

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion tulo- ja menoarviosta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista eli niin sanottu tililaki ehdotetaan kumottavaksi ja sen tilalle säädettäväksi laki valtion tulo- ja menoarviosta.

Ehdotettu laki vastaa sisällöltään pääosin nykyistä tililakia ja eduskunnan siihen kuuluvana vuonna hyväksymiä, vuoden 1988 alusta voimaan tulevia muutoksia. Laissa otettaisiin huomioon ne muutokset, joita valtion liikeyritysten jakautuminen valtion liikelaitoksiin ja virastojen ja laitosten harjoittamaan liiketoimintaan edellyttää. Lakiin ehdotetaan otettaviksi muun muassa tililain muuttuessa vuoden 1988 alusta voimaan tulevat nettobudjetointia, lisämenoarvioesitystä ja valtuusmenettelyä koskevat säännökset.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen ja siihen liittyvien muiden esitysten antamisajankohdasta. Laissa ehdotetaan myös säädettäväksi tulo- ja menoarvion

perusteluista ja niissä olevista käyttösuunnitelmista. Lain mukaan tulo- ja menoarvion hyväksyminen sisältäisi tulo- ja menoarvioesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen määrärahojen käyttöä koskevien perusteluiden hyväksymisen, jollei eduskunta päättä perusteluista toisin. Laissa säädettäisiin lisäksi virastojen ja laitosten velvollisuudesta toimintansa ja taloutensa suunnitteluun.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös maksuliikettä, kirjanpitoa ja muuta laskentatoimintaa sekä tilinpäätöstä koskevat perussäännökset. Liiketoimintaa harjoittavan valtion viraston ja laitoksen liiketoiminnan tilinpäätöksen vahvistaisi valtioneuvosto.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan helmikuun 1 päivänä 1988 tai mahdollisimman pian tämän jälkeen.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

1.1. Tililainsäädännön kokonaisuudistus

Valtion tulo- ja menoarviota ja valtion taloudenhoitoa yleensäkin koskevat perussäännökset ovat hallitusmuodon VI luvussa. Yksityiskohtaiset säännökset tulo- ja menoarviosta ovat valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetussa laissa (136/31), jäljempänä tililaki, valtion tulo- ja menoarviosta sekä kirjanpidosta annetussa asetuksessa (775/72), jäljempänä bud-

jettiasetus, sekä valtioneuvoston antamassa tilisäännössä (776/72). Hallitus antoi eduskunnalle 24 päivänä lokakuuta 1986 esityksen tililain muuttamisesta (hall.es. 193/1986 vp.), jonka hyväksymisen perustuslakivaliokunta katsoi edellyttävän perustuslainsäätämisjärjestystä. Esitys on hyväksytty sekä edellisessä että nykyisessä eduskunnassa, ja laki (691/87) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988.

Tililaki on suhteellisen vanha, ja sen useita säännöksiä onkin jouduttu muuttamaan. Laki ei kaikilta osin vastaa nykyisiä tarpeita. Vuoden 1988 alusta voimaan tulevaan lain osittaisuudis-

tukseen sisältyy jo joukko merkittäviä täydennyksiä nykyiseen lakiin. Valtion liikelaitoksista annettu uusi laki (627/87) tulee voimaan vuoden 1988 alusta, ja se edellyttää jo sinänsä muutoksia tililakiin. Tililain, budjettiasetuksen ja tilisäännön muodostama kokonaisuus on lisäksi säädosasteisesti tarpeettoman moniportainen.

Ehdotetun lain tarkoituksena on korvata laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista uudella lailla valtion tulo- ja menoarviosta. Laissa annettaisiin hallitusmuotoa täydentävät, nykyisiä tarpeita vastaavat säännökset valtion tulo- ja menoarviosta ja muusta taloudenhoidosta.

Tarkoituksena on, että ehdotetun lain kanssa yhtä aikaa saatetaan voimaan nykyisen budjettiasetuksen ja osittain myös tilisäännön korvaava uusi asetus valtion tulo- ja menoarviosta.

Käsitellessään tililain kokonaisuudistuksen ensimmäistä vaihetta eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy pikaisesti valmistelemaan hallitusmuodon valtiontaloutta koskevan VI luvun uudistamista. Tätä tarkoitaviin toimenpiteisiin on ryhdytty.

1.2. Tulo- ja menoarvion laadinta ja rakenne

Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Varainhoitovuotena on vakiintuneesti pidetty kalenterivuotta, mitä edellyttää myös hallitusmuodon 69 §:n 1 momentti. Tulo- ja menoarvio laaditaan siis kalenterivuodeksi kerrallaan. Tästä ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös lakiin.

Jotta tulo- ja menoarvio voitaisiin hyväksyä ja saattaa voimaan ennen kalenterivuotta, on hallituksen esitys tulo- ja menoarvioksi annettava hyvissä ajoin edellisen varainhoitovuoden aikana eduskunnalle. Viime vuosina hallituksen esitys tulo- ja menoarvioksi on annettu eduskunnalle suunnilleen syyskuun puolivälissä. Usein esitys on saatu käsitellyksi ja tulo- ja menoarvio hyväksytyksi eduskunnassa vasta varainhoitovuoden tammikuun kuluessa. Tilannetta, jossa tulo- ja menoarvion valmistuminen toistuvasti myöhästyy, ei voida pitää tyydyttävänä. Ensimmäinen ehto sille, että eduskunta ehtisi käsitellä tulo- ja menoarvion ennen varainhoitovuoden alkua, on se, että hallituksen esitys tulo- ja menoarvioksi annetaan eduskunnalle riittävän ajoissa, mistä ehdotetaan säädettäväksi laissa.

Tulo- ja menoarvioesitykset on monilta osin laadittu olettaen, että tietyt voimassa olevat lakien säännökset muutetaan hallituksen esittämällä tavalla varainhoitovuoden alusta lukien. Tulo- ja menoarvioesitykseen liittyy sen vuoksi joukko lakiehdotuksia, jotka on voitava hyväksyä ennen tulo- ja menoarvion hyväksymistä. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että myös nämä esitykset laeiksi on annettava eduskunnan käsiteltäviksi niin hyvissä ajoin, ettei tulo- ja menoarvioesityksen käsitteily niiden myöhäisen antamisen johdosta viivästy.

Valtion tulot ja menot otetaan tulo- ja menoarvioon bruttomäärin, mistä ehdotetaan säädettäväksi laissa nykyisen tililain 2 §:n tapaan. Lakiin ehdotetaan otettavaksi vuoden 1988 alusta voimaan tulevaa tililain 2 §:n 2 momenttia vastaava, valtion uusista lainoista saatavien tulojen ja valtionvelan kuoletusten nettomääräistä budjetoitintia koskeva säännös.

Tililaissa nykyisin käytetty sanonta "valtion liikeyritys" ehdotetaan korvattavaksi erotukseksi valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisesta liikelaitoksesta termillä "liiketoimintaa harjoittava valtion virasto ja laitos". Jälkimmäisen nimitäminen valtion liikeyritykseksi saattaisi antaa harhaanjohtavan kuvan sen ja valtion liikelaitoksen keskinäisestä suhteesta. Valtiovarainministeriön erikseen määräämän, liiketoimintaa harjoittavan viraston tai laitoksen liiketoiminnan käytötulot ja käyttömenot voitaisiin ottaa tulo- ja menoarvioon bruttomääräisinä sarakkeen ulkopuolelle nykyiseen tapaan.

Tulojen ja menojen ryhmittelystä ehdotetaan otettaviksi lakiin nykyistä käytäntöä vastaavat perussäännökset. Tarkoituksena on säilyttää nykyinen mahdollisuus kehittää budjetin rakennetta joustavasti ilman, että laki asettaisi sille tarpeettoman kaavamaisia esteitä.

1.3. Määrärahalajit, budjetin perustelut ja käyttösuunnitelma

Hallitusmuodon 70 §:n mukaan tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja ei saa ylittää eikä siirtää varainhoitovuodesta toiseen, ellei sitä ole menoarviossa sallittu. Säännöksestä ilmenee kolmen luvallisen määrärahatyyppin eli kiinteän määrärahan, arviomäärärahan ja siirtomäärärahan oikeudelliset erot. Yksityiskohtaisemmat säännökset määrärahojen lajeista ja niihin liittyvistä menettelyistä on annettu tililaissa ja budjettiasetuksessa. Uuteen lakiin ehdotetaan otettaviksi suun-

nilleen nykyisiä vastaavat säännökset määrärahojen lajeista. Arviomäärärahaa saataisiin ylittää siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Siirtomääräraha voitaisiin edelleen joko kokonaan tai osaksi siirtää käytettäväksi tulo- ja menoarvioon ottamisvuotta seuraavien kolmen varainhoitovuoden aikana, jollei jonkin määrärahan siirto-oikeutta ole tulo- ja menoarviossa rajoitettu seuraavaan varainhoitovuoteen. Laista ehdotetaan jätettäväksi pois säännös, jonka mukaan tiettyyn työhön, jota ei ole kahden varainhoitovuoden kuluessa aloitettu, osoitettu siirtomääräraha saadaan siirtää jäljellä olevaksi kahdeksi varainhoitovuodeksi vain, mikäli valtioneuvosto antaa siihen luvan.

Tililainsäädännön uudistamishdotukset tehnyt tilisäännösten tarkistamistoimikunta ehdotti mietinnössään (komiteamietintö 1985:13), että siirtomäärärahan käyttöaika olisi rajoitettu enintään kahteen varainhoitovuoteen. Monet lausunnonantajat kuitenkin vastustivat käytännön vaikeuksiin vedoten siirtomäärärahan käyttöajan rajoittamista. Tämän vuoksi siirtomäärärahan käyttöaika ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan lukuunottamatta yhtä poikkeusta. Siirtomäärärahan siirto-oikeutta voitaisiin tulo- ja menoarviossa rajoittaa siten, että määrärahan saisi siirtää käytettäväksi enintään seuraavan varainhoitovuoden ajaksi. Tällaisiksi enintään kaksi vuotta käytettävissä oleviksi siirtomäärärahoiksi voitaisiin käytännössä merkitä muun muassa kulutusmenoihin osoitetut siirtomäärärahat. Ehdotettu siirtomäärärahan käyttörajoitus vähentäisi mahdollisuutta käyttää nykyisenlaisia siirtomäärärahoja aiheuttomissa yhteyksissä ja toisaalta pienentäisi siirtyvien erien määrää tilinpäätöksessä.

Tililaissa ei ole nykyisin tulo- ja menoarvion perusteluita tai niihin sisältyvää käyttösuunnitelmaa koskevia säännöksiä, jollaiset ehdotetaan otettaviksi lakiin.

Eduskunnan hallituksen tulo- ja menoarvioesitykseen antamaan vastaukseen sisältyy runsaasti määrärahojen käyttöä koskevia määräyksiä. Sen lisäksi eduskunta on vastauksessaan viime vuosina todennut, että ellei vastauksessa ole muuta sanottu, eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen muuttamattomana niiltä osin, kuin asiassa tarvitaan eduskunnan päätös. Eduskunnan hyväksyminen ulottuu siis myös hallituksen esitykseen sisältyviin perusteluihin. Tätä tarkoittava säännös ehdotetaan otettavaksi lakiin. Laissa säädettäisiin, että tulo- ja menoarvion hyväksyminen sisältää myös tulo- ja menoarvioesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettu-

jen perusteluiden hyväksymisen, ellei eduskunta päättä perusteluista toisin.

Useilla tulo- ja menoarvion momenteilla esitetään nykyisin momentille myönnetyn määrärahan käyttösuunnitelma, josta ehdotetaan säädettäväksi myös laissa. Momentilla voitaisiin nykyiseen tapaan esittää käyttösuunnitelma, joka sisältäisi arvion siitä, miten momentin määräraha jakaantuu eri käyttötarkoitusten kesken. Käyttösuunnitelmassa olevia markkamääriä voitaisiin ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan puitteissa siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä, jolloin asetuksella säädettäisiin, milloin ja miten erityismenoarvioon merkittyä käyttösuunnitelmaa vastaavaa jaottelua voidaan muuttaa.

1.4. Valtuusmenettely ja lisämenoarvioesitys

Valtuusmenettelyä ja lisämenoarvioesityksen sisältöä koskevat säännöshdotukset ovat yhdenmukaiset vuoden 1988 alusta voimaan tulevien tililain vastaavien säännösten kanssa.

1.5. Toiminta- ja taloussuunnittelu

Budjettiasetuksen 3 §:n mukaan perusteiden saamiseksi vuotuisen tulo- ja menoarvioesityksen sekä sen yhteydessä esitettävän usean vuoden kattavan valtiontalouden suunnitelman laatimiseksi ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen, laitosten ja liikeyritysten tulee laatia oman hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelmia. Toiminta- ja taloussuunnitelmien merkitys on viime vuosina kasvanut, ja ne muodostavat käytännössä pohjan suunnittelukauden ensimmäistä varainhoitovuotta koskevan tulo- ja menoarvioesityksen laadinnalle. Toiminta- ja taloussuunnittelun kasvaneen merkityksen vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi virastojen ja laitosten suunnitteluvollisuutta koskeva säännös. Asetuksella säädettäisiin nykyistä tarkemmin toiminta- ja taloussuunnitelmista ja niihin liittyvistä menettelyistä.

1.6. Valtion maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan valtion maksuliikkeen hoitamisesta sää-

detään asetuksella. Maksuliikkeestä on myös nykyisin annettu tarkemmat säännökset asetuksella.

Laissa ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että valtion kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitoa. Hyvä kirjanpito tapa muodostuu voimassa olevien säädösten puitteissa käytännössä. Hyvä kirjanpito tapa edellyttää, paitsi lakien ja asetusten, myös kirjanpitoa sivuavien määräysten ja ohjeiden noudattamista sekä soveltuvin osin kirjanpidon yleisten periaatteiden noudattamista. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on varmistaa kirjanpidon luotettavuus ja tarkastettavuus sekä yhtenäinen käytäntö kirjanpidossa.

Tililain 8 §:n mukaan valtion tulo- ja menoarvion toteuttamista koskeva tili on muodon puolesta tehtävä tarkoin tulo- ja menoarvion mukaisesti ja sen tulee momentteittain osoittaa, kuinka paljon tulot ja menot ovat olleet tulo- ja menoarviossa laskettuja määriä suuremmat tai pienemmät. Valtion kirjanpidon järjestämisestä on lisäksi säädetty budjettiasetuksessa ja tilisäännössä.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi mainittua tililain säännöstä vastaava säännös. Sen mukaan kirjanpidon tilit olisi järjestettävä siten, että tulo- ja menoarvion toteutumisen seuranta olisi mahdollista vähintään momentin tarkkuudella. Tätä on pidettävä luonnollisena lähtökohtana, koska kirjanpidon tehtävänä on muodostaa perusta tulo- ja menoarvion noudattamiselle ja noudattamisen valvonnalle.

Valtion virastojen ja laitosten toiminnan tulokellisuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi niiden on tuotettava kirjanpidon lisäksi entistä enemmän muita toimintaa kuvaavia tietoja ja laskelmia. Tämä edellyttää toiminnan johtamisen ja ulkopuolisen seurannan ja arvioinnin kannalta riittävän tehokkaan muun laskentatoimen kehittämistä virastoihin ja laitoksiin. Lakiin ehdotetaan otettavaksi muun laskentatoimen ylläpitovelvollisuutta koskeva säännös.

Laissa ehdotetaan nykyiseen tapaan säädettäväksi, että kunakin vuonna laaditaan huhtikuun loppuun mennessä valtion tilinpäätös edelliseltä varainhoitovuodelta.

Valtion tilinpäätösasiakirjan sisältö ehdotetaan säänneltäväksi nykyisiä säännöksiä ja käytäntöä sekä vuoden 1988 alusta voimaan tulevaa tililain 11 §:n 3 momenttia vastaavasti. Säännöksiin ehdotetaan tehtäviksi valtion liikelaitoksia koskeva uudistuksesta johtuvat tarkistukset. Samalla edellytettäisiin, että tilinpäätösasiakirjaan otetaan myös liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet.

Uuteen lakiin ehdotetaan otettaviksi sellaisinaan vuoden 1988 alusta voimaan tulevat tililain 9 §:n 1 ja 3 momentti sekä 9 a §, jotka sääntelevät tulo- ja meno-eräiden, meno-eräiden, eräiden menojen kohdentamista varainhoitovuodelle sekä edellisille vuosille kuuluvien menojen maksamista kuluvan vuoden määrärahasta. Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi tililain nykyistä 11 §:n 1 momenttia osittain vastaava säännös, jonka mukaan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnan vuositulo määrätään siten, että varainhoitovuoden tuloista vähennetään niiden hankkimisesta aiheutuneet menot. Tästä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Lisäksi ehdotetaan, että mainittuun liiketoimintaa harjoittavan viraston ja laitoksen tilinpäätöksen vahvistaisi liiketoiminnan osalta valtio-neuvosto.

1.7. Varastot ja varastotilimenettely

Hallinnossa jatkuvasti vuodesta toiseen tarvittavien erilaisten hyödykkeiden hankintamenojen osalta ei voida edellyttää, että määrärahan käyttö aina vastaisi todellista kulutusta. Hankinnat on järjestettävä kunakin vuonna käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa siten, että viraston tai laitoksen häiriötön toiminta voidaan turvata. Tämä edellyttää käytännössä vähäisten varastojen olemassaoloa, jolloin niiden hankintamenot kohdistetaan hankintavuodelle.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka asettaisi rajan niin sanottujen momenttivarastojen muodostamiselle. Säännöksen mukaan tulo- ja menoarviossa viraston ja laitoksen toimintaa varten osoitetuilla määrärahoilla ei saisi hankkia varastoon tavaroita enempää kuin mitä viraston tai laitoksen häiriötön toiminta edellyttää. Säännöksellä julkilausuttaisiin jo nykyisinkin yleisistä periaatteista johtuva oikeussääntö.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös vuoden 1988 alusta voimaan tulevaan tililain 12 a §:ään sisältyvä, niin sanottua varastotilimenettelyä eli valtion kassavarojen sitomista tarveainevarastoihin koskeva säännös. Lakiehdotukseen sisältyy myös eräitä muita yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettäviä säännösehdotuksia.

2. Asian valmistelu

Kuten edellä on mainittu, hallitus antoi eduskunnalle lokakuussa 1986 esityksen laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta. Esitys oli tarkoitettu ensimmäiseksi osaksi tililain kokonaisuudistusta. Esitykseen oli koottu ne säännösehdotukset, joita hyväksyttäessä arvioitiin jouduttavan erityisesti harkitsemaan säätämisyjärjestystä tai joiden voimaansaattaminen oli kiireellistä. Lakiehdotuksen hyväksymisen todettiin useista syistä vaativan perustuslainsäätämisyjärjestystä. Lakiehdotus on hyväksytty mainitussa järjestyksessä sekä vuoden 1986 valtiopäivillä että uudessa eduskunnassa tulevaisuuteen 1 päivänä tammikuuta 1988. Alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti mainittuun tililain muutokseen sisältyneet säännökset on otettu eräitä teknisiä tarkistuksia ja poistoja luennottamatta tähän lakiehdotukseen.

Lakiehdotus muodostaa tililain kokonaisuudistuksen toisen eli jälkimmäisen vaiheen, joka on puettu kokonaan uuden valtion tulo- ja menoarviosta annettavan lain muotoon. Lakiehdotuksen valmistelu on pääosin perustunut edellä mainittuun tilisäännösten tarkistamistoimikunnan mietintöön. Lakiehdotus sisältää myös runsaasti sellaisia nykyisessä tililaissa olevia säännöksiä, joita ei asiallisesti ehdoteta muutettaviksi.

Tilisäännösten tarkistamistoimikunnan mietinnöstä on pyydetty lausunnot muun muassa kaikilta ministeriöiltä, valtiokonttorilta ja eräiltä muilta keskusvirastoilta. Lausunnoissa on yleensä pidetty tähän lakiehdotukseen sisältyviä säännösehdoituksia perusteltuina. Lausunnot on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon esityksen valmistelussa.

Viimeksi on lakiehdotusta valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä, jolloin useita säännösehdoituksia on vielä eri tavoin kehitelty. Lakiehdotukseen on muun muassa lisätty tulo- ja

menoarvion perusteluita, toiminta- ja taloussuunnittelua, laskentatoimintaa sekä arvopapereiden luovuttamista koskevia säännöksiä. Lisäksi lakiehdotukseen on tehty valtion liikelaitosuudistuksesta johtuvat täydennykset ja tarkistukset, jotka perustuvat valtiovarainministeriön asettaman valtion liikelaitosten lainsäädäntötyöryhmän ehdotuksiin. Työryhmän ehdotuksiin on niistä pyydettyissä lausunnoissa suhtauduttu myönteisesti.

Hallitus antoi viime vuonna eduskunnalle esityksen laiksi valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta (hall.es. 155/1986 vp.). Eduskunta ei kuitenkaan ehtinyt käsitellä esitystä loppuun, vaan se raukesi. Hallitus on antanut uudelleen eduskunnalle rauennutta esitystä asiallisesti vastaavan lakiehdotuksen (hall.es. 93/1987 vp.). Osaa mainitussa esityksessä olevista säännösehdoituksista vastaavat säännökset sisältyvät nykyisiin tililakiin. Jos esitystä laiksi valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta ei eduskunnassa hyväksyttäisi, olisi tililain tilalle ehdotettuun uuteen lakiin tarpeen ottaa valtion lainanantoa koskevia säännöksiä. Tämä edellyttäisi lakiehdotuksen täydentämistä tältä osin eduskunnassa.

Erikseen on vireillä hallitusmuodon valtiontaloutta koskevan VI luvun uudistamisen valmistelu, jonka pikaista käynnistämistä eduskunta edellytti tililain muuttamista koskeneeseen hallituksen esitykseen antamassaan vastauksessa.

3. Esityksen taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Niiden säännösehdoitusten osalta, jotka asiallisesti sisältyvät mainittuun hallituksen esitykseen (hall.es. 193/1986 vp.), viitataan esityksessä oleviin taloudellisiin ja hallinnollisiin vaikutuksiin keviin arvioihin. Muuten lakiehdotus ei sisällä sellaisia säännöksiä, joilla olisi merkittäviä taloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Varainhoitovuosi.* Lain 1 §:ssä ehdotetaan toistettavaksi se hallitusmuodosta johtuva vaatimus, että tulo- ja menoarvio on laadittava varain-

hoitovuodeksi kerrallaan. Varainhoitovuosi määriteltäisiin kalenterivuodeksi, mitä edellyttää myös hallitusmuodon 69 §:n 1 momentti. Mainitussa momentissa säädetään, että jos niin kävisi, että eduskunta ei ole ennen vuoden alkua päättä-

nyt tulo- ja menoarviota, vaikka esitys siitä edellisenä vuonna on annettu kaksi kuukautta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä, ovat menot, jotka hallitusmuodon 68 §:n 1 momentissa mainitaan, suoritettava ja sitä varten tarpeelliset tulot väliaikaisesti edelleen kannettava. Hallitusmuodon 69 §:n 1 momenttiin sisältyy se lähtökohta, että tulo- ja menoarvioesitys tulisi antaa eduskunnalle varainhoitovuotta edeltävän lokakuun loppuun mennessä.

2 §. *Tulo- ja menoarvioesityksen antaminen.* Laissa ehdotetaan säädettäväksi hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen sekä siihen liittyvien lakiesitysten antamisajankohdasta.

Viimeisten 20 vuoden aikana eli vuosina 1968—1987 hallituksen tulo- ja menoarvioesitykset on annettu eduskunnalle aikavälillä 10.9.—21.10. Esitys on annettu 15 kertaa syyskuun aikana ja 5 kertaa lokakuun aikana. Eduskunta on mainitun 20 vuoden aikana hyväksynyt tulo- ja menoarvion aikavälillä 17.12.—23.1. Hyväksyminen on tapahtunut 8 kertaa varainhoitovuoden tammikuussa. Tulo- ja menoarvio on allekirjoitettu aikavälillä 21.12.—11.2. Allekirjoitus on tapahtunut 7 kertaa varainhoitovuotta edeltävän joulukuun aikana, 9 kertaa varainhoitovuoden tammikuussa ja 4 kertaa vasta varainhoitovuoden helmikuussa.

Ehdotetun säännöksen mukaan tulo- ja menoarvioesitys tulisi antaa eduskunnalle riittävän ajoissa ennen varainhoitovuotta. Tämä edellyttäisi esityksen antamista niin ajoissa edellisen varainhoitovuoden kuluessa, että eduskunnan voidaan olettaa ehtivän käsitellä esityksen ja hyväksyä tulo- ja menoarvion normaalia työahtia käyttäen ennen varainhoitovuoden alkua. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että esitys tulisi antaa enemminkin kuin hallitusmuodon 69 §:n 1 momentissa mainittua kahta kuukautta ennen varainhoitovuoden alkua. Täsmällisiä määräaikoja lakiin ei kuitenkaan ehdoteta, koska erilaisten poikkeuksellisten olosuhteiden, kuten hallituksen vaihdoksien, virkamieslakkojen tai muiden sellaisten syiden johdosta määräaikoja joinakin vuosina ei olisi tarkoituksenmukaista hyvän tulo- ja menoarvioesityksen aikaansaamiseksi noudattaa. Säännös ei koskisi tulo- ja menoarvion hyväksymisajankohtaa.

Myös hallituksen esitykset niin sanotuiksi budjettilaeiksi tulisi säännöksen mukaan antaa niin hyvissä ajoin, ettei tulo- ja menoarvioesityksen käsittely niiden myöhäisen antamisen johdosta viivästy. Esitysten tulisi olla eduskunnassa siinä vaiheessa, kun esityksiin liittyviä tulo- ja menoar-

vioesityksen kohtia käsitellään eduskunnassa yksityiskohtaisesti. Myöskään mainittujen esitysten antamisen osalta ei ehdoteta säädettäväksi täsmällisiä määräaikoja, koska ne saattaisivat vaarantaa joissakin tilanteissa esitysten asianmukaisen valmistelun ja siten vaikeuttaa eduskunnan työtä.

Asetuksella on tarkoitus säätää siitä, miten virastojen ja laitosten tulee toimittaa ehdotuksensa tulo- ja menoarvioksi asianomaiselle ministeriölle ja ministeriön puolestaan valtiovarainministeriölle.

3 §. *Bruttobudjetointi.* Pykälä vastaisi asiasisältöltään tililain nykyistä 2 §:n 1 momenttia ja vuoden 1988 alusta voimaan tulevaa 2 §:n 2 momenttia. Tulot ja menot tulisi edelleen budjetoida bruttomääräisesti lukuunottamatta valtion uusista lainoista saatavia tuloja ja valtion velan kuoletuksia sekä valtiolle liikaa perityn tulon palautuksia, jotka budjetoitaisiin nettomääräisesti. Valtion uusista lainoista saatavien tulojen ja valtionvelan kuoletusten nettouttamisen osalta viitataan edellä mainitussa hallituksen esityksessä (hall.es. 193/1986 vp.) oleviin perusteluihin. Laissa ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että tulon palautus voidaan vähentää palautusvuoden tuloista. Tulon palautus määritellään siis nykyiseen tapaan kohdistuvaksi suoritusvuoteen, mitä on pidettävä luontevimpana menettelynä, koska palautuksen perustekin saattaa ilmetä vasta tulon perimisvuoden jälkeen.

4 §. *Liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten budjetointi.* Vuoden 1988 alusta lukien tulee voimaan valtion liikelaitoksista annettu laki, jonka mukaisten liikelaitosten tulo- ja menoja ei oteta valtion tulo- ja menoarvioon, ellei mainitussa laissa tai liikelaitoskohtaisissa laeissa toisin säädetä. Tämä periaate säännellään valtion liikelaitoksista annetun lain 3 §:ssä, mihin lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa viitataan. Samalla ehdotetaan 4 §:n 1 momentissa, että valtiovarainministeriön määräämien, liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten, nykyisten liikeyritysten, liiketoiminnan käyttötulot ja käyttömenot voitaisiin budjetoida nykyiseen tapaan budjetin sarakkeen ulkopuolelle, jolloin sarakkeeseen merkittäisiin vain käyttötalouden rahoituskate tai lisärahoitustarve. Säännös mahdollistaisi kuitenkin mainittujen virastojen ja laitosten käyttötulojen ja käyttömenojen ottamisen myös normaaliin tapaan tulo- ja menoarvion sarakkeeseen bruttomääräisinä.

Liiketoiminnalla tarkoitetaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti harjoitettua toimintaa. Jotta virastojen ja laitosten käyttötalouden

budjetointia ei kuitenkaan tarvitsisi jakaa kahteen osaan niiden harjoittaman vähäisen liiketoiminnan vuoksi, ehdotetaan, että valtiovarainministeriö erikseen määräisi säännöksen piiriin tulevat virastot ja laitokset. Tarkoituksena ei ole nykyisestä lisätä yhtä aikaa liiketoimintaa ja muuta toimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten määrää.

5 §. *Tulojen ryhmittely.* Tulojen ryhmittelyä koskeva säännös vastaisi nykyistä tililain 3 §:n 1 momenttia. Tulot ryhmiteltäisiin tulo- ja menoarviossa laatunsa mukaan osastoihin, jotka jaettaisiin edelleen osaksi tulojen laadun ja osaksi organisaatorakenteen mukaan lukuihin ja momentteihin. Ryhmittelystä säädettäisiin edelleen tarkemmin asetuksella. Tarkoituksena on, että tulojen ryhmittely asetuksessa vastaisi suunnilleen nykyisen budjettiasetuksen 4 §:ssä olevaa ryhmittelyä.

6 §. *Menojen ryhmittely.* Menojen ryhmittelyä koskeva säännös vastaisi pääpiirteissään tililain nykyistä 3 §:n 2 momenttia. Menot ryhmiteltäisiin edelleen hallinnonaloittain pääluokkiin, ja pääluokat jaettaisiin lukuihin ja luvut momentteihin osaksi tehtävien, osaksi hallinnon organisaatorakenteen ja osaksi menojen laadun mukaan. Organisaatorakenne on jaotteluperusteena uusi, mutta käytännössä lukuryhmittely on usein noudattanut myös organisaatorakenteen mukaisista ryhmittelyä.

Hallinnonalojen yhteiset menot voitaisiin nykyiseen tapaan merkitä erikseen yhteen tai useampaan pääluokkaan. Yhteisillä menoilla tarkoitetaan menoja, joita ei ole voitu tai katsottu tarkoituksenmukaiseksi jakaa hallinnonaloille menojen luonteen, menojen hallinnonaloittaisen ennakoimattomuuden tai toiminnan laadun vuoksi.

Menojen ryhmittelystä säädettäisiin edelleen tarkemmin asetuksella. Tarkoituksena on asetuksella säätää menojen ryhmittelystä pääluokkiin nykyiseen tapaan. Tilisäännön 1 §:ään nykyisin sisältyvä säännös menojen jakamisesta momentteihin kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin on tarkoitus tarkistettuna sisällyttää asetukseenkin yhteydessä, kun tilisääntö kumotaan.

7 §. *Määrärahajit.* Lakiehdotuksen mukaan määrärahat voisivat olla nykyiseen tapaan kiinteitä määrärahoja, arviomäärärahoja tai siirtomäärärahoja. Tililain 6 §:ää vastaisi säännös, jonka mukaan arviomäärärahan ja siirtomäärärahan luonne on mainittava menoarvion asianomaisella momentilla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä,

että momentin nimikkeen jäljessä mainittaisiin suluissa määrärahan laji.

Asetuksella säädettäisiin nykyiseen tapaan, että luvan arviomäärärahan ylittämiseen antaa asianomainen ministeriö. Luvan pyytämisen ajankohdasta koskevia säännöksiä on tarkoitus asetuksessa lievästi aikaistaa.

Siirtomääräraha voitaisiin edelleen siirtää käytettäväksi tulo- ja menoarvioon ottamisvuotta seuraavien kolmen varainhoitovuoden aikana, jollei määrärahan käyttötarkoitus ole jo tullut tyydytetyksi. Siirtomäärärahojen varsinaisena tarkoituksena on myöntää varat sellaisiin, ajallisesti rajallisiin toimintakokonaisuuksiin, jotka kestävät useita varainhoitovuosia. Siirtomäärärahoja on kuitenkin käytännössä käytetty myös muunlaisissa tilanteissa, esimerkiksi vähentämään varainhoituvuosien taitteessa määrärahojen käytössä ja niiden kohdentamisessa eri vuosille syntyviä ongelmia. Jälkimmäisissä tilanteissa määrärahojen neljä vuotta kestävä käyttöoikeus ei ole tarpeen. Laissa ehdotetaankin sallittavaksi siirtomäärärahan käyttöoikeuden rajoittaminen tulo- ja menoarviossa enintään varainhoitovuoden jälkeiseksi vuodeksi.

8 §. *Tulo- ja menoarvion perustelut.* Säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi, että tulo- ja menoarvion hyväksymisen eduskunnassa katsottaisiin nykyisen käytännön mukaisesti sisältävän myös tulo- ja menoarviesityksessä olevien, hallituksen eduskunnan kannanotoiksi tarkoittamien perusteluiden hyväksymisen, jollei eduskunta päättä perusteluista toisin. Säännös ei edellyttäisi mitään muutoksia tulo- ja menoarviesityksen käsittelyyn tai tulo- ja menoarvion hyväksymismenettelyyn eduskunnassa. Perusteluilla tarkoitetaan säännöksessä vakiintuneen tavan mukaisesti kaikkia niitä tulo- ja menoarviesitykseen sisältyviä tekstejä, jotka eivät ole osastojen, pääluokkien, lukujen tai momenttien numeroita, nimikkeitä tai markkamääriä. Ehdotetussa säännöksessä ei otettaisi kantaa siihen, miten eduskunnan hyväksynnän saaneita perusteluja tulisi soveltaa.

Tarkoituksena on ensimmäistä kertaa vuoden 1989 tulo- ja menoarviesityksessä selkeästi erottaa erilleen ne esityksen perustelut, joiden hallitus edellyttää tulevan myös eduskunnan kannanotoiksi. Tällaiset perustelut koskisivat pääasiassa määrärahojen käyttötarkoituksia ja käyttöehtoja sekä myönnettäviä valtuuksia. Milloin eduskunta ei katsoisi joiltakin osin voivansa hyväksyä mainittuja perusteluja, eduskunnan tulisi lain mukaan todeta tämä tulo- ja menoarviesitykseen tai lisämenoarviesityksiin antamassaan vastauksessa.

Eduskunnan hyväksymät perustelut muodostuisivat eduskunnan tulo- ja menoarvioesitykseen antamasta vastauksesta ja tulo- ja menoarvioesityksessä eduskunnan hyväksyttäväksi nimenomaisesti tarkoitetuista perusteluista niiltä osin, kuin ne eivät ole ristiriidassa eduskunnan vastauksen kanssa. Perusteluja voitaisiin edelleen muuttaa lisämenoarvioiden yhteydessä.

9 §. *Käyttösuunnitelma.* Tulo- ja menoarvion useiden momenttien perusteluihin sisältyy momentin käyttösuunnitelma, jossa esitetään momentin määrärahan jakautuminen eri käyttötarkoituksiin. Lakiin ehdotetaan otettavaksi tätä koskeva säännös, jonka mukaan käyttösuunnitelmassa voitaisiin arvioida momentin jakautuminen eri käyttötarkoitusten kesken. Käyttötarkoitusten mukaisena jakona pidettäisiin myös hallintoyksiköittäistä jakoa.

Tulo- ja menoarvioesityksen yksityiskohtaisten perustelujen yleisessä osassa on nykyisin määritelty käyttösuunnitelman oikeudellinen merkitys. Momentille myönnettyä määrärahaa ei saa nykyisin käyttää käyttösuunnitelmassa mainitsemattomiin tarkoituksiin. Mikäli johonkin käyttösuunnitelmassa mainittuun tarkoitukseen tarvittaisiin enemmän varoja kuin käyttösuunnitelmaan on merkitty, voidaan sanotun käyttötarkoituksen kohdalla mainittua markkamäärää ylittää muuttamalla erityismenoarviossa olevaa käyttösuunnitelmaa vastaavaa lisäjaottelua budjettiasetuksen 6 §:n ja 8 §:n mukaisessa järjestyksessä edellyttäen, että momentin käyttö pysyy momentin määrärahan rajoissa eikä momentin perusteluista muuta johdu.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että käyttösuunnitelmassa olevia markkamääriä voidaan ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan puitteissa siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Asetuksella annettaisiin erityismenoarvion muuttamista koskevat säännökset. Tulo- ja menoarviossa voitaisiin käyttösuunnitelmaerien ylittämisoikeus kieltää esimerkiksi ”enintään” -merkinnällä kuten nykyisinkin.

10 §. *Valtuusmenettely.* Tulo- ja menoarvion yksityiskohtaisissa perusteluissa on vuosittain myönnetty erilaisia valtuuksia tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuu myöhemminä vuosina menoja, joita varten tulo- ja menoarviossa ei ole vielä myönnetty määrärahoja. Tililain vuoden 1988 alusta voimaan tulevaan 6 a §:ään sisältyvät valtuuksien myöntämiseen oikeuttavat ja myöntämismenettelyn sääntelevät säännökset, jotka ehdotetaan otettaviksi uuteen

lakiin sellaisinaan. Niiden osalta viitataan hallituksen esityksen 193/1986 vp. perusteluihin.

11 §. *Lisämenoarvioesitys.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös sellaisenaan vuoden 1988 alusta voimaan tuleva, lisämenoarvioesityksen sisältöä koskeva, tililain 6 b §:ään sisältyvä säännös. Myös tämän säännösehdotuksen osalta viitataan mainitussa hallituksen esityksessä oleviin perusteluihin.

12 §. *Toiminta- ja taloussuunnittelu.* Valtion virastot ja laitokset laativat nykyisin budjettiasetuksen 3 §:n nojalla usean vuoden kattavia toiminta- ja taloussuunnitelmia. Toiminta- ja taloussuunnitelmat laaditaan täydellisinä joka toinen vuosi ja edellisen suunnitelman tarkistuksina joka toinen vuosi. Ministeriöt laativat koko hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat alaisensa virastojen ja laitosten suunnitelmien perusteella.

Toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinnalla on kaksi pääasiallista tarkoitusta. Suunnitelmat antavat ensinnäkin perusteita seuraavan varainhoitovuoden tulo- ja menoarvioesityksen laadinnalle ja muulle valtionaloutta sekä koko kansantaloutta koskevalle päätöksenteolle ja toisaalta ovat käytettävissä hallinnonalojen ja virastojen sekä laitosten sisäisen johtamisen apuvälineinä.

Toiminta- ja taloussuunnittelun kasvaneen merkityksen vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi virastojen ja laitosten suunnitteluvuorollisuutta koskeva säännös. Toiminta- ja taloussuunnittelusta säädettäisiin asetuksella, jossa on tarkoitus säätää nykyistä tarkemmin toiminta- ja taloussuunnitelmien sisällöstä ja laadinnasta sekä niihin liittyvistä menettelymuodoista.

13 §. *Maksuliike.* Säännöksen mukaan valtion maksuliikkeen hoitamisesta säädettäisiin asetuksella. Valtion maksuliikettä koskevia periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa. Sen sijaan menettelyihin tehtäisiin tarpeellisiksi katsottavia tarkistuksia. Asetuksella annettaisiin kuten nykyisinkin tarkempia säännöksiä muun muassa valtion posti- ja telelaitteista, shekkilaitteista, käteiskassasta, rahastoista, valtion varojen tallettamisesta ja sijoittamisesta, menojen hyväksymisestä, niiden maksamisen ajankohdasta sekä maksumääräysten antamisesta.

14 §. *Kirjanpito.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jossa nimenomaisesti edellytetään valtion kirjanpidossa noudatettavaksi hyvää kirjanpitoa. Tämä velvollisuus on luonnollisesti ilman julkilausuttua säännöstäkin asian luonteesta johtuen nykyisinkin olemassa. Kirjanpitolain (655/73) 3 §:n mukaan kirjanpitovelvollisen on

noudatettava hyvää kirjanpitoa. Vastaava säännös on asianmukaista sisällyttää myös valtion kirjanpitoa koskevaan lakiin.

15 §. *Kirjanpidon yksityiskohtaisuus.* Säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi, että kirjanpidon tilit on järjestettävä siten, että tulo- ja menoarvion toteutumisen seuranta on mahdollista vähintään momentin tarkkuudella. Säännös vastaisi asiallisesti tililain 8 §:ää. Asetuksella säädettäisiin edelleen tarkemmin kirjanpidosta. Tarkoituksena on asetuksessa säätää, että valtion hallinnollisen kirjanpidon tulee käsittää muun muassa tulo- ja menoarviotilit, joiden sisällön tulee vastata tulo- ja menoarviota ja erityismenoarviota.

Budjettiasetuksen 34 §:n 1 momentissa säädetään, että valtion liikeyrityksen on pidettävä kirjanpitoa, jossa seurataan liikeyrityksen toiminnan kannattavuutta sekä varojen ja velkojen muutoksia. Asiallisesti vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi uuteen lakiin.

Valtion liikelaitoksista annetussa laissa on säädetty, että liikelaitosten kirjanpidon perusteista määrää valtioneuvosto ottaen huomioon kirjanpitolain säännökset. Lakiin ehdotetaan otettavaksi viittaus siihen, että liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen.

16 §. *Muu laskentatoimi.* Muulla laskentatoimella tarkoitetaan toiminnan ja talouden johtamisen apuvälineenä käytettävien, kirjanpidon ja muiden rekisteröityjen tietojen pohjalta tehtyjen tiedostojen ja laskelmien tuottamista. Valtion virastot ja laitokset ylläpitävät muuta laskentatoimintaa budjettiasetuksen 40 §:n ja sen mukaisesti annettujen ohjeiden nojalla. Laskelmien tarkoitus on avustaa suunnittelua ja päätöksentekoa, tukea toiminnan seurantaa ja valvontaa sekä palvella ulkopuolisten muita tietotarpeita. Muun laskentatoimen avulla arvioidaan muun muassa toiminnan kokonaiskustannuksia, investointien ja toimintavaihtoehtojen edullisuutta, toiminnan tuloksia ja kannattavuutta, tuottavuutta, voimavarojen käytön tehokkuutta, rahoitustarvetta, maksuvalmiutta ja rahoituskustannuksia sekä hinnoitellaan palveluksia ja tuotteita.

Voimavarojen uudelleensuuntaaminen sekä toiminnan tulokellisuuden ja taloudellisuuden parantaminen edellyttävät valtionhallinnossa tulostajattelu lisäämistä ja laskentatoimen kehittämistä. Valtion yhtenäistä maksuliike- ja kirjanpitojärjestelmää on tarkoitus teknisesti uudistaa. Käyttöön otettava tietotekniikka ja sen virasto-kohtaiset sovellukset lisäävät virastojen ja laitosten

ten mahdollisuuksia kehittää laskentatoimintaa johtamista tukevaksi.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi virastoille ja laitoksille velvollisuus pitää toiminnan johtamisen ja ulkopuolisen seurannan kannalta tarpeellista muuta laskentatoimintaa siten, kuin siitä asetuksella säädetään.

17 §. *Tilinpäätöksen laadinta-ajankohda.* Tililain 7 §:n mukaan valtion tilinpäätös on laadittava kultakin varainhoitovuodelta. Lain 13 §:n mukaan valtion tilinpäätös on saatava valmiiksi neljässä kuukaudessa varainhoitovuoden päättymisestä lukien. Uuteen lakiin ehdotetaan otettavaksi näitä vastaava säännös, jonka mukaan valtion tilinpäätös on laadittava kultakin varainhoitovuodelta sitä ensinnä seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

18 §. *Tilinpäätösasiakirjan sisältö.* Lakiehdotuksen mukaan valtion tilinpäätösasiakirja olisi julkaistava painettuna.

Valtion tilinpäätöksen sisältö on säännelty nykyisin tililain 7, 8, 10 ja 11 §:ssä sekä tilisäännön 31 §:ssä. Lakiehdotuksen mukainen tilinpäätösasiakirjan sisältö vastaisi nykyisiä säännöksiä seuraavassa selostettavin poikkeuksin.

Tilinpäätöksessä ei enää edellytettäisi selvitystä valtion omistamista osakkeista ja muusta tulosta tuottavasta valtion omaisuudesta. Toisaalta tilinpäätökseen edellytettäisiin liitettäväksi nykykäytännön mukaisesti selvitys valtion antamista lainoista. Valtiontakauksista ja muista vastuusitoumuksista tulisi esittää luettelon sijasta selvitys. Mainitut muutokset vastaavat tililain vuoden 1988 alusta voimaan tulevaan 11 §:n 3 momenttiin jo sisältyviä muutoksia.

Tilisäännön 31 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valtion tilinpäätösasiakirjaan on otettava hallinnollinen tasetili selvityksineen valtion kassavaroista. Lakiehdotuksen mukaan tilinpäätösasiakirjaan otettavan hallinnollisen taseen tulisi sisältää muiden hallinnollisen kirjanpidon tilien kuin tulo- ja menoarviotilien saldot tilivirastotain. Koska muuta kuin hallinnolliseen taseeseen sisältyvää selvitystä valtion kassavaroista ei käytännössä anneta tilinpäätöksen yhteydessä eikä siihen ole tarveakaan, ei vaatimusta valtion kassavaroista tehtävästä selvityksestä ole syytä erikseen mainita.

Tilisäännön 31 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan tilinpäätösasiakirjaan on otettava liikeyritysten tulos- ja omaisuustaseet. Koska valtion tilinpäätös on keskeinen valtiontalouden tilaa yleisesti kuvaava asiakirja, tulisi siitä ilmetä myös valtion liikelaitosten taloutta koskevat tiedot.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että tilinpäätösasiakirjaan on otettava liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet. Toisaalta tilinpäätösasiakirjaan olisi otettava liikeyritysten tulos- ja omaisuustaseiden tavoin lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtiovarainministeriön määräämien, liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnasta laaditut tuloslaskelmat ja taseet. Lakiehdotuksen 18 §:n 7 ja 8 kohdassa mainittujen selvitysten tulisi sisältää bruttomääräisinä myös liikelaitosten antamat lainat ja liikelaitosten velat.

Lain 18 §:n 2 ja 3 momentiksi ehdotetaan otettaviksi tililain vuoden 1988 alusta voimaan tulevat 11 §:n 4 ja 5 momentti.

19 §. *Tulorästit ja menorästit sekä eräiden menojen kohdentaminen.* Lakiehdotuksen 19 §:n 1 ja 2 momentti ovat samansisältöisiä kuin tililain vuoden 1988 alusta voimaan tulevat 9 §:n 1 ja 3 momentti.

Edellä 6 §:n 3 momentissa on ehdotettu säädettäväksi oikeudesta siirtää siirtomääräraha joko kokonaan tai osaksi käytettäväksi myöhemminä varainhoitovuosina. Siirtomäärärahaa ei kuitenkaan saa siirtää, jos siirtämisen edellytyksiä ei ole tai siirtomääräraha on käytetty loppuun tai sen käyttötarkoitus on tyydytetty. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos osaksi tai kokonaan käyttämättä jäänyttä siirtomäärärahaa ei saa enää tilinpäätöksessä siirtää, on käyttämätön määrä peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha ja menorästi tulisi merkitä tuloksi. Vastaavat säännökset sisältyvät tililain nykyiseen 9 §:n 2 momenttiin ja vuoden 1988 alusta voimaan tulevaan 9 §:n 4 momenttiin.

20 §. *Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvaan vuoden määrärahabasta.* Säännösehdotus on samansisältöinen kuin tililain vuoden 1988 alusta voimaan tuleva 9 a §.

21 §. *Virastojen ja laitosten liiketoiminnan vuositulo ja tilinpäätöksen vahvistaminen.* Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen eli valtiovarainministeriön määräämien, liiketoimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten liiketoiminnan vuositulo määrätään siten, että asianomaisten virastojen ja laitosten varainhoitovuoden tuloista vähennetään niiden hankkimisesta aiheutuneet menot. Tarkemmat säännökset vähentämisestä annettaisiin asetuksella. Vastaavanlainen liikeyrityksiä koskeva säännös on nykyisin tililain 11 §:n 1 momentissa.

Koska valtioneuvosto vahvistaa valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan liikelaitosten tilin-

päätökset, on johdonmukaista saattaa myös budjettitalouteen tiukemmin sidottujen liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten tilinpäätökset liiketoiminnan osalta valtioneuvoston vahvistettaviksi. Lakiin ehdotetaan otettavaksi tätä koskeva säännös.

22 §. *Varastojen suuruus.* Virastojen ja laitosten toiminnan joustavuus edellyttää, että niiden tarpeisiin hankitaan erilaisia kulutustavaroita ja muita hyödykkeitä riittävän ajoissa varastoon, josta ne ovat nopeasti käyttöön otettavissa. Toisaalta virastojen ja laitosten toimialoista ja vuotuisbudjetoinnista johtuu, että varastoihin ei saisi hankkia hyödykkeitä enempää, kuin virastojen ja laitosten toiminnalliset syyt välttämättömästi edellyttävät. Näistä periaatteista ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti laissa.

Ehdotetun säännöksen mukaan viraston ja laitoksen toimintaa varten tulo- ja menoarviossa osoitetuilla määrärahoilla ei saisi hankkia varastoon hyödykkeitä enempää kuin mitä viraston tai laitoksen häiriötön toiminta edellyttää. Varastojen muodostaminen pelkästään määrärahojen loppuunkuluttamiseksi ei siten olisi mahdollista. Sen sijaan toiminnallisesti välttämättömien, vähäisten varastojen ylläpitäminen sallittaisiin. Juoksevan toiminnan edellyttämien, vähäisten varastojen hankintamenot on luontevinta kohdistaa hyödykkeiden hankintavuodelle. Muunlainen budjetointi johtaisi toiminnan seisahtumiseen varainhoitovuosien vaihteessa.

23 §. *Kassavarojen sitominen tarveainevarastoihin.* Ehdotettu säännös vastaisi vuoden 1988 alusta voimaan tulevaa tililain 12 a §:ää, jossa säännellään niin sanottu varastotilioikeus. Koska yleisperusteluiden kohdassa 1.2. mainituista syistä nimike "valtion liikeyritys" ehdotetaan korvattavaksi nimikkeellä "liiketoimintaa harjoittava valtion virasto ja laitos", on myös varastotilioikeutta koskevaan säännökseen tehty vastaava tarkistus poistamalla siitä viittaus liikeyrityksiin.

24 §. *Arvopapereiden luovuttaminen, hoitaminen ja luetteloiminen.* Tililain 12 e §:n mukaan sellaisia valtion omistamia osakkeita ja osuustodistuksia, joiden hankinta on tapahtunut eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla, ei saa luovuttaa toiselle ilman eduskunnan suostumusta. Vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi myös uuteen lakiin kuitenkin siten, että se koskisi osakkeiden ja osuustodistusten lisäksi myös muita valtion omistamia arvopapereita. Säännösehdotuksessa mainittu eduskunnan nimenomaisen päätös on tehty käytännössä siten, että eduskunta on tulo- ja menoarvion perusteluissa

osoittanut määrärahan tiettyjen, nimettyjen arvopapereiden hankkimiseen. Suostumuksensa tällaisten osakkeiden ja osuustodistusten luovuttamiseen eduskunta on antanut tulo- ja menoarvion tai lisämenoarvion perusteluissa.

Valtion omistamien arvopapereiden hallinnon järjestämiseksi tarvittaessa joustavaksi ja tarkoituksenmukaiseksi ehdotetaan kuitenkin 24 §:n 1 momenttiin lisättäväksi säännös, jonka nojalla voitaisiin luovuttaa merkitykseltään vähäisiä osake- ja muita arvopaperierä hankkimatta eduskunnan suostumalla. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin, milloin arvopapereiden luovutusta on pidettävä merkitykseltään vähäisenä. Edellytyksiksi säädettäisiin asetuksessa, että luovutus tapahtuu vähintään arvopapereiden käyvää arvosta ja että varainhoitovuonna luovutettavien, samaa yhteisöä koskevien arvopapereiden käypä arvo ei yhteensä ylitä sitä arvoa, jota on valtion maaomaisuutta luovutettaessa pidettävä vähäisenä oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia annetun lain (687/78) ja asetuksen (693/78) mukaisesti. Nykyisin on valtion maaomaisuuden luovutuksissa arvoa pidettävä vähäisenä, jos omaisuuden käypä arvo ei ylitä 1 000 000 markkaa. Markkamäärä on tarkoitus lähiaikoina korottaa 3 000 000 markkaan. Lisäksi edellytettäisiin, että luovutuksesta ei seuraa valtiolla olevan yksinkertaisen ääntenenemmistön taikka määräenemmistön- tai määrävähemmistöosuuden menettämistä.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös tililain vuoden 1988 alusta voimaan tulevaa 12 e §:n 2 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä valtion omistamien osakkeiden, osuustodistusten ja muiden arvopapereiden hoitamisesta ja luetteloinimisesta.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 12 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto antaa tarvittaessa määräyksiä tai ohjeita liikelaitosten investoinneista ja muusta taloudenhoidosta. Mainitun lain 23 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa eräitä liikelaitoksen osakkuuksia ja muita sitoumuksia koskevia määräyksiä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi viittaus mainittuun lakiin. Valtiovarainministeriön arvopapereiden hoitamisesta ja luetteloinimisesta antamat määräykset eivät siis koskisi liikelaitosta.

25 §. *Lain soveltaminen eduskunnan taloudenhoitoon.* Ehdotettua lakia olisi soveltuvin osin noudatettava myös eduskunnan taloudenhoidossa, samoin kuin tililakiakin sen 13 a §:n mukaan. Arviomäärärahan ylittämisestä päätäisi

ja lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa ja 20 §:ssä tarkoitetut luvat eduskunnan määrärahojen osalta myöntäisi kuitenkin eduskunnan kansliatoimikunta kuten nykyisinkin.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös tililain 14 a §:ää vastaava säännös, jonka mukaan tarkemmat määräykset eduskunnan taloudenhoidosta ja kirjanpidosta annetaan eduskunnan tilisäännössä, jonka eduskunta vahvistaa puhemiesneuvoston ehdotuksesta.

26 §. *Asetuksenantovaltuus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi valtuus antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta asetuksella. Vastaava valtuus on nykyisin tililain 14 §:ssä.

Laissa ei ole tarkoituksenmukaista säädellä yksityiskohtaisesti läheskään kaikkia valtion taloudenhoitoon liittyviä asioita. Sen vuoksi niistä olisi säädettävä asetuksella. Lakiin ehdotetaan otettavaksi yleisvaltuus asetuksenantoon asioissa, jotka liittyvät valtion tulo- ja menoarvioon, kirjanpitoon, tilinpäätökseen sekä virastojen ja laitosten sisäiseen valvontaan. Lakiin tulisi lisäksi ottaa valtuussäännös siihen, että asetuksen nojalla voitaisiin asetuksessa määritellyistä asioista antaa määräyksiä ja ohjeita myös valtiovarainministeriön päätöksellä sekä asianomaisten virastojen ja laitosten ohjesäännöissä. Tällainen menettely on tarpeen erityisesti silloin, kun virastoittain ja laitoksittain vaihtelevat olosuhteet huomioon ottaen ei ole tarkoituksenmukaista antaa asetuksessa kaikille virastoille ja laitoksille yhtenäisiä säännöksiä.

28 §. *Siirtymäsäännökset.* Koska tilinpäätösasiakirjaa koskevat säännökset muuttuisivat jonkin verran ja tilinpäätös laaditaan lain voimaantulon aikoihin eli alkuvuodesta, ehdotetaan lakia sovellettavaksi vasta vuodelta 1988 tehtävään tilinpäätökseen. Käytännöllisistä syistä johtuen vuoden 1988 tulo- ja menoarvio on eräissä suhteissa tarkoituksenmukaisinta laatia ja hyväksyä voimassa olevan tililain pohjalta. Sen vuoksi siirtomäärärahaa koskevia säännöksiä tulisi soveltaa ensimmäisen kerran vasta vuoden 1989 tulo- ja menoarviossa, mihin asti siirtomäärärahaan sovellettaisiin nykyistä lakia. Samoin liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten käyttötulot ja käyttömenot joudutaan ottamaan vuoden 1988 tulo- ja menoarvioon nykyisessä tililaissa säädetyllä tavalla.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä helmikuuta 1988, jolloin kokonaisuudistuksen ensimmäiseen vaiheeseen sisältyneet tililain säännökset ehtisivät tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988. Jos lakiehdotuksen käsittely viivästyy niin, että laki ei tule voimaan vielä 1 päivänä helmikuuta 1988, lain olisi tultava voimaan mahdollisimman pian tämän jälkeen.

3. Säättämisyjärjestys

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 27 päivänä tammikuuta 1987 antanut lausuntonsa edellä mainitusta hallituksen esityksestä laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta (hall.es. 193/1986) eli esityksestä tililain kokonaisuudistuksen ensimmäiseksi vaiheeksi. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on erikseen käsitellyt tähän lakiesitykseen sisältyviä 3 §:n 3 momenttia, 10 §:ää, 11 §:ää, 20 §:ää ja 23 §:ää vastaavia säännöshehdotuksia. Näistä perustuslakivaliokunta katsoi 3 §:n 3 momenttia vastaavan eli valtion velan nettobudjetointia koskevan säännöksen, 10 §:ää vastaavan eli valtuusmenettelyä koskevan säännöksen ja 23 §:ää vastaavan eli varastotilimenettelyä koskevan säännöksen olevan ristiriidassa hallitusmuodon kanssa, minkä vuoksi lakiehdotus tuli käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Mainitut säännökset on tähän lakiehdotukseen otettu sellaisinaan erästä 23 §:ään sisältyvää teknistä tarkistusta lukuunottamatta. Myös ne säännökset, joiden hyväksymisen eduskunnan perustuslakivaliokunta ei katsonut edellyttävän perustuslainsäätämisyjärjestystä, on sisällytetty asiallisesti samansisältöisinä ehdotukseen uudeksi laiksi valtion tulo- ja menoarviosta.

Koska lakiehdotus ei sisällä vähäisiä teknisiä tarkistuksia ja eräitä poistoja lukuunottamatta

muutoksia tililain vuoden 1988 alusta voimaan tuleviin säännöksiin verrattuna eikä niin ollen myöskään aiempaa laajempia poikkeamia perustuslaista, säännöshehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan näiltä osin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Lakiehdotukseen ei hallituksen käsityksen mukaan muutenkaan sisälly sellaisia säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattamista. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan valtiolle liikaa perityn tulon palautus voitaisiin ottaa huomioon tulo- ja menoarviossa tulojen vähennyksenä. Vastaava säännös on nykyisin tililain 2 §:n 1 momentissa, joka on säädetty yksinkertaisessa säätämisyjärjestyksessä. Mainitussa säännöksessä määrättäisiin lisäksi nykyisin omaksutun tulkinnan mukaisesti, että tulon palautus voidaan ottaa huomioon palautuksen suoritusvuoden tulojen vähennyksenä, vaikka itse tulo kohdistuisikin aiempaan varainhoitovuoteen. Käytännössä tulon palautuksia on useimmiten niiden ilmetessä liian myöhäistään ottaa huomioon suoritusvuotta aiempien vuosien tulo- ja menoarviossa tai kirjanpidossa.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti vastaa nykyisen tililain 2 §:n 2 momenttia, eikä myöskään sen ole aikanaan katsottu edellyttävän käsitellyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Säännöksen mukaan liiketoimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten liiketoiminnan käyttötulot ja käyttömenot voitaisiin ottaa tulo- ja menoarvioon sarakkeen ulkopuolelle, mutta ne olisi tällöinkin budjetoitava bruttomääräisinä.

Mainituilla perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisestä määrättyssä järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tarpeellisenä, että lakiehdotuksesta pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

valtion tulo- ja menoarviosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Valtion tulo- ja menoarvio

1 §

Varainhoitovuosi

Valtion tulo- ja menoarvio laaditaan varainhoitovuodeksi kerrallaan. Varainhoitovuosi on kalenterivuosi.

2 §

Tulo- ja menoarvioesityksen antaminen

Hallituksen esitys valtion tulo- ja menoarvioksi on annettava eduskunnalle riittävän ajoissa ennen varainhoitovuoden alkua.

Tulo- ja menoarvioesitykseen liittyvät hallituksen esitykset on annettava eduskunnalle niin hyvissä ajoin, ettei tulo- ja menoarvioesityksen käsittely niiden myöhäisen antamisen johdosta viivästy.

3 §

Bruttobudjetointi

Valtion tulot ja menot otetaan tulo- ja menoarvioon bruttomäärin niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista.

Tulo- ja menoarviossa ja kirjanpidossa voidaan siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään valtiolle liikaa perityn tulon palautus kuitenkin ottaa huomioon tulojen vähennyksenä palautuksen suoritusvuonna.

Uusista valtionlainoista saatavat tulot ja valtionvelan kuoletukset otetaan tulo- ja menoarvioon nettomääräisesti siten, että tulo- ja menoarvioon merkitään niiden erotus.

4 §

Liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten budjetointi

Valtiovarainministeriön määräämien, liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnan käyttötulot ja käyttömenot voidaan ottaa tulo- ja menoarvioon bruttomääräisinä sarakkeen ulkopuolelle. Jos käyttötulot ovat käyttömenoja suuremmat, merkitään tuloarviossa erotusta vastaava käyttötalouden rahoituskate sarakkeeseen. Käyttömenojen ollessa käyttötuloja suuremmat merkitään erotusta vastaava käyttötalouden lisärahoitustarve menoarviossa sarakkeeseen.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) mukaisen liikelaitoksen, jäljempänä liikelaitos, tulot ja menot jätetään valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolelle sen mukaan kuin mainituissa laissa on säädetty.

5 §

Tulojen ryhmittely

Tulot ryhmitellään laatunsa mukaan osastoihin, jotka jaetaan osaksi tulojen laadun ja osaksi organisaatorakenteen mukaan lukuihin ja momentteihin.

Tulojen ryhmittelystä säädetään tarkemmin asetuksella.

6 §

Menojen ryhmittely

Menot ryhmitellään menoarviossa hallinnonaloittain pääluokkiin. Hallinnonalojen yhteiset menot voidaan kuitenkin merkitä erikseen yhteen tai useampaan pääluokkaan.

Pääluokat jaetaan lukuihin ja luvut momentteihin osaksi tehtävien, osaksi hallinnon organisaatorakenteen ja osaksi menojen laadun mukaan.

Menojen ryhmittelystä säädetään tarkemmin asetuksella.

7 §

Määrärahalajit

Määrärahat ovat kiinteitä määrärahoja, arviomäärärahoja tai siirtomäärärahoja. Arviomäärärahan ja siirtomäärärahan luonne on mainittava menoarvion asianomaisella momentilla.

Arviomäärärahaa saadaan ylittää siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Siirtomääräraha voidaan kokonaan tai osaksi siirtää käytettäväksi tulo- ja menoarvioon ottamisvuotta seuraavien kolmen varainhoitovuoden aikana, jollei tulo- ja menoarviossa asianomaisen siirtomäärärahan kohdalla ole määrätty, että siirtomääräraha voidaan siirtää käytettäväksi vain seuraavan varainhoitovuoden aikana.

8 §

Tulo- ja menoarvion perustelut

Tulo- ja menoarvion hyväksyminen sisältää myös tulo- ja menoarvioesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perusteluiden hyväksymisen, jollei eduskunta päättä perusteluista toisin.

9 §

Käyttösuunnitelma

Edellä 8 §:ssä tarkoitettuihin perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten momentin määräraha jakaantuu eri käyttötarkoitusten kesken.

Jollei tulo- ja menoarvion 8 §:ssä tarkoitetuista perusteluista muuta johdu, käyttösuunnitelmassa olevia markkamääriä voidaan ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja

momentin määrärahan puitteissa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

10 §

Valtuusmenettely

Tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu.

Valtion talonrakennushankkeesta, josta on tulo- ja menoarvion perusteluissa esitetty laajuus- ja kustannusarviot, saadaan varainhoitovuonna tehdä sellaisia rakentamista koskevia sopimuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin. Milloin talonrakennushankkeen laajuus- ja kustannusarviot on esitetty siirtomäärärahan perusteluissa, on mainittu sopimuksenteko-oikeus voimassa niin kauan kuin siirtomäärärahaa saadaan käyttää. Laajuus- tai kustannusarvion ylittävään hankkeeseen saadaan sitoutua vain, jos suunnittelutietojen tarkentumisesta, olosuhteiden muutoksesta tai muusta sellaisesta syystä johtuva hankkeen laajuuden tai kustannusten tarkistuminen edellyttää arvion ylittämistä ja kustannukset ovat kohtuulliset.

11 §

Lisämenoarvioesitys

Annettaessa eduskunnalle esitys lisäyksistä ja muutoksista tulo- ja menoarvioon on samassa esityksessä osoitettava myös varat ehdotettavan menojen lisäyksen ja tulojen vähennyksen kattamiseen. Esitykseen on sisällytettävä myös arvioidut olennaiset muutokset tulo- ja menoarvioon merkittyjen tulojen määrissä. Lisäksi esityksessä voidaan ehdottaa vähennyksiä tulo- ja menoarviossa myönnettyihin määrärahoihin.

12 §

Toiminta- ja taloussuunnittelu

Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin asetuksella.

2 luku

Valtion maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös

13 §

Maksuliike

Valtion maksuliikkeen hoitamisesta säädetään asetuksella.

14 §

Kirjanpito

Valtion kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitolaptaa.

15 §

Kirjanpidon yksityiskohtaisuus

Kirjanpidon tilit on järjestettävä siten, että tulo- ja menoarvion toteutumisen seuranta on mahdollista vähintään momentin tarkkuudella.

Edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virastojen ja laitosten on lisäksi pidettävä liiketoiminnastaan liikekirjanpitoa, jossa seurataan viraston ja laitoksen liiketoiminnan kannattavuutta sekä varojen ja velkojen muutoksia.

Liikelaitosten kirjanpidosta säädetään erikseen.

16 §

Muu laskentatoimi

Virastojen ja laitosten tulee pitää toiminnan johtamisen ja seurannan kannalta tarpeellista muuta laskentatoimintaa siten kuin siitä asetuksella säädetään.

17 §

Tilinpäätöksen laadinta-ajankohda

Valtion tilinpäätös on laadittava kultakin varainhoitovuodelta sitä seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

18 §

Tilinpäätösasiakirjan sisältö

Valtion tilinpäätösasiakirjaan, joka on myös painettuna julkaistava, on otettava:

1) tulo- ja menoarviotilit vertailuineen tulo- ja menoarvion osasto-, pääluokka-, luku- ja momenttitarkkuudella;

2) hallinnollinen tase, joka sisältää muiden hallinnollisen kirjanpidon tilien kuin tulo- ja menoarviotilien saldot tilivirastoittain;

3) selvitys seuraavaan vuoteen siirretyistä määrärahoista;

4) selvitys tulo- ja menorästeistä;

5) tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuloslaskelmat ja taseet;

6) edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virastojen ja laitosten liiketoiminnasta laaditut tuloslaskelmat ja taseet sekä liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet;

7) selvitys valtion antamista lainoista;

8) selvitys valtionvelasta;

9) selvitys varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista ja muista vastuitoumuksista; sekä

10) muut valtiovarainministeriön määräämät selvitykset.

Valtiovarainministeriö voi erityisistä syistä määrätä, että valtion tilinpäätökseen ei tarvitse liittää selvitystä sellaisista lain perusteella syntyneistä takauksista, joiden johdosta aiheutuvan maksuvelvollisuuden mahdollisuus on vakuus huomioon ottaen hyvin vähäinen ja joiden yksittäinen suuruus ei ole huomattava sekä joiden täsmällistä yhteismäärää ei voida ilman kohtuuttomia vaikeuksia selvittää. Ne takaustyyppit, joista ei ole annettava selvitystä, on mainittava tilinpäätösasiakirjassa.

Valtion ulkomaanrahan määräinen velka muunnetaan Suomen rahaksi varainhoitovuoden viimeisen Suomen Pankin kurssin mukaan.

19 §

Tulorästit ja menorästit sekä eräiden menojen kohdentaminen

Varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulorästeinä seuraavaan vuoteen. Jos suuruudeltaan tarkoin tiedossa ollutta menoa ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion tarkoitusta varten otetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta, saadaan menon suorittamista varten tarvittava määrä siirtää tilinpäätöksessä menorästinä seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, peruutetaan, jollei asianomainen ministeriö toisin määrää. Mitä edellä on säädetty ministeriöstä, koskee vastaavasti valtioneuvoston kansliaa.

Verot ja veronluonteiset tulot sekä valtion antaman lainan lyhennykset ja korot ovat sen vuoden tuloa, jonka aikana ne ovat valtiolle kertyneet. Valtion velan korko on sen vuoden

menoa, jonka aikana se on maksettu, ja valtion ottaman lainan emissioalennus sen vuoden menoa, jonka aikana lainaa koskeva sopimus on tehty.

Jos osaksi tai kokonaan käyttämättä jäänyttä siirtomäärärahaa ei saa enää tilinpäätöksessä siirtää, on käyttämätön määrä peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha ja menorästi merkitään tuloksi.

20 §

Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvaan vuoden määrärahasta

Jos varainhoitovuonna tulee maksettavaksi varainhoitovuotta aikaisempaan vuoteen kohdistuva meno, jonka suorittamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu siirtää menorästinä, voidaan meno maksaa valtiovarainministeriön luvalla kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavaan tarkoitukseen käytettävissä olevasta määrärahasta. Valtiovarainministeriön päätöksellä voidaan kuitenkin määrätä, että tilivirasto voi päätöksessä tarkemmin määrätyin edellytyksin päättää menon maksamisesta ilman valtiovarainministeriön lupaa.

21 §

Virastojen ja laitosten liiketoiminnan vuositulo ja tilinpäätöksen vahvistaminen

Edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virastojen ja laitosten liiketoiminnan vuositulo määrätään siten, että varainhoitovuoden tuloista vähennetään niiden hankkimisesta aiheutuneet menot siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Tällaisten virastojen ja laitosten liiketoiminnan tilinpäätöksen vahvistaa valtioneuvosto.

3 luku

Erinäiset säännökset

22 §

Varastojen suuruus

Viraston ja laitoksen toimintaa varten tulo- ja menoarviossa osoitetuilla määrärahoilla ei saada hankkia varastoon hyödykkeitä enempää kuin mitä viraston tai laitoksen häiriötön toiminta edellyttää.

23 §

Kassavarojen sitominen tarveainevarastoihin

Valtiovarainministeriö nimeää ne valtion virastot ja laitokset, jotka saavat sitoa valtion kassavarvoja tarveainevarastoihin siten, että menoarvion määrärahaa veloitetaan vasta tarveaineita käyttöön otettaessa. Valtiovarainministeriö määrää myös, kuinka paljon varoja edellä tarkoitettulla virastolla ja laitoksella saa olla sidottuna tarveainevarastoihin.

24 §

Arvopapereiden luovuttaminen, hoitaminen ja luettelointi

Sellaisia valtion omistamia osakkeita, osuustodistuksia ja muita arvopapereita, joiden hankinta on tapahtunut eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla, ei saa luovuttaa toiselle ilman eduskunnan suostumusta. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, mikäli luovutusta on asetuksella tarkemmin säädetty tavalla pidettävä merkitykseltään vähäisenä.

Valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä valtion omistamien osakkeiden, osuustodistusten ja muiden arvopapereiden hoitamisesta ja luetteloinnista. Liikelaitoksia koskevien määräysten antamisesta säädetään valtion liikelaitoksista annetussa laissa.

25 §

Lain soveltaminen eduskunnan taloudenhoitoon

Tämän lain säännöksiä on soveltuvin osin noudatettava myös eduskunnan taloudenhoidossa. Arviomäärärahan ylittämistä päättää eduskunnan määrärahojen osalta eduskunnan kansliatoimikunta, joka myöntää myös 19 §:n 1 momentissa ja 20 §:ssä tarkoitettua luvaa.

Tarkemmat määräykset eduskunnan taloudenhoidosta ja kirjanpidosta annetaan eduskunnan tilisäännössä, jonka eduskunta vahvistaa puhe miesneuvoston ehdotuksesta.

26 §

Asetuksenantovaltuus

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

Asetuksella voidaan säätää valtion tulo- ja menoarvioon, kirjanpitoon, tilinpäätökseen sekä virastojen ja laitosten sisäiseen valvontaan liitty-

vistä asioista, jollei niistä ole nimenomaisen säännöksen nojalla säädettävä lailla.

Asetuksessa säädetyistä asioista voidaan antaa määräyksiä ja ohjeita myös valtiovarainministeriön päätöksellä ja virastojen ja laitosten ohjesäännöissä.

27 §

Lain voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä kuuta 19 ja sillä kumotaan valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista 24 päivänä huhtikuuta 1931 annettu laki (136/31) ja postisiirtoliikkeen käyttämisestä valtion kassaliikkeessä 12 päivänä heinäkuuta 1940 annettu laki (363/40), ensin mainittu siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Lain täytäntöönpanemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin saadaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 1987

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

28 §

Siirtymäsäännökset

Siirtomäärärahaan tämän lain 7 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 1989 tulo- ja menoarviossa, mihin asti sovelletaan valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain 6 §:ää ja 9 §:n 2 momenttia.

Tilinpäätökseen tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 1988 tilinpäätöstä tehtäessä, mihin asti sovelletaan 1 momentissa mainittua lakia. Tämän lain 21 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 1988 vahvistettavaan tilinpäätökseen.

Valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnan käyttötulot ja käyttömenot otetaan vuoden 1988 tulo- ja menoarvioon ja niiden vuositulo vuodelta 1987 määrätään siten kuin 1 momentissa mainitun lain 2 §:n 3 momentissa ja 11 §:n 1 momentissa on säädetty.

Valtiovarainministeri *Erkki Liikanen*

