



EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNNAN PERUSTAMINEN

Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 6/2005

ISBN 951-53-2708-3 (nid.)
ISBN 951-53-2709-1 (pdf)
ISSN 1239-1638

PUHEMIESNEUVOSTOLLE

Puhemiesneuvosto asetti 1.10.2003 toimikunnan valmistelemaan niiden kysymysten selvittämistä, jotka liittyvät valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarisen valvonta- ja tarkastustoimen yhdistämiseen erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi. Toimeksiannon mukaan toimikunnan tehtävänä oli:

- 1) laatia ehdotus valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarisen valvonta- ja tarkastustoimen yhdistämiseksi erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi sekä määritellä muodostettavan toimielimen toimiala ja tehtävät samoin kuin asioiden vireillepano- ja päätösmenettelyt;

- 2) arvioida muodostettavan toimielimen merkitys eduskunnan parlamentaarisen valvontatoimen osana;
- 3) laatia ehdotukset perustuslakiin, eduskunnan työjärjestykseen ja muihin säädöksiin tarvittaviksi muutoksiksi; sekä
- 4) laatia ehdotus tarvittavien henkilöstöjärjestelyjen päälinjoista ja järjestelyjen toteuttamisaikataulusta.

Toimikunnan puheenjohtajaksi puhemiesneuvosto kutsui kansanedustaja Matti Ahteen ja varapuheenjohtajaksi kansanedustaja Olavi Ala-Nissilän sekä jäseniksi kansanedustaja Jere Lahden, kansanedustaja Mikko Kuopan, kansanedustaja Anni Sinnemäen, kansanedustaja Eva Biaudet'n, kansanedustaja Sari Essayah'n, kansanedustaja Timo Soinin, silloisen apulaispääsihteerin Jouni Vainion valiokuntasihteeristöstä, valiokuntaneuvos Alpo Rivinojan valtiovarainvaliokunnasta sekä kansliapäällikkö Mauri Lehmuston valtiontilintarkastajien kansliasta.

Toimikunnan sihteeiksi määrättiin hallintoylitarkastaja, sittemmin tarkastusneuvos Kaj Laine valtiontilintarkastajien kansliasta ja eduskuntasihteerin Marja Wallin eduskunnan keskuskansliasta. Tämän ohella avustavia sihteerintehtäviä on hoitanut osastosihteerin Sanna Turpeinen.

Toimikunnan tuli saada työnsä valmiiksi vuoden 2004 loppuun mennessä. Toimikunnan anomuksesta puhemiesneuvosto päätti 26.11.2004 pidentää työn määräaikaan päättymään 28.2.2005.

Työnsä aikana toimikunta on kuullut asiantuntijoina valtintalouden tarkastusviraston pääjohtaja Tapio Leskistä, valtiotieteen lisensiaatti Maria Kaisa Aulaa, vuosiksi 2000–2003 valittujen valtiontilintarkastajien puheenjohtaja Kari Urpilaista, eduskunnan pääsihteerin Seppo Tiitistä, eduskunnan apulaispääsihteerin Jarmo Vuorista, valtioneuvoston controller Tuomas Pöystiä, professori Arvo Myllymäkeä, professori Mikael Hidéniä ja professori Kaarlo Tuoria. Toimikunnan kuultavana oli myös lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri oikeusministeriöstä.

Toimikunta otti nimekseen Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta –toimikunta. Toimikunta on pitänyt 17 kokousta. Tämän lisäksi toimikunta järjesti 2.2.2004 seminaarin työnsä taustoittamiseksi. Seminaarissa käytiin läpi valtiontalouden valvontatoimen ja valtiontilintarkastajat –instituution kehitystä (toimikunnan sihteeri Marja Wallin) sekä kuultiin esitys, jonka aiheena oli valtiosääntöoikeudellinen näkökulma toimikunnan työhön (pääsihteeri Seppo Tiitinen). Lisäksi seminaarissa esitettiin puheenvuorot ministeriön näkökulmasta valtiontilintarkastajien valvontatyöhön (talousjohtaja Marja Heikkinen-Jarnola liikenne- ja viestintäministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Tapio Laamanen kauppa- ja teollisuusministeriöstä).

Työnsä kuluessa toimikunta teki 25.4.2004 tutustumismatkan Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokuntaan. Matkallaan toimikunta vieraili Belgian parlamentin vieraana ja kuuli erikseen järjestetyssä tilaisuudessa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsentä Aunus Salmea. Toimikunta tutustui 7-8.6.2004 tekemällään matkalla Ison-Britannian Westminsterin parlamentin valtion varainkäytön valvontavaliokuntaan ja vieraili matkan aikana myös National Audit Officessa.

Toimikunta päätyi laatimaan ehdotuksen toimeksiantonsa mukaisesti tarkastusvaliokunnan perustamisesta yhdistämällä valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatehtävä. Ehdotus on laadittu hallituksen esityksen muotoon kuitenkin niin, että ehdotuksen taustaa selvitetään tavanomaista perusteellisemmin mietinnön johdanto-osassa. Mietintöön sisältyvät luonnokset ehdotuksiksi perustuslain muuttamisesta samoin kuin eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta sekä luonnokset muiksi tarpeellisiksi säädösmuutoksiksi.

Toimikunta on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotukset tarvittavien henkilöstöjärjestelyjen päälinjoista ja järjestelyjen toteuttamisaikataulusta. Toimikunta pitää tärkeänä valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön aseman turvaamista kanslian toiminnan lakatessa.

Toimikunnan sihteeri Kaj Laine on laatinut mietinnön nykytilan kuvauksen jaksot 2.1 ja 2.3 sekä osan jaksosta 2.4. Muiden osuuksien laatimisesta on vastannut sihteeri Marja Wallin.

Eduskunnassa 28 päivänä helmikuuta 2005

Matti Ahde

Olavi Ala-Nissilä

Jere Lahti

Eva Biaudét

Anni Sinnemäki

Mikko Kuoppa

Sari Essayah

Timo Soini

Jouni Vainio

Mauri Lehmusto

Alpo Rivinoja

Kaj Laine

Marja Wallin

SISÄLLYSLUETTELO

	TIIVISTELMÄ	11
	SAMMANDRAG	15
I	YLEISPERUSTELUT	19
1	Johdanto	19
1.1	Eduskunnan valvontavalta	19
1.2	Toimikunnan työn tausta ja lähtökohdat	22
1.3	Valtiontalouden valvonnan toimintaympäristön muutokset	23
1.3.1	Keskushallinnon uudistaminen	24
1.3.2	Tilinpäätöskertomusuudistus	25
1.3.3	Valtiovarain controller-toiminto	26
1.3.4	Kehysohjaus	28
1.3.5	Euroopan unionin jäsenyys	29
1.3.6	Tulosohjaus	29
1.3.7	Kuntien valtionosuuslainsäädäntö	30
1.3.8	Valtuusmenettely	31
1.3.9	Valtion liiketoiminta	31
1.3.10	Talousarvion ulkopuoliset rahastot	32
1.4	Valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan kehityspiirteitä	33
1.4.1	Valtiontilintarkastajat-instituution synty ja aseman kehittyminen ..	33
1.4.2	Valtiontilintarkastajien valvontatoimen tavoitteen muotoutuminen	35
1.4.3	Valtiontalouden tarkastuksen kehittäminen 1960–80-luvulla	36
1.4.4	Hallitusmuodon valtiontaloussäännösten uudistaminen	38

1.4.5	Perustuslakiuudistus ja valtiontalouden tarkastusviraston siirtymisen eduskunnan yhteyteen	38
2	Nykytila	41
2.1	Valtiontilintarkastajia koskeva lainsäädäntö ja käytäntö	41
2.1.1	Valtiontilintarkastajien valvonnan perusteet	41
2.1.2	Valtiontilintarkastajia koskeva erityislainsäädäntö	43
2.1.3	Valtiontilintarkastajien valvontatoimi	44
2.1.4	Valtiontilintarkastajien kertomus ja sen käsittely eduskunnassa	44
2.1.5	Valtiontilintarkastajien kertomuksen kehittämistoimet	46
2.1.6	Valvontakäynnit	47
2.1.7	Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston välinen yhteistyö	48
2.1.8	Valtiontilintarkastajien kanslian organisaatio, henkilöstö ja tukipalvelut	49
2.2	Valtiovarainvaliokunta	52
2.3	Valtiontalouden tarkastusvirasto	54
2.3.1	Viraston asema ja tehtävät	54
2.3.2	Tarkastusviraston raportointi	57
2.4	Kansainvälinen käytäntö	58
2.4.1	Euroopan tilintarkastustuomioistuin	58
2.4.2	Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta	61
2.4.3	Ruotsin tarkastusjärjestelmä	63
2.4.4	Ison-Britannian tarkastusjärjestelmä	65
2.4.5	Belgian tarkastusjärjestelmä	67
2.5	Nykytilan arviointi	69
2.5.1	Eduskunnan valtiontaloudelliset valtaoikeudet	69
2.5.2	Valtiontilintarkastajien valvontatoimi	73
2.5.3	Hallituksen tilinpäätösuudistuksen merkitys	78

3	Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	79
3.1	Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	79
3.2	Keskeiset ehdotukset	83
3.2.1	Tarkastusvaliokunnan muodostaminen	83
3.2.2	Tarkastusvaliokunta valiokuntalaitoksen osana	86
3.2.3	Tarkastusvaliokunnan tehtävät	88
3.2.4	Tarkastusvaliokunnan tehtävän määrittely puhemiesneuvoston yleisohjeissa	94
3.2.5	Yhteydenpito eduskunnan sisällä	95
3.2.6	Asioiden vireilletulo	96
3.2.7	Valvontakäynnit	97
3.2.8	Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus ja toiminnan julkisuus ...	99
3.2.9	Valiokunnan asema ja kokoonpano	101
3.2.10	Tarkastusvaliokunnan resursointi	102
4	Valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön asema	103
5	Ehdotuksen vaikutukset	104
5.1	Eduskunnan valtaoikeudet	104
5.2	Taloudelliset vaikutukset	105
5.3	Henkilöstövaikutukset.....	106
6	Säädösmuutokset	106
6.1	Perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen	106
6.2	Muut säädösmuutokset	107
II	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	109
1	Lakiehdotusten perustelut	109

1.1	Perustuslaki	109
1.2	Eduskunnan työjärjestys	113
1.3	Laki eduskunnan virkamiehistä	116
1.4	Eduskunnan päätös valtioneuvoston johtosäännön kumoamisesta	117
1.5	Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta	117
1.6	Laki valtioneuvoston jäsenien eräistä tarkastus- ja tiedonsaanti- oikeuksista	118
1.7	Laki valtioneuvoston jäsenien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja.....	119
1.8	Laki valtion liikelaitoksista	121
1.9	Laki valtion vakuusrahastosta	121
1.10	Laki maatalouden interventiorahastosta	122
1.11	Arkistolaki	122
1.12	Valtion virkamieslaki	122
1.13	Laki turvallisuus selvityksistä	123
1.14	Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa	123
1.15	Valtion maksuperustelaki	123
1.16	Eduskunnan kirjaston ohjesääntö	124
2	Tarkemmat säännökset ja määräykset	124
3	Voimaantulo	124
4	Säätämisyjärjestys	125
	LUONNOKSET LAKIEHDOTUKSIKSI	127
	Laki Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta	127
	Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta	128

Laki eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta	130
Eduskunnan päätös valtiontilintarkastajien johtosäännön kumoamisesta	132
Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta	133
Laki valtiontilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista annetun lain kumoamisesta	134
Laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetun lain muuttamisesta	135
Laki valtion liikelaitoksista annetun lain 15 §:n muuttamisesta	137
Laki valtion vakuusrahastosta annetun lain 7 ja 18 §:n muuttamisesta	138
Laki maatalouden interventiorahastosta annetun lain 8 §:n muuttamisesta	140
Laki arkistolain 1 §:n muuttamisesta	141
Laki valtion virkamieslain 3 ja 65 §:n muuttamisesta	142
Laki turvallisuusselvityksistä annetun lain 4 §:n muuttamisesta	143
Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 2 §:n muut- tamisesta	144
Laki valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:n muuttamisesta	145
Eduskunnan päätös eduskunnan kirjaston ohjesäännön 5 §:n muuttamisesta	146

TIIVISTELMÄ

Toimikunta ehdottaa toimeksiantonsa mukaisesti perustettavaksi eduskunnan tarkastusvaliokunta yhdistämällä valtioneuvoston tarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatoimi. Ehdotukset merkitsevät valtioneuvoston tarkastajien toiminnan päättymistä. Samalla lakkaa valtioneuvoston tarkastajien kanslian toiminta.

Toimikunnan työn taustalla on eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmä, joka esitti muiden ehdotustensa ohella näkemyksensä muodostaa pitkällä aikavälillä tutkinta- ja tarkastustyyppinen valvontaelin yhdistämällä valtioneuvoston tarkastajat ja hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatehtävät (15.5.2002). Puhemiesneuvoston asettama selvitysmies Jouni Vainio esitti ehdotuksensa b-vaihtoehtona valiokunnan tapaan toimivan tutkinta- ja valvontaorganin perustamista samoista lähtökohdista (31.1.2003). Kertomusmenettelytyöryhmän saamassa lausuntopalautteessa tuettiin näkemystä mainitusta valvontatehtävien yhdistämisestä (kokoomuksen ja keskustan eduskuntaryhmä sekä kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä samoin kuin valtiovarainvaliokunta). Jouni Vainion b-vaihtoehtoa valiokunnan muodostamisesta kannattivat lausunnoissaan sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä, kokoomuksen eduskuntaryhmä sekä valtioneuvoston tarkastusvirasto, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö. Myös valtioneuvoston tarkastajat pitivät tarkastusvaliokuntaa eräänä vaihtoehtona parlamentaarisen valvonnan kehittämisessä.

Toimikunta on tarkastellut työssään valtioneuvoston tarkastajien toiminnan historiaa ja sen kehittymistä suhteessa valtioneuvoston hoidossa tapahtuneisiin muutoksiin. Valtioneuvoston puolella toteutettu tilinpäätösuudistus ja useat muut valtion taloudenhoitoon liittyvät muutokset korostavat hallituksen tilivelvollisuutta muun muassa siksi, että yksityiskohtainen valtioneuvoston päätöksenteko tapahtuu yhä enemmän ministeriöissä ja alemmilla hallinnontasilla sekä kunnissa. Tämän myötä eduskunnan budjettivallan käyttötapaan on kohdistunut muutostarpeita, ja toisaalta jälkikäteishallinnon asema on tullut tärkeämmäksi.

Valtioneuvoston tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta on osaltaan johtanut valtioneuvoston tarkastajien aseman marginalisoitumiseen eräissä mielessä. Val-

tiontilintarkastajien valvontatoimella tai valvontatuloksilla ei ole tapahtuneen kehityksen johdosta yhteyttä talousarviota koskevaan päätöksentekoon. Heidän kertomuksensa tuo vuosittain eduskunnalle runsaasti valvonta-aiheita käsiteltäväksi, mutta niissä ei keskitytä arvioimaan talousarvion toteutumista tai vaikuttavuutta eduskunnan budjettivaltaa painottavalla tavalla. Kertomuksen kahdenkertainen käsittely – ensin valtiontilintarkastajien toimesta, sitten valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston toimesta – merkitsee käsittelyn viivästymistä ja on myös resurssien käytön kannalta epätarkoituksenmukaista.

Toimikunta katsoo, että mainitut lähtökohdat yhtäältä edellyttävät parlamentaarisen valvontatoimen uudelleenorganisointia eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi sekä toisaalta tarjoavat tilaisuuden arvioida valtiontalouden valvontajärjestelmää kokonaisuutena uudesta näkökulmasta. Toimikunta näkee tarkastusvaliokunnan roolin selkeänä tässä kokonaisuudessa: se vastaa keskitetysti parlamentaarisesta valtiontalouden jälkikäteisestä valvonnasta. Valtioneuvosto vastaa sisäisen valvonnan johtamisesta, mihin kuuluu osana sisäinen tarkastus. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii puolestaan riippumattomana ulkoisena ammattitilintarkastajana raportoiden valvontatuloksistaan eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnalle kuuluvat tulevaisuuteen suuntautuvat valtiontaloudelliset asiat, kuten talousarvio, talousarvioaloitteet ja budjettiin sidottu lainsäädäntö.

Tarkastusvaliokunta toimisi valiokuntalaitoksen osana eräin erityispiirtein. Sen toiminnassa korostuu oma-aloitteinen toiminta niin, että sillä on oikeus ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen asioita ja toimittaa ne mietinnön muodossa täysistunnolle. Näissä aiheissa tulee keskittyä eduskunnan kannalta merkittäviin havaintoihin puuttumatta yleensä päivänpoliittisiin kysymyksiin. Tavoitteena valiokunnan tehtävien hahmottelussa on se, että eduskunta saa tärkeät valtion taloudenhoitoa sekä valtion talousarvion noudattamista koskevat havainnot eri menettelyissä mahdollisimman tuoreina ja käyttökelpoisina tietoonsa. Valiokunta voisi teettää tutkimuksia valtiontalouden valvontaan liittyen, ja se järjestäisi myös seminaareja sekä keskustelutilaisuuksia toimialansa aiheista. Tarkastusvaliokunta voi itse päättää valvontakäytien järjestämisestä ja muutenkin työtavoistaan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen puitteissa.

Toimikunta pyrkii ehdotuksillaan siihen, että tarkastusvaliokunnasta tulee asemaltaan vahva ja arvovaltainen. Valiokunnalla on tärkeä ja eduskunnan valtaoikeuksiin keskeisesti liittyvä

valtionalouden valvontatehtävä, joka mainitaan erikseen perustuslaissa. Tämä vahvistaa osaltaan valiokunnan asemaa. Valiokunta voi myös itse toiminnallaan vaikuttaa asemansa ja arvovaltansa kehittymiseen.

Valvontatoimen vaikuttavuuden sekä valiokunnan vahvan aseman saavuttamiseksi toimikunta pitää tärkeänä, että eduskuntaryhmät ehdottavat tarkastusvaliokunnan jäseniksi kansanedustajia, joilla on erityistä mielenkiintoa valtionaloudellisiin kysymyksiin sekä laaja-alaista kokemusta alalta. Vahva sitoutuneisuus tehtävään on myös ensiarvoisen tärkeää. Tarkastusvaliokunta olisi kooltaan suppeampi kuin muut erikoisvaliokunnat: siinä olisi 11 jäsentä ja 6 varajäsentä. Valiokunta resursoitaisiin puolestaan muita erikoisvaliokuntia selvästi vahvemmin.

Valtiontilintarkastajien kertomus jää uudistuksen myötä pois. Tarkastusvaliokunnan laatimat mietinnöt sekä perustuslain 47 §:n mukainen selvitys- ja lausuntomenettely tuovat sen sijaan täysistunnon käsittelyyn ja keskusteluun ajankohtaisia ja valtionalouden kannalta kiinnostavia aiheita. Tarkastusvaliokunta tulee palvelemaan tilinpäätösraportoinnin pohjalta ja muiden valvontahavaintojen myötä niin talousarvion valmistelua kuin eduskuntaa talousarvion käsittelyssä. Asioiden ajankohtaisuus ja mahdollisuus keskittyä käsillä olevaan aiheeseen merkitsevät valtionalouden valvontanäkökulman terävöitymistä ja mahdollisuutta vaikuttaa entistä paremmin tarkasteltavana oleviin kysymyksiin. Eduskunnan päätöksellä tarkastusvaliokunnan ehdottamat kannanotot toimitetaan hallitukselle tiedoksi ja tarpeen mukaan toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

Toimikunta katsoo, että mainituista lähtökohdista tarkastusvaliokunnan valvontatyön vaikuttavuudelle on varsin hyvät edellytykset. On ilmeistä, että tarkastusvaliokunnan valvontahavaintojen pohjalta käytävät keskustelut herättävät laajaa kiinnostusta niin edustajien keskuudessa kuin julkisessa sanassakin. Eduskunnan budjettivallan vahvistuminen luo edellytyksiä myös kansanvallan kasvulle.

Tarkastusvaliokunnan perustaminen edellyttää perustuslain muuttamista. Toimikunta on tehnyt ehdotukset perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen ja eräiden muiden säädösten muuttamiseksi. Mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon, kuitenkin siten, että johdanto-

osa on tavanomaista seikkaperäisempi. Toimikunnan tavoitteena on, että tarkastusvaliokunta voisi aloittaa toimintansa vaalikauden 2007–2011 alkaessa.

Toimikunta pitää tärkeänä valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön aseman turvaamista uudistuksen yhteydessä. Tarkastusvaliokunnan henkilöstön rekrytoinnissa on tarkoituksenmukaista hyödyntää mahdollisimman paljon kanslian henkilöstöä, jolla on kokemusta valtiontalouden valvonta- ja tarkastustehtävistä.

SAMMANDRAG

I enlighet med sitt uppdrag föreslår kommissionen för parlamentarisk kontroll av statsfinanserna att det inrättas ett revisionsutskott i riksdagen genom att statsrevisorerna och den parlamentariska kontrollfunktionen i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation slås samman. Förslaget innebär att statsrevisorerna upphör med sin verksamhet och samtidigt dras statsrevisorernas kansli in.

Bakgrunden till kommissionens arbete är att riksdagens arbetsgrupp för berättelseförfarandet i sitt förslag bland annat ansåg att det på sikt bör inrättas ett övervakningsorgan för utredning och revision genom att statsrevisorerna och övervakningsfunktionen inom finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation går samman (15.5.2002). Utredningsman Jouni Vainio, som var tillsatt av talmanskonferensen, föreslog som alternativ b att det inrättas ett utrednings- och övervakningsorgan som arbetar utifrån samma principer som utskotten (31.1.2003). Yttrandena till arbetsgruppen för berättelseförfarandet gav stöd till en sammanlagning av övervakningsfunktionerna (samlingspartiets och centers riksdagsgrupp och kristdemokratiska riksdagsgruppen, likaså finansutskottet). Utredningsman Jouni Vainios alternativ b, ett nytt utskott, stöddes av socialdemokratiska riksdagsgruppen, samlingspartiets riksdagsgrupp, statens revisionsverk, statsrådets kansli och finansministeriet. Också statsrevisorerna såg ett revisionsutskott som en möjlighet att vidareutveckla den parlamentariska kontrollen.

Kommissionen har gått närmare in på statsrevisorernas historia och studerat hur verksamheten har förändrats i förhållande till omställningarna i skötseln av statsfinanserna. I statsrådet har en bokslutsreform och flera andra statsfinansiella reformer genomförts. De understryker att regeringen är redovisningsskyldig bland annat för att det statsfinansiella beslutsfattandet i detalj allt oftare är förlagt till ministerierna och lägre förvaltningsnivåer samt till kommunerna. Därför har det uppstått ett behov att se över tillämpningen av riksdagens budgetmakt. Samtidigt har efterkontrollen fått en allt viktigare roll.

Sedan statens revisionsverk knöts till riksdagen 2001 har statsrevisorerna på sätt och vis marginaliserats. Till följd av den utveckling som skett är varken statsrevisorernas övervakningsfunktion eller resultaten av deras verksamhet knutna till behandlingen av budgetpropo-

sitionen. Deras berättelse ger varje år riksdagen en lång rad övervaknings- och kontrollteman att behandla, men berättelsen koncentrerar sig inte på att bedöma hur statsbudgeten har iakttagits eller vilka resultat den har gett på ett sätt som lyfter fram riksdagens budgetmakt. När berättelsen behandlas i två omgångar, först av statsrevisorerna, sedan av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation, fördröjs behandlingen samtidigt som förfarandet är inadekvat med avseende på resursanvändningen.

Kommissionen anser att det rådande läget dels kräver en omorganisering av den parlamentariska kontrollfunktionen i syfte att stärka riksdagens budgetmakt, dels ger en möjlighet att betrakta den samlade mekanismen för kontroll av statsfinanserna i ett nytt perspektiv. Enligt kommissionens uppfattning har ett revisionsutskott en klar och tydlig roll i denna process: utskottet svarar centralt för den parlamentariska efterkontrollen av statsfinanserna. Statsrådet leder den interna kontrollen, där intern revision ingår som ett element. Statens revisionsverk är en oberoende utomstående professionell aktör och rapporterar sina resultat till riksdagen. I finansutskottets behörighet ingår framtidsorienterade statsfinansiella frågor, som statsbudgeten, budgetmotioner och budgetrelaterad lagstiftning.

Revisionsutskottet är tänkt att ingå i utskottsväsendet, men med vissa särdrag. Utskottet ska framför allt arbeta på eget initiativ och ha rätt att på eget initiativ ta upp frågor till behandling och förelägga frågorna riksdagen i betänkanden. De teman som lyfts fram ska vara relevanta ur riksdagens perspektiv utan att på ett allmänt plan gå in på dagspolitiska frågor. Tanken är att utskottets uppgifter ska utformas så att riksdagen med hjälp av flera olika förfaranden ska få toppaktuell och användbar information om statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. I anknytning till övervakningen av statsfinanserna ska utskottet kunna låta utföra utredningar. Dessutom är det tänkt att utskottet ska ordna seminarier och debatter om frågor inom sitt ansvarsområde. Revisionsutskottet får själv besluta om eventuella inspektionsbesök och sina arbetsmetoder i övrigt inom ramen för grundlagen och riksdagens arbetsordning.

Avsikten med kommissionens förslag är att revisionsutskottet ska få en stark ställning och vara ett prestigefyllt organ. Utskottet har ett viktigt uppdrag i att övervaka statsfinanserna, ett uppdrag som är nära knutet till riksdagens maktbefogenheter och finns inskrivet i grundla-

gen. Därigenom får utskottet en starkare ställning. Dessutom kan utskottet självt med sin verksamhet påverka sin roll och höja sin prestige.

För att kontrollmekanismen ska ge resultat och utskottet få en stark roll är det, enligt kommissionen, viktigt att riksdagsgrupperna till ledamöter i revisionsutskottet föreslår riksdagsledamöter som har stort intresse för statsfinansiella frågor och en bred erfarenhet av området. Det är dessutom av största vikt att ledamöterna visar stort engagemang för uppdraget. Det är tänkt att revisionsutskottet ska ha en mindre bemanning än de övriga fackutskotten: elva medlemmar och sex ersättare. Däremot är det tänkt att utskottet ska få betydligt större resurser än de övriga fackutskotten.

Efter reformen faller statsrevisorernas berättelse bort. Genom revisionsutskottets betänkanden och utrednings- och yttrandeförfarandet enligt 47 § i grundlagen föreläggs riksdagen i plenum i stället aktuella och intressanta statsfinansiella frågor för behandling och debatt. Revisionsutskottet kommer att arbeta utifrån bokslutsrapportering och andra iakttagelser inom ramen för kontrollbefogenheten både när det gäller förberedelserna för statsbudgeten och i fråga om riksdagsbehandlingen av budgeten. Tack vare möjligheten att fokusera intresset på dagsaktuella teman kan den statsfinansiella övervakningen strömlinjeformas och bli skarpare samtidigt som riksdagen får bättre möjligheter att påverka vilka frågor som tas upp till granskning. Genom ett beslut av riksdagen sänds revisionsutskottets ståndpunkter till regeringen för kännedom och eventuella åtgärder.

Med hänvisning till utgångspunkterna ovan anser kommissionen att det finns mycket goda förutsättningar för att revisionsutskottets tillsynsarbete ska ge resultat. Det är uppenbart att debatterna kring utskottets iakttagelser kommer att väcka stort intresse bland både riksdagsledamöter och medier. Större budgetmakt för riksdagen ger i bästa fall också ett demokratiskt tillskott.

Grundlagen måste ändras för att revisionsutskottet ska kunna inrättas. Kommissionen föreslår nödvändiga ändringar i grundlagen, riksdagens arbetsordning och i vissa andra författningar. Betänkandet är skrivet som en proposition, med undantaget att inledningen är betydligt mer ingående än normalt i regeringspropositioner. Kommissionen räknar med att revisionsutskottet ska kunna inleda sin verksamhet från och med valperioden 2007–2011.

Det är viktigt att personalen vid statsrevisorernas kansli får tryggade villkor i samband med reformen, framhåller kommissionen. När personal rekryteras till revisionsutskottet är det lämpligt att i högsta möjliga grad nyttiggöra kanslipersonalen, som har erfarenhet av både övervakning och revision av statsfinanserna.

I YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

1.1 Eduskunnan valvontavalta

Valtiontalouden valvonta

Eduskunnan valtaoikeudet määritellään perustuslain 3 §:n 1 momentissa. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eduskunnan finanssivaltaan kuuluu päättää valtion vuotuisesta talousarviosta samoin kuin päätöksenteko verolaeista, valtion lainanotosta sekä valtiontakauksista ja -takuista. Valtiontaloudellinen päätösvalta on yksi tärkeimmistä eduskunnan valtaoikeuksista ja samalla yksi merkittävimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista.

Eduskunnan finanssivaltaan kuuluu tärkeänä osana oikeus valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Säännökset tästä sisältyvät perustuslain 90 §:ään. Tehtävää varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtioneuvoston tarkastajat (PL 90.1 §). Heidän valvontatehtävänsä on näin luonteeltaan parlamentaarinen. Valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on myös riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto (PL 90.2 §). Tarkastusvirasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen pitkällisen harkinnan ja valmistelun tuloksena niin, että se aloitti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2001.

Valvontaorganien toimiala ja toimivalta määritellään perustuslaissa yhtäläisellä tavalla; tämä ei kuitenkaan merkitse tehtävän sisällön yhdenmukaisuutta. Valtioneuvoston tarkastajat valvovat ja valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Sekä valtioneuvoston tarkastajille että valtiontalouden tarkastusvirastolle on perustuslaissa säädetty oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvonnan kohteilta valvontatehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

Eduskunnan valvonta kattaa sekä valtion talousarvioon sisältyvän että sen ulkopuolisenkin valtiontalouden. Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen valvonta on järjestetty erikseen.

Eduskunta valvoo sekä valtion taloudenhoidon laillisuutta että sen tarkoituksenmukaisuutta. Laillisuusvalvonnassa arvioidaan, onko valtiontaloutta hoidettu lain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä eduskunnan talousarviota koskevien päätösten mukaisesti. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa arvioidaan toiminnan ja taloudenhoidon tuloksellisuutta. Valtiontalouden valvonnassa merkitystä on saanut yhä enemmän vaikuttavuuden arviointi, mikä on luonteeltaan niin yhteiskunta- ja finanssipolitiikan kuin talousarviossa valtion taloudenhoidolle asetettujen tavoitteiden toteutumisenkin arviointia. Tässä huomiota kiinnitetään myös siihen, onko tavoitteet asetettu oikein.

Eduskunta harjoittaa valtiontalouden valvontatoimintaa ensi sijassa kertomusmenettelyssä. Hallitus antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta (tilakertomus). Valtion talousarviosta annetun lain tuoreella muutoksella (1216/2003) kertomus uudistetaan tilinpäätöskertomukseksi, jonka yhteydessä eduskunnalle annetaan valtion tilinpäätös liitteineen.

Myös valtiontilintarkastajat ja valtiontalouden tarkastusvirasto antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksensa ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksella on kytkentä talousarvioprosessiin sen myötä, että vuosittain syyskuun loppuun mennessä annettava kertomus muodostaa eduskunnan näkökulmasta niin sanotun tilintarkastajan lausunnon hallituksen tilinpäätöskertomuksesta. Valtiontilintarkastajien kertomus sisältää puolestaan kertomusvuotta koskevat valtiontilintarkastajien havainnot hallinnonaloittain sekä niiden johdosta valtiontilintarkastajien kannanotot; viime vuosina valvonta-aiheet ovat ulottuneet myös yli hallinnonalojen rajojen.

Oikeudellinen valvonta

Eduskunta valvoo perustuslaissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen toteutumista valitsemalla tehtävänsä eduskunnan yhteydessä toimivan oikeusasiamiehen. Tämän tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävä hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävässään oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta kytkeytyy hallinnon valvonnan kautta julkistaloutta koskevien kysymysten arviointiin, sillä esimerkiksi kuntien itsehallintoon kuuluvan budjettivallan puitteissa tehdyt varainkäyttöpäätökset ovat yhä useammin kanteluiden ja sitä kautta oikeusasiamiehen valvonnan kohteena.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen eduskunnalle virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan. Oikeuskanslerin tehtävään kuuluu erityisesti valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Muutoin tehtävä vastaa oikeusasiamiehelle perustuslaissa säädettyä valvontatehtävää. Oikeuskansleri valvoo samalla julkistaloutta arvioidessaan hallinnon lainalaisuuden periaatteen toteutumista julkisyhteisöjen varainkäytössä.

Hallituksen ja hallintotoiminnan parlamentaarinen valvonta

Eduskunta valvoo valtioneuvoston ja sen alaisen hallintokoneiston toimintaa monin tavoin. Valvonta on luonteeltaan parlamentaarista ja samalla poliittista. Valvonnalla varmistetaan, että valtioneuvosto hoitaa hallintoa tarkoituksenmukaisesti ja pyrkii toteuttamaan sen, minkä eduskunta on arvioinut yleisen edun mukaiseksi. Perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädetty hallituksen toimenpidekertomus on jälkikäteisvalvonnan keskeinen väline. Kertomukseen tulee liittää tiedot niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Erikoisvaliokuntien tehtävänä on kertomusta käsitellessään arvioida toimialansa osalta, voidaanko hallituksen kanta hyväksyä. Valiokunnat voivat lausuntonmenettelyssä muutoinkin arvioida hallituksen toimintaa kertomusvuoden aikana toimialallaan.

Eduskunta ohjaa ja valvoo hallituksen toimintaa niin ikään hyväksymällä hallituksen esitysten ja kertomusten käsittelyn yhteydessä perustelulausumia. Valvonta toteutuu näin osaksi lainsäädäntömenettelyssä. Hallituksen toimia valvotaan myös kirjallisilla ja suullisilla kysymyksillä, ajankohtaiskeskusteluin sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon välityksellä. Välikysymys on vahvin käytettävistä välineistä. Valtioneuvoston tai ministerin luottamus voi tulla arvioitavaksi minkä tahansa eduskunnan päätettävänä olevan asian yhteydessä luukun ottamatta valtioneuvoston selontekoa. Edellytyksenä on, että asiasta tehdään kannatettu ehdotus. Eduskunta valvoo näin ollen hallituksen toimintaa miltei kaiken toimintansa pohjalta.

Perustuslain 47 §:ssä säädetty eduskunnan tietojensaantioikeus täydentää osaltaan hallituksen valtioneuvostoon kohdistuvaa parlamentaarista valvontaa varten säädettyjä menettelyjä. Pykälän mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (1 mom.). Lisäksi valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta (2 mom.).

1.2 Toimikunnan työn tausta ja lähtökohdat

Kertomusmenettelytyöryhmä

Toimikunnan työn taustalla on jo pitkään keskustelussa ollut ajatus eduskunnan valtiontalouden valvontavallan vahvistamisesta. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan, valtiontilintarkastajien ja tulevaisuusvaliokunnan eri yhteyksissä esittämät arviot ja kannanotot valtiontaloudellisen kertomusmenettelyn ja valtion tilinpäätöksen kehittämistarpeista johtivat kertomusmenettelytyöryhmän asettamiseen 24.10.2001. Kertomusmenettelytyöryhmä teki ehdotuksia, joiden tavoitteena oli vahvistaa eduskunnan valtiontaloudellista valvontatoimintaa (Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtiontalouden valvontatoimen osana; Kertomusmenettelytyöryhmän ehdotus 15.5.2002). Työryhmän ehdotusten toteuttaminen edellytti valmistelutoimia valtioneuvoston puolella.

Kertomusmenettelytyöryhmä piti pidemmällä aikavälillä tärkeänä selvittää valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämistä erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi yhdistämällä valtiontilintarkastajat ja valtionvarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston tarkastustoiminnot. Näin muodostettaisiin eduskunnan tarkastusvaliokunta, ja heiltä valmistuva kertomus voitaisiin suoraan käsitellä täysistunnossa.

Hallitus toteutti kertomusmenettelytyöryhmän ehdotukset antamalla vuonna 2003 eduskunnalle esityksen laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp). Valtion tilinpäätöskertomus perustuslaissa tarkoitettuna kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta tulee korvaamaan valtiovarain hoitoa ja tilaa koskevan kertomuksen. Tilinpäätöskertomukseen on määrä ottaa valtion tilinpäätös liitteineen sekä tärkeimmät tiedot valtiontaloudesta ja toiminnan tuloksellisuuden, erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä.

Selvitysmiesraportti

Kertomusmenettelytyöryhmän mietinnöstä saadun lausuntopalautteen perusteella eduskunnan puhemiesneuvosto päätyi asettamaan 19.11.2002 selvitysmiehen (eduskunnan apulaispääsihteeri Jouni Vainio) valmistelemaan ehdotusta valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarisen valvontatoimen yhdistämiseksi erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi.

Selvitysmies esitti antamassaan raportissa (Valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimen vahvistaminen; Selvitysmies Jouni Vainion ehdotus 31.1.2003) varsinaisena ehdotuksenaan valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimen vahvistamiseksi järjestelyä, jossa valtiontilintarkastajiksi valitut edustajat toimivat samalla valtiovarainvaliokunnasta irrotettavan tarkastusjaoston jäseninä. Tämän ohella hän ehdotti eräitä toimia valtiontilintarkastajien raportoinnin ajankohtaisuuden lisäämiseksi ja valvonnan kehittämiseksi.

Vaihtoehtoisena kehittämisselityksinä selvitysmies esitti tarkastusvaliokunnan muodostamista toimeksiannossaan kuvatulla tavalla (Vaihtoehto B). Ratkaisua selvitysmies piti periaatteiltaan selkeänä ja toimivana, mutta totesi vaihtoehdon vaativan perustuslain muuttamista, mihin asetettu lyhyt toimeksianto ei suonut mahdollisuutta.

Puhemiesneuvosto piti selvitysmiehen ehdotuksia koskevassa kannanotossaan (11.6.2003) tarkoituksenmukaisena jatkaa niiden kysymysten selvittämistä, jotka liittyvät parlamentaarisen valvontatoimen yhdistämiseen erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi. Ehdotusta laatimaan asetettiin parlamentaariselta pohjalta koottu toimikunta (Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunta).

1.3 Valtiontalouden valvonnan toimintaympäristön muutokset

Lukuisat muutokset valtiontaloudessa sekä laajemmin yhteiskunnassa ja sen päätöksentekorakenteissa ovat viime vuosien ja vuosikymmenten aikana muuttaneet sitä toimintaympäristöä, jossa eduskunta käyttää budjettivaltaansa. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja valtiontaloudellisen päätöksentekovallan käyttäjänä korostuu uudessa perustuslaissa. Käytännössä kehitys on kuitenkin muuttanut ja eräiltä osin jopa kaventanut eduskunnan budjetti-

valtaa; toisaalta niin eduskunnassa kuin valtioneuvoston puolella on eri toimin pyritty vahvistamaan eduskunnan asemaa valtiontaloudellisessa päätöksenteossa.

Seuraavassa selostetaan tiiviisti valtiontaloudellisen päätöksenteon ja valvonnan kannalta keskeisiä muutoksia. Muutokset kytkeytyvät toisiinsa monin tavoin, mutta yksiselitteistä arviota niiden vaikutuksista eduskunnan budjettivaltaan ei voida tehdä. Selvää kuitenkin on, että eduskunnan budjettivallan käyttämisen edellytykset ovat muuttuneet varsin paljon viime vuosikymmenen alkupuolelta. Tämä on merkinnyt myös parlamentaariseen valtiontalouden valvontaan kohdistuvien toiveiden muuttumista ja kasvamista: valvonnan vaikuttavuus ja eduskunnan näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja toimiva valvontajärjestelmä on keskeinen tavoite vastattaessa valtiontalouden toimintaympäristön muuttumiseen.

1.3.1 Keskushallinnon uudistaminen

Vuosille 2000–2003 ajoittuneen keskushallinnon uudistamishankkeen päämääränä oli vahvistaa valtioneuvoston päätöksentekoa ja terävöittää ministeriöiden asemaa hallinnonalojen ohjaajina. Laajuudeltaan huomattavan ja ministeritason johtaman hankkeen tavoitteena oli myös lisätä kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan. Samalla pyrittiin luomaan uusia menettelytapoja ja työkaluja sekä parantamaan päätöksenteon pohjana olevan tiedon laatua. Poikkihallinnollisen suunnittelun ja koordinaation edistämiseksi vahvistettiin ohjelmanäkökulmaa valtioneuvoston työskentelyssä. Hankkeen osana pyrittiin lisäksi yhteen sovittamaan ministeriöiden toimintaa ja lisäämään ministeriöiden välistä yhteistyötä.

Keskushallintohanke suositti tulohjauksen terävöittämistä sekä sisällöllisesti että ministeriöiden ohjaavaa roolia korostamalla. Suosituksissa kiinnitettiin erityistä huomiota eduskunnalle talousarvioesityksessä tulostavoitteista annettavan informaation selkeyteen ja johdonmukaisuuteen.

Loppuraportissa (Valtion keskushallinnon uudistaminen, Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002) mainittujen, eduskunnan valtiontalouden valvonnan kannalta keskeisten suositusten jatkotyö käynnistettiin valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, jonka oli määrä selvittää tilinpäätösmenttelyjen kehittämistä (18.12.2001). Ministeriöiden tulohjauksen

terävöittämiseksi työryhmän tuli parantaa tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumista ja niiden seuranta saattamalla valtion tilinpäätös poliittisen tason eli valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, selkiinnyttämällä tilinpäätösmenettelyjä sekä tehostamalla ministeriöiden tulosohjausta ja tilivirastojen tilinpäätösten käsittelyä. Työryhmän tuli ottaa huomioon eduskunnan puhemiesneuvoston 24.10.2001 asettaman kertomusmenettelytyöryhmän ehdotukset. Työryhmän ehdotukset toteutettiin valtion talousarviosta annetun lain muutosesityksellä (HE 56/2003 vp).

1.3.2 Tilinpäätöskertomusuudistus

Valtion talousarviosta annetun lain mainitulla muutoksella (HE 56/2003 vp) tehty valtion tilinpäätöskertomusuudistus oli eduskunnan valtionalouden parlamentaarisen valvontavallan kannalta merkittävä. Muiden valtion taloudenhoitoa koskevien muutosten ohella uudistuksella toteutettiin eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmän ehdottamat kertomusmenettelyn kehittämistoimet. Keskeistä uudistuksessa on hallituksen tilakertomuksen uudistaminen tilinpäätöskertomukseksi, joka tulee olemaan sisällöltään informatiivisempi ja palvelemaan tehokkaammin eduskunnan valvontatointia. Tilinpäätöskertomus annetaan ensimmäisen kerran varainhoitovuodelta 2004. Uudistus tulee kokonaisuutena voimaan vuonna 2005, jolloin se koskee sekä varainhoitovuoden suunnittelua että tilinpäätösraportointia.

Hallituksen tilinpäätöskertomus tullaan tilakertomuksen tapaan antamaan viimeistään kesäkuun alussa, jotta eduskunta voi käydä siitä lähetekeskustelun ennen kesätaukoa ja jotta valtiovarainvaliokunta sekä mahdollisesti erikoisvaliokunnat voivat aloittaa kertomuksen käsittelyn syysistuntokauden alussa ennen valtion talousarvioesityksen antamista eduskunnalle.

Tilinpäätöskertomus koostuu kahdesta osasta, valtion tilinpäätöksestä liitteineen ja hallituksen tilinpäätöskertomuksesta. Tilinpäätöskertomus sisältää valtion tilinpäätösanalyysin sekä valtionalouden tilan ja talousarvion toimeenpanon yleisen tarkastelun samoin kuin valtion toiminnan ja varojenkäytön tuloksellisuuden kuvauksen niin yleisesti kuin jokaisen ministeriön toimialalta erikseen. Kertomusosaan kuuluvat myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat sekä niitä koskeva tilinpäätösanalyysi samoin kuin tärkeimmät tiedot liikelaitosten ja rahastojen talouden ja tuloksellisuuden kehityksestä.

Valtiontaloutta ja sen hoitoa yleisesti käsittelevissä osissa tullaan tarkastelemaan muun muassa harjoitettua talous- ja finanssipolitiikkaa samoin kuin valtiontalouden sekä valtiontalouden kehysten toteutumista. Valtiontalouden ja sen hoidon yleiseen tarkasteluun sisällytetään valtion omaisuudenhoitoa ja omistajapolitiikkaa koskevat tärkeimmät tiedot sekä keskeiset tiedot valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta ja sen kehityksestä.

Kertomuksen yleisiin osiin kuuluvassa valtion tilinpäätösanalyysissä tulkitaan ja avataan tilinpäätöslaskelmista saatavia tietoja. Näissä käsitellään myös hallitusohjelman mukaisten laajojen ja poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien ja niihin perustuvan hallituksen strategia-asiakirjan toteuttamista, tärkeitä poikkihallinnollisia politiikkalohkoja sekä eduskunnan esille nostamia erityisiä teemoja. Tilakertomukseen vuonna 2003 siirretyt hallituksen vastaukset eduskunnan talousarviolausumiin kuuluvat samoin yleiseen lukuun. Tilinpäätöskertomukseen tulee sisältymään tilakertomuksen tapaan myös tilimuistutuskertomus eli hallituksen vastaus eduskunnan huomautuksiin valtion taloudenhoidosta tilinpäätöskertomuksen tai valtiontilintarkastajien kertomuksen pohjalta.

Tuloksellisuustiedoissa tullaan painottamaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja sen kehitystä. Kertomukseen on suunniteltu liitettäväksi myös hallituksen kannanottoja ja tulkintoja vaikuttavuuden, toiminnallisen tuloksellisuuden sekä valtiontalouden kehityksestä. Kertomuksesta muodostuu näin eduskuntakäsittelyn kannalta entistä kiinnostavampi. Se edesauttaa hallinnon tilivelvollisuuden toteutumista ja palvelee eduskunnan valtiontalouden valvontatehtävää osana aktiivista budjettivaltaa. Jatkossa kertomuksen sisältöä ja jäsentelyä on tarkoitus kehittää edelleen.

1.3.3 Valtiovarain controller -toiminto

Valtion talousarviosta annetun lain edellä mainitulla muutoksella perustettiin valtiovarain controller -toiminto. Toiminto palvelee erityisesti valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä laajemminkin valtionhallintoa toimialansa asiantuntija- ja analyysiyksikkönä. Se on sijoitettu valtiovarainministeriön yhteyteen, mutta on kuitenkin valtioneuvostoa ja koko valtionhallintoa palvelevana yksikkönä toiminnallisesti riippumaton. Laissa ovat säännökset valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin toimivallasta.

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on varmistaa osana valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esiteltäväksi, että kertomus antaa laissa säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot ja varmistaa, että tärkeimmät valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat hyödynnettävissä valtiontalouden ja toiminnan ohjauksessa. Toiminnon tulee ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa. Neuvonnallaan ja havaintojen ja niihin perustuvien toimenpide-ehdotusten esittämisellä toiminnon on edistettävä valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien ja –menettelyiden asianmukaista ja laadukasta toimivuutta. Lisäksi sen tulee sovittaa yhteen Suomen vastuuseen kuuluvien Euroopan unionin varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa sekä valmistella unionin varojen valvontaa ja tarkastusta ja niihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevat kannanotot ja selvitykset Euroopan unionin toimielimille.

Valtiovarain controller -toiminto voi esittää valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä valtion virastolle, laitokselle, liikelaitokselle ja rahastolle raportin havainnoistaan ja esittää siinä mahdolliset toimenpide-ehdotuksensa. Toiminto voi lisäksi saattaa havaintonsa ja toimenpide-ehdotuksensa valtiontalouden tarkastusviraston ja muun asiassa toimivaltaisen viranomaisen tietoon.

Valtioneuvoston controller toimii tehtävänsä ohella sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan puheenjohtajana. Lakisääteisen neuvottelukunnan tulee seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tilaa ja menettelyitä valtionhallinnossa sekä kehittää niitä. Sen tulee muun muassa arvioida sisäisen tarkastuksen järjestämisen tilaa, toiminnan laatua ja tuloksellisuutta sekä hyödyntämistä johtamisessa ja ohjauksessa. Neuvottelukuntaan kuuluvat edustajat ministeriöiden johdosta, valtiontalouden tarkastusvirastosta ja Valtiokonttorista. Tavoitteena on kehittää valtioneuvoston tason yhteistyötä ja valtion talouden ja toiminnan kokonaisuuden ohjausta sekä riskienhallintaa ja tällä tavoin parantaa valtion toiminnan vaikuttavuutta ja laatua sekä tehokkuutta. Valtioneuvosto asetti ensimmäisen neuvottelukunnan tehtävänsä syyskuussa 2004.

1.3.4 Kehysohjaus

Viime vuosina valtiontaloudellisessa suunnittelussa keskeiseen asemaan on noussut kehysohjaus. Sen mukaan toiminnan ja talouden suunnittelua ja budjetointia johdetaan kehyspäätöksen mukaisesti. Valtioneuvosto valmistelee valtion talousarvion suunnittelun osana kehyspäätöksen. Tulevalle varainhoitovuodelle ja kolmelle seuraavalle vuodelle vahvistettavalla menokehyksellä pyritään ehkäisemään valtion menojen kasvua sekä tasapainottamaan velkaantunutta valtiontaloutta. Kehyspäätöksen antaminen eduskunnalle on suonut mahdollisuuden käydä keskustelua valtiontaloudesta ja samalla pohjustanut seuraavan vuoden talousarvion käsittelyä. Valtiontalouden kehykset on viime vuosina annettu selontekona, mikä ei muotonsa puolesta edellytä eduskunnan sitoutumista päätöksellään kehyksiin.

Eduskunta sai 23.5.2003 hallitukselta selontekona valtiontalouden kehykset vuosille 2004–2007. Hallitus sitoutui niiden noudattamiseen, ja hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä toteutetaan näiden kehysten sallimissa rajoissa. Päätöksellä uudistettiin kehysmenettelyä ja samalla vahvistettiin kehysmenettelyn asemaa valtiontalouden ja julkisen hallinnon kehittämisessä. Eduskunnalle annettu kehysasiakirja oli aiempaa perusteellisempi, ja kehyspäätöksen yhteydessä julkaistiin arvio valtion tuloista sekä perustelumuistio arvion kokonaistaloudellisista taustaoletuksista samoin kuin tietoja taloudelliseen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä ja valtiontalouden kestävyyydestä. Kehysuudistuksella siirryttiin selvemmin useampi-voitiseen kehysjärjestelmään, joka sisältää myös toimintapoliittisia linjauksia. Muutos on merkinnyt eduskunnan finanssipoliittisessa päätöksenteossa aikaperspektiivin laajentumista. Samalla se mahdollistaa eduskunnan kannan määrittelyn aikaisempaa selvemmin valtiontalouden kehysten käsittelyssä.

Jatkossa on tarkoitus edelleen kehittää kehysmenettelyn ja -päätöksen sisältöä. Tarkoitus on sisällyttää kehysuunnitelmiin enemmän toiminnallisia linjauksia sekä vahvistaa hallituksen poliittista ohjausta suunnitelmia laadittaessa. Samalla kehitetään kehysmenettelyn nivomista ministeriöiden toiminnan suunnitteluun niin, että voimavarojen painopisteitä ministeriöiden sisällä ja niiden välillä voidaan ohjata hallituksen yhteisin päätöksin. Kehyksissä otetaan huomioon muun muassa peruspalvelubudjetti, jolla tarkennetaan peruspalvelujen rahoitusta, kuntataloutta ja valtionosuuksia, ja esitetään enemmän tietoja taloudelliseen kehitykseen vaikuttavista tekijöistä.

1.3.5 Euroopan unionin jäsenyys

Euroopan unionin jäsenyys on osaltaan tuonut muutoksia valtiontalouden toimintaympäristöön. EU-rahoitus sisällytetään talousarvion täydellisyysperiaatteen mukaisesti talousarvioon, ja unionin talousarvioon sisältyvillä tuilla vaikutetaan alue- ja maatalouspolitiikkaan. Rakennerahastohankkeet ovat lisänneet valtuusmenettelyä, sillä unionirahoitus merkitsee talousarvion tulojen sitomista käyttötarkoituksensa mukaisesti. Euroopan talous- ja rahaliitto ja siihen kytkeytyvä keskuspankkijärjestelmän itsenäisyys ovat merkinneet muutoksia parlamentaariseen valtiontalouden valvontaan. Hintavakauden säilyminen talous- ja rahaliitossa rajoittaa puolestaan eri tavoin kunkin jäsenmaan kansallisen finanssipolitiikan liikkumavaraa. Eduskunta saa tietoja Euroopan unionin taloudenhoidosta Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen välityksellä. Valtiovarainvaliokunta antaa kertomuksesta lausunnon suurelle valiokunnalle. Euroopan unionissa lähtökohtana on finanssipolitiikan vastuun säilyminen jäsenvaltioilla; jäsenyys ja siitä johtuvat sitoumukset ovat kuitenkin käytännössä merkinneet eduskunnan budjettivallan kaventumista.

1.3.6 Tulosohejaus

Tulosohjaus kuuluu valtion taloushallinnon ohjausjärjestelmään, jossa toimintaa ja taloutta ohjataan tulostavoitteilla. 1980-luvun lopulle ajoittunut siirtyminen valtiontaloudellisessa suunnittelussa tuloksellisuusajatteluun tähtäsi eduskunnan budjettivallan vahvistamiseen sekä toisaalta julkisyhteisöjen toiminnan tehokkuuden lisäämiseen. Toiminnan ja tulosten arviointi sekä vastuullisuusajattelu kuuluvat tärkeänä osana markkinaehtoisin, liike-elämästä omaksuttuihin toimintatapoihin, joita on ulotettu valtionhallintoon. Tulosohejausajattelun mukaisesti budjetointimenettelyssä on siirrytty resurssien asettamisesta tuloksiin perustuvaan budjetointiin. Tulosohejaus toimii näin vastapainona yksityiskohtaiselle budjettiohejaukselle.

Tulosohjaukseen siirtyminen on merkinnyt sitä, että poliittinen päätöksenteko suuntautuu strategiseen ohjaamiseen ja tulostavoitteiden asettamiseen, missä keskeinen väline on valtion talousarvio. Tuloksellisuuden vaikutukset valtiontaloudellisen päätöksenteon kannalta ovat moniselitteiset: toimivaltaa on siirtynyt ministeriöille ja niiden alaiselle hallinnolle, mutta sen vastapainoksi ei vielä ole ollut riittävää valvonta- ja palautejärjestelmää. Eduskunta harjoittaa tulosohjausta hyväksymällä talousarvion määrärahoja sekä ohjaamalla talousarvion

yksityiskohtaisilla perusteluilla. Myös tulostavoitteiden toteutumisen seuranta on tärkeää tulosohjauksjärjestelmässä ja eduskunnan budjettivallan kannalta. Tässä olennaista on, että eduskunta saa riittävää, oikean tyyppistä ja laadukasta tietoa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Uudistettu tilinpäätöskertomus tulee sisältämään aikaisempaa enemmän tuloksellisuustietoja, ja valtiontalouden tarkastusviraston toiminnastaan antaman kertomuksen kytkeminen tuloksellisuustiedon arviointiin tarjoaa eduskunnalle tarpeellista informaatiota. Samalla kytkentää tilinpäätöskertomuksen ja valtion talousarvion välillä ollaan muodostamassa kiinteämmäksi. Eduskunnan budjettivallan tehostamiseksi on vielä pyrittävä sitomaan johtopäätökset tuloksellisuustiedosta päätöksentekoon resursseista ja tavoitteiden muutostarpeista.

1.3.7 Kuntien valtionosuuslainsäädäntö

Valtionosuuslainsäädäntö on merkinnyt kunnan itsehallinnon vahvistumista ja samalla muutoksia eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan käyttöön. Vuonna 1992 toteutetun niin sanotun suuren valtionosuusuudistuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista oli vuoden 1984 Valtava-uudistuksen linjaa jatkaen laajentaa edelleen kuntien toiminnallista liikkumavapautta suhteessa valtioon. Kuntien finanssivalta kasvoi huomattavasti siksi, ettei uuteen valtionapujärjestelmään sisältynyt lainkaan käyttötarkoitukseen sidottuja eriä.

Valtionosuus- ja avustusjärjestelmä muodostuu tehtäväkohtaisista opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista, verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta sekä yleisestä valtionosuudesta eräiden muiden avustusten ja valtionosuuksien ohella. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvat valtionavut on arvioitu vuodelle 2005 yhteensä 6 668 miljoonan euron suuruisiksi. Valmisteilla on valtionosuuslainsäädännön kokonaisuudistus, joka on tarkoitus saattaa voimaan vuonna 2006.

Kuntarahoitusjärjestelmän monimutkaisuus korostaa valvontatiedon tarvetta. Eduskunta valvoo kuntien taloutta osaksi valtionosuussääntelyn arvioinnissa sekä kuntien lakisääteisten tehtävien toteutumisen seurannassa. Tässä eduskunnalla on käytettävissään vuonna 2004 ensimmäisen kerran kehyspäätökseen liitetty peruspalveluohjelma, joka sisältää yhteenvedon kunnallisten palveluiden saatavuudesta, kehittämisestä ja rahoituksesta. Ohjelmaa on tarkoi-

tus tarkistaa vuosittain kehysmenettelyn yhteydessä. Vuodelle 2005 annettuun talousarvioesitykseen sisältyy ensimmäisen kerran täysimääräinen peruspalvelubudjetti, jossa arvioidaan peruspalveluohjelman toteutumista.

1.3.8 Valtuusmenettely

Valtuusmenettelystä otettiin säännökset hallitusmuotoon vuonna 1991 (1077/1991), nykyisin säännökset sisältyvät perustuslain 85 §:n 3 momenttiin. Perustuslain mukaan talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Valtuudet mahdollistavat hallinnon mittavienkin hankkeiden nopean aloittamisen turvaten kokonaisrahoituksen suunnittelu- ja toteuttamisajalle sekä sopimukseen sitoutumiselle riittävän aikaisin. Menettelyssä eduskunta sitoutuu talousarvion vuotuisperiaatteesta poiketen varainhoitovuotta pidempiin sitoumuksiin. Valtuuksien käytöstä aiheutuvat menot katetaan myöhemmin varainhoitovuosina, joiden osalta valtuusmenettely sitoo eduskunnan budjettivaltaa.

Valtiovarainvaliokunta on valtiontilintarkastajien kertomuksen pohjalta kiinnittänyt huomiota epäselvään tapaan ilmoittaa valtuuksien määrä valtion talousarviossa (VaVM 1/2004 vp - K 15/2003 vp). Eduskunnan on budjettivaltansa käyttämisen kannalta ollut vaikea muodostaa kokonaiskuvaa valtuuksien tasoista, eri valtuuksista johtuvien rasitusten kokonaismääristä ja niiden vuosittaisesta jaksottumisesta. Valtuusmenettelyä ja valtuuksien seurantaan ollaankin useilla toimenpiteillä parantamassa. Muun muassa valtion talousarviosta annettuun asetukseen (1243/1992) otetun säännöksen mukaan virastojen ja laitosten on järjestettävä myönnettyjen valtuuksien seuranta. Eduskunnalla on lisäksi uudessa kehysmenettelyssä mahdollisuus aikaisempaa paremmin ottaa kantaa myös valtuuksiin.

1.3.9 Valtion liiketoiminta

Valtion liiketoiminta on muuttunut kuluneen 15 vuoden aikana huomattavasti. Liiketoimintaa harjoittavia virastoja ja laitoksia ei ole juuri enää toiminnassa. Toisaalta useat valtionhallinnon yksiköt harjoittavat tahollaan liiketoimintaa. Tämä on merkinnyt kertyvien tulojen ja niistä johtuvien menojen nettobudjetoinnin laajaa käyttöä virastoissa ja laitoksissa nettobud-

jetoinnin poikkeusluonteesta riippumatta. Erilaiset tutkimus- ja kehittämiskeskukset saattavat harjoittaa mittavaakin virastomaista liiketoimintaa tai solmia talousarvion rajoissa sopimuksia tutkimushankkeista.

1980-luvun lopun liikelaitosuudistus (L valtion liikelaitoksista; 627/1987) toteutettiin valtion liiketoimintayksiköiden kilpailukyvyyn parantamiseksi. Siirtyminen eduskunnan valtaan kuuluvasta resurssiohjauksesta laitoskohtaiseen tulohjaukseen on ollut keskeistä uudistuksessa. Liikelaitosmalli on tarkoituksenmukainen erityisesti sellaiselle valtion liiketoiminnalle, jota tulee yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä ohjata. Liikelaitokset rahoittavat menonsa toiminnastaan saamallaan tuloilla, ja niiden talous on valtion talousarvion ulkopuolella. Eduskunnan budjettivaltaa on kaventanut selkeästi se suuntaus, että valtion liikelaitoksista pääosa on muodostettu valtion omistamiksi osakeyhtiöiksi.

Tällä hetkellä (vuonna 2004) toimii kuusi valtion liikelaitosta, joiden yhteenlaskettu liikevaihto vuodelle 2005 on arvioitu noin 1,6 miljardiksi euroksi. Liikelaitosten vuoden 2004 tuloksista valtion talousarvioon vuonna 2005 tuloutettavaksi määräksi on arvioitu noin 104 miljoonaa euroa. Valtion liikelaitoksista annetun uuden lain (1185/2002) mukaan ministeriö päättää laitosten lopullisista tavoitteista; kuitenkin alustavat tavoitteet kirjataan talousarvioesitykseen. Eduskunnalle kuuluu näin päättää liikelaitosten keskeisten palvelu- ja toimintatavoitteiden hyväksymisestä valtion talousarviossa. Tilakertomuksessa selvitetään, miten liikelaitokset ovat saavuttaneet asetetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Liikelaitoksia koskeva raportointi on viime vuosina yhtenäistynyt ja parantunut sekä talousarviossa että tilakertomuksessa.

1.3.10 Talousarvion ulkopuoliset rahastot

Perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolisista rahastoista tulee säätää lailla, jonka hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Valtion rahaston jättäminen talousarvion ulkopuolelle on mahdollista, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Rahaston perustaminen mahdollistaa erityiskysymysten joustavan hoidon ja pitkäjänteiset rahoituspäätökset. Valtion asuntorahaston ja valtion eläkerahaston perustaminen vuonna 1989 johtivat rahastojen merkityksen selvään kasvuun. Jokainen tällainen rahasto kaventaa eduskunnan budjettivaltaa: talousarvi-

on ulkopuolisten rahastojen kokonaisvolyymi on lähennellyt 10 % valtion talousarvion loppusummasta. Vuonna 2004 toimii 11 tällaista rahastoa.

1.4 Valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan kehityspiirteitä

1.4.1 Valtiontilintarkastajat-instituution synty ja aseman kehittyminen

Valtiontalouden parlamentaarinen valvontajärjestelmä ja erityisesti valtiontilintarkastajat - instituutio valvonnan harjoittajana ovat pitkän historiallisen kehityksen tulosta. Nykyisen parlamentaarisen valtiontalouden valvontajärjestelmä ja toimintatavat pohjautuvat historiaan ja valtiosääntöiseen perinteeseen. Valtiontalouden tarkastusviraston asema hallituksen alaisuudessa vuoteen 2001 saakka on osaltaan määrittänyt valvontaelinten toimialaa ja tehtäviä. Ulkoisen tilintarkastuksen epätydyttävä tila on edellyttänyt parlamentariselta valtiontalouden valvontatoimelta yhtäältä riippumattomuutta ja toisaalta tilintarkastusfunktion sisällymistä osaksi toimea.

Finanssivalvonnan juuret ulottuvat valtiontaloutta koskevan käsitteen muotoutumiseen. Jo vuoden 1772 hallitusmuodon 50 §:n mukaan valtiovaraston tila oli näytettävä säätyjen valiokunnalle; tosin säädöt kokoontuivat harvoin. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksellä vahvistettiin ajan myötä muotoutunut järjestely valtiopäivien valtiontaloudellisissa oikeuksissa keskittämällä valtiontalouden hoidon parlamentaarinen valvonta eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle.

Valtiovarainvaliokunta kiinnitti mietinnössään vuodelta 1907 (n:ro 11/1907 vp) huomiota tekijöihin, jotka vaikeuttivat "finanssikontrollin täysin tyydyttävää ja kyllin perinpohjaista toimeenpanemista". Jo säätyvaltiopäivien aikana oli huomattu, että ilman esivalmistelua suoritettu kontrolli oli "pakosta rajoittunut enemmän tai vähemmän pinnalla esiintyviin, verrattain helposti silmään pistäviin seikkoihin ja ilmiöihin". Valiokunta arvosteli hallinnollisen valvonnan puutteellisuutta ja sitä, että revisiokonttorin (valtiontalouden tarkastusvirasto) valvonta rajoittui vain tilien ja asiakirjojen muodolliseen puoleen, jolloin valtiovarain hoidon asiallinen puoli jäi valvonnan ulottumattomiin. Valiokunta toisti toivomuksensa, että eduskunta voisi valita valtioreviisoreja toimittamaan valtiopäivien väliaikoina finanssihallinnon tarkastusta varten tarpeellisia esitöitä. Ehdotus ei kuitenkaan toteutunut.

Venäjän maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen senaatti asetti perustuslakikomitean valmistelemaan uutta valtiosääntöä. Valmistelussa pidettiin yhtenä tärkeimpänä asiana valtiontaloutta koskevan sääntelyn uudistamista niin, että eduskunta saa oikeuden määrätä tuloja menoarviosta. Samassa yhteydessä tehostettiin valtiontalouden valvontaa ja eduskunnan roolia siinä. Perustuslakikomitea piti asiaa niin kiireellisenä, että esitti ehdottamaansa lakiin valtiontalouden oikeusperusteista säännöstä viidestä valtioneuvoston tarkastajasta, jotka eduskunta valitsisi jokaisilla valtiopäivillä (KM 1917:9).

Hallitusmuotokysymyksen tultua ratkaistuksi perustuslakivaliokunta antoi 15.1.1919 mietintönsä (n:o 3/1919 vp) valtiontalouden oikeusperusteita koskevasta laista, joka annettiin 17.4.1919. Valiokunta lausui, että valtioneuvoston tarkastajia tarvittiin "eduskunnan määräysvalan turvaamiseksi valtiontalouden alalla kuin myös raha-asiaiden käsittelyn jouduttamiseksi valtiopäivillä". Samansisältöinen säännös valtioneuvoston tarkastajista otettiin vuoden 1919 hallitusmuotoon.

Valtioneuvoston tarkastajien vaalit suoritettiin vuodesta 1919 alkaen hallitusmuodon 71 §:n nojalla valitsijamiesten toimittamilla suhteellisilla vaaleilla, mikä merkitsi eduskuntaryhmien voimasuhteiden huomioon ottamista. Toiminnan alkuvaiheessa valtioneuvoston tarkastajien valinnassa korostuivat merkittäviin asemiin nousseet parlamentaarikot ja päätöksentekijät. Sääntely valtioneuvoston tarkastajien valinnasta oli voimassa vuoteen 1992 asti. Melkein poikkeuksetta valtioneuvoston tarkastajina toimineet ovat olleet kansanedustajia; nykyinen johtosääntö edellyttää sitä. Useat heistä ovat samalla olleet valtiovarainvaliokunnan jäseniä.

Valtioneuvoston tarkastajien tehtäväksi tuli jatkaa valtiovarainvaliokunnan tarkastusjaostolle tuolloin kuuluneita valtiontalouden valvontatehtäviä. Valtioneuvoston tarkastajien sihteerinä toimikin aluksi valtiovarainvaliokunnan sihteeri. Töiden järjestelyn alkuvaiheessa pidettiin tärkeänä taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkkailua, mikä rinnastettiin merkitykseltään tilivuoden päätyttyä tapahtuvaan laillisuuden tarkkailuun. Toiminnan alussa esiintyneistä vaikeuksista huolimatta pyrkimyksenä oli tarttua suurempiinkin talouspoliittisiin kysymyksiin. Ensimmäiset valtioneuvoston tarkastajien kertomukset valmistuivat miltei kaksi vuotta tarkastettavan vuoden päättymisen jälkeen. Vuonna 1951 annetun valtioneuvoston tarkastajien johtosääntö (391/1951) mukaan kertomus tuli antaa tilivuotta toiseksi seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

Revisiolaitoksen tarkastuskertomukset muodostuivat vähitellen tärkeäksi aineistoksi valtiontilintarkastajille. Jo vuodelta 1928 annetussa valtiontilintarkastajien kertomuksessa oli otettu huomioon valtion revisiolaitoksen tarkastuskertomukset ja huomautukset. Revisiolaitoksen toimintaa vahvistettiin hallituksen esityksen (HE 10/1931 vp) pohjalta siten, että muodollisen tilipohjaisen tarkastuksen ohella laitos kiinnitti huomiota tulo- ja menoarvion noudattamiseen ja toimenpiteiden taloudellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Revisiolaitos alkoi vähitellen toimittaa kaiken tarkastusaineistonsa valtiontilintarkastajien käyttöön. Valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin (967/1947) otettiin säännös viraston velvollisuudesta tarkastusaineiston toimittamiseen.

Valtiontilintarkastajien oikeudellinen asema, organisaatio ja toimivalta ovat säilyneet käytännöllisesti katsoen sellaisina kuin instituutio alun perin luotiin säädösten avulla. Toimintansa alkuvaiheessa valtiontilintarkastajat hankkivat itse tarkastus- ja valvontamateriaalinsa. Myöhemmin valmistelutyö siirtyi valtiontilintarkastajien kanslian tehtäväksi. Eduskunnan revisiokomitea ehdotti vuonna 1949 toimivallan laajentamista niin, että valvonta olisi ulotettu eduskunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen, eduskunnan kirjaston ja valtiontalouden tarkastusviraston tileihin. Uudistukselle ei löytynyt tuolloin poliittista tahtoa. Vuosikymmenten kuluessa on valtiontilintarkastajien toimivallan rajoihin kuitenkin tehty eräitä tarkistuksia.

1.4.2 Valtiontilintarkastajien valvontatoimen tavoitteen muotoutuminen

Valtiontilintarkastajien valvontatoimi ei alkuvaiheessaan muotoutunut sille alkujaan asetetun tavoitteen mukaisesti. Hallituksen esityksessä laiksi Suomen valtioalouden oikeusperusteista (HE 4/1917 2. vp) todetaan erityisten valtiontilintarkastajain asettamisen tavoitteeksi eduskunnan oikeuksien turvaaminen valtiontalouteen nähden ja raha-asiaiden käsittelyn helpottaminen valtiopäivillä. Vuonna 1919 annetun valtiontilintarkastajain johtosäännön mukaan tehtävä oli ajateltu järjestettäväksi siten, että valtion taloudenpidon valvonta ja tarkastus olisi hoidettu sen varainhoitovuoden aikana, jota varten valtiontilintarkastajat valittiin. Varainhoitovuoden päätyttyä heidän tuli toimittaa tilien tarkastus ja selvittää valtiovaraston tila varainhoitovuoden päättyessä. Johtosäännön 1 §:n mukaan tehtävä tuli suorittaa 15 viikon kuluessa, osaksi varainhoitovuonna, jota varten heidät oli valittu, ja osaksi sitä seuraavana vuonna. Tavoitteena oli, että tarkastustulokset olisivat eduskunnan valtiovarainvaliokunnan käytössä päätettäessä seuraavan vuoden tulo- ja menoarviosta.

Vuonna 1949 mietintönsä jättänyt Eduskunnan revisiokomitea kiinnitti huomiota siihen, että valtiontilintarkastajille johtosäännön 6 §:ssä säädetty tehtävä vastasi sanamuodoltaan pikemminkin hallitusmuodossa revisiolaitokselle säädettyä tehtävää: revisiolaitoksen tuli hallitusmuodon mukaan ottaa selville, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset samoin kuin se, onko tulo- ja menoarviota noudatettu. Valtiontilintarkastajien tuli hallitusmuodon säännösten mukaan sen sijaan tulo- ja menoarvion noudattamisen ohella pitää silmällä valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Hallitusmuodon tehtävämäärittely vastasi valtiovarainvaliokunnan alun perin asettamaa toivetta valtion taloudenhoidon asiallisen puolen tarkastustehtävästä.

Asiantila johti Eduskunnan revisiokomitean mukaan käytäntöön, jossa valtiontilintarkastajien tarkastustyö perustui pitkälti revisiolaitoksen tarkastuskertomuksiin. Osaltaan syynä olivat valtiontilintarkastajien rajoitetut mahdollisuudet tarkastustyöstä suoriutumiseen säädettyssä lyhyessä ajassa. Revisiolaitoksen tarkastusmateriaaliin nojautuminen puolestaan vaikutti valtiontilintarkastajien työn kestoon. Revisiolaitos pystyi toimittamaan aineiston varainhoitovuodelta vasta seuraavan vuoden lopulla, mikä merkitsi valtiontilintarkastajien kertomuksen valmistumista vuoteen 1947 asti keksimäärin puolitoista vuotta tarkastettavan varainhoitovuoden päättymisestä.

Tavoite, jonka mukaan valtiontilintarkastajien havainnot saatettaisiin mahdollisimman joutuisasti eduskunnan tietoon palvelemaan myös talousarvion käsittelyä, ei näin ollut toteutunut sellaisenaan. Tarkastustoimen sisältö näyttää samoin rakentuneen tavalla, joka ei vastannut valtiovarainvaliokunnan esittämiä valvonnan lähtökohtia.

1.4.3 Valtiontalouden tarkastuksen kehittäminen 1960–80-luvulla

Edettäessä 1960-luvulle valtiontilintarkastajat hyödynsivät työssään entistä enemmän valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksia. Työssä näkyi samalla selvemmin finanssivalvonnan piirteitä sekä näkemyksiä talousarvion toteutumisesta. 1970-luvulta alkaen valtiontilintarkastajien kansliaa vahvistettiin selvästi, ja tämä jatkui 1990-luvun alkuun. Tämän kehityksen myötä valtiontilintarkastajien kertomuksissa käsiteltiin aikaisempaa useampia aiheita ja entistä monipuolisemmin. Valtionhallinnon nopea kasvu ja julkisen vallan merki-

tyksen lisääntyminen 1970-luvulta lähtien merkitsivät uudenlaista kysymystenasettelua valtiontilintarkastajien työssä.

Valtiontilintarkastajien toimivallan rajoista on käyty keskustelua aika ajoin koko heidän toimintansa ajan. Valtiontilintarkastajien johtosäännön tultua hyväksytyksi vuonna 1951 eduskunta kiinnitti huomiota valtiontalouden tarkastustoimintaan vuonna 1969 lausumalla hallitukselle toivomuksen, että se selvityttäisi, olisiko valtiontalouden tarkastusta pyrittävä tehostamaan siirtämällä valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan alaiseksi tarkastuselimeksi ja olisiko valtiontilintarkastajien tehtäväpiiriä laajennettava niin, että se vastaisi tuolloin voimassa olleen sääntelyn mukaan tarkastusvirastolle kuuluvaa toimivaltaa. Valtiovarainministeriön asettama toimikunta suhtautui mietinnössään (KM 1971:A 17) myönteisesti eduskunnan toivomuksiin, mutta ei kannattanut valtiontalouden tarkastusviraston siirtoa eduskunnan alaisuuteen.

Valtioneuvosto asetti eduskunnan puhemiesneuvoston esityksestä Valtiontalouden tarkastuskomitean vuonna 1982 selvittämään valtiontalouden eduskunnan alaisen parlamentaarisen ja hallituksen alaisen hallinnollisen, sisäinen tarkastus mukaan luettuna, tarkastuksen nykytilaa ja epäkohtia. Selvityksen pohjalta tuli tehdä ehdotukset muun muassa tarkastusorganisaatioiden välisistä toimivaltasuhteista, työnjaosta ja yhteistyöstä sekä tarpeellisista muutoksista niihin. Mietinnössään (KM 1984:30) komitea teki lukuisia ehdotuksia valtiontalouden tarkastusjärjestelmän kehittämiseksi, kuten valtiontilintarkastajien valinta koko vaalikaudeksi sekä tarkastusoikeuden ulottaminen valtionapuja saaviin tahoihin. Valtiontalouden tarkastusviraston hallinnollisen aseman järjestäminen jakoi komitean mielipiteet monella tapaa, eikä ehdotus johtanut tältä osin muutoksiin.

Vuonna 1984 valtiontilintarkastajat saivat tiedonsaantioikeuden valtioenemmistöisiin osakeyhtiöihin (462/1984), ja vuonna 1988 säädettiin laki valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia (630/1988). Edelleen vuonna 1995 säädettiin lailla valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995).

1.4.4 Hallitusmuodon valtiontaloussäännösten uudistaminen

Hallitusmuodon valtiontaloutta koskeva sääntely uudistettiin vuonna 1991 hallituksen esityksellä laiksi Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta (HE 262/1990 vp). Hallitusmuodon muutoksilla pyrittiin saattamaan valtion taloudenhoitoa koskeva perustuslain tasoinen sääntely vastaamaan valtion tehtävissä ja valtiontalouden merkityksen kasvussa tapahtunutta kehitystä. Keskeisenä tavoitteena oli turvata, vahvistaa sekä selkeyttää eduskunnan budjettivaltaa ja valtiontalouteen liittyviä eduskunnan muita valtaoikeuksia.

Valtiontilintarkastajia koskevan pykälän sanamuotoa uudistettiin tässä yhteydessä, mutta sääntelyä heidän tehtävistään ja toimivallastaan ei muutettu (HE 262/1990 vp, s. 61). Valtiontilintarkastajien valintaa, toimikautta ja johtosääntöä koskeva sääntely siirrettiin valtiopäiväjärjestykseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto säilytettiin uudistuksessa valtioneuvoston alaisuudessa, mutta hallitusmuotoon kirjattu viraston nimi "revisionilaitos" muutettiin viraston vakiintunutta nimeä vastaavaksi sekä yksinkertaistettiin sanamuotoa viraston toimialasta ja tehtävien määrittämisestä. Viittaukset valtiovarastoon, tileihin ja tilinpäätökseen poistettiin, ja tarkastusviraston tehtäväksi kirjattiin valtion taloudenhoito ja talousarvion noudattamisen tarkastaminen.

Hallitusmuotoon tehdyt muutokset merkitsivät, että valtiontilintarkastajien sekä valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväalasta säädettiin laissa yhtenäisellä tavalla. Tehtävänä oli valtion taloudenhoito ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta (valtiontilintarkastajat) sekä tarkastus (valtiontalouden tarkastusvirasto). Uudistuksen yhteydessä ei arvioitu valtiontalouden valvontajärjestelmän rakenteita tai kehittämistä eduskunnan budjettivallan tarpeista käsin.

1.4.5 Perustuslakiuudistus ja valtiontalouden tarkastusviraston siirtyminen eduskunnan yhteyteen

Valtiontalouden tarkastusviraston siirtämistä eduskunnan yhteyteen suunniteltiin pitkään ennen sen toteuttamista. Esillä ehti olla varsin erilaisia vaihtoehtoja. Valtiovarainvaliokun-

nan mielestä tuli selvittää tarkastusviraston toiminnantarkastuksen ja valtiontilintarkastajien toimintojen yhdistäminen. Vaihtoehdossa vuositilintarkastus olisi jäänyt omaksi yksikökseen (VaVM 29/1992 vp). Samana vuonna valtiovarainvaliokunta katsoi, että valtion tehtävien lisääntyessä ja monipuolistuessa oli eduskunnan tietotarpeen ja valvontatehtävän kannalta paras ratkaisu siirtää valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan alaisuuteen sulauttaen se valtiontilintarkastajain kansliaan. Valiokunta korosti muodostettavan yksikön puolueettomuutta, riippumattomuutta ja toimintaedellytysten turvaamista (VaVM 45/1992 vp).

Lakialoitteella (LA 108/1994 vp) ehdotettiin säädettäväksi laki valtion tilintarkastusvirastosta, jota olisi johtanut päällikkönä toimiva virkamies. Vuonna 1996 valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta ehdotti valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen siirtämistä eduskunnan yhteyteen, jolloin valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtiontilintarkastajain kanslia olisivat lakkautettu ja perustettu uusi virasto (Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996). Virasto olisi ollut virkamiesjohtoinen ja organisatorisesti sekä toiminnallisesti riippumaton tarkastuskohteenaan olevasta hallinnosta. Valtiontilintarkastajat olisivat kytkettyinä perustettavaan virastoon menettäneet itsenäisen asemansa.

Perustuslakiuudistuksella (HE 1/1998 vp) järjestettiin viimein valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen asema. Uudistuksen lähtökohdaksi otettiin viimeksi mainitun vuoden 1996 toimikunnan ehdotuksesta poiketen valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen. Tavoitteena oli vahvistaa eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä lisäämällä parlamentaarisen valvonnan voimavaroja sekä turvaamalla valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen riippumattomuus.

Perustuslain valtiollisten tehtävien jakoa koskevaan 3 §:ään otettiin säännös myös valtiontaloudellisen päätösvallan perusteista. Tällä haluttiin korostaa eduskunnan budjettivallan merkitystä. Valtiontalouden valvontaa koskeva sääntely pysytettiin kuitenkin asiallisesti ennallaan. Perustuslain 90 §:ssä mainitaan valtiontilintarkastajat samoin kuin valtiontalouden tarkastusvirasto. Esityksessä (HE 1/1998 vp s. 141 ja 142) todetaan, että valtiontilintarkastajia koskeva sääntely siirrettiin perustuslakiin sellaisenaan hallitusmuodon 71 §:n 1 momentista. Perustelujen mukaan eduskunnan valtiontalouden valvontatehtävään kuuluu valtion taloudenhoidon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus.

Eduskunta päätyi säätämään tarkastusviraston organisatorisesta asemasta perustuslain tasolla (VaVL 29/1998 vp), ja perustuslain 90 §:n 2 momenttiin otettiin maininta tarkastusviraston sijoittumisesta eduskunnan yhteyteen. Lisäksi lailla säätämisen velvoitteeseen sisällytettiin tarkastusviraston tehtävien rinnalle viraston aseman tarkempi määrittely.

Perustuslakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta edellytti, että valmistelu valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan sääntelyn voimaan saattamiseksi tuli käynnistää kiireellisesti (PeVM 10/1998 vp). Työssä tuli tarpeen mukaan arvioida ja selventää valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston keskinäisiä suhteita. Uudistuksessa voitiin korostaa valtiontilintarkastajien valvovaa ja tarkastusviraston tarkastavaa roolia.

Tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä täsmennettiin valtiontalouden tarkastusvirastosta annetulla lailla (676/2000), jossa on eräiden muiden säännösten ohella säännökset viraston asemasta, tehtävistä ja tarkastusoikeudesta. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 39/2000 vp) ei arvioitu tai täsmennetty valvontaorganien keskinäisiä suhteita. Esityksessä ainoastaan viitattiin käytännössä harjoitettuun yhteistoimintaan, joka perustui vuosittaisten tarkastussuunnitelmien yhteensovittamiseen päällekkäisyyksien välttämiseksi sekä muuhun yhteydenpitoon erilaisissa tarkastuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Lain eduskuntakäsittelyssä valtiovarainvaliokunta katsoi, että valtiontalouden ulkoisen finanssivalvonnan dualismin säilyttäminen merkitsi tarkastusviraston tehtävien selkiyttämistarvetta suhteessa valtiontilintarkastajiin (VaVM 10/2000 vp). Valiokunta pohti eroa valvonnan ja tarkastuksen välillä todeten, että valvonta on yläkäsite, joka useimmiten sisältää myös tarkastuksen ja että tarkastus on käsitteenä täsmällisempi kuin valvonta. Valiokunta huomautti lisäksi, että valtiontalouden finanssivalvonnassa oli edelleen tiettyä päällekkäisyyttä. Yhtäältä päällekkäisyys koski sisäistä ja ulkoista valvontaa, ja toisaalta ulkoisessa valvonnassa ja tarkastuksessa saattoi syntyä käytännön tilanteissa päällekkäisyyttä valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan välillä. Valiokunta painotti kiinteän yhteistoiminnan merkitystä näiden organien välillä resurssien mahdollisimman tarkoituksenmukaisen hyödyntämisen näkökulmasta.

2 Nykytila

2.1 Valtiontilintarkastajia koskeva lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Valtiontilintarkastajien valvonnan perusteet

Valtiontalouden valvontaa ja tarkastusta koskevat säännökset samoin kuin säännökset valtiontilintarkastajista sisältyvät perustuslakiin (90 §). Valtiontilintarkastajien vastuulla on eduskunnalle kuuluvan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen parlamentaarinen valvontatehtävä. Valtiontilintarkastajien kautta eduskunnan valvonta on ulotettu koskemaan sekä valtion talousarvioon kuuluvaa että sen ulkopuolistakin valtiontaloutta.

Valtiontilintarkastajien valvonnan piiriin kuuluvat valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtioneenemmistöiset osakeyhtiöt, valtionavut ja valtion tukitoimet sekä Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot. Valvonta kohdistuu niin valtion taloudenhoidon laillisuuteen kuin tarkoituksenmukaisuuteenkin. Valtiontilintarkastajien toimivallan ulkopuolelle on johtosäännön 3 §:ssä rajattu eduskunnan oma taloudenhoito ja sen vastattavana olevat rahastot, valtiontalouden tarkastusvirasto, Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki.

Valtiontilintarkastajilla on perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan oikeus saada kaikilta valvonnan kohteina olevilta valvontatehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat tiedot. Säännöksen nojalla valtiontilintarkastajilla on oikeus salassa pidettäviin tietoihin niin viranomaisilta kuin yksityisiltäkin tahoilta. Tämän ohella erityislainsäädäntöön sisältyy eräitä säännöksiä tiedonsaantioikeudesta.

Eduskunnan työjärjestyksen 12 §:n mukaan valtiontilintarkastajiksi valitaan viisi kansanedustajaa vaalikaudeksi kerrallaan ja heille valitaan yhtä monta varajäsentä. Eduskunta hyväksyy perustuslain 52 §:n nojalla valtiontilintarkastajien johtosäännön, jossa säädetään tarkemmin valtiontilintarkastajien tehtävästä ja toimivallasta. Nykyinen valtiontilin-

tarkastajien johtosääntö (johtosääntö; 745/2000) tuli voimaan 1.7.2000. Johtosäännössä valtiontilintarkastajan toimikausi on kytketty suoraan kansanedustajan toimikauteen (1 §). Valtiontilintarkastajan toimikausi päättyy vaalikauden loppuessa tai edustajantoimen päättyessä muusta syystä. Eduskunta voi pyynnöstä myöntää valtiontilintarkastajalle eron.

Johtosäännön 2 §:n mukaan valtiontilintarkastajat valvovat valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Pykälän mukaan heidän tulee keskittyä valvonnassaan pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua. Tällä rajauksella korostetaan yhtäältä valtiontilintarkastajien tehtävän perusluonnetta eduskunnalle tietoa hankkivana toimielimenä ja toisaalta vedetään rajaa valtiontalouden tarkastusviraston varsinaiseen tarkastustoimintaan.

Valtiontilintarkastajien sihteeristönä toimii valtiontilintarkastajien kanslia, jonka toimintaa valvoo valtiontilintarkastajien puheenjohtaja (johtosäännön 12 §). Valtiontilintarkastajat vahvistavat kanslialle työjärjestyksen.

Valtiontilintarkastajien vuotuisesta palkkiosta ovat säännökset johtosäännön 15 §:ssä. Palkkio on kuudesosa edustajanpalkkiosta annetun lain (32/1947) mukaan kansanedustajalle kulloinkin suoritettavasta palkkiosta kaikkine määrävuosikorotuksineen. Valtiontilintarkastajien puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle maksetaan säännöksen perusteella erityinen lisäpalkkio.

Johtosäännön 13 §:n mukaan valtiontalouden valvonnassa ja valtiontilintarkastajien kanslian hallintoasioissa noudatetaan soveltuvin osin hallintomenettelylakia (598/1982); 1.1.2004 lukien hallintolaki (434/2003). Valtiontilintarkastajien harjoittama parlamentaarinen valvonta ei sinänsä ole hallintolaissa tarkoitettua hallintoasian käsittelyä. Johtosäännön 14 §:n mukaan valtiontilintarkastajien toiminnassa noudatetaan soveltuvin osin

myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Valtiontilintarkastajien kokoukset ja valvontakäynnit eivät ole julkisia, mikä ei estä järjestämästä julkisia kuulemistilaisuuksia.

2.1.2 Valtiontilintarkastajia koskeva erityislainsäädäntö

Valtiontilintarkastajien eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista annetussa laissa (630/1988) on säännökset valtiontilintarkastajien valvontaoikeudesta valtion tuen saajiin ja tietojensaantioikeudesta valtionyhtiöiden toiminnasta. Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) 15 §:n mukaan valtiontilintarkastajat valvovat ja valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien toimintaa.

Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetussa laissa (353/1995) säädetään mainittujen varainsiirtojen ja niiden käytön valvonnasta ja tarkastuksesta. Laissa on säännökset myös tietojensaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamiseksi tarpeellisesta virkaavusta.

Valtion vakuusrahastosta annetun lain (379/1992) 7 §:ssä on säännökset valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa rahastoa ja sen toimintaa sekä rahoitustuen käyttämisestä. Laissa on myös säännökset valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta saada virka-apua Rahoitustarkastukselta. Maatalouden interventiorahastosta annetun lain (1206/1994) 8 §:n mukaan rahasto on valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen alainen.

2.1.3 Valtiontilintarkastajien valvontatoimi

Valtiontilintarkastajat järjestäytyvät valtiontilintarkastajien johtosäännön mukaan viipymättä tultuaan valituiksi (5 §). He valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan noudattaen soveltuvin osin puhemiehen vaalista annettuja säännöksiä. Valtiontilintarkastajat ovat perinteisesti jakaantuneet kahteen jaostoon, jonka mahdollistaa johtosäännön 7 §. Pääosan työstään he suorittavat silti kollegiaalisesti yhdessä.

Valtiontilintarkastajat tekevät päätöksensä valtiontilintarkastajien kokouksessa (8 §), joka on päätösvaltainen nelijäsenisenä (7 §). Kokous on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jos paikalla on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja edellyttäen, että valtiontilintarkastajat ovat päätöksistä yksimielisiä.

Valvontatoimessa keskitytään eduskunnalle vuosittain annettavan kertomuksen valmisteluun. Valvontaan kuuluvat johtosäännön mukaan käynnit ja tarkastukset valvonnan toteuttamiseksi, ja sitä palvelevat myös tilaustutkimukset, joita tilataan ulkopuolisina tutkimushankkeina lähinnä yliopistoilta. Tutkimukset on pääasiassa tarkoitettu valvontatyön suunnittelun apuvälineiksi ja valvonnan tausta-aineistoksi. Valtiontilintarkastajat antavat lausuntoja ja käsittelevät kantelutyyppejä kirjoituksia. Lisäksi he osallistuvat pohjoismaiseen ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön ja tekevät ulkomaisia vierailuja.

2.1.4 Valtiontilintarkastajien kertomus ja sen käsittely eduskunnassa

Valtiontilintarkastajien johtosäännön 10 §:n mukaan valtiontilintarkastajat antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja tarvittaessa erilliskertomuksia niistä havainnoista ja kannanotoista, joita he ovat tehneet valvontatehtävässään. Valmisteluprosessi alkaa syksyn alussa ja päättyy kertomuksen luovutukseen eduskunnan puhemiehelle seuraavan vuoden marraskuussa. Kertomusprosessi kestää kokonaisuutena noin 15 kuukautta.

Kertomuksessa muotoillaan valtiontilintarkastajien valvontahavainnot ja kannanotot puutteiden tai epäkohtien korjaamiseksi. Valtiontilintarkastajat liittävät jokaiseen aihekokonaisuuteen parlamentaarisen kannanottonsa. Valtiontilintarkastaja voi liittää kertomukseen eriävän mielipiteensä; käytännössä näin on tapahtunut hyvin harvoin.

Syksyn aikana valtiontilintarkastajat päättävät kokouksissaan seuraavaa tarkastuskertomusta koskevista valvonta-aiheista ja -teemoista. Tältä pohjalta täsmentyvät valvontakohteet, joilta pyydetään kirjalliset selvitykset, samoin kuin kohteet, joihin tehdään valvontakäynnit. Viime vuosina valtiontilintarkastajat ovat syksyn aikana kuulleet erikoisvaliokuntien edustajien näkemyksiä valvonnan suuntaamisesta. Osa tässä menettelyssä syntyneistä ideoista on voinut kehittyä valvonta- tai tutkimusaiheeksi. Valtiontilintarkastajille kuuluu lopullinen päätösvalta kertomusaiheiden valinnassa.

Kertomusosuuksia varten hankitaan perustietoa hallinnon eri tasoilta sekä aiheesta riippuen vertailevaa tietoa kunnallisilta viranomaisilta, etu- ja työmarkkinajärjestöiltä sekä tutkimuslaitoksilta. Laadittavissa kertomusosuuksissa käydään valvonta-aiheet läpi saatujen tietojen perusteella. Selvitysten ja valvontakäyntien perusteella valtiontilintarkastajien kanslia laatii valtiontilintarkastajia varten kertomusluonnoksen. Valtiontilintarkastajat ohjaavat vuosikertomuksen valmistelutyötä. Ennen lopullista käsittelyä kertomusluonnoksesta pyydetään yleensä valvonnan kohteena olevalta ministeriöltä tai virastolta lausunto. Näin pyritään päivittämään kertomustieto mahdollisimman ajantasaiseksi. Kertomusosuudet kootaan hallinnonaloittain yhteen valtiontilintarkastajien kertomukseksi.

Valtiontilintarkastajien kertomukset ovat olleet viime vuosina keskimäärin 400-sivuisia, ja kertomusaiheita on ollut noin 30. Lisäksi on raportoitu valtiontilintarkastajien tilaamien tutkimusten tuloksista, joita on sisältynyt kuhunkin kertomukseen keskimäärin viisi.

Valtiontilintarkastajien kertomus toimitetaan täysistunnossa käytävän lähetekeskustelun myötä valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi. Kertomuksen yksityiskohtainen käsittely

kuuluu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostolle, mutta kertomuksen valmisteleva käsittely on mahdollista hajauttaa muille jaostoille. Näin onkin usein tehty, ja tällöin valiokunnan hallinto- ja tarkastusjaosto kokoaa mietintöluonnoksen.

Valtiovarainvaliokunta ottaa valtioneuvoston tarkastajien kertomuksesta laatimassaan mietinnössä kantaa arvionsa mukaan tärkeimpiin esitettyihin seikkoihin. Eduskunnan kannanottojen kohteiksi on tullut yleensä vain osa kertomukseen sisältyvistä, noin 30–40 ehdotuksesta. Eduskunnan kannanotot (ns. muistutukset) valtioneuvoston tarkastajien kertomuksesta toimitetaan kevään aikana hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehdyt muistutukset ja ehdotukset antavat aiheita. Vuonna 2004 hallitukselle toimitettiin kuitenkin valtiovarainvaliokunnan mietintöön sisältyvän pöytäkirjan lisäksi valtioneuvoston tarkastajien kertomus (VaVM 1/2004 vp)

Valtioneuvosto toimittaa puolestaan tiedot toimenpiteistään eduskunnalle syksyllä annettavassa, tilakertomukseen sisältyvässä, niin sanotussa tilimuistutuskertomuksessa. Eduskunta voi halutessaan vielä jatkaa vuoropuhelua pyytämällä lisätietoja tai muuta selvitystä, jos annettu vastaus antaa siihen aiheita.

2.1.5 Valtioneuvoston tarkastajien kertomuksen kehittämistoimet

Valtioneuvoston tarkastusviraston aloitettua toimintansa eduskunnan yhteydessä vuoden 2001 alussa valtioneuvoston tarkastajien kertomuksesta jätettiin pois eräitä osuuksia parlamentaarisen valvonnan suuntaamiseksi entistä tarkoituksenmukaisemmin.

Syksyllä 2001 valtioneuvoston tarkastajat uudistivat valvonnan suunnitteluprosessia tarkoituksenaan keskittyä harvempiin aiheisiin. Lisäksi valtioneuvoston tarkastajien kertomusta on pyritty kehittämään niin, että käsiteltävillä asioilla ja kannanotoilla olisi yleisempää ja periaatteellista merkitystä.

Kertomukseen on sisällytetty laajoja kuvauksia valtionhallinnon ja laajemmin julkishallinnon toimivuudesta ja siinä havaituista ongelmista. Esimerkiksi vuodelta 2002 annetussa kertomuksessa kuvataan kuntien yhteistyötä ja kuntarakenteen muutosta, omistajanvaihdosta ja verotusta pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, valtion kiinteistöstrategiaa, yliopistojen tulosohjausjärjestelmää ja julkisen sektorin tuottamien palvelujen ohjausta, valvontaa ja saatavuutta erikoissairaanhoidossa, mielenterveystyössä ja kehitysvammahuollossa. Laajojen ja hallinnonalarajat ylittävien aiheiden lisääntyminen valtioneilintarkastajien kertomuksissa on ollut omiaan parantamaan kertomuksen informaatioarvoa. Kertomus on kehittämistyön tuloksena samalla laajentunut siten, että kun vuotta 1999 koskeva kertomus oli 293 sivua, vuotta 2003 koskeva kertomus oli pituudeltaan jo 394 sivua.

Vaalikaudelle 2003–2007 valitut valtioneilintarkastajat antoivat ensimmäisen kertomuksensa (kertomus 2004) joulukuussa 2004 eduskunnalle. Kertomuksessa ei poikkeuksellisesti raportoitu hallinnonalakohtaisesti, vaan tutkimukset koottiin teemapohjaisesti. Samaan aikaan antoivat vuosiksi 2001–2003 valitut valtioneilintarkastajat eduskunnalle kertomuksensa vuodelta 2003, joka puolestaan on laadittu perinteiseen tapaan hallinnonalakohtaisesti. Vuoden 2005 kertomuksen valmistelussa lähdetään siitä, että tarkastusaiheiden valinnassa käytetään ongelmakohtaista tarkastelutapaa, jolla tulee olemaan vaikutuksensa kertomuksen esitystapaan.

2.1.6 Valvontakäynnit

Vuosittaiset valtioneilintarkastajien valvontakäynnit kohdistuvat ministeriöihin ja erikseen päätettäviin virastoihin ja muihin viranomaisiin. Valvontakäyntejä tehdään myös TE-keskusten alueille ja Suomen edustustoihin ulkomailla. Valvontakäynneillä hankitaan tietoja hallinnon käytännön toimivuudesta ja toiminnan ongelmakohdista. Ministeriökäynneillä keskitytään hallinnonalan yleisiin kysymyksiin ja valtioneilintarkastajien ennalta ilmoittamiin erityiskysymyksiin. Samalla ministeriölle tarjoutuu mahdollisuus

nostaa esiin ajankohtaisia kysymyksiä. Ministeriökäynnit antavat mahdollisuuden keskusteluun ministeriön korkeimman johdon ja valtiontilintarkastajien kesken.

Valtiontilintarkastajien alue- ja paikalliskäynnit TE-keskusalueille sijoittuvat syksyyn aihevalintavaiheen yhteyteen ja ministeriö- ja keskushallintokäynnit keväälle kertomusosuuksien laadintavaiheeseen. Laadittaessa kertomusta vuodelta 2003 valtiontilintarkastajat tekivät yhteensä 46 valvontakäyntiä, joista 14 suuntautui TE-keskusalueille, 19 valtionhallintoon ja keskusvirastoihin ja 13 ministeriöihin ja valtioneuvoston kansliaan.

2.1.7 Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston välinen yhteistyö

Valtiontilintarkastajat voivat valtiontilintarkastajien johtosäännön 11 §:n mukaan toimia yhteistyössä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Valtiontilintarkastajien valvonnan ja tarkastusviraston tarkastustoiminnan suuntaamista koordinoidaan yhteisissä neuvotteluissa. Käytännössä yhteistyö on rajoittunut vuosittain pidettäviin tapaamisiin. Niissä käytävissä keskusteluissa varmistetaan, että valvontatyö ei mene päällekkäin valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuksen kanssa.

Valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta on lisännyt valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston suunnittelyyhteistyön tarvetta ja valvonta- ja tarkastustoiminnan yhteensovittamista. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimittaa valtiontilintarkastajien käyttöön kaikki toiminnantarkastuskertomuksensa selityksineen, lausuntoineen ja päätöksineen samoin kuin vuosittain tarkastusraportit. Valtiontilintarkastajille toimitetaan tiedoksi myös valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomus.

2.1.8 Valtiontilintarkastajien kanslian organisaatio, henkilöstö ja tukipalvelut

Kanslian asema ja tehtävät

Valtiontilintarkastajien johtosäännön 12 §:ssä säädetään valtiontilintarkastajien kansliasta. Kanslian tehtävänä on avustaa valtiontilintarkastajia valvonnan suunnittelussa, erityisesti valvonta-aiheiden valinnassa, kerätä valvonta-aiheita kuvaavan tietoaineiston, avustaa valtiontilintarkastajia heidän valvontakäynneillään sekä laatia kertomusluonnokset valtiontilintarkastajien kokouskäsittelyä varten.

Kanslian vakinaiset virat perustaa eduskunnan kansliatoimikunta, ja valtiontilintarkastajat nimittävät omat virkamiehensä. Valtiontilintarkastajien kanslia on eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2 §:ssä mainittu eduskunnan virasto, jossa ylintä työnantajan päätösvaltaa käyttää kansliatoimikunta virkojen perustamisen ja palkkauksen ehtojen osalta, muutoin valtiontilintarkastajat kollegiona. Valtiontilintarkastajilla on oikeus nimittää kansliaan virkamiehiä määräaikaiseen virkasuhteeseen talousarvion rajoissa.

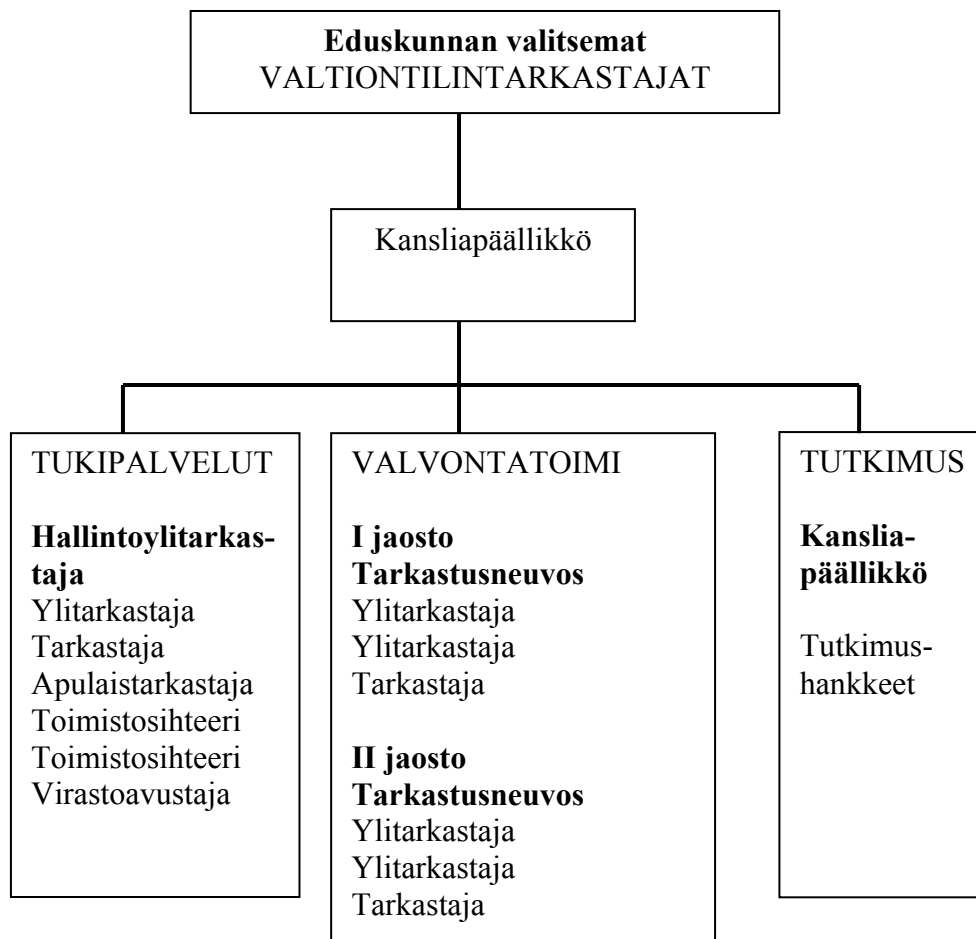
Kanslialla on oma budjetti ja omat virat. Vuonna 2002 valtiontilintarkastajien kanslian menot olivat vajaat 1,50 milj. euroa ja vuonna 2003 1,48 milj. euroa. Pääosa menoista muodostuu henkilöstökustannuksista. Kansliassa on 16 vakinaista virkaa, joista 14 on täytetty pysyvästi (tammikuu 2005).

Eduskunnan tilivirasto koostuu eduskunnan kansliasta sekä oikeusasiamiehen ja valtiontilintarkastajien kanslioista; valtiontalouden tarkastusvirasto toimii sen sijaan omana tilivirastonaan. Eduskunnan tilitoimisto hoitaa koko eduskuntatiliviraston puolesta kirjanpidon, palkanlaskennan ja maksuliikkeen. Muilta osin valtiontilintarkastajien kanslia hoitaa taloutensa ja hallintonsa itse. Sama koskee valtiontilintarkastajien kertomukseen liittyvää teknistä valmistelua ja kertomuksen kääntämistä.

Kanslian organisaatio

Kanslian toimintaa johtaa valtioneilintarkastajien johtosäännön mukaan kansliapäällikkö, jonka tehtävistä ja toimivallasta määrätään tarkemmin valtioneilintarkastajien kanslian työjärjestyksessä ja valtioneilintarkastajien päätöksin. Kanslian organisaatio ja osa viroista on määritelty kanslian työjärjestyksessä.

Valtioneilintarkastajien kanslia vuonna 2004



Kanslia on jaettu valvontatoimen ja tukipalveluiden vastuualueisiin sekä valtioneilintarkastajien rahoittamaan tutkimustoimintaan. Kansliapäällikkö johtaa kanslian toimintaa

sekä valtiontilintarkastajien päätettäviksi kuuluvien asioiden valmistelua. Kansliapäällikkö jakaa kanslian virkamiesten vastualueet ja päättää valmistelijalle kuuluvasta hallinnonala-, tarkastusaihe- tai projektivastuusta. Hän vastaa myös valtiontilintarkastajien rahoittamasta tutkimustoiminnasta ja siihen liittyvien sopimusten valmistelusta sekä tutkimuksen ohjaamisesta. Kansliapäällikön apuna on tarkastusneuvosten ja hallintoylitarkastajan muodostama johtoryhmä.

Valvontatoimen vastuualue on jaettu kahteen virkamiesjaostoon, joissa kummassakin on esimiehenä toimiva tarkastusneuvos sekä kaksi ylitarkastajaa ja tarkastaja. Tukipalveluiden vastuualue on organisoitu yleisjaostoksi, jota johtaa hallintoylitarkastaja. Hänen lisäksi jaostossa on tarkastaja, apulaistarkastaja, kaksi toimistosihiteeriä ja virastoavustaja.

Valvontatoimen resurssit

Valvontatoimen vastualueen virkamiehet hoitavat pääosan valtiontilintarkastajien kertomuksen valmistelusta. Tarkastusneuvokset ja ylitarkastajat vastaavat kukin kahden hallinnonalan yleisseurannasta ja niitä koskevien valvontakäyntien valmistelusta sekä kertomusosuuksien laadinnasta ja esittelystä valtiontilintarkastajille. Käytännössä tämä merkitsee henkilöä kohden noin neljän valvonta-aiheen valmistelua kertomusta varten. Vastuualueen tarkastajat toimivat jaostojen sihteereinä ja kirjoittavat kumpikin kahdesta valvonta-aiheesta kertomukseen. Tämän ohella he vastaavat vuorotellen valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian yleisseurannasta.

Lisäksi kertomusosuuksien kirjoittamiseen ovat osallistuneet kansliapäällikkö (tutkimustoiminta), hallintoylitarkastaja (valtiontilintarkastajien toiminta –osuus sekä tarvittaessa erillisaiheita) ja yleisjaoston tarkastaja (yksi erillisaihe kertomusta kohden tai osana projektiryhmää). Kanslian 14 vakinaisesta virkamiehestä osallistuu kertomuksen varsinaiseen kirjoittamiseen vähintään 11 henkilöä.

Kanslian tukipalvelut

Tukipalveluiden vastuualueen virkamiehet hoitavat valtioneuvoston tarkastajien kokousten tekniset järjestelyt, kanslian sisäisen hallinnon ja talouden, kirjaamo- ja asiakaspalvelut, sisäisen tiedotuksen, kertomuksen teknisen valmistelun, kääntämiseen ja painamiseen liittyvän vedosliikenteen, asiakirjojen arkistoinnin ja kirjastopalvelut, atk:n lähituen, vi-rastopalvelut ja kulunvalvonnan sekä valtioneuvoston tarkastajien ja kansliapäällikön antamat muut tehtävät. Tehtävien moninaisuuteen vaikuttaa paitsi asema erillisvirastona myös kanslian sijainti erillään muusta eduskuntakokonaisuudesta.

Hallintoylitarkastaja vastaa yleisjaoston toiminnasta. Hän toimii valtioneuvoston tarkastajien kokousten sihteerinä ja hallintoasioiden pääasiallisena esittelijänä. Hänen tehtäviinsä kuuluu myös yleisjaoston ja laajemmin koko kanslian toiminnan kehittäminen kanslia-päällikön ohjeiden mukaisesti.

Yleisjaoston tarkastaja huolehtii valtioneuvoston tarkastajien pöytäkirjoista, kanslian henkilös-tö- ynnä muusta yleishallinnosta sekä palkkahallinnosta siltä osin kuin siitä ei huolehdi eduskunnan tilitoimisto. Apulaistarkastaja vastaa eräiden muiden tehtävien ohella valti-ontilintarkastajien vuosittaisen kertomuksen teknisestä valmistumisesta, vedosliikentees-tä ja painatuksesta sekä kertomustekstien kielenhuolto- ja oikolukutehtävistä. Kansliaan kuuluvat lisäksi kaksi toimistosihteerä ja virastoavustaja.

2.2 Valtiovarainvaliokunta

Valtiovarainvaliokunnan tehtävänä on käsitellä valtion talousarvioesitys ja lisätalousarvio-esitykset sekä veroja, maksuja ja muita raha-asioita koskevat lainsäädäntöasiat. Etenkin vii-me vuosina yhä tärkeämmäksi valiokunnan työssä on tullut valtiontalouden valvonta, joka tapahtuu ennen muuta valtiontaloudellisten kertomusten käsittelyssä. Suomen liityttyä Eu-roopan unioniin myös unioniasioden määrä valiokunnassa on muodostunut merkittäväksi.

Valtiovarainvaliokunnan tehtävät on täsmennetty puhemiesneuvoston hyväksymissä yleisohjeissa (Puhemiesneuvoston hyväksymät yleisohjeet erikoisvaliokuntien pääasiallisista tehtävistä. Hyväksytty 25 päivänä helmikuuta 2000). Niiden mukaan sen kuuluu valtion talousarvioesityksen ja lisätalousarvioiden lisäksi valmistella eduskunnan päätös väliaikaisesta talousarviosta (PL 83 §:n 5 mom. ja TJ 59 §:n 5 mom.). Talousarvion yhteydessä valiokunta käsittelee talousarvioaloitteet. Valiokunnalle kuuluvien raha-asioiden ohella se käsittelee hallituksen kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta, valtioneuvoston kertomuksen, Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen toiminnastaan sekä eduskunnan tilintarkastajien kertomuksen. Valiokunnalle kuuluu myös valtioneuvoston johtosääntöä koskevien ehdotusten tarkastaminen sekä Valtiontalouden tarkastusviraston johtajan virkaa hakeneiden arviointi (TJ 16 §:n 2 mom.). Lisäksi valiokunta päättää valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevan sopimuksen hyväksymisestä, jos sopimuksesta aiheutuu valtiolle sellaisia lisämenoja, joiden hyväksymiseen tarvitaan eduskunnan päätös [PL 89 § ja valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 4 §:n 3 mom.].

Valtiovarainvaliokunnan käsiteltäviin raha-asioihin kuuluu veroja ja veronluonteisia maksuja koskeva lainsäädäntö, jolleivät maksut kuulu muun valiokunnan toimialaan. Raha-asioita ovat myös valtiolainan ottaminen, valtion liikelaitosten lainanottovaltuudet, valtioneuvoston antaminen muuhun kuin yritystoimintaan, yleisten maksujen perusteet sekä avustukset, lainat ja korkotuet, jolleivät ne kuulu muulle valiokunnalle. Lisäksi valiokunta käsittelee valtion maaomaisuuden luovutusta koskevat asiat. Valiokunnalle kuuluu vielä ehdotusten tekeminen eduskunnalle edustajanpalkkiosta annetussa laissa (328/1947) säädetyistä puhemiehen ja varapuhemiesten kulukorvauksesta.

Valtiovarainvaliokuntaan kuuluu eduskunnan työjärjestyksen 8 §:n 1 momentin mukaan 21 jäsentä ja 19 varajäsentä. Valiokunta työskentelee yhdeksään jaostoon jakaantuneena. Jaostot ovat hallinto- ja tarkastusjaosto, turvallisuus- ja puolustusjaosto, verojaosto, sivistys- ja tiedejaosto, maatalousjaosto, liikennejaosto, kauppa- ja teollisuusjaosto, sosiaali- ja työjaosto sekä asunto- ja ympäristöjaosto. Jaostot asetetaan koko vaalikaudeksi ja niihin kuuluu yhdeksän jäsentä.

Jaostojen tehtävänä on toimialojensa mukaisesti valmistella valiokunnan käsiteltävänä oleva asia ja laatia siitä mietintö- tai lausuntoluonnos valiokuntaa varten. Talousarvio- ja lisä-

talousarvioesitys käsitellään kaikissa niissä jaostoissa, joita esitys koskee. Muukin asia voidaan lähettää käsiteltäväksi useampaan jaostoon, jos se on tarpeen. Näin menetellään usein EU-asioissa. Verojaosto käsittelee valmistelevasti kaikki verolait. Muiden jaostojen työstä talousarvion ja lisätalousarvioiden käsittely muodostaa pääosan.

Hallinto- ja tarkastusjaostolla on oman vastualueensa talousarvioasioiden lisäksi päävastuu valtiontaloudellisten kertomusten käsittelyssä. Käsittely kuitenkin yleensä hajautetaan usealle jaostolle. Hallinto- ja tarkastusjaosto käsittelee hallituksen tilakertomuksen, valtiontalouden tarkastusviraston toiminnastaan antaman kertomuksen, valtiontilintarkastajien kertomuksen sekä eduskunnan tilintarkastajien kertomuksen.

Valtiovarainvaliokunnan henkilöstöön kuuluu neljä valiokuntaneuvosta, kolme osastosihteerä ja kaksi valiokunta-avustajaa. Valiokuntaneuvoksista yksi hoitaa päätehtävänänsä toisen erikoisvaliokunnan sihteerin tehtäviä. Samoin osastosihteereistä yksi hoitaa päätoimisesti toisen erikoisvaliokunnan osastosihteerin tehtäviä. Valiokunta-avustajista toinen työskentelee toisessakin valiokunnassa.

2.3 Valtiontalouden tarkastusvirasto

2.3.1 Viraston asema ja tehtävät

Valtiontalouden tarkastusvirasto aloitti toimintansa 1.1.2001 eduskunnan yhteydessä toimittuaan sitä ennen perustamisestaan vuonna 1824 alkaen valtiovarainministeriön tai sitä vastaavan senaatin osaston alaisuudessa. Näin toteutui pitkään valmisteltu tavoite yhtäältä järjestää tarkastusviraston aseman riippumattomuus hallinnosta ja toisaalta eduskunnan tarve tiedonsaantiin ulkoisesta tarkastuksesta. Valtiontalouden tarkastusvirastolle on laissa turvattu riippumaton asema suhteessa tarkastettaviinsa ja itsenäinen asema myös niin, että uusia tehtäviä tarkastusvirastolle voidaan antaa vain lailla säätämällä. Kansainvälisesti tarkasteltuna tarkastusviraston asema vastaa siten Valtioiden ylimpien tarkastuselinten järjestön (INTOSAI) suosituksia. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000).

Tarkastusvirasto mainitaan valtioneilintarkastajien ohella perustuslain 90 §:ssä. Pykälässä määritellään valtiontalouden tarkastustehtävä yhtäläisesti molempien valvontaorganien osalta; muotoilun erona on se, että valtioneilintarkastajien osalta tehtäväksi mainitaan valvonta ja tarkastusviraston osalta puolestaan tarkastus. Pääasiallinen eroavuus valtioneilintarkastajien valvontatoimeen johtuu tarkastuksen lähtökohdasta ulkoisena riippumattomana tarkastajana. Valtioneilintarkastajat toimivat tehtävässään parlamentaariselta pohjalta. Tarkastusvirastolla on perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan sama oikeus saada tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot kuin on valtioneilintarkastajilla.

Tarkastusviraston toimintaa johtaa pääjohtaja, jonka eduskunta valitsee. Pääjohtajan vaalista säädetään eduskunnan työjärjestyksen 16 §:n 3 momentissa. Sen mukaan eduskunta valitsee valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan sen jälkeen, kun virka on ollut haettavana ja valtiovarainvaliokunta on arvioinut hakijoita. Tarkastusvirastossa oli vuoden 2004 alussa 146 virkaa.

Tarkastusviraston toimivallan rajat on määritelty valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000). Kuten valtioneilintarkastajienkin osalta, tarkastusoikeuden ulkopuolelle on rajattu Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, eduskunnan oma talous ja sen vastattavana olevat rahastot. Lisäksi erityislainsäädännössä on säännöksiä tarkastusviraston tarkastusoikeudesta. Erityislainsäädännössä mainitaan useimmiten tarkastusviraston ohella valtioneilintarkastajat.

Tarkastusvirastoa koskevan lain 8 §:n mukaan tarkastusvirastossa on neuvottelukunta, jonka tehtävänä on ylläpitää ja kehittää tarkastusviraston yhteyksiä yhteistyötahoihin, tehdä aloitteita tarkastustoiminnan kehittämiseksi sekä seurata tarkastustoiminnan suuntautumista, tuloksellisuutta ja palvelukykyä yhteistyötahojen kannalta. Tarkastusvirasto kutsuu neuvottelukunnan jäseneksi enintään kolmen vuoden määräajaksi kerrallaan valtiontalouden keskeisten yhteistyötahojen edustajia sekä finanssivaltion ja julkisen talouden asiantuntijoita. Tarkastusviraston henkilöstö valitsee keskuudestaan enintään

kolmen vuoden määräajaksi yhden neuvottelukunnan jäsenen. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimintaan kuuluvat sekä tilintarkastus että toiminnantarkastus. Tilintarkastus on vuotuista ja kohdistuu kaikkiin valtion tilinpäätösvelvollisiin virastoihin ja laitoksiin. Tilintarkastuksen tehtävänä on varmistaa, että valtion talousarviota ja sen soveltamiseen liittyvää keskeistä lainsäädäntöä noudatetaan ja että valtion tilinpäätöksen ja tilivirastojen tilinpäätösten oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus toteutuu.

Toiminnantarkastus on kertaluonteista ja kohdistuu useita toimijoita käsittäviin tehtäväalueisiin, hallintoa läpäiseviin toimintoihin, tietyn hallintolohkon, viranomaisen tai valtionavun saajan hoitamaan rajattuun tehtävään, talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, liikelaitoksiin tai valtionyhtiöihin. Toiminnantarkastuksen päämääränä on tuoda esiin hallinnon tuloksellisuuden merkittävät puutteet ja ongelmat sekä niiden syyt ja tuottaa niistä päätöksentekijöille taloudenhoidon ohjausta varten tietoa.

Sekä tilintarkastus että toiminnantarkastus ovat ministeriöiden sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten ulkoista tarkastusta, joka turvaa ensisijaisesti omistajan taloudellisia intressejä. Tilintarkastus palvelee eduskuntaa sekä valtioneuvostoa ja sen alaista hallintoa erityisesti varmistamalla taloudenhoidon laillisuutta ja talousarvion noudattamista. Toiminnantarkastus palvelee kokonaisuutta tuottamalla tarkastustietoa valtion tehtävien hoidon tuloksellisuudesta ja myös ei-odotetuista vaikutuksista.

Tarkastusvirasto tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolla ja muille hallinnon ohjaustasoille luotettavaa ja tehtävien hoidossa tarpeellista tarkastustietoa hallinnon tilasta ja toimintojen tuloksellisuudesta. Valvonnallaan se varmistaa, että tarkastuksen alaisessa taloudellisessa toiminnassa noudatetaan voimassa olevia säännöksiä. Tarkastustoiminnalla ja siihen sisältyvien keskeisten osaamisalueiden asiantuntijatoiminnalla tarkastusvirasto

pyrkii edistämään valtionhallinnon tuloksellisuutta eli taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä tukemaan hyvää hallintoa ja taloudenhoitoa koskevien yleisten periaatteiden toteutumista.

2.3.2 Tarkastusviraston raportointi

Tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n mukaan eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Toiminnantarkastusta koskeva kertomus on tähän mennessä annettu kerran eduskunnalle erilliskertomuksen muodossa (Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus, K 8/2002). Kaikki toiminnantarkastuskertomukset toimitetaan kuitenkin kansanedustajille ja valtiovarainvaliokunnalle. Valtiovarainvaliokunta käyttää näitä kertomuksia asioiden käsittelyn taustamateriaalina. Tarkastusviraston tarkastuskertomukset ovat havaintoineen tulleet osaksi päivittäistä eduskuntatyötä.

Tarkastusvirasto laatii vuosittain tilivirastojen tilintarkastuskertomukset sekä kertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastamisesta varainhoitovuodelta. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n mukaan tarkastusvirasto antaa tarkastuskertomuksensa tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, sekä tiedoksi valtiontilintarkastajille ja valtiovarainministeriölle. Tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmä hahmotteli tarkastusviraston toiminnastaan antamalle kertomukselle asetettavia tavoitteita eduskunnan kannalta. Työryhmä katsoi, että tilinpäätösuudistuksen ja tilinpäätöskertomuksen raportoinnin kehittyessä ja syvennyessä on tarkoituksenmukaista, että valtiontalouden tarkastusviraston toiminnastaan antamassa kertomuksessa arvioidaan tilinpäätöskertomuksen tietoja talousarvion toteutumi-

sesta, annettujen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä samoin kuin tietoja hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta. Kertomus voi palvella eduskuntaa näin ns. "tilintarkastajan" raporttina ja parantaa eduskunnan tiedonsaantia tilinpäätösraportoinnissa. Valtiovarainvaliokunnalle tarjoutuu näin käyttökelpoista ja tärkeää tietoa tilinpäätöskertomuksen käsittelyä varten. Jatkossa on tarkoitus käsitellä rinnakkain tilinpäätöskertomus ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomus toiminnastaan; asioissa laaditaan kuitenkin erilliset mietinnöt.

Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään valtiontalouden tarkastusviraston toiminnastaan antamasta kertomuksesta, että valtion tilinpäätösuudistus asettaa uusia haasteita ja odotuksia myös tarkastusviraston toiminnalle (VaVM 29/2003 vp - K 13/2003 vp). Valtiovarainvaliokunta piti vuonna 2003 annettua kertomusta selkeämpänä ja sisällön ryhmittelyä toteutetulla tavalla eduskunnan kannalta parempana. Esimerkkinä valiokunta mainitsi hallinnonaloittain ryhmitellyt tarkastushavainnot. Valiokunta viittasi myös tarpeeseen jatkossa kehittää kertomusta esille tulevien tarpeiden mukaisesti. Vuotta 2003 koskevasta kertomuksesta antamassaan mietinnössä (VaVM 28/2004 vp - K 12/2004 vp) valtiovarainvaliokunta katsoi, että valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminta edistää osaltaan eduskunnan budjettivallan toteutumista, minkä on todettu olevan viraston toiminnan yhtenä päämääränä. Valiokunta piti samoin arvokkaana tarkastusviraston toiminnastaan antamaan kertomukseen sisältyviä kannanottoja hallituksen tilakertomuksesta.

2.4 Kansainvälinen käytäntö

2.4.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuim

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen toiminta perustuu perustamissopimuksen artikloihin 246–248. Tuomioistuin perustettiin vuonna 1977, ja se on yksi viidestä Euroopan unionin (EU) toimielimestä. Perussopimuksen mukaan Euroopan tilintarkastustuomiois-

tuimelle kuuluu kaikkien unionin tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastaminen sekä sen arviointi, onko EU:n talousarviota hoidettu moitteettomasti.

Tilintarkastustuomioistuimessa on yksi jäsen kustakin EU-maasta. Neuvosto nimittää jäsenet kuudeksi vuodeksi kerrallaan, ja sama henkilö voidaan valita uudelleen. Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta kuulee jäsen ehdokkaat ja antaa valintasuosituksensa Neuvostolle. Tehokkuussyistä tilintarkastustuomioistuin voi perustaa muutaman jäsenen suuruisia jaostoja tietynlaisten kertomusten tai lausuntojen hyväksymistä varten.

Tuomioistuimen jäsenet ovat kotimaassaan kuuluneet tilintarkastuselimiin tai ovat muuten erityisen päteviä tähän tehtävään. Valinta perustuu ehdokkaiden pätevyyteen ja riippumattomuuteen. Jäsenet toimivat täyspäiväisesti tilintarkastustuomioistuimen palveluksessa. He valitsevat keskuudestaan presidentin kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Tilintarkastustuomioistuimen päätehtävänä on tarkastaa, että EU:n talousarviota toteutetaan moitteettomasti eli että EU:n tulot ja menot ovat laillisia ja asianmukaisia, sekä varmistaa moitteeton varainhoito. Näin taataan, että EU toimii tehokkaasti ja avoimesti. Tehtäviensä hoitamiseksi tilintarkastustuomioistuin tutkii kaikkien EU:n tuloja tai menoja käsittelevien elinten asiakirjat. Tarkastus toimitetaan tarvittaessa paikan päällä. Tarkastusten tulokset kirjataan kertomuksiin, joissa kiinnitetään komission ja jäsenvaltioiden huomiota mahdollisiin ongelmiin. Petosten tutkinta ei sen sijaan kuulu tilintarkastajien toimenkuvaan, vaan mahdolliset väärinkäytösepäilyt siirretään petostentorjuntaviraston OLAF'n hoitoon.

Tilintarkastustuomioistuimen keskeisenä tehtävänä on budjettivallan käyttäjien - Euroopan parlamentin ja neuvoston - avustaminen antamalla niille vuosittain kertomus edeltävältä varainhoitovuodelta. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessaan esittämällä huomautuksilla on hyvin suuri merkitys parlamentin päätökseen myöntää komissiolle vastuuvapaus talousarvion toteuttamisesta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin lähettää

neuvostolle ja parlamentille tarkastuslausuman siitä, onko unionin veronmaksajien rahoja käytetty asianmukaisesti.

Talousarviota koskeva vastuuvapausprosessi käynnistyy niin, että tilintarkastustuomioistuimella saa alustavan edellisen vuoden tilinpäätöksen komissiolta maaliskuun aikana. Kesäkuussa aloitetaan tilintarkastustuomioistuimen alustavien huomautusten esittäminen toimielimille sekä kuulemismenettely. Heinäkuussa valmistuu lopullinen komissiota koskeva tilinpäätös, minkä jälkeen syyskuussa tilintarkastustuomioistuin saa lopulliset vastaukset eri toimielimiltä. Lokakuussa tilintarkastustuomioistuin luovuttaa edellistä vuotta koskevan vuosikertomuksensa Euroopan parlamentille. Kertomus käsitellään talousarvion valvontavaliokunnassa (COCOBU). Tästä alkaa vastuuvapausprosessi Euroopan parlamentissa. Siihen kuuluvat COCOBU:n toimittamat kuulemiset, komission toimintakertomukset, pääjohtajien lausumat sekä sisäisen tarkastuksen raportit. Vastuuvapautta koskeva päätöksenteko siirtyy parlamentissa säännönmukaisesti syksyn puolelle.

Tilintarkastustuomioistuimelle kuuluu myös lausunnon antaminen ennen EU:n varainhoitoasetusten antamista. Se voi lisäksi milloin tahansa esittää huomautuksia erityisistä kysymyksistä tai antaa lausunnon jonkin EU:n toimielimen pyynnöstä.

Tilintarkastustuomioistuimen tulee työnsä tehokkuuden takaamiseksi toimia riippumattomana muista toimielimistä; silti sen on pidettävä jatkuvasti yhteyttä niihin. Tilintarkastustuomioistuin voi vapaasti päättää tarkastustoimintansa aikataulusta, huomautustensa esittämistavasta ja ajankohdasta sekä kertomustensa ja lausuntojensa julkaisemisesta.

Tilintarkastajat tekevät usein tarkastuskäyntejä muihin EU:n toimielimiin, jäsenvaltioihin ja kaikkiin EU:n tukea saaviin maihin. Vaikka tilintarkastustuomioistuimen työ koskee enimmäkseen komission vastuulle kuuluvaa rahankäyttöä, kansalliset viranomaiset hallinnoivat käytännössä 90 prosenttia tuloista ja menoista.

Tilintarkastustuomioistuimessa on noin 550 ammattitaitoista työntekijää, joista tilintarkastajia on noin 250. Tilintarkastajat on jaettu "tilintarkastusryhmiin". He valmistelevat kertomusluonnokset, joista tilintarkastustuomioistuin päättää. Tilintarkastustuomioistuin ei toimi nimestään huolimatta tuomioistuimen tapaan – sillä ei ole esimerkiksi tuomiovaltaa – vaan se toimii tilintarkastusviraston tapaan.

2.4.2 Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta

Talousarvion valvontavaliokunta eli COCOBU on yksi Euroopan parlamentin 20 valiokunnasta. COCOBUssa on 21 jäsentä, jotka edustavat parlamentin kaikkia poliittisia ryhmiä.

COCOBUn toimivalta ja vastuualueet ovat kehittyneet ajan myötä heijastaen perustamis-sopimuksen muutoksia sekä työnjaossa COCOBUn ja muiden valiokuntien – erityisesti budjettivaliokunnan – välillä. Parlamenttikausittain määritellään COCOBUn toimivalta ja vastuualuejako eli toiminnan kehykset. COCOBUn päätehtävä on vastuuvapauden myöntäminen eli EU-budjetin tilinpäätöksen ja komission budjetin toteuttamisen hyväksyminen. Toinen päävastuualue on petosten torjunta.

Euroopan parlamentti toimii esittelijäjärjestelmän pohjalta. COCOBU päättää, kuka valiokunnan jäsenistä valmistelee mietintöluonnoksen käsiteltävästä aiheesta. Esimerkiksi silloin, kun tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksen maataloudesta, COCOBU valitsee jäsenen asiaa valmistelemaan. Tämä valmistelee mietintöluonnoksen tutustuttuaan aiheeseen yksityiskohtaisesti sekä yleensä tilintarkastustuomioistuimen ja komission kanssa käymiensä epävirallisen keskustelujen pohjalta. Tavoitteena on, että jäsenet erikoistuvat tiettyyn aiheeseen, jonka pysyvinä esittelijöinä he sitten toimivat.

COCOBU tekee yhteistyötä useiden tahojen kanssa. Erityisesti seuraavat tahot ovat aktiivisia yhteistyökumppaneita:

- Euroopan tilintarkastustuomioistuin – julkaisee vuosikertomuksen EU:n budjetista ja erityiskertomuksia, jotka sisältävät tilintarkastustiedot budjetin jostain osasta;
- Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) informoi COCOBUa säännöllisesti tutkinnassa olevista tapauksista; tiedot käsitellään tiukan luottamuksellisina;
- Komissio osallistuu säännöllisesti COCOBU:n kokouksiin esim. esitelläkseen näkemyksiään tilintarkastustuomioistuimen raporteista ja tiedottaakseen jatkotoimista; komissio on hiljattain perustanut sisäisen tarkastusosaston, joka myös osallistuu COCOBU:n työhön;
- Muut valiokunnat; niiltä pyydetään aiheesta riippuen lausuntoja; esim. kun COCOBU valmistelee vastuuvapauden myöntämistä ympäristövirastolle, ympäristövaliokunnalta pyydetään lausunto;
- Ulkopuoliset asiantuntijat; COCOBU tilaa säännöllisesti tutkimuksia ulkopuolisilta asiantuntijoilta, ja heitä kuullaan myös vuosittain järjestettävissä kuulemistilaisuuksissa.

Aiheesta riippuen COCOBU esittää mielipiteensä mietinnöissään, jotka hyväksytään täysistunnossa, tai toiselle valiokunnalle antamassaan lausunnossa. COCOBU tuottaa vuosittain useita työasiakirjoja. Esimerkiksi vuoden 2004 vastuuvapausmenettelyssä COCOBU nimitti esittelijän erikseen maataloutta ja rakennerahastoja koskeville asioille.

COCOBU:n päätehtävä on vastuuvapauden myöntämisen valmistelu. Se kuuluu osana perustamissopimuksessa määriteltyyn parlamentin toimivaltaan. Tämä tehtävä alkaa marraskuussa, kun tilintarkastustuomioistuin antaa vuosikertomuksensa EU:n budjetin toteuttamisesta. Kertomuksen perusteella COCOBU kerää ja analysoi erityisesti komissiota koskevaa tietoa. Mietintöluonnoksesta keskustellaan tämän jälkeen helmikuussa ja äänestetään valiokunnassa maaliskuussa. Täysistunnossa äänestetään vastuuvapaudesta huhtikuussa. Jos vastuuvapautta ei myönnetä huhtikuussa, työ jatkuu tavoitteena saa täysistunnolta lopullinen päätös lokakuussa. Vuonna 1999 Santerin komission eroon johdaneet tapahtumat osoittivat, että vastuuvapauden myöntäminen on tehokas poliittinen väline Euroopan parlamentille.

COCOBUa avustaa sihteeristö, jossa työskentelee ei-poliittisia virkamiehiä. Siihen kuuluvat jaostopäällikkö, 6 hallintovirkamiestä, 1 avustaja ja 5 sihteerä. Nämä hoitavat samanluonteisia tehtäviä kuin valiokunnan virkamiehistö kansallisessa parlamentissa. COCOBU ja budjettivaliokunta pitävät työssään kiinteää yhteyttä. Aikaisemmin yhteydenpito perustui yhteisiin kokouksiin sekä siihen, että valiokunnilla oli samoja jäseniä. Nytemmin valiokuntien sihteeristöillä on yhteinen päällikkö.

2.4.3 Ruotsin tarkastusjärjestelmä

Valtiontalouden tarkastusjärjestelmä ennen vuotta 2003

Ruotsin tarkastusjärjestelmä muistutti pääpiirteiltään vuoteen 2003 asti Suomen nykyistä tarkastusjärjestelmää. Parlamentin valtiontilintarkastajat olivat osa parlamentin harjoittamaa hallituksen valvontaa. Varsinaisen päättävän elimen muodostivat parlamentin keskuudestaan valitsemat 12 kansanedustajaa. Kollegiossa olivat edustettuina kaikki eduskuntaryhmät. Heidän tehtävänä oli edistää valtiontalouden hyvää hoitoa ja valtionvarojen järkevää käyttöä. Käytännössä he harjoittivat niin sanottua toiminnantarkastusta, ja apunaan heillä oli noin 30 hengen kanslia. Lisäksi he käyttivät työssään ulkopuolisia asiantuntijoita ja konsultteja. Parlamentin valtiontilintarkastajat vastasivat myös ministeriötason (Regeringskansliet) vuositilintarkastuksesta - käytännössä tämä puhtaasti numerotarkastukseen keskittynyt tilintarkastus tilattiin auktorisoidulta tilintarkastusyhtiöltä.

Vuonna 1961 perustettu Tarkastusvirasto oli valtiontalouden tarkastuksen keskeinen hallintoviranomainen. Sen toiminta käsitti sekä vuositilintarkastusta (noin 600 viranomaista) että toiminnantarkastusta. Virastolla oli myös erityisiä tehtäviä valtion taloushallinnossa ja tulohajauksessa. Vuonna 2003 sen henkilöstön määrä oli noin 200. Tarkastusvirasto toimi hallituksen yhteydessä, mutta käytännössä itsenäisenä. Hallitus saattoi antaa virastolle tehtäviä ja käytti virastoa myös asiantuntijana taloushallinnossa. Tarkastusvirastolla oli laajat tarkastusvaltuudet valtion toimintaan; kuitenkin ministeriöiden ja hallituksen taloudenhoito oli rajattu sen ulkopuolelle.

Valtiontilintarkastusjärjestelmän uudistaminen

Ruotsiin perustettiin 1.7.2003 uusi, Riksrevisionen -niminen itsenäinen tarkastusviranomaisen (jäljempänä Valtiontilintarkastus). Valtiontilintarkastus muodostettiin yhdistämällä itsenäisenä, mutta hallituksen alaisuudessa toiminut Riksrevisionsverket (jäljempänä Tarkastusvirasto) sekä parlamentin valvontaelin Riksdagens revisorer (jäljempänä Parlamentin valtiontilintarkastajat). Uudistuksen myötä päättyi parlamentaarinen valtiontilintarkastus, jonka juuret ulottuivat vuoden 1809 hallitusmuotoon.

Valtiontilintarkastus on parlamentin alainen viranomaisen, jonka tehtävänä on tarkastaa valtion toimintaa. Tavoitteena on valtion toiminnan kaiken kattavalla tarkastuksella edistää hyvää varainkäyttöä ja valtionhallinnon tehokkuutta.

Virastoa johtavat kolme Riksrevisor -nimikkeellä toimivaa virkamiesjohtajaa, jotka parlamentti valitsee. Tarkastettavat toimialat on jaettu asiakokonaisuuksiin siten, että yksi johtajista vastaa turvallisuudesta, koordinoinnista, yhteiskuntataloudesta ja taloushallinnosta, yksi hyvinvoinnista ja terveydestä sekä yksi koulutuksesta ja kehityksestä. Neuvoteltuaan keskenään johtajat päättävät itsenäisesti oman lohkonsa tarkastussuunnitelmasta.

Virastolla on parlamentin valitsema johtokunta, joka valvoo parlamentin puolesta Valtiontilintarkastuksen toimintaa. Johtokunnan tehtävänä on seurata tarkastustoimintaa, tehdä esityksiä parlamentille tarkastuskertomusten johdosta sekä tehdä ehdotus viraston talousarvioehdotukseksi. Johtokunnan harjoittama valvonta ei saa vaarantaa Valtiontilintarkastuksen harjoittaman tarkastustoiminnan itsenäisyyttä.

Valtiontilintarkastus antaa vuosittain toiminnastaan raportin hallitukselle ja parlamentille. Raportti sisältää lyhennelmän periaatteellisesti tärkeimmistä havainnoista vuoden aikana. Asianomainen Valtiontilintarkastuksen toimialajohtaja raportoi vuosittain tarkastuk-

nessa tehdyistä havainnoista hallitukselle ja valtion tilinpäätöksen osalta myös parlamentille. Lisäksi hän informoi Valtiontilintarkastuksen johtokuntaa tilinpäätöksen tarkastuksesta. Yksittäisistä toiminnantarkastuksista raportoidaan Valtiontilintarkastuksen johtokunnalle sekä hallitukselle.

Keskeinen tavoite Ruotsin valtiontalouden tarkastuksen uudistamisessa oli tarkastuksen itsenäisyyden vahvistaminen. Tarkastusvirasto koettiin epäitsenäiseksi ja hallituksen päätöksistä liian riippuvaksi, eivätkä sen tarkastustoiminnan lähtökohdat täyttäneet INTOSAI:n standardeja itsenäisen julkisen tarkastusviranomaisen perusedellytyksistä.

2.4.4 Ison-Britannian tarkastusjärjestelmä

Ison-Britannian valtiontalouden tarkastusjärjestelmän keskeiset toimijat ovat parlamentin Public Accounts Committee (tarkastusvaliokunta eli PAC) ja tarkastusvirasto National Audit Office (NAO).

Hallituksen valvonta kuuluu ensisijaisesti parlamentissa alahuoneelle ja sen tarkastusvaliokunnalle. Valiokunnassa on 15 jäsentä, ja sen puheenjohtajaksi valitaan perinteisesti opposition edustaja.

National Audit Office on hallituksesta ja parlamentista riippumaton virasto. Se perustettiin vuonna 1984 ja se korvasi aiemman The Exchequer and Audit Departmentin. Uudistuksen keskeisenä tarkoituksena oli taata viraston riippumattomuus toimeenpanovallasta. Uudistuksen myötä viraston pääjohtaja, the Comptroller and Auditor general, siirtyi parlamentin alahuoneen virkamieheksi. Kuningatar nimittää hänet virkaansa pääministerin ja tarkastusvaliokunnan puheenjohtajan esityksestä. Muut viraston työntekijät eivät ole valtion virkamiehiä vaan viraston pääjohtajan alaisuudessa. Pääjohtajalla on oikeus valita henkilöstönsä ja määrittää tämän palkka siten kuin hän pitää tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisenä.

Pääjohtaja on riippumaton ja päättää itsenäisesti toiminnantarkastuksen suunnitelmas-
taan. Hänen tulee kuitenkin vuosittain neuvotella alahuoneen tarkastusvaliokunnan kans-
sa tarkastussuunnitelmasta. Käytännössä pääjohtaja huomioi tarkastusvaliokunnan il-
maisemat toiveet toimintansa suuntaamisessa. Valiokunta saattaa myös pyytää pääjohta-
jaa toimeenpanemaan erityistutkimuksia.

NAO:ssa työskentelee noin 750 henkilöä. Virasto on jaettu viiteen tarkastusyksikköön ja
yhteen hallintoyksikköön. Viraston tehtävänä on vuosittain tarkastaa miltei kaikki valtion
keskushallinnon menot, yhteensä noin 520 tilivelvollisen yksikön osalta. Virastolla on
myös oikeus tarkastaa keskimäärin 3 000 muuta valtion tukea saavaa yhteisöä, jotka tar-
joavat kansalaisille julkisia asumis-, opetus- ja muita vastaavia palveluja.

Varsinaisen tilintarkastuksen lisäksi NAO suorittaa toiminnantarkastusta, josta raportoii-
daan vuosittain noin 40–50 raportissa. Toiminnantarkastusta kuvataan sanoilla "Value
for money" ja "Performance auditing". Tavoitteena on selvittää toiminnan taloudellisuus
(economy), vaikuttavuus (efficiency) ja tehokkuus (effectiveness).

Toiminnantarkastuksissaan NAO ei kyseenalaista harjoitettua politiikkaa, vaan selvittää
veronmaksajan näkökulmasta, miten hyvin politiikkaa on toteutettu. Virasto palvelee
parlamenttia tuottamalla tietoa siitä, onko julkisia varoja käytetty parlamentin päättä-
mään tarkoitukseen. Se edistää viranomaisten ja muiden yksiköiden taloudellista valvon-
taa, parlamentin antamien resurssien entistä tehokkaampaa käyttöä sekä kehittää julkisen
sektorin tarkastuksen menetelmiä ja laatua.

Parlamentin alahuoneen tarkastusvaliokunta käsittelee kaikki NAO:n parlamentille esi-
tämät raportit. Valiokunta keskittyy tarkastuskertomuksissa esiin otettujen asiakysymys-
ten seurantaan välttämättä ottamasta kantaa poliittisiin, puolueita erottaviin kysy-
myksiin. Valiokunta kutsuu usein tarkastuksen kohteena olevien virastojen sekä ministe-

riöiden edustajia kuultaviksi. Tämän jälkeen valiokunta laatii oman raporttinsa suositukseen alahuoneelle. Hallitus joutuu vastaamaan raporttiin kirjallisesti.

NAO:n raportit muodostavat tarkastusvaliokunnan työn pohjan. Raporttien käsittely valiokunnassa lisää viraston päätösten vaikuttavuutta. Valiokunnan esittämistä kannanotoista toteutuu käytännössä peräti yli 90 %.

2.4.5 Belgian tarkastusjärjestelmä

Belgian parlamentin valtion taloudenhoitoon liittyvä tarkastusjärjestelmä perustuu budjettivaliokunnan ja tilintarkastusviraston työhön. Belgian tarkastusjärjestelmä on ranskalaisyppisen tilituomioistuin-perinteen mukainen. Virastolla on oikeus käyttää finanssi-oikeudellista tuomiovaltaa, siis "tuomita tilit" ja langettaa sanktioita tilivelvollisille virkamiehille, jotka virkansa puolesta vastaavat tilien oikeellisuudesta virastoissa. Belgian tarkastusvirasto on edustajainhuoneen alainen toimielin, jonka tehtävänä on hallituksen taloushallinnon valvonta. Virasto on riippumaton tarkastuskohteestaan hallituksesta. Se laatii oman budjettiesityksensä, jonka se antaa edustajainhuoneen puheenjohtajalle.

Tarkastusvirastossa on 12-jäseninen neuvosto, jonka kansanedustuslaitos valitsee kuuden vuoden määräaikaiseksi toimikaudeksi. Neuvostoa avustaa yli 600 henkilöä, jonka rekrytoinnista virasto päättää.

Tarkastusviraston tarkastustyö on pääosin laillisuustarkastusta. Tarkastus kohdistuu valtion virastojen ja laitosten, alue- ja paikallishallinnon, kuntien sekä julkisten yhteisöjen budjetin noudattamiseen. Tarkastusvirasto harjoittaa myös jonkinasteista taloudellisuus-, tehokkuus- ja vaikuttavuustarkastusta.

Belgiassa tarkastustyön erikoisuutena on etukäteinen laillisuustarkastus, mitä voidaan pitää eräänlaisena ennakollisena finanssivalvontana. Budjetin määrärahojen käyttö edellyttää tarkastusviraston etukäteen tapahtuvaa hyväksyntää. Käytännön syistä eräät menoerät, kuten palkat ja eläkemaksut, on kuitenkin vapautettu tarkastusviraston etukäteishyväksymisestä. Jos virasto ei hyväksy tiettyä menoa, voi ministeri halutessaan viedä asian hallitukseen. Hallitus voi perustellulla päätöksellään määrätä tarkastusviraston hyväksymään meno varauksella. Asiasta raportoidaan myös parlamentille. Etukäteishyväksymistä koskevasta menettelystä on kuitenkin suunniteltu luovuttavaksi.

Tarkastusvirasto raportoi säännöllisesti parlamentille. Kertomuksista tulee parlamentin virallisia asiakirjoja niiden tultua julkaistuksi. Tarkastusvirasto julkaisee myös erityisen vuosikertomuksen, jota käsitellään samoin parlamentissa.

Tarkastukset eivät sido tarkastuskohteita laillisesti. Parlamentin alahuone tekee vuosittain useita kysymyksiä hallitukselle tarkastustulosten perusteella. Ainoastaan parlamentti voi vaatia hallituksen toimenpiteitä. Päätös edellyttää tiiviitä neuvotteluja parlamentin ja hallituksen välillä.

Tarkastusvirastolla on tilinpäätöksen tarkastuksen pohjalta kuitenkin eräänlainen "rankaisovalta" silloin, kun se ei hyväksy jotain menoerää valtion tilinpäätöksessä. Vastuullisen ministerin tulee korjata havaittu virheellisyys joko suorittamalla korvaus tai budjetin muutoksella. Jos ministerin vastaukset eivät tyydytä tarkastusvirastoa, ministerin tulee tehdä aloite parlamentille, joka voi myöntää luvan sisällyttää meno tilinpäätökseen ilman tarkastusviraston hyväksyntää.

2.5 Nykytilan arviointi

2.5.1 Eduskunnan valtionaloudelliset valtaoikeudet

Eduskunnan budjettivalta

Eduskunnan budjettivallan ydinsisältö muodostuu vallasta päättää talousarvion sisällöstä ja valvoa sen täytäntöönpanoa. Historiallisena prosessina budjettivallan kehitys on ollut hallitsijan ja kansan valitseman parlamentin välisten valtasuhteiden heijastumaa. Tätä kautta budjetti on saavuttanut yhä keskeisemmän aseman. Perustuslain sääntelyn tasolla budjettivallasta on muodostunut eduskunnan valtaoikeutena kansainvälisesti poikkeuksellisen vahva. Perussäännökset eduskunnan budjettivallasta ovat säilyneet muuttumattomina tähän päivään.

Valtion taloudenhoito on viime vuosina ollut lukuisten muutosten kohteena. Valtion talousarvion rakenteessa ja sisällössä sekä valtionaloutta ja julkista taloutta koskevassa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset korostavat valtionaloutta ja toimintaa koskevan tilivelvollisuuden merkitystä. Valtion talousarvion yksityiskohtaisuutta on vähennetty ja hallinnon joustavuutta lisätty. Talouden ja toiminnan yksityiskohtaisempi johtaminen kuuluu nykyisessä budjetti- ja tulosohjausjärjestelmässä virastojen ja laitosten johdolle. Tulosohjaukseen siirtyminen samoin kuin taloudellisten vuorovaikutusmekanismien yleinen monimutkaistuminen ovat osaltaan muuttaneet toimintaympäristöä, jossa eduskunta käyttää valtionaloudellista päätös- ja valvontavaltaansa.

Eduskunta käyttää valtionaloudellista päätösvaltaansa ennen muuta päättäessään ehdotuksesta valtion talousarvioksi samoin kuin ottaessaan kantaa valtionalouden kehyksiin. Kertomusmenettely palvelee osaltaan budjettivallan tavoitteita. Eduskunnan valtaan päättää talousarvion sisällöstä vaikuttaa käytännössä se, että suuri osa valtion vuotuisesta budjetista on sidottu lakisääteisiin menoihin. Valtion talousarvioon vaikuttavilla lakiehdotuksilla eli ns. budjettilainsäädännöllä hyväksytään nykyisin pääosa valtion menoista. Samoin tulon kertymisen perusteista säädetään lailla - verolainsäädännöllä pyritään hakemaan valtion talousarvioehdotukseen tasapainoa. Eduskunta käyttää budjettivaltaansa näin osaksi lainsäädäntömenettelyssä. Budjettilakien suuri määrä ja käsittelyn kiireellisyys kasvattavat hallituksen valtaa eduskuntaan nähden.

Eduskunnassa on arvioitu, että kuvattu kehitys on kaventanut eduskunnan budjettivaltaa. Vaikutusmahdollisuuksien on nähty kaventuneen esimerkiksi budjetin yksityiskohtaisuuden vähetessä, ja talousarvion avulla on ollut yhä vaikeampaa saada kokonaiskuvaa valtiontaloudesta, erityisesti talousarvion vaikuttavuudesta. Talousarvion toimeenpanon seuraaminen on ollut hankalaa, ja ennen muuta resurssien ja tavoitteiden väliset suhteet ovat jääneet epäselviksi.

Seurauksena on ollut toisaalta se, että eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan käyttötapaan on kohdistunut muutostarpeita. Mainittujen talousohjauksen ja –suunnittelun muutosten johdosta on tarkoituksenmukaista, että eduskunta keskittyy valtiontalouden valvontatoimen pohjalta yhteiskuntapolitiikan linjaamiseen päättämällä valtion eri lohkojen toimintojen taloudellisista edellytyksistä allokoiden ja suunnaten taloudellisia resursseja. Tärkeää on myös paneutua valtion talouden ja toiminnan strategiaa koskevaan päätöksentekoon, jolla vaikutetaan laajempiin finanssipolitiikan suuntaa määrääviin seikkoihin sekä valtionhallinnon kehittämislinjauksiin. Näin eduskunta voi käyttää paremmin sille perustuslaissa säädettyä vahvaa asemaansa valtiontaloudessa.

Parlamentaarinen valtiontalouden valvonta

Parlamentaarinen valtiontalouden valvonta on keskeinen osa eduskunnan budjettivaltaa. Budjettivaltaan kohdistuneista muutoksista johtuu uudenlaisia vaatimuksia myös parlamentaariselle valvontatoimelle. Eduskunta on pyrkinyt eri tavoin vahvistamaan budjettivaltaansa valtiontalouden valvontaa ja jälkikäteisraportointia kehittämällä. Valtiontalouden tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen paransi selvästi eduskunnan tiedonsaannin valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen alalla. Kertomusmenettelytyöryhmä teki useita ehdotuksia, joilla tavoiteltiin eduskunnan budjettivallan vahvistamista jälkikäteisvalvontaa kehittämällä. Valtiontalouden jälkikäteisvalvonta ei kuitenkaan vielä ole saanut eduskunnassa ja talousarvioprosessissa sille kuuluvaa asemaa.

Parlamentaarinen valtiontalouden valvontatehtävä on keskittynyt valtiontilintarkastajille. Tämän ohella valtiovarainvaliokunnan asema on keskeinen, sen hallinto- ja tarkastusjaostolle kuuluu valtiontaloudellisten kertomusten käsittely. Valtiovarainvaliokunta kiinnittää asioiden käsittelyssä ja näkemyksissään huomiota finanssipolitiikan ja valtiontalouden ohjauksen

ja raportoinnin kysymyksiin ja esittää valtiontalouden näkökulmasta kannanottojaan valtiontaloudellisten kertomusten pohjalta. Valtiovarainvaliokunnan työssä valvontatehtävä ei kuitenkaan ole voinut saada riittävää painoarvoa. Tämä johtuu ennen muuta valiokunnan kiireisestä ja mittavasta asialistasta.

Parlamentaarinen valtiontalouden valvonta on näin jakautunut valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan kesken. Työn päällekkäisyyttä aiheutuu vuosittaisesta valtiontilintarkastajain kertomuksesta, jonka valtiontilintarkastajat antavat eduskunnalle ja joka lähetetään edelleen valtiovarainvaliokunnalle (hallinto- ja tarkastusjaostoon). Kertomus käsitellään sitten kahdessa parlamentaarista valvontaa hoitavassa toimielimessä. Päällekkäisyys korostuu siinä, että valtiontilintarkastajiksi valitut kansanedustajat ovat usein toimineet samalla hallinto- ja tarkastusjaoston jäseninä.

Valtiontilintarkastajien valvonta on säilynyt lähtökohdiltaan pitkälti ennallaan perustamisestaan lähtien; valvonnan resursointia on kuitenkin vahvistettu ja työskentelytapoja kehitetty. Valtiontilintarkastajat harjoittavat parlamentaarista valtiontalouden valvontaa raportoiden havainnoistaan vuosittain eduskunnalle. Vuosittain annettavassa kertomuksessa esitetään valvontatietojen lisäksi valtiontilintarkastajien kannanotot valtioneuvoston suuntaan.

Valtiontilintarkastajien harjoittaman valvonnan sisältö lähtee perustuslain 90 §:ään kirjatun valvonnan käsitteestä: parlamentaarisen valvontatoimen lähtökohdista valvonnassa tulee keskittyä vahvasti tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Tätä kautta valvontanäkökulma lähestyy valtiontalouden tarkastusvirastolle kuuluvaa toiminnantarkastuspuolta, jossa sivutaan samoin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Valtiontalouden tarkastusviraston ensisijainen tehtävä puolestaan on laillisuustarkastus, joka tuottaa eduskunnalle tietoa siitä, onko valtiontaloutta hoidettu oikeussääntöjen ja eduskunnan budjettipäätösten mukaisesti. Samalla tehtävänä on tarjota kansalaisille varmuus siitä, että valtiontaloutta hoidetaan lain mukaan.

Vallitsevassa järjestelmässä parlamentaarinen valvonta on hajautettu; toisaalta valtiontilintarkastajien valvontanäkökulma välittyy kertomuksen myötä valtiovarainvaliokunnalle. Valtiovarainvaliokunnan ja sen hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valtiontalouden valvontatehtävä on muodollisesti ja periaatteiltaan selkeä. Valtiovarainvaliokunnan rooliin kuuluu järjestelmässä sekä talousarviota koskevien päätösten valmisteleva käsittely että ta-

lousarvion toteutumisen valvonta. Mitään muodollista estettä ei ole tällaiselle valiokunnan kaksoisroolille; kahden näkökulman haltijana valiokunnan tulisi kuitenkin voida muodostaa syvälinen ja osin myös kriittinen näkökulma tilinpäätöskertomuksen ja muiden valtiontaloudellisten kertomusten käsittelyssä. Tässä mielessä olisi tarkoituksenmukaista eriyttää tavoitteista päättäminen ja niiden toteutumisen arviointi eri valiokunnille.

Yhä tärkeämmäksi on muodostunut julkisilla varoilla aikaansaadun tuloksen kokonaisarviointi samoin kuin talousarvion vaikuttavuuden arviointi. Nykyisellään parlamentaarinen valtiontalouden valvonta ei palvele tätä näkökulmaa. Parlamentaarille valvontatoimelle asetettavat toiveet ja tarpeet ovat muuttuneet siten, että tavoitteeksi on asetettava eduskunnan yhteyteen nykyistä kiinteämmin sijoittuva toimielin, joka tuottaa tietoa mainituista näkökulmista johtopäätösten tekemiseksi ja käytettäväksi valtiontaloutta koskevassa päätöksenteossa.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n raportissa vuodelta 2002 kiinnitettiin huomiota siihen, että Suomessa tilinpäätösraportointia ei hyödynnetä lainkaan riittävästi valtioneuvoston puolella talousarviota valmisteltaessa eikä myöskään eduskunnassa talousarvion käsittelyssä (PUMA/SBO, 2002 8/FINAL). Tätä voidaankin pitää eräänä epäkohtana, johon olisi mahdollista puuttua tilinpäätösraportoinnin parantumisen myötä. Eduskunnan käytettävissä ei kuitenkaan ole sellaista parlamentaarista toimielintä, jolla olisi realistiset mahdollisuudet analysoida ja vetää johtopäätökset tilinpäätösraportointiin sisältyvästä valvontatiedosta hyödynnettäväksi valtion talousarvion käsittelyssä. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii riippumattomana taloudenhoidon tarkastuksen asiantuntijaviranomaisena. Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston toimenkuvaan kuuluu parlamentaarinen valtiontalouden jälkikäteisvalvonta, mutta osana valtiovarainvaliokuntaa sillä ei ole käytettävissä riittäviä resursseja valvontatehtävään. Valtiontilintarkastajien parlamentaarisella valtiontalouden valvonnalla ei puolestaan ole yhteyttä talousarvioprosessiin siten, että jälkikäteisvalvontatieto olisi hyödynnettävissä edellä mainitulla tavalla talousarvion käsittelyssä.

2.5.2 Valtiontilintarkastajien valvontatoimi

Valtiontilintarkastajien valvontatoimen vaikuttavuus

Valtiontilintarkastajien valvonnan vaikuttavuutta on arvioitava eduskunnan valtiontalouden valvontatehtävän tarpeista käsin. Vaikuttavuutta on arvioitu eräissä tutkimuksissa joitakin vuosia sitten (esimerkiksi Hellström ym. 1988 ja Saukkonen 2001). Valtiontilintarkastajien kertomuksen vaikuttavuutta selvitti Pekka Kettunen vuonna 2001 valtiontilintarkastajien rahoittamassa tutkimuksessa (Pekka Kettunen, 2001: Valtiontilintarkastajien kertomuksen vaikuttavuuden arviointi. Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser. A: 521). Tässä tutkimuksessa ei pyritty arvioimaan eduskunnan valtiontalouden valvontajärjestelmän kokonaisuutta, vaan keskityttiin katsomaan valtiontilintarkastajien edellisten vuosien toimintaa ja sen perusteella tiivistämään toiminnan vahvoja ja toisaalta kehittämistä vaativia piirteitä. Eduskunnan kannalta tutkimuksen tulokset viittasivat siihen, että kansanedustajat eivät kokeneet kertomuksen riittämätöntä vaikutusta ongelmana. Puutteellisuus ilmeni arvioitaessa yhteyttä kertomuksen johtopäätösten ja toteutuneen kehityksen välillä. Eduskuntatyöskentelyn kokonaisuudessa kertomuksen katsottiin sulautuvan osaksi prosessia, jossa edustajille tuotetaan informaatiota. Johtopäätöksensä Kettunen totesi, että parlamentaarinen valvonta voidaan nähdä edelleen tärkeänä, mutta toimintaa tuli kehittää. Parlamentaarisen valvonnan itsenäisyyttä pidettiin ensiarvoisen tärkeänä, ja tässä mielessä ministeriöiden omien selvitysten nähtiin palvelevan huonosti arvioivaa pyrkimystä. Kettunen muotoili erilaisia kehittämislinjauksia vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Toimikunnan tehtävän kannalta on mielenkiintoinen toinen valtiontilintarkastajien rahoittama projektitutkimus vuodelta 1994. Siinä Arvo Myllymäki ja Asko Uoti tarkastelivat eduskunnan budjettivaltaa tulosohjauksen ja parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta (Arvo Myllymäki – Asko Uoti: Eduskunnan budjettivalta, tulosohjaus ja parlamentaarinen valvonta; Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos. Tampere 1994). Tutkimuksessa keskityttiin arvioimaan tulosohjauksen ja lainsäädännön muutosten vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan ja parlamentaariseen finanssivalvontaan. Työssä tarkasteltiin valtion talousarvioprosessin näkökulmasta eräiden esimerkkien avulla tulosohjauksen soveltamista valtionhallintoon, millä pyrittiin saamaan yksilöityä tietoa tulosohjauksen ja siihen liittyvän lainsäädännön muutosten vaikutuksista. Tutkijat katsoivat muun muassa valvonta- ja arviointikohteen

muuttuneen parlamentaarisessa valtiontalouden valvonnassa: valvonnan keskeisenä tehtävänä tuli olla toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden toteutumisen arviointia. Hahmotellun eduskunnan parlamentaarisen valvontaelimen tuli tutkijoiden mukaan keskittyä valvontatyössään sen arviointiin, ovatko eduskunnan julkishallintoon kohdistamat päätökset toteutuneet.

Koska valtiontilintarkastajat keskittyvät työssään vuosittain annettavan kertomuksen laatimiseen, valvontatyön vaikuttavuuden arviointi kytkeytyy ensisijaisesti kertomuksen laadintaan, eduskuntakäsittelyyn ja päätöksentekoon sekä niistä johtuviin toimenpiteisiin ja muutoksiin valvontakohteissa. Vaikuttavuus perustuu ennen muuta siihen, että eduskunta käsittelee valtiontilintarkastajien kertomuksen ja ottaa kantaa siinä esitettyihin suosituksiin, joihin hallituksen on vastattava tilimuistutuskertomuksessaan.

On mahdollista, että valtiontilintarkastajien valvontatyön vaikuttavuutta on heikentänyt se, että vain osa valtiontilintarkastajien kannanotoista on toimitettu eduskunnan kirjelmällä hallitukselle toimenpiteisiin ryhtymistä varten. Kertomuksen valiokuntakäsittelyssä hallinto- ja tarkastusjaosto valitsee eri perustein ne valvonta-aiheet, jotka nostetaan jatkokäsittelyyn ja edelleen valiokunnan mietintöön eduskunnan päätöksin hallitukselle toimitettaviksi. Muut valvonta-aiheet valtiontilintarkastajien kannanottoineen ovat jääneet vaille huomiota. Vuotta 2002 koskevan kertomuksen käsittelyssä palattiin kuitenkin 1990-luvun alkupuolen käytäntöön, ja hallitukselle toimitettiin valtiovarainvaliokunnan ehdottaman ponnien myötä sekä valiokunnan mietintö että valtiontilintarkastajain kertomus niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehdyt muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta (VaVM 1/2004 vp).

Valtiontilintarkastajien valvontatyön vaikuttavuus ei käytännössä perustu yksinomaan kertomuksen eduskuntakäsittelyyn. Vaikuttavuutta on ajoittain lisännyt kertomukseen kohdistunut tiedotusvälineiden kiinnostus ja sen saama uutisarvo. Käytännössä valtiontilintarkastajien valvontakäyntien yhteydessä esitetyillä kannanotoilla on toisinaan merkitystä tarkastuskohteen alaisena olevan toimialan hoitoon jatkossa. Kannanottojen julkisuuden ja parlamentaarisen painoarvon johdosta ministeriöissä ja virastoissa voidaan ryhtyä valtiontilintarkastajien esittämiin toimenpiteisiin. Tätä voidaan luonnehtia epäsuoraksi vaikuttavuudeksi.

Hallituksen tilimuistutuskertomuksessa annetaan vastaukset eduskunnan kirjelmään valtiontilintarkastajien kertomuksen samoin kuin budjettilausumien johdosta. Tämä menettely on tukenut hallinnon ja eduskunnan välistä vuoropuhelua, joka kuitenkin on toiminut viiveellä: vuosittain valtiontilintarkastajien havainnot toimitetaan eduskunnalle seuraavan vuoden lopulla marras-joulukuussa. Hallituksen tilimuistutuskertomus on annettu vuoteen 2002 asti syyskuussa, jolloin esiin nostetut kysymykset ovat menettäneet mielenkiintoaan. Nytemmin tilakertomus on annettu jo kevätistuntokauden lopulla, mikä on hiukan nopeuttanut aikataulua.

Valvonnan vaikuttavuutta tarkasteltaessa eduskunnan kannalta ei näkökulmaksi kuitenkaan riitä valtiontilintarkastajien kertomuksen merkitys, vaan valvontatoiminta on tarkasteltava suhteessa eduskunnan tarpeisiin edellä selvitetyn valtiontalouden toimintaympäristön muutosten myötä. Tältä pohjalta voidaan arvioida esimerkiksi, mikä merkitys valvontatiedolla on eduskunnassa käytävän yhteiskuntapoliittisen keskustelun syntymisessä. Kertomukseen sisältyvät havainnot valtion taloudenhoidosta ovat usein menettäneet mielenkiintoaan, kun kertomus annetaan eduskunnalle seuraavan vuoden marraskuussa. Kertomuksen käsittely hallinto- ja tarkastusjaostossa siirtyy yleensä seuraavan vuoden kevätpuolelle. Kiinnostusta valvontatietoon heikentää osaltaan edellä kuvattu valtiontilintarkastajien kertomuksen kahdenkertainen käsittely: valtiontilintarkastajien käsittelyn päätyttyä kertomus käsitellään valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa. Pyrkimys kertomustiedon ajankohtaisuuden lisäämiseen irtautumalla tilivuosisidonnaisuudesta ei ole merkinnyt selvää parannusta kertomuksen kokonaisuuden kannalta.

Vaikuttavuuden kannalta on merkitystä myös valvontatehtävien päällekkäisyydellä. Valtiovarainvaliokunta on eri yhteyksissä viitannut valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien tehtävien ja tarkastuskohteiden päällekkäisyyteen (esim. VaVM 24/1992 vp, VaVM 29/1992 vp, VaVM 20/1993 vp ja VaVM 99/1994 vp). Asiaan kiinnitettiin huomiota erityisesti valtiontalouden tarkastusviraston siirtyessä eduskunnan yhteyteen. Perustuslakivaliokunta edellytti mietinnössään perustuslakiehdotuksesta (PeVM 10/1998 vp - HE 1/1998 vp) valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston keskinäisten suhteiden selventämistä valmisteltaessa tarpeellisia säädösmuutoksia.

Käytännössä valtiontilintarkastajien valvonnassa on lisätty yhteistyötä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa valvonta- ja tarkastustoimen sovittamiseksi yhteen niin, että vältetään työn päällekkäisyys. Lähtökohdiltaan valvontatoimet eroavat siinä, että tarkastusvirasto palvelee eduskuntaa vuositilintarkastuksen näkökulmasta valtiontilintarkastajien valvoessa valtiontaloutta parlamentaarisiselta pohjalta painottaen tarkoituksenmukaisuusnäkökulmaa. Valtiontilintarkastajien johtosäännön (745/2000) mukaan valvonnassa tulisi keskittyä pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattamien eduskunnan tietoon on perusteltua. Valtiontalouden tarkastusvirastolle kuuluu siis varsinainen ulkoinen vuositilintarkastus valtiontilintarkastajien suorittaessa parlamentaarista valtiontalouden kokonaisvalvontaa. Valvontanäkökulman samankaltaisuutta merkitsee kuitenkin se, että valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastus sivuaa taloudellisuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusnäkökulman myötä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.

Valtiontilintarkastajien kertomusta on perinteisesti pidetty tarpeellisena informaatiovälineenä edustajien työssä. Se on tarjonnut edustajantoimessa hyödyllistä tietoa muiden kertomusten tapaan. Tietolähteitä on nykyisin kuitenkin tarjolla varsin runsaasti, ja informaatioteknologia on vallannut tiedonhaussa tärkeän aseman. Tiedontuotanto hallinnon toiminnasta sekä julkistaloudesta on runsasta, ja ajankohtaista tietoa on saatavilla nopeasti useista lähteistä, minkä vuoksi kertomuksen asema tietolähteenä on menettänyt merkitystään. Valvontahavainnot voivat kuitenkin palvella käsiteltävänä olevien asioiden taustatietona.

Valtiontilintarkastajien asema valtiontalouden parlamentarisessa valvontajärjestelmässä

Valtiontilintarkastajien kertomuksen käsittely kytkettiin vuoteen 1999 saakka hallituksen tilakertomuksen käsittelyyn niin, että valtiovarainvaliokunta laati niistä yhteisen mietinnön. Koska valtiontilintarkastajien kertomus annettiin vasta kertomusvuotta seuraavan vuoden marraskuun lopulla, merkitsi se, että valtiovarainvaliokunnassa asian käsittely ja yhteisen mietinnön valmistuminen ajoittuivat seuraavan vuoden kevätpuolelle.

Käsittelyn yhteen kytkeminen johtui siitä, että valtiontilintarkastajat perehtyivät kertomuksen valmistelussa myös hallituksen tilakertomukseen esittäen siitä arvionsa. Vuodesta 1998 alkaen hallituksen tilakertomukseen sisällytettiin selvitys niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta edelliseltä vuodelta antoi-

vat aihetta (ns. tilimuistutuskertomus), ja valtiontilintarkastajat seurasivat tarkastustensa yhteydessä myös aiempina vuosina tehtyjen muistutusten ja huomautusten huomioon ottamista valtionhallinnossa.

Valtiontalouden tarkastusviraston siirryttyä eduskunnan yhteyteen vuonna 2001 valtiontilintarkastajat luopuivat muun muassa kertomuksen yleiseen osaan sisällyneestä tilinpäätöksen vertailusta aiempiin vuosiin, tilinpäätöksen vertailusta talousarvioon ja selvityksestä määrärahojen ylityksistä samoin kuin liikekirjanpidollisesta tilinpäätöksestä (Eduskunta, Valtiontilintarkastajain kanslia. Aloite 6.6.2001, 271/2001). Kertomuksessa ei myöskään selvitetty enää valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toimintaa erillisenä kertomusosuutena. Valtiontilintarkastajien mukaan valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen ja parlamentaarisen valvonnan keskittäminen eduskunnan yhteyteen korosti entisestään valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyön ja työnjaon kehittämisen tarvetta. Valtiontilintarkastajat totesivat samalla, että parlamentaariselle valvonnalle ja ulkoiselle tarkastukselle kuuluu hallituksen eduskunnalle antaman informaation riittävyuden ja luotettavuuden arviointi; ei sen sijaan osallistuminen informaation laadintaan.

Kertomusmenettelytyöryhmän tavoite kertomusmenettelyn kehittämiseksi eduskunnan budjettivaltaa vahvistavaan suuntaan merkitsee sitä, että tulevaisuudessa hallituksen tilinpäätöskertomuksen käsittely kytkeytyy valtiontalouden tarkastusviraston toiminnastaan antamaan kertomukseen samoin kuin se kytkeytyy nyt valtiontilintarkastajien kertomukseen. Tavoitteena on, että valtiontalouden tarkastusvirasto käy kertomuksessaan läpi hallituksen tilinpäätöskertomusta ja esittää siinä eduskunnan valvontatoimen kannalta olennaiset havainnot. Tässä menettelyssä tarjolla oleva tieto edelliseltä vuodelta (N-1) on käytettävissä seuraavaa vuotta (N+1) koskevan talousarvioesityksen käsittelyssä.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta toiminnastaan on kehitetty eduskunnan toivomusten mukaan niin, että siitä muodostuisi "tilintarkastajan lausunto" hallituksen tilinpäätöskertomuksesta. Vuoden 2002 toimintaa käsittelevässä tarkastusviraston kertomuksessa on tarkastushavaintojen ohella hallituksen tilakertomusta koskevia kannanottoja kohdennettuina valtiovarainministeriön ja opetusministeriön tuloksellisuusraportointiin. Vuotta 2003 koskevassa toimintakertomuksessaan tarkastusvirasto esitti kannanottonsa oikeusministeriön ja

sosiaali- ja terveysministeriön tuloksellisuusraportoinnista samoin kuin valtion liikelaitosten tuloksellisuustiedoista.

Kun mainitusta kytkennästä luovuttiin, valtiovarainvaliokunta on vuodesta 2000 alkaen antanut hallituksen tilakertomuksesta mietintönsä marraskuun loppuun mennessä. Hallituksen tilakertomus annettiin vuodelta 2001 edelleen syyskuun alkupuolella, mutta aikataulua on tästä nopeutettu niin, että vuonna 2003 ja 2004 edellistä vuotta käsittelevä tilakertomus on annettu eduskunnalle jo kesäkuun alkupuolella. Tällä tavoin valtiontalouden tarkastusvirastolle jää aikaa hallituksen kertomuksen pohjalta laatia omat kannanotonsa hallituksen tilakertomuksesta/tilinpäätöskertomuksesta eduskuntaa varten. Näin eduskunnalle tarjoutuu mahdollisuus hallituksen tilakertomuksen/tilinpäätöskertomuksen käsittelyyn valtiovarainvaliokunnassa talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Aikataulun myötä voidaan toteuttaa kehitystä ja nykytilaa koskeva arviointi yhdistää päätöksentekoon seuraavan vuoden talousarviosta.

Valtiontilintarkastajien kertomuksen käsittelyllä ei ole aikataulullisista syistä suoraa yhteyttä talousarvioprosessiin. Valtiontilintarkastajien valvontatoimi on kuvatus kehityksen myötä siirtynyt talousarvioprosessista yhä selvemmin erilleen. Yhteyttä ei synny myöskään siitä syystä, että valvonta ei kytkeydy talousarvion talouspoliittisten lähtökohtien ja tavoitteiden tai hallinnonalakohtaisten tulostavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Valtiovarainvaliokunta on toisaalta todennut käyttävänsä valtiontilintarkastajain kertomuksessa esitettyjä tietoja taustana budjettimietintöä laadittaessa (VaVM 22/2004 vp). Kytkentää eduskunnan harjoittamaan hallinnon valvontaan on pyritty rakentamaan yhteydenpidolla erikoisvaliokuntiin laadittaessa seuraavan vuoden tarkastussuunnitelmaa.

2.5.3 Hallituksen tilinpäätösuudistuksen merkitys

Tilinpäätöskertomusta koskevalla uudistuksella parannetaan kertomusmenettelyryhmän ehdotusten mukaisesti eduskunnan tiedonsaantia valtion taloudenhoidosta. Uudistuksen odotetaan yhtenäistävän ja syventävän tuloksellisuuden raportointia. Tilinpäätöskertomus tulee tarjoamaan tietoa keskeisistä strategisista hankkeista sekä mahdollistamaan tarkastelun yli hallinnonalojen rajojen. Tilinpäätösuudistuksella pyritään näin osaltaan laajentamaan valvonnan näkökulmaa. Uudistus näyttäisi helpottavan myös yhteiskuntapoliittisesti merkittävi-

en asioiden esille tuomista sekä vastaavan siihen tarpeeseen, että saavutettuja tuloksia voidaan verrata järjestelmällisemmin niin hallitusohjelmaan kuin ministeriöiden tavoitteisiin.

Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään tilinpäätöskertomusta koskevan lakiehdotuksen (HE 56/2003 vp) käsittelyn yhteydessä, että myös eduskunnan on syytä omalta osaltaan vaurautua tulevaan uudistukseen (VaVM 30/2003 vp, s. 2). Tilinpäätöskertomuksen myötä eduskunta näyttäisi saavan uudenlaista tietoa ja käyttöönsä sellaisia näkemyksiä, jotka ovat merkityksellisiä valtiontaloudesta päätettäessä sekä finanssipolitiikan linjauksissa. Tuloksellisuuden raportoinnin syventyessä ja valvonnan näkökulman laajentuessa on tärkeää, että tarjottua valvontatietoa voidaan käyttää valtiontalouden ja toiminnan ohjaukseen sekä päätöksentekoon parhaalla tavalla.

Tilinpäätöskertomukseen sisältyvän raportointitiedon syvälinen ymmärtäminen ja siihen reagointi talousarvioprosessin aikataulun edellyttämällä tavalla asettaa uudenlaisia vaatimuksia eduskunnan valvontatoimelle ja -käytännöille. Valvontajärjestelmältä vaaditaan valmiuksia käsitellä ja hyödyntää valvontatietoa sekä turvata sen käytettävyys valtiontalouden ja -toiminnan suunnittelun välineenä erityisesti talousarviota koskevassa päätöksenteossa. Tähän kuuluu niin ikään arvioida finanssipoliittisten linjauksien toteutumista ja siten luoda edellytyksiä yhteiskunnalliselle ohjaukselle.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Eduskunnan parlamentaarisen valvontatoimen syventäminen

Kansanvaltaisuuden periaatteen mukaisesti valtiontaloudellinen päätösvalta eli budjettivalta kuuluu eduskunnalle. Jälkikäteisvalvonnalla on hallituksen tilivelvollisuuden korostuessa ja valtion taloudenhoidon muutosten myötä yhä tärkeämpi rooli budjettivallan osana. Myös enemmistöparlamentarismin vakiintuminen korostaa valtiontalouden valvontatoimen merkitystä: perustuslaissa vahvistettu parlamentarismi merkitsee sitä, että hallituksen nauttima eduskunnan luottamus mittautuu kaikessa asioiden käsittelyssä, mutta erityisesti niin valtion-

talouden kuin hallinnonkin hoitoa valvoessaan eduskunta arvioi hallituksen toimintaa. Valtiontalouden merkitys yhteiskunnallisessa suunnittelussa ja poliittisessa keskustelussa on yhä keskeisempi. Samalla parlamentaarisen finanssivalvonnan aikajänne on pidentynyt.

Parlamentaarisen valtionalouden valvonnan kehittämistoimien tavoitteena on eduskunnan budjettivallan vahvistaminen niin, että eduskunta voi käyttää täysipainoisesti sille perustuslaissa osoitettua vahvaa asemaa valtionalouden päätöksenteossa. Eduskunnan tulee voida talousarvion avulla vaikuttaa eri yhteiskuntapolitiikan lohkoihin päättämällä toiminnan taloudellisista edellytyksistä ja vaikuttaa näin yleiseen yhteiskuntapolitiikkaan. Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu niin ikään päättää yhteiskuntapolitiikan lohkojen välisestä resurssienjaosta sekä kehittämisestä suhteessa toisiinsa ja yleisempiin kokonaistavoitteisiin. Perustuslain 2.1 §:n mukaan eduskunta on ylin valtioelin ja siten myös ylin julkistalouden tavoitteiden asettaja (PL 2.1 §: Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta). Tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuraaminen edellyttää jälkikäteisvalvonnan kehittämistä ja aseman vahvistamista.

Talousarviosta on finanssipolitiikan ohella muodostunut keskeinen ja joustava julkistalouden sekä yhteiskunnallisen ohjaamisen väline. Valtion tehtävien muutoksen myötä talousarvio toimii luonteensa puolesta yhä selvemmin suhdannepolitiikan välineenä ja osana monivuotista suunnittelua. Talousarvio ilmentää samalla aiempaa terävämmin yhteiskunnassa vallitsevia poliittisia arvoja. Tässä tehtävässään talousarvio asettaa uudenlaisia vaatimuksia valtionalouden parlamentaariselle valvontatoimelle. Finanssivalvonnassa on kyettävä seuraamaan muutoksia valvontatoimen uskottavuudenkin säilymiseksi.

Valtionalouden valvontajärjestelmän peruspohdinnat ja ratkaisut jäivät tekemättä vuonna 1991 hallitusmuodon ja sittemmin vuonna 1999 perustuslain uudistamisen yhteydessä. Tärkeä muutos oli valtionalouden tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen vuonna 2001. Perustuslaki ja sen myötä tapahtunut valtionalouden tarkastusviraston aseman muutos onkin avannut mahdollisuuden tarkastella uudella tavalla valtionalouden valvontatoimintaa kokonaisuutena. Esteitä yhtäältä valtionalouden sisäisen valvonnan ja toisaalta parlamentaarisen valvontatoimen kehittämiseen ei enää ole, ja valvontajärjestelmän eri toimijoille voidaan määritellä selkeämmät ja tarkoituksenmukaiset roolit.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnasta eduskunnan yhteydessä on kertynyt kokemuksia jo liki neljän vuoden ajan. Tänä aikana ei ole tullut esille seikkoja, jotka antaisivat aihetta arvioida uudelleen tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä. Valtiontalouden tarkastusviraston asema itsenäisenä, ulkoisesta tarkastuksesta vastaavana virastona on selkeä. Vuositilintarkastus ja toiminnantarkastus tukevat toisiaan ja nivoutuvat yhteen valvontatoimen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Eduskunnalle annettava valtiontalouden tarkastusviraston kertomus kehittyy ja muotoutuu edelleen parlamentaarisen valvontatoimen tarpeista käsin.

Valtioneuvoston puolella toteutetun tilinpäätösuudistuksen tavoitteena on tarjota eduskunnalle perusteltua ja valvontatoimen kannalta keskeistä tietoa niin laillisuus- kuin tarkoituksenmukaisuusvalvontaakin varten. Uudistus näyttäisi aikaa myöten vastaavan eduskunnan tietotarpeen vaatimuksiin niin sisällöllisesti kuin aikataulullisestikin. Tämä vastaa eduskunnan toiveita sille tarjotun tietopohjan kehittämiseksi kertomusmenettelytyöryhmän esittämällä tavalla. Uudistuvasta tietopohjasta johtuu samoin vaatimuksia valvontatoimen kehittämiseksi.

Valtioneuvosto on jo edennyt uudistuksissa eduskunnan toivomaan suuntaan niin valvontatiedon tuotannossa kuin tiedon luonteenkin osalta. Vuodelta 2003 annetun hallituksen tilakertomuksen raportoinnissa on lähennetty tilinpäätöskertomuksen suuntaan, ja vuoden 2005 talousarvioesityksessä on puolestaan asetettu aikaisempaa tarkemmin seuraavan vuoden tavoitteet eri hallinnonaloille. Tämän ohella valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen riippumattomuus on toteutunut ja merkinnyt samalla eduskunnan tiedonsaannin parantumista. Toteutetut ja toteutumassa olevat uudistukset luovat puitteet eduskunnan ja valtioneuvoston välisen vuoropuhelun syventämiselle valtion taloudenhoidossa ja finanssipolitiikan suuntaamisessa.

Tarkasteltaessa parlamentaarisen valtiontalouden valvonnan tilannetta eduskunnan tarpeiden näkökulmasta vaikuttaa ilmeiseltä, että parlamentaarinen valvontajärjestelmä ei nykyisellään tue eduskunnan päätöksentekoa tilanteen suomien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi toivotavalla tavalla: valtiontilintarkastajat-instituutio on jäänyt talousarvioprosessin näkökulmasta erilliseksi toimijaksi parlamentaarisen valtiontalouden valvontatehtävässään. Näistä lähtökohdista on valtiontalouden valvontatoimen tehokkuuden ja vaikuttavuuden turvaamiseksi aika arvioida uudelleen valtiontilintarkastajien asemaa, tehtäviä ja organisointitapaa. Samaan

arviointiin tulee liittää valtiovarainvaliokunnan toimenkuvan tarkastelu: valiokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston jälkikäteisvalvontatehtävä on tarkoituksenmukaista erottaa osaksi perustettavaa parlamentaarista valvontaelintä. Näin valtiovarainvaliokunta voi keskittyä työsään talousarvion ja siihen liittyvän oman vastuualueensa lainsäädännön käsittelemiseen.

Valvontatoimea on syytä uudistaa palvelemaan paremmin budjettivaltaa ja toteuttamaan näin hallituksen tilivelvollisuutta. Eduskunnalla tulee olla käytettävissään niin valvonnan kannalta relevantti, aikaperspektiivissä riittävän laaja tietopohja kuin valmiudet tiedon analyysin kautta tehdä johtopäätökset talouspolitiikan keskeisten tavoitteiden linjaamiseksi ja talousarvion päättämiseksi. Tavoitteena on parlamentaarisen valvontatoimen syventäminen siten, että eduskunta voi käyttää sille kuuluvaa budjettivaltaa toimeenpanokoneiston ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Samalla on pyrittävä vastaamaan tilinpäätösuudistukseen valtiovarainvaliokunnan esittämällä tavalla.

Valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan edellytykset

Eduskunnan parlamentaarista valvontatoimintaa tulee kokonaisuudessaan kehittää suuntaan, joka mahdollistaa valvontatoimen vahvistamisen palvelemaan eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvaa valtiontalouden valvontatehtävää. Eduskunta tarvitsee vahvan ja tehtävänsä perehtyneen valvontaorganin, jolla on kykyä toimia eräänlaisena "eduskunnan nyrkinä" hallituksen suuntaan. Parlamentaarisen valvontaelimen on oltava asemaltaan vahva ja toimissaan aloitteellinen. Toimenkuva tulee rakentaa puhtaasti parlamentariselta pohjalta palvelemaan ja edistämään selkeästi eduskunnan valtiontalouden valvontatehtävää. Valvonnan parlamentaarisuus edellyttää, että työ on selvästi kansanedustajien ohjaamaa. Tärkeää on, että valvontaelimestä muodostuu eheä ja aktiivinen toimija.

Valvontaelimeltä vaaditaan kykyä ottaa vastaan sekä käsitellä hallituksen ja valvontaorganien tuottamaa tietoa samoin kuin valmiuksia toimia aktiivisen ja terävän valvontanäkökulman luomiseksi ja sen ylläpitämiseksi. Jälkikäteisvalvontaan kuuluvat menettelyt on järjestettävä niin, että ne palvelevat valvontatehtävää parhaalla tavalla. Valvontaelimellä tulee olla niin ikään mahdollisuus reagoida nopeasti silloin, kun esille nousevat kysymykset sitä vaativat. Tämä edellyttää valvontatoimen riittävää resursointia.

Vaatimus julkisten varojenkäytön tuloksellisuudesta on vakiintunut, ja tarkoituksenmukaisuustarkastuksen merkitys on talousarvion luonteen muutoksen samoin kuin valtioneuvoston puolella toteutettujen uudistusten seurauksena kasvanut. Parlamentaarisen valvontatoimen keskeinen tehtävä on julkisilla varoilla aikaansaadun tuloksen kokonaisarviointi. Valvontaelimen tulee kyetä tarkastelemaan myös valtion taloudenhoidon vaikuttavuutta eli yhteiskunnallisen suoritteiden ja kansalaisten tarpeiden välistä suhdetta. Julkisilla varoilla aikaansaadun tuloksen sekä tavoitteiden saavuttamisen arviointi on varsin haasteellinen tehtävä, erityisesti kun se tehdään ylimmällä poliittisella päätöksentekotasolla.

Parlamentariselta valvontaelimeltä edellytetään taitoa ja valmiuksia paneutua tarjolla olevaan valvontatietoon ja hyödyntää sitä poliittisten johtopäätösten muodostamiseksi talousarviota koskevaa päätöksentekoa varten samoin kuin valtionalouden kehysten käsittelyn taustaksi. Valvontatiedon kytkentä tilinpäätöskertomuksen ja siitä tehtävien havaintojen pohjalta talousarvion eduskuntakäsittelyyn on samoin keskeinen tavoite valvontatoimen uudelleen organisoimisessa. Jälkikäteisvalvonta tulee nivouttaa aktiiviseksi ja näkyväksi osaksi talousarvioprosessia budjettikehysmenettelyineen sekä tukemaan valtionalouden ja sen myötä yhteiskuntapolitiikan linjaamista.

3.2 Keskeiset ehdotukset

3.2.1 Tarkastusvaliokunnan muodostaminen

Valvonnan tarpeista käsin organisoitu ja hyvin toimiva parlamentaarinen valvontaelin mahdollistaa eduskunnan valvontanäkökulman syventämisen sekä luo pohjan aktiiviselle ja vahvalle budjettivallan käyttämiselle. Eduskunnan valvontatehtävää palveleva toimielin on tarkoituksenmukaista muodostaa jo olemassa olevia toimijoita hyödyntäen. Toimikunnan toimiksiannon mukaista ratkaisua niin sanotun tarkastusvaliokunnan perustamiseksi yhdistämällä valtioneuvoston tarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatehtävä voidaan pitää lähtökohdiltaan kannatettavana ottaen huomioon niin valvontatoimen nykytila kuin eduskunnan tarpeet valvontatoimen vahvistamiseksi.

Valtiontilintarkastajien asema on kehittynyt varsin itsenäiseksi vailla suoraa yhteyttä talousarvioprosessiin. Valvontatoimi tulisikin uudelleen organisoimalla kytkeä kiinteämmin eduskunnan toimintaan palvelemaan eduskunnan valtiontaloudellista päätöksentekoa ja finanssi-politiikan harjoittamista. Tämä olisi omiaan vahvistamaan valvontatoimen parlamentaarisia piirteitä. Nykyinen organisointitapa on yhtäältä johtanut päällekkäiseen työhön (valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaosto) ja toisaalta jälkikäteisen parlamentaarisen valvontatoimen vajaan käyttöön talousarvioprosessissa. Toisaalta valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostosta on valiokunnan tehtäväkuvan kehittämiseksi tarkoituksenmukaista siirtää parlamentaarinen valvontatoimi osaksi muodostettavaa tarkastusvaliokuntaa.

Toimikunta pitää parlamentaarisen valtiontalouden valvontatoimen uudelleen organisoimisessa valiokuntavaihtoehtoa perusteltuna ja kannatettavana ratkaisuna. Ensiarvoisen tärkeää on, että valvontahavainnot saatetaan eduskunnan tietoon ja käsiteltäviksi mahdollisimman joutuisasti, mikä toteutuu suoraan eduskunnalle annettavalla mietinnöllä. Perustuslain 40 §:n mukaan hallituksen esitykset, kansanedustajien aloitteet, eduskunnalle annetut kertomukset sekä ne muut asiat, joista säädetään perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä, käsitellään valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa. Jos valvontahavainnot annettaisiin jonkin muun toimielimen kuin valiokunnan toimesta eduskunnalle, asiat tulisi käsitellä vielä valmistelevasti valiokunnassa. Tämä viivästyttäisi asioiden käsittelyä sekä säilyttäisi käsittelyn päällekkäisyyden.

Valiokunnissa kansanedustajat ovat keskeisessä asemassa asioiden valmistelun ja käsittelyn ohjaamisessa, mikä on tärkeä lähtökohta parlamentaarisen valvontatyön järjestämisessä. Valiokuntamalli on pitkän perinteen tulos, sen toimintamalli on vakiintunut ja malli tukee edustajajohtoista työtä. On vaarana, että valiokuntalaitoksen ulkopuolelle sijoittuva valvontaelin kehittyä sillä tavoin erilliseksi toimijaksi, että valtiontalouden valvonnalle asetetut tavoitteet jäävät osaksi saavuttamatta.

Toimikunnan ehdotusten tavoitteena on vahvistaa valtiontalouden jälkikäteisvalvonnan asemaa. Eduskunnan yhteydessä kiinteästi toimiva valiokunta, jolla on riittävän laajat oikeudet ja välineet, on omiaan korostamaan valvonnan merkitystä eduskunnan valtiontaloudellisten

valtaoikeuksien osana. Eduskunnan valiokuntana toimiessaan tarkastusvaliokunnalla on mahdollisuus tiedonvaihtoon muiden valiokuntien kanssa.

Toteuttamalla toimeksiannon mukainen vaihtoehto (tarkastusvaliokunta) edetään valtiontalouden valvonnan tarkoituksenmukaiseen jaotteluun, joka on selväpiirteinen ja osoittaa kullekin valvonnan osapuolelle selkeän ja eriytyneen tehtävän. Valtioneuvostolla on vastuu sisäisen valvonnan johtamisesta, mihin kuuluu myös sisäinen tarkastus. Valtiontalouden tarkastusvirasto vastaa riippumattomasta ulkoisesta ammattitilintarkastuksesta ja raportoi valvontatuloksistaan eduskunnalle. Uusi tarkastusvaliokunta vastaisi keskitetysti parlamentaarisesta valtiontalouden jälkikäteisestä valvonnasta. Valtiovarainvaliokunnalle kuuluisivat tulevaisuuteen suuntautuvat valtiontalouden asiat, kuten valtion talousarvio, talousarvioaloitteet sekä budjettilainsäädäntö.

Uusi tarkastusvaliokunta toimisi eräänlaisena vastinparina valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka huolehtii laillisuustarkastuksesta vuositilintarkastuksen ja toiminnantarkastuksen myötä. Tarkastusviraston vuotuinen toimintakertomus sekä mahdolliset erilliskertomukset tarjoaisivat valiokunnalle sen tarvitsemaa tietoa valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia varten. Eräässä mielessä tämä vastinpari voidaan rinnastaa perustuslakivaliokuntaan sen suhteessa eduskunnan oikeusasiamieheen. Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Perustuslakivaliokunta muotoilee johtopäätöksensä kertomuksessa esille nostettuihin kysymyksiin, ja kannanotot toimitetaan edelleen eduskunnan kirjelmien valtioneuvostolle oikeuskanslerin tietoon saatettaviksi. Oikeusasiamiehen havainnoilla ja näkemyksillä voi toisinaan olla laajemminkin merkitystä perustuslakivaliokunnan työssä arvioitaessa hallituksen esitysten perustuslainmukaisuutta.

Kuntien tarkastuslautakuntauudistus vuonna 1995 kuntalakia (365/1995) säädettäessä vastaa lähtökohdiltaan ehdotettavaa eduskunnan valtiontalouden valvontajärjestelmää. Kuntalain 71 §:n mukainen tarkastuslautakunta arvioi poliittisen vastuun näkökulmasta kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja on sikäli rinnastettavissa hahmoteltuun eduskunnan tarkastusvaliokuntaan. Tarkastuslautakunnalle on annettu vahva asema kunnan organisaatiossa. Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikaudekseen huolehtimaan kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestämisestä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain 71.2 §:n mukaan

- kunnanhallitukselle kuuluvasta yleisestä valmisteluvastuusta poiketen - valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, onko kuntaa ja sen määräämisvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä johdettu valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti.

Parlamentaarinen tutkimus- ja tutkintavaliokunta-tyyppinen organisointi on osoittautunut Euroopan parlamentissa ja useiden muiden maiden valtiopäiväkäytännössä tehokkaaksi välineeksi yhteiskuntapolitiikan valmistelun suuntaamisessa ja linjaamisessa. Vaikka kansainvälinen vertailu on ongelmallista valtiosääntöjen ja valtiopäiväkäytäntöjen erojen vuoksi, voidaan nähdä eräitä yhteisiä piirteitä. Hallituksen parlamentille antamien tilinpäätösraporttien ja muiden valtiontalouden valvontaan liittyvien asioiden käsittely tapahtuu yleensä parlamentin valiokunnassa. Valvonnan vaikuttavuuteen on kiinnitetty enemmän huomiota, ja kansainvälisessä käytännössä suuntauksena näyttää olevan parlamentaarisen finanssivalvontatehtävän antaminen siihen erikoistuneelle valiokunnalle tai tehtävään erikoistuneelle jaostolle.

3.2.2 Tarkastusvaliokunta valiokuntalaitoksen osana

Tarkastusvaliokunta tulee olemaan osa valiokuntalaitosta. Valiokunta poikkeaisi eräissä suhteissa eduskunnan muista erikoisvaliokunnista. Näistä se voidaan rinnastaa toimintamuotojensa puolesta lähinnä tulevaisuusvaliokuntaan siinä mielessä, että sekin voi hankkia tutkimuksia sille kuuluvien asioiden käsittelyä varten. Ero suhteessa toisiin erikoisvaliokuntiin koskisi ensiksikin asioiden tavanomaisia vireillepanomenettelyjä: tarkastusvaliokunnan toimialan perusteella sen käsiteltäväksi ei tulisi vastaavassa määrin hallituksen esityksiä lakiehdotuksineen, asioita tulisi vireille sen sijaan valiokunnan oman toiminnan pohjalta. Ei ole myöskään pois suljettua, että toinen valiokunta pyytää tarkastusvaliokunnalta lausunnon jostakin valtiontalouden valvontaan kytkeytyvästä asiasta. Tällaisia asioita voi esiintyä niin hallituksen esityksissä kuin Euroopan unionin asioissa, jotka liittyvät valtiontalouden/EU-talouden valvontaan.

Tarkastusvaliokunta poikkeaisi niin ikään jäsenmääränsä kuin henkilöresurssiensa osalta muista erikoisvaliokunnista. Valiokunnan jäsenistö olisi suppeampi kuin muissa erikoisvaliokunnissa. Perustuslain 35 §:n 2 momentissa valiokunnille säädettyä pienintä jäsenlukua

(11) voidaan pitää toimivana valiokunnan tehtävän ja valvontatyön tavoitteiden kannalta. Valiokunta tulee puolestaan resursoida selvästi vahvemmin kuin valiokunnat yleensä, jotta turvataan valiokunnan valvontatoimen vaikuttavuus ja sen myötä valiokunnan asema ja vahvuus. Valiokunnan kokouskäytäntö muotoutuu asioiden käsittelyn tarpeista käsin. Eduskunnan työjärjestyksen 35 §:n 1 momentin mukaan valiokunnat kokoontuvat työtilanteen mukaan. Tarkastusvaliokunnan noudatettavaksi tulevat eduskunnan työjärjestyksen muutkin valiokuntien toimintaa ohjaavat säännökset. Valiokuntamatkoihin sovelletaan eduskunnan matkaohjeita (Hyväksytty 8 päivänä syyskuuta 1994).

Sekä tarkastusvaliokunnan että valtiovarainvaliokunnan toimenkuva kiinnittyy valtiontalouteen ja taloudenhoitoon. Tarkastusvaliokunta eroaa toimenkuvaltaan valtiovarainvaliokunnasta selvimmin aikaperspektiivistä tarkastellen. Valtiovarainvaliokunnalle kuuluu talousarvion, lisätalousarvioiden ja valtiontalouden kehysasiakirjojen käsittely sekä toimialaansa kuuluvat hallituksen esitykset. Sen työ suuntautuu tulevia budjettivuosia koskevaan päätöksentekoon. Tarkastusvaliokunnan näkökulma kohdistuisi puolestaan menneen talousarviovuoden tarkasteluun valtion tilinpäätöskertomuksen ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomusten sekä oma-aloitteisen selvitystyön myötä. Poliittisten johtopäätösten tekeminen valvontatiedon pohjalta toisaalta avaisi näkökulmaa tulevaisuuteen. Samoin mahdollisuus perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaiseen selvitysmenettelyyn ja sen pohjalta reagointi valtion taloudenhoidossa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi suuntautuu niin nykyhetkeen kuin tulevaankin. Tarkastusvaliokunta olisi asemaltaan itsenäinen suhteessa muihin erikoisvaliokuntiin.

Valiokunnan tehtävän määrittely perustuslaissa vastaisi nykyistä sääntelyä valtiontilintarkastajien osalta. Valtiontilintarkastajien johtosäännön 3 §:n mukaan heidän tehtäviinsä ei kuitenkaan kuulu valvoa eduskunnan omaa taloudenhoitoa tai sen vastattavana olevia rahastoja, valtiontalouden tarkastusvirastoa, Kansaneläkelaitosta tai Suomen Pankkia. Eduskunnan valiokuntana tarkastusvaliokunnan valvontatehtävästä ei ole syytä säätää vastaavaa rajoitusta. Eduskunta valitsee vuosittain Suomen Pankille pankkivaltuutetut valvomaan sen toimintaa ja myös Suomen Pankin tilintarkastajat samoin kuin Kansaneläkelaitokselle valtuutetut. Puhemiesneuvoston ohjeiden mukaan eduskunnan talousvaliokunnalle kuuluu Suomen Pankin valvonta samoin kuin pankkivaltuutettujen kertomuksen käsittely. Talousvaliokunta käsittelee myös Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa koskevan kertomuksen. Sosiaali- ja ter-

veysvaliokunta käsittelee puolestaan Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen kertomuksen. Eduskunta valitsee keskuudestaan myös kolme tilintarkastajaa, joiden tehtävä on puolestaan tarkastaa eduskunnan tilit ja hallinto. Tilintarkastajien tilintarkastuskertomus kuuluisi puolestaan tarkastusvaliokunnan toimialaan.

Tarkastusvaliokunnan toimiala käsittää valtionalouden valvonnan näkökulman laajasti valtioneuvoston toimialaan kuuluviin asioihin, jotka on eduskunnassa jaoteltu kunkin erikoisvaliokunnan substanssin mukaisesti. Näin ollen ei ole perusteltua rajata nykyisin valtiontilintarkastajien tehtävistä pois suljettuja tahoja tarkastusvaliokunnan toimialan ulkopuolelle. Eri asia on, missä tilanteessa tai mistä syystä valiokunnan on tarkoituksenmukaista käsitellä valvontanäkökulmastaan mainittuja tahoja. Erityistä harkintaa edellyttää myös se tapa, millä valiokunnan näkökulmasta lähestytään esimerkiksi Suomen Pankkia taikka Kansaneläkeläistöstä.

Valiokuntalaitoksen uudistamisen yhteydessä vuonna 1991 noudatettiin ministeriövastuuperiaatetta niin, että valiokuntien nimet ja toimialat vastaavat pääsääntöisesti ministeriöjakoja. Vastaavuusperiaatteen mukaisesti tarkastusvaliokunnan vastinministeriön määrittäminen ei ole yksiselitteistä; määrittäminen ei voi olla samalla tavoin täsmällinen kuin on useimpien muiden valiokuntien osalta. Tarkastusvaliokunnan tehtäväalue liittyy läheisimmin valtiovarainministeriön toimialaan talousarvion ja valtionalouteen liittyvien asioiden myötä, mutta nivoutuu toisaalta valtionaloudellisten kysymysten myötä muidenkin ministeriöiden toimialaan.

3.2.3 Tarkastusvaliokunnan tehtävät

Tarkastusvaliokunnan toimenkuva perustuu hallituksen vireille panemien asioiden ohella sen oma-aloitteisesti esille ottamiin ja käsittelemiin asioihin. Tarkastusvaliokunnan tulee muiden erikoisvaliokuntien tapaan käsitellä valmistelevasti (laatia mietintö) täysistuntokäsittelyä varten toimialaansa kuuluvista hallituksen esityksistä, kertomuksista ja selonteoista.

Valtionaloudellisten kertomusten käsittely on täysistuntoa varten tarkastusvaliokunnan valmisteltavista asioista keskeisin. Ensisijainen kertomus valiokunnan toimenkuvan kannalta on valtion tilinpäätöskertomus ja siihen kytkettynä valtionalouden tarkastusviraston kertomus

toiminnastaan. Tilinpäätöskertomuksen käsittelyn syvällisyyttä korostaisi lausunnon pyytäminen kertomuksesta muilta erikoisvaliokunnilta silloin, kun käsiteltävä aihe kytkeytyy erikoisvaliokunnan toimialaan. Ministereiden kuuleminen edistäisi osaltaan poliittisten näkökulmien esillä pitämistä korostaen samalla valvontatoimen asemaa. Koska valiokunnassa valmistellut mietinnöt käsitellään täysistunnossa, niiltä edellytetään selkeitä hallitukselle suunnattuja kannanottoja.

Tavoitteena valiokunnan tehtävien hahmottelussa on se, että eduskunta saa tärkeät valtion taloudenhoitoa sekä valtion talousarvion noudattamista koskevat havainnot eri menettelyissä ja käyttökelpoisina tietoonsa. Valtiopäiville vuosittain laadittavien mietintöjen lukumäärä ei ole ennalta määriteltävissä, vaan se muotoutuu työn kuluessa ja valiokunnan käsittelyyn otettavien asioiden painoarvon sekä tilanteen mukaan. Valvontatyössä ei siis keskitytä laatimaan vuosittain laajaa kertomustyyppistä mietintöä eduskunnalle. Tarkastusvaliokunta tuottaa havaintonsa sen sijaan mahdollisimman tuoreina ja selkein kannanottoehdotuksin eduskunnan tietoon. Valiokunnan tulee aktiivisena toimijana puuttua valtion taloudenhoitoon kytkeytyviin ongelmiin pian asiasta tiedon saatuaan.

Valtiontilintarkastajien johtosäännön mukaan valvonnassa tulee keskittyä pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua. Tämä periaate ohjaa eräässä mielessä myös tarkastusvaliokunnan tehtävää. Tehtävän hoidossa merkitystä on annettava niin ikään eduskunnan työjärjestyksen 42 §:n säännökselle, jonka mukaan mietinnöt ja lausunnot on laadittava lyhyesti.

Keskeinen tarkastusvaliokunnalle kuuluva tehtävä pohjautuukin oma-aloitteiseen toimintaan. Tarkastusvaliokunnan valvontatoimen aktiivista luonnetta sekä valvontatoimen vaikuttavuutta korostaa mahdollisuus puuttua sellaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, joilla on valtiontaloudellinen kytkentä. Havaitessaan esimerkiksi lailla turvattujen perustavanlaatuisien toimintojen laiminlyöntiä valiokunta voisi vaikuttaa asiaan kannanotoillaan. Kysymys voisi olla esimerkiksi lainsäädännön edellytysten taloudellisesta turvaamisesta tai puuttumisesta taloudellisten resurssien vähyyden vuoksi kansalaisten perusoikeuksien toteutumista vaarantavaan tilanteeseen. Valiokunta ottaisi omasta aloitteestaan aiheen käsiteltäväkseen ja laatisi asiasta mietinnön. Sillä tulisi olla myös oikeus saattaa laatimansa mietintö kannanottoehdotuksi-

neen täysistunnon käsiteltäväksi. Eduskunnan päätös toimitettaisiin eduskunnan kirjelmänä hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Perustuslain 39 §:n mukaan asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädettyllä tavalla. Perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä ei ole säännöksiä valiokunnan mahdollisuudesta oma-aloitteisesti saattaa asia vireille ja täysistunnon käsiteltäväksi, joten asiasta on säädettävä erikseen. Menettely vahvistaa ja terävöittää huomattavassa määrin tarkastusvaliokunnan asemaa valtiontalouden valvonnassa

Oma-aloitteiseen toimintaan kuuluisi myös perustuslain 47 §:n 2 momentissa säädetty selvitysmenettely. Säännöksen mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Menettelyssä valiokunta pyytää valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvityksen, jonka johdosta se voi päättää antaa lausunnon suoraan valtioneuvostolle tai ministeriölle. Selvityspyyntömenettely on yleensä kirjallista, mutta voi olla suullista ainakin silloin, kun valiokunnalle annetaan tietoja ministeriössä valmisteltavana olevasta tai muusta ajankohtaisesta asiasta; käytännössä tätä perustuslaissa säädettyä menettelyä on käytetty varsin harvoin. Vuoropuhelua voidaan jatkaa niin, että asiasta pyydetään uutta selvitystä määräajassa. Eduskunnan työjärjestyksen 30 a §:n mukaan puhemiesneuvosto voi valiokunnan esityksestä päättää tällaisen selvityksen ottamisesta myös keskusteltavaksi täysistunnossa. Eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiassa.

Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaista menettelyä on kuitenkin syytä käyttää vain tarkoin arvioituissa tilanteissa, eivätkä siihen saisi yleensä johtaa niin sanotut päivänpoliittiset kysymykset tai yksittäisasiat vailla yleisempää merkitystä. Valiokunnan rooliin ei kuuluisi myöskään valtion taloudenhoitoa koskevien kantelun luonteisten asioiden käsittely: valiokunnasta ei tule muodostaa kansalaiskirjeiden vetoomuselintä.

Valiokunnan oma-aloitteisesti käsiteltäviä aiheita voi tulla esille eri tavoin. Tässä tärkeänä lähteenä toimivat valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Valiokunta voi ottaa käsiteltäväkseen eduskunnan kannalta tai valiokunnan näkökulmasta kiinnostavan aiheen, jota on käsitelty valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa. Tarkastusvaliokunta voi asiaa käsitellessään hyödyntää kuulemismenettelyä sekä valiokunnalle kuulu-

via tiedonsaantioikeuksia. Asioiden vireillepano-oikeuden nojalla valiokunta saattaisi asiasta laatimansa mietinnön kannanottoehdotuksineen eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi. Eduskunnan päätös lähetetään tarkastusvaliokunnan ehdotuksesta tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten hallitukselle sekä tarkastusvaliokunnan näkemyksen mukaan tarpeellisille muille tahoille.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus voidaan antaa eduskunnalle myös valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettuna erilliskertomuksena. Tällöin tarkastuskertomuksesta tulee muodollinen valtiopäiväasiakirja, ja siitä käydään myös lähetekeskustelu täysistunnossa.

Valiokunnan tehtävän kannalta kiinnostavia valvonta-aiheita voi tulla esille myös muiden erikoisvaliokuntien lausunnoissa hallituksen tilinpäätöskertomuksesta. Valiokunnat voivat lausunnoissaan ehdottaa tarkastusvaliokunnalle tarkastus-, arviointi tai selvitysaiheita. Tarkastusvaliokunta voi tältä pohjalta tai muutoinkin lausuntojen johdosta ottaa erikseen käsiteltäväkseen jonkin selvittämistä vaativan kysymyksen.

Mainituin tavoin tarkastusvaliokunta voisi omasta aloitteestaan kiinnittää toimialaansa kuuluvassa asiassa eduskunnan huomiota valtiontaloutta koskevien asioiden tilaan tai hoitoon. Tarkastusvaliokunnan aktiivinen rooli olisi omiaan korostumaan, jos tätä menettelytapaa hyödynnetään valvontatoimessa. Oma-aloitteisen toiminnan osuus valiokunnan työstä riippuu ratkaisevasti sen aktiivisuudesta ja käytettävissä olevista resursseista.

Oma-aloitteinen asioiden käsittely edellyttää, että valiokunta voi käynnistää tutkimustoimintaa niistä valvonta-aiheista, joiden käsittelyn kannalta se on tarpeen. Tämä tapahtuisi tilaamalla ulkopuolisia tutkimuksia samaan tapaan kuin valtiontilintarkastajat ovat tehneet. Tutkimukset voivat palvella niin asioiden käsittelyä kuin valvontatyön suunnitteluakin.

Hallituksen vastaukset eduskunnan talousarviolausumiin valtiovarainvaliokunnan vuoden 2003 talousarvioesityksestä (HE 132/2002 vp) antaman mietinnön osalta esitettiin ensimmäistä kertaa hallituksen tilakertomuksessa vuodelta 2003 (K 10/2004 vp). Tätä ennen talousarviolausumia koskevat vastaukset sisältyivät hallituksen toimenpidekertomukseen, kuten muutkin valtiopäiväpäätösten johdosta annettavat vastaukset. Perustettavalle tarkastusvalio-

kunnalle kuuluu luontevasti osana tulevaa tilinpäätöskertomuksen käsittelyä omalta osaltaan seurata hallituksen vastauksia talousarviolausumien johdosta. Tilinpäätöskertomusta käsitellessään tarkastusvaliokunta pyytää lausunnon valtiovarainvaliokunnalta. Siinä valtiovarainvaliokunta esittää arvionsa hallituksen vastauksista ja lausumien tarpeellisuudesta. Saatuaan valtiovarainvaliokunnan lausunnon tarkastusvaliokunta muodostaisi yleisarvion hallituksen toimenpiteistä talousarviolausumien johdosta. Yleisarvio samoin kuin tarkastusvaliokunnan havainnot ilmenneistä erityisistä puutteista esitettäisiin tilinpäätöskertomuksesta laadittavassa mietinnössä mahdollisin kannanottoehdotuksin.

Eräänä menettelytapana tarkastusvaliokunnan mahdollisuuksista ryhtyä toimenpiteisiin huomioidensa johdosta on perustuslain 115 §:n 1 momentissa säädetty ministerivastuun vireillepano. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta pannaan vireille eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, ja vireillepanijana voi olla oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen sekä kansanedustajien ohella eduskunnan muu valiokunta. Tarkastusvaliokunta voi muiden valiokuntien tapaan päätyä tutkintapyynnön esittämiseen perustuslakivaliokunnalle. Tarkastusvaliokunnan käsiteltäväkseen nostamissa kysymyksissä voi sen tehtävän luonteen johdosta tulla esille sellaisia seikkoja, jotka antavat aiheita ministerin virkatoimen lainmukaisuuden punnintaan. Ministerisyytteen nostamisesta, käsittelystä ja edellytyksistä säädetään perustuslain 114 ja 116 §:ssä.

Mainitut menettelytavat kuvaavat tarkastusvaliokunnan käytettävissä olevia keinoja, jotka vahvistavat aktiivisen valvojan roolia ja valvonnan vaikuttavuutta. Yhtäältä valiokunta voi saattaa näkemyksensä ja kannanottonsa eduskunnan päätöksen myötä hallitukselle toimenpiteisiin ryhtymiseksi tai valtionalouden tarkastusvirastolle tiedoksi ja mahdollisesti huomioon otettaviksi. Toisaalta tarkastusvaliokunnan toimialan luonne merkitsee sitä, että arvioitavaksi voi tulla hallituksen ja sen jäsenten vastuulla olevien tehtävien hoito. Täysistunnossa valiokunnan mietinnön käsittelyssä on - kuten muidenkin eduskunnan päätettävissä olevien asioiden pohjalta - mahdollista mittauttaa eduskunnan luottamus hallitukseen tai valtioneuvoston jäseniin, mikä toteuttaa osaltaan poliittista vastuuta. Edellä selostettu menettely ministerivastuun saattamiseksi vireille perustuslakivaliokunnassa palvelee puolestaan oikeudellinen vastuun toteutumista.

Valiokunnan tehtävän luonne (valtionaloudellinen valvontanäkökulma) huomioon ottaen hallituksen esitysten käsittely tarkastusvaliokunnassa ei olisi tavanomaista. Luonnollisesti se valmistelisi mietinnön niistä hallituksen esityksistä, joissa sääntely liittyy selvästi valtionalouden valvontatoimeen. Esimerkkinä voidaan mainita hallituksen esitys laiksi tai lain muuttamiseksi, joka koskee valtionalouden valvonnan kehittämistä. Valiokunnan valmisteltaviin asioihin kuuluvat lisäksi lakialoitteet ja toimenpideoitteet, jos ne koskevat valtionalouden valvontaa.

Valiokunnat voivat eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla antaa omasta aloitteestaan toimialaansa koskevan lausunnon valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle. Tarkastusvaliokunnan toimialan johdosta lausunnon antaminen on eräs sen keskeisistä tehtävistä. Lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle tarkastusvaliokunta voi tiivistää valvontatoimessa tekemänsä johtopäätökset käytettäväksi talousarvioesityksen käsittelyssä. Erityisesti tarkastusvaliokunnalla on mahdollisuus esittää niin yleisiä arvioita valtion edellisen vuoden talousarvion toteutumisesta kuin talousarvion erityisistäkin kysymyksistä sekä muista talousarvion kannalta merkittävistä valvontahavainnoista.

Valiokunnan tehtävänä olisi myös lausuntojen laatiminen muille erikoisvaliokunnille. Lausunnon antaminen voi perustua täysistunnon päätökseen tai toisen valiokunnan pyyntöön. Tarkastusvaliokunnalle lausuntoa varten lähetettäisiin hallituksen esitykset, kertomukset, ja selonteot, joista on tarpeen selvittää valtionalouden valvontanäkökulmaa. Mahdollista on sekin, että perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitettujen Euroopan unionin asioiden, niin sanottujen U-asioiden osalta, puhemies määrää tarkastusvaliokunnan antamaan lausunnon suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle, joille kuuluu eduskunnan kannan määrittäminen näissä asioissa. Suuri valiokunta saattaa puolestaan pyytää tarkastusvaliokunnalta, kuten muiltakin erikoisvaliokunnilta, perustuslain 97 §:n 1 momentissa tarkoitettua E-kirjelmästä lausunnon tai toimittaa E-asian sille mahdollisia toimenpiteitä varten.

Tarkastusvaliokunnan toimialasta johtuu, että sen lausunnon hankkiminen tulee kysymykseen ennen muuta yhteiskuntapoliittisesti ja valtionaloudellisesti merkittävien tai valtionalouden hoidon sekä tulosoajauksen kannalta merkityksellisistä hallituksen esityksistä. Esimerkkinä voidaan mainita valtion talousarviosta annettu laki, valtionosuuksilainsäädäntö, eläke- ja sosiaalivakuutuslainsäädäntö sekä peruspalveluita koskeva sääntely. Tarkoituksenmukais-

ta on, että tarkastusvaliokunta antaa lausuntonsa myös keskeisistä yritystukia ja valtionapuja koskevista lakiehdotuksista asianomaiselle erikoisvaliokunnalle. Tarkastusvaliokunta voi saamansa seurantatiedon pohjalta välittää näin käsityksensä ja kannanottonsa valtiontalouden valvonnan näkökulmasta.

Tarkastusvaliokunta voi valmistella U-asiassa lausunnon suurelle valiokunnalle esimerkiksi rakennerahastojen hallintoa ja valvontaa koskevista U-kirjelmistä. Euroopan unionin asiana tarkastusvaliokunnalle voisi kuulua lausunnon antaminen myös perustamissopimuksen 280 artiklassa tarkoitettusta, niin sanotusta petostentorjunnan vuosikertomuksesta (Euroopan yhteisön komission vuosittain Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle antama kertomus komission ja jäsenvaltioiden toimenpiteistä unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien virheiden ja väärinkäytösten vastaisista toimista). E-asiana tarkastusvaliokunnassa tulisi vuosittain vireille ainakin valtioneuvoston selvitys Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta ja erityiskertomuksista sekä Euroopan unionin talousarviota koskevasta vastuuvapausmenettelystä.

Tarkastusvaliokunnalle kuuluu luontevasti myös eduskunnan työjärjestyksen 16 §:n 3 momentissa valtiovarainvaliokunnalle säädetty tehtävä arvioida valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan virkaa hakeneet. Kansanedustajat voivat käyttää valiokunnan arviointia pääjohtajan vaalissa.

Edellä kuvattuun aloitteelliseen toimintaan kuuluu lisäksi ajankohtaisten finanssihallintoa koskevien aiheiden nostaminen esille keskustelu- tai kuulemistilaisuuksissa sekä järjestämällä seminaaritoimintaa. Valiokunta voisi myös käynnistää tutkimus- tai selvitystoimintaa. Oma-aloitteinen ja aktiivinen rooli edellyttää tarkastusvaliokunnalta valtion finanssipolitiikan seuraamista sekä yhteydenpitoa esimerkiksi valtiovarain controller- toimintoon, alan tutkijoihin sekä tutkimuslaitoksiin, kuten julkisen talouden tarkastustoiminnan tutkimusyksiköihin sekä muihin asiantuntijatahoihin.

3.2.4 Tarkastusvaliokunnan tehtävän määrittely puhemiesneuvoston yleisohjeissa

Valiokunnan tehtävät tulevat lueteltaviksi puhemiesneuvoston hyväksymissä yleisohjeissa erikoisvalokuntien pääasiallisista tehtävistä. Sen johdosta on muutettava vastaavilta osin

valtiovarainvaliokunnan tehtäväluetteloa. Yleisohjeissa todetaan myös valiokunnille kuuluvat yleiset velvollisuudet, joita mietintöjen ja lausuntojen ohella on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan huomion kiinnittäminen käsiteltävinä olevissa asioissa siihen, onko perustuslain säännökset ja ihmisoikeusmääräykset asianmukaisesti otettu huomioon, ja tarvittaessa pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Tarkastusvaliokunta tulee ohjeissa mainittavaksi valtiovarainvaliokunnan jälkeen, ja siitä käytettävä lyhennys on TrV. Tarkastusvaliokunnan tehtävä muotoiltiin seuraavasti:

Tarkastusvaliokunta valvoo valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista keskittyen valtionalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua. Tarkastusvaliokunta saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa (PL 90 §:n 1 mom.).

Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on

- käsitellä hallituksen tilinpäätöskertomus ja valtionalouden tarkastusviraston kertomus toiminnastaan sekä laatia niistä mietinnöt,
- valmistella asiat, jotka koskevat valtion taloudenhoidon valvontaa, ja
- arvioida valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajan vaalia varten virkaan hakeneet (TJ 16 §:n 2 mom.).

Niin ikään valiokunta käsittelee eduskunnan tilintarkastajien kertomuksen.

Tarkastusvaliokunnan puheenjohtajan on hyvissä ajoin informoitava puhemiesneuvostoa valiokunnan aikomuksesta valmistella jostakin asiasta mietintö täysistuntokäsittelyä varten.

3.2.5 Yhteydenpito eduskunnan sisällä

Vaikka tarkastusvaliokunnalla onkin valvontatoimessaan itsenäinen asema suhteessa valtiovarainvaliokuntaan ja muihin erikoisvaliokuntiin, yhteydenpito muihin erikoisvaliokuntiin on luonteva kanava niin valvonta-aiheiden syntyemisessä kuin tiedon välittämisessäkin. Ta-

lousarvion käsittelyn kannalta tarkastusvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan välinen yhteydenpito on tärkeää.

Ehdotuksen keskeinen tavoite on tarkastusvaliokunnan jälkikäteisvalvonnan pohjalta tuotettavan informaation hyödyntäminen talousarvion samoin kuin valtiontalouden kehysten käsittelyssä. Tarkastusvaliokunnan laatimat mietinnöt valtiontaloudellisista kertomuksista sekä muissa asioissa valmistuvat mietinnöt palvelevat tätä tarkoitusta.

Tarkastusvaliokunnan eräänä tehtävänä on nostaa esille valtiontalouden kannalta tärkeitä teemoja, joiden käsittelyssä voidaan edetä perustuslain 47 §:n 2 momentissa säädettyyn menettelyyn eli selvityksen pyytämiseen valtioneuvostolta/ministeriöltä ja valiokunnan lausunnon antamiseen. Valiokunnalla olisi muutoinkin omasta aloitteestaan mahdollisuus ottaa käsiteltäväkseen valtiontalouden valvontaan liittyviä asioita ja saattaa ne mietinnön muodossa täysistuntoon päätettäviksi. Tästäkin syystä yhteydenpito muihin valiokuntiin on tarpeen varmistamiseksi, että eduskunnan kannanotot valtioneuvoston suuntaan ovat yhtenäisiä.

Tärkeää on yhteydenpito ja vuoropuhelu myös valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Valiokunnan toimenkuvan kannalta on tarpeen olla selvillä tarkastusviraston tarkastussuunnitelmista ja toiminnantarkastuksessa vireillä olevista keskeisistä asioista. Kiinteämpi yhteydenpito voidaan järjestää toimielinten johtotason tai virkamiesten tapaamisten, neuvottelujen ja tiedonvaihdon pohjalta. Käytännössä on syytä rakentaa toimivat menettelytavat ja yhteydenpitokanavat. On kuitenkin syytä pitää mielessä perustuslailla säädetty valtiontalouden tarkastusviraston riippumaton asema eduskunnan yhteydessä. Tarkastusviraston tehtävistä on säädettävä lailla. Yhteydenpidossa ja menettelytapojen hahmottelussa onkin lähdettävä siitä, että tarkastusviraston riippumattomuus ei vaarannu.

3.2.6 Asioiden vireilletulo

Erikoisvaliokunnissa asiat tulevat vireille tavallisesti hallituksen esityksellä, joka lähetetään asianomaiselle valiokunnalle mietinnön tai lausunnon valmistelua varten. Asia voi tulla vireille myös U- tai E-asiana taikka eduskunta-aloitteen pohjalta, kuten lakialoitteella tai toimenpideoitteella. Tarkastusvaliokunnassa mietinnön ja lausunnon valmistelu tulee vireille kuten muissakin erikoisvaliokunnissa.

Valtiontaloudellisten kertomusten vireilletulo tapahtuisi normaalissa menettelyssä eduskunnan päätöksellä täysistunnon lähetekeskustelussa. Hallituksen annettua tilinpäätöskertomuksen eduskunnalle se lähetetään lähetekeskustelun myötä tarkastusvaliokuntaan valmisteltavaksi. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus toiminnastaan tulee vireille samalla tavalla tarkastusvaliokunnassa. Samoin tulevat vireille ne valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastusta koskevat erilliskertomukset, jotka annetaan eduskunnalle.

Tarkastusvaliokunnassa mietinnön laatiminen saattaa perustua valiokunnan omiin havaintoihin tai tutkimuksiin. Lähtökohtana voi olla valiokunnan jäsenen esille ottama kysymys, josta viriävä keskustelu johtaisi asian jatkovalmisteluun. Asia tulisi vireille valiokunnan kokouksessa tehtävällä päätöksellä. Valiokunta saattaa johtopäätöksensä tarkemman selvityksen tai esimerkiksi asiantuntijakuulemisen pohjalta päätyä toteamaan, ettei asia anna aiheita enempään toimiin. Eduskunnan tai tarkastusvaliokunnan kannalta mielenkiintoiset ja tärkeänä pidettävät kysymykset valiokunta nostaisi tarkempaan tarkasteluun, käsiteltäväksi ja valmisteltavaksi täysistunnolle annettavaksi mietinnöksi.

Tarkastusvaliokunta voi myös pyytää perustuslain 47 §:n 2 momentissa säädetyssä menettelyssä valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvityksen toimialaansa kuuluvasta asiasta. Tämä asia tulee vireille valiokunnan päättäessä selvityksen pyytämisestä, minkä jälkeen valiokunta voi tämän johdosta antaa lausuntonsa valtioneuvostolle tai ministeriölle.

3.2.7 Valvontakäynnit

Valtiontilintarkastajien toimintatapoihin ovat kuuluneet kiinteästi valvontakäynnit. Valvontakäynneillä on käyty vuoropuhelua, saatu informaatiota ja käsitelty valtion taloudenhoidon kysymyksiä. Tapaamisissa on voitu samalla hahmottaa valvontakertomuksen aiheita.

Eduskunnan erikoisvaliokuntien toimenkuvaan ei kuulu valvontakäynneiksi luonnehdittavaa toimintaa. Sen sijaan valiokunnat vierailevat toimialaansa liittyvissä kohteissa kiinnostuksen ja tarpeen mukaan. Tarkastusvaliokunta tulee toimenkuvassaan poikkeamaan jossain määrin muista erikoisvaliokunnista. Luontevaa on, että valiokunta kutsuu kuultavakseen asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tahot kuten muutkin erikoisvaliokunnat. Näin tarkastusvaliokunta

saa tarpeellista ja valvontatoimensa kannalta keskeistä tietoa samoin kuin haluamiensa asiantuntijoiden näkemykset käyttöönsä.

Tarkastusvaliokunnan valvontakäyntejä ei ole kuitenkaan syytä rajata pois, vaan jättää käytännöt tältä osin valiokunnan itsensä ratkaistavaksi. Valvontakäynnit tarjoavat mahdollisuuden tiedonvaihtoon ja keskusteluun eri tavalla kuin kuulemistilaisuudet valiokunnassa. Toisinaan saattaa olla hyödyllistä vierailla valtionalouden valvonnan piiriin kuuluvissa kohteissa sen toimintaan, toiminnasta vastaaviin ja toimintatapoihin tutustumiseksi. Tämä on oivallinen tapa saada kokonaiskuva valtionalouden piiriin kuuluvista yksiköistä tai toiminnoista. Vaalikaudeksi valittava tarkastusvaliokunta voi puheenjohtajansa johdolla päättää siitä, ryhtyykö valiokunta valvontakäynteihin samoin kuin sen, missä laajuudessa ja missä kokoonpanossa käynnit toteutetaan.

Eduskunnan valiokuntalaitoksen aseman tai vakiintuneiden menettelytapojen kannalta ei ole syytä suhtautua kielteisesti siihen, että erikoisvaliokunta päätyisi tekemään tarkastus- tai valvontakäyntejä. Eduskunnan erikoisvaliokunnilla on ollut tapana tehdä vierailuja toimialaansa kuuluviin kohteisiin, ja tällaisen käynnin nimittäminen valvontakäynniksi ei voi olla tässä esteenä. Pohdittavana toimikunnassa on ollut vaihtoehto, että valiokunnan virkamiehistö huolehtisi valvontakäynneistä. Valvontatoimeen kuuluvien käyntien luonteen ja vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin olennaista, että valiokunta tai ainakin sen edustajat toimeenpanevat niitä. Näin voidaan turvata paremmin vierailukohteen ylimmän, mahdollisesti poliittisen johdon läsnäolo sekä poliittinen näkökulma keskustelussa ja vuorovaikutuksessa.

Valvontakäyntien järjestämisessä on otettava huomioon eräät menettelytapakysymykset. Päätös valvontakäynnistä sekä siihen osallistuvasta kokoonpanosta tehdään valiokunnassa. Valvontakäynneillä valiokunta esiintyy kollegiona, jolloin näkökulma on eduskunnan parlamentaarisen valvontaelimen. Valvontakäyntien tavoitteena on hankkia tietoa sekä käydä keskustelua valvontaan liittyvistä aiheista. Näin hankittu tieto ja kokemukset on dokumentoitava ja jakamalla saatettava muiden tarkastusvaliokunnan jäsenten tietoon.

3.2.8 Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus ja toiminnan julkisuus

Tarkastusvaliokunnalla tulee toimintaedellytystensä turvaamiseksi olla oikeus tietojen saantiin toimialaansa liittyvien asioiden tutkimiseksi ja käsittelemiseksi. Valiokuntana sille kuuluu tiedonsaantioikeus, joka nojaa perustuslain 47 §:ään. Pykälässä säädetään eduskunnan sekä sen valiokuntien ja muiden toimielinten tietojensaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin asiana on huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Tämä tiedonsaantioikeus on laaja ja käsittää salassa pidettävätkin tiedot. Ministerin on toimitettava niin hallussaan kuin toimialaansa kuuluvan viranomaisenkin hallussa olevat tiedot. Tiedonsaantioikeus kattaa myös tiedot, jotka viranomainen on saanut muulta taholta. Säännös merkitse valtioneuvostolle velvollisuutta toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot sekä oma-aloitteisesti että eduskunnan toimielimen niitä pyytäessä.

Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Selvityksen myötä valiokunta saa käyttöönsä asian käsittelyssä tarvitsemiaan tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä.

Perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Tämäkin tiedonsaantioikeus on laaja kattuen lain mukaan salassa pidettävät tiedot niin viranomaisilta kuin yksityisiltäkin tahoilta. Eräissä tilanteissa yksityisiäkin koskevia tietoja on mahdollista saada ministeriön välityksellä ministeriötä koskevan tiedonsaantioikeuden nojalla. Valvontatoimen onnistumiseksi ja joustavan tiedonsaannin turvaamiseksi on kuitenkin perusteltua, että tarkastusvaliokunnalle säädetään sama oikeus tiedonsaantiin kuin on nykyisin valtiontilintarkastajilla.

Laaja tiedonsaantioikeus merkitsee samalla tarkastusvaliokunnan jäsenille vastuuta olla ilmaisematta salassa pidettäviä tietoja ulkopuolisille. Valiokunnan asiakirjoja koskeva salassapitovelvollisuus määräytyy eduskunnan työjärjestyksen 43 §:n 3 momentin mukaan. Salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa

Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille. Samoin salaisia ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta tai hänen taloudellisesta asemastaan, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa, jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi asiakirjojen julkisuutta. Valiokunta voi muusta vastaavasta välttämättömästä syystä päättää, että jokin asiakirja on salainen. Lisäksi ovat salaisia asiakirjat, jotka kuuluvat suurenvaliokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämän vaiteliaisuuden piiriin (Suomen kansainvälisiä suhteita ja Euroopan Unionia koskevat asiat).

Kansanedustajat eivät ole valiokuntatyössään virkavastuun alaisia; salassapitovelvollisuuden rikkominen rangaistaan sen sijaan rikoslain 39 luvun 1 §:n mukaan salassapitorikoksena, josta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuotta. Kansanedustajaa voidaan syyttää rikoslainsäädännön mukaisesta rikoksesta, kuten ketä tahansa muuta. Tämän rikoksen osalta pidättäminen ja vangitseminen määräytyvät yleisten säännösten nojalla, sillä rikoksesta säädetty rangaistus on lievempi kuin perustuslain 29 §:ssä mainittu rikos, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Kansanedustaja voidaan kuitenkin perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaan asettaa syytteeseen tai hänen vapautensa riittää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta vain eduskunnan suostumuksella. Valiokunnan henkilöstö on virkavastuun alainen.

Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantia turvaa osaltaan mahdollisuus pyytää asian käsittelemisessä hyödyllisenä pitämänsä asiantuntijat kuultaviksi. Perustuslain 47 §:ssä säädettyä tiedonsaantioikeutta täydentävät myös useat muut perustuslain mukaiset menettelyt, jotka tarjoavat eduskunnalle sekä yksittäisille kansanedustajille tietoja hallituksen toiminnasta. Näitä ovat kysymykset, tiedonanto, selonteko ja pääministerin ilmoitus samoin kuin kertomusmenettely kokonaisuutena.

Tarkastusvaliokuntaa koskevat eräiltä osin eri julkisuussäännökset kuin valtioneuvoston tarkastajia. Valtioneuvoston tarkastajien johtosäännön 14 §:n mukaan toiminnassa noudatetaan soveltuvin osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki; 621/1999), mikä merkitsee asiakirjojen julkisuuslähtökohtaa, jollei niiden salassapidosta ole säännöksiä laissa. Salassapitoperusteita sisältyy julkisuuslakiin yhteensä 32, minkä lisäksi on noudatettava

mahdollisia erityissäännöksiä muualla laissa. Valtiontilintarkastajien kokoukset ja valvontakäynnit eivät ole julkisia.

Myöskään valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia; puhemiehellä ja varapuhemiehillä on eduskunnan työjärjestyksen 36 §:n nojalla kuitenkin oikeus olla läsnä valiokuntien kokouksissa. Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunta voi lisäksi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin se hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokuntien asiakirjoista ja niiden julkisuudesta säädetään perustuslain 50 §:n 2 momenttiin perustuen erikseen eduskunnan työjärjestyksen 43 §:ssä. Sen mukaan valiokunnan pöytäkirja tulee julkiseksi, kun sihteeri on varmentanut sen, ja asian käsittelyasiakirjat, kun asia on käsitelty valiokunnassa loppuun. Tämä vastaa yleistä julkisuusääntelyä. Kuitenkin eduskuntaryhmällä, joka ei ole edustettuna valiokunnassa tai sen jaostossa, on oikeus saada tietoja keskeneräisen asian käsittelyasiakirjoista, jolleivät ne ole salassa pidettäviä. Valiokunnan asiakirjojen salassapidosta mainitaan säännöksessä eräät tärkeimmät salassapitointressit, minkä lisäksi valiokunta voi muusta vastaavasta syystä päättää asiakirjan salassapidosta. Sääntelyn pohjalta voidaan todeta, että julkisuus on jossain määrin laajempaa valiokuntatyössä kuin se on valtiontilintarkastajien toiminnassa.

3.2.9 Valiokunnan asema ja kokoonpano

Tarkastusvaliokunnan tulee olla asemaltaan vahva ja arvovaltainen. Koska eduskunnan valtaoikeuksiin keskeisesti liittyvä valtiontalouden valvontatehtävä mainitaan perustuslaissa, tulee myös valiokunta nimettäväksi erikseen perustuslaissa. Tämä vahvistaa osaltaan valiokunnan asemaa. Valiokunta voi luonnollisesti itse toiminnallaan vaikuttaa asemansa ja arvovaltansa kehittymiseen.

Valvontatoimen vaikuttavuuden sekä valiokunnan vahvan aseman saavuttamiseksi eduskuntaryhmien tulisi ehdottaa valiokunnan jäseniksi kansanedustajia, joilla on erityistä mielenkiintoa valtiontaloudellisiin kysymyksiin sekä laaja-alaista kokemusta alalta. Vahva sitoutuneisuus tehtävään on myös ensiarvoisen tärkeää.

Valiokunnan tulee olla jäsenistöltään muita erikoisvaliokuntia suppeampi valvontatehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen, päätöksenteon sujuvuuden ja valvontatoimen eheyden ja

vaikuttavuuden mahdollistamiseksi. Tarkastusvaliokunnan koossa ei ole tarkoituksenmukaisista poiketa perustuslaissa säädetyistä pysyvien valiokuntien vähimmäisjäsenmäärästä. Perustuslain 35 §:n esitöissä todetaan, että vähimmäismäärän vahvistamisella perustuslaissa varmistetaan poliittisen suhteellisuuden riittävä toteutuminen valiokunnan kokoonpanossa (HE 1/1998 vp, s. 88). Ei ole myöskään syytä ehdottaa tarkastusvaliokunnan kokoa tätä suuremmaksi. Yksitoista jäsentä turvaa poliittisten ryhmien osallistumista valiokunnan työhön ja on perusteltu myös valiokuntatyön sujuvuuden kannalta. Lisäksi valiokunnalle on valittava varajäsenet.

3.2.10 Tarkastusvaliokunnan resursointi

Tarkastusvaliokunnan toimialasta ja tehtävien laadukkaasta suorittamisesta johtuu erityisiä vaatimuksia valiokunnan resursoinnille. Henkilöstön riittävä määrä ja korkea osaamisen taso on välttämätöntä valvontatoimen onnistumiselle. Henkilöstön organisoinnissa on tarkoituksenmukaista hyödyntää valtiontilintarkastajien kansliaa, jonka vastuulla on muun muassa valtiontilintarkastajien avustaminen valvonnan suunnittelussa ja valvonta-aiheiden valinnassa sekä kertomusluonnoksen laatiminen.

Tarkastusvaliokunnan henkilöstö muodostuu valiokunnan sihteeristöstä. Heille kuuluu käsiteltävien asioiden valmistelu valiokunnalle sekä valiokunnan lausuntojen ja mietintöjen laatiminen samoin kuin vastuu toiminnan suunnittelusta ja valvontatoimen käytäntöjen kehittamisestä. Asioiden valmistelijoilla tulee olla joko oikeudellista tai taloudellista asiantuntemusta taikka valtiontalouden valvontaan liittyvää käytännössä hankittua asiantuntemusta. Valiokunnassa tulee olla myös virka, johon kuuluu valiokunnan teettämän tutkimustoiminnan organisointi ja ohjaaminen. Valiokunnan sihteeristöön on perustettava myös riittävä määrä tarkastajien virkoja sekä avustavaa henkilökuntaa (osastosihteerit, toimistosihteerit, valiokunta-avustajat). Lähtökohtana on, että tarkastusvaliokuntaa resursoidaan vahvemmin kuin muut eduskunnan valiokunnat.

4 Valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön asema

Toimikunnan tulee toimeksiantonsa mukaan laatia ehdotus tarvittavien henkilöstöjärjestelyjen päälinjoista ja menettelystä sekä järjestelyjen toteuttamisaikataulusta. Toimikunta pitää tärkeänä valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön aseman turvaamista tarkastusvaliokunnan perustamisen yhteydessä, jolloin valtiontilintarkastajien toiminta päättyy. Samalla lakkaa valtiontilintarkastajien kanslian toiminta. Tarkastusvaliokuntaa resursoitaessa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstöä. Henkilöstön aseman turvaaminen merkitsee joka tapauksessa sitä, että jokaiselle kansliassa työskentelevälle turvataan nykyiseen virkaan kuuluvia tehtäviä vastaavat tehtävät eduskunnassa tai sen yhteydessä toimivissa virastoissa, jollei heille voida osoittaa tehtäviä uudessa valiokunnassa.

Henkilöstöjärjestelyjen aikataulua ja noudatettavaa menettelyä voidaan lähinnä alustavasti hahmotella toimikunnan ehdotusten rinnalla. Henkilöjärjestelyjen yksityiskohdat ja tarkempi aikataulu jäävät selvitettäväksi erikseen tarkoituksenmukaisessa kokoonpanossa toimikunnan ehdotuksen valmistuttua. Vaadittavat perustuslain ja muiden lakien muutokset tulee hyväksyä vuoden 2006 valtiopäivien aikana. Tämän jälkeen, ennen lainmuutosten voimaantuloa, eduskunnan kansliatoimikunta päättää tarkastusvaliokuntaan perustettavista viroista. Tavoitteena on, että tarkastusvaliokunta aloittaa työnsä vaalikauden 2007–2011 alusta.

Eduskunnan kanslian toimesta tulee riittävän aikaisessa vaiheessa selvittää, mitkä eduskunnan toimielimet tai virastot voivat tarjota tehtäviä valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstölle. Henkilöiden sijoituksesta päätetään asianomaisten kanssa käytävien neuvottelujen pohjalta sekä noudattaen eduskunnan yhteistoimintaohjeita (Hyväksytty 7.12.1989). Tähän prosessiin kytketään tarkoituksenmukaisella tavalla eduskunnan henkilöstöjärjestöt.

Toimikunta näkee tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön siirtämisen kokonaisuutena eduskunnan kanslian henkilöstöksi. Siirto tehtäisiin uudistusta koskevien lainmuutosten tullessa voimaan. Tarkastusvaliokunnan virkojen perustamisen jälkeen on mahdollista tarkemmin arvioida, kuinka moni kanslian henkilöstöstä tulee toimimaan valiokunnassa. Tämän jälkeen ratkaistavaksi jää tarkoituksenmukaisten ja mielekkäiden tehtävien hakeminen muulle henkilöstölle.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Eduskunnan valtaoikeudet

Tarkastusvaliokunnan perustamisella vahvistetaan eduskunnan valtiontalouden valvontaoikeutta, joka on keskeinen osa eduskunnan valtaoikeuksia. Tämä merkitsee myös eduskunnan budjettivallan vahvistumista. Yhteiskunnallisen ohjaamisen välineenä toimii valtion talousarvio, josta eduskunta päättää. Tarkastusvaliokunnan avulla eduskunta valvoo talousarviota koskevien päätösten ja säännösten noudattamista sekä eduskunnan tahdon toteutumista yhteiskuntapolitiikan hoidossa. Yhtäältä tarkastusvaliokunnan tarjoama valvontatieto on käytettävissä talousarvion käsittelyssä, mikä tarjoaa valtiovarainvaliokunnalle tärkeää taustatietoa. Toisaalta tarkastusvaliokunta laatii valvontahavaintojensa pohjalta mietinnön sekä siihen kuuluvat kannanotot hallituksen suuntaan. Valvonnan vaikuttavuudelle on tästä syystä varsin hyvät lähtökohdat.

Tarkastusvaliokunta nostaa esiin merkittäviä, ajankohtaisia ja eduskunnan sekä valtion taloudenhoidon kannalta kiinnostavia aiheita laatien niistä tilanteen mukaan mietinnön täysistunnolle. Valiokunta voi myös järjestää seminaareja ja keskustelutilaisuuksia, jotka saattavat palvella asiantuntijoiden ja viranomaistahojen ohella kansalaisjärjestöjä ja yksittäisiä kansalaisia. Valiokunnan herättämät täysistuntokeskustelut tulevat tarjoamaan sekä kansanedustajien että julkisen sanan ja kansalaisten kannalta kiinnostavia keskusteluja. Toisin kuin kertomuskokonaisuutta käsiteltäessä, yhteen huomionarvoiseen aiheeseen keskittyvä keskustelu tarjoaa avoimen ja terävän näkökulman käsiteltäviin kysymyksiin. Valtiontalouden hoito on kansanvallan kannalta keskeinen ja poliittisesti kiinnostava asia. Yhteiskunnan toimintaa rahoitetaan veroilla ja maksuilla, ja hallitus päättää eduskunnan ohjaamana resurssien jaosta ja kohdentamisesta. Syventämällä ja lujittamalla eduskunnan budjettivaltaa vahvistetaan samalla kansanvaltaa.

Valtiontilintarkastajien kertomuksen jääminen pois merkitsee samalla sitä, että kertomuksesta ei enää käydä lähetekeskustelua. Tarkastusvaliokunnan laatimat mietinnöt sekä perustuslain 47 §:n mukainen selvitys- ja lausuntomenettely tuovat sen sijaan täysistunnon käsitteelyyn ja keskusteluun ajankohtaisia ja valtiontalouden kannalta kiinnostavia aiheita. Asioiden

ajankohtaisuus ja mahdollisuus keskittyä käsillä olevaan aiheeseen merkitsevät valtiontalouden valvontanäkökulman terävöitymistä ja mahdollisuutta vaikuttaa paremmin tarkasteltavana oleviin kysymyksiin. On todennäköistä, että tarkastusvaliokunnan työn pohjalta käytävät keskustelut aiheesta riippuen herättävät laajaa kiinnostusta niin edustajien keskuudessa kuin julkisessa sanassakin.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset johtuvat ensiksikin uuden valiokunnan toimintamenoista, joista henkilöstön palkkaus on selvästi merkittävin. Vastaavasti valtiontilintarkastajien toiminnan päättymisen myötä poistuvat valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstömenot. Tästä valiokunnan osalle koituvan nettovaikutuksen suuruus riippuu tarkastusvaliokunnan henkilöstön koosta. Toimikunta on pitänyt myös tärkeänä valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön aseman turvaamista. Tarpeen mukaan henkilöiden sijoittaminen eduskunnan palvelukseen merkitsee, että henkilöstömenot säilyvät tältä osin jokseenkin ennallaan.

Tarkastusvaliokunnan perustaminen merkitsee toisaalta sitä, että valtiontilintarkastajille valtiontilintarkastajien johtosäännön 15 §:n nojalla maksettu palkkio jää pois. Valtiontilintarkastajien palkkio on vuositasolla yhteensä 77.553 euroa (palkkiot yhteensä 62.300 euroa, johon lisätään henkilösivukulut 15.253).

Edustajanpalkkiosta annetun lain (328/1947) nojalla eduskunnan palkkiotoimikunnan vahvistaman palkkio- ja kulukorvauspäätöksen mukaan kansanedustajan palkkion lisäksi valiokuntien puheenjohtajille maksetaan lisäpalkkio. Tästä syntyy menoerä perustettaessa uusi valiokunta. Suuren valiokunnan sekä perustuslaki-, ulkoasiain- ja valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajalle maksetaan 920 euron palkkio kuukaudessa ja muiden valiokuntien puheenjohtajille 550 euron palkkio. Toimikunta katsoo, että tarkastusvaliokunnan puheenjohtajalle on valiokunnan vaativan ja eduskunnan kannalta keskeisen tehtävän kannalta syytä määritellä 920 euron suuruinen lisäpalkkio kuukaudessa. Toimikunnan ehdotuksista syntyvä meno on vuodessa yhteensä 11.040 euroa.

Tarkastusvaliokunnalle suunniteltu mahdollisuus teettää tutkimuksia ei lisää valtion menoja, sillä valtiontilintarkastajille on tutkimustoiminnan teettämistä varten varattu vuosittain mää-

räraha. Tässä vaiheessa voidaan lähteä samoin siitä, että nykyiset valtiontilintarkastajien kanslian toimitilat tulevat tarkastusvaliokunnan käyttöön.

Toimikunnan ehdotuksista johtuvat taloudelliset vaikutukset merkitsevät edellä mainittujen menojen vähennyksen ja syntyvän uuden menon välisen erotuksen suuruista säästöä vuodessa, mikä on 66.513 euroa.

5.3 Henkilöstövaikutukset

Valtiontilintarkastajien kanslian toiminnan lakatessa lakkaavat myös kansliaan kuuluvat virat. Vastaavasti tarkastusvaliokuntaan perustetaan tarpeellinen määrä virkoja. Edellä on selvitetty, että kanslian toiminnan lakkaaminen ei kuitenkaan johda irtisanomisiin, vaan osa valtiontilintarkastajien kansliasta rekrytoidaan tarkastusvaliokunnan tehtäviin, ja muutama henkilö sijoitetaan edellä kuvatulla tavalla eduskunnassa tai sen yhteydessä toimivissa virastoissa toisiin, nykyistä työtä mahdollisimman pitkälti vastaaviin tehtäviin.

Henkilöstövaikutukset kytkeytyvätkin valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön tehtävien uudistumiseen. Eduskunnan kansliatoimikunta tulee päättämään tarkastusvaliokuntaan perustettavista viroista, joten henkilöstövaikutuksia ei voida vielä tarkasti arvioida. Ehdotukset merkitsevät siis eduskunnan virkarakenteen muutoksia, mutta eivät tarvetta virkojen lisäämiseen.

6 Säädosmuutokset

6.1 Perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen

Tarkastusvaliokunnan muodostaminen eduskunnan valtionalouden valvontaelimeksi merkitsee perustuslain muuttamistarvetta. Perustuslain esitöissä todetaan perustuslain kirjoittamistavan poikkeavan tavallisen lainsäädännön kirjoittamistavasta (HE 1/1998 vp, s. 34). Esitöiden mukaan perustuslaissa käytettyjen ilmaisujen tulee olla juhlavampia kuin muissa laeissa. Edellytyksenä on myös tietynlainen jyrkyys: perustuslain tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön. Pysyvyyteen vaikuttaa ennen kaikkea säännösten riittävän yleinen

muotoilu ja sellaisten ilmaisujen käyttäminen, jotka eivät ole vanhentumiselle alttiita teknisluontoisuutensa tai yksityiskohtaisuutensa takia. Tästä lähtökohdasta on pyrittävä tarkastusvaliokuntaa perustettaessa puuttumaan mahdollisimman vähän perustuslain säännöksiin.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen yhdistämällä valtioneuvoston tarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatehtävä edellyttää perustuslain 35 §:n muuttamista. Pykälässä ovat säännökset eduskunnan valiokuntalaitoksesta. Ehdotuksista johtuu muutoksia myös perustuslain 90 §:ään, johon sisältyvät perussäännökset valtionalouden valvonnasta ja tarkastuksesta sekä valtioneuvoston tarkastajista ja valtionalouden tarkastusvirastosta.

Tarkastusvaliokunnan perustaminen merkitsee myös eduskunnan työjärjestyksen muuttamista siltä osin kuin säännökset koskevat valtioneuvoston tarkastajia tai tarkastusvaliokunnan jäsenmäärää sekä valiokunnalle kuuluvaa tehtävää arvioida valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajan virkaa hakeneita. Työjärjestykseen on syytä ottaa myös säännös tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeudesta, mikä on poikkeus eduskunnan työtapojen sääntelystä.

Tarkastusvaliokunta tulee valiokuntalaitokseen kuuluvana noudattamaan valiokuntia koskevia yleisiä säännöksiä. Perustuslain tasolla määritelty tehtävä on selkeä, eikä siten lain tai johtosäännön tasolla ole syytä säätää täsmennyksiä valiokunnan tehtävään. Puhemiesneuvoston ohjeilla ei myöskään säännellä tehtäviä, vaan luetellaan ne tehtävät, jotka kuuluvat tarkastusvaliokunnalle lain ja valiokunnan toimialan mukaan.

6.2 Muut säädösmuutokset

Tarkastusvaliokunnan perustaminen eduskunnan pysyväksi valiokunnaksi edellyttää muutoksia niihin lakeihin, joissa on säännöksiä valtioneuvoston tarkastajista tai valtioneuvoston tarkastajien kansliasta. Tällaisia säännöksiä sisältyy valtioneuvoston tarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista annettuun lakiin (630/1988), valtioneuvoston tarkastajien ja valtionalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annettuun lakiin (353/1995), valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (1185/2002, 15 §) ja maatalouden interventiorahastosta annettuun lakiin (1206/1994, 8 §). Lisäksi on muutettava eduskunnan virkamiehistä annettua lakia, jossa on säännöksiä valtioneuvoston tarkastajien

kansliasta. Valtiontilintarkastajien johtosääntö (745/2000) tulee uudistuksen myötä kumottavaksi.

Lainsäädännössä on lisäksi useissa muissa säädöksissä mainittu valtiontilintarkastajat tai valtiontilintarkastajien kanslia. Nämä säännökset tulevat muutettaviksi samassa yhteydessä.

II YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Perustuslaki

35 §. *Eduskunnan valiokunnat.* Edellä yleisperusteluissa selostetuilla perusteluilla ehdotetaan, että eduskuntaan organisoidaan tarkastusvaliokunta, jolle kuuluisi se parlamentaarinen valtiontalouden valvontatehtävä, joka perustuslaissa on säädetty valtiontilintarkastajille ja joka osaksi kuuluu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostolle. Nämä nykyiset valvontatoimet yhdistettäisiin eduskunnan tarkastusvaliokunnaksi.

Perustuslain 35 § sisältää perussäännökset eduskunnan valiokuntalaitoksesta. Pykälän 1 momentissa mainitaan eduskunnan vaalikaudeksi asettamista valiokunnista erikseen suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta. Näiden valiokuntien tehtävistä on säännöksiä muualla perustuslaissa. Muista pysyvistä valiokunnista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

Tarkastusvaliokunta on syytä mainita erikseen perustuslain 35 §:n 1 momentissa. Tämä on perusteltua niin valiokunnalle ehdotettavan toimenkuvan vuoksi kuin sille kaavaillun vahvan aseman luomiseksi. Tarkastusvaliokunnan tehtävä kuuluu osana eduskunnan keskeisiin valtaoikeuksiin ja se tulee valtiontilintarkastajien tehtävää vastaavalla tavalla kirjattavaksi perustuslain asianomaiseen pykälään. Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Valtiontalouden parlamentaarisesta valvonnasta vastaava valiokunta ehdotetaan näin ollen mainittavaksi 35 §:n 1 momentissa.

90 §. *Valtiontalouden valvonta ja tarkastus.* Perustuslain 90 §:ssä ovat perussäännökset valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat. Valtiontilintarkastajien vastuulla oleva parlamentaarinen valvontatehtävä täydentää eduskunnan valtaoikeuksiin keskeisesti kuuluvaa tehtävää

päättää valtiontaloudesta. Tämän vuoksi on peruteltua mainita vastaavalla tavalla lainkohdassa tarkastusvaliokunta.

Pykälässä todettaisiin, että tätä - valtiontalouden valvontatehtävää - varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Tämä muotoilu merkitsee tarkastusvaliokunnalle oikeutta saattaa havaintonsa eduskunnan päätettäväksi täysistunnossa. Valiokunta saattaisi havaintonsa mietinnön muodossa eduskunnan käsiteltäväksi, kuten käytäntö on muissakin täysistunnossa päätettävissä asioissa. Tällainen asia otetaan eduskunnan työjärjestyksen 55 §:n mukaan täysistunnossa ainoaan käsittelyyn.

Kuten edellä yleisperusteluissa todetaan, valtiopäiville vuosittain saatettavien mietintöjen lukumäärää ei voida ennalta arvioida, vaan tämä muotoutuu käytännössä valvonta-aiheiden sekä tarpeen mukaan. Valtiontalouden valvonnan kannalta on kuitenkin tärkeää, että valvontahavainnot saatetaan eduskunnan tietoon tarpeeksi usein. Riittävä eduskunnan informointi on eduskunnan budjettivallan kannalta tärkeää ja edistää samalla tarkastusvaliokunnan työlle asetetun tavoitteen toteutumista.

Yleisperusteluissa on selostettu tarkemmin syitä, miksi valiokunnalle on tarpeen järjestää oikeus saattaa valtiopäivillä vireille toimialaansa kuuluva asia. Valiokunta voisi päättää ottaa käsiteltäväkseen tärkeänä pitämänsä valtiontalouden valvontaan liittyvän asian ja laatia siitä mietinnön. Asia tulisi vireille täysistunnossa valiokunnan ehdotuksesta. Asiasta laadittu mietintö pantaisiin täysistunnossa pöydälle eduskunnan työjärjestyksen 57 §:ssä säädetyllä tavalla. Eduskunnan työn suunnittelussa keskeinen toimielin on puhemiesneuvosto, jolle kuuluu täysistuntotyön suunnittelu. Puhemiesneuvosto antaa perustuslain 34 §:n mukaan ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi ja asioiden käsittelyssä valtiopäivillä noudatettavista menettelytavoista. Eduskunnan työjärjestyksessä (6 §) säädetään tarkemmin puhemiesneuvoston tehtävistä. Näin ollen puhemiesneuvoston toimivaltaan tulee päättää esimerkiksi asian käsittelyn ajankohdasta.

Mietinnöllä eduskunnan päätettäväksi saatettava asia rajautuu aiheeltaan tarkastusvaliokunnan toimialaan eli valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvontatehtävään. Ehdotetussa pykälässä rajataan valtiopäiville saatettavien asioiden alaa myös ilmaisulla

"merkittävät valvontahavaintonsa". Tämä tarkoittaa sitä, että valtiopäiville voidaan saattaa vain tarkastusvaliokunnan näkemyksen mukaan valtiontalouden valvonnan kannalta merkittävät havainnot.

Eduskunta päättäisi mietinnön lähettämisestä hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Asiasta riippuen mietintö voitaisiin toimittaa myös valtiontalouden tarkastusvirastolle. Kuten muissakin asioissa, tarkastusvaliokunnan vireille panemassa asiassa eduskunta voisi tehdä päätöksen joko mietinnön pohjalta tai kannatetusta ehdotuksesta valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta hyväksymällä asiaa koskevan lausuman.

Perustuslain 90 §:n 3 momentissa säädetään valtiontilintarkastajien sekä valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta saada tehtävänsä varten tietoja valvontansa kohteilta. Tämä tiedonsaantioikeus on laaja kattaen lain mukaan salassa pidettävät tiedot niin viranomaisilta kuin yksityisiltäkin tahoilta. Tarkastusvaliokunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin mukainen eduskunnan valiokunnille kuuluva oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Pykälän 2 momentin nojalla valiokunnat voivat saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvityksen toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Myös valiokunnille säädetty tiedonsaantioikeus on laaja, sillä se koskee lain mukaan salassa pidettäviäkin tietoja. Valiokunnalla on näin oikeus saada käsiteltävänä olevan asian kannalta tarpeelliset tiedot, jotka ovat ministeriön hallussa. Tiedot voivat sisältyä ministeriössä valmisteltuun asiaan tai olla sellaisia tietoja, jotka ministeriö on saanut salassapitosäännösten estämättä lain nojalla.

Perustuslain 47 §:ssä eduskunnalle säädetty oikeus saada tietoja valtioneuvostolta ja ministeriöiltä turvaa hyvin eduskunnan valiokuntien tiedonsaantia niiden käsitellessä hallituksen esityksiä ja muita valtioneuvoston piirissä valmisteltuja asioita. Tarkastusvaliokunnan toimenkuva eroaa muista valiokunnista siinä, että se ottaa asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Tästä syystä tarkastusvaliokunnalle on tärkeää saada tietoja joustavasti ja suoraan niiltä hallinnon tasoilta samoin kuin muilta tahoilta, joilla on tarkasteltavana olevaan asiaan liittyviä tietoja. Tämän turvaamiseksi tarkastusvaliokunnalle ehdotetaan säädettäväksi vastaava oikeus tietoihin kuin perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan on valtiontilintarkastajil-

la saada tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot viranomaisilta sekä muilta valvontansa kohteilta.

Perustuslain 90 §:n 3 momentissa mainittu valvonnan kohde viittaa eduskunnalle kuuluvaan valtiontalouden valvontatehtävän sisältöön. Valtiontalouden valvonnassa valtiovaraston käsite on palvellut tarkastusyksiköiden toimivallan rajojen määrittelemistä. Valvonnan kattavuuden ja uskottavuuden pohjalta samoin kuin historiallisen kehityksen tuloksena on puollettu käsitteen laajaa merkityssisältöä. Vuonna 1991 hallitusmuodon valtionaloussäännöstöä uudistettaessa todettiin, että valtion taloudenhoidon (valtiovaraston) piiriin kuuluvat valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset, valtionenemmistöiset osakeyhtiöt, valtionavut ja muut valtion tukitoimet (HE 262/1990 vp, s. 61). Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston tarkastajien oikeus saada tietoja ja selvityksiä tuli ymmärtää hallitusmuodon säännöksessä laajaksi. Säännös otettiin perustuslain 90 §:n 3 momenttiin lisäämällä valtioneuvoston tarkastajien rinnalle tiedonsaantiin oikeutettuna valtiontalouden tarkastusvirasto. Samalla tiedonsaantioikeus laajennettiin ulottumaan muihinkin kuin viranomaisiin. Perustuslain tasolle otetun säännöksen tavoitteena oli välttää tarvetta säätää oikeudesta tietojen saantiin erikseen lain tasolla (HE 1/1998 vp, s. 142).

Hallitusmuodon muutoksen yhteydessä vuonna 1991 ilmaistu tulkinta on edelleen voimassa. Perustuslain käsite "valtion taloudenhoito" kattaa näin valtion talousarvioon sisältyvän talouden ohella valtion rahastot (myös budjetin ulkopuoliset), valtion liikelaitokset, valtionenemmistöiset osakeyhtiöt, valtionavut ja muut valtion tukitoimet. Käsitteen piiriin kuuluvat myös kuntien ja valtion väliset varainsiirrot. Valtioneuvoston tarkastajille nykyisin kuuluvista valvontaoikeuksista Euroopan unionin ja Suomen väliset eräät varainsiirrot jäävät sen sijaan mainitun käsitteen ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että toisinaan myönnetty tuki annetaan suoraan saajalle ilman viranomaistoimia, ja myös Suomesta suoritetaan maksuja Euroopan yhteisöille ohi viranomaisten. Näitä varainsiirtoja koskeva erillisääntely on tästä syystä ulottettava koskemaan tarkastusvaliokuntaa (valtioneuvoston tarkastajien sijasta).

Tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeus tulee kattamaan hyvin sen tehtävän mukaiset tarpeet ja olemaan laajuudeltaan sama kuin on perustuslain mukaan yhtäältä eduskunnalla ja sen toimielimillä sekä toisaalta valtioneuvoston tarkastajilla. Koska lähes kaikki hallitus- ja hallintotoiminta on yhteydessä valtiontalouden hoitoon, tarkastusvaliokunnan valvontaoikeus tie-

donsaantioikeuksineen muodostuu varsin laajaksi. Laissa ei ole säädetty eikä mahdollistaakaan säätää tarkkaa rajaa valtiontalouden valvonnalle ja siitä lähteville oikeuksille. Valvontaan liittyvien toimivaltuuksien käytöllä tulee kuitenkin olla kiinteä yhteys tarkastuselimelle säädettyyn tehtävään, valtiontalouden valvontaan. Tarkastusvaliokunta valvoo eduskunnan puolesta valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista, mikä on lähtökohta tiedonsaantioikeuden laajuutta määriteltäessä. Valiokunnan toimenkuvan ja valvontatoimen tavoitteiden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa tiedonsaantioikeutta yli eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvan valtiontalouden valvontatehtävän rajojen.

Valiokunnille kuuluvan tiedonsaantioikeuden ohella valiokunnalla on mahdollisuus pyytää kuultavakseen tahoja, joilla on tarpeellisia pidettäviä tietoja tai sellaisia näkemyksiä, jotka ovat hyödyllisiä asian käsittelemiseksi.

1.2 Eduskunnan työjärjestys

7 §. *Valiokunnat.* Pykälän 1 momentissa luetellaan eduskunnan pysyvät valiokunnat. Luetteloon lisättäisiin tarkastusvaliokunta. Pykälän valiokuntaluettelo on laadittu siten, että ensimmäisenä on suuri valiokunta, jota seuraavat ne valiokunnat, jotka mainitaan perustuslaisa eli perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta, ja tämän jälkeen aakkosjärjestyksessä muut eduskunnan pysyvät valiokunnat. Tarkastusvaliokunta tulisi pykälässä mainittavaksi perustuslakivaliokunnan jälkeen ennen ulkoasiainvaliokuntaa.

8 §. *Valiokuntien jäsenmäärä.* Perustuslain 35 §:n 2 momentissa säädetään valiokuntien jäsenmäärästä. Suuressa valiokunnassa on kaksikymmentäviisi jäsentä. Perustuslakivaliokunnassa, ulkoasiainvaliokunnassa ja valtiovarainvaliokunnassa on vähintään seitsemäntoista jäsentä, ja muissa pysyvissä valiokunnissa on vähintään yksitoista jäsentä. Lisäksi valiokunnissa on tarpeellinen määrä varajäseniä. Eduskunnan työjärjestyksen 8 §:ssä säädetään tarkemmin valiokuntien koosta. Pykälän 1 momentin mukaan pysyvissä erikoisvaliokunnissa on seitsemäntoista jäsentä ja yhdeksän varajäsentä. Tästä pääsäännöstä poiketen valtiovarainvaliokunnassa on kaksikymmentäyksi jäsentä ja yhdeksäntoista varajäsentä.

Tarkastusvaliokunnan toimenkuvan kannalta on tärkeää, että valiokunta voi muodostaa työsään selkeän valvontanäkökulma ja että siitä tulee eheä ja aktiivinen toimija. Jotta valiokunta

pystyy sujuvaan päätöksentekoon valtiontaloutta koskevien kysymysten käsittelyssä ja samalla terävän valvontanäkökulman ylläpitämiseen, sen jäsenmäärän tulee olla pienempi kuin muissa erikoisvaliokunnissa. Tarkastusvaliokunnan vastuulla olevaan tehtävään voi kuulua niin ikään nopea reagoiminen silloin, kun esille nousevat kysymykset sitä vaativat esimerkiksi perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä.

Valtiontilintarkastajia on viisi. Tämä kokoonpano on käytännössä osoittautunut toimivaksi valvontatyön hoitamisessa. Jäsenmäärä on säilynyt samana valtiontilintarkastajien perustamisesta lähtien vuodelta 1919, ja se mahdollisti aikanaan poliittisten voimasuhteiden huomiioon ottamisen. Valtiontilintarkastajille valitaan myös varajäsenet.

Tarkastusvaliokunnan koossa ei ole tarkoituksenmukaista poiketa perustuslaissa säädetystä pysyvien valiokuntien vähimmäisjäsenmäärästä, kuten edellä yleisperustelussa on esitetty. Eduskunnan työjärjestyksen 8 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tarkastusvaliokunnassa on yksitoista jäsentä. Tämä turvaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista valiokunnan työssä. Valiokunnan jäsenmäärän säätäminen tavanomaista pienemmäksi on toisaalta perusteltua valiokunnan työn ja sujuvan päätöksenteon kannalta. Perustuslain 35 §:n 3 momentin mukaan valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Tarkastusvaliokunta olisi näin ollen päätösvaltainen kahdeksan jäsenen kokoonpanossa.

Perustuslain 35 §:n 2 momentin mukaan valiokunnissa on tarpeellinen määrä varajäseniä. Eduskunnan työjärjestyksen 8 §:ssä säädetään tarkemmin pysyvien valiokuntien jäsenten ja varajäsenten määrästä. Eräin poikkeuksin erikoisvaliokunnissa on 17 jäsentä ja 9 varajäsentä. Varajäsenten määrä erikoisvaliokunnissa ylittää siten tavallisesti puolet jäsenistön koosta.

Toimikunta katsoo, että tarkastusvaliokunnan varajäseniä tulee olla kuusi. Tämä vastaa edellä selvitettyä yleistä käytäntöä valiokuntien varajäsenten määrässä. Määrää voidaan pitää riittävänä tarkastusvaliokunnan toimenkuvan lähtökohdista ja siitä päämäärästä, että valvontatoimesta muodostuu tavoitteellinen, vahva ja kiinteä kokonaisuus. Tarkastusvaliokunta on päätösvaltainen kahdeksan jäsenen kokoonpanossa, mikä on saavutettavissa helpommin kuin sitä suurempi kokoonpano. Myöskään poliittisen kattavuuden turvaamisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista kasvattaa varajäsenten määrää ehdotetusta.

Valiokunnan varajäsenillä on oikeus osallistua valiokunnan kokouksiin; sen sijaan valiokunnan päätöksentekoon varajäsen ei ole oikeutettu, ellei hän toimi varsinaisen jäsenen sijasta. On tärkeää, että varajäsenillä on käytettävissään valiokunnassa käsiteltävissä asioissa tarjolla oleva materiaali.

12 §. *Valtiontilintarkastajat.* Pykälässä on säännös valtiontilintarkastajien valinnasta ja jäsenmäärästä sekä eduskunnalle vuosittain annettavasta kertomuksesta tarvittavine erilliskertomuksineen. Valtiontilintarkastajien toiminta päättyisi organisoitaessa eduskunnan tarkastusvaliokunta yhdistämällä valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatoimi. Pykälä ehdotetaan tästä syystä kumottavaksi.

16 §. *Vaalit.* Pykälän 3 momentissa säädetään valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan valinnasta. Eduskunta valitsee pääjohtajan, kun virka on ollut haettavana ja kun valtiovarainvaliokunta on arvioinut hakijoita. On tarkoituksenmukaista, että arviointitehtävä kuuluu tarkastusvaliokunnalle. Momenttiin ehdotetaan tehtäväksi tämä muutos.

18 §. *Toimielinten johtosäännöt.* Pykälän nojalla eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta hyväksyä eräiden eduskunnan valitsemien toimielinten johtosäännöt. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että maininta valtiontilintarkastajien johtosäännöstä poistetaan.

31 a §. *Tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeus.* Tarkastusvaliokunnan keskeinen tehtävä on ottaa omasta aloitteestaan toimialaansa koskevia asioita käsiteltäväkseen. Valiokunta voi laatia käsittelemästään asiasta mietinnön ja saattaa sen myötä valvontahavaintonsa eduskunnan tietoon sekä edelleen hallitukselle tiedoksi mahdollisia toimenpiteitä varten. Perustuslain 90 §:n 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi asiaa koskeva perussäännös.

Perustuslain 39 §:n mukaan asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädettyllä tavalla. Tällaisia muita asioita ovat esimerkiksi selonteot, eduskunnalle annettavat kertomukset ja puhemiesneuvoston ehdotukset. Perustuslain 40 §:n mukaan mainitut asiat on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä eduskunnassa. Tarkastusvaliokunnalle kuuluva vireillepano-oikeus olisi poikkeus eduskunnalle kuuluvien muiden asioiden käsittelystä: valiokunta päättäisi itse asian käsittelyyn ryhtymisestä, eikä

sitä näin ollen lähetettäisi valiokunnalle myöskään täysistunnossa käytävällä keskustelulla. Tämän vuoksi on tarpeen ottaa asiasta erillinen säännös eduskunnan työjärjestykseen.

Ehdotetun uuden 31 a §:n mukaan tarkastusvaliokunnalla on oikeus ottaa omasta aloitteestaan sen toimialaan perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle. Tarkastusvaliokunta voi näin ottaa käsiteltäväkseen valtiontalouden valvontaan kuuluvan ja eduskunnan kannalta kiinnostavan asian. Asian käsittelyssä voidaan edetä asiantuntijakuulemisiin ja edelleen laatimaan asiasta mietintö kannanottoehdotuksiin. Valiokunta voi myös käsitellä asiaa, mutta jättää asiantuntijakuulemisen tai muulla tavoin saamansa selvityksen pohjalta laatimatta asiasta mietintöä. Mietinnön valmistelua koskevaa päätöstä ohjaa ennen muuta perustuslain 90 §:n 1 momentin säännös, joka merkitsee, että eduskunnan tietoon voidaan saattaa vain merkittävät valvontahavainnot.

1.3 Laki eduskunnan virkamiehistä

2 §. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2 §:n 2 momentissa luetellaan eduskunnan virastot. Luettelosta poistettaisiin tarkastusvaliokunnan perustamisen johdosta valtioneuvoston tarkastajien kanslia. Tarkastusvaliokunta kuuluu osana eduskunnan kansliaan.

3 §. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että siitä poistetaan maininta valtioneuvoston tarkastajien kansliasta.

49 §. Pykälässä on säännökset sopimuksen tekemisestä palvelussuhteessa noudatettavista tahoista. Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta valtioneuvoston tarkastajien kansliasta. Tarkastusvaliokunnan henkilöstö kuuluu, kuten muidenkin valiokuntien henkilöstö, eduskunnan kansliaan.

4 §:n 2 momentin 2 kohta, 10 §:n 2 momentti, 29 §:n 2 kohta ja 71 §:n 1 momentin 2 kohta kumottaisiin lain muutoksen yhteydessä. Näissä lainkohdissa säädetään valtioneuvoston tarkastajien kanslian virkaan nimittämisestä, virasta irtisanomisesta samoin kuin viran siirtämisestä, kirjallisen varoituksen antamisesta, lomauttamisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Valtioneuvoston tarkastajien kanslian toiminnan päättyessä nämä lainkohdat, joissa mainitaan kanslian virka, on kumottava.

Voimaantulosäännös. Tavanomaisen voimaantulosäännöksen ohella pykälässä olisi siirtymäsäännös, jonka mukaan lain voimaan tullessa valtiontilintarkastajien kanslian palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy eduskunnan kanslian henkilöstöksi. Menettelyllä turvataan kanslian henkilöstön asema siten, että kaikille voidaan järjestää nykyisiä tehtäviä pitkälti vastaavat tehtävät eduskunnan palveluksessa. Osa kanslian henkilöstöstä tulee rekrytoitavaksi tarkastusvaliokunnan tehtäviin. Virkojen perustamisesta päättää kuitenkin eduskunnan kansliatoimikunta sen jälkeen, kun tarpeelliset lainmuutokset on hyväksytty, joten tarkkaa arviota ei voida vielä tehdä tarvittavista järjestelyistä. Virkojen perustamisen jälkeen on mahdollista tarkemmin arvioida, kuinka moni kanslian henkilöstöstä tulee toimimaan valiokunnassa. Tämän jälkeen voidaan päättää muiden valtiontilintarkastajien kansliaan kuuluneiden henkilöiden sijoittamisesta mielekkäisiin tehtäviin.

1.4 Eduskunnan päätös valtiontilintarkastajien johtosäännön kumoamisesta

Valtiontilintarkastajien johtosäännössä (745/2000) säädetään valtiontilintarkastajien toimikaudesta ja tehtävistä sekä toiminnan perusteista. Johtosäännössä on myös valtiontilintarkastajien kansliaa koskeva perussäännös. Uuden eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen merkitsee valtiontilintarkastajien samoin kuin valiontilintarkastajien kanslian toiminnan lakkaamista. Tästä syystä ehdotetaan, että säädetään eduskunnan päätös valtiontilintarkastajien johtosäännön kumoamisesta. Eduskunnan päätöksen 1 §:n mukaan valtiontilintarkastajien johtosääntö kumotaan, ja 2 §:ssä säädetään päätöksen voimaantulosta.

1.5 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta

5 §. *Tarkastuskertomus.* Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 5 §:n 1 momentissa säädetään tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta. Momenttia muutettaisiin niin, että valtiontilintarkastajien sijasta momentissa mainittaisiin eduskunnan tarkastusvaliokunta tahona, jolle tarkastusvirasto antaa tarkastuksesta laatimansa kertomukset tiedoksi. Tarkastusvaliokunnan toimenkuvan ja tehtävien kannalta on tärkeää, että se saa informaatiota valtiontalouden hoitoon liittyvistä asioista. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset toimivat tässä tärkeänä tietolähteenä.

Muutettaessa pykälää sen 2 momentti jää ennalleen. Pykälän 3 momentin mukaan tarkastusvirasto voi toimia yhteistyössä valtiontilintarkastajien kanssa. Pykälää muutettaisiin niin, että 3 momentti poistuu. Valtiontilintarkastajia koskeva maininta ei ole enää tarpeen, ja toisaalta ei ole myöskään syytä säätää tässä laissa tarkastusviraston ja tarkastusvaliokunnan välisestä yhteistyöstä. Tarkastusvaliokunta tulee toimenkuvansa johdosta pitämään yhteyttä valtiontalouden tarkastusvirastoon, mutta se järjestetään valiokunnan toimintatapojen lähtökohdista ja valvontatehtävän tarpeista käsin.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.6 Laki valtiontilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista

Valtiontilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista annetussa laissa (630/1988) säädetään valtiontilintarkastajien tarkastus- ja tiedonsaantioikeudesta, joka kohdistuu muun muassa valtion tulo- ja menoarvion määrärahasta sekä tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta valtion rahastosta annettaviin valtionapuihin ja lainoihin samoin kuin valtion antamien vakuuksien myöntämiseen, käyttöön ja valvontaan sekä veroja, maksuja ja muita valtion saamisia koskevien vapautusten, helpotusten ja lykkäysten myöntämiseen ja valvontaan.

Laki säädettiin vuonna 1988 valtiontilintarkastajien valvonnan vahvistamiseksi siten, että heillä olisi oikeus valtionapuja koskeviin tietoihin ja sen myötä valtionapuja saavien tahojen tarkastukseen. Valtiontilintarkastajien edellytykset arvioida valtionapuihin liittyviä toimia riippuivat ennen lain säätämistä valtiontalouden tarkastusviraston raporteista ja valtion viranomaisilta tarkastuksessa saaduista tiedoista; hallitusmuoto ei oikeuttanut tietojen saantiin yksityisiltä henkilöiltä tai yhteisöiltä. Hallituksen esityksessä laiksi valtiontilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista (HE 34/1988 vp) pidettiin tarpeellisena mahdollistaa valtiontilintarkastajien valvonta myös finanssivaltion yksityiskohtiin meneviin tarkastuksiin. Lailla oikeutettiin valtiontilintarkastajien tarkastus- ja tiedonsaantioikeus yksityisiin liike- tai ammattitoiminnan harjoittajiin.

Tarkastusvaliokunnalle ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa vastaava tiedonsaantioikeus, joka on ulottunut valtiontilintarkastajiin jo vuodesta 2000. Tarkastusvaliokunta saa näin pe-

rustuslain nojalla toimenkuvansa laajuudessa salassapitosäännösten estämättä viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta riittävät tiedot tehtävänsä hoitamiseksi. Eduskunnan tiedonsaanti valtiontalouden ulkoisesta tarkastuksesta on parantunut valtiontalouden tarkastusviraston siirryttyä toimimaan eduskunnan yhteydessä, ja toisaalta tarkastusvaliokunnan valvontatehtävään ei kuulu yksityiskohtiin ulottuva tarkastus. Tämän vuoksi ei ole eduskunnan kannalta tarpeen eikä tarkoituksenmukaista säätää laissa erikseen tarkastusvaliokunnan vastaavista tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista. Valtiontilintarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista annettu laki ehdotetaan valtiontilintarkastajien toiminnan päättyessä ja edellä mainituilla perusteilla kumottavaksi.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.7 Laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja

Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetussa laissa (353/1995) ovat säännökset sekä valtiontilintarkastajien että valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta eräisiin Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiin varainsiirtoihin. Lakiin tehtäisiin tarkastusvaliokunnan perustamisesta johtuvat muutokset. Laissa muutettaisiin maininnat valtiontilintarkastajista tarkastusvaliokuntaa koskeviksi. Tästä syystä on muutettava myös lain nimikettä.

Lain säätämällä vuonna 1995 laajennettiin valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksia niin, että Suomen tarkastusjärjestelmä täytti Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvat vaatimukset silloinkin, kun Euroopan yhteisöjen myöntämä tuki annetaan suoraan saajalle ilman viranomaistoimia tai kun Suomesta suoritetaan maksuja Euroopan yhteisöille ohi viranomaisten. Laissa haluttiin säilyttää se julkisen talouden valvontajärjestelmän piirre, jonka mukaan valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuudet vastaavat pääpiirteittäin toisiaan. Kuitenkin valtiontalouden tarkastusvirasto toimii ainoana varsinaisena EY:n perustamissopimuksen tilintarkastusviranomaisena ja EHTY:n (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö) ja Euratomin (European Atomic Energy Community) perustamissopimuksissa tarkoitettuna Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteistyöviranomaisena.

Säännöksillä parannettiin samalla eduskunnan harjoittaman parlamentaarisen valvonnan edellytyksiä.

Eduskunnan tiedonsaanti ulkoisesta valtiontalouden tarkastuksesta on vahvistunut lain säätämisen jälkeen valtiontalouden tarkastusviraston siirryttyä vuonna 2001 toimimaan eduskunnan yhteydessä. Sekä valtiontalouden tarkastusviraston että valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeuksia laajennettiin perustuslain tasolla niin, että niillä on oikeus saada sekä viranomaisilta että muiltakin valvontansa kohteilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat tiedot (PL 90 §:n 3 mom.). Tarkastusvaliokunnan asema ja valtiontilintarkastajien tiedonsaantia vastaava perustuslaissa säädetty tiedonsaantioikeus turvaavat laajasti tarkastusvaliokunnan tiedonsaannin valtiontalouden valvontaan kuuluvissa tehtävissä. Euroopan unionin ja Suomen väliset eräät varainsiirrot jäivät sen sijaan tuon käsitteen ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että myönnetty tuki voidaan antaa suoraan saajalle ilman viranomaistoimia, ja myös Suomesta suoritetaan maksuja Euroopan yhteisöille ohi viranomaisten. Näitä varainsiirtoja koskeva erillisääntely on tästä syystä ulotettava koskemaan tarkastusvaliokuntaa valtiontilintarkastajien sijasta.

2 §. *Toimivalta.* Pykälässä ovat säännökset tarkastusoikeudesta, sen suorittamisesta tarkastettavan tiloissa sekä tarkastettavan velvollisuudesta avustaa tarkastusta. Maininnat valtiontilintarkastajista muutetaan koskemaan tarkastusvaliokuntaa.

3 §. *Tietojensaantioikeus.* Pykälässä säädetään oikeudesta tarpeellisiin tietoihin, selvityksiin, asiakirjoihin ja tallenteisiin, jotka ovat tarkastettavan tai tämän tilintarkastajan hallussa. Siihen sisältyvät myös säännökset valtion, kuntayhtymän ja kunnan sekä seurakunnan viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja sekä virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi. Mainituilla perusteilla tässäkin pykälässä maininta valtiontilintarkastajista muutetaan tarkastusvaliokunnaksi.

5 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Viittaus muun lainsäädännön soveltamiseen ehdotetaan samoin muutettavaksi koskemaan tarkastusvaliokuntaa.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.8 Laki valtion liikelaitoksista

15 §. *Tilintarkastus.* Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) 15 §:n 5 momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta siitä, että valtiontilintarkastajat valvovat liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien toimintaa. Säännös on lähinnä informatiivinen ja vastaa perustuslain 90 §:n mukaista valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävämäärittelyä (HE 161/2002 vp). Perustuslaissa tulee valtiontilintarkastajien sijasta mainittavaksi eduskunnan tarkastusvaliokunta.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.9 Laki valtion vakuusrahastosta

7 §. *Tilinpäätös ja tilintarkastus.* Valtion vakuusrahastosta annetun lain (379/1992) 7 §:ään lisättiin vuonna 1993 valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeutta koskeva momentti (HE 130/1993 vp). Oikeutta pidettiin tärkeänä muun muassa siksi, että valtiontilintarkastajille ei kuulunut tarkastusoikeutta eduskunnan vastattavina oleviin rahastoihin. Valtion vakuusrahasto on siirretty vuonna 1996 valtioneuvoston alaisuuteen, joten tarkastuksen esteenä ei ole mainittua syytä. Pykälän 4 momentin mukaan sekä valtiontilintarkastajilla että valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa rahastoa sekä valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneen pankin, vakuusrahaston, omaisuushoito-yhtiön, muun yhteisön sekä säätiön taloutta ja toimintaa tuen ja rahoituksen lainmukaisuuden selvittämiseksi. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siitä poistetaan maininta valtiontilintarkastajista. Perustettavalla tarkastusvaliokunnalla on parlamentaarista valtiontalouden valvontaa koskevat laajat oikeudet samoin kuin perustuslaissa säädetty tiedonsaantioikeus niin viranomaisilta kuin yksityisiltäkin. Tämän vuoksi säännös ei ole tarkastusvaliokunnankaan osalta tarpeen.

18 §. *Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen.* Valtiontilintarkastajille ja valtiontalouden tarkastusvirastolle säädettiin 18 §:n 2 momentissa edellä mainitun muutoksen myötä oikeus tiedonsaantiin. Vastaavista syistä ehdotetaan momenttia muutettavaksi niin, että maininta valtiontilintarkastajista poistetaan momentista.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.10 Laki maatalouden interventiorahastosta

8 §. *Tilintarkastus.* Maatalouden interventiorahastosta annetulla lailla (1206/1994) perustettiin talousarvion ulkopuolella oleva rahasto. Lain 8 §:ssä on säännökset tilintarkastajien asettamisesta ja rahaston tarkastuksesta. Pykälän 2 momentin mukaan rahasto on sekä valtiontilintarkastajien että valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen alainen. Momentista poistettaisiin maininta valtiontilintarkastajista. Tarkastusvaliokunnalle perustuslaissa säädettävä tiedonsaantioikeus sekä tehtävän määrittely muiden eduskunnan tiedonsaantia turvaavine perustuslain mukaisine menettelyineen mahdollistavat rahaston valvontaa.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.11 Arkistolaki

1 §. Arkistolain (831/1994) 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 2 momentissa rajataan lain soveltamisalaa eduskuntaan ja sen virastoihin. Tarkastusvaliokunnan perustamisen johdosta momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus valtiontilintarkastajain kansliaan.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.12 Valtion virkamieslaki

3 §. Valtion virkamieslain (750/1994) 3 §:ssä säädetään lain soveltamisalan rajoituksista. Pykälän 1 momentissa rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle eräiden virkamiesten ohella valtiontilintarkastajien kanslian virkamiehet. Tarkastusvaliokunnan perustamisen johdosta momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus valtiontilintarkastajien kansliaan.

6 §. Pykälän 2 momentissa säädetään, missä tapauksissa virkamiehen niin ikään katsotaan eronneeksi valtion virasta. Luettelosta ehdotetaan poistettavaksi valtiontilintarkastajain kanslia.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.13 Laki turvallisuusselvityksistä

4 §. *Hakijat.* Turvallisuusselvityksistä annetun lain (177/2002) 4 §:ssä säädetään, mitkä viranomaiset ja yhteisöt voivat hakea turvallisuusselvityksen tekemistä. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tällaisena tahona mainitaan valtiontilintarkastajat. Tarkastusvaliokunnan perustamisesta johtuen kohdasta poistettaisiin tämä maininta. Eduskunnan kansliatoimikunnalle kuuluu tarpeen mukaan hakea valiokuntalaitoksen puolesta turvallisuusselvitystä.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.14 Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa

2 §. *Soveltamisala.* Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) 2 §:ssä ovat säännökset lain soveltamisalasta. Pykälän 2 momentissa lain soveltamisalasta rajataan eräät virastot. Momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta valtiontilintarkastajain kansliasta.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.15 Valtion maksuperustelaki

1 §. *Lain soveltamisala.* Valtion maksuperustelain (150/1992) 1 §:n 3 momentissa mainitaan eräät lain soveltamisalaan kuuluvat virastot. Momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta valtiontilintarkastajista. Tarkastusvaliokunta tulee kuulumaan osana valiokuntalaitosta eduskunnan kansliaan, joka mainitaan samoin momentissa.

2 §. *Erityiset virastot ja laitokset.* Pykälässä säädetään niistä virastoista, jotka määräävät itse maksuistaan. Pykälää muutettaisiin niin, että siitä poistetaan maininta valtiontilintarkastajien kansliasta.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.16 Eduskunnan kirjaston ohjesääntö

5 §. Eduskunnan kirjaston ohjesäännön (724/2000) 5 §:n 1 momentissa on säännökset eduskunnan kirjaston kokoelmapalvelun tehtävistä. Momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että siitä poistetaan maininta valtioneuvoston tarkastajista. Perustettava tarkastusvaliokunta kuuluu kokoelmapalvelun piiriin osana eduskunnan valiokuntalaitosta.

Voimaantulosäännös. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tarkastusvaliokunnan perustaminen edellyttää muutettavaksi puhemiesneuvoston hyväksymiä yleisohjeita erikoisvaliokuntien pääasiallisista tehtävistä (Hyväksytty 25 päivänä helmikuuta 2000). Ohjeissa ovat määräykset kunkin erikoisvaliokunnan toimialasta ja tehtävistä. Tarkastusvaliokunnan toimiala tulee määriteltäväksi ohjeissa valtioneuvoston valvontaan kuuluvista tehtävistä käsin. Ohjeilla selvennetään erikoisvaliokuntien välistä työnjakoa. Niillä ei luonnollisesti puututa tarkastusvaliokunnalle perustuslain mukaan kuuluvan tehtävän määrittelyyn. Ohjeisiin tulee kirjattavaksi myös valiokunnan nimestä käytettävä lyhenne (TrV).

3 Voimaantulo

Toimikunnan ehdotukset lainsäädännön muutoksiksi tarkastusvaliokunnan perustamiseksi ovat tarkoitettut tulemaan voimaan niin, että uusi valiokunta voi aloittaa toimintansa tulevan vaalikauden 2007–2011 alussa. Tämä edellyttää perustuslain muuttamista koskevan ehdotuksen kiireelliseksi julistamista ja muutoksen voimaantuloa viimeistään vuonna 2007 vaalikauden alkaessa.

4 Säättämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslakia ja eräitä muita lakeja. Perustuslain säättämisjärjestys määräytyy perustuslain 73 §:n nojalla. Pykälän mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslakia koskeva ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Muut lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säättämisjärjestyksessä. Samassa järjestyksessä käsitellään ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.

Toimikunnan tavoitteena on, että uusi tarkastusvaliokunta voisi aloittaa toimintansa seuraavan vaalikauden alussa vuonna 2007. Tämä merkitsee sitä, että perustuslain muuttamista koskeva ehdotus on julistettava kiireelliseksi perustuslaissa säädetyllä tavalla.

LUONNOKSET LAKIEHDOTUKSIKSI

1.

Laki

Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 35 §:n 1 momentti sekä 90 §:n 1 ja 3 momentti seuraavasti:

35 §

Eduskunnan valiokunnat

Eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetyt muut pysyvät valiokunnat. Eduskunta voi lisäksi asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan tai tutkimaan erityistä asiaa.

90 §

Valtiontalouden valvonta ja tarkastus

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Eduskunnan päätös
eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

kumotaan 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 12 §,

muutetaan 7 §:n 1 momentti, 8 §:n 1 momentti, 16 §:n 3 momentti ja 18 §, sellaisena kuin niistä on 7 §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä 118/2003, sekä

lisätään työjärjestykseen uusi 31 a § seuraavasti:

7 §

Valiokunnat

Eduskunnan pysyviä valiokuntia ovat suuri valiokunta sekä erikoisvaliokuntina perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta.

8 §

Valiokuntien jäsenmäärä

Suuressa valiokunnassa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä. Pysyvissä erikoisvaliokunnissa on 17 jäsentä ja 9 varajäsentä. Valtiovarainvaliokunnassa on kuitenkin 21 jäsentä ja 19 varajäsentä ja tarkastusvaliokunnassa 11 jäsentä ja 6 varajäsentä.

16 §

Vaalit

Eduskunta valitsee valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan sen jälkeen, kun virka on ollut haettavana ja tarkastusvaliokunta on arvioinut hakijoita. Jos virkaan on useampia hakijoita, toimitetaan valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan vaali.

18 §

Toimielinten johtosäännöt

Eduskunta hyväksyy puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan oikeusasiamiehen, pankkivaltuutettujen ja kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosäännön. Lisäksi eduskunta voi hyväksyä muita tarvittavia johtosääntöjä.

31 a §

Tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeus

Tarkastusvaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan eduskunnan virkamiehistä 19 päivänä joulukuuta 2003 annetun lain (1197/2003) 4 §:n 2 momentin 2 kohta, 10 §:n 2 momentti, 29 §:n 2 kohta ja 71 §:n 1 momentin 2 kohta sekä

muutetaan 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §

Eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä oleva valtiontalouden tarkastusvirasto.

3 §

Eduskunnan kansliatoimikunta (*kansliatoimikunta*) päättää eduskunnan kanslian ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkojen sekä valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan viran perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja päättää tarkastusviraston muiden virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta.

49 §

Kansliatoimikunta voi tehdä eduskunnan kanslian ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehen sekä valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. Muun valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehen kanssa tällaisen sopimuksen voi tehdä pääjohtaja. Sopimuksessa ei saa sopia asiasta, josta 44 §:n mukaan ei saa sopia. Sopimuksella ei saa myöskään sopia virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommista ehdoista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__ .

Tämän lain voimaan tullessa valtiontilintarkastajien kanslian palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy eduskunnan kanslian henkilöstöksi.

4.

Eduskunnan päätös
valtioneuvoston johtosääntöön kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla, säädetään:

1 §

Tällä eduskunnan päätöksellä kumotaan 20 päivänä kesäkuuta 2000 annettu valtioneuvoston johtosääntö (745/2000) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §

Tämä päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtionalouden tarkastusvirastosta 14 päivänä heinäkuuta 2000 annetun lain (676/2000) 5 § seuraavasti:

5 §

Tarkastuskertomus

Tarkastusvirasto antaa tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarainministeriölle. Tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Salassapitoa koskevat säännökset eivät ole esteenä tarkastuskertomuksen antamiselle tarkastetulle viranomaiselle ja muille 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille. Muulle tarkastetulle kuin viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa siltä osin kuin tällä olisi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain nojalla oikeus saada kertomukseen sisältyviä tietoja. Tarkastusvirasto voi myös antaa tarkastusta suoritettaessa saatuja salassa pidettäviä asiakirjoja ja muita tietoja näille viranomaisille ja eduskunnan asianomaiselle valiokunnalle, jos se on tarpeen tarkastushavaintojen edellyttämien toimenpiteiden suorittamiseksi tai muutoin niiden tehtävän hoidon kannalta perusteltua.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

6.

Laki

valtioneuvoston tarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista annetun
lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston tarkastajain eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista 1 päivänä heinäkuuta 1988 annettu laki (630/1988) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

valtio-tilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtio-tilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun lain (353/1995) nimike sekä 2, 3 ja 5 § seuraavasti:

Laki

eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja

2 §

Toimivalta

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla (*tarkastusvaliokunta*) ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa 1 §:ssä tarkoitettuja varainsiirtoja ja niiden käyttöä sekä valvontaa ja tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa myös varainsiirron välittäjän, myöntäjän ja saajan tai maksajan taikka sen, jonka käyttöön varainsiirron saaja on siirtänyt saamiaan varoja, taloutta ja toimintaa.

Tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa 1 §:ssä tarkoitettuja varainsiirtoja varojensaajien tai maksuvelvollisten tiloissa, ja tarkastettavat ovat velvollisia avustamaan tarkastuksen toimittajaa. Tarkastusvaliokunta valtiontalouden tarkastusvirasto voivat käyttää tarkastuksen toimittamisessa apunaan asiantuntijoita.

3 §

Tietojensaantioikeus

Tarkastettavat ovat velvollisia sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan salassapidosta erikseen säädetään, antamaan ilman aiheetonta viivytystä tarkastusvaliokunnalle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle näiden pyytämät tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat ja tallenteet.

Tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada tarkastettavan tilintarkastajalta kaikki ne tässä laissa tarkoitetun tarkastuksen kannalta tarpeelliset tarkastettavaa koskevat tiedot, asiakirjat, muut tallenteet ja jäljennökset, jotka tilintarkastajalla on hallussaan, samoin kuin jäljennökset tilintarkastajan laatimista muistioista, pöytäkirjoista ja muista tilintarkastuksessa laadituista tarkastettavan toimintaa koskevista asiakirjoista.

Valtion, kuntayhtymän ja kunnan sekä seurakunnan viranomaiset ovat velvollisia antamaan tarkastusvaliokunnalle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle tässä laissa säädetyn tietojensaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamiseksi tarpeellista virka-apua sekä antamaan tarkastettavaa koskevat tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja muut tallenteet sekä selvitykset.

5 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tämän lain mukaista valvontaa ja tarkastusta suoritettaessa noudatetaan muutoin, mitä muualla laissa säädetään tarkastusvaliokunnasta ja valtiontalouden tarkastusvirastosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

valtion liikelaitoksista annetun lain 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion liikelaitoksista 20 päivänä joulukuuta 2002 annetun lain (1185/2002) 15 §:n 5 momentti seuraavasti:

15 §

Tilintarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien toimintaa.

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä _____ kuuta 20 ____ .

9.

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain 7 ja 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/1992) 7 §:n 4 momentti ja 18 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 4 momentti laissa 245/1996 ja 18 §:n 2 momentti laissa 640/1999, seuraavasti:

7 §

Tilinpäätös ja tilintarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa rahastoa samoin kuin tämän lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneen pankin, vakuusrahaston, omaisuudenhoitoyhtiön tai muun yhteisön taikka säätiön taloutta ja toimintaa sen selvittämiseksi, ovatko tuen ja rahoituksen saamiseksi annetut tiedot oikeat ja riittävät sekä onko tukea ja rahoitusta asianmukaisesti käytetty annettuun tarkoitukseen. Sama koskee myös sitä, jonka käyttöön saaja on edellä mainittua tukea ja rahoitusta siirtänyt. Tarkastuksessa tarvittavien tietojen saamiseksi tarkastusvirastolla on oikeus saada virka-apua rahoitustarkastukselta.

18 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn sallassapitovelvollisuuden estämättä Valtion vakuusrahaston valtuuston jäsen, tilintarkastaja ja rahaston tehtäviä hoitava ministeriön virkamies taikka näiden toimeksiannosta tehtävää suorittava henkilö saa antaa tehtävässään saamiaan tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta, yksityisen henkilökohtaisista oloista taikka liike- tai ammattisalaisuudesta valtioneuvoston yleisistunnolle sen käsitellessä pankkien tukitoimia, Valtiontalouden tarkastusvirastolle sekä syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

10.

Laki

maatalouden interventiorahastosta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan maatalouden interventiorahastosta 16 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1206/1994) 8 §:n 2 momentti seuraavasti:

8 §

Tilintarkastus

Rahasto on valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen alainen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

11.

Laki

arkistolain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 23 päivänä syyskuuta 1994 annetun arkistolain (831/1994) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 718/2000, seuraavasti:

1 §

Eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja valtiontalouden tarkastusvirastoon sovelletaan kuitenkin vain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

12.

Laki

valtion virkamieslain 3 ja 65 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaan

muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994)

3 §:n 1 momentti ja 6 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 719/2000, seuraavasti:

3 §

Tätä lakia ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamieheen ja apulaisoikeusasiamiehiin eikä eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehiin eikä myöskään Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen virkamiehiin ja toimihenkilöihin, ellei laissa toisin säädetä.

65 §

Virkamies katsotaan niin ikään eronneeksi valtion virasta siitä ajankohdasta, josta hänet on nimitetty eduskunnan kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tai valtiontalouden tarkastusviraston virkaan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

13.

Laki

turvallisuusselvityksistä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan turvallisuusselvityksistä 8 päivänä maaliskuuta 2002 annetun lain (177/2002) 4 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

4 §

Hakija

Perusmuotoisen turvallisuusselvityksen tekemistä voivat hakea:

2) eduskunnan kansliatoimikunta, eduskunnan oikeusasiamies ja valtiontalouden tarkastusvirasto;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

14.

Laki

yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaan

muutetaan 1 päivänä heinäkuuta 1988 yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) 2 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 720/2000, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Lakia ei sovelleta eduskunnan kansliassa, tasavallan presidentin kansliassa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa, valtiontalouden tarkastusvirastossa eikä Suomen Pankissa ja Kansaneläkelaitoksessa. Tasavallan presidentin toimintaan ei sovelleta 15 a §:n säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

15.

Laki

valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaan

muutetaan 21 päivänä helmikuuta 1992 annetun valtion maksuperustelain (150/1992) 1 §:n 3 momentti ja 10 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 721/2000, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tämä laki koskee myös tasavallan presidentin kansliaa, eduskunnan kansliaa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa samoin kuin valtiontalouden tarkastusvirastoa.

10 §

Erityiset virastot ja laitokset

Eduskunnan kanslia, tasavallan presidentin kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, valtiontalouden tarkastusvirasto, oikeuskanslerinvirasto sekä Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos määräävät itse maksuistaan.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

16.

Eduskunnan päätös

eduskunnan kirjaston ohjesäännön 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla,

muutetaan 20 päivänä kesäkuuta 2000 annetun eduskunnan kirjaston ohjesäännön (724/2000) 5 §:n 1 momentin 3 kohta seuraavasti:

5 §

Kokoelmapalvelun tehtävänä on:

3) hoitaa eduskunnan valiokuntien, oikeusasiamiehen ja virkamiesten käsikirjastoja;

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
