

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslain säännöksiä valtion talousarvion täydellisyysperiaatteesta ja tasapaino- eli kattamisvaatimuksesta. Muutoksilla lisättäisiin talousarvion kattamisen läpinäkyvyyttä ja luotaisiin edellytykset tehostaa valtionvelan hoitoa.

Talousarviosta voitaisiin jättää pois arvio valtion lainanotosta ja määräraha valtionve-

lan lyhentämiseen. Talousarviossa tulisi kuitenkin aina osoittaa, miten sen sisältämät menot katetaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011, jolloin sitä voitaisiin soveltaa varainhoitovuodelle 2012 hyväksyttävään valtion talousarvioon.

**PERUSTELUT**

**1 Nykytila**

**1.1 Lainsäädäntö**

Talousarvion täydellisyysperiaate

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Säännös määrittää siten talousarvion täydellisyysperiaatteen, jonka mukaan talousarvion tulee sisältää täysimääräisesti arviot kaikista tiedossa olevista vuotuisista valtion talousarviotalouden piiriin kuuluvista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin (ks. HE 1/1998 vp, s. 136/II). Valtion tuloiksi katsotaan myös valtion lainanotto ja menoiksi valtionvelan kuolettaminen. Tämän vuoksi talousarviossa on oltava tuloarvio valtion lainanotosta sekä määräraha valtionvelan lyhentämistä ja korkoja varten.

Valtioneuvoston on noudatettava täydellisyysperiaatteeseen perustuvia vaatimuksia

valtion talousarvioesitystä laatiessaan ja eduskunnan talousarviosta päättäessään. Täydellisyysperiaatteen toteutumista korostaa myös perustuslain 86 §:n 1 momentti, jonka mukaan eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta.

Talousarvion kattamisvaatimus

Valtion talousarvion tasapaino- eli kattamisvaatimuksesta säädetään perustuslain 84 §:n 2 momentissa, jonka mukaan talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Edelleen perustuslain mukaan määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään. Talousarvion tasapainovaatimus on sisältynyt perustuslakisäännöksiin vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien. Säännös tilinpäätöksen yli- tai alijäämien budjetoinnista puolestaan otettiin hallitusmuotoon vuonna 1991 perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksessa.

Perustuslain mukaisesti talousarvio on aina muodollisesti tasapainossa tai ylijäämäinen, sillä valtion lainanotto otetaan talousarviossa huomioon tulona. Kattamisvaatimus ei mahdollista rahoitukseltaan alijäämäisen talousarvion hyväksymistä. Eduskunta ei voi hyväksyä sellaista talousarviota, jonka sisältämät vero-, maksu- tai muut tulot, kuten valtion lainanotto, eivät talousarvion päätöksentekehoketkellä vallitsevan arvion mukaan riittäisi kattamaan talousarvion määrärahoja. Rahoituksen osoittamisvelvollisuuden on katsottu turvaavan eduskunnan budjettivaltaa, koska se varmistaa edellytyksiä määrärahopäästösten toimeenpanolle (esim. KM 1990:7, s. 121).

#### Valtion lainanotto

Valtion lainanoton tulee perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan perustua eduskunnan suostumukseen (lainanottovaltuus), josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Suostumus voi siten koskea uusien valtionlainojen määrää tai vaihtoehtoisesti valtionvelan enimmäismäärää. Säännös mahdollistaa lainanottovaltuuden myöntämisen joko talousarviossa, talousarviosta erillisellä päätöksellä tai lailla. Perustuslaki ei rajoita lainanottovaltuuden voimassaoloaikaa, joka voi olla varainhoitovuoden pituinen tai sitä pidempi tai lyhyempi. Käytännössä lainanottovaltuus on vuoden 2001 alusta lukien annettu toistaiseksi voimassa olevana valtionvelan enimmäismäärään perustuvana valtuutena talousarviosta erillisellä päätöksellä.

Eduskunnan lainanotto-suostumuksen tulee olla nimenomainen. Pelkästään talousarvion tuloarvionmomentille talousarvion kattamiseksi merkittävä lainanoton euromäärä ei ole perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan lainanotto-suostumus eikä tuloarvionmomentille merkityn lainatuloarvion määrä lisää tai vähennä itse lainanottovaltuuden määrää.

Talousarvion katteeksi merkitään lainanotto-suostumuksesta se lainamäärä, jota vastaavaa tuloa ei voida kattaa valtion muilla tuloilla. Jos lainanottovaltuus annetaan vain varainhoitovuodeksi, lainanottovaltuuden on oltava vähintään talousarviosta muutoin puuttuvan tulon suuruinen. Jos lainanottovaltuus

annetaan nykyisen käytännön mukaisesti toistaiseksi voimassaolevana, lainanottovaltuuden käyttämättä olevan määrän on oltava vähintään yhtä suuri kuin talousarvion katteeksi merkittävä lainatuloarvio. Jos näin ei ole, talousarviota ei voida hyväksyä ilman lainanottovaltuuksien korottamista. Lainanottovaltuutta on tästä syystä korotettu viimeksi vuoden 2010 talousarvion hyväksymisen yhteydessä (HE 139/2009 – EV 118/2009 vp), jolloin valtioneuvoston lainanottovaltuuksia korotettiin 73 miljardista eurosta 110 miljardiin euroon ja tähän sisältyvän lyhytaikaisen lainanoton enimmäismäärää 10 miljardista eurosta 15 miljardiin euroon.

#### 1.2 Talousarvion ja tilinpäätöksen yli- tai alijäämän sekä valtion maksuvalmiuden välinen suhde

Valtion talousarvio on kattamisvaatimuksesta johtuen aina muodollisesti tasapainossa tai ylijäämäinen. Jos varsinaiset tulot eivät riitä kattamaan määrärahoja, eikä määrärahoja vähennetä, talousarvio on katettava lainanotolla tai kertyneellä kumulatiivisella ylijäämällä.

Valtion tilinpäätökseen sisältyvän talousarvion toteutumalaskelman yli- tai alijäämän muodostuu talousarvion tulo- ja menokertymän erotuksesta. Toteutumalaskelman yli- tai alijäämä sisältää toteutuneen lainanoton tai velan lyhentämisen.

Valtion maksuvalmius muodostuu valtion kassassa olevista varoista ja muista likvideistä varoista. Niiden määrä voi vaihdella päivästä toiseen paljonkin. Vuonna 2009 valtion kassan koko oli keskimäärin 8,8 miljardia euroa.

Valtion maksuvalmius ei yleensä edellytä yhtä suurta lainanottoa kuin mitä talousarvion kattamisvaatimus edellyttää. Varainhoitovuoden menoista voitaisiin yleensä selvittää talousarviossa päätettyä pienemmällä lainanotolla. Eräs syy tähän on se, että valtion omat tulot kertyvät yleensä ennen valtion menoja. Tämä johtuu erityisesti siirtomäärärahoista, joista aiheutuu menoja osittain vasta asianomaisen varainhoitovuoden jälkeen. Esimerkiksi vuoden 2009 talousarviossa myönnettyistä siirtomäärärahoista siirtyi käytettäväksi vuodelle 2010 yhteensä 3,0 miljardia euroa.

Tulokertymän etupainotteisuus luo valtiolle maksuvalmiutta, joka on käytettävissä valtionvelan hallintaan joko lainanottoa vähentämällä tai velan kuoletuksia lisäämällä. Tämä säästäisi valtionvelasta aiheutuvia korkomenoja.

Lisäksi valtion kassassa on talousarviotalouden ulkopuolisia varoja. Tällaisia vieraan pääoman luonteisia varoja ovat muun muassa talousarvion ulkopuolisten rahastojen kassavarat, kunnille ja muille veronsaajille tilitettävät varat sekä erinäiset talletetut vieraat varat. Valtiontalouden kannalta olisi eduksi, jos myös nämä erät olisivat käytettävissä tilapäisesti valtion maksuvalmiuden hallintaan. Tämä mahdollistaisi osaltaan talousarviota pienemmän lainanoton tai valtionvelan etupainotteisen kuolettamisen sekä valtionvelasta aiheutuvien korkomenojen vähentämisen. Vieraan pääoman erien erilaisista luonteista johtuen ne kaikki eivät kuitenkaan ole samalla tavalla käytettävissä talousarviotalouden menojen väliaikaiseen rahoittamiseen.

### 1.3 Valtion maksuvalmiuden käyttö valtionvelan hoidossa

Mahdollisuus ottaa lainaa talousarviossa päätettyä vähemmän

Mahdollisuus ottaa lainaa talousarvion mukaista lainatuloarviota vähemmän kytkeytyy perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädettyyn talousarvion kattamisvaatimukseen. Kattamisvaatimus koskee sanamuotonsa mukaan vain eduskuntaa, kun se päättää valtion talousarviosta. Kattamisvaatimusta on talousarvion toimeenpanoedellytysten varmistamiseksi noudatettu kuitenkin myös talousarvion toimeenpanossa. Tämä on käytännössä merkinnyt, että talousarvion tuloarvionmomentille merkityn lainatulon määrä on nostettu kokonaan viimeistään varainhoitovuoden lopussa riippumatta siitä, olisiko lainanotto ollut tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toiminnantarkastuskertomuksessaan (168/2008, Valtion kassanhallinta) ja vuoden 2007 vuosikertomuksessaan (K 15/2008 vp, s. 39—41) kiinnittänyt huomiota vuoden lopussa nostetun lyhytaikaisen lainanoton tarpeellisuuteen. Tarkastusviraston mukaan vuoden

loppuun ajoittuva valtion lyhytaikainen lainanotto ei ole tarkoituksenmukaista siltä osin kuin lainanotto ylittää valtion maksuvalmiuden tarpeet. Perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetty talousarvion tasapainovaatimus ei tarkastusviraston mielestä välttämättä edellytä talousarvioon merkityn lainan täysimääräistä nostamista, jos lainan nostaminen ei ole tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta ja jos eduskunta oikeuttaa talousarvion soveltajan toteuttamaan lainanoton talousarviossa päätettyä pienempänä.

Eduskunta edellytti Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta käsitellessään, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämislinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon ja budjettiperiaatteisiin (EK 21/2008 vp – K 15/2008 vp). Valtion vuoden 2008 tilinpäätöskertomukseen (K 11/2009 vp, s. 93—97) sisältyvän selvityksen mukaan valtion lainanottotarpeen arviointi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkoittaman maksuvalmiuden kannalta on olennaisesti eri asia kuin lainanottotarpeen arviointi perustuslain kattamisvaatimuksen näkökulmasta. Selvityksessä katsottiin, että ottaen huomioon perustuslain kattamisvaatimus, sen tarkoitus sekä se, että eduskunta itse voi perustuslain mukaan osoittaa valtion kassavaroja valtion menojen rahoittamiseen ainoastaan siltä osin kuin kassavarat ovat aiempien talousarvioiden perusteella kertynyttä kumulatiivista ylijäämää, on eduskunnan päättämän lainanottoarvion toteuttaminen talousarvion toimeenpanossa ollut johdonmukainen ratkaisu.

Vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa kattamisvaatimuksen soveltamista on täsmennetty siten, että lainatuloarvionmomentille budjetoitua lainaa saa valtion maksuvalmiuden salliessa jättää nostamatta siihen määrään asti, jolla talousarvion muille tuloarvionmomentteille kertyneet tulot ylittävät vastaavat budjetoidut tuloarviot. Lainaa voidaan siten lausuman nojalla jättää nostamatta siltä osin kuin lainatulo voidaan korvata muilla tuloilla. Lainaa ei kuitenkaan tällä perusteella voida jättää ottamatta valtion hyvään maksuvalmiuteen perustuen.

Kattamisvaatimuksen tarkoitusta sinänsä toteuttava talousarvion nykyinen soveltamiskäytäntö on valtion kokonaisuutena huomioon

ottaen epätarkoituksenmukainen, koska valtion menoista voitaisiin selviytyä vähäisemmälläkin lainanotolla ja siten säästää lainanotosta aiheutuvia korkomenoja. Eräs mahdollisuus ongelman ratkaisemiseksi olisi muuttaa lainanottoa koskevaa perustuslain tulkintakäytäntöä. Talousarvion soveltamiskäytäntö on kuitenkin siinä määrin vakiintunut, ettei ongelman ratkaisua voida jättää pelkästään hallituksen piirissä omaksuttavan uuden tulkinnan varaan.

Toinen vaihtoehto kattamisvaatimuksen aiheuttamien soveltamisongelmien ratkaisemiseksi olisi kattamisvaatimussäännöksen kumoaminen tarpeettomana. Ilman kattamisvaatimustakin on selvää, että valtion menot on rahoitettava valtion vero-, maksu- tai muilla tuloilla kuten lainanotolla. Kattamisvaatimuksen puuttuminen perustuslaista tuskin johtaisi missään olosuhteissa kassakriisiin sen vuoksi, että hallitus olisi esitellyt tai eduskunta hyväksynyt varsinaisilta tuloiltaan alijäämäisen talousarvion huolehtimatta kuitenkaan samalla siitä, että voimassa on myös eduskunnan hyväksymä vähintään tuloalijäämän suuruinen lainanottovaltuus. Hallituksen ja eduskunnan valtiovarainvaliokunnan on nykyisessä käytännössä kiinnitettävä huomiota toistaiseksi voimassa olevan lainanottovaltuuden realistisuuteen sekä siihen, että valtuudesta on käytettävissä talousarvion voimaan tullessa vähintään talousarvion katteeksi tarvittava määrä.

Kolmas vaihtoehto olisi tarkistaa kattamisvaatimusta koskevan perustuslainsäännöksen sanamuotoa siten, että säännöksen nykyiset soveltamisongelmat poistuisivat, mutta kattamisvaatimuksen tarkoituksena oleva eduskunnan velvollisuus osoittaa rahoitus valtion menoille säilyisi edelleen. Rahoituksen osoittamisvelvollisuuden säilyttäminen perustuslaissa on tärkeää, koska se korostaa vastuullisuutta valtionaloudesta päätettäessä.

Mahdollisuus kuolettaa velkaa talousarviossa päätettyä enemmän

Valtion kassassa olevia, valtion tulojen etupainotteisuudesta ja vieraan pääoman eristä kertyviä varoja ei voida nykyisin käyttää joustavasti hyväksi valtionvelan kuoletuksiin. Kassavarojen käyttö edellyttäisi kuoletuksiin

osoitetun talousarvion määrärahan korottamista valtion kassassa olevia eriä vastaavalla määrällä samoin kuin vero-, maksu- tai muiden tulojen taikka lainanoton lisäämistä vähintään yhtä suurella määrällä eikä toimenpiteellä tällöin saavutettaisi sille asetettua tavoitetta.

Valtionvelan kuoletukselle olisi perustuslain 85 §:n 1 momentin nojalla kuitenkin mahdollista säätää tavallisella lailla erityinen arviomäärärahan ylityspenite, joka mahdollistaisi valtion maksuvalmiuden käytön valtionvelan lyhentämisessä. Tosin nykyisin arviomäärärahoja saa ylittää vain pakottavissa tapauksissa, mitä velan ylimääräinen takaisinmaksaminen ei ole. Valtionvelan kuoletuspäätökset kytkeytyvät eduskunnan budjettivaltaan. Asiasta säädettyä olisikin arvioitava, missä kulkee raja toimeenpanovaltan oikeudelle tehdä itsenäisesti menojen mitoituspäätöksiä yli eduskunnan päättämän määrärahatason.

Jos lailla sallittaisiin kuoletuksiin osoitetun arviomäärärahan harkinnanvarainen ylitys, tätä ylitystä vastaava määrärahan korotus olisi kuitenkin otettava seuraavaan lisätalousarvioon, jossa lisämääräraha olisi puolestaan katettava lainanotolla olettaen, että muita tuloja ei arvioida kertyvän talousarviossa alun perin arvioitua enempää.

Selkeintä olisikin poistaa valtionvelan kuoletukselta sen määrärahaluonne, jolloin valtion velkaa voitaisiin hoitaa taloudellisesti järkevällä tavalla ilman määräraharajoitteita.

#### 1.4 Muiden maiden perustuslakisääntelystä

Valtiontaloutta koskevan sääntelyn laajuus ja sisältö vaihtelevat eri maiden perustuslaeissa. Vakiintuneita tai laajasti eri maissa käytössä olevia sääntelymalleja ei siten ole osoitettavissa eurooppalaisessakaan vertailussa.

Talousarvion kattamisvelvoitteesta eli talousarvion tasapainosta ei yleensä ole perustuslaeissa säännöksiä. Tästä poikkeuksen muodostaa Saksan liittotasavalta, jonka perustuslain 110 artiklassa säädetään talousarvion muodollisen tasapainon vaatimuksesta. Tämän lisäksi Saksan perustuslain 115 artikla

sisältää säännöksiä valtion lainanoton rajoituksista. Näissä säännöksissä talousarviolta edellytetään lähtökohtaisesti myös tosiasiallista tasapainoa (tulojen ja menojen tasapaino ilman lainanottoa). Mainitussa artiklassa liittovaltion lainanotolle asetetaan bruttokansantuotteeseen sidottu kattoraja sekä säädetään mahdollisuudesta poiketa tästä rajasta tietyissä tilanteissa. Myös Sveitsin perustuslakiin sisältyy valtioliiton tulojen ja menojen tasapainoa koskeva säännös sekä väljästi muotoiltu säännös menokatosta (art. 126). Ruotsin vanhaan hallitusmuotoon vuodelta 1809 sisältyi vaatimus menojen kattamisesta vastaavilla tuloilla. Säännös poistui vuoden 1974 hallitusmuodossa.

Muiden maiden sääntelyä ja talousarvion kattamisvaatimuksen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että useissa maissa parlamentin budjettivaltaa on rajoitettu Suomen järjestelmästä poikkeavin tavoin. Parlamentti ei esimerkiksi voi lisätä talousarvion menoja taikka vähentää tuloja tai voi tehdä näin vain hallituksen suostumuksella. Tällaiset rajoitukset oletettavasti vähentävät tarvetta korostaa vastuullista valtiontalouden hoitoa esimerkiksi talousarvion tasapainovaatimuksen avulla.

Eräiden maiden perustuslaeissa on yleisiä säännöksiä talousarvion täydellisyysperiaatteesta. Tällaisia perustuslakisäännöksiä on esimerkiksi Saksan liittotasavallassa, Belgiassa, Kreikassa ja Espanjassa. Espanjan perustuslain 135 artiklassa edellytetään nimenomaisesti, että valtion lainanlyhennykset ja lainankorot on otettava talousarvion menoihin.

## 2 Ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on luoda edellytykset taloudellisesti tehokkaalle valtionvelan hoidolle. Valtion maksuvalmiuden huomioon otavalla ja tarkoituksenmukaisella velanhoidolla voitaisiin säästää velasta maksettavia korkomenoja.

Perustuslain 84 §:n 2 momentti muutettaisiin kokonaan. Momentin uudeksi ensimmäiseksi virkkeeksi otettaisiin säännös, jonka mukaan talousarviosta voitaisiin jättää pois

arvio valtion lainanotosta ja määräraha valtionvelan lyhentämiseen. Säännös mahdollistaisi valtionvelan hoidon joustavasti niissä tilanteissa, joissa eduskunta ei päättäisi ottaa talousarvioon lainatuloarviota tai määrärahaa lainan takaisinmaksamista varten eikä muutaakaan lainanottoa tai velan kuolettamista koskevaa talousarviopäätöstä. Tällöin valtionvelkaa voitaisiin ottaa ja lyhentää joustavasti eduskunnan lainanotto-suostumuksen asettamissa rajoissa.

Jos lainatuloarvio tai velan lyhennysmääräraha jätettäisiin pois talousarviosta, talousarvion yli- tai alijäämä näkyisi suoraan tuloarvioiden ja määrärahojen erotuksesta. Valtion velkaantuminen tai varsinaisten tulojen ylijäämä näkyisi tällöin talousarviosta nykyistä selkeämmin.

Ehdotetun 84 §:n 2 momentin uuden toisen virkkeen mukaan talousarviossa olisi kuitenkin osoitettava, miten siihen otetut määrärahat katetaan. Säännöksen tarkoituksena on korostaa, ettei lainatuloarvion jättäminen pois talousarviosta vaikuta velvollisuuteen varmistaa edelleen talousarviosta aiheutuvien menojen rahoitus. Menojen rahoitus perustuisi lainanoton osalta perustuslain 82 §:n 1 momentin nojalla eduskunnan antamaan lainanotto-suostumukseen. Käytännössä säännöksen asettama velvoite täytettäisiin talousarvioon otettavalla lausumalla alijäämän rahoituksesta.

Ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi perustuslain 86 §:n 1 momentissa säädettyihin lisätalousarvion antamisedellytyksiin. Jos lainatuloarvio tai velan lyhennysmääräraha olisi jätetty pois talousarviosta, lisätalousarviota ei kuitenkaan tarvitsisi antaa sen johdosta, että arvio valtion lainanoton tai velan lyhentämisen määrästä muuttuisi varainhoitovuoden aikana.

## 3 Esityksen vaikutukset

Esityksen mukaisesti hallituksella olisi mahdollisuus ottaa ja lyhentää valtionvelkaa nykyistä joustavammin tilanteissa, joissa talousarvio ei sisältäisi arviota valtion lainanotosta ja määrärahaa valtionvelan lyhentämiseen. Näin voitaisiin säästää valtionvelasta

maksettavia korkomenoja ja muita varainhankinnan menoja. Säästöjen määrään vaikuttavat monet oletukset sekä rahoitusmarkkinoiden kulloinenkin tilanne. Jos valtion kassan koolle ei asetettaisi mitään vähimmäistavoitetta ja valtion varainhankinta tehtäisiin täysin maksuvalmiusperusteisesti käyttäen hyväksi kaikkia valtion kassassa olevia varoja, valtion velanhoidon kustannuksissa voitaisiin Valtiokonttorin arvion mukaan säästää nykyiseen verrattuna noin 20 miljoonaa euroa. Lisäksi valtionvelan määrä olisi vuodenvaihteen tilastoissa nykyistä pienempi, mikä saattaisi joissakin tilanteissa alentaa valtion maksamaa luottoriskilisää. Jos valtion kassassa olevia vieraan pääoman eriä ei käytettäisi hyväksi maksuvalmiuden hallinnassa, säästöt olisivat pienempiä.

Ehdotus parantaisi myös valtion rahoitustoimien riskienhallintaa vähentämällä tarpeettomaan lainanottoon ja erityisesti valtion kunkin hetken maksuvalmiuden tarpeisiin nähden ylisuurten kassavarojen lyhytaikaiseen sijoittamiseen liittyviä riskejä pääomamarkkinoilla.

Lainatuloarvion ja velan lyhennysmäärärahan jättäminen pois talousarviosta tekisi talousarviosta nykyistä läpinäkyvämmän. Talousarvion yli- tai alijäämä kävisi ilmi suoraan talousarviosta.

Eduskunta voisi edelleen niin halutessaan ottaa talousarvioon valtion lainanottoarvion ja valtionvelan lyhennysmäärärahan. Ehdotus ei siten vähentäisi eduskunnan budjettivaltaa. Valtion lainanotto edellyttäisi kaikissa tilanteissa edelleenkin perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaista eduskunnan suostumusta. Eduskunta voisi myös talousarviossa rajoittaa valtionvelan lyhentämisen tiettyyn enimmäismäärään tätä koskevalla talousarviopäätöksellä.

Myöskään kattamisvaatimuksen sanamuodon muuttaminen ei vaikuttaisi eduskunnan budjettivaltaan. Eduskunta toteaisi jatkossakin lainanotto-suostumuksen riittävyyden talousarvion alijäämän rahoittamiseen. Kattamisvaatimuksen perimmäinen tarkoitus rahoituksen osoittamisvelvollisuudesta ja määrärahapäätösten täytäntöönpanon turvaamisesta ei siten poistuisi, vaikka talousarviota ei tarvitsisikaan tasapainottaa enää muodollisesti.

#### 4 Asian valmistelu

Talospoliittinen ministerivaliokunta puolisi 16.6.2009 valtiovarainministeriön ehdotusta perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetyn talousarvion kattamisvaatimuksen kumoamisesta sekä ehdotusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta poikkeamisesta. Valtiovarainministeriö saattoi ehdotuksensa perustuslain tarkistamiskomitean käsiteltäväksi kirjjeellään 17.6.2009. Perustuslain tarkistamiskomitea katsoi mietinnössään (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 9/2010), että tarve kattamisvaatimuksesta luopumiseen tulisi arvioida erillisenä hankkeena.

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 17.3.2010 työryhmän selvittämään valtion talousarvion tasapainottamista koskevien perustuslain säännösten muutostarvetta ja valmistelemaan tarpeen vaatiessa ehdotuksen hallituksen esitykseksi perustuslain muuttamisesta. Työryhmässä olivat asianomaisten ministeriöiden lisäksi edustettuina myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Työryhmän muistio ”Valtion talousarvion tasapainottaminen. Perustuslakisääntelyn muutostarve” (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 53/2010) valmistui 11.6.2010. Hallituksen esitys on valmisteltu työryhmän ehdotuksen pohjalta.

#### 5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2011, jolloin sitä voitaisiin soveltaa varainhoitovuodelle 2012 hyväksyttävään talousarvioon. Vuoden 2011 lisätalousarvioihin sovellettaisiin kuitenkin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

#### 6 Säättämisjärjestys

Koska esitys koskee perustuslain muuttamista, se on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus*

## Laki

### Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 84 §:n 2 momentti seuraavasti:

84 §

*Talousarvion sisältö*

Talousarviosta voidaan jättää pois arvio valtion lainanotosta ja määräraha valtionvelan lyhentämiseen. Talousarviossa on kuitenkin osoitettava, miten siihen otetut määrärahat katetaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 20 .

Vuoden 2011 lisätalousarvioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 2010

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Oikeusministeri *Tuija Brax*

*Liite  
Rinnakkaisteksti*

## **Laki**

### **Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 84 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

84 §

84 §

*Talousarvion sisältö*

*Talousarvion sisältö*

---

Talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään.

---



---

*Talousarviosta voidaan jättää pois arvio valtion lainanotosta ja määräraha valtionvelan lyhentämiseen. Talousarviossa on kuitenkin osoitettava, miten siihen otetut määrärahat katetaan.*

---



---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 20 .*

*Vuoden 2011 lisätalousarvioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

---