



KERTOMUSMENETTELYN KEHITTÄMINEN EDUSKUNNAN VALTION TALOUDENHOIDON VALVONTATOIMEN OSANA

Kertomusmenettelytyöryhmän mietintö 15.5.2002

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 7 / 2002

Puhemiesneuvostolle

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 24 päivänä lokakuuta 2001 työryhmän selvittämään valtion taloudenhoidon valvontaan liittyvää kertomusmenettelyä. Työryhmän tehtävänä oli:

1. selvittää, mitä kehittämistarpeita liittyy eduskunnalle annettavien valtiontaloudellisten kertomusten tietosisältöön ja esittämismuotoon;
2. arvioida valtiontaloudellisten kertomusten eduskuntakäsittelyyn liittyviä menettelyjä ja nykyisten kertomusten käsittelyaikataulua;
3. arvioida valtion tilinpäätöksen käsittelymekanismia osana valtiontalouden valvontaa; sekä
4. tehdä ehdotukset, jotka ovat tarpeen eduskunnan valtiontalouden valvonnan edellytysten parantamiseksi ja tarkastuksen tulosten hyödyntämiseksi nykyistä paremmin.

Työryhmän oli määrä ottaa työssään huomioon valtioneuvoston 21 päivänä kesäkuuta 2000 asettama hanke keskushallinnon uudistamiseksi. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 2 päivänä huhtikuuta 2002.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja *Maria Kaisa Aula* ja jäseniksi kansanedustaja *Kari Urpilainen*, kansanedustaja *Olavi Al-Nissilä* ja kansanedustaja *Kari Kantalainen*, valtioneuvoston kansliasta hallitusneuvos *Seija*

Salo (varajäsenenään hallitusneuvos *Heikki Aaltonen*), valtiovarainministeriöstä budjettineuvos *Vesa Jatkola*, valtiontalouden tarkastusvirastosta tarkastusneuvos *Erkki Mäki-Ranta* (varajäsenenään tarkastusneuvos *Hannu Nieminen*), valtiontilintarkastajien kansliasta kansliapäällikkö *Mauri Lehmusto* (varajäsenenään hallintoylitarkastaja *Kaj Laine*), eduskunnan valtiovarainvaliokunnasta valiokuntaneuvos *Alpo Rivinoja* sekä eduskunnan keskuskansliasta vanhempi eduskuntasihtööri *Tuula Sivonen*. Työryhmän sihtereiksi kutsuttiin budjettisihtööri *Juha Majanen* valtiovarainministeriöstä ja eduskuntasihtööri *Marja Wallin* eduskunnan keskuskansliasta.

Työryhmä otti nimekseen Kertomusmenettelytyöryhmä. Työryhmä on kokoontunut 11 kertaa. Työryhmän kokouksissa on kuultu asiantuntijoina pääjohtaja *Tapio Leskistä* ja tarkastuspäällikkö *Arto Seppovaaraa* valtiontalouden tarkastusvirastosta, hallitusneuvos *Heikki Joustietä*, finanssineuvos *Immo Pohjolaa* sekä neuvottelevaa virkamiestä *Tuomas Pöystiä* valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö *Raimo Ikosta* sosiaali- ja terveysministeriöstä, työmarkkina- neuvos *Eero Polusta* työministeriöstä, apulaisosastopäällikkö *Marja Heikkinen-Jarnolaa* liikenne- ja viestintäministeriöstä, yksikönjohtaja *Mikko Kangaspuntaa* valtiokonttorista, professori *Ismo Lumijärveä* Tampereen yliopistosta, tutkimusjohtaja *Markku Temmestä* Helsingin Yliopiston yleisen valtio-opin laitokselta sekä toimitusjohtaja *Petri Uusikylää* Neteffect Oy:stä.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti valmistellut ehdotukset, joilla pyritään parantamaan nykyisten valtiontaloudellisten kertomusten tietosisältöä sekä käsittelymenettelyjä siten, että kertomusmenettely kokonaisuutena palvelisi entistä paremmin eduskuntaa valtiontaloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvontatehtävässä. Ehdotuksilla pyritään samalla vahvistamaan eduskunnan budjettivaltaa. Työryhmä on esittänyt näkemyksensä myös talousarvioasiakirjan kehittämisestä sekä valtion tilinpäätöksen käsittelystä osana valtiontalouden valvontaa. Työryhmän esittämien tavoitteiden saavuttaminen on osaltaan sidoksissa valtioneuvoston puolella vireillä olevien hankkeiden etenemiseen ja toteuttamiseen.

Työryhmä esittää, että eduskunnan puhemiesneuvosto päättäisi lähettää työryhmän mietinnön mahdollisimman pian lausunnot tarpeellisina pitämilleen tahoille. Puhemiesneuvoston kanta tehtyihin ehdotuksiin olisi hyvä muodostaa siten, että uudistusten valmisteluun voitaisiin ryhtyä niin valtioneuvoston puolella kuin eduskunnassa ja asianomaisissa eduskunnan alaisissa virastoissakin jo kuluvan vuoden syksyllä.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittaen luovuttaa mietintönsä puhemiesneuvostolle.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2002

Maria Kaisa Aula

Kari Urpilainen

Olavi Ala-Nissilä

Kari Kantalainen

Seija Salo

Vesa Jatkola

Erkki Mäki-Ranta

Mauri Lehmusto

Alpo Rivinoja

Tuula Sivonen

Juha Majanen

Marja Wallin

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO

Eduskunnan budjettivalta	5
Kertomusmenettelyn kehittämistarve ja työryhmän asettaminen	6
Valtioneuvoston valtiontaloutta koskevat kehittämishankkeet	7

2 VALTION TALOUDENHOITOA KOSKEVA RAPORTOINTI

Lähtökohdat	10
Valtion taloudenhoidon parlamentaarinen valvonta- järjestelmä ja työryhmän työn rajaus	11
Talousarvioon sidottu lainsäädäntö	13
Ministeriöiden tiedontuotannon näkökulma	14

3 HALLINNON TULOKSELLISUUDEN RAPORTOINTI

Hallinnon uudistaminen	15
Tulosohjauksen tila	16
Tuloksellisuutta koskevat tiedot	18

4 KERTOMUSMENETTELY JA SEN KEHITTÄMISTARPEET

4.1 Tilakertomus	
Tilakertomus	19
Tilakertomuksen kehittämisen lähtökohdat	21

Valtiovarainvaliokunnan kannanotot kertomusmenettelyn kehittämiseksi	23
Tilakertomuksen sisällön ja esittämistavan kehittäminen	24
Tilakertomuksen antamisajankohta	27
Toimenpiteet eduskunnan lausumien johdosta	28
Hallinnonalojen toimintakertomukset	28
Teemapainotteinen tiedontuotanto	29
Tilakertomuksen ja VTV:n kertomuksen käsittely	30
Pitkän aikavälin näkymät	31
4.2 Valtion tilinpäätösmenettely	32
4.3 Toimenpidekertomus	
Toimenpidekertomus	33
Tilakertomuksen kehittämisen vaikutukset toimenpidekertomukseen	34
Erilliskertomukset	35
4.4 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus	
Valtiontalouden tarkastusvirasto	36
Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus	37
Pilottikertomus	38
Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta koskevat toiveet	39
Aikataulu	40

4.5	Valtiontilintarkastajien kertomus	
	Valtiontilintarkastajat	41
	Valtiontilintarkastajien kertomuksen rooli	43
	Valtiontilintarkastajien kertomuksen kehittäminen	44
4.6	Valtion talousarvio	46
4.7	Eräät valtiontaloutta koskevat erityiskysymykset	
	Kehysbudjetointi	47
	Talousarvion ulkopuoliset rahastot	48
	Valtion liikelaitokset	48
	EU:n talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja Suomen vakausohjelma	50

5 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET JA KANNANOTOT

5.1	Kertomusmenettelyn kehittämisen lähtökohdat	51
5.2	Tiedontuotannon tilaa ja kehittämistä koskevat yleiset näkemykset	53
5.3	Tilakertomus - tilinpäätöskertomus	54
5.4	Toimenpidekertomus	56
5.5	Erilliskertomukset	57
5.6	Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus	58
5.7	Valtiontilintarkastajien kertomus	58
5.8	Valtion talousarvio	59
5.9	Eräät muut kannanotot	

Kehysbudjetointi	60
Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot	61
EU:n talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja Suomen vakausohjelma	61
6 EHDOTUSTEN TOTEUTTAMINEN JA SÄÄDÖSMUUTOSTEN TARVE	61
TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA	63
 LIITE 1 Kertomusmenettelytyöryhmän ehdotukset	
LIITE 2 Kertomusmenettely eduskunnan valtiontalouden valvontatoimen osana	
LIITE 3 Kansainvälisiä esimerkkejä	

Eduskunnan budjettivalta

Budjettivalta on lainsäädännön ohella yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista. Samalla budjettivalta on eduskunnan valtaoikeuksien keskeinen väline. Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Eduskunnan valtiontaloutta koskeva valvontavollisuus toteutuu ennen muuta kertomusmenettelyssä.

Useat valtiontalouden hoitoa sekä talousarviota koskeneet uudistukset ovat muuttaneet ja kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa. Näistä merkittävimpiä ovat olleet valtion talousarvion muuttaminen aikaisempaa yleisluonteisemmaksi, valtionhallinnon siirtyminen toimintamenojen tulosbudjetointiin ja -ohjaukseen, toimivallan delegointi alue- ja paikallishallintoon sekä normiohjauksen merkityksen väheneminen. Samoin on vaikuttanut valtion toimintojen liikelaitostaminen sekä yhtiöittäminen ja yksityistäminen sekä nettobudjetoinnin lisääntyvä käyttö. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on osaltaan vähentänyt eduskunnan valtiontaloutta koskevan päätösvallan alaa. Valtiontalouden kokonaisuuden hallintaa vaikeuttaa lisäksi budjetin ulkopuolisten rahastojen käyttö.

Muutokset ovat lisänneet hallinnon toiminnan joustavuutta ja kykyä sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Samalla kuitenkin eduskunnan on aikaisempaa vaikeampaa saada kokonaiskuva valtiontaloudesta ja sen osista. Toisaalta talousarvion toimeenpanon valvonta samoin kuin tulostavoitteiden toteutumisen seuranta ovat tulleet yhä tärkeämmiksi. Muutokset ovat lisänneet valtiontalouden budjettivuoden jälkeisen raportoinnin ja valvonnan merkitystä.

Eräänä kehityspiirteenä on ollut poliittisen keskustelun edellytysten muuttuminen, kun hallinnossa on omaksuttu liiketalouden toimintaperiaatteita. Tulsohjauksen alaisessa valtiontalouden päätöksenteossa painottuvat aikaisempaa enemmän manageristiset, liikkeenjohdosta vaikutteita saaneet toimintatavat. Samalla etenkin eduskunnan, mutta usein myös ministereiden, rooli on jäänyt vähäiseksi. Vastaavasti virkamiesten rooli päätöksenteossa on vahvistunut. Siten on tarpeen vahvistaa ministeriöiden tulsohjausotetta sekä valtioneuvostotasolla tehtävää arviointia.

Eduskunnan budjettivaltaa onkin pyritty vahvistamaan eräillä viime vuosina toteutetuilla uudistuksilla. Vuoden 2001 alusta toteutettiin ulkoista tarkastusta koskeva organisatorinen muutos siirtämällä aikaisemmin valtioneuvoston alaisuudessa toiminut valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan yhteyteen. Viraston asema ja toiminta järjestettiin siten, että ne täyttivät muodollisesti ja tosiasiallisesti ulkoisen tarkastuksen riippumattomuudelle perustuslaissa säädetyt tavoitteet. Uudistuksella korjattiin osaltaan eduskunnan budjettivallan kaventumisesta johtuvia epäkohtia ja parannettiin eduskunnan mahdollisuuksia saada valvonta- ja tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä hallinnon toiminnasta.

Eduskunnalle annettavien hallituksen taloudenhoitoon liittyvien kertomusten sisältöä ja rakennetta on samoin pyritty kehittämään viime vuosikymmenellä toteutetuilla uudistuksilla. Näin on voitu jossain määrin parantaa eduskunnan edellytyksiä noudattaa perustuslain mukaista velvollisuuttaan valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Toteutetut uudistukset ja mainittu organisatorinen uudistus vaativat jatkukseen toimenpiteitä valtiontaloudellisten kertomusten sisällön ja keskinäisten suhteiden tarkastelemiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Tässä on tärkeällä sijalla eduskunnalle toimitettavan tiedon ajankohtaisuuden lisääminen.

Osana eduskunnan budjettivallan vahvistamista on pyritty parantamaan eduskunnan mahdollisuutta saada tietoja valtion talousarvion valmistelusta jo ennen esityksen antamista eduskunnalle. Tavoitteena on, että eduskunta saisi tietoja myös talouspolitiikan pidemmän tähtäyksen tavoitteista sekä monivuotisista budjettikehyksistä. Valtiosääntöisinä menettelyinä ovat olleet muun muassa pääministerin ilmoitus sekä talouspolitiikkaa koskeva tiedonanto. Tähän liittyvät käytännöt ovat hakemassa muotoaan.

Kertomusmenettelyn kehittämistarve ja työryhmän asettaminen

Eduskunnan budjettivallan vähenemiseen on viime vuosien aikana kiinnitetty huomiota useissa yhteyksissä. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta painotti hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2000 antamassaan lausunnossa (VaVL 12/ 2001 vp) sitä, että kertomusmenettelystä tulisi muodostua eduskunnan kontrollivallan näkökulmasta mielekäs ja informatiivinen kokonaisuus. Tätä taustaa vasten tulisi tarkastella taloudellisten kertomusten sisältämää tietoa-aineistoa ja esittämistapaa ja pyrkiä kehittämään sitä. Myös kertomusten eduskuntakäsittelyyn tulisi kiinnittää huomiota. Valiokunta mainitsee mahdollisina kehittämistoimina eduskunnalle annettavan hallituksen kertomuksen valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen käsittelyn yhdistämisen. Erityistä arviointia valiokunnan mielestä edellyttää valtion tilinpäätös kokonaisuutena, johon kuuluvat sen sisältö, muodollinen asema ja mahdollinen hyväksymismenettely.

Valtiovarainvaliokunta katsoi, että eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi toteutettu valvonta- ja tarkastusorganisaation rakenteen uudistaminen vaatii lisäksi toimenpiteitä, joilla edistetään valvonnan ja tarkastuksen tulosten hyödyntämistä ja parannetaan eduskunnalle annettavan raportoinnin tietosisältöä. Valiokunta piti tärkeänä keskeisten tahojen kokoamista pikaisesti yhteen esimerkiksi työryhmän muodossa. Tavoitteena

tulisi olla ennen muuta valtiontaloudellisten kertomusten tietosisällön koordinointi ja käsittelyn järjeistämisen jo ennen kuin eduskunta saa käsiteltäväkseen ensimmäisen valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen syksyllä 2002.

Tulevaisuusvaliokunta on samoin kiinnittänyt lausunnossaan (TuVL 1/1999 vp) huomiota budjettijärjestelmän ongelmiin. Valiokunnan mukaan muuttuneessa toimintaympäristössä on entistä tärkeämpää, että poliittinen johto hahmottaa riittävän ajoissa talouden muutokset ja muut yhteiskunnan muutokset sekä kohdistaa lain ja budjetin ohjaustoimet oikein ja oikea-aikaisesti. Valiokunta kiinnittää huomiota valtion tehtävien yhä selvempään eriytymiseen, joka on muuttanut tiedon tarpeen luonnetta ja painotustarvetta. Valiokunnan mukaan eduskunnalle tulisi toimittaa uudenlaista ympäristöä ja päätöksenteon taustaa varten taloussuunnittelu- ja päätösasiakirja sekä päätösten seurannan ja valvonnan mahdollistava arviointiasiakirja.

Lisäksi tulevaisuusvaliokunta kiinnittää mietinnössään huomiota puutteisiin tulostavoitteiden kriittisessä arvioinnissa. Tulisi pyrkiä siihen, että tulostavoitteisiin on mahdollista vaikuttaa politiikalla. Valiokunnan mukaan toteutumatta jääneet tai huonosti toteutuneet tavoitteet jäävät usein arvioimatta. Eduskunnan päätöksenteossa tarvittaisiin myös pidemmän aikavälin tietoja ja arvioita tulevaisuudesta.

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 24.10.2001 työryhmän selvittämään valtion taloudenhoidon valvontaan liittyvää kertomusmenettelyä (kertomusmenettelytyöryhmä). Työryhmän tehtäviksi määrättiin:

1. selvittää, mitä kehittämistarpeita liittyy eduskunnalle annettavien valtiontaloudellisten kertomusten tietosisältöön ja esittämismuotoon;
2. arvioida valtiontaloudellisten kertomusten eduskuntakäsittelyyn liittyviä menettelyjä ja nykyistä kertomusten käsittelyaikataulua;
3. arvioida valtion tilinpäätöksen käsittelymekanismia osana valtiontalouden valvontaa;
4. tehdä ehdotukset, jotka ovat tarpeen eduskunnan valtiontalouden valvonnan edellytysten parantamiseksi ja tarkastuksen tulosten hyödyntämiseksi nykyistä paremmin.

Kertomusmenettelytyöryhmän on määrä ottaa työssään huomioon valtioneuvostossa vireillä oleva keskushallinnon uudistamishanke, johon työryhmän ehdotukset tulee yhteensovittaa.

Valtioneuvoston valtiontaloutta koskevat kehittämishankkeet

VM:n tilinpäätöstyöryhmä. Valtiovarainministeriö on 18.12.2001 asettanut työryhmän selvittämään valtion tilinpäätösmenttelyjen kehittämistä ja tekemään ehdotukset tarvittavista säädösmuutoksista. Työryhmän työn tavoitteena on parantaa tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumista ja niiden seurantaa saattamalla valtion tilinpäätös poliittisen tason eli valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, selkiinnyttämällä tilinpäätösmenttelyitä sekä tehostamalla ministeriöiden tulosohtausta ja tilivirastojen tilinpäätösten käsittelyä.

Työryhmän tehtävänä on selvittää:

- virastojen ja laitosten tilinpäätösten käsittelyä koskevia periaatteita ja menettelyitä;
- tilivirastojen ja ministeriöiden tilinpäätösten oikeiden ja riittävien tietojen selkeyttämistä erityisesti tuloksellisuuden osalta;
- valtion tilinpäätösmenettelyn kehittämistarpeita tavoitteena siirtää valtion tilinpäätöksen käsittely valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi ottaen huomioon valtion tilinpäätöksen hyväksymiskäytäntö EU-maissa;
- tilintarkastuksen asema tilinpäätösprosesseissa samoin kuin tilintarkastuksen rooli valtion tilinpäätöksen yhteydessä; sekä
- valtioneuvoston tarpeet valtiontalouden tarkastusvirastolta mahdollisen valtion tilinpäätöksen hyväksymisen/tarkastuksen suhteen.

Työryhmän tulee tehdä ehdotukset tarvittavista muutoksista tilinpäätösten käsittelyyn ja tilintarkastuksen järjestämiseen ministeriöissä ja valtioneuvostossa samoin kuin laatia ehdotukset toimenpiteiden edellyttämiksi säädösmuutoksiksi. Työryhmän tulee ehdotuksissaan ottaa huomioon eduskunnan puhemiesneuvoston 24.10.2001 asettaman kertomusmenettelytyöryhmän ehdotukset.

Valtion keskushallintohanke. Valtioneuvosto asetti 21.6.2000 hankkeen keskushallinnon uudistamiseksi. Hankkeen taustalla oli keskushallinnon uudistumisen myötä tapahtunut hallinnon toimintatapojen muutos, mikä edellytti keskushallintojärjestelmän uudelleenarviointia ja kehittämisvaihtoehtojen selvittämistä. Hanke muodostuu useista eri osahankkeista. Hanke eteni vuoden 2001 kesäkuussa siten, että ministerityöryhmä arvioi eri osa-alueiden työryhmien antamia suosituksia ja käsitteli niitä edelleen syyskuussa. Työtä jatketaan tältä pohjalta vuosien 2002 - 2003 aikana.

Tästä kokonaisuudesta kertomusmenettelytyöryhmän työhön liittyy ennen muuta ministeriöiden tulosohjausroolin terävöittäminen. Keskushallintohankkeeseen kuuluvan selvityksen mukaan tulosohjauksen kehittämisessä on syytä keskittyä tulosvastuujat- telun esiin saamiseen ja ministeriöiden tulosohjausroolin terävöittämiseen.

Työryhmän työtä keskushallintohankkeessa sivuaa myös hallitusohjelman ja sen valmistelun arviointi. Tässä ongelmana on nähty se, että hallituksen poliittisessa toiminnassa tärkeimmät yhteiskuntapoliittiset linjaukset eivät ole selvästi erottuneet eri hallinnonalojen yksittäisistä hankkeista. Hallituksen hankesalkusta todetaan, että se ei palvele hallituksen strategisen suunnittelun tarpeita. Suosituksena ehdotetaan erityisen strategiasalkun vahvistamista, jossa konkretisoitaisiin ja listattaisiin tärkeimmät poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja yhteiskunnalliset hankkeet. Keskeisimpien strategisten ohjelmien toteuttamiseksi nimettäisiin vastuussa oleva, yhteensovittava ministeri. Poliittinen koordinointi organisoitaisiin perustamalla määräaika- ministeri- työryhmät. Järjestelyllä korostettaisiin ministerien roolia hallituskollegion jäsenenä eikä yksinomaan ministeriönsä ylimpänä päättäjänä.

Lisäksi suositellaan mainittujen strategisten politiikkaohjelmien ja budjettikehysten yhteistä käsittelyä hallituksen budjettityöskentelyn parantamiseksi. Näin todetaan olevan mahdollista kehittää erityisesti kehysmenettelyn tietopohjaa ja mahdollisuuksia siten arvioida eri toimenpidevaihtoehtojen ja painopisteiden kustannuksia ja vaikutta-

vuotta. Ohjelmallisuuden osalta todetaan, että sen kehittäminen jatkossa edellyttäisi budjetin rakenteen muuttamista ohjelmaperustaiseksi.

Budjetointityöryhmä. Valtiovarainministeriön 14.6.2001 asettama budjetointityöryhmä 2001 (Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi; Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2002) ehdottaa laajaa ja jatkuvaa toimenpideohjelmää budjetoinnin ja laskentatoimen kehittämiseksi. Budjetointijärjestelmä uudistettaisiin kolmessa vaiheessa. Vuonna 2002 on tavoitteena ensin tarkistaa toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä talousarvion laadintamääräykset vuoden 2003 talousarvion osalta. Vuonna 2002 käynnistetään lisäksi tarpeelliset lainsäädännön muutokset talousarviolain ja talousarvioasetuksen osalta.

Hankkeen osana on tarkoitus uudistaa esimerkiksi talousarviossa sovellettavat budjetointi- ja kirjaamisperusteet sekä muut taloudellista tehokkuutta parantavat budjetoinnin ja laskentatoimen tekniikat. Budjetointi- ja kirjaamisperusteet on tarkoitus käydä läpi kokonaistaloudellisten vaikutusten ja kattamisvaatimuksen huomioimiseksi paremmin. Samalla pyritään tiukempaan ohjaukseen yhtenäistämällä käytäntöjä.

Tilivirastojen taloussääntöjen uudistaminen. Kertomusmenettelytyöryhmän aihepiiriä sivuaa tilivirastojen taloussääntöjen uudistaminen. Valtiokonttori on antanut 31.10.2001 uuden määräyksen, jossa määritellään taloussäännön perustehtävät ja uudet tehtävät. Taloussääntö on määräyksen mukaan ymmärrettävä ennen kaikkea johdon välineeksi sisäisen valvonnan ja toiminnan tuloksellisuuden varmistamisessa. Taloussäännöt tuli tilivirastoissa uudistaa 30.4.2002 mennessä.

Uudistuksen taustalla ovat hyvän hallinnon periaatteet, kuten luottamus, vastuunalaisuus ja tilivelvollisuus. Taustalla ovat myös hallinnon toimintaympäristön ja toimintatapojen muutokset, joihin kuuluvat muun muassa nettobudjetoinnin laajempi käyttö, tulosohjaus, maksupolitiikka sekä ulkopuolinen rahoitus. Lisäksi talousarviolakiin ja -asetukseen tehdyt muutokset edellyttävät taloussääntöjen uudistamista.

Uudistuksen tavoitteet kiteytyvät hyvän hallinnon ohella johdon vastuun korostamiseen ja välineiden antamiseen johtamista varten, parempaan riskinhallintaan ja menettelyiden tuloksellisuuteen. Tärkeä tavoite on myös sisäisen valvonnan järjestäminen. Sisäinen valvonta merkitsee tarkastus-, tarkkailu- ja valvontanäkökulman omaksumista kaikissa toiminnoissa. Sisäisen valvonnan käsite kuvataan uudistuksen myötä laajentuneen aiemmasta. Sen avulla varmistetaan eräiden muiden tavoitteiden ohella talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Kontrollinäkökulman todetaankin kytkeytyvän olennaisesti tuloksellisuusnäkökulmaan.

Internet-pohjainen tuloksellisuus- ja taloustiedon raportointijärjestelmähanke NETRA. Netra on valtion tuloksellisuus- ja taloustiedon raportointijärjestelmähanke, jossa on tavoitteena suunnitella ja toteuttaa Internet-pohjainen raportointijärjestelmä, joka sisältäisi hallinnonalojen ja tilivirastojen tuloksellisuus- ja taloustiedot sekä suunnitelma- ja tilinpäätösasiakirjat. Tämä kokonaisuus saatettaisiin kaikkien kansalaisten ja hallinnonalojen saataville. Valtiokonttorin vastuulle kuuluisivat järjestelmän

ylläpito sekä keskuskirjanpitolietojen ja Valtiokonttorin omien tietojen syöttäminen. Hallinnonalat vastaisivat omien tietojensa laadusta ja esille saattamisesta.

Hankkeella pyritään lisäämään toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tietojen läpinäkyvyyttä. Tämä tapahtuisi saattamalla tiedot helposti kaikkien saataville Internetiin. Näin edistettäisiin myös hallinnon tiedon laatua asettamalla laatukriteeristö tarjolle tulosohtjauksen viitekehikkona ja välineenä. Tulosohtjauksen tehostaminen olisi samoin mahdollista, koska hallinnonalojen ja tilivirastojen tulosohtjauksen sisällöt ja esittämistavat olisivat vertailtavissa ja toimisivat mallina. Hallinnonaloittain koottu ja ryhmitelty tiedon esittämistapa parantaisi osaltaan hallinnon sisäistä raportointia.

Peruslähtökohtana hankkeessa on olemassa olevan tiedon hyödyntäminen. Näihin kuuluisivat hallinnonalojen ja tilivirastojen tiedot, tuloksellisuustiedot sekä Valtiokonttorin keskuskirjanpito ja muut asiakirjat. Tiedot olisivat tarjolla kolmen tarkastelutason kautta, joita ovat valtio, hallinnonalat ja tilivirastot. Järjestelmä integroitaisiin muihin palvelusivustoihin ja linkitettäisiin esimerkiksi eri hallinnonaloille, virastoihin ja liikelaitoksiin.

Vielä ei ole ratkaistu Netran tarkkaa tietosisältöä, mutta sen kautta saataville asetettavia asiakirjoja voisivat olla esimerkiksi hallitusohjelma, strategiset suunnitelmat, hallituksen hankesalkku, menokehyspäättökset, suunnitteluohjeet, toiminta- ja taloussuunnitelmat ja muut keskipitkän aikavälin suunnitelmat, talousarvioehdotukset ja -esitys, talousarvion toimeenpanoasiakirjat samoin kuin sen tilijaottelut, tulossopimukset ja erilaiset tulostavoiteasiakirjat, valtion tilinpäätösasiakirja, hallituksen tilakertomus, virastojen tilinpäätösasiakirjat ja vuosikertomukset, hallinnonalojen toimintakertomukset sekä tilintarkastuskertomukset ja arviointiraportit. Mainitut tiedot ovat jo nykyisin suurelta osin saatavilla sähköisesti ministeriöiden, virastojen ja laitosten ulkoisilla Internet-sivuilla. Netra tulisi palvelemaan tuloksellisuus- ja taloustietiedon osalta niin sanottuna erikoisalueportaalina.

2 VALTION TALOUDENHOITOA KOSKEVA RAPORTOINTI

Lähtökohdat

Julkisen talouden kokonaisuus muodostuu valtiosta, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista. Valtion kautta kulkevat suurimmat rahavirrat ja valtio siirtää osan keräämistään tuloista kunnille. Suomen EU-jäsenyyden myötä julkiseen talouteen sisältyvät nykyisin myös Suomen ja EU:n väliset rahavirrat lähes kokonaisuudessaan. Valtio ja kunnat saavat verotuloja, maksutuloja ja pääomatuloja. Valtio saa myös tulonsiirtoja EU:lta. Sosiaaliturvarahastoja ovat KELA, työeläkeyhtiöt ja työttömyysvakuutusrahasto. Nämä saavat tuloja sosiaalivakuutusmaksuista ja omien sijoitustensa tuotoista. Valtio maksaa puolestaan tulonsiirtoja kunnille, sosiaaliturvarahastoille ja EU:lle sekä kotitalouksille ja yhteisöille.

Valtiontalous on se osa julkista taloutta, joka koostuu valtion budjettitaloudesta ja budjetin ulkopuolisista valtion rahastoista. Budjettitalous kattaa niin eduskunnan kuin

tasavallan presidentin kanslian ja valtioneuvoston talouden sekä miniteriöiden ja niiden alaisen hallinnon talouden. Budjettitaloutta ohjataan valtion talousarviolla. Rahastojen talous on järjestetty erikseen lainsäädännöllä.

Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Eduskunta saa vuosittain hallitukselta esityksen seuraavan vuoden talousarvioksi sekä perustuslain 46 §:n mukaisen kertomuksen valtion taloudenhoidosta ja talousarvion noudattamisesta eli niin sanotun tilakertomuksen. Tällä kertomuksella pyritään täyttämään valvontatehtävän edellyttämä tiedontarve. Eduskunnalla on tätä valvontatehtäväänsä varten valtioneuvoston tilintarkastajat, ja eduskunnan yhteydessä toimii valtioneuvoston tarkastusvirasto, jotka molemmat toimittavat eduskunnalle kertomuksensa vuosittain. Eduskunnalle toimitetaan lisäksi tiedoksi keväällä valtion tilinpäätös, jonka Valtiokonttori allekirjoittaa. Eduskunta ei nykyisin käsittele valtion tilinpäätöstä. Tämä kokonaisuus muodostaa pohjan eduskunnan valtioneuvostotaloutta koskevaa päätöksentekoa varten.

Valtion taloudenhoitoon parlamentaarinen valvontajärjestelmä ja työryhmän työn rajaus

Parlamentaarinen valtioneuvostotalouden valvontajärjestelmä. Valtioneuvostotalouden parlamentaarista valvontaa koskevat perussäännökset sisältyvät perustuslain 7 lukuun. Säännökset otettiin perustuslakiin pääosin saman sisältöisinä kuin ne olivat hallitusmuodossa. Hallitusmuodon säännökset valtioneuvostotaloudesta oli uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 1991 Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta annetulla lailla (1077/1991).

Perustuslakia valmisteltaessa voimassa olevaa sääntelyä pidettiin käytännössä pääosin onnistuneena, minkä vuoksi ei katsottu olevan syytä tehdä siihen merkittäviä sisällöllisiä muutoksia tuossa yhteydessä. Perustuslain myötä muutettiin ainoastaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista koskevaa sääntelyä siten, että tällaisen rahaston perustamisen edellytyksiä tiukennettiin ja rahaston perustamista tarkoittavan lain hyväksymiselle säädettiin määränemmistövaatimus.

Perustuslain 90 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee keskuudestaan valtioneuvostontarkastajat valtion taloudenhoitoon ja valtion talousarvion noudattamisen valvomista varten. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtion taloudenhoitoon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtioneuvostotalouden tarkastusvirasto. Sen tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvostotalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000). Tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja säädetään valtioneuvostontarkastajien ja valtioneuvostotalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetussa laissa (353/1995).

Valtioneuvostotalouden tarkastusvirasto antaa virastoa koskevan lain 6 §:n mukaan eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 12 §:n mukaan valtioneuvostontarkastajat antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksensa ja samoin tarvittaessa

erilliskertomuksia. Eduskunta valitsee lisäksi eduskunnan tilien ja hallinnon tarkastusta varten eduskunnan tilintarkastajat. Eduskunnan tilintarkastajien tulee eduskunnan työjärjestyksen 14 §:n mukaan antaa eduskunnalle vuosittain tilintarkastuskertomus.

Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n nojalla eduskunnan takuulla ja hoidossa. Eduskunta valitsee vaalikaudeksi pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Eduskunnan työjärjestyksen 13 §:n mukaan pankkivaltuutetut antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja tarvittaessa erilliskertomuksia sekä valvovat myös eduskunnan vastattavana olevia rahastoja. Eduskunnan vastattavana on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, josta säädetään erikseen laissa. Pankkivaltuutetut kuuluvat rahaston hallintoneuvostoon, joka antaa samoin eduskunnalle vuosittain kertomuksen rahaston toiminnasta.

Perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa. Valtuutetuista ja heidän tehtävistään säädetään tarkemmin Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001) ja eduskunnan vahvistamassa kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosäännössä (165/1938). Mainitun lain 5 §:n mukaan valtuutettujen tulee vuosittain antaa toiminnastaan kertomus eduskunnalle.

Eduskunnan kontrollivallan toteuttamisessa perustuslain mukaisia välineitä ovat kertomusmenettelyn ohella valtioneuvoston selonteko ja tiedonanto samoin kuin väläkysymys, joilla voidaan herättää keskustelua ajankohtaisista valtionalouteen liittyvistä aiheista. Ajankohtaiskeskustelussa ja pääministerin ilmoituksen johdosta voidaan samoin käydä keskustelua mainituista asioista, mutta eduskunta ei tee päätöstä näissä menettelyissä. Kansanedustajien mahdollisuutta saada ajankohtaista tietoa valtioneuvoston toiminnasta on varmistettu lisäksi perustuslain mukaisella kysymysmenettelyllä, joko kirjallisen kysymyksen pohjalta taikka suullisella kyselytunnilla.

Eduskunnan tiedonsaantia valtionalouteen liittyvistä asioista turvaavat myös eräät muut perustuslain säännökset. Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa asiakirjat ja muut tiedot viranomaisilta. Eduskunnan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys mistä tahansa toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Lisäksi yksittäisellä kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta eduskunnan toimialaan liittyviä, edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä. Tämän tiedonsaanti-oikeuden ulkopuolelle on rajattu tiedot, jotka koskevat valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. Perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädetään erikseen eduskunnan oikeudesta saada tietoja ja selvityksiä Euroopan unionin asioiden valmistelusta.

Perustuslain 97 §:n mukaisena niin sanottuna E-asiana eduskunnalle toimitetaan vuosittain Ey:n perustamissopimukseen ja Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavaan varainhoitoasetukseen (21.12.1977) perustuvan Euroopan

tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus. Euroopan tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman komission tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin laatii kunkin varainhoitovuoden päätyttyä vuosikertomuksen, joka sisältää mainittujen toimielinten vastaukset. Vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin esittää Euroopan unionin varainhoitoa koskevat yleiset huomautukset samoin kuin käsityksensä esimerkiksi virheistä ja väärinkäytöksistä. Vuosikertomuksessa tarkastellaan tilannetta kahden vuoden edeltävältä ajalta.

*Työryhmän työn raja*us. Kertomusmenettelytyöryhmän toimeksiannon mukaan työssä eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi keskitytään valtiontaloudellisten kertomusten ja käsittelymenettelyjen kehittämiseen sekä tilipäätösmenettelyn arviointiin osana valtiontalouden valvontaa. Työryhmän on tullut samoin tehdä ehdotukset tarkastusten tulosten hyödyntämiseksi nykyistä paremmin.

Valtiontaloudellisilla kertomuksilla tarkoitetaan ensisijaisesti tilakertomusta. Eduskunnan valvontavallan tehostamiseksi ja päällekkäisyyksien poistamiseksi ehdotettavat uudistukset näyttäivät edellyttävän muutoksia tilakertomuksen ja toimenpidekertomuksen väliseen työnjakoon. Siten työryhmä on käsitellyt työnsä osana myös toimenpidekertomusta.

Tilakertomuksen rinnalla työryhmä on arvioinut valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien kertomuksia. Keskeistä on valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen kehittäminen eduskunnan tiedontarpeen mukaisesti sekä tilakertomuksen ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen välisen kytkennän selventäminen tilinpäätösajattelun pohjalta. Tässä keskeistä on käsittelyaikataulujen aikaistaminen. Tämän kokonaisuuden seurauksena on arvioitava valtiontilintarkastajien raportoinnin nykytilaa ja kehittämistä.

Työryhmän työn ulkopuolelle rajautuvat siten eduskunnan valitsemien muiden toimielinten kautta tapahtuva valtiontalouteen kohdistuva valvonta sekä perustuslaissa määritellyt parlamentaariset välineet ja tiedonsaantioikeudet, joilla turvataan ajankoh-
taisen tiedon saantia sekä eduskunnan ja valtioneuvoston välistä keskustelua myös valtion taloudenhoitoon liittyvissä kysymyksissä.

Talousarvioon sidottu lainsäädäntö

Tärkeän osan valtion taloudenhoitoa koskevasta päätöksenteosta ja valvonnasta muodostaa talousarvioon liittyvien lakien (budjettilaki) säätäminen. Talousarvioon sidonnaisten lakien myötä hyväksytään pääosa valtion menoista, jotka sisältyvät talousarvioon lakisääteisinä määrärahoina. Tulon kertymisen perusteet määritellään samoin lailla. Eduskunnan budjettivalta toteutuu näin osaksi lainsäädäntömenettelyssä. Lakisääteisten menojen osalta talousarvion hyväksyminen on lähinnä kirjaamistoimi ja budjettivaltaa käytetään hallituksen esityksistä päätettäessä.

Budjettilaissa kysymys voi olla siitä, että säädetään tietyn etuuden maksamisen perusteista ja määrästä. Etuuksia koskevalla lainsäädännöllä määritellään tällöin

siirtomenojen maksuperusteet. Siirtomenoista eli yksityisille talouksille, elinkeinoelämälle, yhdistyksille ja järjestöille sekä kunnille annettavista osuuksista muodostuu yli puolet talousarvion määrärahoista. Tältä osin on huomattava, että nämä osuudet eivät yleensä kuulu tulosohjauksen piiriin. Eduskunta saa kuitenkin siirtomenoistakin tietoja toiminnan tuloksellisuudesta.

Budjettilaista on kysymys silloinkin, kun säädetään hallinnon toiminnan muutoksista, joista aiheutuu lisämenoja valtiolle. Tällöin lailla voidaan säätää esimerkiksi viraston tai laitoksen perustamisesta. Tämän tyyppiset menot kuuluvat tulosohjauksen piiriin, ja eduskunta saa menojen käytöstä ja kohdentumisesta tietoja tätä kautta.

Tulopuolen budjettilainsäädännöllä määritellään eri perusteilla kannettavat verot samoin kuin veronluonteiset maksut sekä maksuperusteet seuraavaa budjettivuotta varten. Nämä muodostavat pääosan talousarvioon sisältyvistä valtion tuloista. Esimerkiksi tulevaa vuotta koskeva veroasteikkolaki määrittää verokertymää olennaisesti. Koska talousarvion tasapainoperiaatteen mukaan tulopuolen tulee kattaa talousarvio, verolakien säätämisellä on tärkeä merkitys eduskunnan budjettivallan osana.

Tavoitteena on, että budjettilait annetaan eduskunnalle talousarvioesityksen antamisen yhteydessä. Tämä mahdollistaa siirtomenojen ja muiden lakisääteisten menojen huomioon ottamisen määrärahoja budjetoitaessa ja tuloarviota laadittaessa.

Eduskunta saa budjettilakien käsittelyssä tarpeelliset tiedot hallituksen esityksessä sekä valiokunnassa esityksen käsittelyn yhteydessä. Hallituksen esityksissä tulee Hallituksen esityksen laatimisohteiden (HELO; 1992) mukaan selvittää lakiehdotuksen vaikutukset, joihin kuuluvat tärkeänä osana taloudelliset vaikutukset arvioituina eri tahojen näkökulmasta. Valtiovarainministeriö on laatinut ohjeet säädösvalmistelun taloudellisten vaikutusten arvioinnista (Valtiovarainministeriö. Helsinki 1999). Säädösten vaikutuksia koskevien ohjeiden noudattamiseen on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota lainvalmistelun kehittämistyössä.

Lisäksi selontekomenettelyt ovat yleistyneet eduskunnan tapana arvioida laajempien lainsäädäntöuudistusten toimeenpanon onnistumista ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Ministeriöiden tiedontuotannon näkökulma

Ministeriöllä on kaksi selvää roolia, yhtäältä se on osa valtioneuvostoa ja toisaalta toimii hallinnonalansa ohjaajana. Ministeriöt tuottavat näissä rooleissaan tietoja eduskunnalle, hallitukselle, valtiovarainministeriölle ja muille ministeriöille sekä Valtiokonttorille, valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiontilintarkastajille. Hallinnon tulosohjausjärjestelmässä korostuu toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Hallitusohjelmassa, kehysmenettelyssä, talousarvioperusteluissa ja viime kädessä osana talousarvion toimeenpanoa asetetaan tavoitteet, joiden toteutumista arvioidaan kertomusmenettelyssä. Tietoa tuotetaan kuitenkin sekä tilivelvollisuuden näkökulmasta että informaatioksi tulevaa päätöksentekoa varten. Raportoinnin kokonaisuuden onnistumisen kannalta olennaista on toimiva ohjausjärjestelmä.

Tiedon tuottaminen nopeasti ja laajasti aiheuttaa kuluja resurssien käytön myötä. Tiedontuotantoprosessi muodostuu sitä pidemmäksi mitä useamman hallinnon tason kautta tietoa kerätään, ja pitkä tuotantoprosessi johtaa helposti tiedon vanhenemiseen, mikä edellyttää tiedon päivittämistä. Liiallisen ja mahdollisesti turhan tiedon kerääminen vie lisäksi paljon resursseja ja vaikuttaa asenteisiin. Rutiiniluontoinen tiedontuotanto vaikuttaa samoin ja voi tätä kautta myös heikentää tiedon laatua.

Ministeriöiden näkökulmasta tiedontuotannon ongelmana on nykyisin tiedon suuri määrä ja tiedontuotannon ajoitus. Tämän myötä olennaisen tiedon erottaminen laajan tietomassan joukosta on vaikeaa. Vaarana on myös vastuusuhteiden hämärtyminen mitä alemmalle ja tarkemmalle tasolle tiedon tuottamisessa mennään. Nykytilanteessa tuotetaan myös päällekkäistä tietoa. Lisäksi tiedon kokoaminen ajoittuu ministeriöissä pitkälti vuoden kiireisimpään aikaan. Samaan aikaan tuotetaan aineistoa eri kertomuksia varten, tilinpäätöstietoja sekä tietoja pyynnöstä valtiontilintarkastajille ja valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tuntuma ministeriöissä on, että tietoja pyydetään koko ajan enemmän ja useammalta taholta. Aina ei ole selvää, mitä tarkoitusta varten tietoja kerätään ja tuotetaan, mikä on sekä tiedon kerääjän että tiedon käyttäjän kannalta ongelmallista.

Eduskunnan tiedonsaannin samoin kuin ministeriön tiedontuotannon kannalta tulisi pyrkiä tilanteeseen, jossa tuotetaan saajan kannalta relevanttia tietoa oikeaan aikaan. Tavoitteena tulisi lisäksi olla, että tuotetun informaation arvo on käyttäjälleen suurempi kuin ovat informaation tuottamisen kustannukset. Päällekkäisyyttä eli samojen asioiden esittämistä eri kertomuksissa tulisi tiedontuotannossa välttää. Ministeriön tiedontuotannossa suunnittelu- ja seurantaprosessin tulisi kytkeytyä yhteen siten, että niistä muodostuu tarkoituksenmukainen kokonaisuus, jonka osat tukevat toisiaan sekä ajallisesti että sisällöllisesti samoin kuin organisatorisesti.

3 HALLINNON TULOKSELLISUUDEN RAPORTOINTI

Hallinnon uudistaminen

Ajattelu- ja toimintatavat ovat muuttuneet julkisessa hallinnossa uuden hallinnollisen ja taloudellisen ajattelun myötä. Siinä korostetaan manageristisia, liike-elämästä omaksettuja toimintatapoja, joista esimerkiksi liikekirjanpito on otettu käyttöön julkishallinnossa. Markkinaehtoisia toimintatapoja on ulotettu valtionhallintoon samoin kuin uuden tyyppistä vastuullisuusajattelua. Toiminnan ja tulosten arviointi kuuluu tähän tärkeänä osana.

Tämän kehityksen myötä valtion laitoksia on uudistettu markkinaehtoisempaan suuntaan liikelaitostamisella ja yhtiöittämisellä. Muutoksia on toteutettu erityisesti sellaisissa valtion laitoksissa, joille ei kuulu valtion ydinalueeseen luettavien tehtävien hoitaminen. Julkisia tehtäviä hoidetaan myös rahastointipohjaisesti. Liiketaloudelliseen ajatteluun on kuulunut valtion laitosten tarjoamien palveluiden maksullistaminen samoin kuin laitosten itsensä tarvitsemien palveluiden ostaminen ulkoa. Tämä on

johtanut siihen, että nettobudjetointi on otettu käyttöön useissa valtion laitoksissa ja virastoissa.

Tuloksellisuusraportoinnin kannalta merkityksellisiä menoeriä valtion talousarviossa ovat suuruusjärjestyksessä siirtomenot, toimintamenot ja valtion velkaan liittyvät menot. Vuoden 2002 talousarvion loppusumma on noin 35,3 mrd. euroa. Siirtomenot (n. 19,5 mrd. euroa) muodostavat yhdessä valtion velkaan liittyvien menojen (n. 4,2 mrd. euroa) kanssa kaksi kolmasosaa talousarvion menoista. Toimintamenojen (n. 6,4 mrd. euroa) osuus talousarvion menoista on noin viidesosa.

Toimintamenojen osalta valtion taloudenhoidon ja sen valvonnan kannalta keskeinen muutos on ollut tulosohjauksen samoin kuin tulosjohtamisen käyttöönotto valtionhallinnossa. Tulosbudjetointi on toteutettu kaikissa virastoissa 1990-luvun puoliväliin mennessä. Tulosohjausjärjestelmän taustalla on budjetoinnin muuttuminen aikaisemmasta panoksiin perustuvasta budjetoinnista tuloksiin perustuvaan budjetointiin. Tulosohjaus nähtiin eräänlaisena vastapainona yksityiskohtaiselle budjettiohjaukselle.

Tuloksellisuuden ja taloudellisuuden edistämiseksi resurssien käyttöä koskeva toimivalta on delegoitu pitkälti hallinnon asianomaisille tasoille. Tämä on merkinnyt muutoksia eduskunnan sekä ministeriöiden ja keskushallinnon taloudelliseen päätöksentekojärjestelmään. Poliittinen päätöksenteko on painottunut selvästi strategiseen ohjaamiseen ja tulostavoitteiden asettamiseen. Tulosohjausjärjestelmän perusteet on ilmaistu budjettilainsäädännössä ja sen nojalla annetuissa määräyksissä ja ohjeissa. Valtion talousarvio on eduskunnan kannalta keskeinen väline tulostavoitteiden asetannassa, ja hallinnon puolella tulostavoitteet määritellään täsmällisemmin tulossopimusmeneteltyssä.

Ministeriöiden on määrä tulosohjata alaistaan hallintoa vuosittaisten tulosneuvottelujen ja tulossopimusten pohjalta. Niissä sovitaan toimintavuotta koskevista tulostavoitteista ja niitä varten tarvittavista määrärahoista. Tulostavoitteisiin virasto tai laitos pyrkii parhaaksi katsomallaan tavalla. Keskeisenä ajatuksena on löytää tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja niillä saavutettavien tulosten välillä.

Tulosohjauksen vuosittaisessa syklissä resurssit tulisi voida kytkeä saavutettuihin tuloksiin, minkä vuoksi seuranta on tärkeä osa tulosohjausjärjestelmää. Budjettivuoden päätyttyä on pystyttävä arvioimaan saavutettuja tuloksia, mistä saatuja tietoja käytetään seuraavana vuonna päätettäessä tulevan budjettivuoden resursseista ja tavoitteista. Ministeriöiden tehtävänä on hankkia luotettavaa tietoa alaisensa hallinnon toiminnassa saavutetuista tavoitteista, ja laitosten sekä virastojen tehtävänä on puolestaan osoittaa saavutetut tulokset.

Tulosohjauksen tila

Tulosohjausjärjestelmä on toteutunut siinä suhteessa, että tavoitteiden asettaminen on nykyisin hallinnon toiminnassa keskeisessä asemassa. Sen sijaan tuloksellisuuden mittaaminen ja arviointi ovat edelleen kehittymässä. Tulosarviointi on edennyt valvontakeinosta hiljalleen nykyiseen asemaansa, jossa kiinnitetään huomiota toiminnan

tulosten monipuoliseen arviointiin. Asiakastyytyväisyys, palvelujen saatavuus sekä jakautuminen ovat nousseet seurannassa tärkeään asemaan. Myös laatuksymykset samoin kuin henkilövoimavarojen merkitys ovat tulleet yhä tärkeämmiksi.

Valtiovarainministeriön määräyksessä (Tietojen toimittaminen hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2001; VM 20.12.2001) edellytetään tuloksellisuuden kuvauksen osalta tilakertomukseen sisällytettäväksi tiedot muun muassa pysyvistä tulosindikaattoreista, vuosittaisista tulostavoitteista, niiden tunnusluvuista ja tavoitteiden toteutumisesta, toiminnan vaikuttavuudesta (yhteiskunnallinen ja asiakasvaikuttavuus) samoin kuin keskeiset suorit tiedot (määrä laatu ja kustannukset). Tuloksellisuuden mittaamisen keskeinen ongelma on liittynyt tarkoituksenmukaisen tunnuslukujen ja mittareiden kehittämiseen, joilla olisi mahdollista saada riittävän monipuolisesti ja luotettavasti tietoa taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta eri toimialoilla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut tulosohjausta toiminnantarkastuksen näkökulmasta (Arto Seppovaara 17.10.2001). Arviointi perustuu tehtyihin toiminnantarkastuksiin, ja esitettyjen havaintojen osalta kiinnitetään huomiota esimerkiksi näkökulman kapea-alaisuudesta johtuviin varauksiin. Kokonaiskuvaksi näyttäisi muodostuvan se, että tulosohjauksen toimivuudessa on hallinnon useimmilla toimialueilla edelleen puutteita. Ongelmia liittyy esimerkiksi indikaattoreiden kattavuuteen, mittareiden käyttökelpoisuuteen sekä tiedon luotettavuuteen.

Mainitussa muistiossa arvioidaan keskeiseksi puutteeksi se, että tulosohjaus ei ole kytkeytynyt resurssipäätöksiin eikä usein myöskään tosiasialliseen toimintaan. Näin poliittinen ohjaus ei saa sellaisia tietoja, joilla olisi aitoa merkitystä ohjauksen kannalta. Edelleen näyttää siltä, että resurssivapaudelle ei ole valvonnallista vastapainoa eikä kunnollista palautejärjestelmää, mikä johtaa helposti raportoinnin rutiinimaisuuteen sekä turhautuneisuuteen.

Valtiontalouden tarkastusviraston muistiossa esitetään eräitä vaihtoehtoja tilanteen parantamiseksi ja tulosohjausjärjestelmän toimivuuden kehittämiseksi. Tällaisia olisivat esimerkiksi resurssien käytön selvitysvelvollisuuden kohdentaminen aidosti rahan käyttöä koskevaan tietoon, aidomman vastuun asettaminen eri toimijoille sekä tuloksellisuusraportoinnin teemoittaminen tarkoituksenmukaisella tavalla. Tässä luovuttaisiin kattavasta rutiininomaisesta tiedontuotannosta, ja esimerkiksi yhteiskunnallisesti tärkeistä kokonaisuuksista kerättäisiin tietoja nykyistä pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikutusten tarkastelemiseksi laajemmasta näkökulmasta.

Valtion keskushallintohankkeen osana asetetun, tulosohjauksen toimivuutta selvittävän työryhmän työryhmämuistiossa on kiinnitetty huomiota erityisesti ministeriöiden tulosohjauksen tilaan. Työryhmä on työnsä tuloksena laatinut ehdotuksensa ministeriöiden tulosohjauksen terävöittämiseksi (Ministeriön tulosohjausotteen terävöittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita, 26/2001). Hankkeen myötä on tarkoitus samalla uudistaa hallinnonalojen toimintakertomuksia.

Kesäkuussa 2001 mainitun työryhmän antamien suositusten mukaan tähän tavoitteen saavuttamiseksi ministeriöissä tulee ensiksikin laatia ja ylläpitää listausta tulosvastuista yksiköistä, joiden kanssa tulee tehdä tulossopimukset. Hallinnonalan tulosvastuuyksiköiltä tulee edellyttää numeerista tilinpäätöstä ja tulosraportin sisältävää toimintakertomusta tilivirastoasemasta riippumatta. Tulossopimukseen tulee kirjata resurssit ja tavoitteet eri näkökulmista. Näiden pohjaksi tulee luoda tarkoituksenmukaiset tunnusluvut.

Suosituksen mukaan ministeriöiden tulisi teettää määrääjoin viraston toiminnan ulkopuolinen kokonaisarviointi. Ministeriöiltä edellytettäisiin mainittujen raporttien perusteella laadittavaa kirjallista kannanottoa tarpeellisista toimista. Lisäksi ministeriöiden tulisi ohjausotteensa selventämiseksi arvioida virastojen johtokuntien tehtäviä ja roolia. Jollei johtokunta ole tarpeen tulosohjausprosessin kannalta, voidaan suosituksen mukaan luopua johtokunnasta taikka korvata se neuvottelukuntatyypillisellä asiantuntijaelimellä.

Tulosohjaus on ohjausjärjestelmänä edelleen kehittymässä. Järjestelmän on toisaalta arvioitu toimivan eräillä hallinnonaloilla jo varsin hyvin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla tulosohjausjärjestelmä on kehittynyt jo varsin toimivaksi, tavoitteitaan vastaavaksi ohjausjärjestelmäksi.

Tuloksellisuutta koskevat tiedot

Jotta eduskunta voisi käyttää parhaalla tavalla sille kuuluvaa budjettivaltaa, sen tulisi saada sellaista ohjaustietoa, joka palvelisi toimivana ohjausvälineenä ja olisi kytkettävissä resursseja koskevaan päätöksentekoon. Tuloksellisuustiedot ovat tärkeitä arvioitaessa, mitä on saatu aikaan toimintaa varten myönnettyillä resursseilla eli mikä on määrärahojen vaikuttavuus. Samalla olisi mahdollista tarkastella asetettuja tavoitteita ja niiden muutostarpeita.

On toisaalta huomattava, että tuloksellisuustiedoilla voidaan kuvata tilannetta vain tulosohjauksen piiriin kuuluvista asioista. Tulosohjauksen ulkopuolelle jää esimerkiksi pääosa siirtomenoista, jotka kattavat miltei kaksi kolmasosaa talousarvioon varatuista määrärahoista.

Toimintamenoja koskevat seurantatiedot ovat kuitenkin tärkeässä asemassa eduskunnan valtiontalouden valvontatehtävän kannalta. Tuloksellisuustiedolla on erityistä merkitystä eduskunnan päättäessä resurssien kohdentamisesta ja strategisista suunnitelmista ja toiminnan painopisteistä. Jotta eduskunta saisi oikean tyypistä ja laadukasta ohjaustietoa hallinnon toiminnasta, tulosohjausjärjestelmän tulisi olla toimiva niin tulostavoitteiden asettamisessa kuin tulosten mittaamisessa ja seurannassakin. Eduskunnan tehtävien kannalta tärkeä merkitys on ennen kaikkea tulosohjaukseen kytkeytyvällä tiedontuotantojärjestelmällä.

Eduskunnan tiedonsaantia hallinnon toimien tuloksellisuudesta vaikeuttaa se, että tulosseurannan kenttä on hallinnon monimuotoisuudesta johtuen hajanainen, minkä

lisäksi tulosarviointi ja sitä koskeva raportointi eivät kohtaa. Toiminnan tuloksellisuuden seuranta on vielä keskeneräistä eikä kokonaisuus hahmotu riittävällä tavalla. Toisaalta tuloksellisuuden raportointi on sidoksissa tulostavoitteiden asettamiseen, mikä tapahtuu yleisellä tasolla talousarvion pääluokkien, lukujen ja momenttien selvityksissä.

Eduskunta saa hallinnon toiminnan tuloksellisuutta koskevaa tietoa ennen muuta tilakertomuksessa, jossa on erillinen luku hallinnon tuloksellisuudesta. Luvussa on kunkin hallinnonalan osalta alle 10 sivun mittainen jakso, jonka alussa kuvataan toimintaympäristöä ja siinä tapahtuneita muutoksia. Hallinnonalan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksena käydään läpi keskeisiä tulostavoitteita ja arvioidaan niiden saavuttamista. Tilakertomuksen tuloksellisuutta koskevalla jaksolla on yhteys valtion talousarvion pääluokkaperustelujen selvityksissä selostettuihin tavoitteisiin, jotka pohjautuvat hallitusohjelmaan, hankesalkkuun ja laajemmin ministeriön toiminta-ajatuksiin. Kytkeä talousarvion ja tilakertomuksen tietojen välillä on kuitenkin löyhä eikä tilakertomus anna tältä osin riittäviä välineitä eduskunnalle talousarviota koskevan päätöksenteon pohjaksi.

Eduskunnan näkökulmasta tulosohjausjärjestelmässä painottuvat hallinnon raportoinnin informatiivisuus ja mahdollisuus kytkeä tieto resursseja koskevaan päätöksentekoon. Ennen kaikkea eduskunnan tulisi saada valmiiksi analysoitua tietoa siitä, miten resurssien käyttö on vaikuttanut. Tällöin tulisi keskittyä erityisesti yhteiskunnallisesti tärkeisiin kokonaisuuksiin. Tämä mahdollistaisi toiminnan vaikutusten tarkastelemisen laajemmalla pohjalta. Tämä ei tarkoita rutiiniluontoisesta tiedontuotannosta luopumista, mutta mahdollistaisi tietotarpeen uudelleenarvioinnin.

4 KERTOMUSMENETTELY JA SEN KEHITTÄMISTARPEET

4.1 TILAKERTOMUS

Tilakertomus

Tilakertomuksesta säädetään perustuslain 46 §:n 1 momentissa. Sen mukaan hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta (tilakertomus).

Tilakertomuksen sisältöä ja laadintaa uudistettiin viimeksi vuonna 1996 asetetun valtiovarainministeriön työryhmän ehdotusten myötä. Kertomukseen lisättiin työryhmän aloitteesta nykyinen luku hallinnonalojen tuloksellisuudesta, jonka laatimisesta pyydettiin tuolloin selvitys Hallinnon kehittämiskeskuksesta. Tulosohjauksen yhteydessä oli todettu puutteita tulostavoitteiden saavuttamisen raportoinnissa samoin kuin tuloksellisuuden arvioinnissa. Raportissa todettiin, että mainittu tuloksellisuus-luku tulee kehittämään tulosohjausajattelun myötä. Kertomukseen yhdistettiin samalla selostus toimenpiteistä valtiontilintarkastajain kertomuksen pohjalta tehdyistä muistutuksista (tilimuistutuskertomus).

Tilakertomuksen aikataulua aikaistettiin samalla niin, että kertomus annetaan eduskunnalle viimeistään syyskuun alussa, jotta se on käytettävissä talousarvioesityksen käsittelyn alkaessa. Aikaisemmin tilakertomus oli saattanut valmistua vasta vuoden lopulla. Valmistelun aikaistamisen vuoksi kertomuksen eräitä tilastonumeroja jätettiin pois. Valtiovarainministeriön yhteyteen perustettiin uudistuksen yhteydessä toimitusneuvosto, jonka tehtävänä on tarkistaa ja yhtenäistää eri hallinnonaloilla tuotetut osuudet sekä kehittää kertomuksen sisältöä ja sen tuotantoprosessia. Tilakertomuksen laadintavastuun osalta tehtiin samalla eräitä tarkennuksia.

Perustuslain säätämisen yhteydessä tilakertomuksen sisältöä tai asemaa ei muutettu. Tilakertomusta koskevaa perustuslain 46 §:n säännöstä on käsitelty perustuslain esitöissä lyhyesti. Hallituksen esityksestä uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) ilmenee, että perustuslakiuudistuksessa kertomukseen sisältöä kuvaavia luonnehdintoja lähinnä nykyaikaistettiin sanonnaltaan. Hallituksen esityksessä todetaan lyhyesti, että ilmaisut "valtiontalouden hoito" ja "talousarvion noudattaminen" vastaavat tilakertomuksen asemaa valtioneuvoston kohdistuvana eduskunnan valvonnan välineenä. Sellaisenaan sekä valtiopäiväjärjestyksessä että perustuslaissa käytetyt ilmaisut toimenpidekertomusta ja tilakertomusta koskevassa säännöksessä mahdollistavat kertomuksen sisällöllisen edelleen kehittämisen ilmeneviä tarpeita vastaavasti. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kertomusten sisältöä koskevia luonnehdintoja säännöksissä ei ole tarkoitettu kertomusten virallisiksi nimikkeiksi.

Tilakertomuksen laatimisesta ja sisällöstä valtioneuvostossa vastaa valtiovarainministeriö, ja Valtiokonttori kokoaa kertomuksen liitteet. Valtiovarainministeriön antamat ministeriöiden toimintakertomusten laadintaa koskevat yksityiskohtaiset ohjeet määrittelevät myös ministeriöissä tapahtuvaa tilakertomuksen valmistelua.

Mainitun tilakertomuksen laatimista koskevan valtiovarainministeriön määräyksen mukaan tuloksellisuuden kuvauksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan toiminnan tuloksellisuudesta sitä samalla analysoiden. Tuloksellisuuden kuvauksen lähtökohtana tulee olla hallinnonalan tulosalueet talousarvioesityksen tasoisina ja tavoitteiden toteutuminen tulosalueittain.

Tilakertomuksen valmistelussa avustavan, edellä mainitun toimitusneuvoston jäsenet ovat valtiovarainministeriön kansantalousosastolta, budjettiosastolta ja hallinnon kehittämisosastolta sekä Valtiokonttorista. Toimitusneuvoston tehtävänä on tarkistaa ja yhtenäistää eri hallinnonaloilla tuotettu teksti ja kehittää kertomuksen sisältöä ja tuotantoprosessia. Eräitä kertomuksen osia laativat Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (verotukiselvitys) ja Tilastokeskus.

Tilakertomukseen sisältyvät tiedot taloudellisesta kehityksestä ja talouspolitiikasta (1 luku), jota koskevassa osuudessa tarkastellaan talouden kehitystä ja talouspolitiikkaa sekä valtion tuloja ja menoja, valtioneuvoston tasapainoa, valtioneuvoston tilaa ja valtion velkaa. Valtioneuvoutta koskevat yleisluontoiset tiedot sisältyvät 2 lukuun, jossa selvitetään valtion tulot ja valtion menot samoin kuin valtioneuvoston tasapaino, Euroopan unionin ja Suomen väliset rahavirrat sekä valtionvelka. Kertomuksen 3 luvussa ovat hallinnonaloittain tiedot hallinnon tuloksellisuudesta, jossa kunkin ministe-

riön osalta selvitetään noin 10 sivun mittaisessa jaksossa ensin toimintaympäristön muutokset jota seuraavat tiiviit kuvaukset tulosten saavuttamisesta tulosalueittain. Kertomuksen 4 luvussa selvitetään toimenpiteet, joihin on ryhdytty eduskunnan tekemien muistutusten johdosta valtiontilintarkastajien huomautusten johdosta. Verotukiselvitys sisältyy 5 lukuun.

Kertomuksen liitteenä on taulukon muodossa tietoja muun muassa talousarvion toteutumisesta kertomusvuonna, valtion talousarvion talouden henkilöstön määrästä ja palkkausmenoista sekä valtion lainanotosta, valtion korkotukilainoista, valtion takauksista ja valtion liiketoiminnasta. Liitteenä ovat myös valtion tuotto- ja kululaskelmatiedot sekä valtion tasetta koskevat luvut. Nämä tiedot ovat taulukkomuotoista numerotietoa.

Tilakertomuksen kehittämisen lähtökohdat

Tilakertomus on keskeinen asiakirja budjetin jälkiseurannassa ja valtiontalouden valvonnassa. Sen tulisi sisältää tiedot talous- ja finanssipolitiikasta sekä talousarvion toteutumisesta, mihin kuuluvat osana tiedot hallinnonalojen tulostavoitteiden toteutumisesta. Eduskunnalla tulee olla tulevasta budjetista päättäessään mahdollisuus muodostaa ensin kantansa harjoitettuun talouspolitiikkaan ja siihen, ovatko aikaisempien vuosien tavoitteet sekä menot ja tulot toteutuneet ja arvioida tältä pohjalta hallituksen esitystä seuraavan vuoden talousarvioksi.

Tilakertomusta koskevalla lainsäädännöllä ja ohjeistuksella pyritään pitkälti mahdollistamaan kertomuksen tietosisällön laatu ja riittävyys. Ohjeissa on määritelty varsin täsmällisesti tuloksellisuuden selvittämiseksi vaadittavat tiedot. Käytännössä ohjeistusta ei kuitenkaan noudateta riittävällä tavalla eikä sanktioluonteista järjestelmää ole käytettävissä. Ohjeiden noudattamisen ongelmat voivat johtua useista eri syistä. Tulosohjaustiedon taso ja käyttökelpoisuus liittyvät toisaalta esimerkiksi tulosohjausjärjestelmän toimivuuteen, ja tiedon laadun kehittämisessä suuri merkitys on siten myös tulosohjausjärjestelmän parantamistoimilla.

Ministeriöiden tulosohjausotteen terävöittämiseen tähtäävät suunnitelmat tulevat osaltaan vaikuttamaan tuloksellisuustiedon laatuun ja sisältöön. Tilakertomuksen toimitusneuvostossa on suunniteltu tilakertomuksen ulkonäön ja toimitusprosessin parantamista. Luettavuutta on tarkoitus parantaa esimerkiksi kuvioita, taulukoita ja värejä lisäämällä. Toimitustekniikkaa pyritään edelleen nopeuttamaan ja automatisoimaan. Nämä toimet samoin kuin muut valtioneuvostossa vireillä olevat hankkeet vaikuttavat kokonaisuutena myös tilakertomuksen sisältöön ja edesauttavat sen käyttökelpoisuuden lisäämisessä hallituksen raportoinnissa talousarvion toteutumisesta ja eduskunnan valvontavälineenä.

Tilakertomusta on kehitetty rakenteellisesti ja sisällöllisesti valtion taloushallinnon uudistamisen myötä ja siitä on näin muodostunut tiivis ja informatiivinen tietopaketti valtiontaloudesta. Tilakertomuksen rakennetta ja tietosisältöä tulisi eräillä muillakin toimin kehittää edelleen niin, että eduskunnan ohjauksen ja valvonnan painoarvo lisääntyisi ja että kertomus vastaisi paremmin tavoitettaan toimia eduskunnan budjettivallan välineenä. Kertomuksen tulisi palvella myös selvemmin hallituksen valtionta-

louteen liittyvää poliittista tilivelvollisuutta eduskunnalle. Tämä edellyttää muun muassa, että ministeriökohtaisia tietoja jalostetaan analyysillä ja tulkinnalla siitä, onko asetetut tavoitteet saavutettu. Tilakertomukseen tulisikin sisältyä valtioneuvoston selkeä kannanotto hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta. Samoin tilakertomuksen tulisi sisältää ainakin tärkeimpien tavoitteiden osalta tiedot mahdollisista poikkeamista ja arvion niiden syistä.

Edellä sanottuun liittyen työryhmässä on keskusteltu siitä, tulisiko tilakertomuksen olla luonteeltaan mahdollisimman neutraali hallinnon tilivelvollisuutta toteuttava asiakirja vai pitäisikö sen sisältää neutraalien tietojen rinnalla valtioneuvoston ja ministeriön johdon strategisia arvioita ja poliittisluonteisiaakin kannanottoja. Neutraali esittämistapa mahdollistaa kertomuksen sujuvan ja ripeän käsittelyn valtioneuvostossa ilman poliittisten kysymysten herättämiä keskusteluja ja viivytyksiä.

Tilakertomuksen tulisi palvella keskeisesti valtioneuvoston poliittistakin tilivelvollisuutta eduskunnalle, mikä mahdollistaa kertomusmenettelyn osana kannan ottamisen hallituksen politiikan suunnan oikeellisuuteen. Valtioneuvoston esittämien kannanottojen tulisi tästä näkökulmasta ilmentää kertomuksen samoin kuin käsittelynkin strategista ja poliittista luonnetta. Tällöin edellytettäisiin näkökulman kantaa ottavuutta ja tekstin pitäisi tältä osin erottua hallinnonalan muun toiminnan neutraalista virastokielisestä kuvauksesta. Tilakertomus pohjautuu talousarviota koskevaan poliittiseen päätöksentekoon eikä se siten voi olla kokonaan neutraali puhdasta tilivelvollisuutta ilmentävä asiakirja.

Ei kuitenkaan ole selvää, minkä tyyppinen tieto on missäkin tilanteessa luokiteltavissa luonteeltaan poliittiseksi kannanotoksi. Esimerkiksi sen arviointi, onko talousarvion mukaiset tulostavoitteet saavutettu, voi toisinaan lähestyä poliittista näkökulmaa. Jos tilakertomukseen sisällytetään arvioita tulostavoitteiden muuttamistarpeista, voidaan tätäkin pitää strategisena kannanottona.

Tilakertomuksen kehittämisessä lähtökohtana tulee lisäksi olla sen näkeminen keskeisenä osana valtion tilinpäätöskokonaisuutta. Tilakertomuksen antamiin laadullisiin ja toiminnallisiin tietoihin voitaisiin jatkossa liittää varsinaisen valtion tilinpäätöksen numerotiedot, jolloin tämä tilinpäätöskokonaisuus valottaisi eduskunnalle nykyistä paremmin myös valtion talousarvion toteutumista. Tilinpäätöskokonaisuuden käsittelylle ja näin ollen menneen vuoden toiminnan ja talouden arvioinnille eduskunnassa tulisi antaa nykyiseen kertomusmenettelyyn verrattuna painavampi asema. Myös aikataulullisesti käsittelyn tulisi tapahtua hyvissä ajoin ennen seuraavan vuoden talousarvioesityksen antamista eduskunnalle.

Perustuslaissa on eriytetty nykyisin toimenpidekertomus sekä taloutta koskevat kertomukset. Esimerkiksi toimenpidekertomuksen tiedot tuotetaan nyt irrallaan varsinaisesta hallinnonalojen toimintakertomusmenettelystä. Tämä ei näytä kaikilta osin enää perustellulta. Muun muassa kansainväliset esimerkit näyttävät suuntaa toiminta- ja talouskertomusten yhdistämisestä eduskuntakäsittelyssä. Ministeriöiden toiminnan tuloksellisuutta ei voi arvioida ilman, että mukana on sekä taloutta että toimintaa koskevat tiedot.

Valtiovarainministeriön alaisessa tilinpäätöstyöryhmässä arvioidaan mahdollisuutta antaa eduskunnalle jatkossa tilinpäätöskokonaisuuteen kuuluvat asiakirjat, joihin sisältyisivät sekä toimintakertomustiedot että taloudellisuustiedot. Tällaisen kokonaisuuden käsittely eduskunnassa vahvistaisi eduskunnan valvontavaltaa verrattaessa sitä nykyiseen hajautettuun käsittelyyn.

Valtiovarainvaliokunnan kannanotot kertomusmenettelyn kehittämiseksi

Valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt käsiteltävänänsä olevien asioiden yhteydessä huomiota kertomusmenettelyn kehittämiseen. Näistä kannanotoista useat koskevat tilakertomuksen kehittämistä. Tähän on koottu tilakertomuksen uudistamistarpeita koskevia valiokunnan näkemyksiä.

Hallituksen tilakertomuksesta vuodelta 2000 antamassaan lausunnossa (VaVM 25/2001 vp) valtiovarainvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tilakertomuksesta ei täsmällisesti käy ilmi talousarviossa vahvistettujen tulostavoitteiden toteutuminen eri hallinnonaloilla. Toisaalta valiokunta totesi, että talousarviossa esitetyissä tulostavoitteissa taloudellisuus- ja kustannusnäkökulma ovat usein puutteellisia. Valiokunta esitti harkittavaksi ministeriökohtaisten kuvausten yhtenäistämistä näkökulmaltaan esimerkiksi siten, että tuloksellisuutta tarkasteltaisiin ministeriöiden sisällä joko tehtävittäin, tulosalueittain tai muodollisten osastojakojen mukaan.

Edelleen valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että tilakertomuksen (3 luvun) hallinnonalojen kuvauksissa tyydytään toteamaan toteutetut hankkeet, ja että yksistään tällaisen tiedon pohjalta eduskunnan on vaikea päätellä hankkeiden suoranaista tuloksellisuutta ja erityisesti niiden vaikuttavuutta. Tähän liittyen valiokunta kiinnitti huomiota myös tuloksellisuutta kuvaavan luvun sisältämän taloudellisen informaation ja toiminnallisen informaation erillisyyteen, mikä on omiaan vaikeuttamaan tuloksellisuuden arviointia. Tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa valiokunnan mukaan vielä se, ettei panosten ja tuotosten tai kustannusten ja vaikutusten välisistä suhteista ole juurikaan esitetty tietoa tilakertomuksessa. Myös hallinnonalojen strategisten painopisteiden ja tulostavoitteiden esittely jää pääosin puutteelliseksi. Tuloksellisuuskuvauksissa ei ole juurikaan priorisoitu toimenpiteitä esimerkiksi hallinnonalan strategisten painostusten tai hallituksen hankesalkun painotusten mukaisesti, minkä vuoksi yhteiskuntapoliittisesti tärkeät asiat ovat vaarassa hukkaa pienempien hankkeiden sekaan.

Valiokunta pitäisi tarpeellisenä saavutettujen tulosten systemaattista vertaamista ministeriöiden ja hallituksen ohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin. Valiokunta pitää eräiden hallinnonalojen osalta taulukkoihin liitettyä tavoite/toteuma-vertailua tervetulleena ja toivoo sen edelleen kehittämistä lisäämällä vertailuun sanallinen kuvaus todetuista poikkeamista, jolloin poikkeamien syyt olisi helpompi päätellä. Muutenkin valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että numeraalisen tiedon lisäksi olisi tarpeen esittää myös laadullista kuvausta.

Lisäksi hallinnonalakohtaisiin kuvauksiin tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan sisältyä nykyistä enemmän henkilöstövoimavarojen tilaa ja kehitystä kuvaavia tunnus-

lukuja ja pohdintoja. Tätä kautta eduskunta saisi käsityksen hallinnonalan johtamisjärjestelmien toiminnasta. Samalla eduskunta voisi muodostaa käsityksen siitä, panostetaanko hallinnossa riittävästi toiminnan kehittämisen kannalta olennaisiin henkilöstöasioihin. Valiokunta totesi mietinnössään myös, että nykyisellään tilakertomuksessa annettuja hallinnon tuloksellisuutta kuvaavia tietoja ei tarkasteta, vaan tuloksellisuuden arviointi tapahtuu hallinnon itse ilmoittamien tietojen perusteella.

Valtion talousarvioehdotuksesta vuodelle 2001 antamassaan mietinnössä (VaVM 43/2000 vp) valiokunta on lisäksi todennut, että talousarvioon liittyvissä eduskunnan ministeriökohtaisissa kannanotoissa ja määrärahojen suuntaamista koskevissa päätöksissä on kysymys eduskunnan ratkaisuihin ja valinnoihin, jotka on tarkoitettu otettaviksi huomioon tulevien talousarvioiden valmistelussa. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että hallitus raportoi toimenpiteistään valtion talousarvioon liittyvien eduskunnan lausumien ja muiden kannanottojen johdosta esimerkiksi hallituksen tilakertomuksen yhteydessä.

Tilakertomuksen sisällön ja esittämistavan kehittäminen

Edellä selostettujen valtiovarainvaliokunnan kannanottojen pohjalta voidaan todeta, että eduskunta tarvitsee valmiimpaa ja luonteeltaan analyttisempaa tietoa ministeriöiden ja niiden hallinnonalan toiminnan tuloksista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Pelkkien numerotietojen sijaan painottuu arvioiva ja mahdollisia poikkeamia selvittävä tieto. Lisäksi korostuu tiedontarve eräistä valtiontaloutta koskevasta, hallinnonalarajatin ylittävistä asiakokonaisuuksista. Tarvetta on myös strategisesti tärkeitä hankkeita koskevien tietojen priorisointiin. Esimerkiksi hallitusohjelman kannalta tärkeiden tavoitteiden ei pitäisi raportoinnissa hävitä vähemmän tärkeiden asioiden joukkoon.

Työryhmässä on pidetty edellä mainittuja valtiovarainvaliokunnan kannanottoja lähtökohtaisesti toteuttamiskelpoisina. Tilakertomuksen kehittäminen niiden suuntaisesti parantaisi eduskunnan tiedonsaantia edelleen.

Tilakertomuksen sisällön kehittämiseen eduskunnan tiedonsaannin turvaamiseksi entistä paremmin voidaan vaikuttaa usealla tavalla. Tilakertomuksen tuloksellisuusinformaatiota lisättäessä ovat keskeisellä sijalla valtioneuvoston toimet tulosohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Tulostavoitteiden määrittämisen täsmentyessä ja tuloksellisuuden mittausmenetelmien samoin kuin ministeriöiden tulosohjausroolin kehittyessä paranee myös eduskunnalle toimitettavan tiedon laatu, ja tiedon kytkeminen aikaisempaa paremmin resurssipäätöksiin on mahdollista.

Lisäksi tilakertomusta tulisi kehittää eräillä muillakin toimilla. Tilakertomuksen tietosisällön parantamiseksi siihen tulisi sisällyttää enemmän laadullista kuvausta nykyisen numeraalisen ja taulukkoihin pohjautuvan tiedon ohella. Useilla hallinnonaloilla samoin kuin taloudellista kehitystä ja talouspolitiikkaa koskevassa jaksossa osa tiedoista esitetään havainnollisuuden lisäämiseksi taulukon tai graafisten kuvioiden avulla. Tiedon käyttökelpoisuutta voitaisiin lisätä liittämällä numerotietoihin laadullista kuvausta.

Tiedon tiiviys ja informatiivisuus tulisi pyrkiä sovittamaan tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen. Tietoa esimerkiksi hallinnon tuloksellisuudesta esitetään jo nykyisin varsin tiiviissä muodossa. Informatiivisuus ja tiedon tiiviys voitaisiin yhdistää ehkä parhaiten priorisoimalla nykyistä selvemmin toimenpiteet, joilla on keskeinen merkitys hallinnon strategisissa painotuksissa ja hallitusohjelman toteuttamisessa. Näin olisi helpommin erotettavissa yhteiskuntapoliittisesti ja siten budjettitalouden kannalta tärkeimmät asiat.

Tiedon esittäminen tiiviissä muodossa johtaa helposti sen yleisluontoisuuteen, mikä voi vähentää liaksikin tiedon informaatioarvoa. Ainakin edellä mainittujen yhteiskuntapoliittisesti merkityksellisimpien asioiden osalta tulisi varmistaa yksityiskohtaisemman tiedon saatavuus. Tietotekniikan kehittyminen tarjoaa mahdollisuuksia tiedon esittämistavan uudistamiseksi tähän suuntaan. Esimerkkinä on edellä mainittu Netrahanke, jossa tavoitteena on luoda keskitetty tuloksellisuus- ja taloustiedon erikoisalueporttaali. Yleisluonteinen ja arvioiva tieto voisi sisältyä tilakertomukseen, jonka sähköinen muoto tarjoaisi yhteyden yksityiskohtaisempiin tietoihin ja taulukoihin.

Tilakertomuksen hallinnonalojen tuloksellisuuskuvauksissa käydään tavallisesti läpi toteutettuja hankkeita ja toimenpiteitä. Tiedon yhteys tuloksellisuuteen ja resurssien vaikuttavuuteen tulisi varmistaa sitomalla kuvaukset budjetissa tai muissa eduskunnan päätösasiakirjoissa asetettuihin tulostavoitteisiin ja niille osoitettuihin voimavaroihin. Tuloksellisuuden arviointi edellyttää taloudellisen ja toiminnallisen informaation esittämistä rinnakkain. Tämä edellyttää myös, että hallinnonalan painopisteet ja tärkeimmät tulostavoitteet esitetään tilakertomuksessa. Tämän osana panosten suhteesta tuotoksiin samoin kuin kustannuksista ja vaikutuksista tulisi esittää nykyistä enemmän tietoja.

Eräillä hallinnonaloilla on tilakertomuksessa nykyisin esitetty taulukon muodossa tavoitteet ja toteutumat rinnakkain. Tämä on käytännössä osoittautunut käyttökelpoiseksi ja tähän esittämistapaan tulisi pyrkiä laajemminkin. Tämän ohella vertailuun tulisi liittää selvitys todetuista poikkeamista.

Nykyisellään tilakertomuksen tietojen kytkentä budjetin yleisperustekesteihin on varsin väljä. Edellä esitettyihin tavoitteisiin liittyen tilakertomus tulisi myös sovittaa paremmin talousarvion rakenteeseen, jotta tietoja voitaisiin verrata talousarviossa määriteltyihin tulostavoitteisiin. Tämä edellyttää vastaavasti talousarvion tulostavoitteiden täsmentämistä kehittämällä pääluokkakohtaisten selvitysosien tavoitteita konkreettisemmiksi ja ryhmittelemällä ne tulosalueittain.

Tilakertomukseen tulisi sisällyttää nykyistä kattavammin tiedot saavuttamatta jääneistä tavoitteista ja niiden poikkeamista. Tämän ohella näkemykset poikkeamien syiksi samoin kuin arviot siitä, mitkä toimet ovat tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi edesauttaisivat eduskuntaa päättämään tavoitteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja niiden mahdollisista muutostarpeista.

Eduskunnan työssä on tullut esiin lisäksi eräitä asiakokonaisuuksia, joiden osalta olisi tarve saada tietoja nykyistä laajemmin. Julkiset palvelut muodostavat tärkeän alueen

hallinnon toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa ja sitä koskevat tiedot ovat olennaisia kokonaiskuvan saamiseksi julkisen talouden tilasta ja kansalaisten hyvinvoinnista. Julkisten palveluiden tilaa ja kehittämistä koskevat tiedot kuvaavat samalla tärkeällä tavalla kustannusvaikuttavuutta eli saavutettua hyvinvoinnin tasoa suhteessa varattuihin resursseihin. Tällaisina tietoina ovat olennaisia tiedot palveluiden vaikuttavuudesta, riittävydestä ja kohdentumisesta.

Valtaosa julkisista palveluista kuuluu kuntien vastuulle. Siirtomenoista suuri osa annetaan kunnille jakamattomina erinä, joiden kohdentamisesta ei päätetä talousarviossa. Valtionosuuslainsäädännön uudistuksen myötä kunnille siirrettiin tässä valtaa ja vastuuta, ja kunnilla on siten oikeus päättää lain sallimissa harkintarajoissa resursien käytöstä koulu- ja terveystalouden sekä muiden palveluiden järjestämiseksi. Nykyisin tilakertomuksessa esitetään ainoastaan makrotasolla tietoja kunnallisiin palveluihin käytetyistä siirtomenoista.

Eduskunnan tulisi saada nykyistä enemmän arviointitietoa kunnallisten palveluiden tasosta ja kehittämisestä sekä muutenkin tietoja valtio-kunta -suhteen arvioimiseksi. Tässä tiedontuotannossa olisi mahdollista hyödyntää esimerkiksi ulkoisissa arvioinneissa tuotettuja tietoja. Kunnallisten palveluiden tilan arviointi vuosittain tilakertomuksessa ei ole kuitenkaan mahdollista tilastotietojen valmistumisen ajankohdasta johtuen. Arvioinnin luonnekin puoltaisi esimerkiksi kerran vaalikaudessa tehtävää peruspalveluiden kokonaisarviointia.

Myös tiedot valtion henkilöstöstä ovat tärkeitä osatekijöitä tuloksellisuuden arvioinnissa. Henkilöstövoimavaroilla on hallinnon toiminnassa ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa keskeinen merkitys, ja henkilöstön tilaa ja kehitystä koskevat tiedot ovat tärkeitä arvioitaessa resurssien vaikuttavuutta. Henkilöstövoimavaroja koskevien tietojen pohjalta eduskunta pystyy ottamaan kantaa myös hallinnon johtamisjärjestelmiin samoin kuin siihen, kiinnitetäänkö henkilöstön tilaan ja kehittämiseen riittävästi huomiota. Edellytyksenä tiedon käytettävyydelle on tässä, kuten edelläkin, että tuloksellisuuden arvioimista varten on kehitetty tarkoituksenmukaiset tunnusluvut ja mittarit.

Valtiontalouden osana ja eduskunnan kannalta mielenkiintoisina yksittäisinä tietotarpeina ovat työryhmän työssä nousseet esille tiedot talousarvion ulkopuolisten rahastojen toiminnasta ja taloudesta samoin kuin liikelaitoksia koskevat tiedot. Myös tiedot valtionyhtiöiden toiminnasta ovat eduskunnan kannalta kiinnostavia. Valtion toiminta omistajana ja sijoittajana kuvaa osaltaan valtion taloudenhoidon tilaa.

Tilakertomuksessa tulisi olla nykyistä enemmän tietoa niistäkin valtiontalouteen kuuluvista alueista, jotka eivät kuulu tulosohjauksen piiriin. Siirtomenojen kokonaisuus muodostaa merkittävän osan valtion menoista, lähes kaksi kolmasosaa talousarviosta, mikä kuuluu vain osaksi tulosohjauksen piiriin. Tilakertomukseen tulisi sisältyä nykyistä tarkemmin myös siirtotalouden menoja kuvaavaa tietoa tulonsiirtojen kohdentumisesta eri tarkoituksiin ja tahoille. Nämä tiedot ovat valtiontalouden osana kiinnostavia erityisesti kuvattaessa pidemmällä aikavälillä tapahtuvaa kehitystä ja muutoksia samoin kuin mahdollisia poikkeamia suunnitellusta. Samoin siirtomenojen alueellinen

jakautuminen muodostaa tärkeän näkökulman tähän kokonaisuuteen. Tältä osin tilakertomukseen otettavien tietojen havainnollisuutta lisäisi numeraalisen tiedon rinnalla esitetty sanallinen kuvaus.

Tilakertomuksen antamisajankohta

Ottaen huomioon eduskunnan tarpeet saada ajankohtaista tietoa valtiontalouden hoidosta, on tärkeää, että eduskunta saisi tilakertomuksessa tiedot valtion talouden hoidosta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tilakertomuksen antamisen aikais-taminen kytkeytyy luonnollisesti sen tietosisältöön. Hallinnonaloja koskevat osuudet voitaneen saada valmiiksi jo kevään aikana, mutta muu tietoaineisto ei valmistu kokonaisuutena vielä tällöin. Tilakertomuksen valmistumiseen vaikuttavia teknisiä kysymyksiä on kehitetty valtiovarainministeriössä, millä voidaan nopeuttaa osaltaan tilakertomuksen valmistumista. Tähän kokonaisuuteen on sovitettava toisaalta myös työryhmän valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta koskevat näkemykset. Jotta tarkastusviraston kertomus olisi syyskuun alussa käytettävissä eduskunnassa, tämä edellyttää sen saattamista painovalmiiksi jo huomattavasti aikaisemmin.

Näistä lähtökohdista olisi tarkoituksenmukaista, että eduskunta saisi tilakertomuksen jo kevään aikana. Näin eduskunnalla olisi mahdollisuus tutustua tilakertomukseen loppukevään aikana, mikä pohjustaisi syksyllä alkavaa käsittelyä. Eduskunnan näkö-kulmasta tiedon ajankohtaisuus ja tilakertomuksen saamisen ajankohta ovat vuotui- sessa valtiontalouden syklissä tärkeämmässä asemassa kuin mahdollisimman kattavan ja laajan mutta myöhemmin eduskunnalle annettavan tietopaketin tuottami- nen. Eduskunnalla on mahdollisuus kertomuksen käsittelyn aikana tarpeen mukaan täydentää tietojaan. Tilakertomuksen tietosisältö olisi siten pyrittävä sovittamaan tähän aikatauluun tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tilakertomuksen valmistuminen keväällä mahdollistaisi myös sen, että valtiontalou- den tarkastusvirasto voi paneutua siihen oman raporttinsa laatimiseksi eduskunnalle annettavaksi syyskuun alussa. Riittävän ajan varaamiseksi raporttia varten olisi selvitettävä mahdollisuutta saattaa tilatiedot tarkastusviraston käyttöön jo ennen tilakertomuksen virallista valmistumisajankohtaa. Valtiontalouden tarkastusvirastolle jäisi tässäkin tapauksessa varsin niukasti aikaa kääntämisen ja julkaisemisen vaatimien toimien vuoksi. Toisaalta tarkastusviraston raportointi tilakertomuksen osalta voitaisiin toteuttaa myös erilliskertomuksessa. Tämä ei sinänsä poistaisi aikatauluon- gelmia.

Kun valtion talousarvion osalta ollaan siirtymässä siihen, että esitys toimitetaan eduskunnalle vasta syyskuun puolivälissä, eduskunnan valtiovarainvaliokunta ehdisi jo ennen tätä ajankohtaa tutustua tilakertomukseen ja käsitelläkin sitä ja mahdollisesti tulevaisuudessa myös numerotilinpäätöksen sisältävää tilinpäätöskokonaisuutta. Menettelyn myötä tilinpäätös- ja tilatietojen käsittelyssä valtiovarainvaliokunnalla ja eduskunnalla olisi mahdollisuus käyttää hyväksi valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta.

Toimenpiteet eduskunnan lausumien johdosta

Hallinnon kehittämisessä on suuntauksena ollut yhdistää tuloksellisuuden arvioinnissa numerotietojen tarkastelu toimintaa kuvaaviin tietoihin. Työryhmässä on katsottu, että toimintaa ja taloutta koskevien tietojen eriyttäminen nykyisessä asioiden käsittelyssä ei vastaa enää tarkoitustaan, vaan taloudenhoitoon liittyvässä päätöksenteossa olisi voitava hyödyntää paremmin myös hallinnon toimintaa koskevia tietoja.

Edellä sanotulta pohjalta työryhmässä on pidetty tarkoituksenmukaisena valtiovarainvaliokunnan näkemystä siitä, että tiedot valtioneuvoston toimenpiteistä eduskunnan valtion talousarvion yhteydessä esittämien lausumien johdosta siirrettäisiin toimenpidekertomuksesta tilakertomuksen yhteyteen. Silloin kun eduskunnan lausumat tai muut kannanotot liittyvät talousarvioon tai sen noudattamiseen taikka tilakertomukseen, on luontevaa, että raportointi tapahtuu suoraan valtiovarainvaliokunnalle eikä perustuslakivaliokunnalle. Nämä tiedot kuvaavat osaltaan budjetin toteutumista sekä talousarvion noudattamista.

Tiedot valtioneuvoston toimista eduskunnan talousarvion yhteydessä esittämien lausumien johdosta olisivat näin käytettävissä tulevan vuoden talousarviosta päätettäessä samoin kuin valtion taloudenhoidon valvontatehtävässä. Tietojen liittäminen loppukeväällä annettavaan tilakertomukseen mahdollistaisi myös tietojen saamisen niiden lausumien johdosta, jotka on annettu talousarvion käsittelyn yhteydessä edellisen vuoden lopulla. Nykyisin näitä tietoja ei ole mahdollista liittää seuraavaan toimenpidekertomukseen, koska tiedot sitä varten kootaan heti vuodenvaihteen jälkeen.

Hallinnonalojen toimintakertomukset

Ministeriöiden hallinnonalojen toimintakertomukset annetaan eduskuntatyössä hyödynnettäväksi materiaaliksi. Hallinnonalojen toimintakertomusten laatiminen perustuu talousarvioasetuksen 65 §:ään. Toimintakertomus on osa ministeriön tilinpäätöstä. Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan toimintakertomuksen tulee sisältää:

- 1) kuvaus ministeriön hallinnonalan palvelu- ja tuotantotoiminnan vaikuttavuuden, laadun ja taloudellisuuden kehityksestä;
- 2) selvitys hallinnonalalle siirtomenoihin myönnettyjen määrärahojen vaikuttavuudesta;
- 3) katsaus ministeriön toimialaan kuuluvaan liike- ja muuhun taloudelliseen toimintaan;
- 4) tiedot ministeriön toiminnasta tilivirastona; tältä osin tulee antaa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa samat tiedot kuin tiliviraston osalta säädetään;
- 5) selostus muista ministeriön hallinnonalalla suoritetuista keskeisistä toimenpiteistä.

Valtiovarainministeriö on antanut tarkemmat ohjeet toimintakertomusten laatimisesta. Toimintakertomusten laatimisessa hankittua tietoa käytetään myös tilakertomuksen laatimistyössä. Talousarvioasetuksen 63 §:n mukaan tiliviraston toimintakertomus voidaan laatia maaliskuun loppuun mennessä ja ministeriön hallinnonalan toimintakertomus huhtikuun loppuun mennessä.

Hallinnonalojen toimintakertomukset on toimitettu aikaisemmin eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen yhteydessä. Toimintakertomusten tietosisältö painottuu taloudellisiin kysymyksiin, minkä vuoksi valtioneuvostossa on pyritty siirtymään käytäntöön, jossa toimintakertomukset toimitetaan eduskunnan käyttöön tilakertomuksen yhteydessä. Eduskunta on lähtökohtaisesti puoltanut noudatettua aikaisempaa käytäntöä.

Työryhmän keskusteluissa on pidetty tarkoituksenmukaisena puoltaa valtioneuvoston ehdottamaan käytäntöä, jossa ministeriöiden toimintakertomukset toimitettaisiin eduskunnalle tilakertomuksen yhteydessä. Toimintakertomukset on annettu eduskunnalle yleensä toukokuun aikana. On tarkoituksenmukaista näin samalla yhdistää tilinpäätöskokonaisuutta tavoitellen toimintaa ja taloutta koskevien tietojen käsittely, kuten edellä on selvitetty.

Toimintakertomukset ovat toimineet lähinnä tausta-aineistona ja niitä on käsitelty valiokunnissa vain poikkeuksellisesti. Jos mainittuun käytäntöön siirrytään, voidaan arvioida lisäksi tarvetta muuttaa eduskuntakäsittelyä siten, että hallinnonalojen toimintakertomukset käsitellään valtiovarainvaliokunnan asianomaisessa jaostossa ja sen lisäksi ne toimitettaisiin asianomaisille erikoisvaliokunnille mahdollista lausuntoa varten. Tämä olisi perusteltua myös siitä näkökulmasta, että työryhmän näkemyksen mukaan toimenpidekertomuksesta voitaisiin poistaa ministeriökohtaiset osuudet, jotka on tähän mennessä lähetetty erikoisvaliokuntien käsittelyyn. Niihin tosin ei ole juuri-kaan valiokuntien mietinnöissä viitattu, vaan lausunnoissa on keskitytty toimenpiteisiin eduskunnan lausumien johdosta sekä ulkopoliittiseen osuuteen.

Aikataulullisesti tämä on myös johdonmukaista. Jos tilakertomus toimitetaan jatkossa eduskunnalle jo loppukevään aikana, kuten edellä on selvitetty, ovat eduskunnan käytössä myös samaan aikaan valmistuvat hallinnonalojen toimintakertomukset.

Teemapainotteinen tiedontuotanto

Monet tärkeät valtionhallinnon tehtävät muodostavat hallinnonalarajat ylittävän kokonaisuuden. Tietojen esittäminen tilakertomuksessa yksinomaan ministeriökohtaisesti vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista tämän tyyppisistä asioista. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi koulutus- ja tutkimusasiat, aluekehitys sekä kuntien ja valtion väliseen suhteeseen liittyvät asiat, työllisyyden kehittyminen samoin kuin talousarvion ulkopuoliset rahastot. Mielenkiintoisia näköaloja valtiontalouden tilaan ja kehitykseen tarjoavat esimerkiksi tiedot valtion menojen alueellisesta jakautumisesta.

Tämän tyyppisen tiedonsaannin parantamiseksi tilakertomusta voitaisiin kehittää teemapainotteista tiedontuotantoa ilmentävään suuntaan, kuten esimerkiksi edellä mainitussa valtiontalouden tarkastusviraston tulosohtausraportissa on tuotu esille. Valtioneuvosto voisi esittää tilakertomuksessa ministeriökohtaisten osuuksien ohella nykyistä laajemmin tietoja tärkeimpien poikkihallinnollisten valtiontalouteen kuuluvien asiakokonaisuuksien tilasta ja kehityksestä. Tällaisia budjettivallan kannalta keskeisiä tietoja tulisi käsitellä kokonaisuuksina riippumatta hallinnonalojen rajoista. Tulostas- tuuta koskeva palautetieto tai tulosohtauksen ulkopuolelle jäävää asiakokonaisuutta

koskevat tiedot voitaisiin esittää tältä osin teemaluontoisina kokonaisuuksina ruutiiniluonteisempien tilakertomustietojen rinnalla.

Menettelyn samoin kuin tiedon ajankohtaisuuden tavoite saavutettaisiin parhaiten siten, että selvitykset annettaisiin sen mukaan kuin eduskunta katsoo tarpeelliseksi. Eduskunta esittäisi toivomuksensa tilakertomuksen antamista edeltävänä vuonna joko edellisestä tilakertomuksesta antamansa mietinnön tai mahdollisesti myös talousarvion käsittelyn yhteydessä. Tuloksellisuuden toteutumista koskevia kokonaisselvityksiä tai muita valtiontalouden kannalta olennaisia selvityksiä pyydetäisiin tilanteen ja kiinnostuksen mukaan, käytännössä yhdestä kahteen tai enintään kolmeen teemaan vuotta kohden. Teemat vaihtuisivat vuosittain eduskunnan päättämällä tavalla ja eduskunta määrittäisi samalla selvityksen antamisen ajankohdan. Ne raportoitaisiin ensisijaisesti seuraavan tilakertomuksen yhteydessä. Selvityksen luonteen vaatiessa raportointi voisi tapahtua muussakin yhteydessä.

Teemaluonteiset valtiontaloutta koskevat selvitykset antaisivat eduskunnalle mahdollisuuden paneutua syvemmälle ja tarkemmin tietyn asiakokonaisuuden tilaan ja sitä koskevan tiedon analyysiin. Samalla eduskunta voisi muodostaa paremmin kokonais kuvan valtiontalouden tilasta. Tiettyä hallinnon sektoria taikka määrättyä teemaa voitaisiin arvioida ja seurata hallinnonalarat ylittävänä kokonaisuutena sekä kiinnittää huomiota nykyistä pidemmällä aikavälillä tuloksellisuuden toteutumiseen ja siihen vaikuttaviin seikkoihin. Tuloksellisuuden mitta-ongelmista sekä satunnaisista tai tilapäisistä seikoista johtuen lyhyen aikavälin tuloksellisuustiedoista ei aina voida muodostaa oikeaa kuvaa. Menettely parantaisi tässäkin mielessä eduskunnan tiedon saantia. Näin myös resurssien jaossa olisi mahdollista ottaa huomioon hallinnonalajoista riippumatta tiedot budjettivallan kannalta keskeisistä asiakokonaisuuksista.

Tarkoituksenmukaista olisi liittää tilakertomukseen myös kiinteästi jaksot eräistä edellä kuvatuista asiakokonaisuuksista. Nykyisin tilakertomukseen sisältyy esimerkiksi katsaus Euroopan unionin ja Suomen välisiin rahavirtoihin sekä verotus selvitys. Tilakertomukseen voitaisiin liittää muitakin eduskunnan budjettivallan kannalta mielenkiintoisia ja tarpeellisia asiakokonaisuuksia koskevat katsaukset. Tällaisina voidaan mainita esimerkiksi valtion toimintaa omistajana ja sijoittajana koskevat tiedot sekä tiedot liikelaitosten toiminnasta ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen toiminnasta samoin kuin tiedot työllisyystilanteesta ja valtion henkilöstön tilasta ja kehittämisestä.

Tilakertomuksen ja VTV:n kertomuksen käsittely

Jos tilakertomus työryhmän näkemyksen mukaisesti jatkossa mielletään entistä enemmän tilinpäätöskokonaisuuden osaksi, niin valtiontalouden tarkastusviraston kertomus on tästä näkökulmasta perusteltua nähdä tilintarkastajien kertomukseksi ja valtion tilinpäätöskokonaisuuden arviointiin lisätietoja tuovaksi raportiksi.

Tarkoituksenmukaisena ja luontevana voidaan pitää menettelyä, jossa tilakertomusta ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta käsitellään valtiovarainvaliokunnassa rinnakkain. Perustuslain 90 §:n 2 momentissa viitataan valtion taloudenhoitoa koskevien tietojen tarkastamisen osalta eduskunnan yhteydessä toimivaan valtionta-

louden tarkastusvirastoon. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa tulisi arvioida talousarvion toteutumista sekä annettujen tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä samoin kuin tietoja hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta. Jo aikataulusyistä tarkastusta joudutaan osittain rajaamaan hallinnonala- ja teemakohtaisesti.

Tämä menettely parantaisi selvästi eduskunnan tiedonsaantia ja edesauttaisi eduskuntaa sen valvontatehtävässä. Valtiovarainvaliokunnalla olisi näin käytettävissään valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista koskevat tiedot tilakertomuksen ja tilinpäätöstietojen muodossa samoin kuin tarkastusviraston tulosohjauksen tilaa ja valtiontalouden hoitoa koskevat kannanotot. Nämä tiedot ovat tärkeitä ja käyttökelpoisia valtiovarainvaliokunnalle tilakertomuksen käsittelyssä. Valiokunta laatisi käsittelyn pohjalta erilliset mietinnöt. Tavoitteena valiokunnassa tulisi olla mietintöjen valmistuminen jo syyskuun loppupuolella, siis ennen seuraavan vuoden talousarvion käsittelyn aloittamista. Etenkin tilakertomuksen osalta sen tulisi olla mahdollista, jos käsittely on voitu aloittaa ehdotetun mukaisesti jo kevätistuntokauden lopulla.

Pitkän aikavälin näkymät

Jos tilinpäätöstyöryhmässä esillä olleet ehdotukset toteutuvat, muuttuu tilakertomus luonteeltaan nykyistä enemmän osaksi tilinpäätöskokonaisuutta. Työryhmässä on tähän liittyen ollut esillä myös pidemmän tähtäimen kehittämismahdollisuudet.

Työryhmässä on keskusteltu tilakertomuksen suhteesta hallinnonalojen toimintakertomuksiin. Hallinnonalakohtaiset toimintakertomukset sisältävät kattavasti hallinnonalan toimintaa ja taloutta koskevaa tietoa. Niissä on myös tietoja toiminnan tuloksellisuudesta ja toiminnan tavoitteista. Toimintakertomusten laadintaohjeita on kehitetty niin, että kertomukset muodostavat yhdessä kattavan kokonaiskuvan valtiontalouden tilasta ja hallinnon toiminnasta, ja ohjeistoa ollaan edelleen kehittämässä muun muassa ministeriön tulosohjausotteen terävöittämisen osana.

Tältä pohjalta voidaan jatkossa arvioida tilakertomuksen ja hallinnonalojen toimintakertomusten välistä työnjakoa. Tilakertomuksen hallinnonalakohtaiset tuloksellisuuskuvaukset voitaisiin kokonaan korvata hallinnonalojen toimintakertomuksilla edellyttäen, että ne jatkossa vastaavat samaan tiedontarpeeseen. Tuloksellisuutta koskevat tiedot voitaisiin esittää ministeriöiden hallinnonalojen toimintakertomuksissa, ja varsinaiseen valtioneuvoston 'tilinpäätöskertomukseen' sisältyisivät muut tarpeelliset tiedot kuten talouspoliittinen katsaus, strategiset arviointitiedot, hallinnonalarajoista riippumattomat ja muut teemapainotteiset selvitykset sekä talousarvion toteutumista koskevat tiedot. Kokonaisuuteen voisi sisältyä myös valtioneuvoston arvioiva kannanotto toimintavuodesta. Tiedontuotannossa tärkeällä sijalla tulee olemaan myös tiedon sähköisen esittämistavan hyödyntäminen esimerkiksi edellä mainitun Netra-hankkeen pohjalta.

Jos valtioneuvostossa keskushallinnon uudistamishankkeen osana tehty suunnitelmalliset budjettikehysten käsittelemisestä yhdessä hallitusohjelmaa toteuttavien strategisten politiikkaohjelmien yhteydessä toteutuvat, tämä vahvistaisi osaltaan eduskunnan mahdollisuuksia hahmottaa valtion taloutta ja toimintaa koskevien tietojen pohjalta valtiontalouden tilaa ja kehitystä.

Tämän kehityksen etuna olisi ministeriöiden tiedontuotannon keventäminen kuitenkin vaarantamatta eduskunnan tiedonsaantia millään tavoin.

4.2 VALTION TILINPÄÄTÖSMENETTELY

Valtion tilinpäätöksen sisällön ja sen käsittelyyn liittyvien menettelyjen uudistamista valmistellaan edellä johdanto-osassa mainitussa valtiovarainministeriön tilinpäätöstyöryhmässä. Työryhmän tulee tehdä ehdotukset ministeriöiden tehtävien ja vastuun selkiinnyttämiseksi hallinnonalan virastojen ja laitosten tilinpäätöksen käsittelyssä sekä virastojen ja laitosten tilivelvollisuuden toteutumisen tehostamiseksi.

Nykyisin Valtiokonttori laatii valtion tilinpäätöksen, valtion taseen ja valtion talousarvion toteutumista osoittavan laskelman sekä allekirjoittaa ne. Valtiokonttori myös kokoaa tilinpäätösasiakirjan ja julkaisee sen. Valtion tilinpäätöksen sisällöstä ja sen vahvistamisen siirtämisestä valtioneuvoston käsiteltäväksi sekä eduskuntakäsittelystä on keskusteltu eri yhteyksissä. Esillä on ollut myös ehdotus tilinpäätöksen ja hallituksen tilakertomuksen yhdistämisestä yhdeksi tilinpäätöskokonaisuudeksi. Lisäksi on keskusteltu hallituksen vastuuvapauden kytkemisestä eduskunnan tilinpäätöskäsittelyyn. Tähän liittyy myös kysymys tilintarkastuksen roolista eli siitä, tulisiko valtioneuvoston hyväksyä tilinpäätös tarkastamattoman aineiston vai tarkastetun aineiston pohjalta.

Mainitut näkemykset olisivat hyvin perusteltavissa eduskunnan budjettivallan turvaamisen näkökulmasta. Valtion tilinpitoa koskevien numerotietojen ja hallinnon toimintaa ja sen tuloksellisuutta koskevien tietojen käsitteleminen yhtä aikaa edesauttaisi eduskuntaa sen tehtävässä selvittää valtion taloudenhoidon tilaa ja talousarvion noudattamista. Valtiontalouden kokonaisuutta voitaisiin näin arvioida yhtä aikaa sekä talousarvion toteutumista selventävien numerotietojen että tuloksellisuutta arvioivien tietojen ja muiden tietojen valossa.

Tärkeää olisi kehittää myös tilinpäätöskokonaisuuden käsittelyä eduskunnassa niin, että sen merkitys vahvistuu verrattuna nykyisiin kertomuksiin. Tarkoituksenmukaista olisi luoda eduskunnassa käsittelytraditio, jossa valtion tilinpäätöskokonaisuus ilmoitetaan täysistunnossa, jonka jälkeen se ministerin esittelypuheenvuoron kera lähetekeskustelussa lähetetään valtiovarainvaliokuntaan. Lisäksi voidaan harkita ryhmäpuheenvuoromenettelyn käyttämistä.

Valtiovarainvaliokunta käsitelisi tilinpäätöskokonaisuuden ja antaisi siitä mietintönsä, kuten nykyisin tilakertomuksesta. Valiokunnan työssä tukena toimisi valtionalouden tarkastusviraston kertomus, joka saisi näin tilintarkastuskertomuksen luonteen. Lisäksi voidaan harkita muiden valiokuntien lausuntomenettelyä. Nykytilanteessa ei voida pitää tilinpäätöksen käsittelyssä realistisena menettelyä, jossa eduskunta myöntäisi tilinpäätöksen pohjalta vastuuvapauden.

Tämän tyyppisen tietopaketin omaksuminen ja oikein tulkitseminen päätöksenteon pohjana tulee edellyttämään koulutusta. Tämä koskee erityisesti niitä kansanedustajia,

jotka valtiovarainvaliokunnan jäseninä joutuvat käsittelemään tilinpäätöstietoja. Koulutus edesauttaisi tietojen omaksumista ja niiden hyödyntämistä päätöksenteossa.

Tilinpäätöskokonaisuuden sisältö tulee täsmentymään osittain kertomusmenettelytyöryhmän tilakertomusta koskevien ehdotusten pohjalta. Tilinpäätösmenttelyä arvioiva työryhmä laatii puolestaan tarpeelliset ehdotukset tilinpäätöksen sisällön kehittämiseksi. Kertomusmenettelytyöryhmän tekemät ehdotukset ovat toteutettavissa tilakertomuksen osalta riippumatta siitä, mihin valtion tilinpäätöksen kehittämistyössä päädytään.

4.3 TOIMENPIDEKERTOMUS

Toimenpidekertomus

Toinen hallituksen kertomuksista on toimenpidekertomus. Sen oheisaineistona annettavat kertomukset (kehitysyhteistyökertomus, sosiaali- ja terveystkertomus ja työllisyyskertomus) ovat ministeriöiden kertomuksia. Hallituksen toimenpidekertomuksen antamisesta säädetään perustuslain 46 §:n 1 momentissa, jonka mukaan hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Vuonna 1997 toteutetun kertomusmenttelyä koskevan uudistuksen myötä kertomusten antaminen jaettiin kahteen päälinjaan, joihin sisältyvät kaikki hallituksen eduskunnalle antamat kertomukset. Toisen tuli muodostamaan hallituksen toimenpidekertomus ja toisen hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta (tilakertomus). Toimenpidekertomuksen linjalla haluttiin korostaa yleispolitiikkaa ja eduskunnan tiedonsaantia; tilakertomuksen linjalla tuli korostua talouspolitiikka, eduskunnan valtionaloudellinen valvontanäkökulma ja hallituksen toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Näin haluttiin sovittaa yhteen ja keskittää kertomusten valmistelua samoin kuin vähentää eri käsitteilyvaiheita eduskunnassa.

Hallituksen toimenpidekertomusta pidettiin liian laajana ja yksityiskohtaisena ja sen sisältö muutettiin kolmiosaiseksi. Tilakertomuksen kehittäminen selvitettiin erikseen sitä koskevassa hankkeessa. Uudistuksen myötä eduskunnan käyttöön on toimitettu toimenpidekertomuksen yhteydessä vuoteen 1999 asti kunkin ministeriön hallinnonalan toimintakertomus.

Valtiopäiväjärjestykseen perustuvan hallituksen toimenpidekertomuksen erityisasema eduskuntakäsittelyssä säilytettiin perustuslakiuudistuksessa. Perustuslain säätämisen yhteydessä toimenpidekertomusta koskevan säännöksen kieliasua muutettiin nykyaisemmaksi. Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) todetaan, että kertomuksia koskeva säännös ei estäisi nykyisten kertomusten edelleen kehittämistä ja että kertomusten sisältöä koskevia luonnehdintoja ei ole tarkoitettu kertomusten virallisiksi nimikkeiksi.

Toimenpidekertomuksen tarkempi sisältö määräytyy käytännössä valtioneuvoston kanslian koordinoivana tahona antamien kertomuksen laadintaa ja valmistelua koskevien ohjeiden perusteella. Toimenpidekertomuksen toimittamisesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Toimenpidekertomus sisältää kolme osaa: I Valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminta, joka sisältää tiedot hallituksen kokoonpanosta sekä tiiviit (4 sivua/ministeriö) valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden kuvaukset hallituksen hankesalkun toteutumisesta sekä kuvaus hallituksen EU-politiikasta; II Ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus; sekä III Toimenpiteet valtiopäiväpäätösten johdosta. Toimenpidekertomus annetaan eduskunnalle yleensä maaliskuun aikana.

Eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n 4 momentin mukaan hallituksen toimenpidekertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Siltä osin kuin kertomus koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, sen käsittelee kuitenkin ulkoasiainvaliokunta. Muut erikoisvaliokunnat antavat yleensä perustuslakivaliokunnalle kertomuksesta lausunnon hallituksen toimenpiteiden asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Erilliskertomukset käsitellään asianomaisessa erikoisvaliokunnassa.

Valtion taloudenhoidon valvontajärjestelmä on keskittynyt tilakertomuksen ympärille, ja toimenpidekertomus palvelee toisenlaista tiedontarvetta. Toimenpidekertomuksen erityisasema eduskuntakäsittelyssä liittyy ennen muuta kertomuksen III osan tietojen saantiin hallituksen toimista valtiopäiväpäätösten johdosta. Muiden erikoisvaliokuntien lausunnoissa keskitytään yleensä sen arviointiin, ovatko ministeriön toimet erikoisvaliokunnan mietintöihin liittyvien lausumien johdosta riittävät. Sivumäärältään kertomuksen III osa kattaa yli kaksi kolmasosaa kertomuksesta.

Toimenpidekertomuksen I osassa kuvataan varsin yleisellä tasolla ministeriöiden toimia hallituksen hankesalkun toimeenpanemiseksi asianomaisena kertomusvuonna. Nämä tiedot vastaavat tiivistettynä tilakertomuksen 3 luvussa annettavia tietoja hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta. Vastaavuus vaihtelee jossain määrin hallinnonaloittain, mutta lähtökohtaisesti kysymys on samaa aihepiiriä koskevista tiedoista. Tilakertomuksen tuloksellisuuden kuvauksissa pyritään selvittämään hallinnonalan tulosalueita talousarvioesityksen tasoissa ja tavoitteiden toteutuminen tulosalueittain. Talousarvion yleisperusteluissa selvitetään hallituksen talous- ja finanssipolitiikan lähtökohtia ja tavoitteita sekä kuvataan, miten esityksellä toteutetaan hallitusohjelman tavoitteita. Pääluokkien selvityksissä esitetään tarkemmin hallinnonalan strategiset painotukset ja yleistavoitteet. Tuloksellisuustiedot kytkeytyvät siten myös hallitusohjelman toteuttamiseen.

Toimenpidekertomuksen I osan tietoja valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnasta ei yleensä ole ollut tapana käsitellä erikoisvaliokunnissa eikä mietinnön valmistelevassa perustuslakivaliokunnassa. Tietojen merkitys eduskunnalle tiivistyy lähinnä niiden informaatioarvoon asioiden käsittelyn taustatietona.

Tilakertomuksen kehittämisen vaikutukset toimenpidekertomukseen

Perustuslaissa eduskunnalle tulevilla kertomuksilla on eriytetty nykyisin toimenpidekertomus sekä taloutta koskevat kertomukset. Hallinnon viimeaikaisen kehityksen ja

kansainvälisten esimerkkien näkökulmasta tämä ei näytä kaikilta osin enää perustellulta. Työryhmässä onkin katsottu, että erityisesti hallinnonalojen toimintaa ja taloutta koskevien tietojen eriyttäminen nykyisellä tavalla kahteen kertomukseen ei vastaa enää tarkoitustaan.

Tilakertomuksen tiedot tuotetaan nyt pääosin irrallaan varsinaisesta hallinnonalojen toimintakertomusmenettelystä. Kuitenkaan esimerkiksi ministeriöiden toiminnan tuloksellisuutta ei voi arvioida ilman, että mukana on sekä taloutta että toimintaa koskevat tiedot. Toimintaa koskevia tietoja annetaan eduskunnalle nykyisin kolmessa eri yhteydessä: tilakertomuksen ministeriökohtaisissa tuloksellisuusarvioinneissa, toimenpidekertomukseen sisällytetyissä ministeriökohtaisissa kuvauksissa sekä hallinnonalojen toimintakertomuksissa, jotka toimitetaan eduskunnalle.

Toimenpidekertomuksen sisältämät hallinnonalakohtaiset raportit voitaisiin hyvin kattaa tilakertomuksessa ja sen yhteydessä annettavissa hallinnonalojen toimintakertomuksissa. Eduskunnan valvontavaltaa ei vahvista se, että samoja tietoja annetaan ja käsitellään useassa eri yhteydessä. Myös ministeriöiden tiedontuotannon kannalta tätä voidaan pitää ongelmallisena.

Olisi myös tarkoituksenmukaista siirtää valtioneuvoston raportointi valtion talousarvion yhteydessä esitettyjen eduskunnan lausumien johdosta toimenpidekertomuksesta tilakertomuksen yhteyteen, kuten valtiovarainvaliokunta on ehdottanut. Lausumia koskevat tiedot kuvaavat osaltaan talousarvion toteutumista sekä talousarvion noudattamista. Raportointi tapahtuisi luontevammin suoraan valtiovarainvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan sijasta. Tiedot olisivat käytettävissä tulevan vuoden talousarviosta päätettäessä samoin kuin valtion taloudenhoidon valvontatehtävässä.

Myös ministeriöiden valmisteluakataulun kannalta menettely olisi perusteltua, koska nykyisellään toimenpidekertomusta varten toimitettavat lausumatiedot on annettava heti vuodenvaihteen jälkeen, juuri kun talousarviota koskeva mietintö on valmistunut. Nykyisessä tilanteessa eduskunta on saanut tiedot toimenpiteistä talousarviota koskevien lausumien johdosta vasta yli vuoden kuluttua.

Työryhmässä ei ole arvioitu toimenpidekertomukseen sisältyviä ulkopoliittikkaa ja EU-politiikkaa kuvaavia osuuksia.

Erilliskertomukset

Tilakertomuksen oheisaineistona eduskunnalle toimitetaan erilliskertomuksina työministeriön työllisyyskertomus, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sosiaali- ja terveystieteiden kertomus sekä ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus. Erilliskertomusten antaminen perustuu lakiin eikä niillä ole nykyisin kytkeä talousarvioon tai hallitusohjelmaan ja hankesalkkuun.

Toimenpidekertomuksen uudistamisen yhteydessä vuonna 1997 erilliskertomusten asema muutettiin siten, että ne annetaan ministeriön kertomuksina eikä enää hallituksen kertomuksina. Näin niitä ei oteta myöskään valtiopäiväasiakirjoihin. Aikaisempi

kansanterveyskertomus muutettiin sosiaali- ja terveyskertomukseksi, joka annetaan kahden vuoden välein. Kehitysyhteistyökertomus, sosiaali- ja terveyskertomus sekä työllisyyskertomus siirtyivät samalla toimenpidekertomuksen oheisaineistoksi.

Ehdotuksessa uudeksi kielilainiksi ehdotetaan lisäksi erityisen kielikertomuksen toimittamista vaalikausittain eduskunnalle. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys, jolla sosiaali- ja terveyskertomus on tarkoitus muuttaa nelivuotiskausittain annettavaksi.

Oheisaineistona toimitettavat erilliskertomukset kuvaavat toimenpiteitä, kehitystä ja saavutuksia asianomaisella hallinnon erityisalueella. Toimialaansa koskevana kokonaisselvityksinä niillä saattaisi olla käyttöarvoa myös valtiontaloudellisen päätöksenteon yhteydessä. Erityisesti työllisyyskertomus koskee aihepiiriä, joka on samalla olennainen osa hallituksen talouspolitiikkaa. Se olisi tarkoituksenmukaista nähdä osana tilinpäätöskokonaisuutta. Edellä tilakertomuksen kohdalla tarkoitettu teemapainotteinen tiedontuotanto voisi sisältää juuri tämän tyyppisiä kokonaisvaltaisia selvityksiä valtiontalouden kannalta mielenkiintoisen toimialueen kehityksestä ja tilasta.

Jos nykyisiä erilliskertomuksia haluttaisiin käyttää mainittuun tarkoitukseen, ne tulisi irrottaa toimenpidekertomuksen yhteydestä ja muuttaa niiden sisältö ja muoto vastaamaan paremmin eduskunnan valtiontalouden valvontaan liittyvää tiedontarvetta. Kertomusten käyttöä voitaisiin parantaa myös sisällyttämällä niihin enemmän taloudellista tietoa kytkettynä siihen, miten suoritettut toimet ja resurssit ovat vaikuttaneet tavoitteiden saavuttamiseen asianomaisella hallinnon erityisalueella.

Toisaalta oheisaineistona toimitettavien kertomusten taustalla on asianomaisen lain nojalla määräytyvä tiedonsaantitarve. Työllisyyskertomus on laaja eri hallinnonaloilla kattava kertomus työllisyyslain (275/1987) tavoitteiden toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveyskertomuksesta annetun lain (1080/1997) mukaisessa kansanterveyden ja sosiaaliturvan tilaa ja kehitystä koskevassa kertomuksessa selvitetään harjoitetun terveys- ja sosiaalipolitiikan ohella hyvinvointipalveluiden laatua ja kehitystä. Kehitysyhteistyöstä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle annetun lain (964/1985) mukainen kehitysyhteistyökertomus kuvaa toimia ja saavutuksia kehitysyhteistyössä. Kertomukset ovat edelleen tarpeellisia ja käyttökelpoisia myös alkuperäisessä tarkoituksessaan.

4.4 VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON KERTOMUS

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Perustuslaissa säilytettiin valtiontalouden ulkoisen valvonnan ja tarkastuksen dualistinen järjestelmä, jossa eduskunta valtion tilintarkastajien välityksellä valvoo ja valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka asemasta ja tehtävistä säädetään

tarkemmin lailla. Perustuslain tultua voimaan maaliskuun alussa 2000 säädettiin laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000), jonka myötä virasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta lukien. Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen uudelleen järjestämistä oli jo hallitusmuodon voimassa ollessa selvitelty ja valmisteltu useissa yhteyksissä.

Valtiontalouden tarkastusviraston siirrolla eduskunnan yhteyteen vahvistettiin eduskunnan budjettivaltaa saattamalla tarkastusten tulokset palvelemaan entistä välittömämmin myös eduskuntaa talousarvion päättäjänä ja lainsäätäjänä. Uudistus merkitsi muutosta tarkastusviraston organisatoriseen asemaan viraston siirtyessä toimeenpanovallan eli valtiovarainministeriön alaisuudesta eduskunnan yhteyteen. Siirrolla vahvistettiin tarkastusviraston toiminnallista ja hallinnollista riippumattomuutta erityisesti tarkastuksen kohteena olevasta toimeenpanovallasta. Tätä samoin kuin riippumattomuutta eduskunnasta korostaa myös valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomuutta koskevan säännöksen ottaminen perustuslakiin.

Viraston tehtäviin tai tarkastusoikeuteen ei tehty uudistuksen yhteydessä merkittäviä muutoksia. Tarkastusoikeuden piiriin eivät edelleenkaan kuulu eduskunnan taloudenhoito, eduskunnan vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki tai Kansaneläkelaitos. Tarkastusoikeutta kuitenkin laajennettiin niin, että se kattaa nyt kaikki yhteisöt ja muut sellaiset oikeushenkilöt, jotka valtion luvalla keräävät varoja tiettyyn tarkoitukseen valtiolle tai edelleen jaettavaksi taikka joille on uskottu valtion varojen ja omaisuuden hoitoon liittyviä tehtäviä. Tarkastusoikeuteen kuuluvat edelleen valtion tukitoimet.

Vuoden 2002 talousarviossa tarkastusvirastolle osoitettiin määrärahat 135 henkilötyövuoden rahoitukseen. Näistä toiminnantarkastukseen on varattu 57 henkilötyövuotta ja tilintarkastukseen 58 henkilötyövuotta. Virastolla on käytössään 146 virkaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n mukaan eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan vuosittain syyskuun loppuun mennessä ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Tarkastusvirastoa koskevan lain perusteissa todetaan, että tarkastusviraston kertomuksen tulisi sisältää tiedot tarkastusviraston toiminnasta, lausunto valtion tilinpäätöksestä ja talousarvion noudattamisesta sekä eduskunnan kannalta arvioituna keskeisimmät tarkastustulokset ja tarkastusviraston kannanotot.

Ensimmäinen valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle tullaan antamaan vuoden 2002 syyskuussa. Tarkastusviraston kertomus tuo eduskunnalle aivan uudenlaista tietoa julkisesta taloudesta esimerkiksi laillisuustarkastuksen puolelta. Jotta eduskunnalla ja erityisesti valtiovarainvaliokunnalla olisi valmiudet lukea ja tulkita tähän raporttiin sisältyvää tietoa, on selvää tarvetta kansanedustajien sekä valiokuntaneuvosten koulutukseen ja uusien valmiuksien hankkimiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus on vuotuista ja kohdistuu kaikkiin valtioneuvoston alaisiin tilipäätösvelvollisiin virastoihin ja laitoksiin, joita on 116.

Tilintarkastuksia koskevat kertomukset sekä kertomus valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta valmistuvat huhti-kesäkuun aikana. Ne ovat tällöin saatavilla tarkastusviraston verkkosivuilla. Lisäksi eduskunnalle jaetaan tiedoksi julkaisu, johon kootaan kaikki tilivirastojen tarkastuskertomukset.

Tarkastusvirasto toimittaa tilintarkastuksen ohella toiminnantarkastusta. Tämä on kertaluonteista ja kohdistuu useita toimijoita sisältäviin tehtäväalueisiin, hallinnonalarat ylittäviin kokonaisuuksiin tai tietyn hallinnonalan, viranomaisen ja valtionavun saajan hoitamaan rajattuun tehtävään taikka talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, liikelaitoksiin tai valtionyhtiöihin. Tarkastusvirasto toimittaa kaikki toiminnantarkastuskertomukset niiden valmistuttua tiedoksi esimerkiksi valtiovarainvaliokunnalle, kansanedustajille ja valtiontilintarkastajille.

Erikseen eduskunnan käsiteltäviksi toimitetaan sellaiset toiminnantarkastuskertomukset, joiden katsotaan sisältävän eduskunnan kannalta merkittäviä tarkastustuloksia. Näitä on arvioitu olevan vuosittain yhdestä kolmeen.

Tavoitteena on, että valtiovarainvaliokunta voisi hyödyntää tarkastusviraston raportointia tilakertomuksen ja valtion tilinpäätöksen tulkinnassa ja käsittelyssä. Tätä kautta se edesauttaisi tilinpäätöskokonaisuuteen sekä talousarvioon perehtymistä eduskunnassa. Varsinaisen mietinnön valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta eduskunta antaa suoraan virastolle. Valtiovarainvaliokunta voi kuitenkin sisällyttää tarkastusviraston kertomuksista saamaansa aineistoon perustuvia kannanottoja myös hallitukselle eri yhteyksissä annettaviin mietintöihin, kuten talousarviosta annettavaan mietintöön samoin kuin tilinpäätöskokonaisuutta koskevaan mietintöön.

Pilottikertomus

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen sisältöä koskevien toiveiden määrittämiseksi virastossa laadittiin sisäisenä harjoituksena vuoden 2001 loppupuolella pilottikertomus. Pilottikertomuksella pyrittiin löytämään tarkoituksenmukaista sisältöä ja rakennetta tulevalle kertomukselle.

Pilottikertomuksen 2 luvussa esitetty lausunto valtion tilinpäätöksestä sisältäisi lausumat valtion tilinpäätöslaskelmien perustumisesta tilivirastojen tilinpäätöstietoihin ja keskuskirjanpidon pääkirjoihin sekä siitä, antaako valtion tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot talousarvion toteutumisesta, tuotoista ja kuluista sekä varoista ja veloista. Lausuma koskisi valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa kokonaisuutena. Yksittäiset tiliviraston tilinpäätökseen mahdollisesti sisältyvät virheet esitettäisiin vain, jos niiden vaikutus valtion tilinpäätöskokonaisuuteen on olennainen.

Pilottikertomuksen 3 lukuun sisältyi arvio ja näkemyksiä valtion talousarvion noudattamisesta. Näitä kannanottoja tuottavat tilinpäätöksen tarkastuksen ohella tilivirastokohdaiset tilintarkastuskertomukset. Samoin toiminnantarkastuksessa voi tulla esille talousarvion noudattamista koskevia seikkoja. Talousarvion noudattamisen arviointiin kuuluu sen selvittäminen, onko määrärahojen sallimissa puitteissa pysytty samoin kuin onko talousarvion sitovia perusteluja ja talousarviota koskevia säännöksiä noudatettu.

Tavoitteena on saattaa eduskunnan tietoon sellaiset seikat ja menettelyt tai kehitys, joka näyttäisi vaarantavan talousarvion noudattamista.

Pilottikertomuksessa on myös tarkasteltu yhteenvedonomaaisesti tilivirastojen tilintarkastuskertomuksissa esitettyjä laillisuusmuistutuksia talousarvion noudattamisesta sekä varainhoitoa koskevia muistutuksia. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tilivirastojen on määrä antaa tarkastusvirastolle ilmoitus toimenpiteistään muistutusten johdosta.

Pilottikertomuksen 4 lukuun sisältyivät yhteenvetotiedot hallinnon tilasta sekä tilintarkastusten että toiminnantarkastusten perusteella. Tilintarkastusten perusteella annettavina tietoina esitettäisiin näkemykset esimerkiksi ministeriöiden hyväksymistä tulostavoitteista, tilivirastojen toimintakertomusten tuloksellisuustiedoista sekä tulosohjauksen tilasta kokonaisuutena sekä sisäisestä valvonnasta. Tähän voisi liittyä myös tarpeen mukaan erityisraportteja tietyistä teemoista. Toiminnantarkastusten perusteella annettaisiin tietoja valituilta hallinnon erityisalueilta, kuten esimerkiksi hallinnon ohjausjärjestelmien ja toimintatapojen kehittämisestä. Tarkastusteemoina ja kannanotoina pilottikertomuksessa esitettiin tarkastusten yhteydessä ilmi tulleita teemoja, kuten tulostavoitteet, tulostittarit ja toimintaohjelmat tai seurantatiedon tuottaminen taikka toimintojen työllisyysvaikutus tai palveluiden saatavuus ja jakautuminen.

Lisäksi pilottikertomuksen 5 lukuun sisältyi hallinnonalakohtaisia arvioita tulosohjauksesta. Tämän osalta tuotiin esiin mahdollisuus jättää osuus pois tulevasta kertomuksesta, tiedot löytyvät myös ministeriökohtaisista tilintarkastuskertomuksista. Kertomuksen 6 lukuun oli koottu lyhyet esittelyt kertomusvuonna ja kertomuksen antamisvuoden alussa toimitetuista toiminnantarkastuksista. Tähän lukuun sisältyivät vielä toiminnantarkastuksen jälkiseurantaa koskevat tiedot sekä valtionenemmistöisten yhtiöiden seurannan julkaistut tulokset.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta koskevat toiveet

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksella on tärkeä merkitys eduskunnalle valtiontalouden valvontatehtävässä ja talousarvion noudattamisen selvittämisessä. Tilakertomuksen käsittelyyn kytkettynä kertomuksella on merkitystä myös talousarviota käsiteltäessä. Valtiontalouden tarkastusviraston asema taloudenhoidon tarkastuksen asiantuntijana samoin kuin sen toiminnan muodot ja tavoitteet muodostavat hyvän lähtökohdan eduskunnan tiedontarpeen palvelemiseksi.

Pilottikertomusta voidaan pitää sisältönsä ja rakenteensa puolesta varsin hyvänä pohjana kertomuksen laatimiseksi eduskunnan tarpeisiin. Se on myös kertomusta koskevien säännösten hengen mukainen. Vaarana voidaan ehkä nähdä samojen käsitysten toistuminen ja toisaalta tarpeellisten painotusten puuttuminen. Näihin seikkoihin tulisikin kiinnittää huomiota kertomuksen tarkempaa sisältöä ja muotoa määriteltäessä.

Tarkastusviraston kertomuksen tulisi parhaalla tavalla palvella talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyä ja tarjota tietoja hallituksen tilinpäätöksen ja tilakertomuksen

lukemista ja tulkintaa varten. Eduskunnan kannalta tarkoituksenmukaista on saada kertomuksen välityksellä tietoa lähinnä kirjallisen analyysin muodossa, ei niinkään taloudellista numerotietoa. Tilinpäätöstä koskevan lausuman tulisi niin ikään sisältää luonteeltaan analyttistä tietoa.

Edellä kuvattujen talousarvion noudattamista koskevien yksilöityjen tietojen lisäksi tarkastusviraston kertomukseen olisi tarkoituksenmukaista liittää tiivistetty kannanotto valtion talousarvion noudattamisesta. On selvää, että yksiselitteinen kannanotto kysymykseen on haasteellinen tehtävä, mutta tarkastusviraston antama asian eri puolia valottava arvio samoin kuin erilaiset näkökulmat asiasta ovat eduskunnalle hyödyksi taloudenhoidon kokonaisuuden arvioinnissa.

Valtionyhtiöt ja valtion liikelaitokset samoin kuin talousarvion ulkopuoliset rahastot herättävät erityistä mielenkiintoa eduskunnassa käytävissä keskusteluissa. Nämä tiedot kuvaavat osaltaan valtion taloudenhoidon tilaa. Erityisesti liikelaitosten toimintaa koskevan tiedonsaannin lisäämistä on eduskunnassa pidetty tärkeänä. Liikelaitosten toiminnassa liikkuu runsaasti julkisia varoja, ja rahastojen kautta on järjestetty eräiden julkisten tehtävien hoito. Toivottavaa olisi, että näihin kysymyksiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota myös valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa sekä raportoinnissa.

Liikelaitoksiin ja talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin voidaan kohdistaa toiminnantarkastusta, josta on mahdollista raportoida eduskuntaa. Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei sen sijaan ole käytössään liikelaitosten tai talousarvion ulkopuolisten rahastojen tilintarkastuksesta kattavaa tietoa, koska valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain mukaan tarkastusvirasto ei toimi liikelaitosten ja rahastojen tilintarkastajana. Liikelaitoksilla ja rahastoilla on ollut jo ennen tarkastusvirastoa koskevaa lainmuutosta erilliset ulkopuoliset tilintarkastajat. Näiden antamat raportit eivät puolestaan tule eduskunnan tietoon.

Hallinnon tulosoajasta koskevien arvioiden antamista eduskunnalle tarkastusviraston kertomuksessa voidaan pitää perusteltuna etenkin lähivuosien aikana, kun hallinnon tulosoajaus on edelleen kehittämisen kohteena. Tulosoajauksen käytäntöjen kehittyessä nämä tiedot on mahdollista jättää pois kertomuksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevaa lakia valmisteltaessa ei keskusteltu tarkemmin tarkastusviraston kertomuksen eduskuntakäsittelystä. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta samoin kuin toiminnantarkastuskertomuksia koskevien eduskunnan kannanottojen saattamiseksi ministeriöille tiedoksi valtiovarainvaliokunnan mietintöön on esimerkiksi mahdollista liittää ponsi, jossa todetaan, että valiokunnan mietintö saatetaan tiedoksi valtiontalouden tarkastusviraston ohella valtioneuvostolle.

Aikataulu

Eduskunnan näkökulmasta valtiontalouden tarkastusviraston kertomus liittyy olennaisesti tilakertomukseen ja jatkossa mahdolliseen tilinpäätöskokonaisuuteen. Lisäksi on

tavoiteltavaa, että tarkastusviraston kertomuksessa myös mahdollisuuksien mukaan ja valikoiden arvioitaisiin keväällä annettavaa tilakertomusta. Tästä näkökulmasta olisi tärkeää saada tarkastusviraston kertomus eduskunnan käsittelyyn heti syyskuun alussa.

Näin käsittelyaikataulu saataisiin eduskunnan kannalta mahdollisimman järkeväksi. Hallitus tulee jatkossa antamaan talousarvioesityksen eduskunnalle syyskuun puolivälissä. Silloin valtiovarainvaliokunnalle jäisi aikaa syyskuun alkupuolella keskittyä tilakertomuksen, valtion tilinpäätöksen ja tarkastusviraston kertomuksen muodostamiseen kokonaisuuteen ja antaa niistä mietintönsä hallitukselle ja tarkastusvirastolle. Hallitukselle annettavaan mietintöön olisi mahdollista liittää myös tarkastusvirastolta saatujen tietojen pohjalta tehtyjä johtopäätöksiä.

Tarkastusviraston kertomuksen tuottamista mainitussa aikataulussa on pidetty mahdollisena. Aikataulu olisi kuitenkin varsin kireä, ja selvää on, että esimerkiksi hallinnon tuloksellisuustietoja koskevia kannanottoja ja esitettyjen tietojen luotettavuuden tarkastelua ei voida tässä aikataulussa tehdä kattavasti. Tämän sijaan virasto voi keskittyä vuosittain erikseen valittaviin teemoihin tai hallinnonaloihin.

4.5 VALTIONTILINTARKASTAJIEN KERTOMUS

Valtiontilintarkastajat

Eduskunta valvoo perustuslain 90 §:n mukaan valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan vaalikaudeksi kerrallaan viisi valtiontilintarkastajaa ja yhtä monta varajäsentä. Eduskunnan työjärjestyksen 12 §:n mukaan valtiontilintarkastajat antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksensa ja tarvittaessa erilliskertomuksia.

Valtiontilintarkastajien johtosäännön (745/2000) mukaan tilintarkastajien tehtävänä on valvoa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. Valtiontilintarkastajien tulee valvonnassaan keskittyä pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua. Valtiontilintarkastajien apuna toimii kanslia, jossa on 16 vakinaista virkaa. Valtiontilintarkastajat ovat johtosääntönsä nojalla vahvistaneet kanslialleen ensimmäisen työjärjestyksen 2.10.2000.

Valtiontilintarkastajien oikeudesta valvoa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden ja valtion liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien toimintaa, Valtion vakuusrahastoa, eräitä valtion tukitoimia sekä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välistä varainsiirtoa säädetään erikseen. Valtiontilintarkastajien toimivaltaan ei kuulu eduskunnan taloudenhoito, eduskunnan vastattavina olevien rahastojen eikä Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen toiminta ja hallinto.

Käytännössä valtiontilintarkastajien valvontatoiminta voidaan jakaa neljään toimintamuotoon, jotka tukevat toisiaan. Tärkein tehtävä on valtiontilintarkastajien huomiot ja

ehdotukset sisältävän kertomuksen valmistelu eduskunnalle. Kertomuksen sisältö perustuu pääosin valvonnan kohteilta hankittuihin kirjallisiin selvityksiin ja lausuntoihin. Toinen tärkeä tehtävä on kaikkien ministeriöiden ja vuosittain päätettävien virastojen toiminnan valvonta, joka toteutetaan valtioneuvoston tarkastajien käynteinä valvontakohteissa. Tähän ryhmään kuuluvat myös TE -keskusten alueille suuntautuvat aluekäynnit ja ulkomaille suuntautuva edustustojen valvonta. Kolmas tehtävä on erilaisten kantelujen, lausuntojen ja valitusten käsittely sekä muu hallinnollinen työ kuten pohjoismainen ja muu kansainvälinen yhteistyö sekä vierailut. Neljäs kehittyvä toimintamuoto on valtioneuvoston tarkastajien valvontatoimeen palvelevat tilaustutkimukset, joita on voitu hankkia ulkopuolisina tutkimushankkeina lähinnä yliopistoilta pienen määrärahan puitteissa.

Kansliassa suoritettavaa valmistelutyötä ohjaavat valtioneuvoston tarkastajat päätöksillään. Esimerkiksi syksyn aikana valtioneuvoston tarkastajat päättävät kokouksissaan seuraavaa tarkastuskertomusta koskevista valvonta-aiheista ja teemoista. Tältä pohjalta täsmennytvät ne valvontakohteet, joilta pyydetään tarpeelliset kirjalliset selvitykset tai joihin suoritetaan valvontakäynnit.

Selvitysten ja valvontakäyntien perusteella laaditaan valtioneuvoston tarkastajien päätettäväksi tuleva kertomusluonnos ehdotuksineen. Ennen lopullista käsittelyä kertomusluonnoksesta on yleensä pyydetty valvonnan kohteen eli asianomaisen ministeriön tai viraston lausunto. Tarkastuskertomuksessaan valtioneuvoston tarkastajat ilmaisevat huomionsa ja esittävät kantansa käsitellyistä asioista. Kertomusosuudet kootaan yhteen hallinnonaloittain eduskunnalle annettavaksi valtioneuvoston tarkastajain kertomukseksi, joka luovutetaan yleensä marraskuussa. Tämän jälkeen toteutuneen valvontakierroksen onnistuneisuutta arvioidaan muun muassa ministeriöiden yhdyshenkilöiden kanssa vuosittain järjestettävissä tapaamisissa.

Valtioneuvoston tarkastajien kertomuksen ajankohtaisuuden on katsottu kärsivän sen vuoksi, että kertomus annetaan eduskunnalle vasta valvontavuotta seuraavan vuoden marraskuussa. Valtioneuvoston tarkastajat ovat kuitenkin pyrkineet laatimaan kertomuksen sisällöltään sellaiseksi, että käsiteltävillä asioilla ja kannanotoilla olisi yleisempää, periaatteellista merkitystä. Viime vuosina syksyllä valmistuviin kertomusosuuksiin on pyritty sisällyttämään myös valmisteluvuoden asioita, millä menettelyllä on pyritty irrottamaan kalenterivuosisajattelusta. Tästä näkökulmasta kertomuksen nimeä 'Valtioneuvoston tarkastajain kertomus vuodelta xx' voisi olla perusteltua arvioida uudelleen. Nykyisellään kertomuksen nimi voi antaa väärän kuvan sen luonteesta. Keväällä tehtyjen valvontakäyntien jälkeen hallinto saattaa myös ryhtyä toimenpiteisiin niiden ongelmien ratkaisemiseksi, joihin valtioneuvoston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota.

Kertomus esitellään eduskunnalle täysistunnossa sekä käsitellään valtiovarainvaliokunnassa. Kertomuksen yksityiskohtainen käsittely kuuluu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostolle. Hallinto- ja tarkastusjaosto on viime vuosiin asti käsitellyt valtioneuvoston tilakertomuksen sekä valtioneuvoston tarkastajain kertomuksen yhdessä ja antanut niistä yhteisen mietinnön. Vuonna 2001 yhteisestä mietinnöstä luovuttiin, koska tilakertomuksen käsittelyä haluttiin nopeuttaa valmistelemalla siitä mietintö alkusyksystä.

Valtiovarainvaliokunta ei mietinnössään ota kantaa kaikkiin valtiontilintarkastajien kertomukseen sisältyviin noin 30-40 ehdotukseen, vaan valitsee näistä tärkeimmät. Periaatteessa valtiontilintarkastajien kertomuksen eduskuntakäsittelyssä voidaan ottaa kantaa mihin tahansa valtiontalouteen liittyvään kysymykseen tai ongelmaan, mutta viime vuosina käsittelyssä on pitäyditty kertomuksen aihepiirissä.

Eduskunnan hyväksyttyä keväällä valtiovarainvaliokunnan mietinnön eduskunnan kannanotto muistutuksineen toimitetaan valtioneuvostolle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin eduskunnan esille ottamat seikat antavat aiheita. Valtioneuvosto toimittaa puolestaan tiedot toimenpiteistään eduskunnalle syksyllä annettavassa hallituksen tilakertomuksessa niin sanottuna tilimuistutuskertomuksena. Eduskunta voi halutessaan vielä jatkaa vuoropuhelua pyytämällä lisätietoja, jos annettu vastaus ei eduskuntaa tyydytä.

Valtiontilintarkastajien kertomuksen rooli

Valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta on lisännyt valtiontilintarkastajain ja tarkastusviraston suunnittelu yhteistyötä ja valvonta- ja tarkastustoiminnan yhteensovittamista. Koska valtiontalouden tarkastusvirasto antaa syksyllä 2002 ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle, valtiontilintarkastajien parlamentaarista valvontaa on pyritty suuntaamaan uudelleen tarkoituksenmukaisella tavalla. Valtiontilintarkastajat ovat tähän mennessä luopuneet muun muassa kertomuksen yleisen osan tilinpäätöksen vertailusta aiempiin vuosiin, tilinpäätöksen vertailusta talousarvioon ja selvityksestä määrärahojen ylityksistä samoin kuin liikekirjanpidollisesta tilinpäätöksestä. Näitä asioita koskeva tiedonantovelvollisuus kuuluu hallitukselle ja eduskunnan tarvitsemat tilastotiedot voidaan sisällyttää joko tilakertomukseen tai valtion tilinpäätösasiakirjaan.

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa ei myöskään enää raportoida valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnasta erillisenä kertomusosuutena, koska tämä raportointitehtävä voidaan tarvittaessa toteuttaa asianomaisen hallinnonalan (ministeriön) osuudessa tai erilliskertomuksena. Valtionyhtiöitä koskevaa tietoa on saatavissa myös monista muista lähteistä.

Valtiontilintarkastajien valvontatoiminta ja siitä valmisteltavan kertomuksen rooli eroavat eduskunnan budjettivallan näkökulmasta muista eduskunnalle toimitettavista kertomuksista siinä, että valtiontilintarkastajat ovat parlamentaarisesti valittuja ja toteuttavat riippumattomasti parlamentin näkökulmaa valvontatoimissaan. Valtiontilintarkastajien valvonta on tähän saakka ollut luonteeltaan tarkoituksenmukaisuutta korostavaa ja pääasiassa jälkikäteistä. Valtiontilintarkastajien itsenäiset havainnot ja kannanotot on raportoitu kerran vuodessa suoraan eduskunnalle eikä niitä ole tähän mennessä nähty valtion talousarvioprosessin kiinteänä osana.

Valtiontilintarkastajien kertomus annetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) mukaan eduskunnalle vuosittain, joten tarkempi luovuttamisajankohta on ollut valtiontilintarkastajien harkittavissa. Kertomus on yleensä annettu eduskunnalle marraskuussa. Kertomuksen käsittely hallinto- ja tarkastusjaostossa on vielä käytännön syistä

siirtynyt seuraavan vuoden keväälle. Kertomuksen käsittelyn mielekkyyttä voitaisiin lisätä hakemalla kertomukselle myös uusia tehtäviä, esimerkiksi kertomus voitaisiin liittää osaksi keskustelua seuraavan vuoden talousarviosta ja strategisista linjauksista niin sanotun kehysmenettelyn yhteydessä.

Valtiontilintarkastajat ovat ajankohtaisten yksityiskohtien välityksellä pyrkineet valvontatoimissaan selvittämään laajoja ja periaatteellisia kysymyksiä, joilla on myös yleistä merkitystä ja sopisivat siten hyvin parlamentaarisen valvonnan rooliin. Kertomuksen pitkä käsittelyaika voi toisaalta vähentää kansanedustajien kiinnostusta kertomuksessa esille tuotuihin asioihin.

Toisaalta tässä yhteydessä on todettava, että valtiontalouden ulkoiseen valvontaan ja tarkastukseen liittyvät kertomukset ovat aina luonteeltaan jälkikäteisiä. Valvonta, tarkastus ja seuranta eivät toistaiseksi ole saaneet riittävää asemaa muutoinkaan talouden ja hallinnon ohjausvälineinä. Ylipäänsä on tarpeen vahvistaa valvonnan, tarkastuksen ja seurannan ymmärtämistä eduskunnan budjettivallan osana.

Valtiontilintarkastajat ovat lisäksi voineet hankkia ulkopuolisia tutkimuksia ja selvityksiä määrärahansa puitteissa. Tutkimukset eivät ole toistaiseksi löytäneet tarkoituksenmukaista käsittelytapaa eduskunnassa. Koska tutkimukset on pääasiassa tarkoitettu valtiontilintarkastajien suunnittelun apuvälineiksi ja valvonnan tausta-aineistoksi, tutkimusraportit on toimitettu muun muassa valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostolle ja eräille virkamiehille tiedoksi ja käyttöön. Tutkimustulosten tiivistelmät julkaistaan myös kertomuksen osana, mikä mahdollistaa periaatteessa näiden asioiden käsittelyn valiokunnassa.

Kuvatusta kertomuksen käsittelytavasta johtuen osa valtiontilintarkastajien havainnoista on viime vuosina jäänyt muodollisesti sekä eduskunnan että valtioneuvoston huomiotta, jolloin kannanotot sellaisinaan eivät johda toimenpiteisiin. Jälkitarkastuksen aseman kehittäminen tältä osin saattaisi tuoda tähän muutoksen. Valtiontilintarkastajien harjoittaman parlamentaarisen valvontatoimen varsinainen tehtävä ei kuitenkaan ole ollut välitön toimeenpanon ohjaus, vaan valtiontilintarkastajat raportoivat huomionsa ja kannanottonsa eduskunnalle, joka puolestaan kehottaa valtioneuvostoa ryhtymään eduskunnan tarpeelliseksi näkemiin toimiin.

Kuten edellä on todettu, usein jo valvontakäyntien tai tarkastuskertomuksesta pyydetyn lausunnon johdosta ministeriöissä ja virastoissa ryhdytään valtiontilintarkastajien esittämiin toimenpiteisiin. Näin ollen valvontatyön tosiasiallinen vaikuttavuus on vahvempi kuin yksinomaan mietintömenettelyn pohjalta voidaan päätellä. Lisäksi kertomuksella on kansanedustajille valtion hallintotoimintaa koskevana analyysinä informaatioarvoa riippumatta hallinnon jatkotoimista.

Valtiontilintarkastajien kertomuksen kehittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan uudistuksen yhteydessä päädyttiin säilyttämään valtiontilintarkastajien asema ennallaan. Tästä näkökulmasta ja ottaen samalla huomioon tilinpäätöskokonaisuuden kehittäminen sekä valtiontalouden

tarkastusviraston kertomuksen tuleva osuus siinä, tulisi valtiontilintarkastajien kertomusta uudistaa eduskunnalle mahdollisimman hyvin lisäarvoa tuottavaan suuntaan. Lisäarvo muodostuu kertomuksen sisällöstä ja sen käsittelystä eduskunnassa.

Valtiontilintarkastajien kertomuksen kehittämisessä lähtökohtana on toiminnan itsenäisyys ja riippumattomuus muusta vuotuisesta valtiontalouden suunnittelun ja valvonnan syklistä. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus puolestaan liittyy kiinteästi vuotuisen tilinpäätöskokonaisuuden jälkikäteiseen tarkastamiseen.

Valtiontilintarkastajien kertomuksen sisältöä voitaisiin kehittää niin, että tilivuoteen sitoutuneen ja ministeriökohtaisen yleisvalvonnan rinnalla siinä keskityttäisiin syvällisesti nykyistä harvempiin aiheisiin ja että kertomukseen otettaisiin tarvittaessa hallinnonalojen rajat ylittäviäkin järjestelmäkohtaista arviointia sisältäviä kertomusosuuksia. Tämä toimintatapa edellyttäisi yhteensovittamista esimerkiksi hallinnon teemapainotukseen arviointityöhön.

Valtiontilintarkastajien työssä olisi mahdollista entisestään korostaa parlamentaarisen valvonnan näkökulmaa. Sen vahvistamiseksi toiminnan kohteiden määrittämisessä voitaisiin ottaa paremmin huomioon erikoisvaliokuntien mietinnöissä esiin nousevat näkemykset ja tarpeet. Lisäksi on pohdittu menettelyä jossa eduskunnan erikoisvaliokunnat voisivat tehdä tilintarkastajille ehdotuksia valvonnan ja raportoinnin kohteista lopullisen päätöksenteon kuulussa kuitenkin tilintarkastajille. Näin olisi mahdollista vastata eduskunnan tiedontarpeeseen nykyistä paremmin ja tuottaa tietoja ajankohtaisista aiheista. Valtiontilintarkastajilla on käytössä pienehköjä tutkimusmäärärahoja.

Valtiontilintarkastajien toimintaa voitaisiin kehittää nykyistä enemmän myös suuntaan, jossa olisi mahdollista reagoida nopeasti ja joustavasti eduskunnassa nouseviin tietotarpeisiin. Samalla tulisi arvioida menettelytapoja, joilla näihin odotuksiin voitaisiin vastata tehokkaasti. Eräs mahdollisuus olisi valtiontilintarkastajien tutkimusrahoituksen lisääminen analyttisten hankkeiden toteuttamiseksi ulkopuolisina tilaustutkimuksina, joihin perustuvat kannanotot valtiontilintarkastajat raportoisivat sopivalla tavalla eduskunnalle.

Nykymuotoisen yhteen kertomukseen perustuvan raportoinnin ajankohtaisuutta voidaan lisätä irrottautumalla yhdestä ainoasta vuosikertomuksesta ja raportoimalla valvonta- ja tutkimustoiminnan tulokset heti niiden valmistuttua eduskunnan käyttöön erillisten kertomusten muodossa. Näitä teemakohtaisia tai erityisongelmia käsitteleviä kertomuksia voitaisiin antaa eduskuntakäsittelyn kannalta sopivana ajankohtana.

Valtiontilintarkastajien raportoinnin luettavuutta ja kannanottojen selkeyttä pyritään jatkossa parantamaan muun muassa konkretisoimalla kannanottoja, tiivistämällä kertomusta, kehittämällä sen painoasua ja soveltamalla kertomuksen laadinnassa ja raportoinnissa tietotekniikan antamia mahdollisuuksia nykyistä enemmän.

4.6 VALTION TALOUSARVIO

Valtion talousarvio on eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan keskeinen väline ja se toimii valtion kokonaistaloudellisen suunnittelun pohjana. Talousarvio on päätös valtion taloutta koskevista tavoitteista ja keinoista, joilla niihin pyritään. Talousarvio myös toteuttaa eduskunnan päättämiä yhteiskuntapoliittisia linjauksia kytkemällä valtion toimintojen ja politiikan strategiset painopisteet resurssien jakamista koskeviin päätöksiin.

Perustuslaissa säädetään talousarvioon sovellettavista budjettiperiaatteista. Näiden tavoitteena on eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan turvaaminen ja ne sisältävät vaatimukset taloudellisesta tehokkuudesta samoin kuin yleiset vaatimukset valtion taloudenhoidon hyvälle budjetoinnille. Budjettiperiaatteiden noudattamisella on tärkeä merkitys eduskunnan budjettivallan toteutumisen kannalta. Budjettiperiaatteisiin kuuluvat keskeisesti kattamisvaatimus, täydellisyysperiaate, bruttoperiaate sekä vuotuis- ja erittelyperiaate samoin kuin yleiskatteisuusperiaate.

Budjettijärjestelmän kehittäminen johdanto-osassa mainitun budjetointityöryhmän ehdotusten mukaisesti tulee osaltaan vahvistamaan eduskunnan budjettivaltaa esimerkiksi vaikuttamalla budjettiperiaatteiden noudattamiseen. Tavoitteena tässä on myös se, että eduskunnalle tarjotaan päätöksenteon pohjaksi entistä perusteellisempaa ja luotettavampaa tietoa, jotta päätöksenteko voisi rakentua pitävälle perustalle. Talousarvion rakenteeseen saattaa vaikuttaa valtion keskushallintohankkeen osana talousarvion pääluokkien läpikäynti strategisten politiikkaohjelmien kytkemiseksi talousarvioon.

Tavoitteena on ollut myös parantaa eduskunnalle annettavaa informaatiota kehittämällä talousarvioesityksen yleisperusteluita ja selvitysosien perusteluja niiden kaikilla tasoilla. Pääluokkaperustelut uudistettiin vuoden 2001 talousarvioesityksessä. Pääluokka- ja lukuperusteluja on uudistettu vuosien 2001 ja 2002 talousarvioesityksissä samoin kuin momenttiperusteluja, joissa otettiin huomioon euron aiheuttamat muutokset sekä pyrittiin aiempaa laajemmin hyödyntämään uudistetun kirjanpidon tuottamaa tietoa määrärahojen käytöstä sekä toiminnan kustannuksista.

Talousarvio ei toimi ainoana tulosohjauksen välineenä, mutta on tässä kuitenkin eduskunnan näkökulmasta keskeinen asiakirja. Tulosohjauksen kytkeminen resurssipäätöksiin on edellytys talousarvion yhteiskunnallisten vaikutusten hahmottamiseksi poliittisessa päätöksenteossa. Nykyisellään talousarviossa esitetyt tavoitteet ovat yleisluonteisia, mikä vaikeuttaa hallinnon toiminnan tuloksellisuuden arviointia tilaker-
tomuksen tietojen pohjalta. Eduskunnalle toimitettavaa ohjaustietoa voitaisiin parantaa talousarvion osalta ennen kaikkea kiinnittämällä huomiota tulostavoitteiden asettami-
seen.

4.7 ERÄÄT VALTIONTALOUTTA KOSKEVAT ERITYISKYSYMYKSET

Kehysbudjetointi

Eduskunnalle on toimitettu viime vuosina myös seuraavan talousarviovuoden määräraha-kehukset. Tällä on osaltaan pyritty vahvistamaan eduskunnan budjettivaltaa antamalla eduskunnalle tietoja valtion talousarvion valmistelusta jo ennen talousarviesityksen antamista eduskunnalle. Tavoitteena on ollut, että eduskunta saisi näin tietoja talous- ja finanssipolitiikan pidemmän tähtäyksen tavoitteista ja tulevien vuosien menokehityksestä. Eduskunnalle annettavan kehyspäättöksen muoto on ollut kahdesti pääministerin ilmoitus ja kerran valtioneuvoston tiedonanto.

Pääministerin ilmoituksen pohjalta eduskunnalla on mahdollisuus käydä yleistä talouspoliittista keskustelua talousarvion menokehyksistä. Perustuslain 45 §:n mukaan pääministeri tai hänen määräämänsä ministeri voi antaa ajankohtaisesta asiasta eduskunnalle ilmoituksen. Ilmoituksen voi siten antaa esimerkiksi valtiovarainministeri. Ilmoitusta ei käsitellä valiokunnassa eikä eduskunta tee asiassa mitään päätöstä. Menettely merkitsee sitä, että keskustelu ei johda muodollisiin valtiopäiväpäätöksiin eikä siten sido eduskunnan käsiä tulevan talousarvion linjausten osalta. Toisaalta eduskunnalla ei tällöin ole mahdollisuutta käsitellä ja ottaa kantaa talous- ja finanssipolitiikan suuntaan. Periaatteessa pääministerin ilmoituksen jälkeen kiinnostuneet erikoisvaliokunnat voivat perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti pyytää ja saada lisäselvityksiä joko valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä. Valiokunta voi saamansa selvityksen johdosta antaa lausunnon.

Vuotta 2001 koskevien kehyspäättöksen antamista valtioneuvoston tiedonantona pidettiin liiankin voimakkaana menettelytapana, koska se johtaa luottamuslauseäänestykseen (VaVM 8/2000 vp). Valtiovarainvaliokunta korosti mietinnössään, ettei valittu tiedonantomenettely saa johtaa siihen, että sillä tosiasiallisesti kavennettaisiin eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia tulevan talousarvion käsittelyssä. Valiokunta huomautti myös, että käsiteltävä tiedonanto ei antanut riittävästi sellaista yksityiskohtaista tietoa, jonka pohjalta olisi voitu arvioida ministeriökohtaisia määrärahoja. Pääluokkien välinen poikkihallinnollinen arviointi ei ollut myöskään mahdollista.

Kehysbudjetointimenettelyä voidaan pitää eduskunnan budjettivallan kannalta parannuksena, mutta sen toimivuudessa on vielä puutteita. Valtioneuvoston kehyspäättöksen muotoa ja sisältöä on syytä kehittää edelleen eduskuntakeskustelua ja talouspolitiikan ohjausta varten. Valtiovarainvaliokunta on pitänyt tarkoituksenmukaisena menettelyä, jossa eduskunta saa hallitukselta budjettikehukset lähinnä kokonaiskehysten osalta. Muuten kehyksissä voisivat painottua talouspolitiikan päälinjaukset sekä talousarvion eri hallinnonalat ylittävien painopisteiden arviointi. Kehyksissä tulisi arvioida lisäksi tulopuolta ja eräitä muita talouspolitiikan kannalta tärkeitä kysymyksiä.

Valtioneuvoston puolella on keskushallinnon uudistushankkeen osana suunniteltu hallituksen strategisten politiikkaohjelmien seurannan liittämistä talousarvion kehysmenettelyn yhteyteen ja niiden käsittelemistä hallituksessa yhdessä. Yhtäältä on tarkoitus arvioida resurssien varaamista strategiaohjelmien toteuttamista varten ja

toisaalta tarkastella saavutettuja tuloksia, millä perusteella on mahdollista suunnata toimintaa uudelleen. Tiedot strategiaohjelmien tilasta olisivat myös eduskunnan kannalta mielenkiintoisia ja hyödyksi budjettikehyksiä koskevassa menettelyssä.

Selontekomenettely voisi olla tarkoituksenmukaisempi tapa budjettikehysten toimittamiseksi eduskunnalle. Tämä edellyttäisi, että kehysten tietosisältöä laajennettaisiin sellaiseksi, että se tarjoaisi eduskunnalle ainekset budjettikehyksiä koskevan päätöksenteon pohjaksi.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot

Eduskunnan budjettivallan kannalta erityisessä asemassa ovat talousarvion ulkopuoliset valtion rahastot. Rahasto sisältyy talousarvioon vain, jos niin laissa erikseen säädetään. Tällä hetkellä talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja on yhteensä 11. Eduskunnan kannalta tiedot rahastojen taloudesta ja toiminnasta ovat mielenkiintoisia ja tarpeellisia valtiontaloutta koskevan päätöksenteon samoin kuin eduskunnan valvontatoimen kannalta muutenkin.

Rahastojen osalta talousarvion yleisperusteluissa on erillinen jakso, jossa kerrotaan toiminnan kuvauksen ohella arvio tuloista ja menoista sekä eräistä niihin vaikuttavista seikoista. Rahastoista annetaan yhteenvedotietoina myös arvioit eräistä tulojen ja menojen lajeista. Tilakertomuksen liitetietoina on vastaavasti talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen osalta tiedot taseen loppusummista ja talousarviosiirroista. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi suorittaa rahastoissa toiminnantarkastusta, josta raportoidaan normaaliin tapaan. Tämä on kuitenkin kertaluonteista tarkastusta eivätkä rahastot kuulu valtiontalouden tarkastusviraston säännönmukaisen vuositilintarkastuksen piiriin. Vuositilintarkastusta varten on rahastoille nimetty ulkopuoliset tilintarkastajat, jotka eivät kuitenkaan raportoi eduskunnalle.

Eduskunta ei näin saa riittävästi tietoja talousarvion ulkopuolisten rahastojen toiminnasta. Niiden tuloslaskelmat ja taseet sisältyvät valtion tilinpäätökseen, mutta niiden toimintaa kuvaavia tietoja ei sisälly tilakertomukseen. Tilakertomukseen voitaisiin lisätä erillinen rahastojen toimintaa kuvaava jakso. Tiedonsaantia edesauttaisi myös se, että valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittäisi toiminnassaan ja raportoinnissaan erityistä huomiota talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin ja niiden toimintaan.

Valtion liikelaitokset

Valtion talousarviolla ohjataan sen sijaan valtion liikelaitoksia, jotka kuuluvat osana valtionhallinnon kokonaisuuteen. Liikelaitosten toiminta perustuu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (627/1987) sekä liikelaitoskohtaisiin lakeihin. Liikelaitos voidaan nähdä valtionhallinnon organisointimuotona, joka tuottaa palveluita ja hallinnoi valtion omaisuutta. Liikelaitoksia on tällä hetkellä ainoastaan neljä, mutta niiden hallussa on suuri osa valtion kansallisuusomaisuudesta.

Eduskunta asettaa valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä liikelaitosten palvelu- ja muut toimintatavoitteet, jotka ohjaavat liikelaitosten toimintaa. Tilakertomuk-

seen sisältyy hallinnonaloittain vaihtelevasti liikelaitosten toimintaa tai taloutta kuvaavia tietoja tai tuloksellisuustietoja. Tiedot on yleensä esitetty varsin niukasti. Kertomuksen liitteenä on liiketoimintaa asianomaiselta vuodelta kuvaava taulukko, jossa on liikelaitoksia koskevat tiedot liikevaihdosta, voitosta/tappiosta sekä tuloutuksesta valtion talousarvioon ja henkilöstön määrästä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi suorittaa valtion liikelaitoksissakin toiminnantarkastusta, josta raportoidaan normaaliin tapaan. Kertaluonteisissa tarkastuksissa tuotetaan valvontaa ja valtiontalouden ohjausta varten tietoa toimintojen tuloksellisuudesta sekä säännösten ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta. Sen sijaan liikelaitokset eivät kuulu säännönmukaisen vuositilintarkastuksen piiriin, vaan liikelaitoksilla on erilliset ulkopuoliset tilintarkastajat, jotka eivät raportoi eduskunnalle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjauksesta kiinnittänyt huomiota yhtäältä tulostavoitteiden asettamiseen ja toisaalta tavoitteiden seurantaan liittyviin puutteisiin ja epäkohtiin (Tarkastuskertomus 17/2001). Tarkastusvirasto toteaa, että liikelaitosten hoitoon uskottu suuri varallisuus huomioon ottaen eduskunta niiden toiminnan ylimpänä ohjaajana saa liian vähän välttämätöntä seurantietoa. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös tulostavoitteiden asettamiseen, jossa keskeisimmät tavoitteet eivät erotu riittävästi eikä tavoitteita esitetä tarpeeksi konkreettisella tasolla.

Jotta eduskunta voisi päättää tulevan vuoden tavoitteista ja resursseista sekä niiden käytöstä, tulisi tilakertomukseen sisältyä liikelaitosten osalta oleelliset tiedot tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisesta menestyksestä. Tilakertomusta tulisi kehittää myös niin, että liikelaitoksen hallinnonalan tietoihin liitetään vuosittain tällainen katsaus. Valtiontalouden tarkastusvirasto on esittänyt mainitussa tarkastuskertomuksessaan, että eduskunnalle annettavan seurantatiedon parantamiseksi liikelaitoksia koskevassa informaatiossa tulisi kehittää:

- taloudellisten tunnuslukujen taulukkoa; tässä tulisi kiinnittää huomiota seurannan mahdollisuuteen, joten tunnusluvut pitäisi esittää 3-5 vuodelta; tavoitteen ja toteutuman vertailua varten tulisi esittää sekä tavoiteluku että toteutunut luku; sekä

- eduskunnan asettamien tavoitteiden toteutumista; tässä on huomattava, että eduskunnan ohjausrooli painottuu palvelutaso-ohjaukseen ja yhteiskunnallisten tavoitteiden asettamiseen, mikä kytkeytyy myös taloudellisiin tavoitteisiin.

Mainitussa tarkastuskertomuksessa viitataan liikelaitosten vuosikertomuksiin, joihin sisältyvä tieto on hyödynnettävissä ja muokattavissa tilakertomuksen kehittämiseksi kuvatulla tavalla.

Työryhmässä on pidetty tärkeänä tietojen saamista liikelaitoksista nykyistä laajemmin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa esittämät näkemykset vastaavat työryhmän näkemystä.

EU:n talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja Suomen vakausohjelma

EU koordinoi jäsenmaidensa talous- ja toimintapolitiikkaa erilaisin välinein. Keskeisiä näistä ovat Euroopan unionin talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja maakohtaiset vakausohjelmat. Ne muodostavat Euroopan unionin jäsenyyden jälkeen eduskunnan budjettivallan kannalta uudenlaisen kokonaisuuden. Nämä ohjelmat ovat vahvistuneet luonteeltaan ja merkitykseltään ja sisältävät usein monivuotisia talous- ja finanssipolitiikkaa koskevia sitoumuksia, jotka voivat myös tosiasiallisesti rajata eduskunnan budjettivaltaa.

EU:n talouspolitiikan laajat suuntaviivat. Perustamissopimuksen 99 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja koskeva asiakirja on unionin tärkein talouspolitiikan ohjauksen väline. Suuntaviivat laatii komissio ja niiden tavoitteena on sovittaa jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa eräiltä osin yhteen. Valtiovarainministeriö laatii komission suosituksesta perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun kirjallisen selvityksen suurelle valiokunnalle asioiden valmistelusta Euroopan unionissa (E-asia). Suositus muodostuu kahdesta osasta, joista toinen sisältää kaikkia jäsenvaltioista koskevia yleisiä politiikkalinjauksia ja suosituksia ja toinen yksittäistä jäsenvaltiota koskevia suosituksia.

Esimerkiksi vuotta 2001 Suomea koskevissa talouspolitiikan suuntaviivoissa suositeltiin suuren ylijäämän ylläpitoa vuoden 2001 ja sitä seuraavissa budjeteissa vähentämällä valtion menoja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Samoin suositeltiin riskipääomamarkkinoiden kehittämistä edelleen muuttamalla verojärjestelmää investointeja ja yrittäjyyttä suosivammaksi. Suositukset toistuvat suurelta osin vuosittain, niistä kuitenkin jätetään pois suositukset, joiden osalta jäsenvaltio on osoittanut, että korjaaviin toimiin on ryhdytty.

Valtiovarainministeriö lähettää unionin suosituksen suurelle valiokunnalle tiedoksi. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, mutta eduskunta ei tee asiasta päätöstä. Suuren valiokunnan työjärjestyksen (10.3.2000) 18 §:n mukaan valiokunta voi pyytää selvityksestä lausunnon erikoisvaliokunnalta. Selvityksestä käydään suuressa valiokunnassa keskustelu, jonka pohjalta valiokunta voi hyväksyä lausuman tai antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle.

Koska unionin talouspolitiikkaa koskevilla suosituksilla ohjataan maakohtaisesti talouspolitiikan suuntaa ja tätä kautta valtion kokonaistalouden kehitystä, voidaan nykyinen asian käsittelyssä noudatettu menettely arvioida varsin kevyeksi. Samoin Eurooppa-neuvoston Helsingin kokouksessa hyväksymässä ECOFIN-neuvoston raportissa todettiin, että talouspolitiikan koordinaation avoimuutta ja legitimizeettiä tulisi vahvistaa ja että jäsenvaltioiden hallitusten tulisi vahvistaa suuntaviivojen kansallista tukea parantamalla tiedotusta sekä vuoropuhelua kansallisten parlamenttien kanssa.

Valtiovarainministeriö on toimittanut kahtena viime vuonna mainitun kirjallisen selvityksen eduskunnalle keväällä toukokuussa. Tämän jälkeen unionin asiakirjaa käsitellään neuvostossa ja eri komiteoissa touko-kesäkuun aikana. Tässä vaiheessa on mahdol-

lista esittää maakohtaisia huomautuksia tai korjausehdotuksia. Eduskunnan kannalta olisi tärkeää saada suuntaviivat tiedoksi nykyistä aikaisemmin.

Suomen vakausohjelma. Yksityiskohtaisempi kuvaus hallituksen talouspoliittisista toimista julkista taloutta ja rakennepolitiikkaa koskevien suositusten osalta esitetään Suomen vakausohjelmassa. Euroopan unionin jäsenvaltioista Euroon osallistuvien osalta on edellytetty vakausohjelman laatimista ja sen noudattamista. Vakaussopimuksen mukainen lähtökohta on, että julkisen talouden tulee olla keskipitkällä aikavälillä tasapainon tuntumassa tai ylijäämäinen.

Valtiovarainministeriö vastaa Suomen vakausohjelman valmistelusta. Useampaa vuotta varten laadittava vakausohjelma tarkistetaan vuosittain suhdannenäkymien sekä taloudellisen tilanteen ja näkymien samoin kuin julkisen talouden tasapainon ja velkatilanteen pohjalta. Vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteiden mukaisesti hallituksen tulee ryhtyä välttämättömiksi katsomiinsa korjaaviin toimenpiteisiin, jos vakausohjelman tavoitteiden toteutuminen vaarantuisi merkittävästi.

Vakausohjelman tarkistus on laadittu yleensä ennen valtion talousarvioesitystä, mutta kahtena viime vuonna se on annettu talousarvioesityksen jälkeen. Se käsitellään valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa, jonka jälkeen vakausohjelman tarkistusasiakirja toimitetaan EU:n komissiolle määräajassa. Vakausohjelma käsitellään ECOFIN-neuvostossa. Vakausohjelman tarkistus annetaan eduskunnalle tiedoksi perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna E-asiana, jonka johdosta asianomainen valiokunta voi antaa valtioneuvostolle lausunnon. Valiokunta ei ole käyttänyt lausuntomenettelyä.

Koska Suomen vakausohjelma annetaan tiedoksi eduskunnalle yleensä samaan aikaan kuin se toimitetaan EU:n komissiolle, ei eduskunnalle jää mahdollisuutta tosiasiallisesti vaikuttaa siihen.

5 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET JA KANNANOTOT

5.1 KERTOMUSMENETTELYN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDAT

Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu talous- ja finanssipolitiikasta päättäminen samoin kuin valtion kokonaistalouden ja -toimintojen strateginen ohjaus ja valvonta. Eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan keskeinen sisältö on voimavarojen hankkimisesta ja käyttämisestä samoin kuin toimintojen ja hankkeiden rahoittamisesta päättäminen kokonaistaloudellisesta näkökulmasta.

Jotta eduskunnan budjettivalta toteutuisi perustuslaissa tarkoitettulla tavalla, tulee valtion talouden rakentua vahvalle ja hyvälle valtiontalouden hallinnalle ja taloudenhoidolle. Perustan tälle luo hyvä taloudellinen suunnittelu, jossa keskeiset välineet ovat toiminta- ja taloussuunnitelmien ja määrärahakehysten laatiminen sekä talousarvio. Yleisemmällä tasolla hyvä taloudenhoito tarkoittaa taloudellisuutta, tehokkuutta sekä

resurssien käytön vastuunalaisuutta ja vastuullisuutta. Keskeinen vaatimus on lisäksi luotettava tilivelvollisuuteen perustuva seurantajärjestelmä.

Hyvän taloudenhoidon yleisinä vaatimuksina ovat taloudellinen tehokkuus sekä voimavarojen käyttämisen vastuullisuus, vastuunalaisuus ja seurattavuus. Vastuullisuus edellyttää, että päätöksenteossa otetaan huomioon taloudenhoitoa koskevien päätösten ja toimenpiteiden vaikutukset tuleville vuosille. Vastuunalaisuus ja seurattavuus liittyvät tilivelvollisuuteen ja sen toteuttamiseen.

Eduskunta on budjettivaltaa käyttäessään kiinnittänyt päähuomionsa yleensä talousarvioon ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Koska hallinnon tulosohtausjärjestelmän myötä hallinnon toimintatavoissa painotetaan seurannan osuutta, tulisi myös eduskunnassa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota jälkikäteiseen arviointiin. Kertomusmenettelyn asemaa tulisi näin ollen vahvistaa nykyisestä.

Valtioneuvoston puolella on keskushallinnon uudistushankkeen, budjetointityöryhmän ja eräiden muiden hankkeiden myötä suunniteltu ja valmisteltavana uudistuksia, joilla tuetaan hyvän taloudenhoidon vaatimuksia. Tärkeänä osana näissä on vastuunalaisuuden ja seurannan vahvistaminen.

Työryhmässä käytyjen keskustelujen ja aikaisempien eduskunnan esittämien kannottojen perusteella työryhmä on pyrkinyt luomaan suuntaviivoja, joiden pohjalta yhtäältä tilakertomusta ja toisaalta valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta tulisi kehittää. Kertomusten käsittelyaikataulu menettelyineen on työryhmän ehdotuksissa pyritty hahmottamaan tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi, jonka osat tukevat toisiaan.

Valtion tilinpäätöksen sisältö ja käsittely kytkeytyy tulevaisuudessa ennen muuta tilakertomukseen ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomukseen. Tilinpäätös- menettelyjä erikseen arvioivan työryhmän työ jatkuu edelleen, mutta kertomusmenettelytyöryhmä esittää tältä osin oman näkemyksensä. Valtiontalouden vuotuisesta suunnittelu- ja valvontajärjestelmästä erillään toimivat valtiontilintarkastajat, jotka edustavat selvemmin parlamentaarista valvontanäkökulmaa. Heidän kertomuksensa kehittäminen muiden ehdotusten rinnalla palvelee osaltaan eduskuntaa sen valvonta- tehtävässä.

Työryhmä on tehnyt kertomusmenettelyn kehittämiseksi omat ehdotuksensa, joilla voidaan osaltaan vahvistaa eduskunnan valvonnan edellytyksiä ja tarkastusten tulosten hyödyntämistä. Keskeiset elementit budjettivallan toteutumisessa ovat yhtäältä oikeaan ja riittävään tietoon pohjautuvan taloussuunnittelu- ja päätösasiakirjan antaminen eduskunnalle ja toisaalta päätösten seurannan ja valvonnan mahdollistavan arviointiasiakirjan tuottaminen.

5.2 TIEDONTUOTANNON TILAA JA KEHITTÄMISTÄ KOSKEVAT YLEISET NÄKEMYKSET

Eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan keskeinen väline on valtion talousarvio, joka toimii taloudellisen suunnittelun pohjana. Sen varaan rakentuu muu eduskunnalle toimitettava raportointi. Valtiontaloudelliseen päätösvaltaan kuuluu päättää kokonaistaloudellisesta näkökulmasta voimavarojen käyttämisestä ja niiden hankkimisesta sekä eri toimintojen ja hankkeiden rahoittamisesta. Tämän päätöksenteon pohjaksi tarvitaan tietoa siitä, miten aikaisempi talousarvio on toteutunut yhtäältä tuloksellisuuden osalta ja toisaalta kokonaistaloudellisena suunnitelmana.

Eduskunnan budjettivallan ja valtiontalouteen kuuluvan valvontatehtävän kokonaisuuden kannalta olennaisessa asemassa ovat siten tiedot talousarvion yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta sekä talousarvion noudattamisesta. Tiedot hallinnon tulostavoitteiden saavuttamisesta ovat keskeisessä asemassa samoin kuin valtioneuvoston ja ministeriön tätä koskevat arviot. Tämän tiedon tueksi on tarpeen saada tarkastuskertomuksen myötä analyttisiä kannanottoja. Huomiota tulee kiinnittää myös valtiontalouden niihin osiin, jotka jäävät tulosohjauksen ulkopuolelle samoin kuin ylipäättään talousarvion toteutumisen arviointiin.

Eduskunta saa nykyisin tietoa valtiontalouden hoidosta ja siihen liittyvistä asioista varsin laajasti. Tiedontuotanto on jopa niin laajaa, että ongelmaksi on koettu pikeminkin olennaisen tiedon erottaminen kaiken tietoaineiston joukosta. Hallinnon kannalta ongelmana voidaan pitää jossain määrin päällekkäistä tiedon tuottamista, mikä liittyy tilakertomuksen, hallinnonalojen toimintakertomusten sekä toimenpidekertomuksen hallinnonalakohtaisiin tietoihin.

Tiedon määrän lisäämisen sijasta tiedon laatuun ja ajankohtaisuuteen tulisi kiinnittää huomiota. Tämä saattaa merkitä eräiltä osin nykyisen tiedontuotannon vähentämistäkin. Työryhmän työssä on tullut esille toisaalta uudenlaista tiedon tarvetta, mikä liittyy valtion kokonaistalouden kannalta tärkeisiin, hallinnonalat ylittäviin asiakokonaisuuksiin. Manageristisen numerotiedon ohella tarvitaan laadullista tietoa. Olennaista on myös tiedon esittäminen siten, että kokonaisuuden kannalta tärkeä tieto erottuisi selvästi. Tämä edellyttää, että tiedontuotannossa priorisoidaan ne tiedot, joilla on keskeinen merkitys budjettivallan näkökulmasta. Tiedon tiivistäminen ja sen informatiivisuus olisi pyrittävä sovittamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen.

Yleisenä tavoitteena voidaan pitää informaation luotettavuutta, kattavuutta ja sen esittämistavan selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Tiedon tuottamisessa ja esittämisessä näkökulmana tulisi olla sen kiinnostavuus ja käytettävyys eduskunnan päätöksenteon pohjana. Tältä kannalta korostuvat tiedon ajankohtaisuuden vaatimukset. Yleisiin tavoitteisiin voidaan liittää myös tiedon luonnetta koskevat toiveet. Hallinnon korkeimman tason, valtioneuvoston ja ministeriöiden johdon tuottaman tiedon tulisi olla nykyistä selvemmin kantaa ottavaa ja sisältää strategisia näkemyksiä ja arviointia, mikä mahdollistaisi paremmin poliittisen keskustelun valtiontalouden raporttienkin yhteydessä.

Eduskunnan tiedonsaannin ja hallinnon tiedontuotannon kokonaisuutta arvioitaessa tulee pitää mielessä myös se, että hallinnossa tuotetaan eri syistä ja eri tarkoituksiin laajasti taloudenhoitoon liittyvää tietoa ja monen tyyppisiä selvityksiä. On tarkoituksenmukaista hyödyntää olemassa olevaa tiedontuotantoa parhaalla mahdollisella tavalla myös eduskunnan tiedonhankinnassa. Eräs tärkeä tietolähde muodostuu ministeriöiden hallinnonaloillaan teettämistä ulkopuolisista arvioista, joiden hyödyntämistä eduskunnalle annettavana informaationa olisi tarkoituksenmukaista selvittää. Näin voidaan säästää hallinnon resursseja ja välttää rutiiniluonteisesta tiedontuotannosta aiheutuvia ongelmia, kuten turhautumista ja tiedon laadun heikkenemistä.

Tiedontuotannossa yhä tärkeämmäksi välineeksi on noussut tietotekniikka. Tietotekniikkaa on jo nykyisin hyödynnetty monin eri tavoin esimerkiksi tietojen tuottamisessa eduskunnan käyttöön. Valtiopäiväasiakirjojen välittämisessä eduskunnan ja valtioneuvoston välillä on luotu järjestelmä, joka mahdollistaa nopean ja luotettavan tiedonvälityksen. Tärkeällä sijalla tässä on ollut tietojärjestelmien yhteensovittaminen. Valtioneuvostossa vireillä oleva johdanto-osassa kuvattu Netra-hanke tulee luomaan uusia mahdollisuuksia tiedontuotannon rationalisointiin. Monista mahdollisuuksista voidaan mainita esimerkiksi menettely, jossa valtion taloudenhoitoon liittyvä tieto annetaan yleisemmällä tasolla nykyiseen tapaan, minkä lisäksi toimitetaan keskitetysti tietoverkon välityksellä saataville yksityiskohtaisempaa tietoa ja sellaista tietoa, jota mahdollisesti tarvitaan asian käsittelyssä tausta-aineistona.

5.3 TILAKERTOMUS - TILINPÄÄTÖSKERTOMUS

Työryhmä katsoo, että ensisijaisesti hallituksen on kohennettava eduskunnalle annettavan raportoinnin ja arviointitiedon laatua ja ajankohtaisuutta. Keskeisin asiakirja tässä on kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvioin noudattamisesta (tilakertomus), jota tulee kehittää. Työryhmä ehdottaa, että tilakertomus nimettäisiin jatkossa sitä paremmin kuvaavalla nimellä *Tilinpäätöskertomus*.

Työryhmä on lähtenyt siitä oletuksesta, että jatkossa valtioneuvosto hyväksyy Valtiokonttorin laatiman tilinpäätöksen ja toimittaa sen eduskunnalle käsiteltäväksi osana tilinpäätöskokonaisuutta. Niinpä valtion tilinpäätöskokonaisuuteen kuuluisivat sekä numero-osa että nykyisestä tilakertomuksesta kehitetty sanallinen arviointi-/toimintakertomusosa eli Tilinpäätöskertomus.

Työryhmä ehdottaa, että Tilinpäätöskertomus annetaan eduskunnalle nykyisestä poiketen jo budjettivuoden jälkeisen kevätistuntokauden lopulla. Kertomuksen tietosisältö tulee sovittaa tähän aikatauluun tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tilinpäätöskertomuksen tulee sisältää eduskunnan ohjausvallan kannalta relevanttia tietoa hallituksen sekä eri hallinnonalojen strategisten painotusten mukaisesti. Tässä ovat keskeisiä tiedot yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta manageristisen numerotiedon ohella.

Tilinpäätöskertomuksessa tulisi raportoida nykyistä paremmin talousarvion ja siinä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta ja toteutumattomuudesta sekä tavoitteiden ja voimavarojen välisistä suhteista talousarvion rakennetta noudatellen. Tärkeimpien toteutumattomien tavoitteiden osalta tulisi arvioida, miten ne voidaan saavuttaa tai onko niitä syytä muuttaa. Tulosraportoinnin parantamiseen tähtäävät osaltaan keskuhallintahankkeen pyrkimykset ministeriöiden tulosohtausroolin vahvistamiseksi.

Tulosohtausajattelun ja kansainvälisten esimerkkien mukaisesti toiminnan ja talouden hallinnonalakohtaisten kertomusten käsittelyä tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Työryhmä ehdottaa siten, että hallinnonalojen toimintakertomukset toimitetaan eduskunnalle Tilinpäätöskertomuksen oheisaineistona, mitä käytäntöä on noudatettu jo kahtena viime vuonna. Näin ollen hallinnonalakohtaisia kuvauksia ei enää annettaisi erikseen hallituksen toimenpidekertomuksen yhteydessä. Hallinnonalojen toimintakertomusten käsittelyä eduskunnassa tulisi kehittää siten, että ne joko käsitellään valmis-televasti valtiovarainvaliokunnan jaostoissa tai asianomaisissa erikoisvaliokunnissa.

Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston kannanotot valtion talousarvioon liittyvien eduskunnan lausumien johdosta sisällytetään toimenpidekertomuksen sijasta Tilinpäätöskertomukseen.

Työryhmä ehdottaa, että Tilinpäätöskertomukseen sisällytetään hallinnonalakohtaisten tuloksellisuustietojen ohella teemakohtaisia, tarpeen mukaan hallinnonalarajat ylittäviä asiakokonaisuuksia koskevia arviointoja. Pysyvinä kokonaisuuksina Tilinpäätöskertomukseen voitaisiin liittää esimerkiksi arviot:

- " finanssipolitiikasta,
- " talousarvion toteutumisesta,
- " valtion henkilöstöpolitiikasta,
- " EU-rahavirroista,
- " siirtomenoista,
- " nettobudjetoinnin tilasta/laajuudesta,
- " valtion liikelaitoksista,
- " valtion toiminnasta omistajana ja sijoittajana,
- " talousarvion ulkopuolisista rahastoista,
- " työllisyystilanteesta.

Liikelaitosten osalta tilakertomukseen tulisi sisältyä oleelliset tiedot resurssien käytöstä, tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisesta menestyksestä. Nykyisin erilliskertomuksena annettavan työllisyyskertomuksen kytkemistä työllisyystilannetta koskevaan selvityksen tulee selvittää erikseen.

Mainittujen teemakohtaisten arviointien osalta on toisaalta otettava huomioon aikataulliset rajoitukset. Eriksien on arvioitava selvitysten tarkoituksenmukainen muoto ja laajuus sekä selvitysjakson pituus. Pysyvä kokonaisuus voi tarkoittaa myös vuotta pidemmältä jaksolta annettavaa selvitystä. Esimerkiksi siirtomenojen ja nettobudjetoinnin tilan/laajuuden osalta on selvitettävä arvioinnin tarkoituksenmukainen taso ja laajuus samoin kuin tarkasteltavan ajanjakson pituus.

Työryhmä ehdottaa, että eduskunnan erikseen pyytäminä teemakohtaisina selvityksinä Tilinpäätöskertomukseen liitetään arviot valtiontaloutta koskevista hallinnonalarajat ylittävistä asiakokonaisuuksista, kuten aluekehitykseen vaikuttavien menojen alueellisesta jakautumisesta, aluekehityksestä, julkisista palveluista, valtio-kunta-suhteesta, tutkimus- ja kehitystoiminnasta tai koulutuksesta. Eduskunta pyytäisi mainitun tyyppisen selvityksen tilanteen ja tarpeen mukaan mahdollisesti yhdestä tai enintään kolmesta teemasta vuosittain. Julkisten palveluiden tilaa ja kehitystä koskevien tietojen merkitys on yhteiskuntapoliittisesti erityisessä asemassa.

Kunnallisten palveluiden tilan arviointi vuosittain Tilinpäätöskertomuksessa ei ehdotulla aikataululla ole mahdollista tilastotietojen valmistumisen ajankohdasta johtuen. Tästä syystä eduskunnan tulisi saada esimerkiksi kerran vaalikaudessa kokonaisarviointi kunnallisten peruspalveluiden tilasta ja kehityksestä suhteessa voimavaroihin.

Mainittujen teemakohtaisten pysyvien tai erikseen pyydettyjen selvitysten tulisi olla luonteeltaan sanallisia ja arvioivia tarpeellisten taulukkoon tai graafiseen esitykseen perustuvien numero- tai muiden vastaavien tietojen ohella.

Työryhmän ehdotukset Tilinpäätöskertomuksen kehittämiseksi voidaan toteuttaa siitä riippumatta, mitä valtion tilinpäätöskokonaisuutta arvioiva valtiovarainministeriön työryhmä (tilinpäätöstyöryhmä) ehdottaa tai mikä on niiden ehdotusten toteuttamiskataulu.

Työryhmä katsoo, että etenkin uuden, ehdotetun tilinpäätöskokonaisuuden käsittelytavan eduskunnassa tulee muodostua vahvaksi. Tätä edistäisi esimerkiksi se, että asianomainen ministeri esittelisi lähetekeskustelussa tilinpäätöskokonaisuuden eduskunnalle ennen kuin se lähetetään valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi.

5.4 TOIMENPIDEKERTOMUS

Työryhmän näkemykset ja ehdotukset tilakertomuksen kehittämiseksi merkitsisivät toimenpidekertomuksen muuttamista eräiltä osin. Eduskunnalle toimitettavan tiedon kokonaisarvioinnin osana on kiinnitetty huomiota hallinnon tiedontuotannon tilaan. Työryhmä ehdottaa, että tiedot toimenpiteistä valtiopäiväpäätösten johdosta siirretään toimenpidekertomuksesta tilinpäätöskertomuksen yhteyteen siltä osin kuin eduskunnan lausumat on annettu talousarvion tai tilinpäätöskertomuksen yhteydessä.

Työryhmän mielestä olisi perusteltua jättää toimenpidekertomuksen I osaan sisältyvät ministeriökohtaiset kuvaukset nykyisessä laajuudessaan pois toimenpidekertomuksesta, koska vastaavat tiedot sisältyvät Tilinpäätöskertomukseen sekä hallinnonalojen toimintakertomuksiin. Eduskunnan kannalta hallitusohjelman seurantaa koskevat tiedot on tarkoituksenmukaisempaa kytkeä valtiontaloutta koskevien asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Ministeriöiden toimintaa ja hallitusohjelman etenemistä koskevia tietoja annettaisiin eduskunnalle Tilinpäätöskertomuksessa sekä tilinpäätöksen osana toimitettavissa hallinnonalojen toimintakertomuksissa. Tietojen jättäminen pois toimenpidekertomuksesta vähentäisi osaltaan päällekkäistä tiedontuotantoa ministeriöissä ja

siten rationalisoisi hallinnon tiedontuotantoa. Myöskään eduskunnan valvontavallan näkökulmasta toiminnan ja talouden erottaminen toisistaan ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon hallinnon viimeaikaisen kehityksen. Samoin ei ole eduskunnan kannalta tarkoituksenmukaista käsitellä samoja tietoja monessa eri yhteydessä, kuten nyt tapahtuu.

Hallitusohjelman toteuttamisen seuranta on valtion keskushallintohankkeessa suunniteltu tehtäväksi strategisten politiikkaohjelmien kytkemisellä vuosittaiseen talousarvion kehysmenettelyyn. Tässä näkökulma suuntautuisi yhtäältä tulevaisuuteen ja hallinnonalat ylittävään voimavarojen jakamisen arviointiin. Toisaalta yhdistetyssä tarkastelussa on suunniteltu arvioitavaksi myös saavutettuja tuloksia. Eduskunnalla olisi näin mahdollisuus saada tietoja hallitusohjelman etenemisestä tärkeimmiksi priorisoitujen hankkeiden osalta myös budjettikehysten yhteydessä. Hallitusohjelman toteuttamista koskevat tiedot ovat tarpeellisia valtiontaloutta koskevan päätöksenteon yhteydessä.

5.5 ERILLISKERTOMUKSET

Työryhmä ei tee ehdotuksia toimenpidekertomuksen oheisaineistona eduskunnalle toimitettavien erilliskertomusten uudistamiseksi, mutta katsoo, että pidemmällä aikavälillä on tarkoituksenmukaista arvioida niiden merkitystä uudistetussa kertomusmenettelyssä ja hallinnon tiedontuotannon osana.

Työryhmä toteaa erikseen nykyisen työministeriön työllisyyskertomuksen osalta, että olisi syytä selvittää sen hyödyntämismahdollisuuksia eduskunnassa yhtäältä osana tilinpäätöskokonaisuutta taikka toisaalta Euroopan unionin työllisyysuuntaviivoja koskevien E-asioiden käsittelyssä.

Työministeriö toimittaa vuosittain eduskunnalle E-asiana komission esityksen neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyysuuntaviivoiksi sekä EU:n raportin, jossa arvioidaan Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmaa. Eduskunnan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta käsittelee asiat ja laatii tarpeen mukaan niistä lausunnon. Synergiaedun kannalta tulisi arvioida, olisiko työllisyyskertomuksen antamisajankohtaa ja sen sisältöä mahdollista uudistaa niin, että työllisyyskertomus palvelisi paremmin mainittua asiakokonaisuutta.

Toisena vaihtoehtona tulisi selvittää työllisyyskertomuksen kehittämistä palvelemaan eduskuntaa erityisesti valtiontalouden valvontatehtävässä ja talousarviota koskevassa päätöksenteossa. Talousenhoidon kokonaisuudessa tiedot työllisyystilanteesta ja sen kehittymisestä ovat keskeisiä useastakin eri näkökulmasta. Talousarvion vaikuttavuuden arvioimisessa olisi tärkeää saada tietoja siitä, miten työllisyyden edistämiseen varatut resurssit ovat toimineet. Työllisyyskertomuksen kehittäminen tähän suuntaan edellyttäisi ainakin näkökulman kytkemistä taloudellisiin lukuihin.

5.6 VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON KERTOMUS

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen tulee työryhmän mielestä nivoutua kiinteästi Tilinpäätöskertomuksen käsittelyyn eduskunnassa. Se muodostaa eduskunnan näkökulmasta lausuman tilinpäätöskokonaisuudesta ja "tilintarkastajan lausunnon" hallituksen antamasta Tilinpäätöskertomuksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen tavoitteena on antaa eduskunnalle välineitä hallituksen tilivelvollisuuden toteutumisen konkreettiseen ja riippumattomaan arviointiin. Tarkastusviraston tehtävänä on tuottaa tietoa valtion tilinpäätöksen oikeellisuudesta ja talousarvion sekä sitä koskevien säännösten noudattamisesta samoin kuin keskeisistä tarkastushavainnoista.

Työryhmä ehdottaa, että valtiontalouden tarkastusviraston kertomus annetaan eduskunnalle heti syyskuun alussa. Tällöin olisi mahdollista aloittaa Tilinpäätöskertomuksen sekä valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen käsittely rinnakkain syyskuun alkupuolella ennen kuin hallitus antaa seuraavaa vuotta koskevan valtion talousarvioesityksen eduskunnalle.

Työryhmä pitää tärkeänä, että valtiontalouden tarkastusviraston kertomukseen sisältyy selkeitä kannanottoja tilinpäätöksen oikeellisuudesta ja talousarvion noudattamisesta ja että siinä arvioidaan myös valtion liikelaitosten sekä talousarvion ulkopuolisten rahastojen toimintaa eduskunnan asettamien tavoitteiden näkökulmasta. Työryhmä katsoo, että valtiontalouden tarkastusviraston kertomukseen tulee sisältyä myös tulohajauksen kehittämistä koskevia arvioita ja kannanottoja. Nämä ovat tarpeen ainakin nykyisessä tilanteessa tulohajauksen toimivuudessa vielä olevien puutteiden takia.

Tältä osin tulee ottaa huomioon aikataulusta johtuvat vaatimukset. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa on mahdollista arvioida lähinnä valikoiden ja teemapainotteisesti Tilinpäätöskertomuksessa annettuja tietoja. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä voidaan antaa palautetta ennen muuta valtiontalouden tarkastusvirastolle. Eduskunta voi lisäksi muiden asioiden yhteydessä esittää valtiontalouden tarkastusviraston antamiin tietoihin perustuvia kannanottoja hallitukselle.

Eduskunnalle toimitettavan Tilinpäätöskertomuksen ja valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen muodostaman kokonaisuuden käsitteleminen edellyttää, että kansanedustajat ja erityisesti valtiovarainvaliokunnan jäsenet kouluttautuvat riittävällä tavalla tilinpäätösinformaation hyödyntämisen ja omaksumisen varmistamiseksi. Tässä tärkeitä ovat esimerkiksi tiedot talousarviolainsäädännöstä.

5.7 VALTIONTILINTARKASTAJIEN KERTOMUS

Työryhmä katsoo, että valtiontilintarkastajien kertomus jää jatkossakin toteutettavien ehdotusten muodostaman kokonaisuuden ulkopuolelle, koska sillä ei ole kiinteää yhteyttä syyskuun sijoittuvaan Tilinpäätöskertomuksen - tai jatkossa tilinpäätös-

konaisuuden - käsittelyyn eduskunnassa. Tämä on työryhmän mielestä tarpeen ottaa huomioon valtiontilintarkastajien kertomuksen sisällön kehittämisessä.

Tilivuoteen sitoutuneen ministeriökohtaisen yleisvalvonnan sijaan valtiontilintarkastajien kertomuksessa voitaisiin pyrkiä nykyistä harvempiin aiheisiin liittyviin ja samalla laajempiin, tarvittaessa hallinnonalarajat ylittäviin arviointityyppeihin kokonaisuuksiin. Valtiontilintarkastajien kertomuksen teemojen valinnassa tulisi korostua entistä selvemmin parlamentaarinen yhteys, jonka vahvistamiseksi eduskunnan erikoisvaliokunnille tulisi antaa mahdollisuus tehdä ehdotuksia arviointi- ja tarkastusaiheiksi.

Samalla olisi kehitettävä uusia menettelytapoja, joilla valtiontilintarkastajat voisivat vastata eduskunnassa nouseviin tiedontarpeisiin tehokkaasti ja tasapuolisesti puuttumatta kuitenkaan valtiontilintarkastajien valvontatoimen itsenäisyyteen. Tämä edellyttäisi nykyisten voimavarojen uudelleen arviointia ja kohdentamista siten, että henkilöstöä voitaisiin irrottaa nopeasti arviointi- ja tutkimushankkeisiin. Lisäksi valtiontilintarkastajien tutkimusrahoitusta voitaisiin lisätä nykyistä laajempien teemakohtaisten tutkimus- ja selvityshankkeiden toteuttamiseksi ulkopuolisina tilaustutkimuksina. Valtiontilintarkastajat laatisivat näitä koskevat kannanottonsa ja raportoisivat ne eduskunnalle erillisinä kertomuksina tai muulla vastaavalla tavalla.

Tilimuistutuskertomuksen antaminen Tilinpäätöskertomuksen yhteydessä ei näytä enää ajankohdan puolesta mahdolliselta, jos Tilinpäätöskertomuksen antamista tullaan varhentamaan ehdotetulla tavalla. Tilimuistutuskertomus annettaisiin jatkossa Tilinpäätöskertomuksesta erillisenä asiakirjana esimerkiksi mietinnön valmistumista seuraavan syksyn aikana. Mikäli valtiontilintarkastajat antaisivat yhtä useamman kertomuksen vuosittain, voidaan näistä annetut muistutukset kuitenkin koota vuosittain tuotettavaan tilimuistutuskertomukseen.

Pitkän aikavälin näkymät

Työryhmä katsoo, että pidemmällä aikavälillä eräänä vaihtoehtona tulee selvittää valtiontilintarkastajien toiminnan kehittämistä erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi yhdistämällä valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston tarkastustoiminnot. Tällöin valvontakertomus olisi jo valmistuttuaan luonteeltaan erikoisvaliokunnan mietintö, joka voitaisiin käsitellä suoraan eduskunnassa. Tämä parantaisi niin eduskuntakäsittelyn kuin myös mietinnön ajankohtaisuutta. Työryhmä ei ole toimeksiantonsa puitteissa kuitenkaan pohtinut tätä vaihtoehtoa yksityiskohtaisemmin. Jos jatkossa eteneminen tähän suuntaan katsotaan tarpeelliseksi, keskeinen selvitettävä asia tulee työryhmän mielestä olla muodostettavan toimielimen itsenäisen valvontatoiminnan turvaaminen varaamalla sen toimintaa varten tarpeelliset taloudelliset ja henkilövoimavarat.

5.8 VALTION TALOUSARVIO

Tietojen tuottaminen hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta on vaativa ja monitahoinen tehtävä, ja arviointimenetelmät ovat edelleen kehittymässä. Hallinnon toiminnan

tuloksellisuuden arvioinnin kannalta työryhmä pitää tärkeänä kehittää talousarvio-asiakirjaa tulostavoitteiden asettamisen osalta. Tulostavoitteita tulisi jämäköittää ja selventää ottamalla erityisesti huomioon tuloksellisuuden arvioinnin vaatimukset. Tältä pohjalta tulisi kehittää talousarvion pääluokka- ja lukukohtaisten selvitysosien esittämistapaa ja sisältöä. Tavoitteiden asettamisessa ja esittämisessä olisi otettava huomioon tuloksellisuuden arvioinnin näkökulma. Tämä edellyttää, että myös eri hallinnonalojen menettelytapoja tavoitteiden asettamisessa ja raportoinnissa yhdenmukaistetaan mahdollisuuksien mukaan.

5.9 ERÄÄT MUUT KANNANOTOT

Kehysbudjetointi

Työryhmä katsoo, että valtioneuvoston kehyspäättöksen muotoa ja informaation sisältöä on tarpeellista kehittää eduskuntakeskustelua varten sekä yleensäkin finanssipolitiikan ohjausta varten.

Työryhmä kannattaa keskushallintohankkeessa tehtyä ehdotusta, jonka mukaan hallitusohjelman keskeisimpien strategisten politiikkaohjelmien toteuttamista seurattaisiin valtioneuvostossa kehysmenettelyn yhteydessä päätettäessä resurssien jakoa koskevista linjauksista. Edellyttäen, että nämä ehdotukset tullaan toteuttamaan keskushallintohankkeen osana, työryhmä ehdottaa, että strategisten tavoitteiden seurannasta raportoitaisiin samaan aikaan kehysasiakirjan yhteydessä myös eduskunnalle.

Eduskunnan näkökulmasta olisi tavoiteltavaa, että kehysasiakirja yleisesti ottaen sisältäisi taloustilanteen arvion sekä hallituksen talouspolitiikan keskeiset strategiset linjanvedot seuraavalle budjettivuodelle.

Työryhmä katsoo, että kehyspäättöksen antamistavaksi sopii kehysten nykyisessä muodossa parhaiten pääministerin ilmoitus. Pääministerin ilmoitus mahdollistaa hallituksen ja eduskunnan välillä käytävän poliittisen keskustelun, mutta ei kuitenkaan sido eduskuntaa budjettikehysten linjauksiin, koska tässä menettelyssä ei eduskunta tee mitään päätöstä. Nykytilanteessa budjettikehysten tietosisältö ei mahdollista päätöksentekoa tai kannanottoa budjettikehysten linjauksiin.

Toisaalta eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi olisi tavoiteltavaa, että eduskunnalla olisi mahdollisuus ottaa kantaa budjettikehyksiin. Tämä varmistaisi sen, että eduskunta voisi antaa tukensa valtioneuvoston talous- ja finanssipoliittisille linjauksille. Edellyttäen, että keskushallintohankkeen osana tehdyt suunnitelmat, joihin edellä viitataan, toteutuvat, ja että eduskunta saa nykyistä paremmin strategista arviointitietoa ja tietoja myös varainhoitovuonna kertyvistä tuloista, kehykset olisi tarkoituksenmukaista antaa eduskunnalle selonteon muodossa. Sen sijaan tiedonantoa on pidettävä liian vahvana menettelytapana kehysten antamisessa.

Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot

Työryhmä yhtyy valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (Tarkastuskertomus 17/2001) esitettyyn näkemykseen liikelaitoksia koskevan informaation lisäämiseksi tilakertomuksessa. Tarkastuskertomuksessa viitataan liikelaitosten vuosikertomuksiin, joihin sisältyvä tieto on hyödynnettävissä ja muokattavissa tilakertomuksen kehittämiseksi kuvatulla tavalla.

Työryhmä katsoo, että Tilinpäätöskertomukseen tulee liittää tietoja myös talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Vastaavasti valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnassa ja kertomuksen sisällön kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota valtion liikelaitosten toimintaan samoin kuin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin.

EU:n talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja Suomen vakausohjelma

EU:n talouspolitiikkaan liittyvät keskeisimmät asiakirjat kuten talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja Suomen vakausohjelma sisältävät eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvia finanssipoliittisia kannanottoja ja useampivuotisia hallituksen sitoumuksia. Työryhmä katsoo, että näiden asiakirjojen eduskuntakäsittelyä tulee kehittää tämä huomioon ottaen.

Asiat annetaan tiedoksi eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisina E-asioina. Asioiden käsittelyä tulisi vahvistaa esimerkiksi siten, että asianomainen valiokunta antaisi perustuslain 97 §:n 3 momentissa tarkoitetun lausunnon valtioneuvostolle. Näin olisi mahdollista välittää valtioneuvostolle eduskunnan kannanottoja tai arvioita finanssipoliitiikan laajoihin linjauksiin liittyvistä kysymyksistä.

Tärkeää olisi lisäksi arvioida, onko mahdollista antaa EU:n talouspolitiikan suuntaviivoista eduskunnalle tietoja nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Tämä parantaisi eduskunnan mahdollisuutta budjettivaltansa osana esittää näkemyksensä mainituista kysymyksistä.

6 EHDOTUSTEN TOTEUTTAMINEN JA SÄÄDÖSMUUTOSTEN TARVE

Työryhmä ei ole aikataulunsa puitteissa ryhtynyt erikseen arvioimaan tekemiensä ehdotusten edellyttämiä säädösmuutoksia. Nyt tehdyistä kertomusmenettelytyöryhmän ehdotuksista osa ei näyttäisi edellyttävän lainmuutoksia, vaan ne ovat toteutettavissa uudistamalla valtioneuvostossa/ministeriöissä ja eräiltä osin myös eduskunnassa menettely- ja toimintatapoja sekä kertomusten laadintaa koskevia ohjeita. Siltä osin kuin lain muuttaminen on tarpeen, esitysten valmistelu kuuluu valtioneuvostolle. Valtiovarainministeriön tilinpäätöstyöryhmässä tullaan arvioimaan valtion tilinpäätöksen sisällön ja siihen liittyvien menettelyjen uudistamisen vaatimia lainsäädännöllisiä muutoksia.

Työryhmän ehdotusten toteuttaminen on myös sidoksissa valtioneuvoston puolella vireillä olevien hankkeiden etenemiseen. Tilinpäätöstyöryhmän ohella keskushallinnon

uudistamishankkeen eteneminen ja siihen liittyvien ehdotusten toteuttaminen tulevat edesauttamaan nyt esille tuotujen tavoitteiden saavuttamista. Näiden hankkeiden yhteydessä on mahdollista niin talousarvion kuin Tilinpäätöskertomuksenkin osalta ottaa huomioon nyt esitetyjä näkemyksiä. Tietotekniikan kehittäminen tulee osaltaan palvelemaan tiedontuotannon uudistamista.

Työryhmän käsityksen mukaan nyt tehdyt ehdotukset luovat suuntaa kertomusmenettelyn kehittämiseksi ajan myötä palvelemaan eduskuntaa aikaisempaa paremmin. Lähiajan tavoitteena on ryhtyä kartoittamaan tilinpäätöskertomuksen sisällön kehittämistä ehdotettuun suuntaan. Tilinpäätöskertomus liittyy osaltaan tilinpäätöskokonaisuuden kehittämiseen. Valtion tilinpäätöksen ja siihen liittyvien menettelyjen kehittämisen edellyttävät esimerkiksi laskentajärjestelmien kehittämistä. Näin ollen työryhmän ehdotusten huomioon ottaminen Tilinpäätöskertomusta laadittaessa näyttäisi mahdolliselta vasta vuodelta 2003 annettavassa kertomuksessa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tulee antamaan ensimmäisen kertomuksensa vuoden 2002 syyskuun loppuun mennessä. Koska tilinpäätöskertomusta ei vielä voida antaa ehdotetussa laajuudessa ja aikataulussa (toukokuun aikana), tämän vuoden syyskuussa annettavassa valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessakaan ei ole mahdollista arvioida Tilinpäätöskertomuksen tietoja työryhmän ehdottamalla tavalla. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen kehittämisessä voitaneen kuitenkin edetä tarkoituksenmukaisella tavalla työryhmän esittämään suuntaan.

TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA

Työryhmän tehtävänä oli arvioida eduskunnalle annettavien valtiontaloudellisten kertomusten kokonaisuutta. Tehtyjen ehdotusten tavoitteena on se, että kertomusten tietosisällön, niiden keskinäisten suhteiden, aikataulujen ja eduskuntakäsittelyn näkökulmasta niistä muodostuisi aiempaa tehokkaammin osa eduskunnan aktiivista budjettivaltaa. Useat 1990-luvulla talousarviomenettelyyn tehdyt uudistukset ovat korostaneet budjettivuoden jälkeisen arvioinnin sekä valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen merkitystä.

Tilakertomus. Kertomusmenettelytyöryhmä ehdottaa uudistuksia hallituksen kertomukseen valtiontalouden hoidosta ja tilasta (tilakertomus). Jatkossa tilinpäätöskertomukseksi nimettävän asiakirjan tulisi sisällöltään palvella nykyistä paremmin eduskunnan ohjaustehtävää. Työryhmä ehdottaa, että tilinpäätöskertomus annetaan eduskunnalle jo kevätistuntokauden loppupuolella. Kertomuksen tulisi sisältää enemmän laadullista arviointitietoa ja kannanottoja sekä strategisesti keskeistä tietoa. Kertomuksessa tulisi raportoida valtion talousarvion toteutumisesta sekä hallinnon tuloksellisuudesta hallinnonaloittain. Tuloksellisuuden osalta tulisi arvioida myös toteutumattomia tulostavoitteita. Erityinen paino tulee olla yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnissa.

Eduskunnalle annettavissa kertomuksissa hallinnon toimintaa ja taloutta koskevia tietoja tulisi yhdistää. Hallinnonalojen toimintakertomukset tulisi näin toimittaa eduskunnalle tilinpäätöskertomuksen yhteydessä. Työryhmä siirtäisi lisäksi talousarviolausemien käsittelyn hallituksen toimenpidekertomuksesta tilinpäätöskertomukseen.

Tilinpäätöskertomukseen ehdotetaan liitettäväksi sekä pysyviä että vaihtuvia selvityksiä valtiontalouden kannalta keskeisistä hallinnonalarajat ylittävistä asiakokonaisuuksista. Pysyviä teemakokonaisuuksia olisivat esimerkiksi valtion henkilöstöpolitiikka, liikelaitosten toiminta sekä siirtomenojen arviointi. Vaihtuvista teemoista eduskunta voisi esittää erikseen selvityspyyntöjä edellisen tilinpäätöskertomuksen käsittelyn yhteydessä.

Tilinpäätöskokonaisuus. Työryhmän käsityksen mukaan nykyisestä valtion tilinpäätöksestä ja tilinpäätöskertomuksesta tulisi pidemmällä aikavälillä muodostaa tilinpäätöskokonaisuus, joka sisältäisi numerotilinpäätöksen ohella sanallisen tilinpäätöskertomuksen. Työryhmä painottaa, että uuden tilinpäätöskokonaisuuden käsittelytavan eduskunnassa tulee muodostua vahvaksi.

VTV:n kertomus. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa syksyllä 2002 ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle. VTV:n kertomuksen tulee työryhmän mielestä nivoutua kiinteästi tilinpäätöskertomuksen käsittelyyn eduskunnassa. Se muodostaa eduskunnan näkökulmasta "tilintarkastajan lausunnon" hallituksen tilinpäätöskertomuksesta ja jatkossa tilinpäätöskokonaisuudesta. VTV:n kertomukseen tulisi sisältyä selkeitä kannanottoja tilinpäätöksen oikeellisuudesta ja talousarvion noudattamisesta samoin kuin tulosohjauksen kehittämistä koskevia arviointeja ja kannanottoja. Työryhmä ehdottaa että kertomus annettaisiin eduskunnalle heti syyskuun alussa. Valikoiden siinä tulisi myös arvioida tilinpäätöskertomuksessa annettuja tietoja.

Eduskuntakäsittely. Eduskunta käsittelee tilinpäätöskertomuksen ja VTV:n kertomuksen valtiovarainvaliokunnassa syyskuun alussa ennen kuin seuraavan vuoden talousarvio annetaan eduskunnalle. Molemmista annettaisiin erillinen mietintö.

Valtion talousarvioesitys sekä valtion tilinpäätös ja tilinpäätöskertomus muodostavat yhdessä valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen kanssa kokonaisuuden, joka vahvistaa ja selkiyttää eduskunnan valtiontaloutta koskevaa päätöksentekoa. Ehdotuksessa kokonaisuudessa tarkastustietojen välittyminen seuraavan vuoden talousarvion käsittelyyn eduskunnassa olisi aiempaa tehokkaampaa sekä kertomussisältöjen uudistumisen että käsittelyaikataulujen aikaistumisen takia.

Valtiontilintarkastajien kertomus. Valtiontilintarkastajien kertomuksella ei ole suoranaista yhteyttä budjettiprosessiin tai jatkossa kehitettävään tilinpäätöskokonaisuuteen. Tilintarkastajien työn vaikuttavuus tulee myös tarkastajien jatkuvasta vuorovaikutuksesta hallinnon kanssa ja parlamentaarista kytkennästä. Kertomuksen eduskuntakäsittelyn ajankohtaisuuden parantamiseksi työryhmä esittää mahdollisuutta siirtyä yhdestä vuosittaisesta kertomuksesta useampaan, mahdollisesti valittuihin aihekokonaisuuksiin keskittyviin arviointityyppeihin raportteihin. Parlamentaarisen näkökulman vahvistamiseksi tarkastuskohteiden määrittämisessä tulisi löytää menettelyjä erikoisvaliokuntien näkemysten välittämiseksi tilintarkastajille. Lisäksi tulisi kehittää uusia menettelytapoja, joilla valtiontilintarkastajat voisivat tehokkaasti vastata eduskunnassa nouseviin tietotarpeisiin esimerkiksi arviointitutkimuksin.

Eräät muut kannanotot. Työryhmä esittää näkemyksensä myös valtion talousarvion kehittämisestä sekä budjettikehysmenettelystä. Työryhmä katsoo tarpeelliseksi lisätä eduskunnan tiedonsaantia valtion liikelaitoksista ja talousarvion ulkopuolisista rahastoista niin tilinpäätöskertomuksessa kuin VTV:n kertomuksessakin. Työryhmä sivuaa mietinnössään eduskunnan budjettivaltaan kuuluvina tekijöinä lisäksi EU:n talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja Suomen vakausohjelman käsittelyä eduskunnassa.

Työryhmän ehdotuksilla on useita liittymäkohtia valtioneuvoston puolella vireillä olevaan valtion tilinpäätösmenettelyjen kehittämiseen sekä keskushallinnon uudistamiseen. Työryhmän työ antaa aineksia myös uuden perustuslain toimivuutta kartoittavalle työryhmälle.

BUDJETTIKEHYS ym.	TOIMENPIDE- KERTOMUS	TILAKERTOMUS + TILINPÄÄTÖS	VTV:N KERTOMUS	TALOUSARVIO	Vtt:n KERTOMUS
Työryhmän näkemys:	<u>Työryhmän ehdotus:</u>	<u>Työryhmän ehdotus:</u>	<u>Työryhmän ehdotus:</u>	Työryhmän näkemys:	<u>Työryhmän ehdotus:</u>
Sisältö > makrota- loudellinen arvio, yleiset talouspoliittiset linjat	Hall.alojen toiminta- kertomukset tilinpää- töskertomuksen yh- teydessä	'Tilinpäätöskertomus'	'Tilintarkastajan lau- sunto'	Talousarvioasiakirjan kehittäminen tulosta- voitteiden asettami- sen osalta	Ei yhteyttä budjetti- prosessiin
Menettely EK:lle PI:na tai eräin edellytyksin VN:n selontekona	Tmp:t talousarvioon liittyvien EK:n lausu- mien johdosta > tilinpäätöskerto- mukseen	Tiedot talousarvion toteutumisesta, tulok- sellisuudesta, strate- ginen arviointitieto, teemapainotteiset kokonaisselvitykset, tavoitteiden saavutta- matta jääminen, prio- risointi	Lausunto valtion tilin- päätoksestä, kan- nanotot sen oikeelli- suudesta ja talousar- vion noudattamisesta, näkemys hallinnon toiminnan tulokselli- suudesta - teemapai- notteisesti tilinpäätos- kertomuksen tietojen arviointi	> pääluokka- ja luku- kohtaisten selvi- tysosien esittämistä- pa ja sisältö	Kertomuksessa irtau- dutaan vuositilintar- kastuksen näkökul- masta
Tiedot lisäksi halli- tusohjelmaa/ strate- giaohjelmia koskevis- ta näkymistä	Erilliskertomukset: työllisyyskertomus > mahd. sovittaa EU:n työllisyysohjel- man käsittelyyn tai kehittää taloudenhoi- don raportoinnin osaksi	Tmp:t EK:n budj.lau- sumien johdosta Hall.alojen toim.kerto- mukset, Rakenteen kytkentä budjettiin	Tietoja valtion liikelai- toksista + rahastoista	Suomen vakausohjel- ma > käsittely EK:ssa: kehittämistarve	Laajemmat, hallin- nonalarajat ylittävät teemat, ajankohtai- suus
EU:n talouspolitiikan suuntaviivat > käsittely EK:ssa: kehittämistarve	STM:n erilliskertomus Kehitysyhteistyökert. -ennallaan	Pitkä aikaväli: Valtion tilinpäätos + tilinpäätöskertomus > Tilinpäätöskokonai- suus = numerot ja tilatiedot yhdessä	Tietoa kirjallisen ana- lyysin muodossa		Yhteys vlk:iin tarkas- tusteemojen määrittä- miseksi, EK:n toivo- mat selvitykset > me- nettelyjen kehittämi- nen
MAALIS/HUHTIKUU	MAALISKUU	LOPPUKEVÄT	SYYSKUUN ALKU	SYYSKUUN LOPPU	Pitkällä aikavälillä: Tutk- ja tark.vlk:n tyyppinen elin yhdistämällä Vtt ja VaV:n hall. ja tark- jaoston tarkastustoi- minnot
		Käsittely: VaV + muut vlk:t > kannanotot hallituk- sen politiikan suun- nasta	> tueksi tilinpäätos- kertomuksen vlk-kä- sittelyyn	VaV:n mietintö tilin- päätoksestä ja erik- seen VTV:n kerto- muksesta > pohja budjettikäsittelylle	

KERTOMUSMENETTELY EDUSKUNNAN VALTIONTALouden VALVONTATOIMEN OSANA
- työryhmän malli -

Vuosi	Asiakirja	EK-käsittely	Pidemmän aikavälin näkymä
N	TALOUSARVIOESITYS menot ja tulot + tulostavoitteet	>Syyskuun loppupuoli lähetekeskustelu EK:n TA-päätös joulukuu + teemapai- notteiset valtiontaloudelliset selvitys- pyynnöt ja tulostavoitteiden arviointi	
N - 1	TILINPÄÄTÖSKERTOMUS sanallinen muoto talousarvion toteutumi- sesta ym. + hallinnonalojen toimintakertomukset + toimenpiteet budjettilausumien johdosta	>Toukokuu lähetekeskustelu Hallinnonalojen toimintakertomusten käsittely VaV:n jaostoissa tai ao. eri- koisvaliokuntien lausunnot	Valtion tilinpäätös +Tilinpäätöskertomus > TILINPÄÄTÖSKOKONAISUUS numerotiedot + sanallinen osuus talous- arvion toteutumisesta >Toukokuu Ilmoitetaan täysistunnossa, lähetekes- kustelu, ministerin puheenvuoro >VaVM syyskuu
N - 1	VTV:n kertomus = TILINTARKASTAJAN LAUSUNTO lausunto valtion tilinpäätöksestä, talousar- vion toteutumisesta, tuloksellisuudesta	>Syyskuun alku lähetekeskustelu TUKENA TILINPÄÄTÖSKERTOMUK- SEN KÄSITTELYSSÄ >VaVM:t Tilinpäätöskertomuksesta ja VTV:n kertomuksesta TUKENA TA- LOUSARVION KÄSITTELYSSÄ	
N + 1	TALOUSARVIOESITYS menot ja tulot + tulostavoitteet	>Syyskuun loppupuoli lähetekeskustelu >EK:n TA-päätös joulukuu + teemapai- notteiset valtiontaloudelliset selvitys- pyynnöt ja tulostavoitteiden arviointi	
Ei sidottu budjetti- vuoteen	Vtt:n KERTOMUS -ei kytkeä budjettiprosessiin	Yhteys erikoisvlk:iin EK:n selvityspyynnöt EK-käsittely sopivana ajankohtana >VaVM	Pohdittavaksi tutkintavlk:n tyyppisen elimen muodostaminen yhdistämällä Vtt ja VaV:n hallinto- ja tark.jaoston tarkas- tustoimi

Kansainvälisiä esimerkkejä

1 Yleistä

Eräissä OECD-maissa (mm. Hollanti, Uusi-Seelanti, Iso-Britannia, Ruotsi ja Kanada) on meneillään budjetoinnin ja raportoinnin uudistaminen. Näistä Hollannin ja Ruotsin järjestelmä muistuttaa niiden parlamentin vahvan aseman osalta Suomen järjestelmää. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti Hollannissa ja Ruotsissa toteutettuja tai toteutuksessa olevia uudistuksia, jotka koskevat suoraan parlamentille tapahtuvaa raportointia tai joilla on merkitystä parlamentin budjettivallan käyttämisen kannalta. Lisäksi esitetään lyhyesti Norjan ja Tanskan valtiontaloutta koskevan raportointijärjestelmän pääpiirteet.

2 Hollannin budjettijärjestelmä

Hollanti on 1980-luvun lopun talouskriisinsä jälkeen määrätietoisesti ryhtynyt uudistamaan budjetointia ja taloushallintoa. Ensimmäisessä vaiheessa Hollannissa otettiin käyttöön monivuotiset vahvasti sitovat menokehykset ja monivuotinen osin ohjelmaperusteiseksi luonnehdittava tavoitteiden asettamismenettely. Tällä on pyritty julkisen talouden vakauden turvaamiseen. Myöhemmässä vaiheessa Hollannissa aloitettiin hallinnonuudistus, jossa selkeästi toimeenpanotehtävien luonteiset tehtävät ja toimivalta on pyritty siirtämään ministeriöiden alaiselle hallinnolle. Virastojen ja ministeriöiden välille muodostettiin tulosohjauksen tyyppinen keskeisesti viraston ja ministeriön kesken solmittavien tulossopimusten varaan rakentuva ohjausjärjestelmä.

Mainittujen uudistusten myötä Hollanti on kehittänyt eri tasojen taloudellisen päätöksenteon ja ohjaamisen perustaksi tuotto- ja kuluperusteista laskentatointa ja budjetointia sekä kiinnittänyt huomiota sisäiseen valvontaan erityisesti selkeyttämällä vastuusuhteita ja raportointivelvollisuuden sisältöä hallinnossa. Hollannissa toteutettujen uudistusten on tarkoitus palvella sekä hallintoa että parlamenttia.

Budjetti on Hollannin järjestelmässä keskeinen väline tavoitteiden asettamisessa sekä seurannassa. Hollannin budjettijärjestelmää pidetään kattavana ja läpinäkyvänä. Budjetti rakentuu 23 erillisestä sektorikohtaisesta budjetista ja budjetin yleisperustelujen tyyppisestä budjettimuistiosta (Budget Memorandum), joka sisältää makrotaloudellisen katsauksen ja yhteenvedon budjettiesityksistä. Viimeksi mainitusta parlamentti ei tee päätöstä.

Budjettiprosessin kulkua voidaan kuvata lyhyesti seuraavalla tavalla. Varainhoitovuotta edeltävän toisen vuoden syksyllä valtiovarainministeriö antaa muille ministeriöille kehysten valmisteluohjeet. Varainhoitovuotta edeltävän vuoden alussa tammi-maaliskuussa valtiovarainministeriö ajantasaistaa monivuotiset menokehykset ottamalla huomioon keskeisimmät budjettitavoitteet ja talousennusteiden edellyttämät mukautta-

mistarpeet. Samalla muut ministeriöt valmistelevat omat kehusehdotuksensa, jotka toimitetaan valtiovarainministeriölle maaliskuussa. Jo tätä ennen ministeriöt ovat yhteydessä valtiovarainministeriöön. Huhtikuussa hallitus käsittelee ja hyväksyy budjettikehykset. Näiden perusteella valtiovarainministeriö ilmoittaa ministeriölle kunkin ministeriön kehysten menojen kokonaissumman. Touko-kesäkuussa käydään kahdenväliset neuvottelut valtiovarainministeriön ja ao. ministeriön välillä ministeriön budjetin yksityiskohdista. Kiistakysymykset viedään elokuussa pidettävään hallituksen istuntoon. Syyskuun kolmantena tiistaina valtiopäivien avajaisten yhteydessä hallituksen budjettiesitys annetaan parlamentille.

Parlamenttikäsittelyn aluksi budjettiesityksestä käydään yleiskeskustelu budjetin taustalla olevista yleispoliittisista kysymyksistä. Tämän jälkeen parlamentin jäsenillä on kaksi viikkoa aikaa tehdä hallitukselle kirjallisia kysymyksiä budjetista. Kirjallisia kysymyksiä tehdään vuosittain 300-400 ministeriötä kohden ja kysymykset koskevat usein teknisiä yksityiskohtia. Kysymyksillä parlamentin jäsenet pyrkivät selventämään budjetin yksityiskohtaista sisältöä. Toisaalta kysymyksiä ja saatuja vastauksia käytetään hyväksi käsiteltäessä budjettia parlamentin komiteoissa.

Runsaasti kirjallisia kysymyksiä sisältävä instituutio on pääasiassa seurausta Hollannin tiukan muodollisesta perinteestä, jonka mukaan hallituksen virkamiehet eivät voi olla missään tekemisissä parlamentin jäsenten tai parlamentin virkamiesten kanssa, ellei asianomainen ministeri ole henkilökohtaisesti läsnä. Järjestelmä korostaa tässä suhteessa ministerin kattavaa vastuuta sektoristaan. Kahden viikon kuluttua yleispoliittisesta keskustelusta käydään parlamentissa budjetin yleiskeskustelu, jossa tarkoituksena on keskittyä talouspoliittisiin kysymyksiin käsittelemättä budjettiesitystä yksityiskohtaisesti. Näiden yleiskeskustelujen jälkeen budjettiesitys (tarkemmin 23 sektorikohtaista budjettiesitystä) lähetetään parlamentin 14 erityiskomiteaan yksityiskohtaista käsittelyä varten.

Kukin komitea järjestää käsittelemästään osuudesta hyvin valmistellun kuulemisistunnon, jossa komitea tekee kysymyksiä ao. ministereille. Apuna käsittelyssä ja kuulemisistunnossa käytetään komitean asiaa varten laatimaa muistiota ja parlamentin jäsenten tekemiä kirjallisia kysymyksiä. Kuulemisistunnosta tehdään pöytäkirjatyypinen raportti.

Komiteoista budjettiesitykset otetaan mietintöineen kaksivaiheiseen täysistuntokäsittelyyn. Ensimmäisessä vaiheessa jokaisen poliittisen ryhmän edustaja esittää kutakin 23 budjettiesitystä koskevat yksityiskohtaiset kannat ja mahdolliset muutosvaatimukset, joihin ao. ministeri antaa istunnossa vastauksensa. Muutaman päivän kuluessa seuraavassa toisessa vaiheessa myös muut parlamentin jäsenet voivat osallistua keskusteluun. Parlamentin jäsenet voivat vapaasti ehdottaa muutoksia budjettiesityksiin. Käytännössä esityksiä tehdään 60-120 vuosittain. Näistä 5-10 hyväksytään. Edellä mainittujen keskusteluvaiheiden jälkeen budjettiesitykset hyväksytään yksitellen. Hollannin parlamentti tekee päätöksen niin vapaista menoista kuin lailla sidotuistakin menoista.

Tuotto- ja kuluperusteisen laskentatoimen ja budjetoinnin kehittämisen osalta Uusi-Seelanti ja Australia ovat olleet edelläkävijöitä. Hollannissakin tuotto- ja kuluperusteista laskentatoimintaa ja budjetointia ollaan ottamassa käyttöön. Uudistusta pidetään Hollannissa erityisesti sen tuoman läpinäkyvyyden johdosta merkittävänä sisällöllisenä parannuksena myös parlamentin budjettivallan kannalta. Budjettiesityksiä käsitellessään parlamentti saa aiempaa paremmin käsityksen budjettiesityksissä ehdotettujen budjettipäätösten aiheuttamista vuosittaisista ja pitemmän tarkastelujakson seurauksista ja vaikutuksista ja pystyy näin paremmin vertailemaan eri toteutusvaihtoehtoja. Hollannin budjetointimenettelyssä tuotto- ja kuluperusteisia budjettiesityksiä täydentävät kassavirtaa koskevat laskelmat, joiden perusteella voidaan varautua kattamaan budjettipäätösten perusteella tehdyistä sitoumuksista johtuva määräraharahatarve. Näin kokonaisnäemyksen muodostaminen budjetin kulurakenteesta helpottuu. Vastaavasti tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi ja laskentatoimi lisää sekä hallinnon sisäisen että parlamentille tehtävän tuloksellisuusraportoinnin läpinäkyvyyttä ja laatua.

Hollannin uudistettuun budjettirakenteeseen sisältyy neljä osaa. Kussakin 23 budjettiesityksessä on säädösosa (Legislative proposal), harjoitettavaa politiikkaa ja toimintaa koskeva osa (Policy paragraph), johdon katsaus (Management paragraph), virastoja koskeva osuus (Agency paragraph) sekä liitteet.

Parlamentin raportoinnin kannalta näistä merkittävin on harjoitettavaa toimintaa ja politiikkaa koskeva osuus, joka koostuu hallituksen toimintaohjelmaosuuksista ministeriöittäin ja yksityiskohtaisista, harjoitettavaa toimintaa koskevista artikloista. Eri toimintaohjelmien menot ja vastaavat yleiskustannusten toimintamenot on pyritty kokoamaan yhteen. Hollannin järjestelmässä virastot ovat osa asianomaista ministeriötä. Siten virastoja koskeva panos-, tuotos- ja vaikuttavuusinformaatio sisällytetään harjoitettavaa toimintaa ja politiikkaa koskeviin budjettiartikloihin eikä virastoja koskevaan osuuteen.

Yksityiskohtaisilla budjettiartikloilla on vakiorakenne. Ensin esitetään yleiset toiminnan vaikuttavuustavoitteet vaikutusten ilmenemistä koskevina aikatauluarvioineen. Samalla yksilöidään toimintaohjelmat, joihin tavoitteet mahdollisesti liittyvät. Tässä yhteydessä on tarkoituksena raportoida tavoitteita koskevasta edellisen vuoden (ja tätä edeltävän vuoden) toteutumasta. Mikäli toiminnan vaikuttavuustavoitteita ei voida esittää selkeästi mitattavin suurein, varsinaisten vaikuttavuustavoitteiden sijaan esitetään ne tavoitteet, joilla pyritään toiminnan tavoitteiden edellyttämiin tuotoksiin.

Kussakin artiklassa esitetään tiedot tulostavoitteista ja tuotoksista/suoritteista sekä kyseisen toiminnan budjettivaikutuksista. Parlamentti päättää artiklakohtaisen kokonaissumman, jonka puitteissa hallinto voi allokoita (ns. sitomattomia) menoja uudelleen. Tässä yhteydessä esitetään katsaus kahtena aiempana vuonna toteutuneista vaikutuksista ja arvio budjettivuotta seuraavan kolmen vuoden osalta.

Jokainen artikla sisältää lisäksi informatiivisen selvityksen lailla, kansainvälisellä sopimuksella tai muulla vastaavalla tavalla sidottujen menojen tasosta artiklan osalta sekä esityksen sitomattomien menojen allokoinnista. Artiklan päättää selvitys budjetin pohjana olevista makroekonomisista oletuksista.

Uudistettua rakennetta on sovellettu vuoden 2002 budjetista lähtien lähinnä keskushallinnon toimintamenojen ja toimintaohjelmien toteuttamiseen tarvittavien menojen ja vastaavien tulojen osalta. Myöhemmin uudistus on tarkoitus laajentaa myös muille alueille, joita ovat sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikan sekä terveydenhuollon rahoitus.

Budjetissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan parlamentille keväällä annettavilla vuosikertomuksilla. Ensimmäiset uudistetun muotoisten budjettien mukaiset vuosikertomukset annetaan vuoden 2003 toukokuussa. Hollannin järjestelmässä seurataan myös kuluvaan vuoden toteumatietoja. Tämä tapahtuu kahdesti vuodessa, ensiksi keväällä toukokuussa (Spring Financial Report) ja sitten marraskuussa (Autumn Financial Report).

Hollannissa budjettiesityksiin liittyy ns. budjettimuistio (Budget Memorandum), jossa hallitus esittelee talouden tilaa ja kehitysnäkymiä ja perustelee valittuja budjettipolitiikan linjauksia ja esitettyä resurssien allokointia sekä asettaa eräitä yleisluonteisia yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Katsaus sisältää myös EU:n vakausohjelmaa ja EU:n budjettia koskevat osuudet. Parlamentti ei budjettiesitystä käsitellessään tee päätöstä valtiontaloutta koskevan katsauksen johdosta vaan katsaus on tarkoitettu pääasiassa budjettiesitysten taustaksi. Valtiontaloutta koskevaan katsaukseen liittyen kuitenkin raportoidaan erityisellä valtion vuosikertomuksella (Financial report of the State), jonka valtiontaloutta koskevaan osaan sisältyy yhteenveto tuotto- ja kuluperusteisesti laaditusta valtion taseesta ja tuloslaskelmasta.

2 Ruotsin, Norjan ja Tanskan raportointijärjestelmät

Ruotsin budjettilain (Lag om statsbudgeten, 1996:1059) mukaan hallituksen tulee seurata valtion tulojen ja menojen sekä lainanoton kehitystä suhteessa budjetissa päätettyihin määriin (35 §). Hallituksen tulee lain 36 §:n nojalla vähintään kaksi kertaa budjettivuoden aikana selvittää budjetissa olevien tulojen ja menojen sekä lainanoton toteutumista, tehdä ennuste niiden kehityksestä budjettivuotta koskien sekä tehdä selkoa budjetoitujen ja toteutuneiden menojen olennaisista eroista. Lain 37 §:n mukaan hallituksen tulee neljän kuukauden kuluessa budjettivuoden päättymisestä antaa parlamentille alustava selvitys budjetin toteutumisesta sekä selvitys budjetoitujen ja toteutuneiden menojen eroista. Viimeistään yhdeksän kuukauden kuluessa budjettivuoden päättymisestä hallituksen tulee jättää valtion vuositilinpäätös (årsredovisning) parlamentille. Vuositilinpäätös sisältää tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman sekä lopulliset tiedot budjetissa olevien tulojen ja menojen toteutumisesta (38§).

Käytännössä raportointi tapahtuu nykyisin (vuoden 2002 tavoiteaikataulu) siten, että virastojen ja laitosten on tullut laatia tilinpäätöksensä 22.2. mennessä. Vuosikertomukset sisältävät tuloksellisuusselvityksen, tuloslaskelman ja taseen, talousarvion toteutumatilaskelman sekä rahoituslaskelman. Ne jätetään ESV:lle (Ekonomistyrninverket), RRV:lle (Rikrevisionverket) ja hallitukselle.

Näiden perusteella ESV kokoaa koko valtiota koskevan tilinpäätöksen maaliskuun puoliväliin mennessä ja lähettää sen valtiovarainministeriöön hallituksen käsittelyä

varten. Valtiovarainministeriö valmistelee hallituksen tilinpäätöksen huhtikuun puoliväliin mennessä. Vuositilinpäätös (Årsredovisning för staten) sisältää lähinnä taloustietoa eli tuloslaskelman, taseen, ja rahoituslaskelman sekä raportin budjetin toteutumisesta. Siihen ei toistaiseksi ole sisältynyt juurikaan tuloksellisuustietoa, mutta tavoitteena on sen lisääminen.

Virastojen ja laitosten tuloksellisuustiedot eli tulostavoitteet ja raportit tulostavoitteiden toteutumisesta sisältyvät hallituksen budjettiesitykseen, joka jätetään parlamentille syyskuun lopulla. Budjettiesitys on varsin laaja kattaen yleisesityksen, kaikkiaan yli kymmenen tehtäväkohtaista osaa ja kaksi liitettä.

Ruotsin budjetointia, laskentatointia ja raportointia on selvitetty laajasti ns. Vesta-projektissa (www.vesta.ce). Erityisesti tuotto- ja kulu/kustannusperusteinen (accrual budgeting and accounting) budjetointi on ollut kehittämisen kohteena. Tavoitteena on siirtyä vuonna 2004 tuotto- ja kuluperusteiseen budjetointiin, mikä merkitsee myös raportoinnin uudistamista. Niin ikään on päätetty tarkastustoimen kehittämisestä, mistä on valmistunut mietintö tarkastusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (Regler för Riksrevisionen, SOU 2001:97). Uudistus tarkoittaa tarkastuksen keskittämistä parlamentin yhteyteen ja se on tarkoitus panna täytäntöön vuoden 2003 alkupuolella.

Norjassa tilinpäätös on jätettävä huhtikuun loppuun mennessä Suurkäräjille. Tilinpäätös oli aiemmin pelkästään kameraalinen sisältäen erilaista tilinpäätöstietoa budjetin toteutumisesta, valtion takuista, tilausvaltuuksista, valtion omista osakkeista sekä julkisista rahastoista. Nykyisin raportointia on lisätty eri tehtäväalueiden toiminnan kehityksestä sekä tavoitteiden toteutumisesta. Valtiovarainvaliokunta laatii tilinpäätöksestä mietinnön, joka käsitellään Suurkäräjien yleisistunnossa. Valtion tarkastusviraston (Riksrevisionen) tarkastuskertomukset ovat valiokunnan käytössä mietintöä valmisteltaessa. Myös Norjassa budjettiesitys eli sen pääluokkien liiteosat sisältävät tietoa toiminnan tavoitteista sekä kahtena edellisenä vuonna saavutetuista tuloksista sekä käytetyistä resursseista.

Tanskassa hallituksen on jätettävä raportti budjetin toteutumisesta Kansankäräjille kesäkuun loppuun mennessä. Lisäksi neljännesvuosittain laaditaan raportit budjetin toteutumisesta (budgetoversigt). Raportit sisältävät katsauksia suhdannekehityksestä, julkisesta ja valtiontaloudesta ja niiden kehityksestä sekä lisäksi katsauksia muihin ajankohtaisiin budjettiin ja sen toimeenpanoon liittyviin kysymyksiin. Tanskassa Kansankäräjien valiokunnat ja erityisesti valtiovarainvaliokunta pyytää ministeriöiltä kirjallisia selvityksiä käsiteltävänä olevista budjetti- ja talousasioista.