

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2003 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuul-tavina

- neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, valtion-tilintarkastajain kanslia
- tarkastusneuvos Erkki Mäki-Ranta, Valtion-talouden tarkastusvirasto
- laskentapäällikkö Arto Mynttinen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- talousjohtaja Hannele Laihonon, maa- ja metsätalousministeriö
- talousjohtaja Oili Hintsala, ympäristöminis-teriö
- professori Jarmo Vakkuri.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annetun lain säännöksiä valtion toiminta- ja taloussuunnittelusta, tilinpäätöksestä ja tilinpäätösmenettelystä sekä laskenta-toimesta.

Talousarviolaissa säädettäisiin, että hallitus antaisi eduskunnalle kultakin varainhoito-vuodelta perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena valtion tilinpäätöskertomuksen. Tämä korvaisi nykyisen valtiovarain hoidosta ja tilasta eduskunnalle annettavan kertomuksen. Tilinpäätöskertomuksen tulisi ehdotuksen mukaan sisältää valtion tilinpäätös ja tarpeelli-set tiedot valtiontalouden hoidosta ja talous-

arvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kan-nalta tärkeimmistä seikoista. Valtion tilinpäätös-kertomus jakautuisi valtion tilinpäätökseen ja hallituksen tilinpäätöskertomukseen.

Valtiovarainministeriöön perustettaisiin val-tiovarain controller-toiminto. Toiminnon pää-asiallisena tehtävänä olisi valmisteltaessa valtion tilinpäätöskertomus valtioneuvostolle esittelyä varten varmistaa kertomukseen otetta-vien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Toisena pääasiallisena tehtävänä olisi ohjata valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloudel-

lista raportointia, arviointitoimintaa ja sisäisen valvonnan järjestämistä.

Lakiin tulisi myös valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella ministeriön julkisesta kannanotosta valtion viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen johdosta. Myös laskentatoimea koskevan säännöksen

käsitteistö ja laskentatoimen tehtävien määrittely uudistettaisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki liittyy vuoden 2004 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä.

Esityksen taustana on eduskunnankin useassa yhteydessä esittämä yleinen huoli eduskunnan budjettivallasta ja ennen muuta tyytymättömyys eduskunnan saamaan jälkikäteisraportointiin. Asiassa on siten perimmältään kysymys kansantalouden toteutumisesta budjettiprosessissa.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että valmistelun ensimmäisenä vaiheena oli eduskunnan puhemiesneuvoston asettama valtionaloudellisen kertomusmenettelyn kehittämistä selvittänyt työryhmä, ns. kertomusmenettelytyöryhmä. Osittain rinnakkain kertomusmenettelytyöryhmän kanssa valtiovarainministeriö asetti eri ministeriöiden sekä Valtionalouden tarkastusviraston ja Valtiokonttorin edustajista koostuneen valtion tilinpäätöstyöryhmän. Tärkeänä lähtökohtana olivat myös valtion keskushallinnon uudistusta valmistelleen ministerityöryhmän suositukset tulohajauksen ja tulovastuun terävöittämisestä. Samoin taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on esittänyt suosituksia Suomen budjetointijärjestelmään sekä valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja johtamisjärjestelmään liittyen.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka lakiesitys onkin lainsäädäntöä koskevilta osiltaan selväpiirteinen ja koskee vain

hyvin rajoitettua määrää säännöksiä talousarvio-laissa, se on hyvin laaja ja perusteellinen. Esityksen merkittävyys perustuukin siihen, että talousarviojärjestelmä ja talousarvio ovat valtionhallinnon toiminnan ohjauksen kannalta erittäin merkittäviä asioita. Esityksen laajuutta selittää myös se, että sen perusteluissa on pyritty käsittelemään tulohajauksen ja tilivelvollisuuden keskeisiä periaatteita myös valtionhallinnon sisäisissä suhteissa. Valiokunta pitää tilinpäätösuudistuksen esittämistä onnistuneena ja informatiivisena. Hallituksen arvio tuoda eduskunnan käsittelyyn hallituksen esityksen yhteydessä kokonaisvaltaisesti myös tulohajausjärjestelmän toimivuuteen liittyvät kysymykset on käsitellyn kuluessa osoittautunut oikeaksi.

Valtiovarainministeriön valmistelun kuluessa saamissa lausunnoissa on esitetty huoli uudistuksen toimeenpanon aikataulusta. Tämä huoli ei ole kohdistunut niinkään valmistelun kiireellisyyteen, vaan riittävän ajan varaamiseen toimeenpanoon. Myös valtiovarainvaliokunta pitää toimeenpanovaihetta tärkeänä, mitä silmällä pitäen asian jatkovalmisteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tähänastista valmistelutyötä voidaan pitää aikataulu huomioon ottaen huomattavan perusteellisena. Varautumisaikaa uudistukseen voidaan pitää kohtuullisena ottaen huomioon, että olennaiset linjaukset tehtiin eduskunnan puhemiesneuvostossa jo vuonna 2002 ja uusimuotoinen tilinpäätöskertomus olisi eduskunnan käsiteltävänä ensimmäisen kerran vuonna 2005. Myös eduskunnan on syytä omalta osaltaan varautua tulevaan uudistukseen. Osana tätä varautumista on jo käynnistetty han-

ke, jossa selvitetään parlamentaarisen valtiontaloudellisen valvonnan uudelleenorganisointia eduskunnassa.

Tulosohjauksen ja tulosraportoinnin kehittäminen vaatii pitkäjänteistä työtä. Tämä merkitsee sitä, että uusimuotoisen kertomusmenettelyn mukaiselle raportoinnille ensimmäisenä vuotena asetettavat vaatimukset on pidettävä kohtuullisina.

Valtion tilinpäätöskertomus

Kuten edellä on käynyt ilmi, valtion tilinpäätöskertomus korvasi nykyisen valtiovarain hoidosta ja tilasta eduskunnalle annettavan kertomuksen, ns. tilakertomuksen. Tilinpäätöskertomus jakaantuisi valtion tilinpäätökseen ja hallituksen tilinpäätöskertomukseen. Sitä luonnehditaan esityksen perusteluissa valtiontalouden vuosikertomukseksi. Tilinpäätöskertomuksessa tarkasteltaisiin valtiontalouden ja toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta muun muassa hallitusohjelman mukaisia politiikkaohjelmia sekä hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan mukaisia keskeisiä strategisia tavoitteita. Vuosikymmenten kuluessa valtionhallinto on sektoroitunut, ja yli hallinnonalojen menevä tarkastelu jää usein tekemättä. On hyvä, jos tilinpäätösuudistus omalta osaltaan laajentaa näkökulmaa.

Valtiovarainvaliokunta on hallituksen vuosien 2000—2002 tilakertomuksista antamissaan mietinnöissä VaVM 25/2001 vp, VaVM 26/2002 vp ja VaVM 22/2003 vp kiinnittänyt huomiota tähänastisen tilakertomuksen puutteisiin. Yhtenä merkittävänä puutteena on todettu, että tilakertomuksen sisältämissä hallinnonalojen tuloksellisuuskuvauksissa yhteiskuntapoliittisesti merkittävät asiat hukkuvat pienempien ja vähäpätöisempien hankkeiden sekaan. Valtiovarainvaliokunta onkin pitänyt tarpeellisena, että saavutettuja tuloksia jatkossa verrattaisiin systemaattisemmin sekä hallitusohjelman että ministeriöiden tavoitteisiin. Lähtökohtaisesti ehdotettu uudistus näyttäisi toteuttavan tämän vaatimuksen.

Tuloksellisuuden peruskäsitteistö

Vaikka hallituksen tilakertomusten sisältämä tuloksellisuuden raportointi onkin viime vuosina kehittynyt, se on valiokunnan havaintojen mukaan edelleen epäyhtenäistä ja raportoinnin syvyys vaihtelee hallinnonaloittain. Pelkkään hankkeiden kuvaukseen keskittyneen tiedon pohjalta on ollut vaikea päätellä niiden suoranaista tuloksellisuutta.

Tuloksellisuus jaettaisiin esityksen mukaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Vaikuttavuus kuvaisi politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja aiheutuneita kustannuksia. Toiminnallisessa tuloksellisuudessa olisi puolestaan kysymys tietyin yksittäisen organisaation tai toimenpidesektorin toiminnan onnistuneisuudesta ja suhteesta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Esityksessä lähdetään siitä, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitys on pitkäkestoista. Valtiontaloudessa se on myös usean eri ministeriön hallinnonalojen aikaansaannosten yhteissumma. Joissakin tapauksissa halutut muutokset olisivat voineet toteutua ilman julkisen hallinnon toimenpiteitäkin. Erityisesti viimeksi mainittu aiheuttaa ongelman tilivelvollisuusraportoinnille. Valtiontalouden toiminnassa on otettava huomioon myös sivuvaikutukset; tiettyyn päämäärään pyrkiminen voi aiheuttaa myös sellaisia vaikutuksia, joita toiminnassa ei tavoiteltu.

Toiminnallinen tuloksellisuus asettaa ministeriöille ja yksittäisille virastoille ja laitoksille sekä ennen muuta niiden johdolle uusia vaatimuksia. Samalla kun ministeriöiden ohjausotteen terävöittämiseen on syytä kiinnittää huomiota, on niiden ohjaustoimintaa pyrittävä arvioimaan. Yhtenäisten raportointimuotojen kehittäminen hyvinkin erilaisille organisaatioille on haasteellinen tehtävä. Valiokunta on jo aiemmin painottanut tulosvastuujattelun terävöittämisessä ennen muuta tuloksellisuusraporttien käsittelyä ministeriöissä. Tämä olisi edellytys myös eduskunnalle esitettävien raporttien laadun parantamiseen.

Valiokunta toteaa, että tuloksellisuuden peruskäsitteistö ei ole kaikilta osin vielä vakiin-

tunut. Käsitteistön tarkistaminen on monelta osin ilmeisen perusteltua. Valiokunta korostaa uusitun käsitteistön selkeän määrittelyn merkitystä talousarvioasetuksessa ja muissa määräyksissä sekä riittävää ohjeistusta, koulutusta ja tiedottamista.

Oikeat ja riittävät tiedot

Talousarviolakiin otettaisiin vaatimus siitä, että valtion tilinpäätöksen ja siihen otettavien tuloksellisuuden kuvausten tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot valtion talousarvion noudattamisesta, tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta.

Valtiovarainvaliokunta pitää perusteltuna oikeiden ja riittävien tietojen vaatimuksen nostamista lakitasolle sen periaatteellisen merkityksen korostamiseksi. Oikeiden ja riittävien tietojen sisältöä tulee kuitenkin jatkotyössä täsmentää. Valtiontalouden tarkastusvirastolta saadun selvityksen mukaan talousarvioasetuksen määrausten riittämättömyys oikeisiin ja riittäviin tietoihin vaadittavien taloudellisuus- ja tuottavuustietojen osalta on ollut merkittävä ongelma. Asiaan on liittynyt myös ministeriöiden heikko ohjausote ja tavoitteiden puuttuminen koskien näitä tuloksellisuuden osa-alueita. Valtiovarainvaliokunta pitää oikeiden ja riittävien tietojen sisällön täsmentämistä tarkastusviraston näkökulmasta siinäkin mielessä erityisen tärkeänä, että tilintarkastuksen yleinenkin tehtävä on tarkastustyöllä varmistaa tilinpäätösten oikeita ja riittäviä tietoja. Normien tulee siten tältä osin olla selkeitä ja johtaa hallinnossa yhtenäiseen näkemykseen oikeiden ja riittävien tietojen sisällöstä.

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista on säädetty lakiehdotuksen 21 §:ssä. Pykälä on tarkoitettu antamaan perusteet valtion viraston ja laitoksen tilivelvollisuudelle ja siihen kuuluvalla tulosvastuulle. Pykälää ehdotetaan uudistettavaksi siten, että siihen otettaisiin nykyisin talousarvioasetuksessa sää-

detty vaatimus oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta talousarvion noudattamisesta, viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Tarkoituksena on saada aikaan järjestelmä, jossa

1) talousarvioasetuksen mukaisesti tilivirastoksi määritelty virasto ja laitos tai tilivirastoksi määrätty virastojen ja laitosten taloushallinnollinen kokonaisuus laatisivat tiliviraston tilinpäätöksen täydellisine tilinpäätöslaskelmineen ja tilinpäätökseen kuuluvine toimintakertomuksineen ja

2) jokainen hallintolailla ja -asetuksella perustettu ja säädetty virasto ja laitos, jonka kanssa ministeriö on käytännössä tehnyt ns. tulossopimuksen, on velvollinen laatimaan erillisen toimintakertomuksen.

Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus koskisi lakiehdotuksen mukaan sekä tiliviraston tilinpäätöstä ja siihen liittyvää toimintakertomusta että viraston ja laitoksen toimintakertomusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt lakiehdotusta tältä osin ongelmallisena ja katsonut, että tilinpäätöksen oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tulisi asettaa vain tilinpäätösvelvollisiksi määrätuille virastoille eli tilivirastoille.

Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaisesti valiokunta katsoo, että myös erillisessä toimintakertomuksessa olisi perusteltua olla määrärahojen käyttöä kyseisessä virastossa koskevia tietoja sekä tietoja viraston tuotoista ja kuluista sekä taloudellisuudesta. Nämä tiedot esitettäisiin toimintakertomuksen tuloksellisuuden kuvauksessa eikä täydellisinä tilinpäätöslaskelmina. Tällainen raportointivelvollisuus on tähän saakka ollut ministeriöiden päätettävissä. Osana tulosohjauksen terävöittämis-toimia se otettaisiin nyt lakiin velvoittavana. Valiokunnan mielestä tällainen lakitasoinen velvoite on perusteltu, kun otetaan huomioon järjestelmän selkeyteen liittyvät näkökohdat.

Valiokunta pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena nykyisen sääntelytavan säilyttämistä, jossa talousarviolaisissa säädetään yleisluon-

teisesti viraston ja laitoksen tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista — kuitenkin siten, että molempien osalta lisätään oikeiden ja riittävien tietojen periaate lakiin. Se, mitkä virastot ja laitokset laatisivat täydelliset tilinpäätöslaskelmat ja mitkä ainoastaan toimintakertomuksen, säädettäisiin talousarvioasetuksella. Myöskään tilivirastokäsitettä ei ole perusteltua ottaa lakiin, vaan asia kuuluu luonteensa mukaisesti valtioneuvoston vastuulle ja valtioneuvoston asetuksella järjestettäväksi.

Controller-toiminto

Esityksessä viitataan siihen, että valtioneuvostolla ei ole nykyisin riittäviä valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä yhteisesti palvelevia toimintaja työvälineitä tilinpäätösraportoinnin oikeellisuudesta ja riittävydestä sekä tulosvastuun toteuttamisesta huolehtimiseen. Näitä, samoin kuin valtiontalouden ja toiminnan ohjausjärjestelmän toimivuudesta huolehtimista, on pidettävä kuitenkin selkeästi hallituksen ja sen alaisen hallinnon tehtävinä. Oikeiden ja riittävien tietojen turvaaminen tilinpäätösraportoinnissa edellyttää, että ennen muuta valtiovarainministeriön palvelukykyä ohjaus- ja raportointijärjestelmän asiantuntijana ja arvioijana kehitetään.

Vastauksena edellä todettuihin haasteisiin esityksessä ehdotetaan erillisen controller-toiminnon perustamista valtiovarainministeriöön. Toiminto olisi erityisesti valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä valtionhallintoa laajemminkin palveleva toimialansa asiantuntija- ja analyysiyksikkö. Se olisi sijoitettu valtiovarainministeriön yhteyteen, vaikka ei olisikaan kaikilta osin tavanomainen valtioneuvostolaissa tarkoitettu ministeriön toimintayksikkö. Tätä perustellaan esityksessä sillä, että tehtävien tuloksellinen hoitaminen valtioneuvostoa ja koko valtionhallintoa palvelevalla tavalla edellyttävät käytännössä toiminnallista riippumattomuutta. Laissa säädettäisiin valtioneuvoston controllerille ja apulaiscontrollerille toimivalta ratkaista tietyt asiat itsenäisesti.

Valtiovarainvaliokunta pitää edellä todetuilla perusteilla erillisen controller-toiminnon perus-

tamista tarpeellisena. Yksikköä voidaan perustella myös ministeriötason tuen lisäämisellä valtionhallinnossa. Samoin edellä todettu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja sen muutoksen arviointi puoltavat tarvetta tarkastella ministeriöiden toimialarajat ylittäviä kokonaisuuksia. Controller-toiminnosta voi olla tässä apua.

Valiokunta painottaa sitä esityksessään todettua näkökohtaa, ettei controller-toiminnossa ole kyse tilintarkastuksesta tai sisäisestä tarkastuksesta. Valtiontalouden ulkoisesta tarkastuksesta huolehtii Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontilintarkastajien valvontatoimessa on taas kyse vuosittaisen tilinpäätösprosessin ulkopuolellekin ulottuvasta, eduskunnan omasta näkökulmasta tehtävästä parlamentaarista valvonnasta. Näin eri toimijoille ja valvonnan lohkoille muodostuisi ehdotetussa järjestelmässä selkeä tehtävä, ja järjestelmä muodostaisi loogisen kokonaisuuden.

Valiokunta toteaa, että valtiovarainministeriöllä on jo nyt controller-tyyppisiä tehtäviä, jotka ovat kuitenkin hajallaan. On hyvä, että nämä kootaan yhteen. Tarkoitus on saadun selvityksen mukaan, että uudistuksen yhteydessä ei tule lisäresursseja muualle kuin valtiovarainministeriöön. On kuitenkin nähtävissä, että uudistus lisää myös muiden hallinnonalojen työmäärää. Kun henkilöstöä ei lisätä, tämä edellyttää toimintojen tehostumista. Ehdotettu valtiovarain controller-toiminto on tarkoitettu myös ministeriöiden asiantuntijatuoksi laskenta-toimen ja sen hyödyntämisen kehittämisessä ja järjestämisessä. Tämä ei poista tarvetta seurata myös yksittäisten ministeriöiden resurssien riittävyyttä.

Hallituksen esityksen yleisperusteluista ilmenee, että valmistelun yhteydessä on pohdittu myös säännösehdoituksissa käytettyä controller-ilmaisuutta. Tämä vierasperäinen ilmaisu on sen vakiintuneen peruserkityksen vuoksi kuitenkin ehdotettu otettavaksi käyttöön talousarviolaissa toiminnon nimenä ja sen päällikkövirkamiesten virkanimikkeenä. Valiokunta on keskustellut tämän korvaamisesta suomalaistettulla kontrolleri-ilmaisuudella. Valiokunta ei kuitenkaan tältäkään osin ehdota muutosta.

Laskentatoimi

Valtiovarainvaliokunta on sekä valtion tilakertomuksesta antamassaan mietinnössä VaVM 22/2003 vp että VTV:n kertomuksesta antamassaan mietinnössä VaVM 29/2003 vp todennut laskentatoimen keskeisen aseman raportoinnin kehittämässä ja tulosohjauksjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Jälkimmäisessä mietinnössä on todettu, että laskentatoimen heikosta tilasta joudutaan samoja tilivirastoja huomauttamaan vuodesta toiseen. Laskentatoimen heikko tila on aiheuttanut puutteita esimerkiksi tilinpäätösten taloudellisuustiedoissa ja maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannassa.

Hallituksen esityksessä on sisäistetty, että laskentatoimi on tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden terävöittämisen sekä tehokkuuden nostamisen kriittinen menestystekijä. Julkisella sektorilla se on myös oleellinen tulosinformaation tuottamisen ja raportoinnin perusta.

Lakiehdotuksessa nykyisen talousarviolain käsitteistöä uudistettaisiin vastaamaan paremmin laskentatoimen yleistä käsitteistöä sekä laskentatoimen erityisiä tehtäviä tilivelvollisuuden toteuttamisessa. Epäselvä käsite "muu laskentatoimi" poistettaisiin ja korvattaisiin asiallisesti ottaen käsitteellä tuloksellisuuden laskentatoimi. Laajimmillaan tuloksellisuuden laskentatoimi määrittellään esityksen perusteluissa taloudellisia suureita seuraavan varsinaisen laskentatoimen lisäksi myös vaikuttavuus- ja toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisessa, seuraamisessa ja arvioinnissa käytettävien mittareiden kehittämiseksi ja niiden avulla tehtäväksi raportoinniksi. Laskentatoimen osa-alueiksi säädettäisiin lakiehdotuksen 16 §:ssä tuloksellisuuden laskentatoimen lisäksi johdon laskentatoimi ja muu seurantajärjestelmä. Laskentatoimen tavoitteiksi puolestaan säädettäisiin toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraaminen sekä muiden ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeiden palveleminen.

Pelkkä laskentatoimen tekninen uudistaminen ei kuitenkaan riitä. Laskentatoimen hyödyn-

täminen tuloksellisuusraportoinnin parantamisessa edellyttää ennen muuta uudenlaista johtamiskulttuuria valtion virastoissa ja laitoksissa. Johto on saatava tukemaan laskentatoimen kehittämistä ja hyödyntämään sitä myös käytännössä.

Valtioneuvoston oikeudellinen vastuu

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että valtion tilinpäätöksen ottaminen osaksi perustuslain 46 §:ssä tarkoitettua valtiontaloudellista kertomusta osaltaan korostaisi valtioneuvoston sekä poliittista että oikeudellista vastuuta valtion tilinpäätöksen sisällöstä ja erityisesti siitä, että se antaa oikeat ja riittävät tiedot. Valiokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä erillisen selvityksen valtioneuvoston oikeudellisesta vastuusta valtion tilinpäätösprosessissa.

Selvityksen mukaan oikeudellinen vastuu tarkoittaa vastuuta siitä, että valtioneuvostolle säädetyt tehtävät hoidetaan sisältönsä ja aikataulunsa puolesta laissa säädetyllä tavalla. Valtioneuvoston jäsenet ovat oikeudellisessa ministerivastuussa ministerintehtävien hoitamisesta. Valtioneuvoston esittelijät ja muut asian valmisteluun osallistuvat ministeriön virkamiehet ovat ministerivastuuta laajemmassa rikosoikeudellisessa virkavastuussa valtioneuvostolle kuuluvien tehtävien lainmukaisesta hoitamisesta.

Valtioneuvoston lakisäätöisenä velvoitteena olisi huolehtia siitä, että tilinpäätöskertomus siihen sisältyvine tilinpäätöksineen sisältää talousarviolaisissa säädettäväksi ehdotetulla tavalla oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva). Nykyisin valtioneuvoston ja sen osana valtiovarainministeriön perustuslain mukainen oikeudellinen vastuu ulottuu tilinpäätösasioissa hallinnon asianmukaisen toiminnan järjestämiseen. Käytännössä oikeudellinen vastuu liittyy nyt sen seuraamiseen, että Valtiokonttori valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan laatijana täyttää sille säädetyt velvoitteensa asianmukaisesti.

Säättämjärjestys

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että lakiehdotus ei sisällä miltään osin perustuslain kannalta ristiriitaisia tai perustuslain kanssa mahdollisesti jännitteessä olevia ehdotuksia. Lakiehdotus voidaan siten käsitellä tavanomaisessa lainsäätämjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Virpa Puisto /sd
vpj.	Matti Ahde /sd (osittain)	Markku Rossi /kesk
jäs.	Eva Biaudet /r	Kimmo Sasi /kok
	Kyösti Karjula /kesk (osittain)	Anni Sinnemäki /vihr
	Jari Koskinen /kok	Irja Tulonen /kok
	Pekka Kuosmanen /kok	Kari Uotila /vas (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	vjäs. Arto Bryggare /sd
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Susanna Huovinen /sd
	Mika Lintilä /kesk	Esko Kiviranta /kesk (osittain)
	Pekka Nousiainen /kesk	Mikko Kuoppa /vas (osittain)
	Pirkko Peltomo /sd (osittain)	Tuija Nurmi /kok.
	Iivo Polvi /vas	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.