käytettävä hyvää yleiskieltä, arvioitava ehdotuksen vaikutuk-
set ja vaihtoehdot, tuotava esiin vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja niiden ver-
tailu, selvitetävä mihin ehdotuksilla pyritään ja selostettava suhde perus-
tuslakiin.

Yllä olevien tarkastuskriteerien soveltamisessa kiinnitetään huomiota
valtiovarainministeriön toimintaan vaikuttaviin seikkoihin. Valtiovarain-
ministeriö on joutunut toimimaan osittain normaalin EU-asioiden käsitte-
lyputken ulkopuolella, koska ERVV:n puitesopimus ja EVM-sopimus
ovat hallitusten välisiä kansainvälisiä sopimuksia ja siten EU-toimielinten

ulkopuolella, mutta oikeudellisesti EVM-sopimuksella ja ERVV:n puitesopimuksilla ovat läheiset liittymät unionin oikeuteen. Lisäksi euroryhmän epävirallisuus ja keskustelujen luottamuksellisuus sekä kriisin nopea tempoisuus ja osin ennakoimaton valmistelu vaikeuttaa valtiovarainministeriön informointia eduskunnan suuntaan. Lisäksi kiinnitetään huomiota valtiovarainministeriön sisäiseen työn- ja taakanjakoon talouskriisin hoitamisen osalta, miten valtiovarainministeriön henkilöstö on pystynyt vastaamaan nopeasti kasvaneeseen työmäärään.

2.3.2 Eduskunnan tietojensaantioikeuden valtiosääntöoikeudelliset perusteet ja sisältö

Eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä lainsäädäntövaltaa ja valtionaloudellista valtaa (finanssivaltaa) käyttävänä valtioelimenä johdetaan, että eduskunnan on saatava luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Tämä on perustuslain 1–3 §:ssä säädettyjen kansanvaltaisen hallitusmuodon perusteiden toteuttamisen välttämättömiä edellytyksiä. Hallituksen toiminnan parlamentaarinen vastuukate ja valvonta myös edellyttävät monipuolista informaatiovirtaa eduskunnalle ennalta järjestetyin tavoin ja ilman eduskunnan ja sen valiokuntien omaa erityistä aloitetta.²

Valtioelinten välisestä työnjaosta johtuu, että valtioneuvoston tehtävänä ja velvollisuutena puolestaan on pääosin tuottaa eduskunnalle tämän tehtävissä tarvitsemat tiedot. Nämä yleiset periaatteet ja eduskunnan yleinen tiedonsaantioikeus ilmenevätkin suoraan perustuslaista. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentin perusteella selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Pykälän 3 momentin mukaan eduskunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisistä asioista on lisäksi voimassa, mitä siitä muualla perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 96 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään valtioneuvoston velvollisuudesta antaa eduskunnalle tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa asioissa, jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Näitä ovat erityisesti säädökset ja lainsäädännön alaan kuuluvat tai muuten eduskunnan hyväksyttäväksi kuuluvat sopimukset sekä eduskunnan finanssivallan alaan kuuluvat toimet. Ehdotus on annettava eduskunnalle viipymättä sen jälkeen

² *Hidén 1993, s. 33.*

kun valtioneuvosto on saanut siitä tiedon. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja suuren valiokunnan kannanottojen perusteella tieto on annettava niin aikaisin, että eduskunta pystyy asiallisesti vaikuttamaan asiaan. Tässä ei siis voi jäädä yksinomaan odottamaan mahdollisesti myöhään valmistuvia unionin dokumentteja vaan eduskunnalle on sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa saatettava tieto asiasta tarvittaessa perustuslain 96 §:n mukaista kirjelmää (U-kirjelmä, U-asia) ennen perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna selvitysasiana (E-asia, E-kirje).³

Eduskunnan suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa. Valtioneuvoston kannan ilmoittamisvelvollisuus ei ole pelkästään teknisluonteinen vaatimus sisällyttää kirjelmään valtioneuvoston kanta unionissa käsiteltävään asiaan. Se on sen sijaan tarkoitettu mahdollistamaan valtioneuvoston toiminta perustuslain 3 ja 60 §:stä ilmenevän periaatteen mukaisesti eduskunnan luottamuksen varassa ja valtioneuvoston toiminnan parlamentaarinen valvonta.

Perustuslain tavoitteen näkökulmasta valtioneuvoston kannan tulisi teknisten yksityiskohtien ohella liittyä myös asian olennaiseen, eduskunnan toimivaltuuksien näkökulmasta merkitykselliseen asiakokonaisuuteen. Hallituksen esityksen laadintaohjeissa ja säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevissa ohjeissa korostetaan esityksen tavoitteiden selkeää esittämistä ja sen arviointia, voidaanko ehdotetuilla keinoilla saavuttaa tavoitteet.⁴ Näitä periaatteita on myös tarkoitettu sovellettavaksi unionin asioiden kansallisessa valmistelussa.⁵

Hallituksen esityksissä ja muissa valtiopäiväasiakirjoissa pitäisi näin olla tarkastelua siitä, voidaanko ehdotetuilla keinoilla saavuttaa kriisinhallinnassa olevat tavoitteet ja mitä erityisiä edellytyksiä toimenpiteen tulokselliseen toteuttamiseen liittyy. Tavoitteiden ja keinojen tarkastelua kuitenkin rajoittaa osin se seikka, että virallisiasiakirjoilla voi olla voimakkaita käyttäytymisvaikutuksia markkinoilla. Markkinatoimijat voivat kuitenkin arvioida varsin hyvin politiikkatoimien uskottavuutta. Siten toimimattomien menettelyiden ylläpitäminen ja tuloksellisuuden vajeista tai tuloksellisuuden edellytysten puutteista vaikeneminen voi heikentää politiikka-toimien ja yleensä julkisen vallan uskottavuutta.

Eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa säädetään perustuslain 97 §:ssä. Lainkohdan mukaan eduskunnan tietojensaantioikeus

³ Oikeusministeriö 57/2011.

⁴ Oikeusministeriö 4/2004 ja 6/2007.

⁵ Oikeusministeriö 57/2011.

toteutetaan valtioneuvoston velvollisuutena antaa eduskunnalle selvitys kansainvälisistä asioista ja unionissa käsiteltävistä muista kuin lainsäädäntöasioista sekä pääministerin velvollisuutena antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen ja viipymättä kokouksen jälkeen.

Eduskunnan päätettäväksi perustuslain mukaan tulevista kotimaisissa lainsäädäntöasioissa ja eduskunnan finanssivallan alaan kuuluvissa asioissa eduskunta saa asioiden vireille tulevista eduskunnassa koskevien perustuslain säännösten perusteella asian käsittelyssä tarvittavat perustiedot siitä valtiopäiväasiakirjasta, jolla asia tulee eduskunnassa vireille. Hallituksen esityksen laadintaohjeiden ja vaikutusarviointiohjeiden tavoitteena on, että asian käsittelyn kannalta keskeinen informaatio annetaan jäsenneustyksi hallituksen esityksen perusteluissa. Unionin asioiden valmistelua koskevissa ohjeissa puolestaan korostetaan U-kirjelmän ja E-kirjeen sekä niiden jatkokirjelmien ja -kirjeiden merkitystä tietojen antamisessa. Suulliset selvitykset ja asiantuntijakuulemisissa annettavat tiedot on tarkoitettu vain täydentämään valtiopäiväasiakirjoissa annettuja perustietoja asioista.⁶

Eduskunnan ja sen valiokuntien perustuslain 47 §:ssä säädetty yleinen tietojensaantioikeus koskee muun muassa hallituksen esityksiin liittyviä ja Euroopan unionin asioita. Lähtökohtana on, että perustuslain 47 §:ssä oleva tiedonsaantioikeus koskee myös salassa pidettäviä asioita. Siten myöskään Euroopan unionin oikeuteen tai unioniin liittyvissä hallitusten välisissä sopimuksissa olevat salassapitoa ja luottamuksellisuutta koskevat määräykset eivät ole esteenä eduskunnan tietojensaannille. Tätä seikkaa on korostettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä.⁷ Ajattelu ei ole myöskään vieras muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Saksan valtiosääntöuomioistuin asetti Saksan liittopäivien informoinnin yhdeksi Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn valtiosopimuksen ratifioinnin perustuslaillisista edellytyksistä.⁸

Eduskunnan tietojensaantioikeus syrjäyttää yleensä salassapidon.⁹ Eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) 43a §:n mukaan valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitus-

⁶ Oikeusministeriö 4/2004, oikeusministeriö 6/2007 ja oikeusministeriö 57/2011.

⁷ Kokoavasti PeVL 13/2012 vp. ja tiedonsaannista erityisesti PeVL 49/2010 vp.

⁸ Bundesverfassungsgericht: BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012 (EVM-sopimus).

⁹ Hidén 1993.

markkinoille. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin perusteella vaiteliaisuuden piiriin. Mainitun perustuslain kohdan perusteella eduskunnan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömäksi syystä asian erityisesti vaativan. Käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on kuitenkin noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan.

Periaatteessa tietojen erityinen herkkyys tai suuri luottamuksellisuus Euroopan unionissa eivät ole peruste olla antamatta tietoja eduskunnalle. Käytännössä tarkastuksen yhteydessä tuli esille huomioita siitä, että tietojen antamisessa saatetaan joutua puntaroimaan riskejä siitä, että tiedot vuotavat. Valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta on kuitenkin hyvin selkeästi se, että eduskunnalle on salassa pidosta riippumatta annettava asian käsittelyssä tarpeelliset tiedot ja eduskunta harkitsee itse tietojen tarpeellisuuden.

2.3.3 Tarpeelliset tiedot

Perustuslaissa tai tavallisessa laissa ei yksilöidä tarkemmin mitkä ovat asioiden käsittelyssä tarpeellisia tietoja. Tällaisia ovat kuitenkin lähtökohdaisesti kaikki sellaiset seikat, jotka ovat merkityksellisiä eduskunnan päätöksenteon kannalta kulloinkin esillä olevassa asiassa. Oikeusministeriön antamissa ohjeissa eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa esitetään kootusti voimassa olevat tulkinnat eduskunnan osallistumista koskevista perustuslain säännöksistä. Ohjeiden mukaan ”*valtioneuvoston tulee kirjelmässään keskittyä poliittisen päätöksentekijän kannalta keskeisiin seikkoihin eli periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviin kysymyksiin. Eduskunnalle on selostettava ne kysymykset, joissa tosiasiallisesti käytetään lainsäädäntövaltaa tai jotka muutoin kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan*”.¹⁰ Tulkintaepäselvyydet tulee puolestaan ratkaista eduskunnan vaikutusmahdollisuudet parhaiten varmistamalla tavalla.¹¹ Ohjeessa korostuu kokonaiskuvan antaminen itse käsiteltävästä

¹⁰ Oikeusministeriö 57/2011, s. 12.

¹¹ Oikeusministeriö 57/2011, s. 12.

ehdotuksesta tai asiasta sekä laajemmasta asiakokonaisuudesta, johon asia liittyy.¹²

Vaatimukset hallituksen esityksen tietosisällölle ja eduskunnan osallistumisessa Euroopan unionin asioiden käsittelyyn esitettävälle tiedoille ulottuvat oikeudellisia vähimmäisvelvoitteita pidemmälle. Kysymys on oikeudellisten vähimmäisvaatimusten täyttymisen jälkeen demokratian toimivuudesta ja hyvän parlamentaarisen käytännön tarkoituksenmukaista toteuttamista koskevista kysymyksistä. Tässä finanssipolitiikan tarkastuksessa eduskunnalle euroalueen vakauttamisesta annettujen valtiopäiväasiakirjojen tietosisältöä arvioidaan tästä laajemmasta demokratian toimivuuden näkökulmasta sen lisäksi, että tarkastuksessa arvioidaan oikeudellisten vähimmäisvaatimusten täyttymistä.

Oikeusministeriön ohjeessa tarkoitettuja periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviä seikkoja ovat ainakin asiat, jotka voivat vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön ja valtioneuvoston kannan ja toiminnan arviointiin. Tietojen tarpeellisuutta on arvioitava ensisijaisesti eduskunnan lainsäädäntö- ja finanssivallan sekä hallitukseen kohdistuvan valvonnan tehokkuuden kannalta. Toiseksi tietojen ja niiden esittämistavan tulisi mahdollistaa eduskunnan toimivaltuuksien käytön kohdistuminen olennaisiin kysymyksiin, joiden valossa myös valtioneuvoston toiminnan nauttiman luottamuksen arviointi tapahtuu. Siten runsaskaan yksityiskohtien esittäminen ei riitä, vaan eduskunnalle annettavista tiedoista olisi tarpeen hahmottaa selkeästi kokonaiskuva päätettävästä asiasta ja päätöksenteon vaihtoehtoista sekä eduskunnan toimivaltuuksien käytön näkökulmasta olennaisimmista vaikutuksista.¹³

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ovat Euroopan unionin talouden ja rahoitusjärjestelmän vakauttamiseksi tehtävät vastuusitoumukset olleet toistuvasti esillä. Perustuslakivaliokunta on linjannut varsin selkeästi valtiosääntöoikeudelliset perusteet, joilla vastuusitoumuksia arvioidaan. Eduskunnalle annettavia tarpeellisia tietoja ovat ainakin tiedot jotka tarvitaan perustuslakivaliokunnan käytännössä kehitettyjen vastuusitoumusten valtiosääntöisten arviointikriteereiden soveltamiseen. Olennaisia seikkoja ovat perustuslakivaliokunnan käytännön valossa: (1) Mitkä ovat valtion vastuiden enimmäismäärät ja suhde valtion talousarvion kokonaisuuteen

¹² Oikeusministeriö 57/2011, erityisesti liite 1.

¹³ Oikeusministeriö 57/2011, jonka sisältämän viittauksen mukaan myös säädösehdotusten vaikutusarviointia koskevat ohjeet (Oikeusministeriö 6/2007) tulevat sovellettaviksi soveltuvien osin unionin asioiden käsittelyssä.

ja vastuista eduskunnan budjettivallalle tulevien rajoitteiden kokonaisuus. (2) Onko Suomen valtion vastuiden enimmäismäärä täsmällisesti rajattu siten, ettei niitä voida ilman Suomen eduskunnan suostumusta muuttaa. (3) Mikä on todennäköisyys vastuista seuraaville maksuvelvoitteille. (4) Voiko eduskunta luotettavien ja ajantasaisten tietojen pohjalta osallistua perustuslain 96 ja 97 §:ien mukaisesti euroalueen kriisinhallintaa koskevaan päätöksentekoon ja sen osana myös EVM:n päätöksentekoon ja laajemmin käyttää budjettivaltansa ja muuta finanssivaltaa. (5) Aiheuttavako rahoitusvakauserjestelyissä tehdyt sitoumukset sellaista riskiä Suomen valtion taloudelliselle asemalle, että valtion kyky vastata sillä perustuslain mukaan olevista sitoumuksista vaarantuisi.¹⁴ Riskien arvioinnissa on näin valtiosääntöoikeudellisesti tehtävä selkoa vastuiden ja velvoitteiden vaikutuksista Suomen valtion kyvyllä vastata sillä perustuslain mukaan olevista velvoitteistaan eri tilanteissa. Vaikutusta eduskunnan finanssivaltaan arvioidaan siten, että näkökulmana on eduskunta valtioelimenä eli kyse ei ole yksittäisen eduskunnan enemmistön tekemästä päätöksestä vaan siitä, mikä vaikutus nyt tehtävillä ratkaisulla on eduskunnan mahdollisuuksiin ja toimintavapauksiin tulevana vuosina ja tulevissa kokoonpanoissaan päättää valtionaloudesta.

Tarkasteltaessa vastuiden vaikutuksia eduskunnan budjettivallan ja laajemmin finanssivallan kokonaisuuteen on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tarpeen kiinnittää huomiota sitoumusten ja maksuvelvoitteiden kokoon suhteessa valtion talousarvioon ja toisaalta sitoumusten ja maksuvelvoitteiden kokoon suhteessa Suomen bruttokansantuotteeseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi Euroopan vakausermekanismin perustamisen valtiosääntöoikeudellista merkitystä sekä valtion talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen perustamisesta ja laajentamisesta aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä sillä perusteella, mikä on vastuiden tai talousarvion ulkopuolisen rahaston koko suhteessa valtion talousarvion kokonaisuuteen.¹⁵

¹⁴ Ks. erityisesti *PeVL 49/2010 vp.*, *PeVL 1/2011 vp.*, *PeVL 5/2011 vp.*, *PeVL 25/2011 vp* , s. 3/II ja *PeVL 3/2012 vp* , s. 2 /II sekä kokoavasti *PeVL 13/2012 vp*. Ks. myös *PeVL 22/2012 vp*.

¹⁵ *PeVL 25/2011 vp ja PeVL 13/2012. Talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista ks. esimerkiksi PeVL 58/2001, jossa perustuslakivaliokunta selkeästi esitti myös perustuslain 87 §:n säännöksen tarkoituksen.*

Suhde bruttokansantuotteeseen kuvaa yhtenä olennaisena suurena velvoitteiden suuruutta suhteessa valtion taloudelliseen kantokykyyn. Valtion yksi merkittävimmistä taloudellisista voimavaroista on kyky ja valta kantaa veroja. Tällöin valtion maksuvelvoitteen suhteuttaminen bruttokansantuotteeseen antaa hyvin kuvaa velvoitteen laadullisesta suuruudesta. Tarkemmassa valtion taloudellisen aseman analyysissä olisi edelleen arvioitava valtion nettovarallisuusasemaa ja myös mahdollisuuksia tosiasiallisesti lisätuloilla ja lainanotolla hoitaa mahdolliset maksuvelvoitteet.

Eduskunnan aseman turvaaminen finanssivallan käyttäjänä sekä vakauseräjäjärjestelyiden valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arviointi edellyttävät, että sitoumuksista ja niihin liittyvistä riskeistä on eduskunnalla sen päätöksentekomenettelyissä, EU-asioiden käsittelyssä ja hallituksen toiminnan valvonnassa käytettävissä luotettavat tiedot, jotka antavat oikean kokonaiskuvan sitoumuksista ja niihin liittyvistä riskeistä sekä niiden vaikutuksista eduskunnan finanssivaltaan ja Suomen valtion kykyyn vastata sille perustuslain mukaan kuuluvista sitoumuksistaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2011 vp. kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esitysten perusteluissa tulee tehdä riittävästi selkoa vastuista. Lausunnon ja muiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen, erityisesti lausunnon PeVL 25/2011 vp. ja PeVL 13/2012 vp. perusteella vastuista selostamisen tulee sisältää myös riskien tarkastelun. Riskejä on tarkasteltava vastuiden kokonaisuutta vasten.¹⁶ Riskien arvioinnin edellytyksenä on, että hallituksen esityksissä ja unionissa käsiteltäviä asioita koskevissa kirjelmissä selvitetään vastuiden sisältöä ja selvitetään myös vastuiden kokonaisuus.¹⁷ Tarkastelussa on näin oltava myös Kansainvälisen valuuttarahaston ja Euroopan keskuspankin pääomaosuuksien ja niihin liittyvien valtion sopimusvelvoitteiden johdosta valtiolle kohdistuvat vastuut, mukaan lukien välilliset vastuut ja näihin liittyvät riskit.¹⁸

Eduskunnalla olisi kansanvallan periaatteiden valossa oltava reaaliset mahdollisuudet arvioida myös kriisinhallinnassa harjoitetun toimintapolitiikan vaihtoehtoja ja tuloksellisuutta. Tämä edellyttää myös riittävän luotettavia tietoja ja analyyskejä vaihtoehtoisista toimintatavoista. Tätä vaatimusta ei sinänsä ole erikseen asetettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä mutta se on kuitenkin edellytyksenä sille, että eduskunta voi perustuslain 96 §:ssä tarkoitetulla tavalla parlamentaarisesti arvioida

¹⁶ PeVL 13/2012 vp.

¹⁷ PeVL 13/2012 vp., PeVL 14/2011 vp.

¹⁸ PeVP 18/2012 vp.4 §.

valtioneuvoston kantaa ja käyttää perustuslain 3 §:ssä tarkoitettua lainsäädäntö- ja finanssivaltaa. Sääntelyvaihtoehtojen esittäminen on todettu tärkeänä periaatteena valtioneuvoston hyväksymissä lainvalmisteluohjeissa ja ne ovat myös kansainvälisesti yleisesti tunnustettu hyvän säädösvalmistelun ja paremman sääntelyn periaate.¹⁹

2.3.4 Velvollisuus varmistaa tietojen luotettavuus

Perustuslaissa tai muussa laissa ei ole suoranaisia säännöksiä, joissa asetetaan vaatimus eduskunnalle annettavien valtiopäiväasiakirjojen ja tietojen luotettavuudesta. Sen voidaan kuitenkin katsoa johtuvan eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä perustuslain säännöksiin perustuvasta valtiollisten tehtävien jaosta parlamentaarisessa hallitustavassa eri valtioelinten kesken. Valtioneuvostolle on perustuslaissa selkeästi asetettu velvollisuus tuottaa eduskunnalle sen tarvitsemat tiedot. Perustuslain esitöissä todetaan selkeästi, että valtioneuvostolla ja toimialasta vastaavalla ministerillä on velvollisuus huolehtia perustuslain 47 §:n perusteella eduskunnan valiokuntien ja muiden toimielinten tiedonsaannin turvaamisesta.²⁰ Eduskunnan toimintamahdollisuudet käyttää perustuslaissa sille osoitettuja toimivaltuuksia heikkenisivät olennaisesti, jos valtioneuvostolta ei voitaisi vaatia oikeudellisestikin objektiivista valmistelua ja objektiivisesti arvioiden mahdollisimman oikeiden tietojen antamista. Asianmukainen tietoperusta ja sen varmistaminen on yksi hallituksen esitysten laadintaohjeiden ja eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn annettujen ohjeiden tärkeitä periaatteita.²¹ Valtiopäiväasiakirjojen objektiivisuus ja valtioneuvoston ja sen sisällä erityisesti esittelevien virkamiesten ja ministeriön kansliapäällikön velvollisuus varmistua objektiivisesta lainvalmistelusta ja tietoperustasta ovat olennaisia valtiopäiväasiakirjojen valmistelua koskevia oikeudellisia ja hallinnollisia periaatteita. Hyvän säädösvalmistelun sekä asianmukaisen vaikutusarvioinnin ja riskienarvioinnin ja

¹⁹ Oikeusministeriö, *Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004*, s. 9. *OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance 2012, recommendation 2.*

²⁰ HE 1/1998 vp. *Hallituksen esitys Suomen hallitusmuodoksi (uusi nimike eduskunnassa)*, perustuslain 47 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

²¹ Oikeusministeriö: *Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004*, s. 9; Oikeusministeriö: *Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa (2011).*

riskienhallinnan järjestäminen on yksi ulottuvuus sisäistä valvontaa. Ministeriön johdon velvollisuus järjestää velvoitteiden ja eduskunnalle annettavien tietojen ja asiakirjojen objektiivisuuden varmistava sisäinen valvonta johtuu jo laillisuusperiaatteesta eli sen voidaan katsoa sisältyvän velvoitteena ministerin ja ministeriön kansliapäällikön – valtiovarainministeriössä valtiosihteerin kansliapäällikkönä – virkavelvollisuuksiin. Eriytynyt vastuu tästä on virkamiesjohdolla.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:ssä säädetään yleisesti johdon velvollisuudesta järjestää asianmukainen sisäinen valvonta ja vastata sen järjestämisestä ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) järjestämisvastuullisiksi on nimetty kansliapäällikkö esittelijänä ja ministeri. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 45 §:n mukaan kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa muun muassa vastata lainvalmistelun laadusta ministeriössä (valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n 2 kohta). Valtiovarainministeriön työjärjestyksessä säädetään valtiovarainministeriön alivaltiosihteerin ja osastopäällikön tehtävistä. Osastopäällikkö vastaa johtamisesta osastollaan.

2.3.5 Luotettavuuden ja oikean kuvan sisällölliset vaatimukset

Tietojen luotettavuus tarkoittaa tietojen sisällöllistä johdonmukaisuutta, virheettömyyttä eli sisällöllistä oikeellisuutta sekä sitä, että tiedot ovat merkityksellisiä (relevantteja) käsiteltävän asian kannalta. Luotettavuus sisältää myös kattavuuden eli tietojen on kuvattava tarkasteltavaa asiaa ja ilmiötä riittävän laajasti ja käsittää sen eri ulottuvuudet. Oikeellisuus sisältää sen, että selvitys vastaa todellisuutta ja esimerkiksi ehdotuksen perustelut kuvaavat säädöksen sisältöä ja tulkintoja oikein. Laskelmien osalta oikeellisuus tarkoittaa laskelmien virheettömyyttä.

Laajemmin luotettavuus tarkoittaa käsiteltävän asian tai ilmiön kuvaamista mahdollisimman oikein mikä tarkoittaa myös epävarmuuksien mahdollisimman selkeää esille tuontia. Riskien kuvaamisessa tämä tarkoittaa riskien selkeää laadullista ryhmittelyä sekä todennäköisyysjakaumien esille tuontia. Luotettavuudessa kokonaisuudessaan on kysymys siitä, että käsiteltävästä asiasta ja siihen vaikuttavasta asiankokonaisuudesta *saa oikean kokonaiskuvan*.²² Lisäksi tiedoille voidaan perustuslain ja perustus-

²² Oikeusministeriö 57/2011, erityisesti liite 1.

laista johtuvien kansanvallan periaatteiden näkökulmasta asettaa avoimuuden ja ymmärrettävyyden ja selkeyden vaatimukset.

Tilinpäätösraportoinnissa luotettavuus ja kattavuus määritellään tilinpäätösnormeissa oikean ja riittävän kuvan periaatteeksi. Tilinpäätösstandardeja voidaan näin käyttää tarkentavana lisätietojen lähteenä arvioitaessa sitä, mitä tietoja voidaan taloudellisessa päätöksenteossa pitää tarpeellisina ja oikeaan kokonaiskuvaan kuuluvina. Kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS-standardit) ja niiden julkista sektoria koskeva versio IPSAS-standardit edustavat kansainvälisessä asiantuntijayhteisössä kohtuullisen laajalti hyväksyttyä asiantuntijanäkemyä siitä, mitä seikkoja voidaan pitää taloudellisen päätöksenteon kannalta merkityksellisinä seikkoina ja siten oikeaan kuvaan kuuluvina. Tosin IPSAS-standardeja ei kovin laajalti sovelleta valtioiden tilinpäätösraportoinnissa eikä niissä ole kovin vahvasti otettu huomioon kansanvaltaisen päätöksenteon tietotarpeita. Euroopan unionin rahoitusvakausjärjestelyissä on julkisen ja yksityisen sektorin toimintoja yhdistäviä muotoja ja erityisesti Euroopan väliaikainen rahoitusvakausmekanismi ERVV on yhdistelmä julkis- ja yksityisoikeudellista muotoa. IFRS-standardit ovat Euroopan unionissa yksityisellä sektorilla julkisesti noteeratuissa yhtiöissä ja säännellyissä finanssialan yrityksissä pakollisia tilinpäätösnormeja. Standardeja voidaan näin käyttää lisätietolähteenä hyvistä käytännöistä rahoituslalla. Ennakollinen päätöksenteko on tilinpäätösraportoinnista merkittävästi poikkeava asia mutta toisaalta tilinpäätösraportoinnissa päätöksenteon kannalta olennaisina pidettyjä tietoja voidaan pitää myös ennakollisessa päätöksenteossa olennaisina seikkoina. Valtiovarainministeriö käyttää IFRS- ja IPSAS-standardeja valtion tasehallinnan kehittämisessä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on finanssipolitiikan tarkastuksen 4/2012 kannanotoissa myös ottanut kannan, jonka mukaan IFRS- ja IPSAS-standardeja kannattaa käyttää vastuiden ja velkojen osalta tilinpäätösraportoinnin kansallisen kehittämisen perustana.

Valtion taloudellista asemaa ja valtion vastuusitoumuksia koskevassa päätöksenteossa on tärkeää perustuslakivaliokunnan yleispiirteisesti kuvaamalla tavalla pitää silmällä päätösten vaikutuksia valtion taseeseen ja tase-asemaan kokonaisuutena ja viime kädessä valtion kykyyn vastata sillä perustuslain mukaan olevista velvoitteistaan. Valtion vastuusitoumuksia koskevassa päätöksenteossa on tällöin hyödyllistä arvioida riskejä ja vastuita samoilla yleisillä periaatteilla ja kriteereillä kuin mitä tehdään tilinpäätösraportoinnissa. Tällöin taloudellista päätöksentekoa ja raportointia voidaan tarkastella yhtenäisen viitekehikon kautta.

Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja koskevan viitekehikon yleisten periaatteiden mukaan oikeaa ja riittävää kuvaa sekä tietojen olennaisuutta on arvioitava siitä näkökulmasta, mikä on merkityksellistä voimavarojen

käyttöä koskevan päätöksenteon kannalta eli voisi vaikuttaa tällaiseen päätöksentekoon.

Kansainvälisistä tilinpäätösstandardeista kumpuavat ensinnäkin vaade käyttää vastuiden arvostamisessa markkina-arvoa tai markkina-arvon puuttuessa muuta käypää arvoa. Periaate on tärkeä myös arvioitaessa varsinkin pankkitukien yhteydessä omaisuuden siirtämistä rahoituksen antajille. Toiseksi standardit edellyttävät vastuusitoumuksiin liittyvien riskien arvioimista laadullisesti ja määrällisesti. Määrällinen arviointi tarkoittaa tappioiden todennäköisyyden kuvaamista. Saatavat kirjataan luottotappioiksi, mikäli todennäköisyys maksuhäiriölle nousee yli 50 prosenttiin. Takaukset ja muut epävarmat velvoitteet kirjataan taseeseen varauksina jos vastuun maksamisen todennäköisyys on 50 prosenttia tai enemmän. Määräksi kirjataan alkuperäisen sopimuksen mukainen määrä tai todennäköisin toteutuvien takausten määrä sen mukaan kumpi näistä on suurempi.²³

Kolmanneksi standardit edellyttävät riskien ryhmittelyä selkeän luokittelun mukaisesti. Riskit olisi ryhmiteltävä ainakin markkinariskeihin eli korko-, valuuttakurssi- ja hintariskeihin, luottoriskiin ja likvidiysriskiin eli riskiin siitä, että varoja ei voida tarpeen vaatiessa ottaa käyttöön tai varojen muuttaminen rahaksi aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Riskeistä olisi tarpeen kertoa laadullisesti että määrällisesti ja markkinariskejä olisi tarkasteltava herkkyysoanalyysien avulla kuvaamalla esimerkiksi koronmuutosten vaikutuksia taloudelliseen asemaan.²⁴ Vakiomuotoisen ryhmittelyn etuna on näin järjestelmällinen viitekehys riskien tarkasteluun. Herkkyysoanalyysit puolestaan avaavat laskelmia ja eri skenaarioiden oletamia keskustelulle ja siten olennaisella tavalla lisäävät kuvaa tilanteesta ja ohjaavat tarkastelemaan olennaisia riskejä ja niihin liittyviä kehityskulkuja. Standardit edelleen edellyttävät tarkastelemaan myös riskinhallintapolitiikkaa eli toimenpiteitä, joilla raportoituja riskejä pyritään hallitsemaan.

Euroalueen velkakriisissä huomionarvoista on ollut tilanteen jatkuva kehittyminen. Kriisinhallintaan liittyviä päätöksiä on tällöin tehty jatkuvasti sarjana päätöksiä. Samanlaisen riskien luokittelun käyttäminen eri kriisinhallintatoimiin liittyvissä kirjelmissä auttaisi muodostamaan kokonaiskuvan riskien kehityksestä ja vertaamaan tilannetta aikaisemmin päätöksenteon perustana käytettyihin arviointeihin.

²³ *IFRS Framework, ww.ifrs.org. IFRS 7, IFRS 9. IAS 37.*

²⁴ *IFRS 7.*

Finanssikriisiin yksi opetuksista riskienhallinnalle on niin Baselin pankkivalvontakomitean kuin OECD:n kokoamien analyysien mukaan se, että riskienhallinnan makrotaloudellinen viitekehys on paremmin otettava huomioon.²⁵ Makrotaloudellinen konteksti on olennainen osa myös sää-dösehdotusten vaikutusarviontien ohjeissa ja valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaa EU-asioiden valmistelussa koskevissa ohjeissa korostettua kokonaiskuvan antamista. Hallituksen esitysten perusteluissa ja unioniasioiden U-kirjelmissä ja E-kirjeissä olisi siten perusteltua tarkastella riskejä ja niiden hallintaa korostetusti makrotaloudellisessa kokonaisuudessa eikä ainoastaan tarkastella yksittäisiä kysymyksiä.

Vaikutusarviointia sekä eduskunnan osallistumista koskevat ohjeet asettavat varsin kovia vaatimuksia ja tavoitteita lainvalmistelun ja unionin asiain valmistelun ja eduskunnalle annettavien tietojen sisällölle. Niiden toteuttaminen nopeatahtisessa kriisipäätöksenteossa on osin vaikeaa.²⁶ Lisäksi osin tietojen saaminen ja sen aikataulu riippuvat Suomen hallituksen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista seikoista eli tietojen saannista Euroopan unionin toimielimiltä sekä ERVV:ltä ja EVM:ltä. Suomi on edelleen harvoja unionin jäsenvaltioita, joissa kansallinen parlamentti nimenomaan ennakkollisesti osallistuu unionissa käsiteltäviä asioita koskevaan kannanmuodostukseen, minkä vuoksi varsinkin virkamiestasolla kaikissa muissa jäsenvaltioissa ei aina ole selvyyttä tai ymmärtämystä Suomessa noudatettavia menettelyitä kohtaan. Näiden seikkojen vuoksi tietojen antamisessa eduskunnalle korostuu suhteellisuuden ja olennaisuuden periaatteet. Suhteellisuusperiaatteen mukaan vaikutus- ja riskiarvioinnin vaatimuksia ja muita valmisteluun ja yhteistoimintaan eduskunnan kanssa liittyviä velvoitteita on tulkittava siten, että velvoitteista aiheutuvat hyödyt kansanvallan toimivuudelle ovat järkevässä suhteessa niistä aiheutuviin rasituksiin.

Vaikutusarvioinnin ja riskien arvioinnin vaatimuksia tulkittaessa on myös otettava huomioon valtion toimenpiteiden ja erityisesti valtiopäiväasiakirjoissa esitettävien tietojen voimakas signaalivaikutus markkinoilla. Tämän vuoksi esimerkiksi toiseen jäsenvaltioon liittyvää luottoriskiä ja

²⁵ Ks. esimerkiksi OECD 2009.OECD/Kirkpatrick 2009.

²⁶ Oikeuskansleri on ottanut tämän seikan myös huomioon arvioidessaan eduskunnan osallistumista koskevien velvoitteiden täyttymistä ja tähän liittyvien virkavelvollisuuksien toteutumista EVM-sopimuksen ja Espanjan pankkisektorin tukemista koskevan asian kansallisessa valmistelussa erityisesti EVM:n ensijaisen velkoja-aseman osalta, ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kanteluratkaisu Dnro OKV/1034/1/2012 ja muut, 10.10.2012.

velkakestävyysarvioita sekä kriisinhallintatoimenpiteiden vaikuttavuutta koskevia arviointeja koskee eräissä tapauksissa perusteltuja salassapidon intressejä, koska arvioinneista saattaa muuten tulla markkinoilla itseään toteuttavia.

Suhteellisuusperiaatteeseen liittyy läheisesti olennaisuus. Nopeatahtisessa kriisipäätöksenteossa ei ole käytettävissä olevilla resursseilla mahdollista aina täyttää hyvin laajalti ohjeissa esitettyjä tulkintoja vaan raportoinnissa ja arvioinnissa tulee keskittyä päätöksenteon ja kokonaiskuvan kannalta kaikkein olennaisimpiin asioihin. Näin tuotetun tiedon ja analyysin hyödynnettävyys ja hyödyllisyys eduskunnan päätöksenteossa on mahdollisimman korkea. Olennaisuudessa voidaan nähdä olevan kolme osin eri seikkojen painotuksia koskevaa ulottuvuutta. Ensinnäkin olennaisia ovat Suomen täysivaltaisuuden ja eduskunnan toimivaltuuksien eli lainsäädäntö- ja finanssivallan kannalta merkityksellisimpien oikeudellisten seikkojen selvittäminen. Toiseksi olennaisia ovat Suomen ja eduskunnan kantojen ja niiden toteutumisen kannalta merkityksellisimmät seikat. Kolmanneksi olennaisimpia ovat Suomen valtion- ja kansantalouteen kohdistuvien taloudellisten vaikutusten sekä niihin liittyvien riskien näkökulmasta merkittävimmät seikat. Eduskunnan informoinnissa on oikean kokonaiskuvan antamiseksi tarpeen tuodaan esille myös nämä taloudellisesti volyymitään ja vaikutuksiltaan merkittävimmät seikat silloinkin, kun ne eivät olisi oikeudellisesti tai poliittisesti Suomen kantojen kannalta keskeisimpiä.

2.4 Sovelletut menetelmät

Tarkastusmenetelmänä on pääosin dokumenttianalyysi eli eduskunnalle annettujen virallisiasiakirjojen vertaaminen perustana oleviin sopimusasiakirjoihin. Lisäksi käytetään vertailevaa analyysiä muista lähteistä saataviin tietoihin.

Valtiopäiväasiakirjoissa esitettyjen vastuita koskevien laskelmien ja vaikutusarviointien osalta tarkastuksessa on arvioitu valtiovarainministeriössä käytettyjä menettelyitä varmentaa tehdyn analyysityön luotettavuus. Tietojen luotettavuutta on varmennettu vertailemalla tietoja muihin virallislähteisiin sekä osin tarkistusluonteisella uudelleenlaskennalla. Tarkastusvirasto kerää informaatiota muista lähteistä (Euroopan unionin komissio, ERVV, kansainvälinen valuuttarahasto IMF) ja sen perusteella laskee ja analysoi vastuita ja riskejä ja vertaa niitä valtiovarainministeriössä tehtyihin laskelmiin. Varmentamisessa on hyödynnetty myös Valtiokonttorin toimittamia tietoja. Vertailutiedoilla ja tarkistuslaskelmilla tarkastusvirasto on varmentanut, ettei valtiovarainministeriön laskelmissa ole olennaisia

virheitä tai puutteita. Lisäksi tarkastuksessa täydentävänä menetelmänä käytetään valtiovarainministeriön edustajien puolistrukturoituja haastatteluita.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Valtion vastuusitoumuksista annettujen tietojen oikeellisuus, luotettavuus, ymmärrettävyys ja ajantasaisuus

Valtiovarainministeriö on päivittänyt valtion vastuusitoumuksista annettuja tietoja eduskunnalle vuonna 2012 toimitetuissa virallisissa asiakirjoissa²⁷, valtion tilinpäätöskertomuksessa²⁸ sekä verkkosivuillaan. Näistä tuorein on ministeriön verkkosivuilla olevan muistion (27.8.2012) päivitys.²⁹ Valtiovarainministeriön yhteenvedossa on erotettu IMF:n, Euroopan rahoitusvakausmekanismin (ERVM) ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV):n kautta tulevat sitoumukset sekä kahdenväliset sitoumukset, joille eduskunta on antanut hyväksyntänsä. Taulukosta 1 nähdään, että Suomi on antanut sitoumuksia vuodesta 2008 alkaen päättyen heinäkuuhun 2012 yhteensä 14,1 miljardin euron arvosta. Näistä varsinaisia takauksia on vain ERVV-vastuut (ml. Espanja) ja muut vastuut ovat lainaa tai Suomen jäsenosuuteen perustuvia laskennallisia eriä. Takausten osalta annetut sitoumukset ovat oikeudellisesti sitovia. Näistä annetuista sitoumuksista oli käytössä 8,9 miljardia euroa heinäkuun lopussa 2012. Annetun sitoumuksen ja käytössä olon ero on seuraava. Annetuilla sitoumuksilla tarkoitetaan sitä, että eduskunta on hyväksynyt valtuuden tehdä sitoumuksen. Käytössä olon voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että valtioneuvosto on antanut yksityiskohtaisen takaussitoumuksen ja esimerkiksi ERVV on suorittanut takauksen piiriin kuuluvaa varainhankintaa.

²⁷ *Mm. VNT 3/2012 vp., HE 34/2012 vp.*

²⁸ *Valtion tilinpäätöskertomus 2011. Valtiovarainministeriö 17a/2012.*

²⁹ *Suomen valtion taloudelliset sitoumukset ja vastuut EU:n ja euroalueen velkakiin liittyen - päivitys. Muistio 27.8.2012. Saatavilla valtiovaraministeriön verkkosivuilta: www.vm.fi/vm/fi/01_etusivu/eurotilanne.jsp. Tämä muistio ei ole virallinen asiakirja, mutta se on viimeisin päivitetty selvitys Suomen valtion taloudellisista sitoumuksista ja vastuista liittyen eurokiin.*

TAULUKKO 2. Suomen valtion vastuut talouskriisin myötä tehdyissä rahoitusvakauserjestelyissä, miljardia euroa.

Lainan kohde	Annetut sitoumukset	Sitoumuksista käytössä 31.7.2012	Vastuun muoto
IMF	0,7	0,7	Valtion takaus Suomen Pankille
EU/ERVM	1,0	1,0	EU:n budjetti, omat varat
ERVV	7,5	6,1	Valtion takaus
Espanja	3,6		Valtion takaus
Kahdenväliset lainat	1,3	1,1	Määrärahat valtion talousarviossa 2009-2011.
Yhteensä	14,1	8,9	

Lähde: Valtiovarainministeriö 27.8.2012.

Yllä olevista Suomen valtion vastuuluvuista puuttuu Espanjan valtiolle myönnettävä 100 miljardin euron laina pankkijärjestelmän vakauttamisesta, josta päätettiin 20.7.12 euroalueen valtiovarainministereiden kokouksessa. Valtiovarainministeriön mukaan Suomi varautuu antamaan ERVV:n varainhankinnalle 3,6 miljardia euron arvoisen takauksen sisältäen arvioidut korot ja ylitakauksen pääomalle ja koroille.³⁰ Valtiovarainministeriön arvion mukaan ensimmäinen Espanjalle suunnattu pankkien pääomittamisera aktivoituu marraskuussa.

Suomen suurimmat vastuut muodostuvat ERVV:n kautta. Suomi on antanut muiden jäsenvaltioiden tavoin takauksen ERVV:n varainhankintaa varten. Tästä varainhankinnasta ERVV on antanut lainaa Irlannille, Kreikalle ja Portugalille (6,1 mrd. euroa). Kahdenvälisistä lainoista (Islannille ja Kreikalle) muodostuu toiseksi eniten vastuita 1 137 miljoonaa euroa. Lähes saman verran vastuita on muodostunut ERVM:n kautta, 994 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön palautteen mukaan muistiossa on epätasaisesti ilmaistu, että ERVM:n kautta varoja on mennyt Irlannille, Portugalille, Latvialle, Unkarille ja Romanialle. ERVM:n kautta voidaan antaa tukea vain euroalueeseen kuuluville valtioille. Euroalueen ulkopuoli-

³⁰ Suomen valtion taloudelliset sitoumukset ja vastuut EU:n ja euroalueen velkakriisiin liittyen - päivitys. Muistio 27.8.2012. Saatavilla valtiovarainministeriön nettisivuilta: www.vm.fi/vm/fi/01_etusivu/eurotilanne.jsp.

sille maille voidaan maksaa tukea ns. maksutaseavun muodossa. Tässä taulukossa tuet on kuitenkin yhdistetty ERVM:n alle.³¹ IMF:n kautta varoja on mennyt Irlannille, Portugalille, Kreikalle, Islannille, Latvialle Puolalle, Unkarille ja Romanialle. Suomelle tätä kautta tulleet vastuut valtiovarainministeriö on arvioinut 650 miljoonaksi euroksi.

Sitoumusten lisäksi voidaan erottaa myös ns. teoreettiset enimmäisvastuut, jotka liittyvät euroalueen kriisinhallintamekanismien (ERVV ja Euroopan vakausmekanismi, EVM) vastuisiin. Tarkastusvirasto on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että takausvaltuuksien enimmäismääriä (eli teoreettiset enimmäisvastuut) ei pidä sekoittaa oikeudellisesti velvoittaviin takauspitoumuksiin. ERVV:n kautta tulevan varainhankinnan Suomen laskennallinen enimmäistakausvastuu on 13,794 miljardia euroa (sisältää ylitakauksen) ja korkoineen 18,2 miljardia euroa. Käytännössä ERVV:n takauksia on kuitenkin käytettävissä 729 miljardia euroa, sillä Kreikka, Irlanti ja Portugali siirtyivät ns. väistyviksi takaajiksi päädyttyään tukiohjelmiin. Kun Suomen takausosuus ERVV:n takauksista on 1,9248 prosenttia, niin päädytään 13,794 miljardiin euroon.

Euroopan rahoitusvakausmekanismin rahoituskapasiteetin pääoma on 500 miljardia euroa. EVM:ään maksettavaksi pääomaksi on sovittu 80 miljardia euroa. Suomen osuus tästä on 1,7974 prosenttia. EVM:n osalta Suomen teoreettiseksi enimmäisvastuuksi muodostuu siten 12,58 miljardia euroa.

Teoreettisten maksimivastuiden lisäksi on kiinnitettävä huomiota vastuiden muotoon. ERVV:n kautta (ml. Espanjan tuki) annetuille lainoille annetaan valtion takaus. IMF:n kautta annettaville lainoille annetaan puolestaan valtion takaus siten, että valtioneuvoston takaus kattaa Suomen Pankille mahdollisesti Suomen pääomaosuuteen IMF:sta kohdistuvat tappiot. Muuten Suomen Pankki hoitaa Suomen pääomaosuutta IMF:ssä. ERVM:n osalta komissio hankkii varat ja EU:n talousarvion ns. omat varat ovat lainan takuuna. Kahdenvälisiin lainoihin varat on puolestaan otettu valtion talousarviosta 2009–2011. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomuksen 4/2012 sekä tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle K 12/2010 vp suositusten mukaisesti valtiovarainministeriö on valtion vuoden 2011 tilinpäätöksessä ja sen liitteessä muuttanut olennaisesti vastuiden esittämistapaa. Uudessa esittämistavassa on

³¹ Asetuksen (EY) N:o 332/2002 järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseelle perusteella voidaan maksaa erillistä tukea euroalueeseen kuulumattomille EU:n jäsenvaltioille.

otettu huomioon tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa esitetyt suositukset.

Valtiovarainministeriön taulukossa ilmoittamia lukuja verrattiin Euroopan unionin komission, ERVV:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n verkkosivuilla oleviin dokumentteihin sekä Suomen Pankin tilinpäätöstietoihin ja Euroopan keskuspankin verkkopalvelussa oleviin eurojärjestelmän viikkotasetta ja rahapoliittisia operaatioita koskeviin tietoihin.³² Myös valtiokonttorista saatuja tietoja verrattiin valtiovarainministeriön esittämiin lukuihin.

Tarkastuksen yhteydessä eri lähteistä saatuja tietoja verrattiin sekä tehtiin tarkistuslaskentaa. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriön luvut ovat oleellisin osin oikeita. Valtiovarainministeriö on parantanut informointiaan kriisin liittyvistä vastuista esimerkiksi siten, että annetut sitoumukset ja käytössä oleva sitoumukset on erotettu toisistaan. Lisäksi on selvitetty erikseen mistä eri lähteistä vastuut muodostuvat. Joidenkin teknisten yksityiskohtien osalta esiintyi pieniä epätarkkuuksia. Esimerkiksi Euroopan rahoitusvakaussmekanismin (ERVM) osalta ministeriö esittää, että varat vakaussmekanismiin tulisivat EU:n talousarvion omista varoista (katso taulukko 2). Tosiasiallisesti Euroopan komissio hankkii varat pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksista. Luoton määrä riippuu EU:n talousarvion omista varoista.³³ Eli käytännössä EU:n talousarvion omat varat toimivat lainan vakuutena.

Pientä epätarkkuutta esiintyy myös niin sanottujen laskennallisten vastuiden osalta. Ministeriön muistiossa 27.8.2012 esitetään, että IMF:n osalta sitoumuksia on käytössä 0,7 miljardia euroa ja EU:n (Euroopan rahoitusvakaussmekanismin) osalta 1,0 miljardia euroa. Samassa muistiossa todetaan myöhemmin, että ”valtiolla on laskennallisia vastuita IMF:n ja EU:n kautta euroalueen kriisissä yhteensä noin 1,2 miljardia euroa”. Lisäksi taulukossa kolme IMF:n ja EU:n kautta tulevat laskennalliset vastuut ovat jälleen 1,7 miljardia euroa. Muistiosta ei käy suoraan ilmi, mikä ero on 1,2 miljardin laskennallisten vastuiden ja yhteenlaskettujen käytössä olevien sitoumusten 1,7 miljardia euroa (1,0 + 0,7) välillä. Valtiovarainministeriön palautteessa todettiin, että IMF:n ja EU:n kautta tulevat 1,2 miljardin

³² Rahoitusvastuita koskevat tiedot löytyvät seuraavasti: EFSF:n nettisivut www.efsf.europa.eu, Euroopan komission nettisivut http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm ja IMF:n nettisivut www.imf.org.

³³ Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV K 12/2011 vp.

euron laskennalliset vastuut koskevat euroalueeseen kuuluvia valtioita. 1,7 miljardin euron vastuut sisältävät puolestaan myös euroalueeseen kulumattomien eurooppalaisten valtioiden vastuita.³⁴ Myös Espanjan pankkisektorin vakauttamista koskevassa valtion tiedonannossa (VNT 3/2012 vp) ja EVM:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 34/2012 vp) viitataan laskennallisiin 1,2 miljardin euron vastuisiin.

Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriön tuottama informaatio on lukujen osalta olennaisilta osin luotettavaa. Valtiovarainministeriön eduskunnalle toimittamat viralliset asiakirjat ja muistiot ovat pääsääntöisesti ymmärrettäviä, yleiskielisiä, tiiviitä ja niissä on selitetty tai ainakin pyritty selvittämään vieraat termistöt, joita talouskriisin yhteydessä on ollut runsaasti. Tässä suhteessa esitykset täyttävät hyvin helo-ohjeet. Myös E-kirjeissä ja U-kirjelmissä valtiovarainministeriön informaatio on pääsääntöisesti selkeää ja ymmärrettävää. Ymmärrettävyyden kannalta on osin ongelmallista, että asiakirjoissa on pyritty kuvaamaan laajastikin yksityiskohtia nopeassa muuttuvassa tilanteessa. Tällöin taloudellisen kokonaiskuvan hahmottaminen ei välttämättä ole aina helppoa.

Valtiovarainministeriö on toimittanut eduskunnalle ajantasaisesti tietoa E-kirjeiden ja U-kirjelmien muodossa. U-kirjelmät ovat pääsääntöisesti tulleet suositusten mukaan viimeistään 6 viikkoa komission esityksen jälkeen, joskus selkeästi nopeammin. Esimerkkinä U-kirjelmien toimitusajoista oheinen taulukko, johon on koottu valtiovarainministeriön U-kirjelmien lähettämisen ajankohta sekä komission esityksen ajankohta. Lisäksi EVM:stä annetun U-kirjelmän (U 27/2011) osalta on kirjattu jatkokirjelmien lähettämispäivät ja ajankohta asiakirjan saapumiselle, joka on toiminut perusteena lähettää jatkokirjelmä. Taulukosta nähdään, että etenkin jatkokirjelmien osalta toimitus eduskunnalle on ollut erittäin nopea, vain kaksi päivää parhaimmillaan.

³⁴ Valtiovarainministeriö. *Palautepyyntö luonnoksesta tarkastuskertomukseksi. VM/1968/00.05.00/2012.*

TAULUKKO 3. Valtiovarainministeriön U-kirjelmien lähettämispäivämäärät eduskunnalle verrattuna komission antamien esitysten päivämääriin. Lisäksi U-jatkokirjelmien lähettämispäivämääriä on verrattu asiakirjan tms. saapumiseen, joka on ollut perusteena jatkokirjelmän lähettämiseen.

	Komission esityksen antamisen päivämäärä	U-kirjelmän lähettämisen päivämäärä
U 5/2011	5.4.2011	13.5.2011
U 6/2011	6.4.2011	13.5.2011
U 26/2011	4.8.2011	18.8.2011
U 27/2011	17.8.2011	25.8.2011
U 51/2011	6.6.2012	30.8.2012

	Päivämäärä olennaiselle muutokselle, tiedolle tms. eli peruste jatkokirjelmälle	Jatkokirjelmän lähetyspäivä
U 27/2011 1. JK	11.10.2011	18.10.2011
U 27/2011 2. JK	31.10.2011	1.11.2011
U 27/2011 3. JK	2.2.2012	5.12.2012
U 27/2011 4. JK	20.1.2012	23.1.2012
U 27/2011 5. JK	23.1.2012	25.1.2012

Lähde: Valtiovarainministeriö

E-kirjeitä eduskunnalle on annettu tarpeen mukaan. Tästä esimerkkinä vuonna 2012 rahoitusvastuisiin liittyneet E-kirjeet, joita lähetettiin eduskuntaan tiheästi keväällä. Oheisesta taulukosta nähdään, että asiaan liittyvän asiakirjan jälkeen valtiovarainministeriö on lähettänyt E-kirjeitä muutamien päivien varoitusajalla. Kaikkien E-kirjeiden osalta selvää perusteasiakirjaa ei ollut, joten alkupäivämäärä puuttuu. Tällöin kyseessä on tyyppillisesti tilanne, jolloin Suomen kanta tarvitaan tiettyyn kokoukseen.

TAULUKKO 4. Valtiovarainministeriön eduskunnalle toimittamia E-kirjeitä vuodelta 2012, päivämääräperuste lähettää E-kirje ja E-kirjeen lähettämispäivä.

	Päivämäärä asiakirjalle tms. eli peruste lähettää E-kirje	E-kirjeen lähettämispäivä
E 16/2012	-	1.3.2012
E 25/2012	-	16.3.2012
E 30/2012	-	27.3.2012
E 47/2012	4.-5.2012	19.4.2012
E49/2012	18.-24.4.2012	2.5.2012
E 60/2012	10.-30.5.2012	31.5.2012
E 106/2012	19.9.2012	20.9.2012
E 109/20	18.9.2012	28.9.2012

Lähde: Valtiovarainministeriö

Toisinaan virallisen komission esityksen tai jonkin muun asiakirjan odottamisen aikana keskustelu eurokriisistä on saattanut mennä EU-tasolla vauhdilla eteenpäin. Näin ollen eduskunnan informointi tulevista päätöksistä saattaa olla aiheellista jo ennen virallisen esityksen saapumista. Toisaalta virkamiesten voi olla vaikea arvioida, mitkä keskustelut ovat niin tärkeitä, että niistä on tarpeen informoida jo etukäteen. Ongelmaksi voi muodostua myös se, kuinka vasta alustavissa epävirallisissa keskusteluissa olevia asioita esitetään strukturoidusti. Tässä tapauksessa vaihtoehtona voi olla esimerkiksi suuren valiokunnan ja valtiovarainvaliokunnan informointi suullisesti ministerineuvostojen käsittelyn yhteydessä. Lisäksi valtiovarainministeriön virkamiehet ovat säännöllisesti valiokuntien kuultavana, jolloin keskustelu tyypillisesti käsittelee muutakin kuin vain kokouksen varsinaista aihetta.

Valtiovarainministeriön virkamiehet vahvistivat haastattelussa, että eduskuntaa informoidaan suullisesti sekä valiokunnissa että eduskuntaryhmissä niin asialistalla olevista aiheista mutta myös asialistan ulkopuolisiin kysymyksiin pyritään vastaamaan. Ministeriön linjauksena on ollut, että ylipäänsä kutsuttaessa valiokuntaan tai eduskuntaryhmään, vastaa ministeriö aina myönteisesti kutsuun. Virkamiehet totesivat, että eduskuntaa pyritään informoimaan kaikesta oleellisesta niin nopeasti ja ajantasaisesti kuin mahdollista. Ministeriön virkamiehet totesivat, että nopea informointi ei koske pelkästään E-kirjeitä vaan esimerkiksi euroryhmän kokouksia, joista annetaan heti seuraavana päivänä raportti suureen valiokuntaan. Esimerkkinä nopeasta toiminnasta on ollut Espanjan vakuussopimuksen ja

Espanjaa koskevan valtioneuvoston tiedonannon valmistelu, jonka tekemiseen oli käytännössä aikaa vain yhdeksän päivää ja se osui kesälomien aikaan. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että Espanjan ja Kreikan vakuussopimusten sopimusehdot ovat suurimmaksi osaksi kansainvälisissä rahoitusmarkkinoiden sopimuksissa käytettäviä vakiosopimusehtoja. Eduskunnan moitteisiin liittyen liian hitaaseen toimintaan valtiovarainministeriön virkamiehet vastasivat, että yleensä ei olisi voitu toimia nopeammin.

EU-tasolla valmistelut ovat joissakin tapauksessa edenneet niin nopeasti, että valtiovarainministeriön ripeästä toiminnasta huolimatta eduskunnalle ei ole aina jäänyt riittävästi aikaa asioiden perinpohjaiseen käsitteelyyn. Haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että Suomen ja Saksan virkamiehet kiinnittävät työryhmä- ja komiteatasolla huomiota siihen, että parlamenttikäsittely vaatii kummassakin maassa oman aikansa, ja se täytyy ottaa EU-tason aikataulutuksessa huomioon. Virkamiehet näkivät haasteena myös sen, annetaanko eduskunnalle materiaalia mahdollisimman nopeasti vai mahdollisimman hyvin analysoituna, mikä auttaa rakentavan keskustelun aikaansaamista ja helpottaa myös eduskunnan päätöksentekoa. Esimerkiksi EVM:n mahdolliseen vivutukseen liittyen odotetaan tarkempia tietoja Brysselistä ja Luxemburgista sekä tehdään sisäisiä analyysyjä ennen kuin eduskunnalle annetaan kattava paperi asiasta.

Eräänä epäsuorana lisähaasteena eduskunnan informoinnissa ministeriössä nähtiin se, että komission ja Suomen intressit akuutin kriisinhoitamisen kannalta ovat erilaiset. Tämä on merkinnyt ministeriölle lisätyötä, kun Suomi on muotoillut linjauksiaan ja perustellut niitä eteenpäin. Tämä on vaatinut merkittävää panostusta ja siten vähentänyt aikaa muilta töiltä.

Ministeriön virkamiehet katsoivat, että ministeriö on ketterästi kuunnellut eduskunnan ääntä ja soveltanut sen ohjeistusta nopeasti. Esimerkkinä tästä on EFC-eurotyöryhmän task forcen kokous (työryhmäkokous) 13.12.2011, jossa käsiteltiin vivutusyhtiöiden yhtiöjärjestyksiä. Kesken kokousten Suomi jätti varauman, joka koski EVM:n mahdollisuutta vivutukseen, sillä kokouksen aikana oli tullut tieto eduskunnan suuren valiokunnan kannanottoluonnoksesta, joka perusteella oli epäselvää, voiko Suomi tukea vivutusta.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan valtiovarainministeriö informoi eduskuntaa tunnollisesti ja nopeasti eurokriisiin liittyvistä ajankohtaisista asioista. Pienistä teknisistä puutteista huolimatta tieto on olennaisin osin oikeaa ja luotettavaa. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että eduskunta saa runsaasti ajantasaista yksityiskohtaista tietoa, mutta kokonaistilanteesta ja riskeistä eduskunta saa verrattain harvoin kattavaa tietoa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, sillä valtiovarainministeriön resursseja menee vakaummekanismeja koskevien yksityiskohtaisten neu-

votteluiden käymiseen ja niihin tarvitaan aina Suomen kanta. Tämä osaltaan selittää yksityiskohtaisten E-kirjeiden runsasta lukumäärää. Toisaalta se ei saisi olla este kokonaisvaltaisempien asiakirjojen toimittamiselle.

Huomionarvoisa piirre on ollut se, että eduskunnalle on annettu runsaasti tietoa varsin teknisistäkin yksityiskohdista. Toisaalta euroalueen vakauttamistoimien kokonaisuutta ja siihen liittyvien taloudellisten vastuiden kokonaisuutta on käsitelty asiakirjoissa harvemmin. Poikkeuksina tästä ovat U-kirjelmät (U 5/2011 vp ja U 6/2011 vp) sekä hallituksen esitys HE 34/2012 vp. Vakauttamistoimien tavoitteita ja Suomen politiikkatavoitteita euroalueen kriisinhallinnan kokonaisuuden osalta on käsitelty ohuesti. Tavoitteita on kuvattu varsin tarkastikin useista Suomelle neuvotteluissa tärkeistä yksityiskohdista. Sen sijaan tavoitteenasettelua sen osalta, miten valtioneuvosto kokonaisuutena näkisi parhaaksi hoitaa euroalueen velka- ja finanssikriisiä ja minkälaista talous- ja rahaliittoa Suomi haluaa ja mitkä ovat unionissa vallitsevissa olosuhteissa ja poliittisissa erimielisyyksissä suuria linjoja koskevat prioriteetit on esitetty vähemmän. Myöskään arviointia siitä, millä tavoin ja minkälaisen vaikutusketjun ja edellytysten valitessa ehdotettavat kriisinhallintatoimenpiteet voivat olla tuloksellisia, ei ole juurikaan käsitelty. Euroalueen kriisinhallintatoimenpiteiden tuloksellisuutta ja riittämättömyyttä käsitellään kuitenkin laajasti myös kansainvälisissä virallisjulkaisuissa.³⁵

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön eduskunnalle toimittamissa asiakirjoissa ei anneta kaikilta osin riittävää ja selkeää kokonaiskuvaa taloudellisilta vaikutuksiltaan sekä Suomen Eurooppa politiikan kannalta hyvin merkittävästä asiasta eikä myöskään Suomen tavoitteista siinä. Tältä osin eivät oikeusministeriön antamien ohjeiden periaatteet koskien eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa optimaalisesti täyty. Runsaiden yksityiskohtien esittäminen ei riitä, kun tarvittaisiin selkeä kokonaiskuva päätettävästä asiasta sekä päätöksenteon vaihtoehdoista ja olennaisimmista vaikutuksista.

³⁵ Ks. esimerkiksi IMF 2012 a (*World Economic Outlook 2012*) ja IMF 2012b (*Global Financial Stability Report, October 2012*).

3.1.1 Valtion vastuusitoumusten arviointi ja Suomen valtion kyky hoitaa perustuslain mukaan määräytyvät velvoitteet

Eduskunta on usein viitannut tarpeeseen saada riittävästi informaatiota Suomen valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä. Käytännön työssä ministeriöitä ohjaavat hallituksen esitysten laatimisohjeet sekä eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Esimerkiksi helo-ohjeissa tuodaan esille, että hallituksen esitysten vaikutuksia täytyy arvioida monipuolisesti. Hallituksen esitysten vaikutuksia ja vaihtoehtoja on arvioitava, perustuslakikysymykset on selvitettävä, arvio esityksen vaikutuksista eri elämänalueilla on tuotava esiin ja vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja niiden vertailuja on esiteltävä.

Valtiovarainministeriön toimittamissa virallisissa asiakirjoissa käsitellään jonkin verran sitä, kuinka Suomen valtio pystyy hoitamaan sille perustuslain mukaan määräytyvistä velvoitteista. EVM:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 34/2012) arvioidaan ja argumentoidaan huolellisesti sitä, miten talouskriisi vaikuttaa Suomen valtion kykyyn vastata velvoitteistaan. Tässä on selvää edistymistä edellisiin hallituksen esityksiin verrattuna. Toisaalta valtioneuvoston tiedonannoissa vakausjärjestelyihin liittyviä riskejä ja kokonaisuutta ei juuri esitetä. Aikaisemmin vakausjärjestelyiden yhteydessä annetuissa U-kirjelmissä (U 5/2011 ja U 6/2011) riskejä ja vaihtoehtoja esiteltiin selvästi ohueemmin kuin hallituksen esityksessä HE 34/2012, joten vakausjärjestelyihin liittyvien riskien esittäminen on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Vuonna 2012 annetuissa U-kirjelmissä ja E-kirjeissä on laadullisesti myös luokiteltu riskejä eri riskityyppeihin mutta kirjelmissä ja kirjeissä ei käytetä systemaattista riskiluokittelua yhtenäisellä tavalla.

Tarkastusvirasto on aiemmin lausunut, että valtion takauksista ja muista vastuusitoumuksista ei saa asianmukaista kokonaiskuvaava päätöksenteon perustaksi.³⁶ Lisäksi tarkastusvirasto on katsonut, että tilinpäätöskertomuksessa oleva kuvaus valtion riskeistä ei sisällä perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla riittäviä tietoja siitä, mitkä ovat valtion vastuiden ja niiden mahdollisen realisoitumisen vaikutukset Suomen valtion mahdollisuuksiin vastata sillä perustuslain mukaan olevista velvoitteista.³⁷ Tarkastusvirasto on lausunut myös, että valtion tilinpäätösraportoinnin kehittä-

³⁶ *Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV K 12/2011 vp.*

³⁷ *Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV K 14/2012 vp.*

mistyön pohjana tulisi vastuiden ja riskien osalta käyttää kansainvälisiä IFRS ja IPSAS -tilinpäätösstandardeja.³⁸

Tarkastusvirasto katsoo, että arvioita kansantaloudellisista vaikutuksista kaivattaisiin erityisesti silloin, kun tehdään kriisirahastoja koskien olennaisia linjauksia. Lisäksi tarvittaisiin riskien systemaattista jäsentelyä ja arviointia sekä erilaisten politiikkavaihtojen esittelyä kaikissa kirjeissä ja hallituksen esityksissä. Näiden tietojen avulla voitaisiin analysoida paremmin valtion kykyä hoitaa perustuslain mukaan määräytyvistä velvoitteista. Olennaista olisi myös toteuttaa perustuslain asettama velvoite esittää valtioneuvoston kannan aineellista sisältöä eli olisi esitettävä selkeämmin myös taloudellista kokonaisuutta koskevat Suomen tavoitteet, ei vain suhteellisen teknisiin yksityiskohtiin liittyviä Suomen tavoitteita.

3.1.2 Riskienhallintajärjestelyt talouskriisin seurauksena

Eduskunta on kiinnittänyt huomioita siihen, että rahoitusvakautusjärjestelyiden yhteydessä Suomen kokonaisvastuiden lisäksi olisi tarvetta saada riittävästi tietoa myös riskeistä (mm. PeVL 22/2012 vp, PeVL 25/2011 vp, TarVL 1/2011 vp). Riskienhallinnan tarkoituksena on tunnistaa, analysoida ja hallita toimintaan liittyviä riskejä. Tämä varmistaa toiminnan häiriötöntä jatkuvuutta. Rahoitustoiminnan osalta keskeiset riskitekijät ovat rahoituksen saatavuuteen liittyvä rahoitusriski, luottoriski ja markkinariski, joita ovat erityisesti korko- ja valuuttakurssiriski. Lisäksi operatiivisella riskinhallinnalla arvioidaan toimintatapojen, henkilöstön tai tietojärjestelmien toimimattomuudesta tai puutteellisesta toiminnasta kumpuavaa riskiä. Riskienhallinta määritellään toimintatavaksi, prosessiksi ja rakenteiksi, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteita uhkaavia riskejä. Keskeisiä riskienhallinnan työmenetelmiä ovat riskiraportointi sekä riskien säännöllinen arviointi ja analysointi. Riskienhallinnan prosessi sisältää seuraavat vaiheet i) riskien tunnistaminen ii) riskien arviointi ja mittaaminen iii) toimenpiteet riskien rajoittamiseksi iv) seuranta ja valvonta.³⁹

³⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTV tarkastuskertomus 4/2012.

³⁹ Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtiovarainministeriö, valtiovarain controller -toiminto 2005. Baselin komitean suositukset riskienhallinnasta ja riskien arvioinnista, Basel Committee on Banking Supervision, <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>. INTOSAI 9100-9199 sisäisen valvonnan standardit: COSO-ERM riskinhallintamallin julkisyhteisölle sovitettu versio, saatavilla www.issai.org/composite-194.htm. Valtiokonttori, riskienhallinta. Saatavilla: <http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=18431>

Valtiovarainministeriön virallisissa eduskuntaan toimittamissa asiakirjoissa keskitytään luonnollisesti eurokriisin hoitokeinoihin liittyvien riskien esittelyyn. EVM:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 34/2012 vp) todetaan aiheellisesti, että velkakriisinhallintavälineisiin liittyvien riskien arviointi on vaikeaa, koska valtioiden maksukyvyttömyystilanteita esiintyy harvoin ja ne ovat tapauskohtaisia. Hallituksen esityksessä käydään läpi ERVV:n takauksiin, rahoituskapasiteetin kasvattamiseen, EVM:n pääomaan ja IMF:n rahoitukseen liittyvät riskit. Lopuksi on tehty arviolaskelma kokonaisriskien mittaluokasta. Riskien hallinnan osalta tuodaan esille troikan tekemä velkakestävyysanalyysi ja tuen ehdollisuus. Lisäksi tuodaan esille ERVV:n kautta saadut vakuudet ja EVM:n ensisijaisuus tukivälineenä ERVV:n ja EVM:n käytön siirtymäaikana. Kreikan ja Espanjan rahoitustukea koskevissa Valtioneuvoston tiedonannoissa (VNT 1/2012 vp, VNT 3/2012 vp) esitellään rahoitusriskejä (luottoriski, jälleenrahoitusriski, korkoriski) sekä Kreikkaa koskeva lunastusriski ja oikeudellinen riski. Lopuksi selostetaan lyhyesti ERVV:n riskinhallintamenetelmiä sekä mainitaan Suomen vakuudet.

Kokonaisuutena voidaan katsoa, että valtiovarainministeriö on käynyt kattavasti läpi rahoitustukiohjelmiin liittyviä riskejä sekä esitellyt niihin liittyviä riskinhallintajärjestelyjä. Riskien ja niiden hallinnan makrotaloudellinen ulottuvuus on jäänyt ohueksi. Poikkeuksena on kuitenkin EVM-sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys.

Riskien jatkuva mittaaminen ja analysointi osana ministeriön valmistustyötä ovat oleellisia, jotta ajantasaisuus säilyy. Valtiovarainministeriön virkamiesten haastatteluissa kävi ilmi, että ministeriössä tehdään monenlaisia riskeihin liittyviä analyysejä: laajoja makroskenaarioita, painelaskelmia, riskiskenaarioita, vastuu-riskiselvityksiä ja maa-analyysejä. Ministeriö ei ole halukas julkaisemaan kirjallisesti spekulatiivisia ääri- vaihtoehtoja eikä eri politiikkavaihtoja koskevia skenaarioita markkinareaktioiden vuoksi. Sen sijaan asioista informoidaan suullisesti suurella valtiokunnassa. Skenaariotyön tuloksia halutaan antaa vain konkreettisten tapauksien yhteydessä eikä ennakoivasti. Ongelmana pidettiin sitä, että luottamuksellisestikin eduskunnalle annetut ääriskenaariot voisivat vuotaa mediaan ja aiheuttaisivat hämminkiä markkinoilla ja muissa EU-maissa.

Analyysejä vaihtoehtoisesta toimintatavoista ei esitellä virallisissa valtiopäiväasiakirjoissa. Esimerkiksi Kreikan luottoriskiä ja velkakestävyyttä olisi ollut tarpeen käsitellä avoimemmin. Näin ollen eduskunnalle toimitetuissa asiakirjoissa on melko ohut analyysipohja keskusteltavaksi eurokriisin eri vaihtoehtoista.

3.1.3 EVM:n ensisijaisen velkoja asema ja vivutus (markkinatukijärjestelyt)

Kesäkuun Eurooppa-neuvoston jälkeen eduskunnassa keskusteltiin kii-vaasti siitä, oliko eduskuntaa johdettu harhaan Euroopan vakausmekanis-min (EVM:n) ensisijaisen velkojan etuoikeusasemaa koskevan kysymyk-sen osalta. Oikeuskansleri sai asian tiimoilta useita kanteluita, ja edellisen kysymyksen lisäksi oikeuskansleri selvitti, onko hallituksen esitys EVM-sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ollut johdonmukainen ja onko siinä an-nettu eduskunnalle riittävät tiedot. Lisäksi selvitettiin, onko Espanjan lai-naohjelmaa koskeva päätös tehty virheellisin perusteluin. Oikeuskansleri totesi, että eduskunnalle ei jätetty antamatta ensisijaista velkojan asemaa ja EVM:ää koskien mitään olennaista tietoa eikä eduskuntaa ollut johdettu asiassa harhaan. Oikeuskansleri pyysi valtionvarainministeriötä vastaisuud-essa kiinnittämään huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen hallitusten esitysten laatimisessa, sillä hallituksen esitykseen oli jäänyt virhe, joka liittyi sopimuksen allekirjoitushetkellä olemassa olevien lainaohjelmien mahdolliseen siirtämiseen ERVV:stä EVM:ään. Espanjan lainaohjelman osalta oikeuskansleri totesi, että ”Suomen osallistuminen Espanjan laina-ohjelmaan liittyvien toimien toteuttamiseen on tapahtunut perustuslain mukaisesti eduskunnan myötävaikutuksella”.⁴⁰ Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota menettelytapoihin ensisijaisen velkojan asemaan liittyen.

Hallituksen esitys EVM:stä annettiin 26.4.2012. Siinä esitellään EVM:n perustamisen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Hallituksen esityksessä viitataan useasti niin sanottuun ensisijaisen velkojan asemaan. Varsinaisen sopimukseen ensisijaisen velkojan asema on kirjattu johdantoon (ei artik-loihin) ja siinä todetaan, että ”...Siinä tapauksessa, että EVM:n lainojen muodossa annettava EVM:n rahoitusapu seuraisi tämän sopimuksen alle-kirjoittamishetkellä voimassa olevaa Euroopan taloudellisen avun ohjel-maa, EVM:llä on sama etuoikeus kuin tukea saavan jäsenvaltion kaikilla muilla lainoilla ja velvoitteilla, lukuun ottamatta IMF:n lainoja.” Halli-tuksen esityksen mukaan tämä vähentää EVM:n pääomaan liittyvää riskiä, koska mahdollisuus saatavien takaisin perimiseen on parempi kuin yksi-tysisillä sijoittajilla. Eutoikeutetusta asemasta todetaan myös, että ”...sitä

⁴⁰ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös, EVM-sopimuksen ja Espanjan laina-ohjelman hyväksyminen; valtioneuvoston eduskunnalle EVM:n velkojan etuoike-usasemasta antamat tiedot. 10.10.2012. Dnro OKV/1034/1/2012.

on pidettävä ensisijaisesti poliittisena sitoumuksena...” Lisäksi EVM:stä todetaan, että ”*EVM:n rahoituksen yhteydessä Suomi ei vaadi rahoitusosuudelleen vakuuksia, koska EVM toimii oman pääoman varassa kuten muutkin kansainväliset rahoituslaitokset ja sillä on etuoikeutetun velkojan asema.*” Eduskunta hyväksyi edellä mainitun sopimuksen 21.6.2012. Valiokuntien lausunnoissa kiinnitettiin erityistä huomiota ensisijaisen velkojan asemaan ja sitä pidettiin olennaisena seikkana EVM-sopimuksessa. Esimerkiksi talousvaliokunnan lausunnossa todetaan ”*...oletuksena on, että IMF osallistuu kriisinhallintaan, annettava tuki on vastikkeellista, yksityiset velkojat osallistuvat taakanjakoon ja EVM:llä on etuoikeutettu asema velkojana heti IMF:n jälkeen. Kaikki nämä ovat seikkoja, joita talousvaliokunta pitää keskeisenä tehtäessä jatkossa mahdollisia päätöksiä EVM:n instrumenttien käytöstä. On tärkeää, että edellä mainitut, osin vain sopimuksen johdanto-osaan kirjatut periaatteet toteutuvat myös käytännössä*”.⁴¹ Myös valtiovarainvaliokunta toteaa: ”*Valiokunta pitää myös erittäin tärkeänä, että sopimuksen mukaan EVM:llä on etuoikeutettu asema velkojiin nähden heti IMF:n saatavien jälkeen.*”⁴²

Kesäkuun euroalueen huippukokouksen alla valtiovarainministeriö arvioi, että ensisijaisen velkojan aseman poistaminen ei tulisi esille kesäkuun eurohuippukokouksessa. Yleisessä keskustelussa ja kansainvälisessä lehdistössä oli kuitenkin pohdittu, että EVM:n tullessa voimaan Espanjan kohdalla etuoikeusasemaa ei poikkeuksellisesti annettaisi. Tämän vuoksi valtionvarainministeriö toimitti EU-ministerivaliokuntaan tätä asiaa koskevaa taustamuistion, mutta sitä ei toimitettu suureen valiokuntaan, koska asia ei ollut eurohuippukokouksen asialistalla.⁴³ Muistiossa todettiin, ettei EVM:n etuoikeutetusta asemasta luopumista yleisperiaatteena voida kannattaa, eikä tästä asemasta luopumista voida kannattaa myöskään Espanjan osalta.⁴⁴ Valtiovarainministeriö toimitti Eurooppa-neuvoston liittyvään muistioon huomioita muista kokouksen asianlistalla olevista asioista,

⁴¹ TaVL 24/2012 vp.

⁴² VaVM 13/2012 vp.

⁴³ Valtiovarainministeriön selvitys valtioneuvoston oikeuskanslerille: Lisäselvitys Euroopan vakausmekanismin (EVM) etuoikeutetun velkojan asemaan liittyen 26.9.2012. VM/1405/03.04.01.00.2012.

⁴⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös, 10.10.2012. Dnro OKV/1034/1/2012.

mutta ei edellä mainitusta asiasta.⁴⁵ Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistiossa mainintaa ensisijaisesta velkojasta ei löydy.⁴⁶

Päämiesten eurohuippukokousta edeltävässä kokouksessa tuli yllättäen ehdotus EVM:n etuoikeusasemasta luopumisesta yleisesti, ei pelkästään Espanjan osalta. Suomi totesi, ettei ehdotus menisi läpi ja sai tukea eräiltä muilta mailta, joilla sopimuksen ratifiointi oli kesken. Kokouksessa päätettiin lopulta siihen, että Espanjan lainaohjelma myönnetään ERVV:stä ja siirrettäessä se EVM:ään sen status ei muutu. Myös eurohuippukokouksen julkilausumassa todetaan sama asia: *”Kehotamme tekemään pikaisesti Espanjalle sen pankkialan pääomapohjan vahvistamiseksi myönnettyyn rahoitukseen liitetyn yhteisymmärryspöytäkirjan. Vahvistamme, että rahoitustuen myöntää ERVV kunnes EVM on käytettävissä ja että rahoitustuki sen jälkeen siirretään EVM:lle ilman senioriteettiasemaa.”*⁴⁷

Valtioneuvoston EU-sihteeristön tekemässä ja eduskuntaan menneessä Eurohuippukokouksen raportissa 29.6.2012 todetaan samasta asiasta seuraavaa: *”...Lisäksi julkilausumassa todetaan, että kun ERVV:n kautta annettu laina siirtyy EVM:n lainaksi, sen status ei muutu. Toisin sanoen siitä ei tule ensisijaista velkaa. EVM:n ensisijaisen velkojan asemaan ei tullut mitään osin muutoksia.”* Asiaa selvitettiin vielä myöhemmin kesällä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön lähettämässä E-kirjeessä (E 80/2012) sekä syksyllä valtiovarainministeriön eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle antamassa muistossa (EU/2012/0314).⁴⁸ Näissä molemmissa asiakirjoissa todetaan, että EVM:n lainojen ensisijaisen velkojan asemasta ei ole luovuttu.

Kokouksen seurauksena syntyi keskustelua siitä, onko eduskuntaa johdettu harhaan ensisijaisen velkojan aseman osalta, koska eurohuippukokouksen julkilausuma ja hallituksen esitys EVM:stä olivat osin epäkonsistentteja keskenään. Sekaannusta lisäsi talous- ja rahoituskomissaari Olli Rehnin tulkinta siitä, että EVM:n asema arvioitaisiin tapauskohtaisesti mahdollisia uusia lainoja myönnettäessä.

⁴⁵ VM, 26.9.2012.

⁴⁶ Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio EU-ministerivaliokuntaa varten 27.6.2012: Eurooppa-neuvosto 28-29.6.2012 ja eurohuippukokous 29.6.2012.

⁴⁷ Eurohuippukokouksen julkilausuma 29.6.2012, saatavilla www.european-council.europa.eu.

⁴⁸ Euroopan vakausmekanismin (EVM) etuoikeutetun velkojan asemasta. Valtiovarainministeriö 26.9.2012, EU/2012/0314.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtionvarainministeriö olisi periaatteessa voinut välttää syntyneen sekavan tilanteen, mikäli se olisi pyytänyt kirjaamaan eduskuntaan menevään muistioon Eurooppa-neuvostosta kantansa ensisijaisen velkojan asemasta, koska asiasta oli käyty keskustelua. Toisaalta valtiovarainministeriössä asian ei uskottu nousevan esille tulevassa eurohuippukokouksessa. Tämän vuoksi muistio oli tarkoitettu taustamuistioksi eikä kantamuistioksi. Toinen kanava asian selvittämiseen eduskunnalle olisi ollut yhteydenotto suureen valiokuntaan välittömästi varsinaisen eurohuippukokouksen aikana tai valmistelukokouksen jälkeen. Tällöin suuri valiokunta olisi voinut pikakokouksella ottaa asiaan kantaan. Näin voidaan menetellä silloin, kun tulee esiin yllättäviä seikkoja tai ne voivat olla vastoin eduskunnan siunaamaa Suomen kantaa.

Valtiovarainministeriössä asiaa perusteltiin siten, että tässä ei varsinaisesti toimittu Suomen mandaatin vastaisesti, ja että siirtäminen EVM:ään vaatii erillisen päätöksen. Tarkastusvirasto katsoo, että asian merkityksen vuoksi ja sekavuuden välttämiseksi suuren valiokunnan puheenjohtajaa ja sitä kautta suurta valiokuntaa olisi ollut hyvä informoida, jotta tulkinta-epäselvyyksiä ei olisi syntynyt.

Toinen ensisijaisen velkojan asemaan liittyvä epäselvyys syntyi alkusyksystä 2012. Euroopan keskuspankki (EKP) ilmoitti 6.9.2012, että se on valmis käynnistämään valtioiden velkakirjojen ostot rahapolitiikan välitysmekanismin tehostamiseksi niin sanotun OMT-ohjelman kautta (Outright Monetary Transactions), mikäli kohdevaltio hakeutuu ensin ERVV:n tai EVM:n ehdollisen tukiohjelman piiriin. EKP on ilmaissut, että se ei vaadi etuoikeutetun velkojan asemaa OMT-ohjelman kautta hankituille velkakirjoille. Samalla on keskusteltu kriisirahastojen rahoituskapasiteetin tehostamisesta vivuttamalla eli hankkimalla yksityisiä sijoittajia markkinatukijärjestelyillä mukaan. Tällä hetkellä käytössä oleva 350 miljardia on arvioitu riittämättömäksi Espanjan tai Italian vakausohjelman rahoittamiseksi. Syksyllä 2011 päätettiin, että ERVV:n osalta rahoituskapasiteettia voidaan vivuttaa kahdella eri mallilla (rajoitetuilla suojaustodistuksilla ja yhteisrahoitusjärjestelyillä). EVM:n rahoitustukivalikoima ei käsitä vivutusmalleja, minkä vuoksi ERVV:n malleja ehdotetaan nyt sovellettavaksi myös EVM:lle. Vivutusmalleissa sijoittajat saisivat joko suojaustodistuksen, joka kattaisi tietyn osuuden (esim. 20–30 prosenttia) lainapäämasta maksuhäiriötilanteessa tai EVM kantaisi luottotappiot määrättyyn rajaan asti.⁴⁹

⁴⁹ E 109/2012 vp.

Hallituksen esityksessä (HE 34/2012) todetaan, ”...jos ERVV:n tai EVM:n rahoituskapasiteettia velkavivutetaan, niin niiden alaskirjausriskit kasvavat. EVM:n velkavivutus olisi kuitenkin vastoin sen etuoikeutetun velkojan asemaa. Tämän takia se on epätodennäköinen vaihtoehto.” Mikäli EVM kattaisi velkajärjestelytilanteessa vivutettuja sijoituksia ennen muita sijoittajia, ei EVM:llä voisi enää olla ensisijaisen velkojan asemaa. Ministeriön E-kirjeen mukaan (E 109/2012) asia ei kuitenkaan ole näin yksioikoinen, sillä ERVV:n vivutusmallien osalta on sovittu, että maksuhäiriötilanteessa edunsaajamaa joutuu velkasuhteeseen ERVV:lle, mikäli ERVV:n täytyisi ensin kattaa sijoittajien tappioita. Käytännössä voitaisiin siis ajatella, että edunsaajavaltio saisi eräänlaisen lainalupauksen EVM:ltä.

EVM:n vivutuksesta päättämistä vaikeuttaa se, että EVM:n rahoitustukivälinevalikoima (artiklat 14–18) ei sisällä viittausta markkinatukijärjestelyjen hyväksikäyttöön. Jäsenmailla on erilaisia näkemyksiä siitä, miten markkinajärjestelyt saataisiin osaksi EVM:n tukijärjestelyitä. Suomi on katsonut, että markkinatukijärjestelyt (rajatut suojaustodistukset ja erityisrahastot) pitäisi saattaa osaksi EVM:n tukijärjestelyitä tarkastelemalla uudelleen EVM:n 19 artiklan rahoitusapuvälineiden luetteloa. Tämä edellyttäisi hallintoneuvoston yksimielistä päätöstä.⁵⁰ Suurin osa jäsenmaista kuitenkin katsoo, että tässä ei olisi kyseessä uuden rahoitusapuvälineen käyttöönotto, vaan olemassa oleviin rahoitusvälineisiin sisältyvä piirre tai ominaisuus. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että EVM-sopimuksen 14–18 artikloja tulkitsemalla markkinatukijärjestelyjä koskevat lisäykset voitaisiin tehdä rahoitusvälineitä koskeviin toimintaohjeisiin. EVM-sopimusta ei tarvitsisi muuttaa tässä tapauksessa ja EVM:n johtokunta voisi tehdä kyseiset muutokset määräenemmistöllä.⁵¹ Mikäli päädyttäisiin siihen, että tulkitaan artikloja 14–18, niin vivutusta ei tarvitse käsitellä johtokunnassa yksimielisesti ja Suomen valtion riskit voivat kasvaa ilman eduskunnan myötävaikutusta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan⁵² ”vivuttaminen nostaa riskejä, koska kummankin vivuttamisvaihtoehdon perusajatuksena on, että EVM vastaisi osasta riskeistä ensisijaisena tappionkantajana.” Lausunnonssa todetaan myös, että vivutuksella on merkittävä vaikutus Suomen

⁵⁰ Suomea hallintoneuvostossa edustaa valtiovarainministeri Jutta Urpilainen

⁵¹ E 109/2012 vp. Suomea johtokunnassa edustaa alivaltiosihteeri Martti Hetemäki

⁵² PeVL 22/2012 vp.

riskeihin ja vastuiden toteutumisen todennäköisyyteen. Lisäksi vivutuksen käyttöönoton päätösmenettely on merkityksellinen, koska periaatteessa on mahdollista tehdä enemmistö päätös, mikä voi olla Suomen kannan vastainen.

EU-oikeudellisilla perusteilla näyttää siltä, että markkinatukimekanismeja eli vivutusta voitaisiin käyttää osana nykyisiä rahoitusapuvälineitä, mikäli EVM-sopimuksen 8 artiklassa asetetun enimmäiskapasiteettia ja jäsenvaltioiden EVM-sopimuksen enimmäisvastuuta ei rikota.⁵³ Näin olleen vivutuksen yksityiskohdat voitaisiin päättää EVM:n johtokunnassa määräenemmistöllä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kuitenkin selkeästi ensisijainen ja paremmin EVM-valtiosopimuksen tekstiin sopiva tulkinta on, että vivutus olisi perusteltua käsitellä omana tukivälineenä ja siten hallintoneuvoston yksimielistä päätöstä edellyttävänä rahoitustukivälineiden luettelon muutoksena.⁵⁴

Valtiovarainministeriön virkamiehet arvioivat, että vivutuksen riskit riippuvat monesta seikasta. Vivuttaminen lisää ylipäättään riskiä ja molemmat vivutusmallit hieman eri tavoin. Jos vivutusinstrumentit laukeavat, niin syntyy velkasuhde edunsaajamaan ja EVM:n välille. Riski on luonnollisesti pienin, jos vivutus toimii. Mikäli maa kuitenkin ajautuisi lopulta velkajärjestelyyn, niin riski riippuu mm. suojaustasoista, ohjelman mitoituksesta sen ehdoista ja kuinka suuri osa velkojista on etuoikeutetussa asemassa. Toistaiseksi EVM:n vivuttamiseen liittyvään riskiin ei ole saatu riittävästi informaatiota Brysselistä ja Luxemburgista, eikä siitä ole olemassa ehdotusta. Toisaalta on mahdollista, että kunnollista ehdotusta ei tulekaan, jolloin ministeriö joutuu arvioimaan eri vaihtoehtoja ja antamaan niihin valtioneuvoston kannan.

Valtiovarainministeriössä katsottiin, että kokonaisuutena on arvioitava lisäkapasiteetin tarvetta ja vivutuksen tuomaa riskiä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ERVV:n kapasiteetista on käytettävissä tällä hetkellä noin 150 miljardia, ja EVM:n pääomituksen ollessa vielä kesken sen kapasiteetti on noin 200 miljardia euroa, ja siten yhteiskapasiteetti on noin 350 miljardia euroa. Kapasiteetin riittävyyden suhteen oleellista on se, että nykyiset ohjelmamaat saisivat uudelleen markkinoilta rahaa, mikä vapaut-

⁵³ *Euroopan vakausmekanismin rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostaminen (markkinatukijärjestelyt) ja EVM:n etuoikeutetun velkojan asemaa koskeva selvitys. VTV:n pääjohtaja OTT Tuomas Pöystin asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 11.10.2012.*

⁵⁴ *PeVL 22/2012 vp.*

taisi kapasiteettia. Toinen oleellinen seikka on pankkituen tarve. Vivutuksen tarkoituksena on ennen kaikkea pitää suuret maat lainamarkkinoilla.

Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön tulee viipymättä informoida eduskuntaa vivutukseen liittyvistä riskeistä, kun se on saanut asiasta riittävästi tietoa. Kokonaiskuvan kannalta on tärkeää, että vivutuksen vaikutuksista riskeihin ja vastuihin saadaan mahdollisimman nopeasti oikea käsitys.

3.2 Muita rahoitusvakautusjärjestelyihin ja eduskunnan tiedonsaantiin liittyviä seikkoja

3.2.1 Eurokriisin hoitaminen EU:n toimielinten ulkopuolella

Juridisesta näkökulmasta katsottuna talouskriisiä on hoidettu suurimmaksi osaksi normaalin EU-asioiden käsittelyputken ulkopuolella. Euroalueen valtiot ja ERVV allekirjoittivat kesäkuussa 2010 puitesopimuksen, jossa sovittiin menettelyistä vaikeuksiin joutuvan euroalueen maan lainoittamisesta. Maaliskuussa 2011 Euromaiden valtion- ja hallitusten päämiehet sopivat, että ERVV:n 440 miljardin euron lainantokyky asetetaan käyttövalmiuteen. ERVV-sopimus on merkittävässä määrin yksityisoikeudellisia piirteitä sisältävä hallitusten välinen kansainvälinen sopimus, joka tehtiin perussopimuksen ulkopuolelle.⁵⁵ Perussopimuksen sisältä ei löydetty sellaista kohtaa, johon ERVV-sopimus olisi luontevasti istunut. Lisäksi ei päästy täyteen yhteisymmärrykseen siitä, rikkoisiko se perussopimuksen artiklan 125 ns. no-bail out -lauseketta, joka kieltää jäsenmailta ja EU:lta yhteisvastuun toisten veloista.

⁵⁵ *Valtiovarainministeriön palautteen mukaan ERVV-puitesopimus on oikeudellisesti yksityisoikeudellinen sopimus, johon sovelletaan englannin lakia, eikä se ole kansainvälisen oikeuden alainen sopimus. Perustuslakivaliokunnan lausunnon 5/2011 vp. mukaan kyseessä on tyypiltään varsin erityislaatuinen sopimus, johon liittyy merkittävästi yksityisoikeudellisia piirteitä. Kaikkiaan siinä on kuitenkin kyse sopimusmekanismista, jolla pyritään turvaamaan Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen perustuvan talous- ja rahapolitiikan mahdollisimman häiriötön ja vakaa toiminta. Perustuslakivaliokunnan mukaan ERVV-puitesopimuksessa on kyse Suomen valtiosäännön mukaan perustuslain 94 pykälässä tarkoitettusta valtiosopimuksesta. Suomessa sopimus on kuitenkin hyväksytty eduskunnassa kansainvälisenä velvoitteena. Näin ollen ERVV-puitesopimus ei ole samassa mielessä kansainvälinen sopimus kuin EVM:ää koskeva sopimus.*

EVM on hallitusten välinen kansainvälinen sopimus. Erona ERVV:hen on mm. se, että perussopimusten euroryhmää koskevaa artiklaa 136 muutettiin yksinkertaisessa tarkistusmenettelyssä siten, ettei koko perussopimuskokonaisuutta tarvinnut avata. Artiklaa 136 täydennettiin siten, että todettiin euromaiden voivan perustaa vakausmekanismi, joka voidaan aktivoida, jos se on välttämätöntä euroalueen vakauden turvaamiseksi. Lisäys perussopimukseen ei sinänsä merkinnyt mekanismin perustamista, vaan se vaati hallitustenvälisen sopimuksen (HE 12/2011 vp).

Käytännössä toiminta EU:n toimielinten ulkopuolisena tarkoittaa sitä, että asioita ei käsitellä normaalissa EU-asioiden käsittelyputkessa. Tyypillisesti EU-asioita käsitellään työryhmätasolla, sitten seuraa mahdollinen komiteakäsittely, sen jälkeen pysyvien edustajien coreper-keskustelut ja lopuksi ministerineuvoston kokous. Talous- ja rahoitusasioita käsitellään työryhmien (mm. finanssineuvosten työryhmä) ja coreperin lisäksi mahdollisesti myös talous- ja rahoituskomiteassa sekä eurotyöryhmässä ennen euroryhmää ja Ecofin-neuvostoa.

ERVV:tä ja EVM:ää koskevia sopimuksia on hiottu näitä asioita koskevassa työryhmässä, ns. euroryhmätyöryhmän (EWG) task forcessa. Näiden kaikkien kokousten raportit ovat luottamuksellisia, eikä niitä jaeta esimerkiksi EU-asioiden tietojärjestelmässä Eutorissa. Näin ollen asioiden avoin seuranta ei ole mahdollista.

Valtiovarainministeriön virkamiehet arvioivat, että asioiden käsittelyllä EU-toimielinten ulkopuolella on ollut vähän merkitystä asioiden hoitamisen kannalta, ja sillä ei ole ollut vaikutusta eduskunnan informointiin. Esimerkiksi joidenkin EU-asiakirjojen viivästymiset Brysselistä ovat liittyneet kriisin luonteeseen, eivätkä institutionaalsiin kysymyksiin. EVM:n osalta valmistelu kulkee euroryhmän valmistelun kyljessä eli sen käsittelylle kotimaassa on jo muodostunut toimintatavat. Haasteena nähtiin toki se, että pohjalla ei ole komission esitystä ja näin ollen luonnosdokumentit on monessa tapauksessa jouduttu tulkitsemaan vahvaksi signaaliksi lopullisesta ehdotuksesta ja näin ollen eduskuntaa on informoitu E-kirjeellä toisinaan luonnosdokumentin pohjalta. EVM:n johtokunnan kokousten asioista on tarkoitus informoida suurta valiokuntaa kirjallisesti samalla tavoin kuin euroryhmän kokouksen asioista Ecofin-neuvoston asioiden yhteydessä.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriö on onnistunut informoimaan eduskuntaa ajantasaisesti ja perusteellisesti EVM:stä ja ERVV:stä, vaikka on toimittu perussopimusten ulkopuolella. Valtiovarainministeriö on kyennyt luomaan menettelyt, joilla on pystytty varmistamaan eduskunnan tiedonsaanti.

3.2.2 Euroryhmän merkitys rahoitusvakausjärjestelyissä

Talousasioita hoidetaan EU:ssa sekä valtiovarainministerien muodostamassa Ecofin-neuvostossa että euromaiden muodostamassa euroryhmässä. Talouskriisin myötä euroryhmän merkitys korostui asioiden valmisteluissa. Ecofin-neuvosto joutuu ottamaan kantaa asioihin osin jälkijunassa, sillä euroryhmässä käydään tärkeimmät pohjustavat keskustelut. Avoimuuden kannalta tämä on ongelmallista, sillä euroryhmä on epävirallinen, eivätkä sen valmistelut ole avoimia mm. EKP-järjestelmän vuoropuhelun mahdollistamiseksi. Vuoropuhelu EKP:n kanssa on ollut kuitenkin välttämätöntä kriisin hoidon kannalta, mutta sen edellytyksessä on ollut keskustelujen luottamuksellisuus EKP:n itsenäisen aseman vuoksi.

Kokonaisuutena neuvoston ohjaava rooli on jonkin verran vähentynyt. Toisaalta euroryhmänkään ohjaava asema kriisissä ei ole aina selvä. Esimerkiksi ERVV:n ja EVM:n osalta IMF, komissio ja EKP ovat itse lainaoperaatioissa aktiivisia ja euroryhmälle on jäänyt päätöksenteon ja seurannan rooli. Toisaalta neuvostolla ei olisi käytännön mahdollisuuksia käydä neuvotteluja kohteiden kanssa samalla tavoin kuin troikalla.

Valtiovarainministeriön haastatteluissa arvioitiin, että euroryhmän pienempi keskustelupiiri suhteessa Ecofiniin mahdollistaa paremmin suoran keskustelun, johon neuvostossa ei useinkaan ole mahdollisuutta. Toisaalta neuvosto on virallinen päätöksentekaelin, eikä sitä voida ohittaa. Euroryhmän epävirallisuus on kuitenkin problemaattinen siinä mielessä, että sille on tullut uusia tehtäviä. Julkista keskustelua euroryhmän asemasta ja tehtävistä ei ole kuitenkaan juuri käyty. Tulevaisuudessa tilanne voi edelleen erkaannuttaa euroryhmää ja Ecofiniä toisistaan, jos EMU:a lähdetään kehittämään 17 euromaan kesken, eikä koko EU:n kautta.

Eurotyöryhmä, talous- ja rahoituskomitea sekä ERRV:n ja EVM:n task force -työryhmät ovat olleet keskeisimpiä valmisteluelimiä euroalueen rahoitusvakauden kannalta oleellisimmissä päätöksissä. Kun euroryhmä koontui ensimmäisen kerran vuonna 1997, olivat sihteeristön työt varsin erilaisia nykyiseen verrattuna. Valtiovarainministeriön virkamiehet totesivat, että euroryhmän valmistelujen osalta tapahtui vuoden 2012 alussa merkittävä muutos, kun eurotyöryhmälle perustettiin oma sihteeristö ja eurotyöryhmälle tuli pysyvä puheenjohtaja. Ennen tätä vuotta euroryhmän kokouksia saattoi pahimmillaan valmistella vain yksi ihminen. Valtiovarainministeriössä arvioitiin, että kriisinhoitoon on tällä erää jokseenkin riittävät henkilöstöresurssit EU:n toimielimissä ja elimissä. Oman haasteensa valmisteluihin tuo kuitenkin se, että esimerkiksi kriisivälineiden osalta asioita käsitellään niin Euroopan komissiossa, eurotyöryhmän sihteeristössä kuin ERVV/EVM:n toimipaikassa Luxemburgissa. Lisäksi on olemassa neuvoston sihteeristö ja neuvoston oikeuspalvelu, joista jälkim-

mäisellä on vahva merkitys ja painoarvo oikeudellisissa tulkintakysymyksissä.

Haastatteluissa valtiovarainministeriön virkamiehet toivat esille, että euroryhmän epävirallinen asema ja EKP-kytkentä eivät ole ongelma eduskunnan informoinnin osalta, koska eduskunnalta pyydetään aina vaiteliaisuutta luottamuksellisten asioiden osalta. Agendalla olevista asioista annetaan kaikki oleellinen tieto, mikä tarvitaan päätöksentekoa varten. Tietojen salailusta ei katsota olevan hyötyä, pikemminkin päinvastoin. Vain joidenkin markkinoiden kannalta herkkien tietojen osalta harkitaan informaation antamista. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö joutuu jatkuvasti punnitsemaan kirjallisessa muodossa annettavan tiedon avoimuutta suhteessa tietovuotoihin, joita on esiintynyt muualla Euroopassa kriisin aikana. Valtiovarainministeriön virkamiehet kuitenkin katsoivat, että eduskuntaa (käytännössä suurta valiokuntaa ja valtiovarainvaliokuntaa) on pystytty informoimaan suullisesti luottamuksellisista asioista, ja eduskunnalle annettu vaiteliaisuuspyyntö on toiminut hyvin käytännössä. Tämän turvin ministeri on voinut kertoa hyvin avoimesti ja suoraan jokseenkin kaikista euroryhmän ja eurotyöryhmän asioista.

Tarkastusviraston arvion mukaan valtiovarainministeriö on pystynyt informoimaan pääsääntöisesti hyvin eduskuntaa euroryhmän liittyvistä luottamuksellisista asioista. Tässä on korostunut suullisen informaation merkitys valiokuntakuulemisissa. Toisaalta suullisen informaation lisääntyminen on ongelmallista, koska suulliset selvitykset ja asiantuntijakuulemisissa annettavat tiedot on alun perin tarkoitettu vain täydentämään valtiopäiväasiakirjoissa annettuja tietoja. Toinen ongelma on se, että eduskunta on hyvin jakautunutta sen suhteen, millä kansanedustajilla on mahdollisuus kuulla ministeriä lähinnä suuressa valiokunnassa ja kenellä ei. Tämä on kuitenkin poliittis-käytännöllinen ongelma, sillä perustuslain mukaan suuri valiokunta toimii koko eduskunnan puolesta unionin asioiden kansallisessa valmistelussa.

3.2.3 Euroopan keskuspankin merkitys rahoitusvakausjärjestelyissä

Euroopan keskuspankki (EKP) on osallistunut eurokriisin hoitoon tavantomaisista poikkeavilla keinoilla. Pankeille on tarjottu lyhytaikaista vakuudellista luottoa rajattomasti ja lisäksi on tarjottu myös huomattavia määriä (1000 miljardia euroa) pitkäaikaista luottoa (LTRO, Long-term refinancing operations) löysemmillä vakuusvaatimuksilla. Lisäksi EKP aloitti ongelmavaltioiden joukkovelkakirjojen ostamisen keväällä 2010 ja lopetti ne syksyllä 2011. Syyskuussa 2012 EKP ilmoitti valmiudestaan aloittaa

velkapapereiden ostamisen, mikäli vaikeuksissa oleva valtio hakee ensin tukea EVM:stä ja toteuttavat tuen saamiseen liittyvät ehdot.

Euroopan keskuspankin neuvosto lisäsi vuoden 2011 jälkimmäisellä puoliskolla euroalueen useiden jäsenvaltioiden velkaongelmien johdosta epätavanomaisia rahapoliittisia toimia.⁵⁶ Niiden seurauksena Eurojärjestelmän (Euroalueen keskuspankkijärjestelmä) taseen koko suhteessa Euroalueen bruttokansantuotteeseen kasvoi vuoden 2011 alun noin 21 prosentista lähes 30 prosenttiin joulukuussa 2011.⁵⁷ Eurojärjestelmän taseessa rahapolitiikan jälleenrahoitusoperaatioiden määrät olivat vuoden 2011 lopussa 863,6 miljardia euroa,⁵⁸ josta Suomen Pankin taseessa 2,3 miljardia euroa.⁵⁹ Eurojärjestelmän katettujen joukkovelkakirjojen osto-ohjelmien määrät olivat 61,9 miljardia ja arvopaperimarkkinoita koskevan ohjelman määrä oli 211,9 miljardia euroa. Suomen Pankin laskennallinen osuus näistä määräytyy Suomen Pankin pääomaosuuden jakoavaimen mukaisesti. Suomen Pankin osuus rahapolitiikan jälleenrahoitusoperaatioista vuoden 2011 lopussa oli noin 15,5 miljardia, katettujen joukkovelkakirjojen osto-ohjelmasta noin 1 miljardia ja arvopaperimarkkinoita koskevasta ohjelmasta noin 3,5 miljardia euroa.⁶⁰ Eurojärjestelmän arvopaperimarkkinoita koskevan ohjelman mukaisesti ostetuista arvopapereista oli 31.12.2011 Suomen Pankin taseessa noin 3,6 miljardia euroa.⁶¹

Eurojärjestelmän tase julkaistaan viikoittain Euroopan keskuspankin sivuilla.⁶² Marraskuun 2 päivänä 2012 EKP:n arvopaperimarkkinaohjelman sijoitettuna oleva rahamäärä oli 208,5 miljardia euroa (Suomen Pankin laskennallinen osuus noin 3,8 miljardia euroa) ja 8.11.2012 vuonna 2009 aloitetun katettujen joukkovelkakirjalainojen ohjelman sijoitettuna oleva euromäärä 53,3 miljardia euroa (Suomen Pankin laskennallinen osuus noin 0,96 miljardia euroa) ja toisen, marraskuussa 2011 aloitetun katettujen joukkovelkakirjojen ohjelman sijoitettuna oleva euromäärä on 16,4

⁵⁶ Suomen Pankin vuosikertomus vuodelta 2011, 20.

⁵⁷ Suomen Pankin vuosikertomus vuodelta 2011.

⁵⁸ Nämä eivät liity yksinomaan velka- ja finanssikriisiin vaan ovat osa rahapolitiikan harjoittamista. Tarve varmistaa likviditeetti eli rahan saatavuus pankkijärjestelmässä ja pankkien maksuvalmius ovat kuitenkin lisänneet rahapoliittisten operaatioiden volyyymiä.

⁵⁹ Suomen Pankin tilinpäätös vuodelta 2011, taseen liitetiedot.

⁶⁰ Suomen Pankin vuosikertomus vuodelta 2011, 87.

⁶¹ Suomen Pankin tilinpäätös vuodelta 2011, taseen liitetiedot.

⁶² Eurojärjestelmän viikottainen tase on saatavilla Euroopan keskuspankin verkkosivuilta osoitteesta <http://www.ecb.int/press/pr/wfs/2012/html/index.en.html>.

miljardia euroa (Suomen Pankin laskennallinen osuus noin 0,3 miljardia euroa).⁶³ Euroopan keskuspankki ei julkista tietoa siitä, miten operaatiot ovat kohdistuneet eri valtioiden joukkovelkakirjoihin.

EKP:llä ei ole avointa tietojenantovelvollisuutta. Valtiovarainministeriön arvioiden mukaan tietojensaanti EKP:stä pitäisi kuitenkin parantua OMT-ohjelman (Outright Monetary Transactions) myötä. Sen yhteydessä EKP on luvannut julkistaa OMT-operaatioiden suuruusluokan lisäksi myös maakohtaiset luvut.

Lainsäädännön perusteella valtiovarainministeriöllä ei ole erityisiä tietojensaantioikeuksia Suomen Pankilta. Valtiovarainministeriön haastatte- luissa kävi ilmi, että Suomen Pankilla ei ole käytännössäkään velvollisuut- ta antaa informaatiota valtiovarainministeriölle eivätkä ministeriö ja Suo- men Pankki ole pyrkineet sovittamaan yhteen tietojaan siten, että valtio- päivääsiakirjoihin saataisiin koottua kokonaiskuva. Ministeriö on saanut saman informaation, minkä Suomen Pankki antaa muillekin tahoille. Val- tiovarainministeriö vahvisti, että se on tietoinen keskuspankin operaatiois- ta ja mittasuhteista, mutta mm. vakuuksien laadusta ei ole tietoa. Keskus- teluyhteyttä Suomen Pankin kanssa pidettiin kuitenkin jokseenkin toimi- vana. Valtiovarainministeriö ei ole lähtenyt avaamaan Suomen Pankilta saatuja tietoja eduskunnalle, vaan sen on katsottu olevan Suomen Pankin asia. Näin ollen tietoja Suomen Pankin vastuista ja riskeistä ei yhdistetä valtiovarainministeriön tietoihin eikä niitä analysoida yhdessä eduskun- nalle.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan Suomen kokonaisvastuista ja - riskeistä on vaikea saada kokonaiskuvaa. Käytännössä riskejä ja vastuita muodostuu sekä hallituksen ja eduskunnan päätösten kautta että keskus- pankin kautta. Keskuspankin riskejä ja vastuita koskevia tietoja ei yhdistet- tä valtiovarainministeriön tietoihin. Keskuspankkitoiminnan luonteen vuoksi keskuspankin riskit poikkeavat huomattavasti muusta rahoitustoi- minnasta minkä vuoksi keskuspankkitoiminnan riskejä ei voida tarkastella samalla tavoin kuin muiden toimijoiden riskejä.

⁶³*European Central Bank, Liquidity analyses (sivulla käyty 10.11.2012)*
<http://www.ecb.int/mopo/liq/html/index.en.html#portfolios>.

3.2.4 Eurooppa-neuvoston ja eurohuippukokousten valmistelu ja organisointi sekä viralliset julkilausumat

Talouskriisin hoitamisen ylimmät päättävät elimet ovat Eurooppa-neuvosto ja eurohuippukokous, pääpainon ollessa jälkimmäisessä. Eurooppa-neuvosto on myös EU:n virallinen toimielin eurohuippukokouksen ollessa epävirallinen. Eurooppa-neuvoston valmistelusta ja organisoinnista on olemassa menettelytapasäännöt. Tämä helpottaa jäsenmaiden valmistautumista kokouksiin ja edesauttaa kokousten sujuvaa onnistumista. Eurooppa-neuvostoissa päätökset tehdään yksimielisesti, mikä vaatii usein kompromisseja ja neuvotteluja EU:ssa 27 maan kesken. Toisin sanoen kaikkien on hyväksyttävä kussakin kokouksessa tehnyt Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa käydään läpi kokouksen päätökset.

Eurohuippukokousten osalta päätöksenteko ei ole välttämättä helpompaa, vaikka mukana on 17 maata. Eurohuippukokousten asema on kirjattu valtiosopimuksessa (talousliiton vahvistamisesta tehty sopimus), mutta niiden valmistelu ja organisointi eivät ole kunnolla vakiintuneet. Tämä johtuu siitä, että kokoukset alkoivat kriisin keskellä, eikä niiden valmistelusta ja seurannasta ole menettelytapasääntöjä. Tähän on kuitenkin tulossa muutos.⁶⁴ Kokousten valmistelusta ja jatkotoimista vastaavat tällä hetkellä eurohuippukokouksen puheenjohtaja, joka toimii tiiviissä yhteistyössä komission puheenjohtajan, euroryhmän ja erityisesti sen puheenjohtajan ja eurotyöryhmän kanssa.

Unionissa ja euroryhmässä on tullut tavanomaiseksi valmistelu, jossa merkittäviä ehdotuksia tuodaan lyhyellä varoitusajalla ja suppealla valmistelulla varsinkin Eurooppa-neuvoston päätettäväksi. Valtiovarainministeriön valtioneuvoston oikeuskanslerille antamassa selvityksessä todetaan, että esimerkiksi euroalueen hallituksen päämiesten kokousta välittömästi edeltävässä virkamiestason kokouksessa 29.6.2012 pöydälle tuli ennalta ilmoittamatta ehdotus EVM:n etuoikeusasemasta luopumiseksi. Alivaltiosihteeri Hetemäen oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan ”sellainen ad hoc virkamiesvalmistelu on valitettavasti tullut tavanomaiseksi, että ennen huippukokouksia tai muita vastaavia kokouksia jaetaan varsinainen kokousaineisto, johon voidaan valmistautua, mutta kokouksessa asialistalle tulee muitakin asioita”.⁶⁵ Tällaisissa tapauksissa edus-

⁶⁴ Eurooppa-neuvoston päätelmissä 18–19.10.2012 todetaan, että ”Euroalueen valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyvät työjärjestyksen kokouksiaan varten.”

⁶⁵ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös dnro OKV/1034/1/2012,s.5.

kunta ei mitenkään ehdi käsitellä uusia asioita asianmukaisesti, vaan suuri valiokunta voi käsitellä asiaa pikaisesti kokouksesta saatujen tietojen perusteella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausunnossaan PeVL 49/2010 vp. todennut, että eräät Lissabonin sopimuksella luodut Euroopan unionin toimielinjärjestelmän piirteet – erityisesti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan asema – ovat pikemminkin sekoittaneet kuin selventäneet toimielinten välisiä suhteita talouspolitiikan koordinaatioon ja sen tehostamiseen liittyvissä asioissa.

Eurohuippukokouksista annetaan yleensä julkilausuma, jossa kuvataan kokouksen päätökset. Sekä Eurooppa-neuvoston päätelmät että eurohuippukokousten julkilausumat ovat usein sanamuodoltaan väljiä, jotta kaikki voivat ne hyväksyä. Asian käänköpuoli on se, että kokousten jälkeen alkavat usein spekulatiot siitä, miten päätöksiä tulisi tulkita. Tämä on omiaan lisäämään hämmennystä julkisuudessa. Virkamiesten haastatteluista kävi ilmi, että eurotyöryhmä ja talous- ja rahoituskomitea toimivat ennakoitavasti, eikä euroryhmän virallisissa julkilausumissa ole ollut epäselvyyksiä, koska niitä käsitellään niin perinpohjaisesti. Sanamuotojen väljyys on yleensä liittynyt siihen, että asiasta ei ole päästy sopuun.

Haastatteluissa virkamiehet vahvistivat, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen huippukokousten määrä kasvoi merkittävästi ja eurohuippukokousten valmisteluissa on esiintynyt vaikeuksia. Eurohuippukokousten ongelmana on, ettei niillä ole menettelytapasääntöjä eikä kunnollista järjestäytyneitä valmisteluprosesseja. Vaikeutena nähtiin myös se, että valmisteluvaiheessa ei käydä läpi erilaisia tulkintoja, jonka seurauksena tulkinnat alkavat vasta julkilausumien antamisen jälkeen. Tämän seurauksena ensimmäinen julkisuuteen päässyt lausunto julkilausumasta saattaa johtaa tulkinnan tietyille urille.

Ministeriössä katsottiin, että erilaisista tulkinnoista annetaan eduskunnalle kattavasti tietoa. Esimerkiksi kesäkuun 2012 Eurooppa-neuvoston jälkeen pääministeri antoi eduskunnalle suullisen selvityksen ja sen lisäksi annettiin kaksi kirjallista selvitystä (valtioneuvoston kanslia E 80/2012 ja valtiovarainministeriön muistio syyskuulta (EU/2012/0314)).

Haastatteluissa kävi ilmi, että puolivuositain vaihtuva EU-puheenjohtajuus voi myös aiheuttaa ongelmia etenkin pienten maiden osalta. Vaikka Eurooppa-neuvostolla on pysyvä puheenjohtaja, niin puheenjohtajamaan rooli on silti tärkeä valmisteluissa. Lisähaasteena pidettiin komission asemaa, jonka rooli ei ole ollut kaikin osin selvä kriisinhoidossa.

Tarkastusvirasto arvioi, että eurohuippukokousten heikko valmistelu vaikeuttaa osaltaan valtiovarainministeriön mahdollisuuksia valmistautua eurohuippukokouksiin, mikä voi tahattomasti vaikeuttaa myös eduskunnan

tiedonsaantia. Tähän valtiovarainministeriöllä ei ole kuitenkaan juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa. Eurohuippukokousten heikko valmistelu on merkittävä eurooppalainen ongelma, joka aiheuttaa legitimitettiin- ja demokraatiavajetta.

3.2.5 Valtiovarainministeriön henkilöstöresurssit kriisin hoidossa

Talouskriisin myötä valtiovarainministeriön henkilöstöresursseja on kohdennettu uudelleen. Vuoden 2011 marraskuussa perustettiin euroalueen kriisiryhmä, jonka resurssivahvuus on noin 20 henkilötyövuotta.⁶⁶ Euroalueen kriisiryhmän pysyvinä jäseninä ovat ryhmän päällikkö, juristi ja assistentti. Euroalueen kriisiryhmän mandaatti uusitaan aina vuosittain ja sitä ollaan uusimassa vuodeksi eteenpäin. Haastatteluissa kävi ilmi, että ydinjoukko (noin 12 henkilöä) tekee kriisiryhmälle töitä täysipäiväisesti tai lähes täysipäiväisesti, ja loput vähemmän. Ryhmän jäsenistä on juristeja noin 1/3 ja ekonomisteja noin 2/3. Euroalueen kriisiryhmän lisäksi valtiovarainministeriöön on perustettu syksyllä 2012 euroalueen kriisiasioiden johtoryhmä, johon kuuluu pysyvästi kahdeksan henkilöä. Ryhmän tarkoituksena on käsitellä kriisinhallinnan edellyttämiä valmisteluja, työnjakoa ja työhyvinvointiin liittyviä asioita. Lisäksi kansainvälisiä asioita hoitaa noin viiden hengen kansainvälisten asioiden sihteeristö. Näin ollen valtiovarainministeriössä on karkeasti arvioiden 25 henkilöä hoitamassa täysi- ja osapäiväisesti eurokriisiin liittyviä asioita. Valtiovarainministeriön koko henkilöstö on noin 380.

Valtiovarainministeriön virkamiehet myönsivät, että ennen euroalueen kriisiryhmän aloittamista työt jakautuivat liian epätasaisesti, mutta tilanteen arvioitiin parantuneen merkittävästi verrattuna vuoteen 2011, jolloin esimerkiksi vakausmekanismiin liittyviä töitä teki vain kaksi henkilöä. Ministeriössä arvioitiin, että jaksaminen on parantunut selvästi viimeisen vuoden aikana. Saldovapaiden ja työaikapankin avulla on pyritty siihen, että ylityötunteja saataisiin kulutettua ruuhkahuippujen jälkeen pois. Lisäksi työajan ulkopuolisia tunteja merkitään ylös, jotta saldoajan ulkopuoliset työt tulisivat myös tietoon. Ministeriössä arvioitiin myönteisenä signaalina mm. sitä, että kesällä 2012 pystyttiin pitämään kesälomat normaali-

⁶⁶ Euroalueen kriisin aiheuttama määräaikainen organisoituminen valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö VM/1842/00.01.00.01/2011.

listi, vaikka Espanjan tukipaketti tuli kesälomien vieton kannalta kehnoimpaan mahdolliseen aikaan.

Haastattelussa kävi ilmi, että ministeriössä on panostettu selkeästi siihen, että työnjako ja ohjeistus toimisivat paremmin. Lisäksi on panostettu ennakkointiin ja neljännesvuosittain käydään läpi resurssien tarvetta ja tehdään tarvittaessa uudelleenkohdentamista. Kaikille euroalueen kriisiryhmän jäsenille on määritelty selkeät vastuualueet ja kaikille on varamiehet. Myös eduskunnan informoinnin ja valiokuntakuulemisten osalta on haluttu jakaa vastuuta mahdollisimman monelle. Tosin strategisesti laajojen asioiden osalta eduskuntaa informoi alivaltiosihteeri tai kriisiryhmän päällikkö. Matriisiorganisaationa toimivan euroalueen kriisiryhmän on katsottu toimineen kohtalaisen hyvin ja ongelmiin on pystytty vastaamaan nopeasti. Toisaalta oli havaittu, että matriisiorganisaatio aiheuttaa vaikeuksia esimies-suhteiden osalta, kun osalla henkilöstöä oli käytännössä useampi kuin yksi esimies.

Valtiovarainministeriössä katsottiin, että euroalueen kriisiryhmän jäsenten jaksaminen on jatkuva haaste. Töiden tasaisempaa jakautumiseen kiinnitetään huomiota, mutta työmäärä on suuri ja osaaminen keskittyy vaikeiden substanssiasioiden ympärille. Ministeriössä arvioitiin, että rekrytoinneissa on vaikea löytää senioritason asiantuntijoita, jotka hallitsisivat vaikean substanssin lisäksi myös hallintoon ja eduskuntatyöskentelyyn liittyvät asiat. Haasteena nähtiin myös kriisivälineiden valmistelutöissä työskentelevien virkamiesten työtaakan suuruus, ja tätä työtä on osin vaikea jakaa.

Haastatteluissa kävi ilmi, että valtiovarainministeriössä ei ole selvää ohjeistusta siitä, millaisilla henkilöresursseilla hallituksen esityksiä, valtioneuvoston tiedonantoja, U-kirjelmiä tai E-kirjeitä laaditaan. Tilanne on kuitenkin parantunut henkilöresurssien lisäämisen myötä vuoden 2012 alusta. Esimerkiksi E-kirjeiden osalta yleensä yksi tai kaksi henkilöä kirjoittaa pohjan, jonka jälkeen isompi ryhmä käy paperin huolellisesti läpi laadun varmistamisen näkökulmasta. Kirjoittajia on usein neljästä kuuteen henkilöä. Asiasta riippuen kriisiryhmän päällikkö, kriisiryhmän pääjuristi, osastopäällikkö, apulaisosastopäällikkö tai alivaltiosihteeri läpikäyvät eduskuntaan menevät paperit läpi ja lopuksi vielä ministeri antaa jakoluvan. E-kirjeet menevät sen jälkeen EU-ministerivaliokuntaan ja U-kirjelmä raha-asianvaliokuntaan, jossa myös kansliapäälliköllä (valtiosihteerin kansliapäällikkönä) on mahdollisuus puuttua U-kirjelmän sisältöön. Kansliapäälliköllä ei tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ole muuta erityistä roolia yksittäisten asioiden seurannassa ja sisäisessä valvonnassa.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan akuutin kriisinhoidon henkilöresursseja on valtiovarainministeriössä selvästi lisätty. Monet seikat puhuivat sen puolesta, että henkilöstön jaksamiseen ja töiden tasaisempaan

jakamiseen oli kiinnitetty vakavaa huomiota. Ministeriössä on kohdennettu henkilöstöresursseja uudelleen ja palkattu neljä uutta juristia kriisitöihin. Huomiota kiinnitti kuitenkin se, että euroalueen kriisiryhmä ja euroalueen kriisiasioiden johtoryhmä oli perustettu varsin myöhään ottaen huomioon, että kriisi alkoi jo vuonna 2008. Tarkastusviraston havaintojen mukaan euroalueen kriisin hoitamiseen luodut järjestelyt toimivat kohtalaisen hyvin, mutta euroalueen kriisiryhmän johtaminen, ohjeistus ja työnjaon selkeys sekä informaation kulku kaipasivat kuitenkin vielä terävöittämistä. Työt näyttivät myös edelleen jakautuvan jossain määrin epätasaisesti. Valtiovarainministeriön palautteen mukaan tämä johtuu mm. siitä, että työhön vaadittavaa osaamista on ollut rajallisesti saatavilla, ja uuden henkilöstön perehdyttäminen vie oman aikansa. Tämä seikka tuli esille myös VTV:n haastatteluissa. Lisäksi ongelmana ovat hyvin lyhyet valmisteluajataulut.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että kriisinhoito ja yhteydenpito ulospäin EU-tasolla ovat valtiovarainministeriössä pitkälti keskittyneet. Asioiden liiallista kasaantumista ääritapauksessa yhdelle henkilölle voidaan pitää riskinä poikkeuksellisissa tilanteissa.

Haastatteluissa tuli esille, että valtiovarainministeriön kotimaista talouspolitiikan suunnittelua ja muuta säädösvalmistelua tehdään eurokriisistä huolimatta normaaliin tahtiin, vaikka se ei näy ulospäin yhtä selvästi kuin kriisityö. Eurokriisi ei saisi dominoida liikaa tätä perustyötä. Epäselväksi jäi onko eurokriisin toista puolta eli säädösvalmistelutyötä resursoitu riittävästi tai onko se liiaksi kuormittunut.

Tarkastusvirasto havaitsi, että laadunvarmistuksen osalta valtiovarainministeriössä ei ole virallisia toimintaohjeita. Valtioneuvoston ohjesäännön (6 luku 45§) mukaan kansliapäälliköllä on vastuu lainvalmistelun laadusta sekä vastuu myös sisäisestä valvonnasta ja sen edellyttämästä lainsäädännön laadunvarmistuksesta. Tarkastusviraston havaintojen mukaan valtiovarainministeriössä kansliapäällikkö vastaa siitä, että toimintatapaohjeet ovat kunnossa ja henkilöresursseja on riittävästi. Nämä seikat muodostavatkin tärkeän osan sisäistä valvontaa. Näiden ohjeiden ja toimintatapojen toteutumisen sisäinen valvonta näytti puuttuvan jokseenkin kokonaan. Alivaltiosihteri ja osastopäälliköt eivät myöskään näyttäneet osallistuvan tähän käytännön valvontaan vaikka valtiovarainministeriön työjärjestyksen mukainen osastopäällikön vastuu johtamisesta osastollaan pitää sisällään vastuun sisäisestä valvonnasta ja lainvalmistelun laadusta. Verrattaessa valtiovarainministeriön toimintatapoja lainvalmistelun ja sisäisen valvonnan hyviin käytäntöihin voidaan sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan lainvalmistelun laadunvarmistuksen menettelyitä pitää suhteellisen ohuina. Tarkastusvirasto suosittelee laadunvarmistuksen ja sisäisen valvonnan järjestämisen parantamista. Tarkastusvirasto katsoo myös, että

euroalueen kriisiasioiden johtoryhmän perustamisesta olisi hyvä tehdä virallinen päätös samoin kuin euroalueen kriisiryhmän perustamisesta on tehty. Lisäksi euroalueen kriisiasioiden johtoryhmä voisi omalta osaltaan huolehtia laadunvarmistamisesta.

Oikeuskanslerin lausunnon suhteen ministeriössä ei ole ryhdytty erityisiin toimenpiteisiin, koska katsottiin, että virhe syntyi inhimillisessä kiiressä, ei organisaation valuvian takia. Ministeriö oli muutoin saanut EVM:ään liittyvästä hallituksen esityksestä runsaasti kiitosta. Tarkastusvirasto katsoo, että kriisikokemusten dokumentointi voisi olla organisaation kannalta hyödyllistä, kun akuutti kriisivaihe helpottaa.

3.3 Suomen ja Espanjan sekä Suomen ja Kreikan vakuusjärjestelyt

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön antama kuvaus Espanjan vakuusjärjestelystä on oleellisilta osin oikein samoin kuin Kreikan vakuusjärjestelystä. Vakuuksien mitoitusta voidaan pitää perusteltuun tietoon pohjautuvana ja siten asiallisena. Vakuuksien merkitys Suomen kokonaisedun kannalta jää kuitenkin annettujen tietojen perusteella osin epäselväksi.

4 Yhteenveto ja kannanotot

4.1 Yhteenveto tarkastuksen havainnoista

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön eduskunnalle antama tieto EU:n rahoitusvakausjärjestelyistä on ollut tarkastuksen kohteena olleiden asiakirjojen osalta olennaisilta osin oikeaa.⁶⁷ Valtiovarainministeriö on täsmentänyt informointiaan virallisissa asiakirjoissa. Informaatio Suomen valtion riskeistä on tarkentunut ja myös vastuita kuvataan yksityiskohtaisemmin kuin eurokriisin alkuvaiheessa. Tarkastuksessa havaittiin, että teknisten yksityiskohtien osalta esiintyi edelleen joitakin epätarkkuuksia, mutta ne eivät heikennä informaation luotettavuutta.

Valtiovarainministeriö on informoinut eduskuntaa tunnollisesti ja pääsääntöisesti ajantasaisesti. Ministeriö on myös ottanut nopeasti huomioon eduskunnan kannanotot (mm. valiokuntalausunnot) Suomen kannanmuodostuksessa. Valtiovarainministeriö on myös onnistunut kuvaamaan eduskunnalle menneissä virallisissa asiakirjoissa monimutkaisia asiakokonaisuuksia ja vieraskielisiä termejä pääsääntöisesti ymmärrettävästi yleiskielellä.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriö on pääosin onnistunut eduskunnan ajantasaisessa informoinnissa, vaikka sille asetetut ulkoiset puitteet ovat haasteelliset. Kriisin nopea eteneminen ja eurohuippukousten järjestyneiden valmisteluprosessien puute vaikeuttavat ajantasaista informointia. Euroryhmän epävirallisesta luonteesta ja luottamuksellisesta EKP vuoropuhelusta huolimatta suuri valiokunta on saanut jokseenkin kaiken oleellisen tiedon EU-tason keskusteluista. Euroopan vakausmekanismin (EVM) ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) toiminta EU-toimielinten ulkopuolella ei ole myöskään vaikuttanut ministeriön kykyyn pitää eduskunta mukana päätöksenteossa. Unionin toimielinjärjestelmän hajautuminen ja toiminta osin vakiintuneiden unionin toimielinten

⁶⁷ Tarkastus rajattiin vuoden 2012 alusta päivättyihin asiakirjoihin lokakuun alkuun siten, että mm. 27.11.2012 tehdyt päätökset Kreikan toisen lainaohjelman velkakestävyydestä ja vakauden palauttamisesta eivät olleet mukana tässä tarkastuksessa. Lisäksi EVM:n ja ERVV:n ns. vivutuksen osalta käytettiin materiaalina myös vuoden 2011 aineistoja.

ulkopuolella hallitusten välisessä yhteistyössä on osin vaikeuttanut valmistelua ja eduskunnan informointia.

Tarkastuksen perusteella on havaittu, että eduskunnalle on toimitettu runsaasti ajantasaista tietoa teknisistäkin yksityiskohdista, mutta eurokriisin kokonaiskuvasta ja riskeistä eduskunta ei ole saanut kattavaa kuvaa. Euroalueen vakauttamistoimien kokonaisuutta ja siihen liittyviä taloudellisten vastuiden kokonaisuutta ja riskejä on asiakirjoissa käsitelty suhteellisen vähän. Tästä on kuitenkin poikkeuksena erityisesti EVM-sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys HE 34/2012 vp.

Euroalueen vakauttamistoimien tavoitteita ja Suomen politiikkatavoitteita euroalueen kriisinhallinnan kokonaisuuden osalta on käsitelty teknisiä yksityiskohtia ohuemmin. Asiakirjoissa käsitellään verrattain vähän myös sitä, millä tavoin ja millaisten edellytysten vallitessa ehdotettavat kriisinhallintatoimenpiteet voivat olla tuloksellisia. Näin ollen asiakirjat eivät anna aina riittävää kokonaiskuvaa päätettävästä asiasta, vaihtoehtoista, tavoitteista ja olennaisimmista vaikutuksista, eivätkä ne siltä osin täytä oikeusministeriön antamien ohjeiden kantavia periaatteita eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta EU-asioiden hoidossa eivätkä perustuslain 96 ja 97 §:n (U-asia U-kirjelmä ja E-asia E-kirje) tavoitetta parlamentaarisen vastuukatteen turvaamisesta poliittisen päätöksentekijän kannalta olennaisista asioista. Tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta ja vakausjärjestelyiden perimmäisiä tavoitteita koskevista Suomen kannoista koskevia tietoja olisi tarpeen selkeyttää. Osin kyseessä voi olla kuitenkin se, ettei tavoitteita ole kaikilta osin pystytty tai haluttu asettaa.

Lisävaikeutena Suomen kokonaisvastuiden ja -riskien hahmottamiselle on se, että Euroopan keskuspankin kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään tahon Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin. Tämä on Euroopan keskuspankin ja Suomen Pankin itsenäisyyden ja siitä johtuvien erillisten raportointikanavien johdosta sinänsä muodollisoikeudellisesti perusteltua. Käytännössä eurojärjestelmän ja Euroopan keskuspankin rooli ovat rahoitusvakauden turvaamisessa ja kriisinhallinnassa nousseet hyvin keskeiseksi ja Euroopan keskuspankki on saanut myös euroryhmässä tapahtuvassa yhteensovittamisessa aikaisempaan nähden uutta ja yhä enemmän myös finanssipolitiikkaan vaikuttavaa roolia. Näistä syistä olisi tarpeen löytää menettelyitä sille, että toimenpiteiden kokonaisuutta voitaisiin kuvata yhdessä ja samassa valtiopäiväasiakirjassa. Uusien menettelyiden tulee kuitenkin kunnioittaa Euroopan keskuspankin ja Suomen Pankin itsenäisyyttä rahapolitiikan hoitamisessa.

Eduskunnalle toimitettujen asiakirjojen perusteella eduskunnalle on annettu melko suppea pohja keskustella eurokriisin eri vaihtoehtoista. Tarkastuksen haastatteluissa tuli esille, että valtiovarainministeriössä tehdään monenlaisia riskeihin ja skenaarioihin liittyvää työtä. Eduskuntaan men-

neissä virallisissa valtiopäiväasiakirjoissa näitä asioista käsitellään kuitenkin melko suppeasti. Riskejä ei jäsenellä systemaattisesti kaikissa eduskuntaan toimitetuissa materiaalissa ja makrotaloudellinen kokonaisuus jää osin laajemmin käsittelemättä. Esimerkiksi Kreikan luottoriskiä, velkakeskävyyttä ja muita politiikkavaihtoehtoja olisi ollut tarpeen käsitellä avoimemmin. Myös vivutuksen eli markkinatukijärjestelyjen osalta riskeistä sekä riskienhallinnasta tarvitaan lisätietoja viipymättä kun yksityiskohtaisemmat tiedot EVM:n vivutuksen osalta selviävät.

Kirjallinen vaihtoehtoisten skenaarioiden sisällyttäminen valtiopäiväasiakirjoihin voi olla vaikeaa ja aiheuttaa ongelmia signaalivaikutusten ja niistä johtuvien markkinareaktioiden vuoksi. Eduskuntaa pystytään kuitenkin informoimaan luottamuksellisista asioista, mutta paljolti vain suullisesti. Suullisen informaation lisääntyminen on ongelmallista, koska suulliset selvitykset ja asiantuntijakuulemisissa annettavat tiedot on alun perin tarkoitettu vain täydentämään valtiopäiväasiakirjoissa annettuja tietoja.

Tarkastusvirasto havaitsi, että valtiovarainministeriössä on kiinnitetty huomiota henkilöstöpolitiikkaan, töissä jaksamiseen ja töiden jakamiseen. Ministeriöön on perustettu marraskuussa 2011 euroalueen kriisiryhmä, joka on auttanut töiden ja vastuiden jakamisessa. Lisäksi syksyllä 2012 perustettiin euroalueen kriisiasioiden johtoryhmä, jonka tarkoituksena on käsitellä kriisinhallinnan edellyttämiä valmisteluja, työnjako ja työhyvinvointiin liittyviä asioita. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että euroalueen kriisiryhmä ja euroalueen kriisiasioiden johtoryhmä on perustettu varsin myöhään ottaen huomioon, että kriisi alkoi jo vuonna 2008. Lisäksi matriisiorganisaationa toimivan kriisiryhmän johtaminen, ohjeistus, työnjaon selkeys ja informaation kulku kaipasivat vielä terävöittämistä.

Tarkastusvirasto havaitsi, että laadunvarmistuksen osalta valtiovarainministeriössä ei ole toimintaohjeita. Valtioneuvoston ohjesäännön (6 luku 45§) mukaan kansliapäälliköllä on vastuu lainvalmistelun laadusta sekä vastuu myös sisäisestä valvonnasta ja sen edellyttämästä lainsäädännön laadunvarmistuksesta. Tarkastusviraston havaintojen mukaan ohjeiden sisäinen valvonta näytti olevan varsin vähäistä. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että kriisinhoito ja yhteydenpito ulospäin EU-tasolla ovat valtiovarainministeriössä pitkälti keskittyneet. Asioiden liiallista kasaantumista ääritapauksissa yhdelle henkilölle voidaan pitää riskinä poikkeuksellisissa tilanteissa. Euroalueen kriisiasioiden johtoryhmän perustamista voidaan myönteisenä tiedonjakamisen kannalta, mutta johtoryhmän tulisi osaltaan huolehtia myös laadunvarmistamisesta.

4.2 Viraston kannanotot

1. Valtiovarainministeriön tulisi tuottaa kokonaisvaltaisempaa informaatiota EU:n rahoitusvakausjärjestelmiin liittyvistä riskeistä ja vastuista. Eduskunnan päätöksenteon taustaksi tarvittaisiin selkeämpää kokonaiskuvaa päätettävästä asiasta, eri vaihtoehdoista ja riskeistä sekä olennaisimmista vaikutuksista.
2. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö pohtisi yhdessä eduskunnan kanssa sellaisia toimintamalleja ja -keinoja, jotta se voisi toimittaa systemaattisemmin luottamuksellista kirjallista materiaalia eduskunnan päätöksenteon tueksi.
3. Tarkastusvirasto suosittelee valtiovarainministeriölle laadunvarmistuksen ja sisäisen valvonnan vahvistamista, jotta varmistetaan valtiovarainministeriön kyky tuottaa riittävää ja luotettavaa tietoa eduskunnalle.
4. Valtiovarainministeriön tulee omalta osaltaan informoida eduskunnan suurta valiokuntaa Eurooppa-neuvostojen ja eurohuippukokousten sekä niitä valmistelevien kokousten tiimoilta, jos esille nousee uusia yllättäviä asioita, mitkä saattavat olla Suomen neuvottelumandaatin vastaisia tai voivat aiheuttaa muutoin sekaannusta.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Basel Committee on Banking Supervision. Saatavilla BIS:n nettisivuilta osoitteesta: www.bis.org/bcbs/index.htm.

Bundesverfassungsgericht 2012. Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt überwiegend erfolglos. BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012.

EFSF 2012. [Investor Presentation Update November 2012](http://www.efsf.europa.eu). Saatavilla EFSF:n nettisivuilta: www.efsf.europa.eu.

Eurohuippukokouksen julkilausuma 29.6.2012. Saatavilla Euroopan unionin neuvoston nettisivuilta osoitteesta: www.european-council.europa.eu.

Euroopan vakausmekanismin rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostaminen (markkinatukijärjestelyt) ja EVM:n etuoikeutetun velkojan asemaa koskeva selvitys. VTV:n pääjohtaja OTT Tuomas Pöystin asiantuntijalautsunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 11.10.2012.

Euroopan keskuspankki 2012a. Eurojärjestelmän viikoittainen tase. Saatavilla Euroopan keskuspankin verkkosivuilta osoitteesta: <http://www.ecb.int/press/pr/wfs/2012/html/index.en.html>.

Euroopan keskuspankki 2012b. Likviditeetti analyysi (Liquidity analyses). Saatavilla Euroopan keskuspankin nettisivuilta osoitteesta: <http://www.ecb.int/mopo/liq/html/index.en.html#portfolios>.

Euroopan komissio 2012. Economic and Financial Affairs. Saatavilla komission nettisivuilta: http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

Eurooppa-neuvoston päätelmät 18-19.10.2012. Saatavilla Euroopan unionin neuvoston nettisivuilta osoitteesta: www.european-council.europa.eu.

EVA 2012. EU:n ajolähtö – Kriisiunionista yhteisvastuun unioniin? Vesa Vihriälä. EVA analyysi, No 23, 20.9.2012.

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. HE 34/2012 vp.

Hallituksen esitys Suomen hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

Hidén Mikael. Eduskunnan valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Juhlajulkaisu Antero Jyränki:1933-9.8-1993 / toimittajat Pekka Lämsineva, Veli-Pekka Viljanen.-Turku, 1993.-Julkaisuja / Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta. A, Juhlajulkaisut; n:o 5.-, 33-40.

IFRS. Financial Instruments (IFRS 9), Financial Instruments: Disclosures (IFRS 7) Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets (IAS 37). Saatavilla IFRS:n nettisivuilta osoitteesta: www.ifrs.org.

IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. Saatavilla IMF:n nettisivuilta www.imf.org.

IMF 2012a. World Economic Outlook 2012. World Economic Outlook (WEO). Growth Resuming, Dangers Remain. April 2012.

IMF 2012b. Global Financial Stability Report. October 2012.

INTOSAI 9100-9199 sisäinen valvonnan standardit: COSO-ERM riskinhallintamallin julkisyhteisölle sovitettu versio. Saatavilla ISSAI:n nettisivuilta osoitteesta: www.issai.org/composite-194.htm.

OECD (2009). The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis. Working Paper by Grant Kirkpatrick. Paris. Saatavilla OECD:n nettisivuilta osoitteesta: www.oecd.org/daf/corporateaffairs.

OECD 2012: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Saatavilla OECD:n nettisivulta: www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf.

Oikeusministeriö 2011. Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Oikeusministeriö 57/2011. Saatavilla oikeusministeriön nettisivuilta osoitteesta: www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Selvityksiajaojjeita/Selvitystenjaojjeidenarkisto/Selvityksiajaojjeita2011/1324021675833.

Oikeusministeriö 2004. Hallituksen esitysten laatimisojjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki 2004. Edita Prima Oy.

Oikeusministeriö 2007. Säädos ehdotusten vaikutusten arviointiohjeet. Oikeusministeriö 2007:6. Saatavilla oikeusministeriön nettisivuilta: www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustenarviointi/Saadosehdotustenvaikutustenarviointiohjeet.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot 2010-2012: PeVL 49/2010 vp., PeVL 58/2011 vp., PeVL 1/2011 vp., PeVL 14/2011 vp., PeVL 5/2011 vp., PeVL 25/2011 vp., PeVL 3/2012 vp., PeVL 13/2012 vp. ja PeVL 22/2012 vp.

Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 2012. PeVP 18/2012

Suomen Pankin tase. Saatavilla Suomen Pankin nettisivuilta www.bof.fi.

Suomen Pankin tilinpäätös vuodelta 2011. Saatavilla Suomen Pankin nettisivuilta: www.bof.fi.

Suomen Pankin vuosikertomus vuodelta 2011. Saatavilla Suomen Pankin nettisivuilta: www.bof.fi.

Talousvaliokunnan lausunto 2012. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. TaVL 24/2012 vp.

Tuori, Kaarlo 2012. Talous- ja rahaliitosta poliittiseen unioniin, syvenevän integraation askelmerkit. Esitelmä on saatavilla ulkopoliittisen instituution nettisivuilta osoitteesta: http://www.fiia.fi/en/event/503/talous_ja_rahaliitosta_poliittiseen_unioniin/ Sivulla on käyty 10.11.2012.

Valtiokonttori. Riskienhallinta. Saatavilla valtiokonttorin nettisivuilta: <http://www.valtiokonttori.fi/Public/default.aspx?nodeid=18431>.

Valtioneuvoston EU-sihteeristön muistio ”Eurooppa-neuvosto 28–29.6.2012 ja eurohuippukokous 29.6.2012” EU-ministerivaliokuntaa varten 27.6.2012.

Valtioneuvoston oikeuskansleri 2012. EVM-sopimuksen ja Espanjan lainaohjelman hyväksyminen; valtioneuvoston eduskunnalle EVM:n velkojan etuoikeusasemasta antamat tiedot. 10.10.2012. Dnro OKV/1034/1/2012.

Valtioneuvoston tiedonanto 2012. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvoston tiedonantosta Espanjan pankkisektorin vakauttamiseksi annettavaa lainoitusta varten. VNT 3/2012 vp.

Valtion tilinpäätöskertomus 2011. Valtiovarainministeriö 17a/2012.

Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtiovarainministeriö, valtiovarain controller -toiminto 2005. Saatavilla valtiovarainministeriön nettisivuilta osoitteesta: www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet.

Valtiovarainministeriö 2012a. E-kirje Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustukivälineiden kapasiteetin tehostamisesta (markkinatuki-järjestelyt) E 109/2012 vp.

Valtiovarainministeriö 2012b. Suomen valtion taloudelliset sitoumukset ja vastuut EU:n ja euroalueen velkakriisiin liittyen, päivitys 27.8.2012. Saatavilla valtiovarainministeriön nettisivuilta osoitteesta: www.vm.fi.

Valtiovarainministeriö 2012c. Valtiovarainministeriön selvitys valtioneuvoston oikeuskanslerille: Lisäselvitys Euroopan vakausmekanismin (EVM) etuoikeutetun velkojan asemaan liittyen 26.9.2012. VM/1405/03.04.01.00.2012.

Valtiovarainministeriö 2012d. Palautepyyntö luonnoksesta tarkastuskertomukseksi. VM/1968/00.05.00/2012.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 2012. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. VaVM 13/2012 vp.

VTV 2011. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. VTV K 12/2011 vp.

VTV 2012a. Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset. VTV tarkastuskertomus 4/2012.

VTV 2012b. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. VTV K 14/2012 vp.

Valtiovarainministeriön E-kirjeet ja U-kirjelmät sekä muistiot

E 109/2012 vp. E-kirje Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustuki-välineiden kapasiteetin tehostamisesta (markkinatukijärjestelyt).

E 106/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroalueen jäsenvaltioiden yhteisestä julistuksesta liittyen Euroopan vakausmekanismin perustamista koskevan sopimuksen tulkintaan

E 99/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan yhteisestä pankkivalvontamekanismista

E 60/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan vakausmekanismin toiminnan käynnistämiseen liittyvistä linjauksista (Euroopan vakausmekanismin (EVM) varainhankinnan toimintaohjeet, hinnoittelupolitiikka, joukkovelkakirjojen osto-ohjelmien ja pankkituki-instrumentin mahdollisten voittojen ja tappioiden käsittelytapa sekä henkilöstöpolitiikan suunta-
viivat)

E 49/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan vakausmekanismin rahoitusapuvälineiden ohjeista sekä sijoitus-, riskienhallinta- ja osingonjakopolitiikasta

E 47/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan vakausmekanismin hallinnosta ja päätöksentekojärjestelmästä

E 30/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan vakausmekanismin (EVM) ja Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) kapasiteetista; vaihtoehdot ja Suomen ja tavoitteet

E 25/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan rahoitusvakausvälineen hallintomallista

E 16/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) hinnoittelustrategia ja maksuvalmiuspuskureiden käyttöönotto sekä ERVV:n kapasiteetin laajentamisen toimintamallien käyttövalmiu-
teen saattaminen

E 2/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys Kreikan toisen sopeutusohjelman valmisteluista

Muistio 19.10.2011. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen rahoitusmarkkinoiden kriisin ratkaisemiseksi: Kreikka, kriisimekanismit, toimet pankkisektorin turvaamiseksi.

Muistio 24.10.2011. Kokonaisvaltaisen strategian laatiminen euroalueen rahoitusmarkkinoiden kriisin ratkaisemiseksi; tilannekatsaus.

U-jatkokirje U 27/2011 vp. Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskeva sopimuksen määrittely

U-jatkokirje U 27/2011 vp. Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevan sopimuksen viimeistely

U 51/2012 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivi)

2. Haastattelut

31.10.2012 valtiovarainministeriö

1.11.2012 valtiovarainministeriö

1.11.2012 valtiovarainministeriö

2.11.2012 valtiovarainministeriö (2 henkilöä)

5.11.2012 valtiovarainministeriö

5.11.2012 valtiovarainministeriö

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliihennestot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISBN 978-952-499-230-5 (PDF)