

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2011 vp

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

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä kesäkuuta 2011 lähettäessään Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 12/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- budjettisihteeri Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa käsitellään muun ohella valtion velanhoitoa ja talousarvion kattamisvaatimusta. Kertomuksen mukaan valtionhallinnossa omaksutun perustuslain 84 §:n 2 momentin tulkinnan vuoksi valtio ottaa maksuvalmiuden kannalta tarpeetonta lainaa, mistä aiheutuu ylimääräisiä riskejä ja tarpeettomia kustannuksia. Tarkastusvirasto esittää kertomuksessaan, että perustusla-

kivaliokunnalta pyydetäisiin valtiosääntöoikeudellinen tulkinta perustuslaissa säädetyn talousarvion kattamisvaatimuksen vaikutuksista talousarvion toimeenpanoon. Perustuslakivaliokunta on rajannut kertomuksen käsittelyn yksinomaan tähän kysymykseen.

Talousarvion kattamisvaatimus ja sen soveltamiskäytäntö

Valtion talousarvion tasapaino- eli kattamisvaatimuksesta säädetään perustuslain 84 §:n 2 momentissa. Sen mukaan talousarvioon otettavien

tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain mukaan talousarvio ei voi siten olla muodollisesti alijäämäinen, koska valtion lainanotto otetaan talousarviossa tulona huomioon.

Tasapainovaatimus kuuluu valtiontalouden ja talousarvion keskeisiin periaatteisiin. Se korostaa vastuullista valtiontalouden hoitoa ja varmistaa edellytykset määrärahopäätösten toimeenpanolle. Tasapainovaatimus on sisältynyt perustuslakisäännöksiin vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksen yhteydessä vuonna 1991 tasapainovaatimuksen asiallista sisältöä ei muutettu. Nykyiseen perustuslakiin säännös siirrettiin sellaisenaan.

Perustuslain kattamisäännös kohdistuu sanamuotonsa mukaisesti vain eduskuntaan, kun se päättää valtion talousarviosta. On lisäksi selvää, että eduskunnalle annettava talousarvioesitys on valmisteltava kattamisvaatimusta noudattaen. Kattamisvaatimusta on kuitenkin noudatettu myös talousarvion toimeenpanossa. Se on käytännössä merkinnyt sitä, että talousarvion tuloarvionmomentille merkityn lainatulon määrä on nostettu kokonaan, viimeistään varainhoitovuoden lopussa, vaikka lainanotto ei olisi ollut tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta.

Talousarvion nykyinen soveltamiskäytäntö on valtion kokonaisuus huomioon ottaen epätarkoituksenmukainen, koska valtion menoista voitaisiin selviytyä vähäisemmälläkin lainanotolla ja siten muun muassa säästää lainanotosta aiheutuvia korkomenoja. Talousarvion soveltamiskäytäntö on kuitenkin katsottu siinä määrin vakiintuneeksi, ettei tulkinnan muutosta ole katsottu voitavan jättää pelkästään hallituksen piirissä

omaksuttavan uuden käytännön varaan. Tämän johdosta hallitus antoi viime vaalikauden lopulla esityksen perustuslain 84 §:n muuttamisesta (HE 158/2010 vp). Esitys raukesi, koska eduskunta ei käsitellyt sitä loppuun ennen vaalikauden päättymistä.

Johtopäätökset

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetty valtion talousarvion kattamisvaatimus kohdistuu nimenomaan eduskuntaan sen päättäessä talousarvion sisällöstä (HE 1/1998 vp, s. 137/I). Talousarvion tuloarvioilla ei itsessään ole oikeudellisesti velvoittavaa vaikutusta talousarvion toimeenpanossa. Talousarvioon otetut lainatuloarviot määräytyvät talousarvion muodollisen tasapainottamisvaatimuksen perusteella eivätkä tosiasiallisen lainanottotarpeen perusteella. Talousarvion kattamisvaatimus ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan edellytä talousarvioon merkityn lainan täysimääräistä nostamista, jos lainan nostaminen ei ole tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta. Valtion lainanoton tulee perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Eduskunnan suostumus lainanotolle annetaan nykyisin toistaiseksi voimassa olevana valtionvelan enimmäismäärään perustuvana valtuutena talousarviosta erillisellä päätöksellä. Valiokunnan tarkoituksena ei tällä tulkinnalla ole puuttua valtion velan kuoletuksen määrärahaluonteeseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Outi Mäkelä /kok	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucclér /r
	Kalle Jokinen /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölle /kesk.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.