



Valtion kassanhallinta

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 168/2008



Valtion kassanhallinta

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-050-9 (nid.)
ISBN 978-952-499-051-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 349/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion kassanhallinta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Tarkastuskertomuksen luvut Tarkastusasetelma ja Tarkastushavainnot ovat lukuun ottamatta lukuja 2.3 ja 3.1 viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 17 kohdan nojalla salassa pidettäviä.

Helsingissä 11. päivänä heinäkuuta 2008

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava toiminnantarkastaja, JHTT Marko Männikkö

Asiasanat:
kassanhallinta, kassatalous, kassavarat, maksuvalmius, valtionvelka,
budjetointi

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	16
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	16
2.1.1 Maksuvalmiuden edellyttämä kassanpitotarve	17
2.1.2 Talousarvionalouden vaikutus kassanpitotarpeeseen	18
2.1.3 Kassanhallinnan toimintojen jakautuminen valtion hallinnossa	19
2.1.4 Tarkastuskohteen valtiontaloudellinen merkitys	20
2.1.5 Tarkastuksen rajausta ja sen merkitys tarkastuksen johtopäätöksille	21
2.1.6 Tarkastuskysymykset	21
2.2 Tarkastuskriteerit	22
2.2.1 Kassanhallinnan toimintojen organisointi	23
2.2.2 Konsernitilirakenteen hyväksikäyttö	24
2.2.3 Kassavirtojen ennustejärjestelmän hyväksikäyttö	24
2.2.4 Kassatilanteen vaihtelun kustannustehokas tasaaminen	26
2.2.5 Kassavarojen tuottava sijoitustoiminta	27
2.3 Tarkastusaineistot	29
3 Tarkastushavainnot	31
3.1 Valtion kassanhallinnan toteuttaminen	31
3.1.1 Talousarvionalouden edellyttämä kassanpitotarve	32
3.1.2 Valtiosääntöiset budjettiperiaatteet sekä lainanoton ja velan vähentämisen muutoksen käsittely talousarviossa	34
3.1.3 Siirtomäärärahojen käyttämättä olevan osan huomiointi budjetoinnissa ja talousarvionalouden kassanpitotarpeessa	46
3.1.4 Talousarvion kumulatiivinen ylijäämä	50
3.1.5 Valtion kassaan sisältyvät talousarvionalouden ulkopuoliset varat	54
3.1.6 Valtion kassaan sisältyvät valtiontalouden kassavarat	58
3.2 Maksuvalmiuden edellyttämä kassanpitotarve	60
3.2.1 Maksuvalmiuden toteutuminen	61
3.2.2 Kassavirtojen toteutunut ennustetarkkuus	64
3.2.3 Maksuehtojen hyväksikäyttö	74
3.3 Kassatilanteen vaihtelun tasaaminen	75
3.3.1 Tulo ja menovirtojen ajoittuminen	75
3.3.2 Kassavarojen sijoitustoiminta ja kassatarpeen täyttäminen	78

3.3.3	Vastapuoliriskin hallinta	83
3.3.4	Konsernitilirakenteen hyväksikäyttö kassanhallinnan näkökulmasta	84
4	Tarkastusviraston kannanotot	88
	Lähteet	93

Valtion kassanhallinta

Valtion kassanhallintaan kohdistuneessa toiminnantarkastuksessa arvioitiin, miten valtion keskitetysti järjestetyssä kassanhallinnassa on onnistuttu saavuttamaan valtion kassanhallinnalle asetetut tavoitteet ja mikä on kassanhallinnan toiminnallinen tehokkuus. Valtion kassanhallinnan tehtävänä ja tavoitteena on valtion maksuvalmiuden hoito ja turvaaminen. Tarkastuksessa käsiteltiin keskeisten kassanhallintatoimintojen lisäksi valtion kassanhallinnan ominaispiirteitä – talousarviotalouden kassanpitotarvetta – ja maksuvalmiuden ylläpitämisestä aiheutuvan kassatilanteen vaihtelun tasaamista. Tarkastuksen maksuvalmiuden ylläpitämistä ja siihen liittyvän kassatilanteen ja vastapuoliriskin hallinnan osalta tarkastus on salassa pidettävä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n 17 kohdan perusteella.

Valtion kassanhallinnan valinta tarkastuskohteeksi on perustunut kassanhallinnan valtionaloudelliseen merkitykseen ja tarkastuskohteeseen liittyvään riskiin. Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat sekä rahoitusarvopaperit olivat tilinpäätöshetkellä 2007 yhteensä 7,6 miljardia euroa, mikä muodostaa yhden kuudesosan valtion tilinpäätöskertomuksen taseesta. Edellisen, vuonna 1997 julkaistun, valtion kassanhallintaan kohdistuneen tarkastuskertomuksen jälkeen kassanhallinnan toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, kuten valtion liittyminen euroalueeseen ja maksuliikkeen kilpailuttaminen. Tarkastusajankohtana 2007–2008 kassanhallinnan toimintaympäristöön vaikutti rahoitusmarkkinoiden epävarmuus ja korostunut vastapuoliriskin huomioiminen.

Tarkastuksessa kassatilanteen todettiin maksuvalmiuden sijasta määrittävän talousarviotalouden kassanpitotarpeen ja velanhallinnan vaikutusten perusteella. Kassatilanteen määrittäessä muiden kuin maksuvalmiussyiden perusteella voidaan kassanhallinnan näkökulmasta joutua epätarkoituksenmukaiseen kassatilanteeseen. Talousarviotalouden kassanpitotarpeen määrittelyyn vaikuttaa lainanoton ja velan vähentämisen käsittely talousarviossa ja talousarviokirjanpidossa.

Talousarvion kattamisvaatimuksen ja talousarvion toimeenpanovelvollisuuden on ymmärretty käytännössä edellyttävän talousarviossa päätetyn lainanoton toteuttamista talousarviota toimeenpantaessa tarkalleen talousarvion mukaisena. Valtiovarainministeriön ja tämän ohjauksessa velanhallinnan käytännön tehtäviä hoitavan Valtiokonttorin toimivalta jättää nettolainanotto osaksi toteuttamatta valtion rahoitustarvetta koskevan taloudellisen harkinnan perusteella on ollut epäselvä. Perimmältään kyse on siitä,

mitä eduskunnan voidaan perustellusti katsoa päättäneen talousarviossa ja mitkä ovat talousarvion toimeenpanossa hallinnon harkintavallan rajat. Nykyisessä käytännössä lainan nostot ovat saattaneet ylittää maksuvalmiuden edellyttämän lainannostotarpeen talousarviokirjanpidon tulokirjauksen mahdollistamiseksi. Tarkastuksessa arvioitiin talousarvion toteutamisvelvollisuuden oikeudellisia perusteita ja ulottuvuuksia sekä perustuslain budjettiperiaatteita kassanhallinnan näkökulmasta. Tarkastuksessa arvioidaan myös valtion talousarviotalouden edellyttämän kassanpitotarpeen oikeudellisia ja taloudellisia perusteita sekä talousarvion kumulatiivisen ylijäämän oikeudellista luonnetta ja suhdetta perustuslain budjetoitua koskeviin periaatteisiin ja sääntöihin.

Tarkastuksessa katsottiin, ettei perustuslaissa säädetyistä talousarvion kattamisvaatimuksesta johdu ehdotonta velvoitetta kassatilanteen ylittävälle lainannostoille eikä lainanoton toteuttaminen tarkasti talousarvioon otetun suuruisena ole lain ehdottomasti edellyttämänä menettely, jos talousarviossa eduskunta oikeuttaa toteuttamaan talousarvioon sisältyvän lainanoton budjetoitua vähäisempänä. Laki ei tarkastusviraston kannan mukaan ole esteenä myöskään sille, että valtiovarainministeriö ja tämän tarkemmin määrittämässä puitteissa Valtiokonttori valtuutetaan harkitsemaan talousarviota toimeenpantaessa nettolainanoton yksityiskohtaisen määrän valtion maksuvalmiuden tarpeiden perusteella eduskunnan päättämän talousarvion ja antamien lainanottovaltuuksien asettamisessa rajoissa. Tarkastusviraston kannan mukaan tämä tulisi nimenomaisesti todeta valtion talousarvion päätösosaan otettavassa tekstissä. Kassanhallinnan taloudellisuuden lisäämiseksi ja kassaan liittyvien riskien vähentämiseksi tarkastusvirasto suosittelee valtion talousarvion päätösosassa valtiovarainministeriön ja tämän tarkemmin määrittämässä puitteissa Valtiokonttorin valtuuttamista olemaan ottamatta talousarvioon budjetoitua lainaa siltä osin kuin lainanotto ei ole valtion rahoituksen kannalta tarpeellista.

Tarkastuksen merkittävimmät havainnot ja suositukset liittyvät niiden hallinnollisten edellytysten poistamiseen, jotka johtavat maksuvalmiuden edellyttämän kassatilanteen ylittämiseen. Tarkastuksessa esitetään suosituksia otettavaksi huomioon valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen kokonaisuudistuksessa ja valtion lainanoton sekä talousarvion kumulatiivisen ylijäämän käytön talousarvion katteena budjetoinnin kehittämiseksi.

Statens kassaförvaltning

Vid den förvaltningsrevision som hänförde sig till statens kassaförvaltning (168/2008: Statens kassaförvaltning) utvärderades, hur man i statens centraliserat ordnade kassaförvaltning har lyckats uppnå de för statens kassaförvaltning uppställda målsättningarna och vilken kassaförvaltningens funktionella effektivitet är. Den statliga kassaförvaltningens uppgift och syfte är att sköta och trygga statens likviditet. Vid revisionen behandlades förutom de viktigaste kassaförvaltningsfunktionerna också särdragen i statens kassaförvaltning - budgetekonomins behov av att hålla kassa - och utjämningen av fluktuationer i kassaläget som beror på upprätthållandet av likviditeten. Till den del revisionen behandlar upprätthållandet av likviditeten och det därtill anknutna kassaläget och administreringen av motpartsrisken är revisionen sekretessbelagd med stöd av 24 § 17 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen).

Att statens kassaförvaltning valdes till revisionsobjekt baserade sig på kassaförvaltningens statsfinansiella betydelse och på den risk som är förknädd med revisionsobjektet. En särdrag i statens kassaläge är kraftiga fluktuationer under året. Beloppet av pengar, banktillgodohavanden och andra finansiella tillgångar samt finansieringsvärdepapper uppgick vid bokslutstidpunkten 2007 till totalt 7,6 miljarder euro, vilket utgör en sjättedel av balansvärdet i statsbokslutet. Efter den föregående, år 1997 givna revisionsberättelsen som behandlade statens kassaförvaltning, har i kassaförvaltningens verksamhetsomgivning inträffat märkbara förändringar, såsom att staten har anslutit sig till euroområdet och att betalningsrörelsen har konkurrensutsatts. Vid tidpunkten för revisionen år 2007 - 2008 påverkades kassaförvaltningens verksamhetsomgivning av osäkerhet på finansieringsmarknaden och av ett understruket beaktande av motpartsrisken.

Vid revisionen konstaterades att kassaläget bestäms inte av likviditeten utan i stället av budgetekonomins behov av att hålla kassa och verkningarna av skuldhanteringen. När kassaläget bestäms på grundval av andra orsaker än de som gäller likviditeten kan man ur kassaförvaltningens perspektiv sett bli tvungen att agera i ett oändamålsenligt kassaläge. På defineringen av budgetekonomins behov att hålla kassa inverkar behandlingen av låntagning och skuldavkortning i budgeten och budgetbokföringen.

Kravet på täckning av budgeten och i synnerhet förvaltningens skyldighet att verkställa av riksdagen fattade budgetbeslut har i praktiken ansetts

förutsätta, att i budgeten intagen statens låntagning verkställs exakt till i budgeten angett belopp. Vilken behörighet finansministeriet, och Statskontoret som under dess styrning handhar de praktiska uppgifterna i låneadministrationen, har att delvis avstå från att verkställa nettolåntagning på grundval av överväganden beträffande statens finansieringsbehov, har varit oklart. I grund och botten är det fråga om vad man motiverat kan anse att riksdagen har beslutat i budgeten och vilka gränserna för förvaltningens prövningsrätt i verkställandet av budgeten är. I nuvarande praxis har upptagningen av lån kunnat överstiga det av likviditeten förutsatta behovet av att lyfta lån för att möjliggöra en inkomstregistrering i budgetbokföringen. Med revisionen granskas de juridiska grunderna och aspekterna på skyldigheten att verkställa budgeten samt budgetprinciperna i grundlagen ur kassaförvaltningens synvinkel. Med revisionen granskas också de juridiska och ekonomiska grunderna för det av statens budgetekonomi förutsatta behovet av att hålla kassa samt det kumulativa budgetöverskottets juridiska karaktär och förhållande till de i grundlagen ingående principerna för och bestämmelserna om budgeteringen.

I sin revision anser revisionsverket, att den i grundlagen föreskrivna skyldigheten att täcka budgeten inte föranleder en ovillkorlig skyldighet till låntagning som överstiger kassaläget, och att verkställa låntagningen exakt till det belopp som budgeten anger är inte ett av lagen ovillkorligen förutsatt förfarande, om riksdagen i budgeten berättigar till att verkställa den i budgeten ingående låntagningen till mindre belopp än vad som har budgeterats. Lagen utgör enligt revisionsverkets ställningstagande inte ett hinder för att finansministeriet, och inom av detta närmare definierade ramar Statskontoret befullmäktigas att, när budgeten verkställs, överväga nettolåntagningens detaljerade belopp på grundval av statens likviditetsbehov inom de gränser som uppställs av den av riksdagen godkända budgeten och beviljade låntagningsfullmakter. Enligt revisionsverkets uppfattning borde detta uttryckligen konstateras i den text som intas i budgetens beslutsdel. För att öka lönsamheten i kassaförvaltningen och minska de med kassan förenade riskerna rekommenderar revisionsverket angående statsbudgetens beslutsdel, att finansministeriet, och inom av detta närmare definierade ramar Statskontoret, inte upptar i budgeten budgeterade lån till den del som låntagningen inte är behövlig med hänsyn till statens finansiering.

De viktigaste observationerna och rekommendationerna vid revisionen anknyter till eliminering av de administrativa omständigheter som leder till ett överskridande av det kassaläge som likviditeten förutsätter. I revisionen framförs rekommendationer att beaktas vid totalreformen av lagen och förordningen om statsbudgeten, samt för utvecklande av budgetering-

en av statens låntagning samt användningen av det kumulativa budgetöverskottet för täckande av budgeten.

1 Johdanto

Tarkastuksen kohteena oli valtion kassanhallinta. Se on valittu tarkastuskohteeksi Valtiontalouden tarkastusviraston vahvistaman tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tarkastuskohteen sisällyttäminen tarkastussuunnitelmaan on perustunut riskianalyysiin, tarkastusalueen valtiontaloudelliseen merkitykseen sekä tarkastuskohteeseen liittyvään taloudelliseen riskiin.

Kassanhallinnan tärkeimmäksi tehtäväksi on asetettu valtion maksuvalmiuden hoito ja turvaaminen. Kassavarojen määrään liittyy luontainen vuoden sisäinen vaihtelu. Vuonna 2006 likvidien varojen päivittäinen tilanne vaihteli 141 ja 8 820 miljoonan euron välillä. Vuonna 2007 tämä vaihteluväli oli 1 351–9 760 miljoonaa euroa. Likviditeettitilanteen mukaan Valtiokonttori toteuttaa operaatioita rahamarkkinoilla, eli se joko sijoittaa kassavaroja tai ottaa rahoitusmarkkinoilta lyhytaikaista luottoa. Kassavaroista muodostuvan merkittävän omaisuuserän hallinnointiin liittyy sisäinen riski.

Edellisen valtion kassanhallintaan kohdistuneen tarkastuskertomuksen, joka keskittyi kassanhallintaan kassavarojen sijoittamisen näkökulmasta, Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 1997¹. Sen mukaan vuosina 1991 ja 1993 kansantalouden likviditeetin ylläpidon oli todettu olleen vaarassa. Vaikka tarkastusajankohdan taloudellisessa tilanteessa kassanhallintaan ei maksuvalmiuden näkökulmasta kohdistunut erityisiä paineita, valtion kassanhallinnan päätehtävänä on edelleen valtion maksuvalmiuden varmistaminen.

Edellisen tarkastuksen kattaman ajanjakson jälkeen on tapahtunut merkittäviä ulkoisia kassanhallintaan vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia, joista tarkastuksessa merkittävimmäksi määritettiin valtion liittyminen euroalueeseen. Lisäksi maksuliikkeen kilpailuttamisen jälkeen konsernitilirakenteen ja konsernitilien ehtojen muutokset ovat vaikuttaneet kassanhallinnan toimintaympäristöön. Useista muutoksista huolimatta valtion tilinpäätösajankohdan kassavarat ovat kuitenkin pysyneet merkittävänä. Nyt toteutetun tarkastuksen tarkastusajankohtana kassanhallintaan vaikutti rahoitusmarkkinoiden tilanne, joka oli seurausta Yhdysvalloista alkaneesta rahamarkkinoiden epävarmuudesta.

Kassavarat muodostavat noin 15 % taseen loppusummasta. Siksi valtion kassavarojen hallinnointia voidaan pitää merkittävänä toimintona taloudellisen merkityksen sekä tarkastuskohteeseen liittyvän taloudellisen ris-

¹ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (1997).*

kin näkökulmista. Taulukossa 1 esitetään valtion tilinpäätöksen mukaiset kassavarat suhteutettuna valtion taseen loppusummaan.

TAULUKKO 1. Valtion tilinpäätöskertomuksen rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat sekä rahoitusarvopaperit (miljoonaa euroa).

	2007	2006	2005	2004
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	485	224	222	227
Rahoitusomaisuusarvopaperit	7 159	7 260	7 098	8 681
Yhteensä	7 643	7 484	7 320	8 908
Tase / Likvidien varojen osuus taseesta	48 420 /16 %	48 755 /15 %	49 319 /15 %	51 224 /17 %

Lähde: Valtion tilinpäätöskertomukset vuosilta 2005–2007.

Talousarviotalouden näkökulmasta kassanhallinnan merkitystä ei voi suoraan kuvata talousarvion määrärahojen perusteella. Esimerkiksi velkasitoumuslainoja, joiden korkomenoiksi vuoden 2006 talousarviossa on arvioitu 83 miljoonaa euroa, ei käytetä yksinomaan kassanhallinnan tarpeisiin. Kassanhallinta ei siis ole luonteeltaan tietyiltä määrärahamennteiltä rahoitettavaa toimintaa.

Julkisuudessa on ajoittain esitetty näkemyksiä, joissa valtion kassaa on pidetty tarpeettoman suurena. Kassavaroihin perustuvan euromääräisen tarkastelun perusteella ei suoraan voida ottaa kantaa siihen, onko valtion kassa riittävä tai tarpeettoman suuri tai siihen, mikä on välttämättömän kassantason ylittävän määrän kustannus. Valtion tilinpäätöksessä on todettu kassavarojen ylittäneen maksuvalmiuden edellyttämän välttämättömän tason².

Kassanhallinnan toiminnoista maksuliikkeen ja kassavirtojen ennustamisen operatiiviset tehtävät toteutetaan tilivirasto-organisaatiossa. Kassatilanteen kattaminen ja konsernitilirakenteen hallinnointi toteutetaan keskitetysti Valtiokonttorissa. Kassanhallinnan toiminnan ohjausvastuu jakautuu valtiovarainministeriössä rahoitusmarkkinaosaston ja budjettiosaston välillä. Kassanhallintaan yleisesti sisällytettyjen toimintojen lisäksi valtion kassanhallintaan liittyviä ominaispiirteitä ovat rahastotalouden ja

² Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006.

talousarviotalouden välillä tehtävät rahasiirrot sekä talousarviotaloutta käsittelevä lainsäädäntö.

Tarkastuksen yhteydessä todettiin ohjaavan viranomaisen (valtiovarainministeriö) kassanhallintaa koskevan ohjeistuksen muuttaneen kassanhallinnan asemaa, tehtäviä ja tavoitteita siten, että tarkastusasetelmassa ei enää ollut perusteltua käsitellä kassanhallintaa yksinomaan erillisenä toimintona kassavarojen sijoitustoiminnan näkökulmasta, vaan tarkoituksenmukaiseksi katsottiin kokonaisvaltainen tarkastelu siitä, onko maksuvalmiutta hoidettu kustannustehokkaasti.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten kassanhallinnan toiminnot ovat onnistuneet niille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tarkastuksessa tuotetun tiedon suoraa hyväksikäyttöä rajoittaa kassanhallinnan sidonnaisuus talousarviota käsittelevään lainsäädäntöön. Tarkastuksessa ei tuotu esiin olennaisia havaintoja, jotka eivät olisi olleet tarkastuskohteen toimijoiden tiedossa. Parhaimmillaan tarkastuksessa tuotettua tietoa voidaan ottaa huomioon valmisteltaessa kassanhallintaan liittyviä kehityshankkeita, valtion lainanoton ja velan vähentämisen budjetoinnin kehittämishankkeita sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, jäljempänä talousarviolaki) ja valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, jäljempänä talousarvioasetus) uudistusta.

2.3 Tarkastusaineistot

Tarkastus perustuu pääosin aineistoon, joka ei ole julkista. Keskeisin tarkastuksen aineisto on luokiteltu tarkastuskohteiden toimesta salassa pidettäväksi. Luokittelu on tehty usein viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n 17 kohdan perusteella. Tarkastuskertomuksen luvut Tarkastusasetelma (2) ja Tarkastushavainnot (3) lukuun ottamatta lukuja 2.3 ja 3.1 ovat tästä syystä lain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan nojalla salassa pidettäviä.

Valtio toimii rahamarkkinoilla yhtenä markkinoiden osapuolena, jonka merkitys euroalueen rahamarkkinoille on vähäinen. Valtiolle kassan- ja velanhallintaan liittyvillä liikesalaisuuksilla on kuitenkin taloudellisesti merkittävä vaikutus: Tilinpäätöshetkellä 31.12.2007 valtion sijoitusten määrä on noin 7,1 miljardia euroa²⁰.

Tarkastuksen ensimmäisen vaiheen haastatteluiden keskeinen tavoite oli valtion kassanhallintaan liittyvien kassanhallinnan ulkoisten tekijöiden määrittäminen ja niiden vaikutusten arviointi kassanhallintaan ja edelleen tarkastukseen. Lisäksi kartoitettiin tarkastusalueella ulkoisten asiantuntijoiden laatimia selvityksiä ja sisäisen tarkastuksen suorittamia tarkastuksia. Nämä selvitykset ja tarkastukset vaikuttivat tarkastuksen rajaukseen. Ne alueet, jotka tarkastuksessa voitiin katsoa tuleen katetuiksi edellä mainituilla lähteillä, saivat tarkastuksessa vähäisemmän painoarvon.

Tarkastuksen toisessa vaiheessa käsiteltiin kassanhallintaa asetettujen tarkastuskysymysten näkökulmasta pyrkien ottamaan huomioon ulkoisten tekijöiden vaikutukset. Haastattelut suoritettiin pääosin valtiovarainministeriössä ja Valtiokonttorissa.

Keskeinen kassanhallinnan ohjaukseen liittyvä aineisto oli valtiovarainministeriön Valtiokonttorille antama ohjeistus kassan- ja velanhallinnan osalta vuodesta 2000 lähtien sekä Valtiokonttorin voimassaoleva kassan- ja velanhallintaa koskeva sisäinen ohjeistus ja raportointi. Lisäksi tarkastuksessa perehdyttiin Valtiokonttorin rahoitustoimialan varainhallinnan operatiivisen riskin, varainhallinnan operatiivisen ryhmän ja luottoriskiryhmän pöytäkirjoihin vuosilta 2006 ja 2007.

Kirjanpidon aineiston hyväksikäytössä keskityttiin Valtiokonttorin tapahtumatason kirjanpitoaineistoon 1.1.2006–30.7.2007. Tarkastuksen yhteydessä hankittiin yhteys lukuoikeuksin Varakas-sovellukseen 10.12.2007 lähtien. Varakas-sovelluksen tarkastus rajattiin 1.1.2006 jälkeen olevaan aineistoon.

²⁰ *Varakas-järjestelmän mukainen sijoitusten määrä 31.12.2007.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty palaute valtiovarainministeriöstä ja Valtiokonttorista. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin edustajat ovat antaneet yksityiskohtaista suullista palautetta sekä kommentoineet kertomusluonnosta sähköpostitse.²¹ Saatu palaute on otettu huomioon kertomuksen viimeistelyssä.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja KHT, JHTT Marko Männikkö. Sitä ovat ohjanneet toiminnantarkastusjohtaja, JHTT Jukka Kulonpalo ja toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä sekä kertomusvaiheessa erityisesti valtiosääntö- ja budjettioikeudellisten kysymysten osalta pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti.

²¹ *Valtiovarainministeriön budjettiosaston osastopäällikkö, budjettipäällikkö Hannu Mäkisen puhelinkeskustelut pääjohtaja Tuomas Pöystin kanssa 19.6. ja 3.7.2008 sekä Hannu Mäkisen sähköposti 19.6.2008.*

3 Tarkastushavainnot

Seuraavissa alaluvuissa kuvataan tarkastuksen keskeisimmät havainnot. Alaluvuissa käydään läpi kassanhallinnan toimintojen rakenne ja kassanhallinnan keskeiset toiminnot suhteessa asetettuihin kriteereihin. Kassanhallinnan toimintojen lisäksi valtion kassanhallintaan vaikuttavina toimina tarkastuksessa pidettiin talousarvion kumulatiivisen ylijäämän käyttöä ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja talousarviotalouden välisiä toimia, vaikka tarkastus ei kohdistunut nimenomaisesti edellä mainittuihin toimintoihin. Tarkastuksessa käsiteltiin myös talousarviotalouden vaikutusta kassanhallintaan, koska kassareservit ovat pysyneet valtion hallinnon pyrkimyksistä huolimatta suurempana kuin pelkästään maksuvalmiussyistä olisi ollut välttämätöntä. Koska talousarviotalouden vaikutuksen kassanpitotarpeeseen taustalla ovat budjettioikeudelliset periaatteet ja säännökset budjetoinnista, talousarvion kattamisesta sekä talousarvion toimeenpanoon liittyvät hallinnon velvoitteet, on tarkastuksessa käsitelty ja arvioitu, mitä yksityiskohtaisia vaatimuksia budjettioikeudellisista säännöksistä johtuu kassanhallinnalle ja voitaisiinko perustuslain puiteissa lainsäädäntöä ja käytäntöjä kehittää kassanhallinnan kannalta taloudellisesti tarkoituksenmukaisimmiksi.

3.1 Valtion kassanhallinnan toteuttaminen

Tarkastuksessa valtion kassanhallinnan toimintoihin katsottiin sisältyvän tilijärjestelmä ja maksuliike siltä osin kuin toiminnoilla toteutettiin keskitettyä varojen hallintaa, kassavirtojen ennustejärjestelmän hyväksikäyttöä sekä kassaanmaksujen ja kassastamaksujen muodostaman kassatilanteen tasaamista.

Valtion maksuliikkeessä käytetään lähtökohtaisesti konsernitilijärjestelmää. Varakas-ennustejärjestelmän avulla ennusteyksiköt ennustavat päivittäin kassaanmaksut ja kassastamaksut 20 seuraavalle pankkipäivälle. Pitkän aikavälin kassavirtaennuste laaditaan kuukausitasolla seuraavalle 12 kuukauden jaksolle. Ennusteyksiköt koostuvat ennusteita laativista tilivirastoista sekä valtiovarainministeriön budjettiosastosta.

Valtiovarainministeriön budjettiosastolla laaditaan ennusteet verotuloille ja tilivirastoittain niille merkittävillä tilivirastoille, jotka eivät laadi itse ennusteita. Lisäksi budjettiosastolla laaditaan yhteenvetoennuste niille

kassaerille, jotka eivät sisälly tilivirastokohtaisiin ennusteisiin valtiotason ennusteen täydellisyysvarmistamiseksi.

Valtion operatiivisesta likviditeetin hallinnasta on vastuussa valtiovarainministeriön alainen Valtiokonttorin rahoitus-toimiala. Kassatilanteen mukaan Valtiokonttori joko sijoittaa kassavaroja tai ottaa rahoitusmarkkinoilta lyhytaikaista luottoa. Kassanhallinta toteutetaan samassa organisaatiossa kuin velanhallinta.

3.1.1 Talousarviotalouden edellyttämä kassanpitotarve

Talousarviotalouden kassanpitotarve oli tarkastelujaksolla maksuvalmiuden edellyttämää kassanpitotarvetta suurempi. Talousarviotalouden edellyttämällä kassanpitotarpeella tarkoitetaan tässä talousarvioasetuksen 67 §:n 11 kohdassa säädetyn ja valtiovarainministeriön määräyksessä valtion tilinpäätöksen ja sen liitteiden kaavoista tarkemmin määrätyn, valtion tilinpäätöksen liitteeksi 11 otettavan selvityksen "valtion talousarviotalouden kassanpitotarve ja likvidit varat" sisältämiä eriä. Talousarviotalouden kassanpitotarvelaskelma ohjaa kassanhallintaa siten, että varainhoitovuoden loppuun mennessä eli käytännössä tilinpäätöshetkellä lyhytaikaisella lainanotolla valtion kassaan otetaan likvidejä varoja siten, että kassasta löytyy laskelman mukainen määrä likvidejä rahoitusvaroja. Käytännössä talousarviotalouden edellyttämä kassanpitotarve otetaan huomioon arvioitaessa varainhoitovuoden aikana tarvittavan lainanoton määrää ja arvio kassanpitotarpeen edellyttämästä määrästä tilinpäätöshetkellä sisällytetään jo varainhoitovuoden aikana tehtäviin lainanottoihin.

Talousarviotalouden kassanpitotarpeen ylittäessä maksuvalmiuden edellyttämän kassanpitotarpeen aiheutuu kassanhallinnan näkökulmasta epätarkoituksenmukainen tilanne, josta seuraa valtiolle pääomakustannuksia, mikäli kassavarojen sijoitustuotot eivät ylitä kassavarojen rahoituskustannuksia. Vaikka kassavarojen sijoitustuotot ylittäisivät kassavarojen rahoituskustannuksen, tilannetta voitaneen pitää epätarkoituksenmukaisena, koska valtion tavoitteena ei ole tuottojen hakeminen kassavaroja sijoittamalla.

Talousarviotalouden kassanpitotarve ja likvidit varat -laskelma otettiin vuonna 2004 valtion tilinpäätösuudistuksen yhteydessä tilinpäätöksen liitteeksi. Taustalla oli velanhoidon tilinpäätösinformaation kehittämishanke, jonka ehdotukset toteutettiin osana valtion tilinpäätösuudistusta. Tässä uudistuksessa pyrittiin lisäämään valtionvelan ja sen hoidon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Liite perustuu IFRS/IAS -standardeihin ja erityisesti IPSAS 2 -standardiin, jossa edellytetään likvidien varojen erittelyä. Alun perin liitteen nimeksi ehdotettiin likvidit varat ja liite muistutti yrityskir-

janpidon erittelyitä.²² Talousarviotalouden edellyttämästä kassanpitotarpeesta oli laadittu aikaisemminkin valtion taloudenhoidon sisäiseen käyttöön laskelmia. Tilinpäätösuudistuksen myöhemmässä vaiheessa tämä talousarviotalouden edellyttämän kassanpitotarpeen laskentaa koskeva ajattelu sai vahvemman aseman liitteen sisältöä määriteltäessä ja liitteeseen tuli keskeiseksi sisällöksi taseen mukaisten likvidien varojen erittelyn lisäksi talousarviotalouden edellyttämän kassanpitotarpeen esittäminen. Talousarviotalouden kassanpitotarpeen sisältöä ja oikeudellisia perusteita ei tässä yhteydessä pohdittu eikä myöskään määritelty aikaisemmasta poikkeavalla tavalla.²³

Talousarviotalouden kassanpitotarvelaskelman tehtävänä on osoittaa likvidien varojen määrä, mutta sen lisäksi laskelmalla voidaan nähdä olevan valtion taloudenhoidon laillisuusvalvontaan ja sisäiseen valvontaan liittyvä tehtävä. Laskelmalla voidaan seurata, että valtion ja valtion vastuulla oleville muille tilitettävänä oleville varoille on likvidi vastine valtion kassassa.

Talousarviotalouden kassanpitotarvelaskelmalla on selkeät yhteydet valtion talousarvion oikeudelliseen ja taloudelliseen luonteeseen ja kameraaliseen taustaan. Talousarvio on rahoituslaskelma. Nykyisessä, Suomessa jo pitkään vakiintuneessa talousarviomallissa, talousarviossa ei eritellä erikseen tasetapahtumia vaan kaikki tapahtumat ovat tuloja tai menoja. Talousarvio rahoituslaskelmana liittyy taloudenhoidossa rahaprosessiin ja näin talousarviotapahtumat joko välittömästi tai tietyllä viiveellä näkyvät valtion kassassa kassatapahtumina. Talousarviossa rahoitussuunnitelmana ja talousarvioon kiinnittyvän hallinnollisen kirjanpidon ajattelussa kassa on koko kalenterivuoden tasetta vastaava kohde, johon tuloihin ja menoihin liittyvät vastakirjaukset tehdään.

Nykyisessä lainsäädännössä valtion kassa on jäännöserä, jossa näkyvät valtion tuloina saamat varat siltä osin kuin niille ei ole talousarviossa osoitettu muuta käyttöä tai tämä muu käyttötarkoitus ei ole vielä toteutunut talousarviomenona. Kassan luonne jäännöseränä ilmenee myös siitä, että valtiolle tuloina kertyneet ja valtion hoidossa tai tilitettävänä olevat varat, joista ei ole muuta säädetty, oletetaan olevan valtion kassassa. Valtio myös muun muassa kantaa ja tilittää muiden veronsaajien puolesta näille kuuluvat verot. Talousarviotalouden kassanpitotarvetta koskevassa laskelmassa osoitetaan, että valtiolla on likvideinä kassavaroina varat, jotka

²² Valtiokonttori (2001), valtiovarainministeriö (2003).

²³ Talousarvioasetusta muuttaneen valtioneuvoston asetuksen 254/2004 esittelymuistiossa valtioneuvostolle (valtiovarainministeriö 2004a) ei arvioida erikseen kyseistä tilinpäätöksen liitettä.

ovat valtiolle kertyneet, mutta joiden osalta valtion talousarviossa ei ole vielä tehty varojen käyttöä koskevia päätöksiä tai tämä tarkoitus ei ole vielä realisoitunut kassatapahtumana ja lisäksi varat, jotka ovat likvideinä kassavaroina valtion hoidossa tai edelleen tilitettävänä. Talousarviotalouden kassanpitotarvetta koskeva laskelma ja taustalla oleva ajattelu ei näin liity valtion maksuvalmiuteen vaan valtion talousarvion ja taloudenhoidon muihin tehtäviin. Talousarviotalouden kassanpitotarvetta kuvaava laskelma on eräässä mielessä kameraalisia piirteitä sisältävään talousarvioon ja talousarviokirjanpitoon liittyvä täsmätyslaskelma.

3.1.2 Valtiosääntöiset budjettiperiaatteet sekä lainanoton ja velan vähentämisen muutoksen käsittely talousarviossa

Kassanhallinnalla on useita liittymäkohtia velanhallintaan. Niistä yksi merkittävimpiä on lainanoton ja velan vähentämisen käsittely talousarviossa ja sen toteutumista seuraavassa talousarviokirjanpidossa. Talousarviotalouden kassanpitotarvetta koskevassa laskelmassa ensimmäisenä eränä on talousarvion kumulatiivinen ylijäämä. Valtion lainanotto ja valtionvelan vähentäminen vaikuttavat usein merkittäväällä tavalla kumulatiivisen ylijäämän määrään. Lisäksi valtion lainanotolla säännellään valtion käytössä olevien likvidien rahoitusvarojen määrää. Perustuslain 83–85 §:ään perustuvat yleiset budjettiperiaatteet asettavat valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot lainanotolle ja velan vähentämiselle. Tämän vuoksi kassanhallintaa ja sen kehittämistä on tarkasteltava myös suhteessa perustuslaissa säädettyihin budjettiperiaatteisiin. Valtion lainanotto käsitellään talousarviossa tulona ja vastaavasti valtionvelan vähentäminen käsitellään talousarviossa menona. Talousarvioon otetaan näin tuloarvio lainanottoa varten ja määräraha valtionvelan vähentämiseen. Valtion talousarvio ei näin sisällä tase-eriä, vaan valtion talousarvio on taloudelliselta luonteeltaan rahoituslaskelma.²⁴

Talousarvio ei ole myöskään kassaperusteinen rahavirtalaskelma. Perustuslaki ei suoraan säädi kohdentamisperusteita, joilla valtion tulot ja menot otetaan talousarvioon, mutta perustuslaissa säädetyistä budjettiperiaateista johtuu joitakin vaatimuksia myös kohdentamisperusteille. Talousarviossa sovellettavilla kohdentamisperusteilla on läheinen yhteys valtion kassanhallinnan oikeudellisiin puitteisiin, mutta talousarvion kohdentamisperusteet eivät suoraan määrittele kassanhallinnan menettelyitä. Kohdentamisperusteet vaikuttavat valtion kassanhallintaan sen suhteen, milloin talousarvioon otetut valtion tulot ja valtion menot näkyvät valtion

²⁴ Valtiovarainministeriö 2002a, s. 39.

kassassa kassatapahtumina. Valtion talousarviossa sovelletaan valtion talousarviosta annetun lain ja asetuksen perusteella useita kohdentamisperusteita ja tämän vuoksi talousarvio poikkeaa eräiltä osin merkittävästikin kassalaskelmasta.²⁵

Talousarviossa ei käytetä vain yhtä kohdentamisperustetta, esimerkiksi kassa- tai suoriteperustetta, vaan käytössä on erilaisia kohdentamisperusteita. Käytävissä olevat perusteet ovat suoriteperuste, suoriteperustetta vastaava peruste, kassaperuste, myöntöpäätösperuste, muu sitoumusperuste, maksatuspäätösperuste ja maksuperuste.

Talousarvion tuloarviot, kuten nettolainanotto, on lähtökohtaiset kirjattavissa tuloksi kassaperusteella. Määrärahojen osalta noudatetaan erilaisia kohdentamisperusteita.

Ajallisen kohdentamisen kannalta valtion kirjanpidossa noudatetaan siten useita eri kirjaamisperusteita. Kassanhallinnan näkökulmasta olisi perusteltua, että talousarvioin kattamiseen käytettävien tuloarvioiden kohdentamiseen käytettäisiin samaa kohdentamisperustetta kuin määrärahojen kohdentamiseen. Käytännössä yhden ja yhtenäisen kohdentamisperusteen soveltaminen talousarvion tulo- ja menopuolella olisi äärimmäisen vaikeaa ja tulo- ja menoerien taloudellinen laatu huomioon ottaen jopa mahdotonta.

Vaikka tulot kohdennetaan talousarviossa varainhoitovuoteen kuuluviksi pääsääntöisesti kassaperusteella, maksullisen toiminnan tuloissa käytetään myös suoriteperustetta. Kulutusmenot taas kohdennetaan pääsääntöisesti suoriteperusteen ja talousarvion menojen enemmistön muodostavat siirtomenot joko menoon sitoutumisen tai maksatuspäätöksen tekemisen perusteella. Valtionvelan korko kohdennetaan suoriteperustetta lähellä olevalla kertymisperusteella sen vuoden menoksi, jolta korko kertyy. Näin menot tulevat yleensä aikaisemmin otettavaksi talousarvioon kuin tuloja vastaavat tuloarviot. Tämä osaltaan lisää talousarviotalouden edellyttämää kassanpitotarvetta.

Tuloarvioiden kohdentamista kassaperusteella on perusteltu varovaisuusperiaatteella ja tuloarvioiden luonteella sekä käytännön seikoilla sen suhteen, että kohdentamisperustetta olisi myös helppo soveltaa. Perustuslaissa säädetyn talousarvion kattamisvaatimuksen tarkoituksesta sekä vastuunalaisen ja vastuullisen taloudenhoidon periaatteista saadaan tukea varovaisuusperiaatteelle valtiolle kertyvien tulojen kohdentamisessa. Jotta kattamisvaatimus voisi toteutua ja jotta taloudenhoito olisi vastuullista eikä liian altista tulevaisuutta koskevalle epävarmuudelle on kohdentamisperusteena perusteltua käyttää kriteeriä, jolla tulo on riittävällä varmuu-

²⁵ HE 133/2002 vp., s. 9 ja HE 52/1998 vp., yleisperusteluiden luku 1.1.

della realisoitunut myös rahoitussuunnittelussa huomioitavaksi.²⁶ Tuloarvioiden ja määrärahojen kassavaikutuksen poiketessa talousarvion kirjaimisperusteesta on talousarvion toteuttamiseksi voitu ottaa lainaa, jota maksuvalmius ei olisi edellyttänyt.

Valtiovarainministeriössä selvitettiin vuosina 2001 ja 2002 valtion talousarviossa sovellettavia kohdentamisperusteiden kehittämistarpeita. Samassa yhteydessä on käsitelty myös siirtomäärärahojen muutostarpeita²⁷ ²⁸. Selvitys- ja kehittämistyön perusteella talousarviolakiin otettiin yleiset periaatteet kohdentamisperusteista ja talousarvioasetukseen otettiin valtioneuvoston asetuksella 1175/2002 tulo- ja menolajikohtaiset säännökset talousarviossa sovellettavista kohdentamisperusteista.

Perustuslain mukaisena pääsääntönä on bruttobudjetointi, jossa tulot ja menot otetaan talousarvioon bruttomääräisinä vähentämättä niitä toisistaan. Nettobudjetointi on lailla säädettävissä tapauksissa mahdollinen poikkeus pääsäännöstä. Talousarviolaissa sallitaan laajalti nettobudjetointi myös valtion velanotossa sekä velan vähentämisessä ja velanhallinnassa. Käytännössä valtion lainanottoon ja velan vähentämiseen sekä velanhallintaan sovelletaan eduskunnan talousarviopäätösten mukaisesti nettobudjetointia.

Valtion suorittamien lainojen lyhennysten, lainojen takaisin maksujen ja uusien lainojen nostojen muodostama valtion nettolainanotto käsitellään talousarviossa tuloarviona tai määrärahana riippuen siitä, ylittävätkö lainojen lyhennykset ja lainojen takaisinmaksut uusien lainojen liikkeellelaskut. Lähtökohtaisesti nettolainanotto toimii talousarvion tasapainottavana eränä. Tämä tarkoittaa siis sitä, että talousarviossa päätetään kattaa lainanotolla se osa talousarviosta, jonka kattamiseen eivät muut tuloarviot riitä ja johon ei käytetä tai voida käyttää valtion tilinpäätöksen osoittamaa kumulatiivista ylijäämää. Tällöin nettolainanoton yksityiskohtainen määrä on talousarviota laadittaessa viimeinen erä.

Talousarvion tasapainottamisen lisäksi nettolainanotolla voidaan periaatteessa tavoitella laajempia taloudellisia vaikutuksia. Päätös valtion talousarvion kattamisesta lainanotolla ja otettavan lainan määrä on aina merkittävä valtiontalouden hoitoa koskeva päätös. Poikkeuksellisen talou-

²⁶ Valtiovarainministeriön esittelymuistiossa valtioneuvostolle talousarvioasetukseen kohdentamisesta otettavista säännöksistä katsotaan perustuslaissa säädetyin kattamisvaatimuksen puoltavan varovaisuutta ja edellyttävien tulojen reaalisuuden varmistamista ja tällä tavoin talousarvion tulopuolen toteutumisen luottavuutta, valtiovarainministeriö (2002c).

²⁷ Valtiovarainministeriö (2002a).

²⁸ Valtiovarainministeriö (2002b).

dellisen kehityksen tilanteissa tällä päätöksellä voi olla huomattavaa merkitystä. Talousarvion päätösosien tuloarvion sisältöä koskevista päätösteksteistä ja talousarvioesityksen asianomaisten perustelujen selvitysosassa ei kuitenkaan yleensä ole perusteltu lainanottoa muilla kuin talousarvion tasapainottamiseen liittyvillä seikoilla.

Useina viime vuosina on käytännössä tulkittu perustuslain ja talousarviolainsäädännön edellyttävän, että talousarviota täytäntönpantaessa on kassaan myös konkreettisesti otettava nettolainanoton edellyttämä määrä lainaa, vaikka valtion maksujen ja rahoitustilanteen kannalta tähän ei olisiakaan välttämättä tarvetta. Tulkinnan taustalla on se, ettei ole pidetty selvänä sitä, onko talousarviota toimeenpantaessa hallituksella ja hallinnolla harkintavaltaa jättää toimeenpanematta ilman tarkempia eduskunnan päätöksiä talousarvioon tuloarviona otettu ja talousarvion kattamisen kannalta usein olennainen, päätösperäinen tuloerä. Kun valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin harkintavalta nettolainanotossa tuloerän toteuttamisen osalta on ollut epäselvä, on käytännössä pidetty asianmukaisena tulkintaa, jossa hallinnolle ei ole annettu nettolainanoton toteuttamisen osalta itsenäistä harkintavaltaa arvioida, onko lainan ottaminen tarpeellista.

Käytännön kassanhallinnassa tämä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin harkintavallan laajuutta koskeva budjettioikeudellinen epäselvyys on johtanut siihen, että talousarviossa päätetty lainanotto on valtion rahoituksen ja maksuvalmiuden tarpeista riippumatta toteutettava eduskunnan päättämän suuruisena varainhoitovuoden loppuun mennessä. Lainanotto lisää tällöin talousarvion toteutumalaskelmaa esitettävän budjettitekni- sen ylijäämän määrää tai vähentää budjettitekni- sen alijäämän määrää ja tällä tavoin vaikuttaa myös talousarvion kumulatiivisen ylijäämän määrään. Kumulatiivisen ylijäämän määrä on ensimmäinen erä, joka sisältyy valtion tilinpäätöksen liitteenä esitettävään talousarviotalouden edellyttämää kassanpitotarvetta kuvaavaan laskelmaan. Nettolainanoton käsitteleminen sitovana tavoitteena, joka täytetään talousarviovuoden loppuun mennessä, johtaa kassanhallinnan näkökulmasta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen.

Perustuslaissa säädetyn talousarvion kattamisvaatimuksen ulottuvuudet ja valtion talousarvion toteuttamisvelvollisuus

Perustuslain 84 §:n 2 momentissa on säädetty talousarvion määrärahojen kattamisvaatimuksesta, jota usein kutsutaan myös talousarvion tasapainoperiaatteeksi. Säädöksen mukaan "talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat". Säännös vastaa aikaisemman hallitusmuodon 67 §:n 2 momenttia. Hallituksen esityksessä 1/1998 Suomen perustuslaiksi ja aikaisemman hallitusmuodon 67 §:n 2 momentin

valmisteluasiakirjoista ei käy ilmi, että talousarvion kattamisvaatimuksen merkitystä kassanhallinnan kannalta olisi erikseen yksityiskohtaisesti arvioitu valtiontaloutta koskevien perustuslain säännösten valmistelun yhteydessä.

Kattamisvaatimus tarkoittaa, että talousarvion otettujen tuloarvioiden tulee kattaa talousarviomenot. Siitä seuraa, että talousarvio ei saa, edes lisätalousarvioiden osalta, olla alijäämäinen, vaan talousarviomenot on katettava talousarviotuloilla. Talousarviossa on siten osoitettava riittävä määrä tuloja määrärahojen kattamiseksi.

Perustuslaissa säädetyn kattamisvaatimuksen ratio on, että päätettäessä valtion talousarviosta on samalla osoitettava rahoitus kaikille talousarvion menoilta. Perustuslaissa säädetty kattamisvaatimus ei talous- ja rahoitus-teorian näkökulmasta ole aito tasapainoperiaate, sillä myös lainanotto on mahdollinen kattamisen muoto. Samoin valtion tilinpäätöksen osoittamaa kumulatiivista ylijäämää on talousarviolaisissa tarkemmin säädettävällä tavalla mahdollista käyttää talousarvion kattamiseen. Kattamisvaatimuksen olennaisin sisältö on, että yhtenä kokonaisuutena ja samalla kertaa on tehtävä päätökset menoista ja niiden kattamisista eri rahoituslähteillä. Kattamisvaatimus pakottaa näin osoittamaan rahoituslähteet kaikille talousarvion menoilta ja edistää tällä tavoin taloudellisesti järkevää ja vastuullista päätöksentekoa.

Kattamisvaatimuksen toinen olennainen ratio on suojata eduskunnan budjettivaltaa. Kattamisvaatimus ja talousarvion täydellisyysperiaate, jonka mukaan talousarvion otetaan kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden valtion tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin valtion menoihin, edellyttävät, että eduskunta päättää talousarvion tulo- ja menopuolesta kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa, ettei muutoinkaan valtion taloudenhoidon olennaisia kysymyksiä jätetä eduskunnan päätöksenteon ulkopuolelle tai eriytetä ajallisesta talousarviopäätöksenteosta erilleen.

Kattamisvaatimus koskee edellä tavoin määriteltynä valtion talousarviosta päättämistä. Kattamisvaatimus ei ole merkityksetön myöskään talousarvion toimeenpanossa. Kattamisvaatimus ulottuu talousarvion täytäntöönpanoon samalla tavoin kuin valtion talousarvio oikeudellisesti muutenkin velvoittaa. Lisäksi täytäntöönpanossa ei voida menetellä tavalla, joka johtaisi ristiriitaan kattamisvaatimuksen kanssa. Talousarvion toimeenpanossa ei yleisesti saa toimia tavalla, joka johtaisi siihen, etteivät kattamisvaatimuksen ratioissa ilmenevät tavoitteet toteutuisi.

Perustuslain 84 §:n 2 momentin ei voida katsoa edellyttävän, että kattamisvaatimus olisi ulotettava talousarvion toimeenpanovaiheeseen sillä tavoin, että kattamisvaatimus edellyttäisi valtion talousarviotalouden kassanpitotarvetta kuvaavan nykymuotoisen laskelman toteuttamista varainhoitovuoden loppuun mennessä tarvittaessa lyhytaikaisella lainanotolla.

Perustuslaissa säädetty kattamisvaatimus ei suoraan myöskään edellytä sitä, että talousarvioon otettu lainanotto ymmärretään yksityiskohtaisesti velanottoa ja muita valtion rahoituksenhallinnan toimia sitovana velvoitteena tai tavoitteena. Talousarvion keskeiset tehtävät liittyvät määrärahojen ja rahoituksen osoittamiseen toteuttaa eduskunnan päättämät poliittiset tavoitteet sekä ohjata valtiontaloutta. Talousarvio antaa hallinnolle oikeuden käyttää määrärahoja talousarviossa tarkemmin määriteltyihin käyttötarkoituksiin.

Talousarviopäätös on siten luonteeltaan valtuuttava normi. Talousarvion toimeenpanossa hallituksella ja sen alaisella hallinnolla on oikeus ja hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti jopa velvollisuus pyrkiä saavuttamaan määrärahojen käyttötarkoitus ja tavoitteet mahdollisimman taloudellisesti, jolloin määrärahaa saa jättää käyttämättä siltä osin kuin määrärahan tarkoitus ja tavoite on saavutettu. Määräraha antaa näin ensisijaisesti oikeuden ryhtyä menoja aiheuttaviin toimiin ja menojen maksamiseen. Talousarvio velvoittaa lisäksi hallitusta ja hallintoa määrärahojen käyttötarkoituksen ja tavoitteiden sekä muiden talousarviossa tehtävien päätösten tavoitteiden osalta suunnitelmapäätöksenä. Talousarvion velvoittavuus suunnitelmapäätöksenä johtuu jo perustuslain 1 luvun säännöksistä Suomen valtiojärjestyksen perusteista. Suomen valtiojärjestyksen kantavia periaatteita ovat ihmisoikeuksien ja ihmisarvon loukkaamattomuuden suoja, kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate sekä valtiovallan kolmijako-oppi ja parlamentarismi. Kansanvaltaisuuden ja parlamentaarisen hallitustavan oleellisia elementtejä ovat perustuslain 3 §:n mukaan eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivalta. Talousarvion tavoitteiden merkitys toimintavelvoitteiden asettajana riippuu yksityiskohtaisemmin määrärahan ja tehdyn talousarviopäätöksen sisällöstä ja luonteesta sekä niiden suhteesta lainsäädäntöön.

Talouarvioiden oikeudellinen sitovuus velvoittavina päätöksinä on vaikeampi kysymys. Suurin osa valtion tuloista perustuu säädöksiin, ja tulojen kantaminen on viranomaisten oikeudellinen velvollisuus. Tulot on siten kannettava, vaikka rahoitustilanteen vuoksi lisätulojen kantaminen ei olisikaan tarpeen. Valtion tulojen oikeudellisena perusteena ei ole talousarvio, vaan asianomaista tuloa koskeva säädös tai lain mukaisesti tehty sopimus taikka perustuslain mukaan annettujen valtuuksien puitteissa tehty päätös. Talousarvion kattamisvaatimus sekä talousarvion kattamiseen liittyvä eduskunnan tarkoitus velvoittavat kuitenkin hallitusta ja hallintoa silloinkin, kun hallituksella ja hallinnolla on lainsäädännön perusteella harkintavaltaa tulon kertymisen tai tulon määrän suhteen. Jos esimerkiksi eduskunta on tarkoittanut rahoittaa maksutulolla talousarviota ja tulon määrä riippuu hallituksen päätöksistä ja hallinnon toimista, on valtioneuvoston ja ministeriöiden ryhdyttävä toimenpiteisiin maksujen tarkistami-

seksi siten, että eduskunnan talousarvion kattamista koskeva tarkoitus toteutuu. Hallituksen on ryhdyttävä lainsäädäntötoimenpiteiden valmisteluun, jos talousarvion kattamista koskevan eduskunnan päätöksen toteuttaminen tätä edellyttää. Vastaavasti hallituksen ja hallinnon on ryhdyttävä muihin tarpeellisiin, toimivaltaansa kuuluviin toimenpiteisiin, jotta talousarvion katteeksi otetut tulot toteutuvat eduskunnan talousarviopäätöksessä tarkoittamalla tavalla. Valtion lainanoton osalta on huomattava, että eduskunta päättää perustuslain 82 §:n mukaisesti erikseen valtion lainanottoa koskevista valtuuksista. Lainanotto ei näin perustu yksistään talousarviopäätökseen. Valtion lainanottoa koskeva eduskunnan päätös velvoittaa kuitenkin toimeenpanossa lähinnä päätöksen tarkoituksen ja tavoitteiden osalta. Ratkaisevaa on, minkä muotoisena eduskunta on tehnyt lainanottoa koskevan päätöksen.

Yleensä eduskunta on käsitellyt nettolainanottoa talousarvion kattamisessa viimeisenä, muiden tuloerien jälkeen huomioon otettavana eränä. Nettolainanotolla on siten katettu yleensä se osa talousarvion menoista, joita ei ole voitu kattaa muilla tuloilla. Tällöin nettolainanoton toteuttamisen yksityiskohtaiseen määrään ei liity mitään muuta erityistä eduskunnan tarkoitusta kuin talousarvion muutoin kattamatta olevan osan kattaminen eikä tavanomaisissa oloissa eduskunta ole myöskään tarkoittanut nettolainan ottamista rahoitustilanteesta riippumatta. Eduskunnan talousarviopäätös ja sen tarkoitus voivat tietenkin myös tarkoittaa lainanottoa rahoitustilanteesta ja -tarpeesta riippumatta.

Perustuslaissa säädetty talousarvion kattamisvaatimus koskee valtion talousarviosta päättämistä ja lisäksi kattamisvaatimus ja sen tarkoitus on otettava huomioon talousarvion toimeenpanossa. Talousarvion toimeenpanossa merkittävin velvoite on hallituksen ja hallinnon velvoite toimeenpanna talousarvio talousarvion toimeenpanoa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Niiden mukaan talousarvio on menoihin valtuuttava normi, minkä lisäksi talousarviopäätösten tarkoitus velvoittaa hallintoa suunnitelmapäätöksenä.

Kassanhallinnan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta olennaisimmaksi oikeudelliseksi kysymykseksi muodostuu se, mikä on valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin velvollisuus toteuttaa talousarvioon otettu lainanotto ja voidaanko lainanotossa rahoitustilanteen sen salliessa jättää ottamatta talousarvioon merkittyä lainaa. Nykyisessä budjetointikäytännössä talousarvioon sisältyvä lainanotto voi valtiontalouden ollessa ylijäämäinen olla nettobudjetoituna myös valtionvelan vähentämisen momentilla.

Lainanoton volyyymillä ja lainanottoa koskevalla harkinnalla on vaikutusta talousarvion toteutuman budjettitekniiseen ylijäämään tai alijäämään ja tätä kautta myös talousarvion kumulatiivisen ylijäämän määrään. Perus-

tuslain ja sen perusteella annetun talousarviolain säännöksen nojalla eduskunta päättää myös kumulatiivisen ylijäämän käyttämisestä talousarvion kattamiseksi. Talousarvioon voidaan myös ottaa määräraha kumulatiivisen alijäämän kattamiseksi, jolloin kumulatiivisen alijäämän kattaminen on eduskunnan päätösten takana. Tästä ja siitä, että eduskunnalle kuuluu perustuslain mukaan valtionaloudellinen valta, voitaisiin ajatella johdettavan periaate, että kumulatiiviseen ylijäämään tai alijäämään merkittävästi vaikuttavien toimenpiteiden tulisi perustua eduskunnan tekemiin talousarviopäätöksiin.

Perustuslain 86 §:n mukaan eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Lisätalousarviomenettely on perustuslain mukaan talousarvion muuttamisen tapa. Lisätalousarviomenettely on siten ensisijainen tapa muuttaa talousarviota ja talousarvion velvoittavuuden perusteella myös talousarvion toimeenpanoa taloudellisesti järkevämmäksi. Budjettikäytännössä on lisätalousarvioesityksen antaminen varainhoitovuoden syksyllä omaksuttu varsin vakiintuneeksi käytännöksi eli perusteltuja muutostarpeita on yleensä aina ilmennyt. Valtion lainanoton tarvetta tulisikin tarkastella tässä yhteydessä.

Siltä osin kuin rahoitustilanne ja maksuvalmiuden hoito sitä edellyttävät, voidaan kuitenkin eduskunnan talousarviossa tekemällä päätöksellä oikeuttaa valtiovarainministeriö ja tämän määräämissä rajoissa Valtiokonttori harkitsemaan tarvittavan lainanoton määrää. Toimeenpanevan hallinnon tällaista harkintavaltaa lainanoton kanssa voidaan pitää perustuslain mukaisena etenkin silloin, kun se perustuu eduskunnan talousarviossa tekemään päätökseen tai talousarviolain säännökseen. Valtion rahoituksen ja maksuvalmiuden tarpeet ilmenevät osittain viimeisen lisätalousarvioesityksen antamisen ja käsittelyn jälkeen eräiden menojen ja varsinkin tulojen määrän täsmentyessä. Näissä oloissa on myös valtiosääntöisesti hyväksyttävät syyt talousarviota toimeenpanevan hallinnon harkintavallalle.

Eduskunnan päätökseenkään perustuva toimeenpanevan hallinnon harkintavalta lainanoton tarpeellisuuden osalta ei voi olla rajoituksetonta. Budjetoitaessa tietoinen kumulatiivisen alijäämän aiheuttaminen johtaisi perustuslaissa säädetyn kattamisvaatimuksen vastaiseen toimintaan. Siten eduskunta ei voi päättää sellaisesta talousarviosta tai lisätalousarviosta, jota ei ole katettu ja jossa näin tehtäisiin tietoisesti budjettiteknicistä alijäämää ja synnytetäisiin kumulatiivinen alijäämä tai kasvatettaisiin sen määrää.

Taloudellisesti tarkoituksenmukaisen kassanhallinnan kannalta toinen keskeinen oikeudellinen ongelma on valtion tilinpäätöksen liitteenä esitetävän talousarvioletalouden kassanpitotarvetta kuvaavan laskelman toteuttamisvelvollisuus kassanhallinnassa. Kyseisessä laskelmassa ja sen mu-

kaisen kassatilanteen toteuttamisessa ei ole välittömästi kysymyksessä talousarvion kattaminen perustuslain kattamisvaatimusta koskevassa säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Kattamisvaatimus ja talousarvion toimeenpanovelvollisuus eivät siten sellaisenaan edellytä nykyisen muotoista talousarviotalouden kassanpitotarvelaskelmaa.

Talousarviotalouden kassanpitotarvelaskelma perustuu pitkälti vanhaan hallinnollisen kirjanpidon ajatteluun ja talousarvion luonteeseen rahoituslaskelmana, jolloin tulo- ja menoerien vastakirjaukset talousarviokirjanpidossa tehdään yleensä valtion kassaan. Talousarviotalouden kassanpitotarvetta kuvaavalla laskelmalla on kuitenkin yhteys talousarvion toteuttamisvelvollisuuteen ja osaksi myös kattamisvaatimukseen muun muassa laskelmaan kuuluvan talousarvion kumulatiivisen ylijäämän välityksellä. Valtion tilinpäätöksen mukainen kumulatiivinen ylijäämä on talousarviotalouden kassanpitotarvelaskelman ensimmäinen erä. Talousarvion kattamisvaatimuksesta johtuu, että tilinpäätöksen mukaisen kumulatiivisen ylijäämän tulee olla reaalista, rahoituksessa käytettävissä olevaa varallisuutta. Perustuslain budjettiperiaatteissa ei kuitenkaan suoraan säädetä tai edellytetä, että kumulatiivinen ylijäämä olisi käsiteltävä kassavarojen muodossa. Se, että näin käytännössä tehdään, johtuu valtion talousarvion historiasta ja luonteesta rahoituslaskelmana sekä tähän liittyvästä kame-raalisesta perinteestä. Kumulatiivinen ylijäämä voidaan likvideinä rahoitusvaroina myös käsitellä nykyistä pitkäjännitteisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin varsinkin, jos käsittely perustuu eduskunnan päätöksiin tai eduskunnan päättämään lakiin. Kumulatiivinen ylijäämä on perustuslain perusteella sellaista valtiolle kertynyttä tuloa, jonka käytöstä määrärahoina eduskunta ei ole tehnyt päätöksiä.²⁹ Kumulatiivisen ylijäämän muuttaminen finanssisijoituksiksi tai muiksi pitkävaikutteisiksi sijoituksiksi käyttö- tai vaihto-omaisuudeksi taikka kansallisomaisuudeksi vaatisi eduskunnan päätöksen ja määrärahan ottamisen talousarvioon sijoituksen tekemistä varten. Tästä kumulatiivisen ylijäämän oikeudellisesta luonteesta ja taustasta johtuu, että kumulatiivisen ylijäämän tulee käytännössä olla likvidinä rahoitusomaisuutena. Kumulatiivisen ylijäämän käyttöä ja käsittelyä budjetoinnissa ja kassanhallinnassa sekä oikeudellista luonnetta arvioidaan tarkemmin jäljempänä luvussa 3.1.4.

Talousarviotalouden kassanpitolaskelmaan kuuluvat omina erinään myös edelleen tilitettävät erät, talousarvion ulkopuolella olevien valtion

²⁹*Talousarvion kumulatiivisen ylijäämän oikeudellisesta ja taloudellisesta luonteesta ks. HE 52/1998 vp., jossa todetaan, että talousarvion toteutumalaskelman mukainen ylijäämä tai alijäämä kuvaa budjettiteknistä talousarvion osuvuutta ja siten myös kumulatiivinen ylijäämä kuvaa talousarvioiden osuvuutta.*

rahastojen yhdystilit, muut valtion hoidossa olevat rahastot sekä valtiolle talletetut vieraat varat. Näiden osalta kysymyksessä on rahoitusomaisuus, joka oikeudellisesti kuuluu muulle oikeushenkilölle kuin Suomen valtiolle talousarviotalouden käsittävänä varallisuus-oikeudellisena oikeussubjektina. Valtiolla on tällöin kirjanpidossa velvollisuus pitää erillään muille oikeushenkilöille kuuluvat varat. Tämän erilläänpitovelvollisuuden toteuttamisen välineenä on kuitenkin käytössä valtion liikekirjanpito. Valtion kassanhallinnassa operatiivisena toimintana ei ole tällöin oikeudellista velvollisuutta eritellä tai seurata erikseen kyseisiä eriä. Kassanhallinnassa on kuitenkin oikeudellisena velvollisuutena huolehtia siitä, että kyseiset muiden talousyksiköiden likvidit varat ovat niiden käytettävissä sovellettavaksi tulevien oikeudellisten sääntöjen mukaisesti. Käytännössä tämä edellyttää, että valtion on maksuvalmiussuunnittelussa huolehdittava asianomaisten varojen olevan käytettävissä silloin, kun niitä tarvitaan.

Perustuslaki siten mahdollistaa myös budjetoinnin ja kassanhallinnan käytäntöjen kehittämisen ilman perustuslain säännösten muuttamista. Taloudellisesti tarkoituksenmukaisempi budjetointi ja talousarvion toimeenpano vaativat eräiltä osin kuitenkin eduskunnan talousarviossa tekemän päätöksen. Talousarvion toimeenpanon ja erityisesti kassanhallinnan käytäntöjen kehittämisessä tarvitaan tarkastusviraston arvion perusteella myös nykyistä selkeämpiä säännöksiä talousarviolakiin.

Talousarvion kattamisvaatimuksen ja talousarvion toteuttamisvelvollisuuden vaikutukset kassanhallintaan

Talousarviossa esitetty nettovelan muutos on käsitelty velanhallinnasta vastaavaa hallintoa velvoittavana siten, että talousarvioon otetun lainanoton osalta on talousarvio toteutettu, vaikka kassanhallinnan näkökulmasta lainanottoon ei olisi tarvetta. Lainanotto on käsitelty sitovana tavoitteena, joka on täytetty talousarviovuoden loppuun mennessä. Varainhoitovuoden aikana ei talousarvioon merkittyä lainanottoa eikä valtion tilinpäätöksen liitteen mukaista talousarviotalouden kassanpitolaskelmaa ole sovellettu koko ajan sitovana tavoitteena, vaan kassan koko on määräytynyt rahoitus- ja maksuvalmiustilanteen tarpeiden mukaisesti.

Mikäli talousarvioon merkityn lainanoton toteuttamisvelvollisuutta sekä valtion talousarviotalouden edellyttämän kassanpitotarpeen osoittamien kassavarojen määrän kattamista lainanotolla viimeistään tilinpäätöshetkellä perustellaan hallituksen ja hallinnon velvollisuudella toteuttaa eduskunnan päättämä talousarvio ja sen kattaminen eduskunnan tarkoittamalla tavalla sekä erityisesti kattamisvaatimukseen liittyvällä varovaisuusperiaatteella ja valtion varautumisella varmistamaan rahoituksen riittävyys määrärahojen käyttöön, on huomioitava, että tilinpäätöshetki ei eroa maksu-

valmiuden näkökulmasta tarkasteltuna mistään muusta talousarviovuoden aikaisesta tilanteesta. Lisäksi on huomioitava, että tilinpäätöshetken yli otetulla lainalla ei ole välttämättä maksuvalmiutta parantavaa vaikutusta.

Hallituksen ja hallinnon harkintavallan laajuus nettovelan muutoksen ja nettolainanoton toteuttamisen osalta olisi selvennettävä siten, että talousarvion toimeenpanoa koskevat säännökset ja niiden tulkinnat ja varsinkin eduskunnan valtion talousarvion päätösoasiin kirjatut talousarviopäätökset antaisivat perusteet myös taloudellisesti tarkoituksenmukaiselle kassanhallinnalle. Mikäli talousarviossa nettolainanotolle ei ole esitetty muita tavoitteita kuin talousarvion määrärahojen rahoittaminen, olisi nettolainanotto perusteltua käsitellä eduskunnan valtuuttamana rahoitusmahdollisuutena eikä lainannostovelvollisuutena. Talousarvion toteuttamiseksi ei tulisi olla velvollisuutta nostaa maksuvalmiuden ylittävää lainaa vain talousarviokirjanpidon tulokirjauksen mahdollistamiseksi talousarviokirjanpidossa. Olisikin tarpeen selkeästi talousarvioon otettavilla päätöksillä oikeuttaa valtiovarainministeriö ja valtiovarainministeriön päättämissä tarkemmissa puitteissa Valtiokonttori olemaan ottamatta talousarvion tuloarviona merkittyä lainaa, jos lainan ottaminen ei ole valtion rahoitustilanteen vuoksi tarpeen ja jos eduskunta ei ole nimenomaisesti edellyttänyt lainanottoa rahoitustilanteesta riippumatta. Tällainen talousarvion toimeenpanovelvollisuuden tulkinta ei myöskään heikentäisi yleistä velvollisuutta kantaa valtiolle kuuluvat tulot. Menettely ei rajoita eduskunnan budjettivaltaa, koska eduskunta itse lainanottoa koskevassa eduskunnan päätöksessä valtion talousarvion perusteluiden päätösoasissa antaa oikeuden lainan jättämiseen nostamatta, mikäli se ei ole rahoitustilanteen vuoksi tarpeen. Tilanne on luonnollisesti toinen, jos eduskunta päättää valtion ottavan tietyn määrän lainaa muun tarkoituksen kuin talousarvion kattamisen vuoksi.

Talousarvion päätösoasissa ja talousarvioesitysten selvitysoasissa olisi perusteltua esittää valtion lainanotto vaihteluvälinä tai enimmäismääränä siten, että nettolainanottoa ei välttämättä olisi täytettävä, jos maksuvalmius ei sitä edellytä. Päätöksenteko siitä, ettei lainaa tarvitsisikaan nostaa, tehtäisiin tavanomaisessa valtion velanhoitoa koskevassa päätöksentekojärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi se kuuluisi ainakin yleisten linjausten osalta valtiovarainministeriössä ministerin parlamentaarisella vastuulla päätettäväksi. Yleinen linjaus on esimerkiksi periaatepäätös siitä, jätetäänkö lainaa ottamatta siltä osin kuin rahoitustarve ei edellytä lainanottoa. Linjaukset voitaisiin sisällyttää valtiovarainministeriön määräyksiin varainhoitovuoden velan- ja kassanhallinnasta tai siitä voidaan tehdä erillinen valtiovarainministeriön päätös. Yksityiskohtainen kassan- ja velanhallinta ja siihen kuuluvat vuoden vaihteen operaatiot on tarkoituksenmukaista jättää nykyisen tapaan Valtiokonttorin hoidettaviksi.

Jos valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori oikeutetaan talousarviossa jättämään ottamatta talousarvioon merkittyä lainaa rahoitustilannetta koskevan harkinnan perusteella, määrittäisi maksuvalmius talousarviovuoden aikaisen tilanteen lisäksi myös tilinpäätöshetken lainannostotarpeen. Talousarviokirjanpidollinen yli- ja alijäämä muodostuisi rahoitustilanteen mukaisesti. Menettely asettaisi vaatimuksia rahoitussuunnittelulle ja kumulatiivisen yli- ja alijäämän käytön aktiiviselle suunnittelulle. Kumulatiivinen yli- tai alijäämä olisi talousarviokirjanpidollinen erä, jolla tasattaisiin eri talousarviovuosien vaihtelua, joka syntyisi siitä, että tuloarvioiden kassavaikutus ajoittuu eri vuosille kuin määrärahojen kassavaikutus. Kumulatiivisen ylijäämän ja alijäämän suunnitteluun vaikuttavat talousarvion kattamisvaatimus, täydellisyysperiaate ja eduskunnan budjettivalta. Olenaiset kumulatiivisen ylijäämän käyttöä koskevat ratkaisut kuuluvat eduskunnan päätettäväksi. Budjetoitaessa ja talousarviota toimeenpantaessa ei saa tietoisesti tai huonolla suunnittelulla aiheuttaa budjettiteknistä alijäämää tai kumulatiivista alijäämää. Jos esimerkiksi talouskehitys on ennustettua heikompaa ja tuloja kertyy arvioitua vähemmän, eivät valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori saa oman harkinnan perusteella synnyttää tai kasvattaa kumulatiivista alijäämää.

Kun kumulatiivinen ylijäämä on nykyisessä valtion talousarvioletalouden kassanpitotarvetta kuvaavassa laskelmassa ensimmäinen huomioon otettava erä, voitaisiin talousarvioletaloudesta johtuvaa, maksuvalmiuden tarpeet ylittävää kassan kokoa ajatella pienennettäväksi lisäämällä kumulatiivisen ylijäämän perusteella valtionvelan vähentämiseen osoitettuja määrärahoja. Valtion kassanhallinnan kannalta tätä olisi useimmiten pidettävä tarkoituksenmukaisena sekä valtion rahoituksenhallinnan riskien että kustannusten kannalta.

Jos talousarvioon on muodostumassa talousarvion toteutumalaskelman budjettiteknistä ylijäämää, nousee esille kysymys siitä, voitaisiinko valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori oikeuttaa talousarviossa päätettyä suurempaan valtionvelan vähentämiseen. Nykyisessä budjetointikäytännössä valtionvelan vähentämisen määräraha momentilla 37.01.94 (nettokuoletuksat ja velanhallinta) budjetoidaan arviomäärärahana. Tällöin nousee esille kysymys siitä, voitaisiinko tämä arviomääräraha ylittää. Lähtökohtana on, että eduskunnalle kuuluu budjettivalta ja eduskunta päättää kumulatiivisen ylijäämän käyttämisestä talousarvion kattamiseen ja että eduskunta siten päättää kumulatiivisen ylijäämän käyttämisestä valtionvelan vähentämiseen. Kumulatiivista ylijäämää ei siten saa käyttää enempää talousarvion katteeksi ja siten esimerkiksi valtionvelan vähentämiseen kuin mitä eduskunta on talousarviossa päättänyt.

Eduskunnan budjettivallasta johtuu, että hallituksen velvollisuutena on esittää lisätalousarvioesitys ja lisätalousarviolla korjata talousarviota vastaamaan muuttunutta kehitystä. Tämä on ensisijainen menettely myös mahdollisiin muihin menettelyihin, mukaan lukien arviomäärärahan ylittäminen, nähdessä. Arviomääräraha saadaan talousarviolain mukaan ylittää talousarviolain 7 §:n 2 momentissa säädettyillä perusteilla. Arviomäärärahan ylittäminen vaatii talousarvioasetuksessa tarkemmin säädetyn luvan. Ylityksen tulisi nykyisen lainsäädännön mukaan perustua lakisääteiseen, lakisääteistä vastaavaan taikka ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen. Säännöstä valmisteltaessa ja säännöksen sanamuodon ja tarkoituksen perusteella ei ole pidetty tarkoituksena, että arviomäärärahan ylitysmenettelyä sovellettaisiin harkintaan perustuvaan valtionvelan vähentämiseen. Perustuslain yleisistä periaatteista johtuu, että talousarviossa päätetyn ylittävä, harkinnanvarainen valtionvelan vähentäminen on pidettävä eduskunnan päätöksen takana. Arviomäärärahan ylittämismenettelyä ylimääräisen tulokertymän puitteissa voitaisiin soveltaa valtionvelan vähentämiseen vain, jos siitä säädettäisiin talousarviolaisissa.

Rahoitusmarkkinoilta nostettavat varat sijoitetaan takaisin rahoitusmarkkinoille. Kysymyksessä on lyhytaikainen laina, jolla täytetään voimassa olevan tulkinnan mukainen vaatimus talousarvion toteuttamisesta lainanoton osalta tilinpäätöshetken mennessä. Kassanhallinnan näkökulmasta toimenpiteen ei voida katsoa olevan tarkoituksenmukainen, vaikka varojen sijoittamisen tuotto ylittäisi varojen rahoituskustannukset, koska valtion rahoituspolitiikan mukaan valtio ei operoi sijoitus- ja lainamarkkinoilla lyhytaikaisten sijoitustuottojen tavoittelemiseksi. Maksuvalmiuden tarpeen ylittävä lainamäärä joudutaan sijoittamaan rahamarkkinoille, mistä seuraa vastapuoliriskin minimointitavoitteesta huolimatta vastapuoliriskiä. Lisäksi maksuvalmiuden näkökulmasta tarpeettomien transaktioiden toteuttamisella voidaan nähdä olevan myös operatiivista riskiä kasvattava vaikutus, koska euromääräisillä volyymitekijöillä on operatiivisen riskin malleissa vaikutus riskiin. Tämän vuoksi rahoituksen ja maksuvalmiuden tarpeet ylittävä lainanotto ei ole tarkoituksenmukaista.

3.1.3 Siirtomäärärahojen käyttämättä olevan osan huomiointi budjetoinnissa ja talousarviotalouden kassanpitotarpeessa

Valtion tilinpäätöksen liitteenä 11 olevan laskelman mukaan tilinpäätöshetkellä 31.12.2007 suurin talousarviotalouden kassanpitotarvetta kasvattava erä aiheutui siirtomäärärahojen seuraavalle varainhoitovuodelle

siirtyvästä osasta. Vuonna 2007 aikaisemmilta vuosilta siirtyneet siirtomäärärahat olivat 2,2 miljardia euroa eli noin viisi prosenttia talousarvion loppusummasta. Aikaisemmilta vuosilta siirtyneiden siirtomäärärahojen osuus talousarvion kokonaismäärästä on kasvanut viimeisten viiden vuoden aikana. (Taulukko 3). Siirtyneiden siirtomäärärahojen suuri ja kasvanut määrä viitanee ylibudjetointiin.

TAULUKKO 3. Siirtomäärärahojen kehitys vuosina 2003–2007, miljardia euroa.

Miljardia euroa	2007	2006	2005	2004	2003
Talousarvio	43,8	41,4	41,7	37,0	37,4
Siirtyneet siirtomäärärahat	2,2	2,0	1,7	1,6	1,5
Siirtomäärärahojen osuus	5,1 %	4,9 %	4,2 %	4,3 %	4,1 %

Lähde: Netra.

Siirtomäärärahasta siirrettävä määrä kirjataan päätettävän vuoden talousarviokirjanpitoon menoarviotilin käytöksi³⁰. Siten siirtomäärärahojen kasvavaikutus, siltä osin kuin siirtomäärärahaa siirretään käytettäväksi seuraaville vuosille, ajoittuu eri talousarviovuodelle kuin talousarviovaikutus.

Talousarvion euromääräisesti merkittävimmät tuloarviot kohdennetaan talousarviossa kassaperusteella. Kattamisvaatimuksen mukaan siirtomäärärahat on kokonaisuudessaan katettava asianomaisen varainhoitovuoden talousarvioon otettavilla tuloilla. Siirtomäärärahat, joilla ei ole kassavaikutusta, on siten katettava tuloarvioilla, joilla on lähtökohtaisesti kassavaikutus jo talousarviovuonna. Siirtomäärärahoina budjetoitavissa menoissa menon kassavaikutus saattaa myös toteutua vasta talousarviokirjanpidossa määrärahan käytöksi kirjattavaa tapahtumaa seuraavana varainhoitovuonna, sillä siirtomäärärahoina budjetoiduissa menoissa kohdentamisperusteena on usein suoriteperuste tai sitoumusperuste. Tämä johtaa siihen, että valtion kassassa on koko siirtomäärärahakantaa vastaavat tulot, mikäli valtion tulot ovat kertyneet talousarvion mukaisesti.

Siirtyneiden siirtomäärärahojen osalta talousarvio on katettu sinä vuonna, kun siirtomäärärahat on ensimmäisen kerran otettu talousarvioon. Kassavirtamielessä talousarvio on kuitenkin ensimmäisenä vuonna ylijäämäinen ja alijäämäinen niinä vuosina, jolloin siirtomäärärahoja käytetään. Siirtomäärärahojen määrän pysyessä samalla tasolla eri vuosien välillä vaikutus kassaan tasapainottuu, mutta vaikutus näkyy edelleen uusien

³⁰ *Valtiokonttori (2002).*

käyttämättä jääneiden siirtomäärärahojen osalta tarpeena täyttää tilinpäätöshetkellä maksuvalmiuden ylittävä talousarviotalouden kassanpitotarve lainarahoituksella.

Valtion kassanhallinnan näkökulmasta siirtomäärärahat kasvattavat näin kassan kokoa, jos muut valtion kassaan vaikuttavat tekijät pysyvät vakioina. Siirtomäärärahat ovat niiden käyttöön oikeutettujen toimintayksiköiden käytössä määrärahan talousarvion mukaisena käyttöaikana milloin tahansa ilman erityistä valtion maksuvalmiuteen liittyvää suunnittelua. Siirtomäärärahoihin perustuvien menojen maksatukset tulee näin ottaa huomioon valtion maksuvalmiuden suunnittelussa.

Siirtomäärärahoista seuraavalle varainhoitovuodelle siirtyvän erän mahdollinen epätarkoituksenmukainen vaikutus valtion kassanhallintaan liittyy tilanteeseen, jossa valtion talousarviotalouden kassanpitotarvetta kuvaavan laskelman mukainen kassa-asema toteutetaan lyhytaikaisella lainanotolla. Tällöin kassanhallinnan taloudellista tarkoituksenmukaisuutta voidaan parantaa nimenomaan mahdollistamalla edellä luvussa 3.1.2 kuvatulla tavalla ja rajoissa valtion talousarviossa se, ettei talousarviossa budjetoitua lainanottoa tarvitse toteuttaa, jos tämä ei ole valtion rahoitus- aseman ja maksuvalmiuden kannalta tarpeellista.

Tilanteessa, jossa valtiolla on muutoinkin varainhoitovuoden aikana bruttomääräistä lainanottoa, joka valtionalouden ollessa ylijäämäinen on nykyisessä budjetointikäytännössä nettobudjetoituna talousarvion momentille 37.01.94 nettokuoletukset ja velanhallinta ja valtionalouden ollessa alijäämäinen nettobudjetoituna valtion lainanoton nettomomentille talousarvion osastossa 15 lainat, voitaisiin periaatteessa siirtomäärärahoista seuraavana varainhoitovuotena käytettäväksi siirtyvä osa ajatella budjetoitaessa katettavaksi lainanotolla.³¹ Jos valtion talousarviota toimeenpantessa olisi valtiovarainministeriöllä ja Valtiokonttorilla harkintavaltaa jättää lainaa ottamatta silloin, kun valtion rahoitus- ja maksuvalmiustilanne ei sitä edellytä, välttyttäisiin kokonaan siirtomäärärahojen seuraavalle vuodelle siirtyvän erän valtion kassanhallinnalle aiheuttamista tarpeettomista kustannuksista tai riskinotosta.

³¹ Valtionalouden ylijäämällä ja alijäämällä tarkoitetaan tässä kohdassa aitoa taloudellista yli- tai alijäämää, joka valtion kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä ilmenee valtion tuotto- ja kululaskelmasta tilikauden tuotto- tai kulujäämänä ja jota finanssipoliittisen päätöksenteon ja Euroopan talous- ja rahaliiton vakaus- ja kasvusopimuksen valvonnan tarpeita varten arvioidaan kansantalouden tilinpidon perusteella ja käsitteistöllä. Valtionalouden ylijäämällä tai alijäämällä ei tässä kohdin siis tarkoiteta talousarvion toteutumalaskelman osoittamaa budjetti- teknistä yli- tai alijäämää.

Jos siis valtiontalouden arvioidaan talousarviota laadittaessa olevan ylijäämäinen ja jos valtion velanhallinnassa on myös lainanottoerä, voitaisiin talousarviota laadittaessa päättää nettokuoletusten määräraha seuraavalle varainhoitovuodelle siirtyväksi arvioitavien siirtomäärärahojen kantaa vastaavalla määrällä suuremmaksi. Talousarviota toimeenpantaessa voitaisiin talousarviossa annetun oikeutuksen nojalla jättää lainaa tältä osin ottamatta, jolloin siirtomäärärahojen kattamisesta talousarviota laadittaessa ja niiden maksamiseen varautumisesta talousarviota toimeenpantaessa ei aiheutuisi maksuvalmiuden ja rahoituksen tosiasialliset tarpeet ylittävää lainanottoa.

Vastaavasti valtiontalouden ollessa alijäämäinen sisältyy siirtomäärärahojen kattamisesta aiheutuva rahoitustarve nettolainanottotarvetta koskevaan laskelmaan. Jos valtiovarainministeriöllä ja Valtiokonttorilla olisi tällöin edellä kuvatulla tavalla oikeus jättää maksuvalmiuden ja rahoituksen tarpeet ylittäviltä osin talousarvioon merkitty laina ottamatta, voidaan ilman budjetoitikäytännön ja talousarviokirjanpidon muutoksia pidättäytyä maksuvalmiuden tarpeet ylittävästä lainanotosta. Siirtomäärärahoista seuraavalle vuodelle siirtyvän kannan rahoittamisesta valtion kassanhallinnalle aiheutuvien ylimääräisten riskien ja kustannusten vähentäminen vaatii näin ensisijaisesti lainanoton toteuttamista koskevan harkintavallan lisäämistä ja budjetoitikäytännön kehittämistä sellaisina vuosina, joina valtiontalouden arvioidaan olevan aidosti ylijäämäinen ja tuota ylijäämää on tarkoitus käyttää valtionvelan vähentämiseen. Tällöin valtionvelan vähentämisen enimmäismäärää harkittaessa olisi kassanhallinnan näkökulmasta perusteltua ottaa huomioon se, että usein olisi tarkoituksenmukaisempaa vähentää valtion velkaa kuin pitää varoja alhaisella tuotolla valtion kassassa.

Kassasta valtiolle tulevien kustannusten ja vaihtoehtokustannusten sekä riskien vähentäminen ei näin edellytä muutoksia perustuslain periaatteisiin ja säännöksiin talousarvion ja sen osana myös siirtomäärärahojen kattamisesta. Muutostarpeita ei kassanhallinnan näkökulmasta kohdistu myöskään talousarviokirjanpitoon.

Lainanottoon ja sen budjetointiin liittyvien käytäntöjen kehittämistä puoltaa myös se seikka, että nykyisessä käytännössä, jossa lainanotto ilman sen tarkoituksenmukaisuuteen talousarvion toimeenpanovaiheessa liittyvää harkintaa toteutetaan talousarvion mukaisena, ei saavuteta hyvään valtion taloudenhoitoon kuuluvaa maksuvalmiuden tasoa ja talousarvion reaalista kattamista sekä näiden edellyttämää varovaisuutta siirtomäärärahojen edellyttämien varojen varaamisessa kuin hetkellisesti. Rahoitustarpeen kattamiseksi nostettu laina on lähtökohtaisesti lyhytaikaista lainaa, ja se erääntyy ainakin osittain ennen niiden siirtomäärärahojen kasvavaikutusta, joiden kattamiseksi se on otettu.

3.1.4 Talousarvion kumulatiivinen ylijäämä

Perustuslain 84 §:n 2 momentissa ja sitä edeltäneessä hallitusmuodon 67 §:n 2 momentissa on säädetty mahdollisuudesta ottaa määrärahoja katettaessa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen yli- tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään. Kassanhallinnan kannalta toteutettiin vuonna 1998 merkittävä muutos, kun talousarviolakiin lisättiin mahdollisuus ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen yli- tai alijäämä³². Talousarvion kumulatiivinen ylijäämä vaikuttaa suoraan talousarviotalouden edellyttämään kassanpitotarpeeseen. Kumulatiivinen ylijäämä on ensimmäinen erä, joka sisältyy valtion tilinpäätöksen liitteenä 11 esitettävään selvitykseen valtion talousarviotalouden kassanpitotarpeesta.

Talousarvion kumulatiivinen ylijäämä muodostuu kumuloitumalla vuosittaisesta valtion talousarvion toteutumalaskelman osoittamasta vuosittaisesta talousarvion yli- tai alijäämästä. Kumulatiivisen ylijäämän määrää muuttavat lisäksi päätökset käyttää kumulatiivista ylijäämää talousarvion kattamiseen ja se, onko valtion talousarvion toimeenpanossa talousarvion katteeksi käytettäväksi päätetty määrä myös valtion talousarviokirjanpidossa merkitty katteeksi. Käytännössä on menetelty siten, että jos varainhoitovuoden talousarvion toteutumalaskelma on budjetoitua pienempien menojen tai paremman tulokertymän vuoksi muodostumassa ylijäämäiseksi, ei kumulatiivista ylijäämää ole merkitty talousarviokirjanpidossa käytetyksi talousarvion kattamiseen, vaikka eduskunta olisikin päättänyt käyttää kumulatiivista ylijäämää talousarvion kattamiseen.

Talousarvion toteutumalaskelman osoittama talousarvion ylijäämä tai alijäämä sekä valtion tilinpäätöksen osoittama kumulatiivinen ylijäämä ja alijäämä ovat yksinomaan budjettitekniisiä käsitteitä. Talousarvion toteutumalaskelman osoittama talousarvion ylijäämä ja alijäämä eivät siten kuvaa valtiontalouden tasapainoa, vaan budjetoinnin osuvuutta talousarviossa.³³ Tämä johtuu siitä, että talousarvion toteutumalaskelmassa lainanotto näkyy tulona ja velan vähentäminen tai valtion varallisuuden lisääminen finanssi- tai reaalisijoituksina menoina. Kumulatiivinen ylijäämä kuvaa siten varainhoitovuodet ylittävällä tavalla talousarvioiden budjetointitekniistä osuvuutta. Se ei kuvaa valtion taloudellista asemaa. Kumulatiivinen ylijäämä kuvaa samalla sitä osaa valtiolle kertyneistä tuloista, joiden käytöstä eduskunta ei ole tehnyt talousarviossa päätöksiä.

³² *Talousarviolain 1 luvun 3 b § (430/1998).*

³³ *Tämä todetaan selkeästi myös HE 52/1998 vp. laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.*

Valtiontalouden tasapainoa varainhoitovuoden aikana kuvaa valtion tilinpäätökseen kuuluva tuotto- ja kululaskelma ja siinä erityisesti tilikauden tuotto- ja kulujäämä. Talous- ja finanssipoliittisessa päätöksenteossa valtiontalouden tasapainoa varainhoitovuoden tasolla kuvataan kansantalouden tilinpidon käsitteistön mukaisella valtiontalouden ylijäämällä tai alijäämällä. Hallitus esittää vakiintuneesti arvionsa valtiontalouden tasapainosta kansantalouden tilinpidon käsitteiden mukaisesti valtion talousarvioesityksen yleisperusteluissa. Lisätalousarviomenettelyssä ja talousarvioesityksen täydentämismenettelyssä arviota korjataan ja täydennetään tarpeen ja talouskehityksen mukaisesti. Hallitus puolestaan raportoi valtiontalouden tasapainon toteutumasta valtion tilinpäätöskertomuksessa valtion tilinpäätökseen kuuluvan tuotto- ja kululaskelman ja siinä esitettävän tuotto- ja kulujäämän avulla ja lisäksi myös kansantalouden tilinpidon käsitteistön mukaisena valtiontalouden yli- tai alijäämänä tilinpäätöskertomuksen tekstissä. Valtion taloudellista asemaa puolestaan kuvaa valtion tase. Valtion taseen vastattaviin valtion omaan pääomaan kirjataan ja taseessa omana rivinä esitetään myös edellisten tilikausien pääoman muutos sekä tilikauden tuotto- ja kulujäämä. Nämä kuvaavat valtiontalouden todellisen tasapainon toteutumista.

Talousarvion katteeksi voitiin marraskuuhun 2000 asti ottaa määrä, joka vastasi enintään kolmannesta tilinpäätöksen osoittamasta varainhoitovuoden lopun kumulatiivisesta ylijäämästä. Ylijäämän käyttömahdollisuutta rajattiin, koska oli haluttu varautua tuleviin ennakoimattomiin kassan vaihteluihin.

Vuoden 2000 lopussa voimaan tulleessa laissa kumulatiivisen ylijäämän käyttömahdollisuuden rajoitus muutettiin suhteellisesta rajasta euromääräiseksi 500 miljoonaan euron rajaksi. Muutoksen seurauksena asetettiin kumulatiiviselle ylijäämälle euromääräinen minimiraja, mutta nopeutettiin kumulatiivisen ylijäämän käyttömahdollisuutta. Muutos perusteltiin sillä, että mahdollisuus käyttää vain enintään yksi kolmannes kumulatiivisesta ylijäämästä oli johtanut tarpeettoman suureen kassan kokoon.

Ennen talousarviosta annetun lain vuoden 1998 muutosta ei kumulatiivista ylijäämää ollut voitu ottaa huomioon talousarvion kattamiseksi. Kumulatiivinen ylijäämä oli vaikuttanut kassavarojen kasvuun.

Valtion talousarviokirjanpidon mukainen tilinpäätös vuosilta 1990–2007 osoitti taulukossa 4 esitettyjä vuotuisia ja kumulatiivisia alijäämiä ja ylijäämiä.

TAULUKKO 4. Vuotuinen ja kumulatiivinen yli- ja alijäämä vuosina 1990–2007 (miljoonaa euroa).

Vuosi	Vuotuinen ali- tai ylijäämä	Kumulatiivinen ali- tai ylijäämä	Vuotuinen talousarvion kattamiseen käytetty määrä
1990	-362	1 113	
1991	-756	357	
1992	-580	-223	
1993	905	682	
1994	312	995	
1995	511	1 506	
1996	-174	1 332	
1997	-456	876	
1998	904	1 781	
1999	237	2 018	286
2000	-717	1 301	252
2001	-647	656	0
2002	842	1 498	0
2003	-485	1 013	998
2004	2 205	3 218	0
2005	-2 225	993	2 700
2006	109	1 102	493
2007 ³⁴	- 40	1 062	600
Yhteensä			5 329

Lähde: HE 52/1998, valtion tilinpäätöskertomukset ja talousarviot.

Hallituksen esityksissä 52/1998 ja 122/2000 kumulatiivisen ylijäämän käyttämistä talousarvion katteena perusteltiin sillä, että kumulatiivisen rahoitusylijäämän kasvu oli johtanut kassavarojen kasvuun ja tarkoituksenmukaista suurempaan kassaan. Kumulatiivisen ylijäämän käyttömahdollisuudella voitiin pienentää nostettavan lainarahoituksen määrää. Kumulatiivisen ylijäämän käyttömahdollisuudesta huolimatta keskimääräinen

³⁴ Vuoden 2007 II lisätalousarvio.

kumulatiivinen ylijäämä on vuodesta 1999 lähtien kasvanut verrattuna sitä aikaisempaan tarkasteluajanjaksoon. Kumulatiivisen ylijäämän kehitystä ei kuitenkaan voida tarkastella vain kassanhallinnan näkökulmasta.

Lainsäädäntö ei sido kumulatiivisen ylijäämän käyttöä lainanlyhennyksiin. Käytännössä kumulatiivisen ylijäämän käyttöä on perusteltu lainanlyhennyksillä ja kumulatiivisen ylijäämän käyttö on esitetty talousarvion 15 osastossa (lainat). Talousarvioasetuksessa säädetään tulojen ryhmitteystä talousarviossa tulojen laadun mukaan eri osastoihin³⁵. Talousarvioasetuksessa kumulatiivisen ylijäämän käyttöä ei ole esitetty omana osastona. Lainoihin on säädetty merkittäviksi valtiolle takaisin maksettavat lainat sekä valtion lainanotto. Määritelmä ei sisällä kumulatiivisen ylijäämän käyttöä. Kumulatiivisen ylijäämän käyttöä ei kuitenkaan ole mainittu erikseen minkään muunkaan osaston kohdalla. Kumulatiivisen ylijäämän käytön esiintyminen talousarviossa omana osastonaan parantaisi talousarvion läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä.

Kumulatiivisella ylijäämällä ei voida nähdä nykyisessä valtion taloudenhoiton toimintaympäristössä olevan merkitystä valtion maksuvalmiuden turvaamisen kannalta. Perustuslakiin perustuvat yleiset budjettiperiaatteet osaltaan korostavat budjetoinnin mahdollisimman suurta osuvuutta siten, että kumulatiivista ylijäämää tulisi suunnitelmallisesti syntyä vain eduskunnan päätöksiin nojautuen. Kumulatiivisen ylijäämän käyttäminen valtionvarojen rahastoinnin välineenä ei ole valtion kassanhallinnan ja erityisesti tuottojen ja riskien suhteen näkökulmasta taloudellisesti tarkoituksemukaista noudatettaessa kassanhallinnan nykyisiä periaatteita ja menettelytapoja.

Taloudellisesti olisi järkevää pyrkiä käyttämään mahdollinen kumulatiivinen ylijäämä valtion lainanoton ja valtionvelan vähentämiseen. Eduskunnan budjettivallan kannalta olisi perusteltua poistaa talousarviolakiin nykyisin sisältyvä kumulatiivisen ylijäämän käyttörajoite talousarvion kattamiseen. Nykyisen talousarviolain mukaan kumulatiivista ylijäämää voidaan käyttää talousarvion kattamiseen siltä osin kuin tilinpäätöksen osoittama kumulatiivisen ylijäämän määrä ylittää 500 miljoonaa euroa. Tätä koskeva ehdotus sisältyy valtiovarainministeriön asettaman talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen muistioon.³⁶

Kassanhallinnan ja sen tavoitteiden näkökulmasta nykyistä 500 miljoonan euron rajaa ei voida perustella. Taloudellisesti järkevää olisi tälläkin osalla pyrkiä vähentämään valtionvelkaa. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen perusteella 500 miljoonan euron raja on pitkälti muodostunut sillä

³⁵ *Talousarvioasetuksen 1 luvun 3 §.*

³⁶ *Valtiovarainministeriö (2008).*

perusteella, että välillä varsin suurena olleen kumulatiivisen ylijäämän käyttämisessä talousarvion kattamiseen on haluttu edetä varovaisesti ja samalla on ollut huolta siitä, että talousarviota katettaessa kumulatiivinen ylijäämä voisi valua pysyväisluonteiksi käytännössä muodostuviin menonlisäyksiin ja siten heikentäisi valtiontalouden tasapainoa ja kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Siltä osin kuin kumulatiivista ylijäämää kuitenkin on jatkuvasti merkittäviä määriä ja varsinkin, jos kumulatiivisen ylijäämän osalta ei luovuttaisikaan kumulatiivisen ylijäämän käyttörajoituksista, voitaisiin harkita nykyistä hyvin lyhytaikaista ja erittäin vähäiseen vastapuoliriskiin perustuvaan sijoittamista tuottavampaa tapaa hoitaa kumulatiivista ylijäämää. Samalla on kuitenkin huomattava, että varsinaisen sijoitustoiminnan ja rahastoinnin välineeksi valtiolla on muita, kassasijoituksia paljon toimivampia välineitä. Valtion kassanhallinta onkin nähtävä osana laajempaa valtion rahoituksenhallinnan kokonaisuutta ja vielä laajempaa valtion taseen hallinnan kokonaisuutta.

3.1.5 Valtion kassaan sisältyvät talousarviotalouden ulkopuoliset varat

Valtion toiminnoille on tavallista, että valtion haltuun tulee toisille kuuluvia varoja. Vastaavasti näin tapahtuu myös yksityisten taloudellisten toimijoiden liiketoiminnassa. Kirjanpitolain (1336/1997) perusteella kirjanpitovelvollisia yksityisiä taloudellisia toimijoita koskevassa kirjanpitoasetuksessa (1339/1997) säädetään, että erillään hoidettavat varat on ilmoitettava omana ryhmänään taseessa³⁷.

Valtion kassanhallintajärjestelmässä vieraita varoja ei lähtökohtaisesti ole erotettu valtion omista varoista erilliselle pankkitilille lukuun ottamatta Euroopan yhteisöille suoritettavia maksusuuksia. Vieraat varat merkitään kirjanpitoon sekä rahoitusomaisuutena että lyhytaikaisena velkana. Talousarviotalouden ulkopuoliset varat siis näkyvät valtion tilinpäätöksessä valtion talousarviotalouden rahoitusomaisuutena siten, että erittely on tehty liitetiedoissa.

Tilinpäätöshetkellä 31.12.2006 valtion kassaan sisältyi taulukossa 5 esitettyjä talousarviotalouden ulkopuolisia varoja.

³⁷ Kirjanpitoasetuksen 1 luvun 6 §:n 5 momentti.

TAULUKKO 5. Valtion kassaan sisältyvät talousarvionalouden ulkopuoliset varat.

Talousarvionalouden ulkopuoliset valtion kassan sisältyvät varat, miljoonaa euroa	31.12.2006
Rahastojen yhdistilit	1 193
Edelleen tilittävät erät	889
Talletetut vieraat varat ja muut rahastot	147
Yhteensä	2 229

Lähde: Valtion tilinpäätöskertomus 2006.

Merkittävin erä muodostuu rahastojen yhdistilien varoista. Valtion talousarvion ulkopuolella toimii 11 rahastoa, joiden maksuliikkeen pääosin hoitavat tilivirastot. Valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta rahastoilla ei ole käytännössä omia kassavaroja, vaan ne esittävät tilinpäätöksessään taseen rahoitusvaroissa yhdistilisaamisia valtiolta.

Edelleen tilittävät erät koostuvat lähinnä varoista, jotka valtio kerää muiden veronsaajien puolesta verovelvollisilta ja tilittää edelleen veronsaajille. Veron keräämisen ja edelleen tilittämisen välisen ajan varat ovat valtion kassassa, mutta niitä ei huomioida talousarviokirjanpidossa, vaan varat käsitellään ainoastaan tasetileillä³⁸.

Rahastojen yhdistilit

Rahastojen kassavarat ovat lähtökohtaisesti osa valtion kassaa. Poikkeuksen muodostaa Valtion eläkerahasto, joka ei ole osa valtion kassataloutta. Siten rahastojen varat ovat pääosin käytettävissä talousarvionalouden kassatarpeen kattamiseksi tai sijoitettavissa silloin, kun rahastojen kassat ovat väliaikaisesti rahastojen tarpeisiin nähden liian suuria, koska rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa. Kuitenkin, vaikka talousarvion ulkopuolisten rahastojen toimien motiiveina ovat muiden kuin kassanhallinnan tavoitteiden saavuttaminen, talousarvionalouden ja rahastojen välisillä toimilla voi olla myös merkitystä valtion kassanhallinnan näkökulmasta. Esimerkkinä voidaan mainita Valtion eläkerahasto.

Valtion eläkerahaston varat ovat valtion varoja, mutta rahaston nimissä ja hallinnassa. Valtion eläkevastuu katetaan talousarviosta. Eläkerahastolla ei siten ole eläkevastuuta, eikä valtion eläkkeitä makseta rahastosta,

³⁸ *Valtiokonttori (2002).*

vaan valtion talousarvioon varatuista määrärahoista, joiden yleiskatteeksi Valtion eläkerahaston varoista siirretään vuosittain päätettävä summa.

Heinäkuun 1 päivänä vuonna 2006 voimaan tulleessa lain muutoksessa vuosittaisen siirron määrä talousarvion katteeksi muutettiin 40 %:n määrästä valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvista menoista enintään 40 %:n määrään³⁹. Mahdollisuutta siirrettävän määrän pienentämiseksi käytettiin hyväksi lähes täysimääräisesti vuonna 2006. Vuonna 2005 talousarvion katteeksi oli siirretty 1 174,9 miljoonaa euroa, mutta vuonna 2006 talousarvion katteeksi siirrettiin vain 0,1 miljoonaa euroa⁴⁰. Myöhemmin vastaava menettely mahdollistettiin myös vuodeksi 2007⁴¹. Siirtojen mahdollisuus vaihdella 0–40 prosentin välillä luo välineen talousarvioiden tasapainottamiseen. Menettelyllä on siten merkitystä myös valtion kassanhallinnan näkökulmasta.

Edelleen tilittävät erät

Tilitettävät erät koostuvat veroista, jotka valtio kerää verovelvollisilta ja tilittää edelleen veronsaajille. Tilitettävien verojen jakauma veroluokittain on esitetty taulukossa 6. Tilitettävät verot kertyvät pääosin ansio- ja pääomatuloveroista.

TAULUKKO 6. Verohallinnon muille kuin valtiolle tilittämät verot 2006.

Veron lähde	Miljoonaa euroa	%
Ansio- ja pääomatuloverot	15 364	77
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	2 370	12
Yhteisöverot	1 359	7
Kiinteistöverot	785	4
Yhteensä	19 878	100

Lähde: Verohallinto (2006).

Pääsäännön mukaan kalenterikuukauden aikana veroviraston tilille maksetuksi kirjatut verot tilitetään veronsaajalle seuraavan kalenterikuukauden kuukausitilityksessä. Tilitettävistä määristä vähennetään veronsaajan il-

³⁹ *Laki valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta (531/2006).*

⁴⁰ *Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006.*

⁴¹ *Laki valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (1067/2006).*

moittamat veronsaajan omat työnantajasuoritukset ja muut vähennettävääksi säädetyt määrät, joita ovat esimerkiksi verotuskustannukset.

Verotuskustannukset aiheutuvat valtiolle sen suorittaman verotuksen toteuttamisesta. Valtio perii niistä muilta veronsaajilta korvauksena osuudet. Verotuskustannukset ovat verohallintolain (1557/1995) 11 §:n määritelmän mukaan valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perustella tarkistettut verohallinnon toimintamenot ja menoihin liittyvät arvonlisäveromenot. Verotuskustannuksia laskettaessa toimintamenoista ei vähennetä verotulojen sijoitustuottoja.

Valtiolla on siten käytettävissään tilitysviiveen aikana veronsaajille kuuluvia varoja, joista valtio ei maksa korkoa tilitysviiveen ajalta. Oikaisuilitysten yhteydessä korkotekijä kuitenkin huomioidaan. Valtio perii korkoa veroille, jotka veronsaajalle on tilitetty liikaa ja maksaa korkoa veroille, joita veronsaaja ei ole saanut oikea-aikaisesti.

Verotulojen tilittämisen- ja verokustannusten selvittämisryhmä oli selvittänyt myös koron maksamista muille veronsaajille tilitysviiveen ajalta. Koska muutos olisi merkinnyt periaatteellista muutosta tilityksien koron laskentaan, työryhmä ei nähnyt mahdolliseksi tehdä asiasta yksimielistä ehdotusta.⁴² Tilitysviiveen huomioimatta jättäminen on tulkittavissa siten, että tilitysviiveen ajan varojen katsotaan kuuluvan valtiolle ja muiden veronsaajien oikeuden alkavan vasta tilityshetkellä.

Tilinpäätöshetkellä edelleen tilitettävä osuus kasvattaa valtion talousarvioletalouden kassanpitotarvetta, koska talousarvioon sisällytetään valtion edelleen tilittämät verot nettoperiaatteella. Talousarvioon sisältyy siten valtion keräämistä verotuloista vain valtiolle jäävä osuus. Tilitysviiveen ajan valtion hallinnassa olevaa muiden veronsaajien osuutta ei käsitellä talousarviossa tulona. Osaa ei näin voida käyttää talousarvion katteena, vaan varat kasvattavat osaltaan talousarvioletalouden kassanpitotarvetta. Jos talousarvioon sisältyisi kassaperiaatteen mukaisesti sekä tuloarvioina kerättävät verot että määrärahoina edelleen tilitettävä osuus, tilinpäätöshetkelle ei muodostuisi edelleen tilitettävistä veroista kassanpitotarvetta. Muilla veronsaajilla on kuitenkin itsenäinen verotusoikeus, joten tilitysviiveen tarkastelun tulisi olla laajempaa kuin talousarviokirjanpidon vaikutukset valtion kassanhallintaan.

Talletetut vieraat varat

Talletettuihin vieraisiin varoihin sisältyy muun muassa Euroopan yhteisöille tilitettävät maksuosuudet. Jäsenvaltioiden on hyvitettävä nämä mak-

⁴² *Valtiovarainministeriö (1996).*

suosuudet omat varat -tilille, joka on avattu tätä tarkoitusta varten komission nimissä kyseisen jäsenvaltion valtionvarainhallinnossa tai sen nimeämässä laitoksessa^{43 44}. Menettelyn taustalla oleva säädös edellyttää siten, että varat ovat komission nimissä olevalla tilillä, mutta säädös ei edellytä varojen tilittämistä komissiolle. Eli tileillä olevat yhteisöjen omat varat ovat komission käytössä siinä laajuudessa kuin tämä on tarpeen yhteisöjen talousarvion toteuttamisesta aiheutuvien komission käteisvaratarpeiden kattamiseksi.

Euroopan yhteisöjen likvidit varat koostuvat pääosin käteisvaroista ja muista rahavaroista. Rahavarat ovat pääosin sijoitettuina valtionkassoihin ja keskuspankkeihin komission nimissä avatuille tileille. Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksessä mainitut varat esitetään käteisvaroina ja muina rahavaroina, joihin ei kohdistu rajoituksia.^{45 46} Varat sisältyvät siten myös valtion tilinpäätöksen taseeseen.

Vuonna 2001 Suomessa toteutetun tilityskäytännön muutoksen jälkeen tilitettävät maksusuudet ovat tilityshetkenkin jälkeen varoina talousarvion talouden kassassa siten, että korkohyöty kertyy talousarvion taloudelle siihen asti, kunnes Euroopan yhteisöt tarvitsee varoja omien menojojensa kattamiseen.

3.1.6 Valtion kassaan sisällyttömät valtiontalouden kassavarat

Valtion rahastojen lisäksi talousarvion ulkopuolella toimii kuusi valtion liikelaitosta. Toisin kuin talousarvion ulkopuoliset rahastot, valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta, valtion liikelaitosten rahat ja pankkisäästämiset eivät ole osa valtion kassanhallintaprosessia.

Liikelaitoksille on kuitenkin asetettu lainsäädännössä rajoituksia lainanottoon: lyhytaikainen lainanotto on sallittu vain maksuvalmiuden hoitoon ja ulkomaanrahan määräistä lainaa saa ottaa vain valtiovarainministeriön

⁴³ *Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 2000/597/EY, Euratom soveltamisesta, artikla 9.1.*

⁴⁴ *Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1552/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989, yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta, artikla 9.1.*

⁴⁵ *Rajoituksen alaiset käteisvarat, katso IPSAS 2 62.c (International Public Sector Accounting Standards).*

⁴⁶ *Komissio (2007).*

suostumuksella. Rajoituksia johdannaissopimusten tekemiseen ei ole kuitenkaan kirjattu samaan yhteyteen lainanoton rajoitusten kanssa.

Liikelaitosmuodossa tapahtuvan toiminnan tavoitteena on, että valtion liikelaitokset toimivat kilpailuolosuhteissa. Valtiovarainministeriössä ei ole arvioitu mahdollisuuksia sisällyttää valtion liikelaitoksia osaksi valtion kassanhallintajärjestelmää, koska liikelaitosten osalta lähtökohtana on pidetty liikelaitosten itsenäisyyttä.

Tarkastuksessa kilpailunäkökulmien katsottiin asettavan rajoituksia liikelaitosten sisällyttämiseen osaksi valtion kassanhallintaa. Kuitenkin Valtiokonttorin yhdeksi tavoitteeksi on asetettu riskienhallinta-ajattelun lisääminen ja riskienhallintavälineiden ja -menetelmien tarjoaminen esimerkiksi liikelaitosten rahoitusriskien hallinnan alueella⁴⁷. Liikelaitosta koskevassa lainsäädännössä lainarahoituksen kilpailunäkökulmat on otettu huomioon siten, että liikelaitoksilta peritään valtiolle takausmaksu, jonka tavoitteena on saattaa liikelaitos rahoitusmarkkinoilla samaan asemaan kuin sen kilpailijat⁴⁸

⁴⁷ Valtiovarainministeriö (2006c).

⁴⁸ Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002), 5 §.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten kassanhallinta on onnistunut sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tarkastuksen pääkysymys oli, *miten hyvin valtion kassanhallinnassa toteutuu toiminnallinen tehokkuus*.

Tarkastuksen pääkysymys oli edelleen jäsennetty seuraaviin osakysymyksiin:

- *miten toimintaympäristö tukee ja mahdollistaa toiminnallisesti tehokkaan kassanhallinnan?*
- *miten kassatilanteen vaihtelun toiminnallisesti tehokas tasaaminen toteutuu?*

Valtion kassavaroista keskitetyn kassanhallinnan ulkopuolella ovat liikelaitokset, Valtion eläkerahasto sekä valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt. Valuutariskiä lukuun ottamatta tarkastuksen kohdealueeseen sisällyneet rahoitusriskit hallittiin keskitetysti. Tarkastuksessa ei tullut esille, että kassanhallinnan operatiivinen toimija, Valtiokonttori, ei olisi noudattanut asetettua ohjeistusta. Tarkastuksen perusteella kassanhallinnan perustoimintojen katsottiin vastaavan asetettuja toiminnallisesti tehokkaan kassanhallinnan kriteereitä ja mahdollistavan kassavarojen keskitetyn ja kattavan hallinnon. Valtion toimien siirtyessä talousarvionalouden ulkopuolelle siten, että toimintojen riskit kuitenkin viimekädessä säilyvät talousarvionalouden vastuulla, tulee ottaa huomioon tilanteen muodostamat haasteet valtion keskitetyille riskienhallinnalle.

Tarkastushetken taloudellisessa tilanteessa kassanhallintaan ei maksuvalmiuden näkökulmasta kohdistunut erityisiä paineita. Lähtökohtaisesti kassaanmaksut kattoivat kuukausitasolla kassastamaksut. Vaikka kassanhallinnan toimet täyttivät päätehtävänsä – maksuvalmiuden ylläpidon –, tarkastusvirasto katsoo, että kassanhallinnan ohjaavina tekijöinä tulisi ottaa selkeämmin huomioon maksuvalmiuden tarpeet sekä varautuminen tilanteisiin, joissa maksuvalmiuteen kohdistuisi paineita.

Tarkastuksen perusteella kassavarojen määrän katsottiin ylittäneen maksuvalmiuden edellyttämän tason. Kassavarojen määrä ei käytännössä määrittynyt maksuvalmiuden näkökulmasta asetetun kumulatiivisten kattamattomien maksujen perusteella. Tarkastettuna ajanjaksona kassavarojen määrä ja maksuvalmius eivät siten käytännössä määrittäneet maksuvalmiuden edellytysten perusteella.

Tarkastusvirasto katsoo, että maksuvalmiuden näkökulmasta asetettujen limiittien perusteella määrittyvän kassanpitotarpeen ylittävää kassavarojen määrää tulisi seurata ja arvioida kustannusta, mikä aiheutuu maksuvalmiuden ylittävästä kassanpitotarpeesta. Vaikka vallitsevassa tilanteessa kassasijoitusten sidonnaisuusaika oli lyhyt ja valtion kyky hankkia lyhytaikaista rahoitusta hyvä, voitaisiin maksuvalmiuden tarpeisiin perustuvan kassanpitotarpeen seurannalla varautua kassanhallintaan vaativammassa ympäristössä ja erityisesti tilanteisiin, jossa valtiolla olisi mahdollisuutta purkaa ylimääräistä likviditeettiä.

Tarkastusajankohtana valtiolla oli paras mahdollinen luottoluokitus, eikä valtiolla ollut ongelmia nostaa rahoitusmarkkinoilta talousarvion kattamiseksi nostettavaa lyhytaikaista lainaa. Eduskunta on päättäessään talousarvioon tuloarviona otetusta nettolainanotosta yleensä vain osoittanut rahoituslähteen sille osalle määrärahoja, joita ei ole voitu kattaa muilla kertyvillä tuloilla ja käyttämällä kumulatiivista ylijäämää. Valtionvelkaa nettomääräisesti vähennettäessä vuosittainen lainanotto sisältyy nykyisessä budjetointikäytännössä nettoutettuina erinä nettokuoletusten ja velanhallinnan momentin määrärahaan. Kun eduskunta ei ole tehnyt asiasta tarkempia päätöksiä eikä asiasta ole talousarviolaisissa säännöksiä, ei valtiovarainministeriöllä ja tämän ohjauksessa toimivalla Valtiokonttorilla ole katsottu olevan harkintavaltaa jättää talousarviossa budjetoitua lainanottoa toteuttamatta siinäkin tapauksessa, että lainanotto ei ole valtion maksuvalmiuden ja rahoitustilanteen kannalta tarpeellista. Maksuvalmiuden tarpeet ylittävä lainannosto aiheuttaa tämänhetkisessä taloudellisessa tilanteessa vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat tilinpäätöshetken yli nostettavan lainan kustannuksista vähennettynä nostetun lainan uudelleen sijoittamisesta saatavilla tuotoilla. Kuitenkin taloudellisessa tilanteessa, jossa valtio olisi vuoden aikana joutunut nostamaan lainaa lainannostokykynsä ääri rajoille maksuvalmiuden ylläpitämiseksi, voi edellytys lainan nostamisesta talousarvion toimeenpanemiseksi aiheuttaa valtiolle rahoitusvaikeuksia, nostaa rahoituskustannuksia ja synnyttää velanhallintaan vaikuttavia ongelmia.

Tarkastusvirasto katsoo talousarvion toimeenpanovelvollisuuden nykyisen käytännön mukaisen toteutustavan valtion lainanotossa johtavan kassanhallinnan ja valtion talouden kannalta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen. Tarkastusvirasto katsoo, että perustuslain 84 §:n 2 momentin talousarvion kattamisvaatimus tai hallinnon yleiset velvoitteet eduskunnan päättämän talousarvion ja sen tarkoituksen toteuttamiseen eivät edellytä lainanoton toteuttamista viimeistään tilinpäätöshetkelle nostettavalla lainalla, jollei eduskunta ole selkeästi päättänyt, että budjetoitu lainanotto on rahoitustilanteesta riippumatta toteutettava esimerkiksi siksi, että lainanotolla on muu kuin talousarvion kattamisen tarkoitus. Tarkastusvirasto

katsoo, että valtiovarainministeriölle ja tämän tarkemmin määrittämässä rajoissa Valtiokonttorille voidaan lainsäädännön mukaan antaa harkintavalta jättää nettolainanottoon kuuluvaa valtion lainaa ottamatta. Harkintavalta olisi perusteltua antaa silloin, kun tämä on valtion rahoitus- ja maksuvalmiustilanteen kannalta taloudellisesti perusteltua eikä eduskunta ole nimenomaisesti edellyttänyt tietynmääräisen nettolainanoton toteuttamista varainhoitovuoden aikana. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tulisi pyrkiä kassanhallinnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisen kassavarojen tason ylitykseen johtavien hallinnollisten toimenpiteiden hallintaan.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä edellyttää käytännössä valtion talousarvion päätösosiin otettavaa tekstiä, jossa oikeutetaan valtiovarainministeriö ja tämän määrittämässä rajoissa Valtiokonttori olemaan ottamatta talousarviossa budjetoitua lainaa, jos lainanotto ei ole valtion rahoituksen ja maksuvalmiuden kannalta tarpeellista. Lainan jättämisestä ottamatta seuraava talousarvion toteutumalaskelman osoittaman budjettitekni- nisen ylijäämän ja siten kumulatiivisen ylijäämän muutos perustuu riittä- vällä tavalla tällöin eduskunnan päätöksiin, kun eduskunta on tällaisen harkintaan perustuvan menettelyn talousarviossa nimenomaisesti mahdol- listanut. Tarkastusvirasto katsoo edelleen, että valtiovarainministeriölle ja tämän yksityiskohtaisesti määrittämässä rajoissa Valtiokonttorille voidaan antaa harkintavaltaa valtionvelan nettokuoletusten yksityiskohtaisen mää- rän osalta, kunhan talousarviossa eduskunta päättää nettokuoletusten enimmäismäärästä ja siitä, kuinka paljon valtion tilinpäätöksen osoittamaa kumulatiivista ylijäämää saadaan enintään käyttää talousarvion kattami- seen. Tällöin budjetoinnissa voidaan tarkastusviraston käsityksen mukaan ottaa huomioon myös siirtomäärärahoista seuraavalle vuodelle käytettä- väksi siirtyväksi arvioitava osa harkittaessa varainhoitovuoden aikana to- teuttavaa lainanottoa ja/tai valtionvelan vähentämistä. Tarkastusvirasto muistuttaa samalla siitä, että perustuslain mukaan lisätalousarviomenettely on se toimeenpaneelle hallinnolle annettavaan harkintavaltaan nähden ensisijainen menettely, jonka avulla voidaan varainhoitovuoden kuluessa parantaa valtion likvidien varojen hallinnan ja käytön taloudellista järke- vyyttä.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin edellä tarkoitetun nettolainanoton toteuttamatta jättämisen talousarvion toimeenpanovaiheessa sallivan talousarvion päätöstekstin ot- tamiseksi talousarvioon mahdollisimman pian ja mahdollisuuksien mu- kaan sisällytettäväksi jo vuoden 2009 talousarvioesitykseen. Menettelyn asettamat vaatimukset rahoitussuunnittelulle sekä kumulatiivisen yli- ja alijäämän käytön aktiiviselle suunnittelulle tulee huomioida.

Kassavarojen määrän ylittäessä maksuvalmiuden asettaman tason tulisi pyrkiä aktiivisesti etsimään keinoja hyödyntää vahvaa likviditeettiasemaa operatiivisessa toiminnassa.

Tarkastusvirasto katsoo, että talousarvion kumulatiivisen ylijäämän käsitteilyn läpinäkyvyyden parantamiseksi olisi perusteltua arvioida mahdollisuutta käsitellä kumulatiivisen ylijäämän käyttö talousarviossa erillisessä osastossa. Tarkastusvirasto katsoo edelleen, että valtion talousarviota koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista poistaa nykyinen kumulatiivisen ylijäämän käyttöä talousarvion katteena koskeva rajoite. Uudistuksen yhteydessä voitaisiin harkita myös talousarviolain 7 §:n 2 momentin arviomäärärahan ylittämistä koskevan säännöksen mahdollisia tarkistamistarpeita siten, että valtionvelan vähentämiseen budjetoitu määräraha saataisiin arviomäärärahan ylityslupamennettelyssä ylittää siinä tapauksessa, että valtion tulojen kertymä on budjetoitua suurempi ja lisätalousarviota ei ole tulojen lisäyksen vaikean ennakoinnin ja kertymisen ajoittumisen vuoksi voitu käyttää. Budjetoitua suurempi valtionvelan vähentämisen voisi tällöinkin olla mahdollista vain, jos eduskunnan talousarviopäätöksistä ei muuta johdu. Valtionvelan vähentämisen linjaukset kuuluvat eduskunnan päätettäviksi.

Valtion maksuvalmiudella kaikissa tilanteissa on suuri yhteiskunnallinen arvo ja merkitys. Talousarviolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi tarvetta harkita sitä, pitäisikö maksuvalmiuden turvaamisvelvoitteesta ja valtion kassanhallinnan ja siihen kuuluvan kassavarojen sijoittamisen ja riskienhallinnan perusteita koskevista periaatteista ottaa säännöksiä talousarviolakiin tai asetukseen taikka vastaavaan valtion taloudenhoitoa koskevaan säädökseen.

Tarkastusvirasto toteaa edelleen, että valtion talousarvioon ja talousarviotalouden edellyttämään kassanpitotarpeeseen sisältyy monia vanhaan kameraaliseen kirjanpitoon liittyviä käsitteitä ja ajatustapoja. Tarkastuksessa on ilmennyt, että niiden ymmärtäminen tuottaa vaikeuksia ja saattaa johtaa väärinkäsityksiin. Talousarviolainsäädännön kokonaisuudistuksessa ja muutenkin budjetointia ja valtion taloudenhoitoa kehitettäessä olisi tarpeen pyrkiä mahdollisuuksien mukaan soveltaman yleistä kansan- ja liiketaloustieteellistä ja rahoituksenhallintaan liittyvää käsitteistöä ja menettelytapoja. Siltä osin kuin valtion erityisistä tehtävistä ja asemasta sekä perustuslaista johtuu tarpeita poiketa näistä, on valtion erityiset vaatimukset ja erityispiirteet tehtävä tunnetuiksi riittävällä ohjauksella ja koulutuksella sekä riittävällä taloudenhoidon käytäntöjä koskevia vaatimuksia selvittäväällä dokumentaatiolla.

Tarkastuksen perusteella konsernitilijärjestelmän katsottiin mahdollistavan kassavarojen keskitetyn hallinnoinnin. Tilijärjestelmän tilien lukumäärää pidettiin suurena. Tarkastuksessa Valtiokonttorin tavoitteita kon-

sernitilijärjestelmän yksinkertaistamiseksi tilien lukumäärää vähentämällä sekä keskitetystä valuuttariskinhallinnosta pidettiin oikeasuuntaisina. Tarkastuksen perusteella todettiin, että kassavirtojen ajoittuminen ei kaikilta osin toteudu valtion kannalta optimaalisesti. Tarkastusvirasto katsoo, että mahdollisen verotilijärjestelmän vaikutusten huomioonottamisen jälkeen tulisi arvioida kassanhallinnan tarpeita mahdollisia lainsäädännön muutoksia tehtäessä.

Kysymys kassatilanteen vaihtelun tasaamisesta oli tässä tarkastuksessa edelleen jaettu kahteen alakysymykseen:

- *vastaako kassavirtojen ennustejärjestelmän hyväksikäyttö kassatilanteen vaihtelun taloudellisen tasaamisen tarpeita?*
- *vastaako kassavarojen sijoitustoiminta asetettuja tavoitteita?*

Tarkastuksen perusteella lyhyen aikavälin ennusteiden tarkkuuden katsottiin vastaavan tarkastushetkellä tarkoituksenmukaista tasoa. Ennustetarkkuuden parantamisella, erityisesti mahdollisimman aikaisessa vaiheessa saatavilla olevan luotettavan päiväkohtaisen ennusteen avulla, voidaan pienentää konsernitilille jätettävää saldoa, mahdollisesti pidentää kassavarojen sijoitusten sidonnaisuusaikaa ja vähentää transaktioiden määrää. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiotason ennustetarkkuudelle tulisi asettaa eri ennustejaksoille tavoitearvot, jotka määritettäisiin ennusteen käyttäjän, eli Valtiokonttorin, ennusteen hyväksikäytön näkökulmasta. Valtion tavoitetason perusteella tulisi johtaa ennusteyksikkökohtaiset kassavirtojen ennustetarkkuuden tavoitearvot niille ennusteyksiköille, jotka ovat merkittäviä valtion tason tavoitteen saavuttamiseksi. Ennusteyksiköiden motiivoinnin näkökulmasta nämä tavoitearvot tulisi ottaa huomioon osana tilivirastojen taloudellisen toiminnan tavoitteita.

Tarkastuksessa ei havaittu, että Valtiokonttorin kassavarojen sijoitustoimintojen tavoitteet eivät olisi olleet asetetun tavoitteen – vastapuoliriskin minimoinnin – mukaiset. Maksuvalmiuden ylittävän kassavarojen määrän kustannusta ei tarkastuksessa nimenomaisesti pyritty määrittämään. Valtiokonttorin operatiivisen seurannan mukaan kassavarojen sijoitustuotot alittivat valtion talousarviotalouden rahoituskustannukset, mutta kuitenkin ylittivät lyhyen aikavälin rahoituskustannukset.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Arvonlisäverolaki (1501/1993).

Asetus eräiden Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen liittyvien verotusta, tulleja ja ulkomaankauppaa sekä tullilaitosta koskevien lakien voimaantulosta (1542/1994).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Ennakkoperintäasetus (1124/1996).

Kirjanpitoasetus (1339/1996).

Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996).

Laki arvonlisäverolain muuttamisesta (1486/1994).

Laki valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta (531/2006).

Laki valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (1067/2006).

Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002/).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Neuvoston asetus yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 2000/596/EY, Euratom soveltamisesta (1150/2000).

Neuvoston asetus yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta (1552/1989).

Tilisiirtolaki (821/1999).

Valmisteverotuslaki (1469/1994).

Valtiovarainministeriö (1998b): Valtiovarainministeriön päätös veronsaajille tilitettävien määrien maksuajankohdasta (758/1998).

Valtiovarainministeriö (2004b): Valtiovarainministeriön määräys valtion tilinpäätöksen kaavoista ja sen liitteinä ilmoitettavista tiedoista, valtiovarainministeriö 17.11.2004, N:o TM 0403.

Valtiovarainministeriö (2006b): Valtiovarainministeriön määräys valtion kassatuloja ja kassamenoja koskevien ennusteiden laatimisesta 30.11.2006. TM 0603.

2. Muut kirjalliset lähteet

Danske Bank (2002): Cash & Treasury Managers' Handbook for Scandinavia, Nordic, Baltic & Poland, WWCP Limited.

HE 52/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 52/1998 vp.).

HE 133/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 133/2002 vp.).

JPMorgan Government (2001): Bond Index Monitor July 2001, Muu julkaisu.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (2006): Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot (JIT 2006) Liite 2, www.jhs-suositukset.fi.

Komissio (2006): Euroopan yhteisöjen lopullinen tilinpäätös — Varainhoitovuosi 2006, Euroopan unionin virallinen lehti C 264 15. marraskuuta 2006 Komissio 2006/C 264/01, Muu asiakirja 15.11.2006.

Laitinen Mirjami, Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Selvitys verotilistä ja pientyönantajien maksujärjestelmästä, Työryhmämuistioita 2001:19.

Merrill Lynch (2006): Global High Grade Index Results - Monthly bond index profiles, Muu julkaisu 03.11.2006.

Murtoaro Jarkko (2006): Public-Private Partnership. A Study on the Economics and Financing Alternatives of Transport Infrastructure Production, Helsinki University of Technology, Laboratory of Industrial Management, Report 2006/3.

Myllyntaus Oiva (2002): Kunnan ja kuntayhtymän sijoitustoiminnan perusteista päättäminen, Suomen Kuntaliitto.

Perälä Kari (2006): Kassanhallintakäytännöt Suomen kunnissa, Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Riksgälden (2006a): Cash management, 16.12.2006.

Riksgälden (2006b): Concentrated Activities Lead to Efficient Financial Management, 16.12.2006.

United States Government Accountability Office (2006); Debt Management, Treasury Has Improved Short-Term Investment Programs, but Should Broaden Investments to Reduce Risk and Increase Return, syyskuu 2006.

Valtiokonttori (2001). Velanhoidon tilinpäätösinformaation kehittämishankkeen (VELTI) kirjanpito- ja tilinpäätösraportointia kehittäneen osahankkeen (VELLU) loppuraportti, Valtiokonttori 2001.

Valtiokonttori (2002): Valtion kirjanpidon käsikirja 2006, Muu asiakirja 28.9.2006.

Valtiokonttori (2004): Talousarvioasetuksen muutoksen vaikutus tilivirastojen tulojen ja menojen käsittelyyn 1.1.2005 alkaen, Valtiokonttorin ohje Dnro 342/03/2004.

Valtiokonttori (2006b): Luottoriskin valvonta 2006, Muu asiakirja 28.12.2006, (luottamuksellinen).

Valtiokonttori (2006a): Varainhallinnan toiminnanohjaus ja päätöksenteko 2006, Päätös 16.2.2006 (luottamuksellinen).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1996): Valtion kassanhallinta kassavarojen sijoittamisen näkökulmasta, Tarkastuskertomus nro 246/54/96, 23.1.1996.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003): Suomen valtion maksuliikehankinta, Tarkastuskertomus nro 54/249/2002.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006 (2006): 29.6.2006, Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö (1996): Verotulojen tilittämis- ja verotuskustannusten selvittämistyöryhmän muistio, Muistio 21/96 20.12.1996.

Valtiovarainministeriö (1998a): Valtion tietotekniikkahankintojen yleiset sopimusehdot 1998 (VYSE 1998), Muu asiakirja 1.1.1998.

Valtiovarainministeriö (2002a): Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi. Vuoden 2001 budjetointityöryhmän keskustelumuuistio, työryhmämuistioita 1/2002.

Valtiovarainministeriö (2002b): Hyvä budjetointitapa ja tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi: vuoden 2001 budjetointityöryhmän selvitysmuistio. Työryhmämuistioita, 16/2002.

Valtiovarainministeriö (2002c): Valtion talousarviosta annetun asetuksen muutos, valtioneuvoston esityslistan liitteenä oleva esittelijän esittelymuistio valtioneuvoston yleisistunnolle 19.12.2002.

Valtiovarainministeriö (2003): Parempaan tilivelvollisuuteen, valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2003.

Valtiovarainministeriö (2004a): Valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttaminen, valtioneuvoston esityslistan liitteenä oleva esittelijän esittelymuistio valtioneuvoston yleisistunnolle 7.4.2004.

Valtiovarainministeriö (2006a): Valtion budjettitalouden velanhallinta, Päätös 11.12.2006 VM 1/S/2006 (Turvaluokiteltu II, JulkL (621/1999) 24.1 §:n 17 k).

Valtiovarainministeriö (2006c): Valtiokonttorin rahoitustoimialan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2006, Muu asiakirja 25.4.2006.

Valtiovarainministeriö (2006d): Verohallitus tulostavoiteasiakirja 2006, Muu asiakirja.

Valtiovarainministeriö (2006e): Valtion hankintakäsikirja 2006, Julkaisuja 6/2006.

Valtiovarainministeriö (2008): Talousarviolainsäädännön kehittämishanke. Nykytilan kartoitus ja kehittämissuunnitelmien alustava arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2008.

Verohallinto (2006): Tilitetyt verot, [http://www.vero.fi / tilitykset veron-saajille / tilitetyt verot 2006](http://www.vero.fi/tilitykset-veron-saajille/), Internet-sivut 11.12.2006.

Williams, Mike (2004): Government Cash Management Good – and Bad – Practice, http://www.mj-w.net/pdfs/williams_technote.pdf.

Yibin Mu (2006): Government Cash Management: Good Practice & Capacity-building Framework, The Word Bank, May 2006.

3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

Valtiovarainministeriö 17.8.2007, 17.10.2007, 8.11.2007, 30.11.2007, 18.12.2007. Yhteensä 8 henkilöä.

Valtiokonttori 27.8.2007, 2.9.2007, 4.9.2007, 16.10.2007, 5.11.2007, 7.11.2007, 16.11.2007, 23.11.2007, 27.11.2007, 22.12.2007, 29.12.2007, 29.2.2008. Yhteensä 13 henkilöä.

Valtion asuntorahasto 4.12.2007. Yhteensä 6 henkilöä.

4. Seminaarit

Valtiokonttori (2007): Maksuliikkeen ajankohtaispäivät 6.11.2007, Valtiokonttori.

5. Muu aineisto

Valtiovarainministeriö (2006): Varakas-kassavirtaennusteen tiedot 2006 ja 2007 (Varakas-yhteys alkaen 10.12.2007).

Keskuskirjanpidon aineisto.

Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahoilla 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



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

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

ISBN 978-952-499-050-9 (nid.)