

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annettua lakia eli niin sanottua tililakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtionvelan budjetoinnissa siirryttäisiin bruttobudjetoinnista nettobudjettiin. Tulo- ja menoarvioon merkittäisiin vain uusien valtionlainojen ja valtionvelan kuoletusten välinen erotus.

Tililakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset lisämenoarvioesityksen sisällöstä. Lisämenoarvioesityksessä olisi osoitettava varat siinä ehdotettujen menojen lisäysten ja tulojen vähennysten kattamiseen. Lisäksi esitykseen olisi sisällytettävä arvioidut olennaiset muutokset tulo- ja menoarvioon merkittyjen tulojen määrissä.

Tililakiin ehdotetaan lisäksi otettaviksi säännökset nykyisin käytössä olevasta valtuusmenettelystä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää rajattu valtuus tehdä varainhoitovuonna sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin.

Lisäksi esitykseen sisältyy eräitä muita, lähinnä menettelytapoihin liittyviä tililain muutosehdotuksia.

Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan lain hyväksymistä ja vahvistamista ensinnä seuraavan kalenterivuoden alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

1.1. Uusien valtionlainojen ja valtionvelan kuoletusten merkitseminen tulo- ja menoarvioon

Valtion tulo- ja menoarvioon merkitään nykyisin bruttomääräisinä lainanotolla kertyvät tulot ja valtionvelan kuoletusmenot. Eräitä lyhytaikaisia lainoja ei sisällytetä tulo- ja menoarvioon. Jotta lyhytaikaista luotonottoa voitaisiin valtion tarpeiden ja rahamarkkinoiden vaatimalla tavalla laajentaa ja jotta lainoja voitaisiin nykyistä joustavammin vaihtaa ehdoiltaan edullisempiin lainoihin, olisi uusista lainoista saatavat tulot ja van-

hoista lainoista suoritettavat kuoletukset tarkoituksenmukaista merkitä tulo- ja menoarvioon nettomääräisesti.

Korkotason vaihtelut ovat viime vuosina lisääntyneet ja jyrkentyneet kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Muutoksia on hyödynnetty siten, että valtioneuvosto on lainasopimusten ehtojen mukaisesti irtisanonut valtion ottamia ulkomaisia lainoja ennenaikaisesti takaisinmaksettaviksi. Takaisinmaksut eivät ole aiheuttaneet rasitusta valtion kassatalouden hoidolle, sillä irtisanotut lainat on rahoitettu ehdoiltaan edullisemmilla lainoilla, jotka on otettu samoissa valuutoissa kuin takaisinmaksetut lainat, tai valuutoissa, jotka paremmin soveltuvat valtionvelan valuuttarakenteeseen. Näillä järjestelyillä valtion

laskennalliset säästöt ennenaikaisesti irtisanotuis-
ta lainoista nousevat arviolta 170—180 miljoonaa
markkaan verrattuna siihen, että ennenaikaisesti
irtisanotut lainat olisi maksettu takaisin
lainaehtojen mukaisesti.

Vuoden 1985 tulo- ja menoarviossa varauduttiin ensimmäisen kerran erillisen irtisanomisen perusteella maksettavien lainojen aiheuttamiin menoihin. Tarkoitukseen myönnettiin I ja II lisämenoarviossa yhteensä noin 900 miljoonaa markkaa käytettäväksi kolmen lainan takaisinmaksamiseen. Vuodelle 1985 myönnettyjä lainanottovaltuuksia korotettiin samoin 900 miljoonalla markalla ja lisämenoarviossa tulopuolelle merkittiin vastaava lisäys. Vuoden 1986 tulo- ja menoarviossa on myönnetty 466 miljoonaa markkaa käytettäväksi ennenaikaisesti irtisanotun lainan takaisinmaksamiseen. Uusien valtionlainojen tulomomentille on merkitty tästä syystä vastaava lisäys. Vuoden 1986 I lisämenoarviossa on varauduttu kolmen, yhteensä 391 miljoonan markan määräisen lainan ennenaikaiseen takaisinmaksuun. Lainanottovaltuuksia lainanvaihtojärjestelyihin liittyvien uusien lainojen ottamiseksi on lisätty samassa yhteydessä 1 840 miljoonalla markalla.

Valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain (136/31), jäljempänä tililaki, 2 §:n 1 momentin (356/66) mukaan valtion tulot ja menot on otettava tulo- ja menoarvioon bruttomäärin niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista paitsi, milloin valtiolle liikaa peritty tulo suoritetaan takaisin. Vanhan lainan korvaaminen uudella lainalla edellyttää tililain mainitun bruttoperiaatesäännöksen johdosta, että tulo- ja menoarviossa on määräraha vanhan lainan takaisinmaksamiseksi. Vaatimus vaikeuttaa tarkoituksenmukaista lainanhoitopolitiikkaa, johon kuuluvat myös lainanvaihtojärjestelyt. Tällaisiin järjestelyihin tulisi voida ryhtyä mahdollisimman joustavasti ja tarvittaessa nopeastikin. Vaikka lainanvaihtojärjestelyt eivät lisää valtion nettolainanottoa, ne edellyttävät nykyisin kuitenkin lisämäärärahoja ja valtioneuvoston lainanottovaltuuksien lisäämistä. Samalla tulo- ja menoarvion loppusumma kasvaa.

Hallitusmuodon 68 §:n 4 momentin mukaan tulo- ja menoarviossa on osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat. Tulo- ja menoarviota valmisteltaessa ja siitä päätettäessä valtion lainanottotarvetta arvioidaan budjetin tasapainottamiseksi tarpeellisen lainanoton eikä budjetitalouden kassamenojen ja -tulojen erotuksen

pohjalta. Budjettiin merkityllä lainanotolla on siten budjettia muodollisesti tasapainottava merkitys.

Hallitusmuodon 64 §:n mukaan valtiolainan ottamiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Suostumuksensa budjetin tasapainottamisen kannalta välttämättömien lainojen ottoon eduskunta antaa lainanottovaltuuksilla tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Lainanottovaltuuksilla, joiden muoto on viime vuosina vakiintunut, on eduskunta oikeuttanut valtioneuvoston varainhoitovuonna ottamaan valtioneuvoston tarkemmin määräämillä ehdoilla pitkäaikaista lainaa tiettyyn enimmäismäärään saakka. Nykyisen tulokinnan mukaan pitkäaikaisena pidetään lainaa, jonka takaisinmaksu tapahtuu aikaisintaan seuraavan varainhoitovuoden puolella. Käytännössä on lisäksi vaadittu, että pitkäaikaisen lainan laina-aika on vähintään 12 kuukautta.

Tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä annettavilla lainanottovaltuuksilla valtioneuvosto on oikeutettu lisäksi varainhoitovuoden aikana käyttämään lyhytaikaista luottoa harkintansa mukaan. Lyhytaikaisena luottona pidetään nykyisin luottoa, jonka laina-aika on alle 12 kuukautta.

Valtioneuvostolla olevien lyhytaikaisen luoton ottovaltuuksien perusteella lyhytaikaista luottoa otetaan vain siinä määrin, kuin valtion maksuvalmiuden turvaaminen vaatii. Maksuvalmiuden turvaamiseksi otettavana luottona tulee käytännössä ensisijaisesti kysymykseen Postipankista saatava postipankkilain (511/69) 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu tililuotto. Lyhytaikaiseen luottoon valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi on jouduttu turvautumaan harvoin.

Tulo- ja menoarvion katteena käytetään vain pitkäaikaisia lainoja. Vuodesta 1982 lähtien valtio on ottanut osan tästä pitkäaikaisesta lainanotosta laskemalla liikkeeseen pankkien merkittäväksi velkasitoumuslainoja, joiden laina-ajat ovat vaihdelleet 12 kuukaudesta kahteen vuoteen. Velkasitoumuksia on laskettu liikkeeseen vuosittain useina sarjoina. Vuosina 1982—84 laskettiin velkasitoumuksia liikkeeseen yhteensä 3 200 miljoonan markan määrästä. Vuonna 1985 pankkien merkittäväksi laskettiin liikkeeseen kymmenen yhteensä 1 475 miljoonan markan määräistä velkasitoumuslainaa, joista kolmen viimeisimmän merkintä tapahtui pankeille järjestetyn tarjouskilpailun perusteella. Tarjouskilpailuihin voivat tällä hetkellä osallistua liikepankkien ja Postipankin ohella muutkin valtiovarainministeriön päättämät arvopaperikauppaa käyvät yhteisöt.

Kotimaisen lainanoton osuutta valtion koko lainanotosta on useiden vuosien aikana lisätty ja suuntauksen voidaan arvioida jatkuvan. Kotimaista lainanottoa on rajoittanut lainanoton kustannusten ohella myös kotimaisen rahoituksen saatavuus. Viime vuosina kotimaiset pääoma- ja rahamarkkinat ovat kuitenkin laajentuneet ja niillä on aiempaa paremmat mahdollisuudet myös valtion lainanotolle.

Rahamarkkinoiden laajentuessa on niille kehitetty erilaisia lainamuotoja. Näistä tärkeimmät ovat pankkien sijoitustodistukset, yritysten liikkeeseen laskemat yritystodistukset ja valtion laina-ajaltaan yleensä yhden vuoden pituiset velkasitoumukset. Liikkeeseen laskettujen sijoitus- ja yritystodistusten sekä valtion velkasitoumusten määrä on toistaiseksi ollut rahamarkkinoiden kehittämisyhtymysten kannalta liian pieni eikä niille ole tästä syystä vielä kehittynyt riittävän toimivia jälkimarkkinoita. Tehokkaasti toimivien jälkimarkkinoiden edellytyksenä on riittävän rahoitusvälineistön määrän lisäksi niiden laina-ajkojen monipuolisuus.

Valtion lyhytaikaisten velkasitoumusten käyttö on yksi keino vaikuttaa rahamarkkinoiden kehittymiseen. Lyhytaikaisten velkasitoumusten määrän ja likvidisyyden ollessa riittäviä voisi valtio saavuttaa selkeän aseman markkinarahan markkinoilla. Lainanantajien velkasitoumuksistasaamasta tuotosta muodostuisi yksi markkinarahan koron kiinnekehta.

Valtion lyhytaikainen lainanotto, joka perustuisi laina-ajaltaan eripituisten velkasitoumusten käyttöön, loisi edellytykset rahan kysynnän ja tarjonnan nykyistä paremman vastaavuuden saavuttamiselle. Valtio voisi myös paremmin käyttää hyväkseen ne mahdolliset tilanteet, joissa lyhytaikaisen lainanoton kustannukset ovat pitkäaikaista lainanottoa edullisempia.

Valtion lyhytaikaisen luotonoton käytön laajentaminen edellä esitettyjen näkökohtien mukaisesti edellyttää, että lainatulot sisällytetään tulo- ja menoarvioon katteeksi. Valtion lyhytaikaisen luotonoton käyttö katteena olisi nykyisin tililain 2 §:n sisältämä bruttoperiaate huomioonottaen käytännössä hyvin vaikeata.

Vanhoiden lainojen korvaaminen uusilla lainoilla samoin kuin lyhytaikaisen luotonoton käyttö valtion tulo- ja menoarvion katteena edellyttävät poikkeamista tililain 2 §:n 1 momentin sisältämästä bruttoperiaatteesta. Tämän vuoksi olisi tililain 2 §:ää muutettava siten, että se mahdollistaisi valtionvelan budjetoinnin nettomääräisesti. Valtionvelan vuotuinen muutos merkittäisiin

tulo- ja menoarvioon vähentämällä valtionvelan kuoletukset uusista valtionlainoista saatavista tuloista.

1.2. Lisämenoarvioesityksen sisältö

Hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle tulee antaa esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon, jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia. Lisämenoarviosta tai lisämenoarvioesityksestä ei ole tarkempia lain tasoisia säännöksiä. Myöskään niiden kattamista ei ole erikseen säännelty.

Erityissäännösten puuttumisesta on osaltaan johtunut se, ettei lisämenoarvioesityksiä eikä myöskään lisämenoarvioita ole aiempina vuosina aina yksityiskohtaisesti katettu, vaan eduskunta on oikeuttanut valtioneuvoston käyttämään menolisäysten suorittamiseen valtiolle asianomaisen vuoden aikana kertyviä tuloja. Lisämenoarvioihin on tällöinkin merkitty myös tuloihin lisäyksiä ja varsinkin vuoden viimeiseen lisämenoarvioon vero- ja muiden tulojen tuottoarvioiden korotuksia. Vuoden 1982 viimeisessä lisämenoarviossa omaksuttiin uusi käytäntö, jonka mukaan lisämenoarvioon sisällytettiin myös ne uudet olennaiset tuloarvioiden alennukset ja lisämenoarvion kattamisen kannalta välttämättömät menojen säästöt, jotka voitiin kohdistaa määrättyille momenteille. Aikaisemmin tulojen ja menojen vähennyksiä ei ollut sisällytetty lisämenoarvioiden tulojen ja menojen määriin.

Lisämenoarviolla muutetun tulo- ja menoarvion tasapainottamisen varmistamiseksi ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös lisämenoarvioesityksen kattamisesta.

Lisämenoarvioesitys antaa luotettavan pohjan siinä ehdotettujen muutosten harkinnalle vain, jos se sisältää kaikki tiedossa olevat olennaiset poikkeamat tulo- ja menoarviosta. Tällöin esitys antaa todenmukaisen kuvan valtiontalouden hoidon tilasta varainhoitovuonna. Jos esitys sisältää vain osan näistä muutoksista, ei menojen hyväksyttävyyttä ja tulojen riittävyyttä voida tarpeeksi asianmukaisesti ja luotettavasti harkita eikä meno- ja tulomuutoksia suhteuttaa keskenään. Erityisesti menojen tosiasiallinen kattamattomuus saattaa johtaa ajan mittaan maksuvalmiusvaikeuksiin.

Jotta muutettu tulo- ja menoarvio olisi riittävän todenmukainen ja täydellinen, tulisi lisämenoarvioesityksiin sisällyttää ainakin arvioidut

olennaiset muutokset valtion lainanoton sekä vero-, maksu- ja muiden tulojen tulo- ja menorivoon merkittyjen kertymien määrissä. Tätä koskeva säännös ehdotetaan lisättäväksi lakiin. Laissa ehdotetaan lisäksi nimenomaisesti säädettäväksi, että lisämenoarvioesityksessä voidaan esittää myös vähennyksiä määrärahoihin.

1.3. Valtuusmenettely

Tulo- ja menoarvion yksityiskohtaisissa perusteluissa on vuosittain myönnetty erilaisia valtuuksia tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuu myöhemmin vuosina menoja, joita varten tulo- ja menoarviossa ei ole vielä myönnetty määrärahoja. Valtuuksien myöntäminen perustuu eräissä tapauksissa erityislainsäädäntöön. Yleensä valtuuksien myöntäminen kuitenkin perustuu omaksuttuun budjettikäytäntöön.

Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan tulee päättää valtion tulo- ja menoarviosta varainhoitovuodeksi kerrallaan ja siten hyväksyä varainhoitovuoden menot. Tulo- ja menoarvion vuotuisuudesta johtuu, ettei eduskunnalla ole oikeudellista velvollisuutta ottaa myöhempien vuosien tulo- ja menoarvioihin valtuuksien käytöstä aiheutuvia menoja, ellei tällainen velvollisuus johdu valtuuden myöntämiseen oikeuttavasta erityissäännöksestä. Valtuuksien perusteella tehtyihin sopimuksiin onkin yleensä sisällytetty niin sanottu eduskuntaehto, jolla sopimuksen toteuttaminen on saatettu riippuvaiseksi kunakin vuonna tulo- ja menoarvion otettavista määrärahoista.

Käytössä olleet valtuudet voidaan luokitella erilaisiin perustyyppihin. Yleisimpiä valtuustyyppejä ovat tilausvaltuus eli valtuus sitoutua pitkäaikaisiin hankintoihin ja rakentamisvaltuus eli valtuus sitoutua useita vuosia kestäviin rakennustöihin. Muina käytettyinä valtuustyyppinä voidaan mainita muun muassa lainojen ja avustusten myöntämistalvutudet, korkotukeen oikeuttavien lainojen hyväksymistalvutudet, valtion avustamien rakennushankkeiden perustamissuunnitelmien ja toteuttamishankkeiden hyväksymistalvutudet sekä valtuus sitoutua usean vuoden ajan kestäviin kehitysyhteistyöhankkeisiin.

Valtiontilintarkastajat ovat käsitellessään kertomuksessaan vuodelta 1984 (s. 55—58) tilausvaltuusmenettelyä tulo- ja menoarviossa todenneet, että tilausvaltuusmenettely ei nykyisin kaikilta osin täytä hyvältä budjettimenettelyltä edellytettäviä vaatimuksia. Tilausvaltuusmenettely rajoit-

taa valtiontilintarkastajien mielestä tosiasiallisesti eduskunnan budjettivaltaa tulevina vuosina, koska esimerkiksi ulkomaisten toimitussitoumusten purkamisesta saattaisi aiheutua merkittäviäkin taloudellisia tappioita valtiolle. Valtiontilintarkastajat kiinnittivät huomiota siihen, että tilausvaltuusmenettelystä ei ole olemassa säännöksiä eikä vakiintunut budjettikäytäntö anna tarpeeksi kestävä pohjaa menettelytavalle. Valtiontilintarkastajat esittivät, että valtuusmenettelystä laadittaisiin säännökset eduskunnan tosiasiallisen budjettivallan koskemattomuuden turvaamiseksi.

Valtuusmenettelyn käyttö on vaihtoehto siirtomäärärahojen käytölle. Valtuuksia hyväksymällä on voitu siirtomäärärahakantaa vähentää. Koska valtuuksia ei toisin kuin siirtomäärärahoja kateta, siirtyy valtuuksista aiheutuvien menojen kattaminen myöhemmille vuosille. Myönnettävien valtuuksien markkamääräinen arvo on nykyisin varsin huomattava. Vuosina 1981—1985 on esimerkiksi tilausvaltuuksia hyväksytty vuosittain 1,5—2,3 miljardia markkaa. Vuoden 1986 varsinaisessa tulo- ja menoarviossa myönnettiin tulevina vuosina menoja aiheuttavia valtuuksia talonrakennushankkeisiin 0,9 miljardia markkaa. Toisaalta esimerkiksi sitoutumisvaltuuksia kehitysyhteistyöhankkeisiin ja kehitysluottosopimuksiin myönnettiin aikaisemmat sitoumukset mukaanlukien 2,6 miljardia markkaa.

Koska valtuusmenettelyä käytetään laajasti ja valtuudet perustuvat nykyisin vain osittain lain säännöksiin, on valtuuksien myöntämisestä tarpeen sisällyttää lakiin yleissäännökset. Säännösten nojalla myönnettävien valtuuksien mukaisesti tehtävät sitoumukset tulisivat myös eduskuntaa velvoittaviksi sen hyväksyessä tulo- ja menoarvion. Tililakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan eduskunta voi tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattuja valtuuksia tehdä varainhoitovuonna sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin. Talonrakennushankkeita koskevien rakentamissopimusten tekemiseen voitaisiin haluttaessa nykyiseen tapaan myöntää valtuus ilmoittamalla tulo- ja menoarviossa arviot hankkeen laajuudesta ja kustannuksista. Laissa säädettäisiin erikseen niistä edellytyksistä, joiden vallitessa hankkeen laajuus- ja kustannusarvioita saataisiin ylittää.

1.4. Eräät menettelyjä koskevat uudistukset

Tililakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi eräitä jäljempänä selostettavia, lähinnä menettelytapoja koskevia muutoksia.

Menorästi. Sellaisia suuruudeltaan tarkoin tiedettyjä varainhoitovuoden menoja, joita ei ole voitu vuoden aikana maksaa, vastaavat määrät siirretään tililain 9 §:n 3 momentin (150/39) nojalla menorästeinä seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, peruutetaan, jollei valtiovarainministeriö toisin määrää. Nykyistä lupamenettelyä ei voida enää pitää tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon päätöksen teon rutiiniluontoisuus. Asianomaisen hallinnon alan ministeriöllä on valtiovarainministeriötä paremmat edellytykset selvittää laillisten edellytysten olemassaolo menorästien tileissäpitämistä koskevien lupien antamiselle ja harkita lupien antamisen tarkoituksenmukaisuutta. Tämän vuoksi ehdotetaan tililakia muutettavaksi siten, että ministeriöt ratkaisisivat hallinnonaloilleen kohdistuvat menorästien tileissäpitämistä koskevat lupahakemukset.

Eräiden tulojen ja menojen kohdentaminen varainhoitovuodelle. Verot ja veronluonteiset tulot sekä valtion antaman lainan lyhennykset ja korot merkitään nykyisin sen vuoden tuloksi, jonka aikana ne kertyvät valtion kassaan. Valtion velan korko merkitään käytännössä sen vuoden menoksi, jonka aikana se maksetaan. Vastaavasti valtion ottaman lainan emissioalennus merkitään sen vuoden menoksi, jonka aikana lainaa koskeva sopimus on tehty. Tililakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä, johon mainitut menettelyt perustuisivat. Tämän johdosta lain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi asiaa koskeva säännös.

Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvan vuoden määrärahasta. Vuosittain tulee maksettaviksi aiemmille varainhoituvuosille kuuluvia menoja, joista ei ole voitu lainmukaisten edellytysten puuttuessa tehdä menorästejä. Tililain 9 §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriö voi antaa luvan tällaisen menon maksamiseen kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavasta määrärahasta. Lupahakemuksia käsitellään valtiovarainministeriössä vuosittain runsaat 300.

Koska lupamenettely on suurelta osin rutiiniluonteista lainmukaisten edellytysten tarkistamista ja tähän on parhaat mahdollisuudet useinkin asianomaisella tilivirastolla, ehdotetaan valtiovarainministeriölle annettavaksi valtuus määrätä,

milloin lupaa ei tarvitse valtiovarainministeriöltä pyytää. Valtiovarainministeriö määritteli tällöin päätöksessään ne edellytykset, joiden vallitessa asianomainen tilivirasto voisi itse päättää edellisiin vuosiin kohdistuvan menon maksamisesta kuluvan vuoden vastaavasta määrärahasta. Muissa kuin valtiovarainministeriön päätöksessä tarkoitetuissa tapauksissa menon maksamislupa olisi edelleen pyydettävä valtiovarainministeriöltä.

Eräät valtion tilinpäätökseen liittyvät selvitykset. Valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitettäviä tietoja koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi nykyisten olosuhteiden asettamien vaatimusten mukaiseksi. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi eräiden selvitysten osalta. Tilinpäätökseen ei enää edellytettäisi selvitystä valtion omistamista osakkeista ja muusta tuloa tuottavasta valtion omaisuudesta. Samoin valtion takauksista ja vastuusitoumuksista esitettäisiin tilinpäätöksen yhteydessä luettelon sijasta selvitys. Valtiovarainministeriö voisi kuitenkin määrätä, että eräistä lakiin perustuvista joukkotakauksista ei tarvitsisi esittää selvitystä.

Varastotilimenettely. Valtion kassavaroilla ilman määrärahoja hankittavia tarveainetarastoja koskevia säännöksiä ehdotetaan selkeytettäväksi nykyistä tulkintakäytäntöä vastaaviksi.

Määräykset arvopapereiden hoitamisesta ja luetteloinimisesta. Valtiokonttorin osakkeiden ja osuustodistusten hoito- ja säilytysvelvollisuutta koskevaa tililain 12 e §:n 2 momenttia (826/78) ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ainoastaan todettaisiin valtiovarainministeriöllä olevan oikeus antaa valtion osakkeiden, osuustodistusten ja muiden arvopapereiden hoitamisesta ja luetteloinimisesta määräyksiä.

2. Asian valmistelu

Hallitus antoi eduskunnalle 27 päivänä marraskuuta 1981 esityksen laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta (hall. es. 237/1981 vp.). Mainitussa esityksessä ehdotettiin muun muassa lisättäväksi lakiin uusi, tähän esitykseen sisältyvää 6 b §:ää vastaava, lisämenoarvioesitystä koskeva säännös. Hallituksen esitys kuitenkin raukesi, koska sitä ei ehditty käsitellä loppuun vuonna 1983 päättäneen vaalikauden aikana.

Lakiehdotuksen valmistelu on pääosin perustunut tilisäännösten tarkistamistoimikunnan mietintöön (komiteamietintö 1985:13). Mietintöön ei kuitenkaan sisällynyt mainittua 6 b §:ää

vastaavaa säännösehdotusta. Lakiehdotuksen valtionvelan nettobudjetointia koskevat osat on valmisteltu valtiovarainministeriön tarkoitusta varten asettamassa työryhmässä, jossa on ollut edustettuna myös valtiokonttori.

Tilisäännösten tarkistamistoimikunnan mietinnöstä on pyydetty lausunnot muun muassa kaikilta ministeriöiltä, valtiokonttorilta ja eräiltä muilta keskusvirastoilta. Lausunnoissa on yleensä pidetty tähän lakiesitykseen sisältyviltä osin mietinnössä tehtyjä säännösehdotuksia perusteltuina. Lausunnot on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon esityksen valmistelussa.

Viimeksi on esitystä valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä, jolloin useimpia säännösehdotuksia on vielä eri tavoin kehitelty. Esitys on osa tililain ja -asetuksen kokonaisuudistusta. Esitykseen on koottu ne säännösehdotukset, joita hyväksyttäessä joudutaan säätämisyjärjestystä erityisesti harkitsemaan tai joiden voimaan saattaminen on kiireellistä. Lakiehdotus muodostaa asiallisesti itsenäisen säädöskokonaisuuden, joka ei edellytä tililain kokonaisuudistuksen muun osan hyväksymistä myöhemmin.

3. Esityksen taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Korvaamalla vanhoja, ennenaikaisesti takaisin maksettavia lainoja ehdoiltaan edullisemmilla, uusilla lainoilla voidaan alentaa velanhoidon kustannuksia. Tällaiset lainanvaihtojärjestelyt ovat nykyistenkin säännösten nojalla mahdollisia, ja niitä onkin käytännössä yhä enemmän toteutettu. Vaihtojärjestelyillä aikaansaatavat velanhoidokustannusten säästöt johtuvat pääasiassa korkomenojen vähenemisestä. Joissakin tapauksissa lainanvaihtojärjestelyt saattavat olla edullisia myös siksi, että lainojen lyhennyseriä voidaan lykätä.

Lakiehdotuksessa ehdotettava menettely, jossa lainatulo- ja kuoletusmenot nettoutettaisiin keskenään tulo- ja menoarviossa, mahdollistaisi järjestelyjen nykyistä tuntuvasti joustavamman ja helpomman toteuttamisen.

Mahdollisuus lyhytaikaiseen lainanottoon helpottaisi valtion lainanottotarpeen kattamista. Valtion lyhytaikaisen lainanoton kustannukset tulisivat käytännössä edelleenkin riippumaan Suomen Pankin päiväkoron tasosta. Valtion lyhytaikaisen lainanoton vaikutuksia rahamarkkinoiden kehittämiseen on selostettu edellä kohdassa 1.1.

Valtionvelan nettobudjetoinnilla olisi huomattava muodollinen vaikutus budjetin loppusummaan. Mikäli valtionvelka olisi merkitty valtion vuoden 1986 tulo- ja menoarvioon nettomääräisenä olisi budjetin loppusumma pienentynyt 6 938 miljoonalla markalla.

Mikäli lyhytaikaisten velkasitoumusten liikkeenlaskeminen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, tulisivat asiaa koskevat käytännön järjestelyt valtiokonttorin hoidettaviksi. Mahdollinen siirtyminen velkakirjojen laajamittaiseen liikkeeseenlaskemiseen saattaa edellyttää lisähenkilöstön palkkaamista valtiokonttoriin.

Muiden nyt ehdotettujen uudistusten toteuttaminen ei edellytä henkilöstön lisäyksiä. Menorästien tileissäpitämistä ja edellisiin vuosiin kohdistuvan menon maksamista kulumassa olevan vuoden määrärahasta koskevat muutosehdotukset merkitsisivät lupamenettelyihin liittyvän hallinnollisen työn rationalisoimista. Myös tilinpäätöksissä esitettäviin selvityksiin kohdistuvat muutokset vähentäisivät tilinpäätösasiakirjojen kokoamiseen liittyvää hallinnollista työtä.

Valtuusmenettelyn säännöstyö ei sinänsä ole merkitystä valtuuksien käytön laajuuden kannalta, koska säädöstyö ei merkitsisi valtuusmenettelyn käytön helpottamista nykyisestäään.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

2 §. Tililain voimassa olevan 2 §:n 1 momentin mukaan valtion tulot ja menot otetaan tulo- ja menoarvioon bruttomäärin niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista paitsi,

milloin valtiolle liikaa peritty tulo suoritetaan takaisin.

Säännöksessä ilmaistu bruttoperiaate edellyttää, että tulo- ja menoarviossa otetaan menoina huomioon myös ne lainat, jotka on tarkoitus irtisanoa maksettavaksi takaisin ennen laina-ajan sopimuksenmukaista päättymistä. Irtisanottujen

lainojen ennenaikaista takaisinmaksamista varten otettavat uudet lainat on otettava tulo- ja menoarviossa huomioon tuloina. Vastaavasti on hallinnollisessa kirjanpidossa kirjattava lainojen kuoletukset menoiksi ja niiden maksamista varten otetut lainat tuloiksi.

Tililain 2 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtionvelan kuoletukset ja uusista valtionlainoista saatavat tulot merkitään tulo- ja menoarvioon nettomääräisesti vähentämällä kuoletukset uusista valtionlainoista saatavista tuloista. Mikäli niiden erotus on positiivinen merkitään se tuloarvioon. Jos taas valtionvelan kuoletukset ovat uusista valtionlainoista saatavia tuloja suuremmat merkitään erotus eli valtionvelan vähennys menoarvioon.

Siirtyminen valtionvelan nettobudjetointiin merkitsee käytännössä, että myös eduskunnan valtioneuvostolle antamat lainanottovaltuudet ovat nettomääräiset. Lainanottovaltuuksiin voidaan tarvittaessa liittää valtion lyhytaikaista lainanottoa koskevia erityisrajoituksia. Näin saatettaisiin tehdä varsinkin ensi vaiheessa nettobudjetointiin siirtymisen jälkeen. Mikäli maksuvalmiusluottoja tarvittaisiin asianomaisena budjettivuotena, otettaisiin ne nykyisestä budjetointikäytännöstä poiketen tulo- ja menoarvioon samalla tavalla kuin budjetin katteeksi otettava lyhytaikainen ja muukin lainanotto. Muilta osin ei tulo- ja menoarvion mukainen valtionvelan käsite nettobudjetointiin siirryttäessä muuttuisi.

5 §. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan osa kuoleusmenoista voitaisiin ottaa huomioon tulojen vähennyksenä. Tämän vuoksi on tililain 5 §:n sanamuotoa muutettava. Säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että tulo- ja menoarviosta tulee käydä selville menojen suorittamiseen tarvittavien lainavarojen määrän sijasta tulo- ja menoarviossa esitettyjen menojen maksamiseen tarvittavien lainavarojen määrä.

6 a §. Tulo- ja menoarviossa voidaan hyväksyä menoja varainhoitovuodeksi kerrallaan. Merkitsemällä määräraha siirtomäärärahaksi voidaan sen käyttö mahdollistaa myös myöhemmin varainhoituvuosina. Laissa ei ole nykyisin yleisiä säännöksiä oikeudesta tehdä valtion puolesta sitoumuksia, jotka edellyttävät määrärahojen ottamista tulo- ja menoarvioon varainhoitovuoden jälkeen. Valtuusmenettelystä on tosin eräitä erityissäännöksiä. Tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta on kuitenkin myöntänyt runsaasti menoihin sitoutumiseen oikeuttavia valtuuksia, joiden myöntämisen perustana ei ole nimenomaisia lain säännöksiä. Kun valtuusme-

nettelyn käyttöä katsotaan tarpeelliseksi edelleenkin jatkaa, on siitä yleisperusteluissa mainituista syistä tarpeen antaa laissa täsmälliset säännökset. Kaikkien myönnettävien valtuuksien nojalla voitaisiin tämän jälkeen tehdä valtiota varainhoitovuoden jälkeenkin sitovia sitoumuksia.

Valtuuksia koskevassa yleissäännöksessä säädettäisiin, että tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä varainhoituvuonna sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin. Jos jonkin tietyn valtuuden myöntämisestä on muussa laissa erityissäännös, on sitä yleissäännöksen kanssa mahdollisesti ristiriitaisilta osin ensisijaisesti noudatettava.

Ehdotettavan säännöksen mukaan valtuuden tulisi olla määrältään rajattu, mikä pääsääntöisesti edellyttäisi valtuuden enimmäismäärän rahallista määrittelyä tulo- ja menoarvion yksityiskohteisissa perusteluissa. Jos valtuuden kohde on täsmällisesti yksilöity ja valtuuden rahallista arvoa ei kyetä riittävän tarkasti arvioimaan, voitaisiin valtuuden määrällinen rajausta poikkeuksellisesti tehdä kappalemääräisesti tai muulla soveltuvalla tavalla. Valtuuden käyttötarkoitus tulisi aina yksilöidä. Valtuuden nojalla voitaisiin tehdä sitoumuksia vain sen varainhoitovuoden aikana, josta koskevassa tulo- ja menoarviossa valtuus on myönnetty. Siten siirtomäärärahamomenttien perusteluissa 6 a §:n 1 momentin nojalla myönnetty valtuudet eivät olisi myöskään käytettävissä myöhemmin varainhoituvuosina.

Tarkoituksena on, että lakiehdotuksen 6 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtuuksien osalta tulo- ja menoarvion perusteluissa esitettäisiin valtuuksien käytöstä aiheutuvien maksatusmenojen ajoittuminen eri vuosille tai ainakin arvio siitä.

Valtion talonrakennustyöt toteutetaan pääsääntöisesti käyttäen urakkasopimusmenettelyä. Useimpien hankkeiden rakennustyöt ajoittuvat vähintään kahdelle kalenterivuodelle. Rakennustyötä koskevat sopimukset on muun muassa taloudellisuussyistä voitava tehdä työtä aloitettaessa koko työkohdetta koskevin.

Valtuudet sitoutuu useita vuosia kestäviin talonrakennushankkeisiin myönnetään tulo- ja menoarvion perusteluissa nykyisin ilmoittamalla hankkeesta sen nimike, hyötypinta-ala, kustannusarvio sekä myönnetty ja ehdotettavat määrärahat. Valtuuden myöntämistä ei sen sijaan perus-

teluissa nimenomaisesti mainita. Tällaista menettelyä on tarkoitus edelleenkin jatkaa, ja lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka nojalla talonrakennushankkeissa valtuus voidaan myöntää ilmoittamalla tulo- ja menoarvion perusteluissa hankkeen yksilöinnin ohella sen laajuus- ja kustannusarviot. Talonrakennushanketta koskeva valtuus voitaisiin luonnollisesti myös myöntää edellä selostetun pääsäännön mukaisesti nimenomaisena valtuutena.

Budjetointiprosessin takia talonrakennushankkeen laajuus- ja kustannusarviot joudutaan tekemään huomattavasti hankkeen toteutusvaihetta aikaisemmin, eivätkä ne tällöin voikaan olla lopullisia. Hankkeen yksityiskohtaisen suunnittelun myötä tilantarvetiedot ja tekniset rakenneratkaisut kustannuksineen täsmentyvät. Myös rakennusalan nopeasti vaihteleva suhdannetilanne saattaa johtaa arvioiden muuttumiseen. Jotta rakennuttamisen tehokkuus voitaisiin varmistaa ja välttää rakennuksen käyttäjän toiminnalle aiheutuvilta tarpeettomilta haitoilta, tulisi rakennustöitä koskevat sitoumukset voida tehdä ja samalla rakennustyöt aloittaa myös silloin, kun laajuus- ja kustannustiedot tarkistuvat ilmoitettua suuremmiksi.

Laissa ehdotetaankin säädettäväksi, että talonrakennushankkeita koskevien valtuuksien nojalla saadaan eräin edellytyksin sitoutua laajuudeltaan suurempiin ja kustannuksiltaan kalliimpiin hankkeisiin kuin tulo- ja menorviossa on ilmoitettu. Mainitunkaltaisen laajuus- ja kustannusarvioiden ylittämisoikeuden edellytyksenä olisi, että suunnittelutietojen tarkentumisesta, olosuhteiden muutoksesta tai muusta vastaavasta ulkoisesta syystä johtuva hankkeen laajuuden tai kustannusten tarkistuminen edellyttää arvioiden ylittämistä. Tällaisena kustannusten tarkistumisena hyväksyttäisiin tarvittaessa muun muassa rakennuskustannusten yleisen muutoksen eli rakennuskustannusindeksin mukainen kehitys. Säännöksessä tarkoitettua tarkistumisesta ei olisi kysymys silloin, jos rakennushanke arvioiden ylittämisen johdosta muodostuisi olennaisesti toisenlaiseksi kuin tulo- ja menoarvioon on merkitty. Laajuuden ja kustannusten tarkistumisina ei olisi myöskään pidettävä sellaisia muutoksia, jotka olisivat jo tulo- ja menoarviota laadittaessa olleet kohdella ennakoitavissa ja vältettävissä. Asian luonteesta johtuu se, että ylittämisen edellytyksiä olisi arvioitava sitä ankarammin, mitä suuremmista ylityksistä olisi kysymys.

Talonrakennushankkeiden laajuus- ja kustannusarvioita on jo nykyisin mahdollista rajoitetusti

ylittää lakia alemmanasteisissa säännöksissä määrätyn edellytyksin ja tiettyjä menettelyjä noudattaen. Myös lainmuutoksen jälkeen on tarkoitus antaa vastaavasti yksityiskohtaiset menettelytapaohjeet.

Koska talonrakennushankkeiden toteutusaikataulut saattavat muuttua muun muassa teknisistä ja suhdannesyistä, rakentamissopimuksen tarkoituksenmukainen ajoittaminen edellyttää mahdollisuutta käyttää myönnettyä valtuutta tarvittaessa myös varainhoitovuoden jälkeen. Arvioitaessa rakennustyön käynnistämisedellytyksiä on otettava huomioon työn tarkoituksenmukaisuus suhdanne- ja työllisyysvaihteluiden tasaamisen kannalta. Hankkeen toteutukseen usein liittyvien lisätöysopimusten tekeminen edellyttää niin ikään mahdollisuutta käyttää valtuutta varainhoitovuoden jälkeen. Näistä syistä laissa ehdotetaankin säädettäväksi, että siirtomäärärahan perusteluissa myönnetyn valtuuden nojalla saadaan tehdä valtion talonrakennushankkeita koskevia sitoumuksia siirtomäärärahan käyttöaikana. Säännös vastaisi nykyisin noudatettua käytäntöä.

Lakiehdotus ei edellyttäisi muutettavaksi valtuuksien nykyistä merkitsemistapaa. Tulo- ja menoarvion sarakkeeseen merkittäisiin edelleen vain valtuuden käytön johdosta tai muuten varainhoitovuoden aikana maksettavaksi tuleva menojen määrä. Laissa ei myöskään rajoitettaisi sitä aikamäärää, jonka kuluessa valtuuden käytöstä voi aiheutua valtiota sitovia menoja.

Tarkoituksena on säätää asetuksella, että virastojen, laitosten ja liikeyritysten tulee järjestää valtuuksien käytön seuranta omilla hallinnonaloillaan ja ilmoittaa vuosittain valtuuksien käytöstä valtiokonttorille sen määräämällä tavalla.

6 b §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 b §, jossa säädettäisiin lisämenoarviesityksen katamisesta ja sisällöstä. Ehdotuksen mukaan lisämenoarviesityksessä tulisi osoittaa varat siinä ehdotettavan menojen lisäyksen ja tulojen vähennyksen kattamiseen. Lisämenoarviesityksen kattamiseen voitaisiin käyttää myös muutettavaksi ehdotetun tulo- ja menoarvion ylijäämää.

Lisämenoarviesitykseen olisi säännösehdotuksen mukaan sisällytettävä myös tulo- ja menoarvioon merkittyjen tulojen määrissä syntyväksi arvioidut olennaiset muutokset eli vähennykset ja lisäykset. Kysymys on tällöin muutoksista, jotka johtuvat siitä, että tuloperusteita on muutettu tai tulojen kertymiseen vaikuttavat tekijät eivät ole toteutuneet ennakoidulla tavalla. Olennaisina on pidettävä ainakin niitä tulokertymämuutoksia,

joilla on merkittävää vaikutusta tulojen ja menojen tasapainon kannalta.

Laissa ehdotetaan myös nimenomaisesti säädettyväksi, että lisämenoarvioesityksissä voidaan määrärahoihin esittää vähennyksiä.

9 §. Tililain 9 §:n 1 momentin mukaan varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulojärjestinä seuraavaan vuoteen. Lakiehdotuksen mukaan säännös säilyisi nykyisessä muodossaan.

Tililain 9 §:n 3 momentin mukaan suuruutensa puolesta tarkoin määrätyn menon, joka on varainhoitovuoden tulo- ja menoarvioon otetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta maksettava, mutta jota ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa, suorittamista varten tarvittava määrä saadaan tilinpäätöksessä menorästinä siirtää seuraavaan vuoteen. Menorästin tekemistä koskeva säännös ehdotetaan säilytettäväksi asiallisesti entisellään ja siirrettäväksi lain 9 §:n 1 momenttiin. Säännöstä ehdotetaan sanonnallisesti tarkistettavaksi muun muassa siten, että menorästi voitaisiin tehdä vain, jos menon suuruus on ollut tarkoin tiedossa, mitä myös nykyisen ilmauksen "suuruutensa puolesta tarkoin määrätty" on tulkittu tarkoittavan.

Oikeus määrätä menorästien pitämisestä tileissä varainhoitovuotta seuranneen vuoden jälkeenkin ehdotetaan yleisperusteluissa mainituista syistä annettavaksi valtiovarainministeriön sijasta asianomaisen hallinnonalan ministeriölle. Menorästin tileissäpitäminen on nykyisin yleensä sallittu, mikäli edellytykset menorästin tekemiseen ovat edelleen olleet olemassa. Valtion tulo- ja menoarviosta sekä kirjanpidosta annetun asetuksen (775/72) 14 §:n mukaan hakemus menorästin edelleen pitämisestä tileissä on toimitettava valtiovarainministeriölle varainhoitovuotta seuraavan tammikuun kuluessa. Tarkoituksena on säätää asetuksella, että hakemukset tulisi toimittaa asianomaiselle ministeriölle mainitussa määräajassa.

Vaikka varainhoitovuodelle kuuluvat, perimättä jääneet tulot siirtyvätkin tililain mukaan tulojärjestinä seuraavaan vuoteen, laissa ei ole nimenomaisesti säädetty perusteista, joiden mukaan määräytyisi se, mille varainhoitovuodelle tulo kuuluu.

Valtiovarainministeriö on antanut tulojärjestien tekemisestä ohjeet (TM 3853/7.4.1975), joiden mukaan veroista ja veronluonteisista tuloista ei tarvitse tehdä tulojärjestiä. Esimerkiksi tulo- ja varallisuusverosta on mahdollista tehdä tulojär-

jestiä, koska lopullinen verotus valmistuu vasta seuraavan vuoden syksyllä ja valtion tilinpäätös on tehtävä huhtikuun loppuun mennessä. Myöskään eräntyneistä lainan lyhennyksistä ja koroista ei ole käytännössä tehty tulojärjestiä. Valtion myöntämien lainojen lyhennyksistä ja koroista valtaosa liittyy valtion asuntolainoihin. Näitä lainoja on kulloinkin voimassa kymmeniä tuhansia, joten tulojärjestien tekeminen vuodenvaihteen kertymätilanteen mukaisesti aiheuttaisi huomattavasti tarpeetonta lisätyötä.

Esityksen mukaan verot ja veronluonteiset tulot sekä valtion antaman lainan lyhennykset ja korot määriteltäisiin sen vuoden tuloksi, jonka aikana ne ovat kertyneet. Kertyminen edellyttäisi varojen siirtymistä varainhoitovuoden aikana valtion asianomaiselle postisiirtotilille tai kassaan. Verojen ja veronluonteisten tulojen sekä lainan lyhennysten ja korkojen kuuluminen tietyille varainhoitovuodelle määräytyisi riippumatta siitä, milloin näiden suoritusten eräpäivä on tai miltä vuodelta ne muuten ovat. Verot ja veronluonteiset tulot olisivat niitä tuloja, jotka on valtion tulo- ja menoarvioon merkitty osastoon 11.

Valtion ottaman lainan korko on nykyisin tilinpäätöksessä katsottu sen vuoden menoksi, jonka aikana korko maksetaan eli jolloin korkoa vastaava rahamäärä siirretään valtion postisiirtotililtä. Tililakia ehdotetaan täydennettäväksi tältä osin nykyistä käytäntöä vastaavalla säännöksellä.

Vakiintuneen käytännön mukaan valtion velkasitoumuslainojen koroksi kirjataan lainan nimellisarvon ja emissiokurssin mukaisen arvon markkamääräinen erotus eli emissioalennus. Emissioalennus kirjataan näiden lainojen korkomenoksi yleensä lainaa liikkeeseen laskettaessa, vaikka kysymys ei ole varsinaisesti kassasuoritusta edustavasta koron maksamisesta. Laissa ehdotetaan myös valtion ottaman lainan emissioalennus määriteltäväksi sen vuoden menoksi, jonka aikana lainaa koskeva sopimus on tehty.

Tililain 9 §:n 5 momentin mukaan peruutettu siirtomääräraha ja menorästi merkitään laatunsa mukaan tuloksi. Koska budjetin jakautuminen tulojen osalta varsinaisiin tuloihin ja pääomatuloihin sekä menojen osalta varsinaisiin menoihin ja pääomamenoihin kumottiin lailla (356/66) budjetin rakennemuutoksen yhteydessä vuoden 1967 alusta lukien, ei myöskään peruutetun siirtomäärärahan ja menorästin laadun mukaiseen jaotteluun ole nykyisin tarvetta. Tämän vuoksi maininta laadusta ehdotetaan poistettavaksi säännöksestä ja säännös, joka lakiehdotuk-

sen mukaan muuttuisi pykälän 4 momentiksi, säilytettäväksi muutoin nykyisessä muodossaan.

9 a §. Lupa edellisiin vuosiin kohdistuvan menon maksamiseen kulumassa olevan vuoden vastaavasta määrärahasta voidaan tililain 9 §:n 4 momentin mukaan myöntää, jos edellisiin vuosiin kohdistuvan menoerän suorittamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu siirtää menorästinä. Säännös ehdotetaan asiallisesti muuttamattomana mutta kielellisesti tarkennettuna säädettäväksi erilliseksi 9 a §:ksi.

Lupakäsittely on muotoutunut rutiiniluonteiseksi. Tähän on vaikuttanut muun muassa lupahakemusten suuri määrä. Valtiovarainministeriöstä käsin on hankalaa luotettavasti tarkistaa lain mukaisten edellytysten olemassaoloa. Menon maksamislupa on annettu, jos menon peruste tai sen tarkka määrä ei ole ollut menorästien tekoaikana tiedossa sillä tavoin, että lain mukaiset menorästin tekemisen edellytykset olisivat olleet olemassa. Kiinteiden määrärahojen osalta on lisäksi edellytetty, että kohdistumisvuoden määrärahasta on jäänyt menoa vastaava säästö. Lisäksi luvan edellytyksenä on, että määräraha, josta meno tulee suoritettavaksi, vastaa käyttötarkoitukseltaan sitä määrärahaa, joka sinä vuonna, mihin meno kohdistuu, on ollut tähän tarkoitukseen varattuna.

Asianomaisella tilivirastolla on parhaat edellytykset varmistua menon maksamiselle asetettujen ehtojen täyttymisestä. Edellisiin vuosiin kohdistuvan menon maksaminen kulumassa olevan vuoden määrärahasta tulisikin olla pääsääntöisesti mahdollista asianomaisen tiliviraston päätöksellä.

Yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistaminen tilivirastoissa edellyttäisi yksityiskohtaisten, osin teknisluontoisten ohjeiden antamista lupien myöntämisen edellytyksistä. Näitä ohjeita ei ole tarkoituksenmukaista antaa lain tasoisin säännöksiin. Tarkoituksena on, että valtiovarainministeriön päätöksellä määrättäisiin, millaisten edellytysten täytyessä tilivirastot voisivat päättää menojen maksamisesta. Lupia myönnettäessä nykyisin käytettyjä harkintaperusteita ei ole tarkoitus väljentää, vaan tavoitteena on ainoastaan mahdollistaa päätösvalan siirtäminen lähemmäksi menon suorittajaa. Muissa kuin valtiovarainministeriön päätöksessä määritellyissä tapauksissa menon maksamislupa olisi edelleen pyydettyä valtiovarainministeriöltä.

11 §. Tililain 11 §:n 3 momentin (316/71) mukaan valtion tilinpäätökseen liitetään selvitys valtion omistamista osakkeista ja muusta tuloa tuottavasta valtion omaisuudesta, selvitys valtion

velasta sekä luettelo varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista ja muista vastuusitoumuksista. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi nykyisiä tarpeita vastaavaksi.

Tilinpäätöksessä ei enää edellytettäisi selvitystä valtion omistamista osakkeista ja muusta tuloa tuottavasta valtion omaisuudesta. Osakeluettelo ei varsinaisesti liity tilinpäätökseen, ja valtion omistamat, valtiokonttorin hoidossa olevat osakkeet luetellaan vuosittain hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta. Vaatimus muusta valtion tuloa tuottavasta omaisuudesta esitettävästä selvityksestä on sisällöllisesti epäselvä. Valtion tilinpäätöksessä muuna valtion tuloa tuottavana omaisuutena mainitaan nykyisin vain valtion omistamien osakkeiden ja obligaatioiden yhteisarvo. Tarvittaessa yksilöity selvitys valtion omaisuudesta voitaisiin antaa esimerkiksi hallituksen kertomuksessa valtiovarain tilasta ja hoidosta.

Toisaalta tilinpäätökseen edellytettäisiin liitettäväksi nykykäytännön mukaisesti selvitys valtion myöntämisestä lainoista. Valtion takauksista ja muista vastuusitoumuksista esitettäisiin luettelon sijasta selvitys.

Tilinpäätöksen yhteydessä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista aina esittää yhtä yksityiskohtaista selvitystä kaikista varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista. Vuonna 1980 lisättiin asuntotuotantolakiin uusi 13 a § (1084/80), jonka perusteella valtio viime kädessä vastaa eräiden niin sanottujen ensisijaisluottojen takaisinmaksamisesta. Mainitun säännöksen nojalla syntyvien takausvastuiden kulloistakin määrää on varsin hankalaa selvittää tilinpäätöstä varten. Säännöksessä tarkoitettuja lainoja on useita kymmeniä tuhansia. Niiden tarkan määrän selvittäminen edellyttäisi jatkuvan ja työlään seurantajärjestelmän ylläpitämistä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että lainojen vakuutena on kiinnitys ja takausvastuu johtaa vain hyvin harvoin maksuvelvollisuuteen sekä että yksittäisten lainojen ja siten myös vastaavien takausvastuiden suuruus on suhteellisen pieni.

Tililain 11 §:n uudeksi 4 momentiksi ehdotettavalla säännöksellä annettaisiinkin valtiovarainministeriölle oikeus määrätä, että tiettyjä, laissa asetetut yleiset ehdot täyttäviä takauksia ei tarvitsisi tilinpäätöksen yhteydessä selvittää. Tällaisia määräyksiä valtiovarainministeriö voisi antaa vain, mikäli niissä tarkoin yksilöitäisiin tilinpäätöksissä selvittämättä jätettävät takaukset. Takausten tulisi olla sellaisia, että niiden välitön

oikeusperuste on laissa. Säännöksessä edellytettäisiin, että mahdollisuus suoritusvelvollisuuden syntymiseen takausten johdosta on poikkeuksellisen pieni johtuen esimerkiksi muista ensisijaisista vakuuksista. Takausten yksittäiset määrät eivät saisi olla huomattavia, vaikka niiden yhteismäärä voisikin olla suuri. Lisäksi edellytettäisiin, että käytettävissä ei ole tietoa takausten yhteismäärästä ja että sen selvittäminen olisi saatavaan hyötyyn nähden kohtuuttoman työlästä. Tilinpäätösasiakirjassa olisi takauksia koskevan selvityksen yhteydessä mainittava ne takaustyyppit, joista ei selvitystä ole valtiovarainministeriön päätöksen nojalla annettu.

Pykälän uudeksi 5 momentiksi otettavaksi ehdotettavaa säännöstä vastaava säännös sisältyy nykyisin 12 §:n 1 momenttiin. Sen osalta viitataan kumottavan 12 §:n perusteluihin.

12 §. Tililain 12 §:n 1 momentin mukaan valtion lainat on otettava valtion omaisuusselostukseen bruttomäärin. Ulkomaan rahassa maksettava velka on muunnettava Suomen rahaksi Suomen Pankin varainhoitovuoden viimeisenä päivänä noteeraaman kurssin mukaan. Jos maksu on määrätty useammassa rahalajissa, muuntaminen toimitetaan kalleimman ulkomaisen rahalajin mukaan.

Säännöksessä tarkoitettua valtion omaisuusselostusta ei ole erillisenä olemassa. Valtion ottamista lainoista esitetään nykyisin luettelo valtion tilinpäätöksen liitteenä. Lisäksi hallituksen valtiovarain hoidosta ja tilasta antamassa kertomuksessa ja sen liitteissä on tietoja valtion velasta.

Myöskään sellaisia ulkomaan rahassa maksettavia velkoja, joiden maksu olisi määrätty useassa rahalajissa, ei nykyisin joitakin harvoja poikkeuksia lukuunottamatta käytetä. Nykyinen näitä koskeva säännös kohdistui lähinnä niin sanottuihin valuuttapariteetilainoihin, jotka olivat käytössä aikaisemman valuuttajärjestelmän aikana. Sikäli kuin useammassa rahalajissa määrätyn maksun muuntamistarvetta nykyisin esiintyisi, muuntaminen tapahtuisi ilman lain säännöstäkin kalleimman rahalajin kurssin mukaan.

Lain 12 §:n 2 momentissa edellytetään valtion obligaatioiden ja osakkeiden merkitsemistä omaisuusselostukseen viimeisen pörssinoteerauksen mukaan, kun se on ostohintaa alhaisempi, ja muulloin ostohinnan mukaan. Osakkeet ja obligaatit merkitään niistä tehtäviin selvityksiin nykyisin pääasiassa nimellisarvon tai hankintahinnan mukaisina. Valtion omistamien pörssinoteerattujen osakkeiden osuus on melko pieni. Eri-

tyistä säännöstä joissakin selvityksissä käytettävistä arvoista ei ole pidettävä enää tarpeellisena.

Lain 12 § ehdotetaan edellä mainittu huomioon ottaen kumottavaksi tarpeettomana. Sen 1 momenttiin sisältyvä, velan muuntamista Suomen rahaksi koskeva säännös ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi lain 11 §:ään sen 5 momentiksi. Samalla säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että sovellettavaksi kurssiksi määrättäisiin asianomaista valuuttaa koskeva varainhoitovuoden viimeinen Suomen Pankin kurssi siitä syystä, että nykyisessä säännöksessä edellytettävää varainhoitovuoden viimeisenä päivänä Suomen Pankin noteeraamaa kurssia ei ehkä lainkaan ole.

12 a §. Tililain 12 a §:n (150/39) mukaan tarveainevarastot merkitään varoiksi liikeyritysten sekä niiden virastojen ja laitosten kirjanpidossa, joilla valtiovarainministeriön antaman määräyksen nojalla on siihen oikeus. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriön asiana on määrätä, kuinka paljon varoja edellä mainitulla yrityksellä, virastolla ja laitoksella saa olla tarveainevarastoihin sidottuna. Varastotilioikeus mahdollistaa valtion kassavarojen käytön tarveainevarastojen hankintaan niin, että tulo- ja menoarvion asianomaista määrärahaa ei veloiteta hankinnan yhteydessä vaan vasta tarveainevaraston kulutuksen myötä.

Varastotilimenettely on vakiintunut osaksi liikeyritysten sekä eräiden virastojen ja laitosten materiaalin hankintajärjestelmää. Varastotilioikeus on yhteensä 19 valtion liikeyrityksellä, virastolla ja laitoksella. Varastotilimenettely mahdollistaa liikeyritysten, virastojen ja laitosten päivittäisessä kulutuksessa tarvittavien tarveaineiden joustavamman, tarkoituksenmukaisemman ja taloudellisemman hankinnan kuin määrärahojen puitteissa toimittaessa olisi mahdollista.

Nykyistä tarveainevarastoja koskevaa säännöstä ehdotetaan selkeytettäväksi niin, että siinä suoraan todetaan valtiovarainministeriön nimeämien valtion virastojen, laitosten ja liikeyritysten saavan sitoa valtion kassavaroja tarveainevarastoihin siten, että menoarvion määrärahaa veloitetaan vasta tarveaineita käyttöönotettaessa eikä tarveaineita varastoon hankittaessa. Ehdotettu säännös ei merkitsisi asiallista muutosta nykytilaan verrattuna kuin siltä osin, että valtiovarainministeriö antaisi luvan varastotilimenettelyyn myös valtion liikeyrityksille. Valtiovarainministeriö määräisi edelleenkin, kuinka paljon varoja virastoilla, laitoksilla ja liikeyrityksillä saisi olla sidottuna tarveainevarastoihin.

12 e §. Tililain 12 e §:n 2 momentin mukaan valtiokonttori hoitaa ja säilyttää valtion omistamia osakkeita ja osuustodistuksia, jotka on hankittu sijoitusmenoihin osoitetulla määrärahalla tai jotka valtiovarainministeriö on määrännyt sen hoidettaviksi. Valtion omistamien osakkeiden, osuustodistusten ja muiden arvopapereiden hoidosta ei ole nykyisin riittäviä ja selkeitä ohjeita. Tämän vuoksi on jossakin määrin epäselvää, minkälaisen osakkeiden ja osuustodistusten tulee olla virastojen tai laitosten hoidossa ja minkälaisen valtiokonttorin hoidossa. Valtiokonttorilla ei ole myöskään käytettävissään luotettavia tietoja kaikista valtion osakkeista, osuustodistuksista ja muista arvopapereista. Tätä on pidettävä puutteena valvonnan, tilintarkastuksen ja erilaisten selvitysten teon kannalta.

Lain mukaan valtiokonttorin tulee hoitaa ja säilyttää muun muassa sijoitusmenoihin osoitetulla määrärahalla hankittuja osakkeita ja osuustodistuksia. Kaikki tällaiset osakkeet ja osuustodistukset eivät ilmeisesti kuitenkaan ole valtiokonttorin hallussa. Säännöksessä olevaa osakkeiden ja osuustodistusten hankintatapaa koskevaa rajausta ei voida myöskään pitää perusteltuna. Säännöstä ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi siten, että siinä ainoastaan todettaisiin valtiovarainministeriöllä olevan yleinen oikeus antaa määräyksiä valtion osakkeiden, osuustodistusten ja muiden arvopapereiden hoitamisesta ja luettelomisesta. Valtiovarainministeriö antaisi asiasta erilliset ohjeet.

Tarkoituksena on, että valtiovarainministeriö määräisi valtiokonttorin hoidettavaksi ne osakkeet, osuustodistukset ja muut arvopaperit, jotka eivät tuota omistajalleen käyttöoikeutta. Ne arvopaperit, joihin käyttöoikeus liittyy, jäisivät nykyisiin sijoituspaikkoihinsa tai siirrettäisiin käyttäjilleen. Lisäksi valtiovarainministeriö määräisi valtiokonttorin pitämään luetteloa kaikista valtion osakkeista, osuustodistuksista ja muista arvopapereista. Luettelo tarkistettaisiin kalenterivuositain tilivirastojen tilinpäätösasiakirjojen yhteydessä lähettämien luetteloiden perusteella.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan sen hyväksymistä ja vahvistamista ensinnä seuraavan kalenterivuoden alusta.

3. Säättämisjärjestys

Bruttoperiaatteesta poikkeaminen. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan valtion tulojen ja menojen ottamisessa tulo- ja menoarvioon voitaisiin eräissä tapauksissa poiketa bruttomääräisestä merkinnästä. Jossakin määrin epäselvää on, edellyttääkö hallitusmuoto bruttoperiaatteen noudattamista. Milloin näin on katsottu olevan, on viitattu yleensä hallitusmuodon 66 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Myös hallitusmuodon 68 §:n 1 momentti näyttäisi sanamuotonsa mukaan tukevan bruttoperiaatteen noudattamista. Säännöksen mukaan valtion tulo- ja menoarvioon on otettava sellaisinaan, vähentämättä, valtiolainasta määrätty korko ja kuoletusmaksu sekä muut johonkin valtion velvoitukseen perustuvat määrärahat sekä muut menot, jotka säännösten mukaan on maksettava. Lisäksi voidaan viitata eduskunnan käytännössä omaksumaan budjetointitapaan, jonka mukaan tulot ja menot on merkitty tulo- ja menoarvioon bruttomäärin. Tällaista menettelyä edellyttää nykyisin myös tililain 2 §:ssä oleva nimenomainen säännös. Kun hallitusmuodossa ei kuitenkaan ole nimenomaista säännöstä, joka velvoittaisi budjetointaessa aina noudattamaan bruttoperiaatetta, voitaneen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla sallia poikettavan bruttomääräisestä budjetoinnista ainakin periaatteen ja eduskunnan budjettivallan kannalta vähäisissä asioissa, milloin poikkeamiseen on painavia syitä.

Budjetin bruttoperiaatteella varmistetaan, että eduskunnan päätösvalta ulottuu valtion kaikkiin tuloihin ja menoihin. Mikäli tuloista saisi vähentää niiden hankkimisesta aiheutuvat menot tai menoista saisi vähentää niiden yhteydessä saatavat tulot ja budjettiin otettaisiin vain asianomaisen toiminnan nettotulot ja -menot, jäisivät toisensa peittävät, budjettiin sisältymättömät osat valtion tuloista ja menoista eduskunnan määräys- ja valvontavallan ulkopuolelle. Valtionvelan nettobudjetointi merkitsisi sitä, että eduskunta ei muodollisesti enää päättäisi budjetin tulopuolella uusien valtionlainojen bruttomäärästä eikä budjetin menopuolella valtionvelan kuoletusten bruttomäärästä.

Lainanoton ja kuoletusten osalta ei ole samantyyppistä tarvetta bruttomääräiseen erittelyyn kuin tulo- ja menoarvion muiden määrärahojen osalta. Menopuolella valtionvelan kuoletukset perustuvat tehtyihin valtiota sitoviin sopimuksiin. Tulopuolelle merkittävän uusien valtionlainojen

määrän ensisijaisena tarkoituksena on tulo- ja menoarvion tasapainottaminen. Budjetin tasapainottamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, merkitäänkö tasapainottava erä tulo- ja menoarvioon brutto- vai nettomääräisenä. Sillä, merkitäänkö tulo- ja menoarvioon nimenomaan lainanotto brutto- vai nettomääräisenä, ei ole eduskunnan budjettivallan kannalta muutenkaan sanottavaa merkitystä. Eduskunnan kannalta on sen sijaan ratkaisevaa lainanottovaltuuksien myöntämispäätös. Lainanottoa säätelevät lainanottovaltuudet eduskunta voi periaatteessa myöntää haluamassaan muodossa, esim. bruttolainanottoa rajoittavina. Kuoletusten ja lainanoton nettouttamista tulo- ja menoarviossa onkin pidettävä luonteeltaan ensisijaisesti teknisenä menettelytapakysymyksenä. Ottaen huomioon, että ehdotettu säännös ei rajoita eduskunnan oikeutta asettaa muun muassa tulo- ja menoarviossa valtion lainanottoa ja kuoletusten suorittamista koskevia ehtoja ja edellytyksiä, ei lainmuutoksen voitane katsoa edellyttävän sen käsittelemistä eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyllä tavalla.

Valtuusmenettely. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin nojalla eduskunta päättää valtion vuotuisella tulo- ja menoarviolla valtion menoista ja tuloista varainhoitovuodeksi kerrallaan. Peruslähtökohtana on siis, että eduskunta päättää valtion menoista ja tuloista aina kunakin vuonna uudelleen. Tulo- ja menoarviossa ei siten voida sitovasti päättää myöhempien varainhoituvuosien menoista, ellei kysymyksessä ole siirtomääräraha. Valtuusmenettelyn lakisäästeistäminen lakiehdotuksen 6 a §:ssä ehdotetulla tavalla merkitsisi, että eduskunta olisi velvollinen ottamaan tulo- ja menoarvioon määrärahat valtuuksien käyttämisestä myöhempinä vuosina aiheutuvien menojen maksamista varten. Valtuuksia käytettäessä voitaisiin myös eräissä tapauksissa laissa määritellyin ehdoin poiketa valtuuksia koskevista rajauksista. Poikkeamisoikeus olisi suunnilleen nykyistä vastaava.

Hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin mukaan tulo- ja menoarvioon on otettava säännösten mukaan maksettavat menot. Lailla voidaan siten säätää menettelyistä, joista aiheutuvat menot on aikanaan otettava tulo- ja menoarvioon. Monissa erityislaeissa on tiettyjen valtuusmuotojen myöntämisoikeudet säännelty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Näin on menetelty esimerkiksi säädettäessä asuntotuotantolain (247/66) 1 ja 2 §:ää sekä niiden myöhempiä muutoksia (474/69 ja 81/82), tuotantotoiminnan alueellisesta tukemisesta annetun lain (533/81) 1 §:ää ja kotimaisen

energian tuotannon ja energiansäästön edistämisestä annetun lain (858/84) 1 §:ää. Ehdotettavan säännöksen mukaan valtuiden myöntäminen kuuluisi eduskunnalle, jolla on myös oikeus päättää valtuudella sidottavista määrärahoista. Eduskunta päättäisi yksittäisen valtuuden myöntämisestä aina erikseen tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Arvioitaessa valtuusmenettelyä koskevan säännösehdotuksen säätämisyjärjestyksestä on lisäksi otettava huomioon, että mahdollisuus valtiota useina vuosina sitovien sitoumusten antamiseen on nykyisissä yhteiskunnallisissa olosuhteissa käynyt asioiden hoidon kannalta välttämättömäksi. Kun otetaan lisäksi huomioon, että valtuusmenettely on nykyisin tosiasiallisesti sitovana käytössä laajasti ilman lain nimenomaisia säännöksiäkin ja kun laissa esitetään säädettäväksi menettelyn tarkemmista edellytyksistä, ei lakiehdotuksen 6 a §:n säätäminen vaatine perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvan vuoden määrärahasta. Edellisiin vuosiin kohdistuvien menojen maksamista kulumassa olevan vuoden määrärahasta on arvioitava, paitsi edellä selostetun hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin, myös hallitusmuodon 70 §:n 1 momentin kannalta. Jälkimmäisen säännöksen mukaan tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja ei saa siirtää varainhoitovuodesta toiseen, ellei sitä ole menoarviossa myönnettyksi osoitettu.

Tililain voimassa oleva 9 §:n 4 momentti on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Antaessaan lausuntonsa mainitun säännöksen sisältäneestä hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunta totesi valtiosäännön rakentuvan tulo- ja menoarvioon nähden vuosittais- ja täydellisyysperiaatteille (perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 5/hall. es. 86/1938 vp.). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että koska kulumassa olevan varainhoitovuoden määrärahat on varattu saman vuoden menojen suorittamiseksi, tietäisi noiden määrärahojen käyttäminen edelliseen tai edellisiin vuosiin kohdistuvien menojen maksamisen poikkeamista valtiosääntömme edellä mainituista periaatteista.

Lakiehdotukseen sisältyvä ehdotus tililain uudeksi 9 a §:ksi sisältää vastaavanlaisen poikkeaman valtiosäännöstä. Poikkeaman laissa säädetyt, aineelliset edellytykset säilyisivät ennallaan. Ehdotus mahdollistaisi lupaharkinnan siirtämisen valtiovarainministeriöstä sen asettamin ehdoin asianomaisille tilivirastoille. Harkintavallan käyttäjien piiri voisi tällä tavoin laajentua ja toisaalta menon maksamisen edellytykset säänneltäisiin

laissa edelleen suhteellisen yleisellä tasolla, joten esitys voitaisiin tulkita myös aikaisempaa laajemmaksi poikkeamaksi valtiosäännöstä.

Toisaalta kysymys on kuitenkin vain hallinnon rationalisoinnista, jossa yksi viranomaistaho eli valtionvarainministeriö voitaisiin ratkaisuvallan käyttäjänä korvata sen itsensä asettamin edellytyksin toisella viranomaistaholla eli tilivirastolla. Tältä kannalta arvioituna muutos olisi pelkästään menettelyllinen, eikä sen hyväksymisen voitane katsoa edellyttävän valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä tarkoitetun käsittelyjärjestyksen noudattamista.

Varastotilimenettely. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Varastotilimenettelyä koskevan säännöksen voidaan katsoa tavallaan poikkeavan edellä mainitusta hallitusmuodon säännöksestä johtuvasta periaatteesta, jonka mukaan sellaisia menoja ei saa

suorittaa, joita varten ei ole käytettävissä riittävää määrärahaa. Toisaalta kassavaroilla hankittuja tavaroita ei voida käyttää, ennen kuin niitä varten on myönnetty määräraha. Säännös ei siis oikeutaisi lopullisesti välttämään asianomaisten hankintamenojen budjetointia. Kun säännös vastaisi asiallisesti nykyistä tililain 12 a §:ää eikä sillä pyritä minkäänlaiseen hallitusmuodosta tehdyn poikkeaman laajentamiseen, ehdotettu tililain 12 a §:n sanonnallinen tarkistaminen voitaneen hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisestä määrätystä järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista 24 päivänä huhtikuuta 1931 annetun lain (136/31) 9 §:n 5 momentti ja 12 §, näistä 9 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on 26 päivänä toukokuuta 1939 annetussa laissa (150/39),

muutetaan 5 §, 9 §:n 1, 3 ja 4 momentti, 11 §:n 3 momentti, 12 a § ja 12 e §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 5 § 17 päivänä kesäkuuta 1966 annetussa laissa (356/66), 9 §:n 1, 3 ja 4 momentti sekä 12 a § mainitussa 26 päivänä toukokuuta 1939 annetussa laissa, 11 §:n 3 momentti 30 päivänä huhtikuuta 1971 annetussa laissa (316/71) ja 12 e §:n 2 momentti 3 päivänä marraskuuta 1978 annetussa laissa (826/78), sekä

lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on mainituissa 17 päivänä kesäkuuta 1966 ja 30 päivänä huhtikuuta 1971 annetuissa laeissa, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, lakiin uusi 6 a, 6 b ja 9 a § sekä 11 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 30 päivänä huhtikuuta 1971 annetussa laissa, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

1 luku

Valtion tulo- ja menoarvio

2 §

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

5 §

Tulo- ja menoarviosta tulee käydä selville siihen otettujen menojen maksamiseen tarvittavien lainavarojen määrä.

6 a §

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 osil-

taan 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.

6 b §

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 voidaan esityksessä ehdottaa vähennyksiä tulo- ja menoarviossa myönnettyihin määrärahoihin.

2 luku

Valtion tilinpäätös

9 §

Varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulojärjestä seuraavaan vuoteen. Jos

suuruudeltaan tarkoin tiedossa ollutta menoa ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion tarkoitusta varten otetusta kiinteästä tai arvio-määrärahasta, saadaan menon suorittamista var-ten tarvittava määrä siirtää tilinpäätöksessä me-norästinä seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden ai-kana ole suoritettu, peruutetaan, jollei asian-omainen ministeriö toisin määrää. Mitä edellä on säädetty ministeriöstä, koskee vastaavasti valtio-neuvoston 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 me-noa, jonka aikana lainaa koskeva sopimus on tehty.

Peruutettu siirtomääräraha ja menorästi merki-tään tuloksi.

9 a §

Jos varainhoitovuonna tulee maksettavaksi va-rainhoitovuotta aikaisempaan vuoteen kohdistu-va meno, jonka suorittamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu siirtää menorästinä, voidaan meno maksaa valtiovarainministeriön luvalla ku-lumassa olevan varainhoitovuoden vastaavaan tar-koitukseen käytettävissä olevasta määrärahasta. Valtiovarainministeriön päätöksellä voidaan kui-tenkin määrätä, että tilivirasto voi päätöksessä tarkemmin määrätyn edellytyksin päättää me-non maksamisesta ilman valtiovarainministeriön lupaa.

11 §

Valtion tilinpäätökseen liitetään niin ikään

selvitykset valtion myöntämistä lainoista, valtion velasta ja varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista sekä muista vastuusi-toumuksista.

Valtiovarainministeriö voi erityisistä syistä määrätä, että valtion tilinpäätökseen ei tarvitse liittää selvitystä sellaisista lain perusteella synty-neistä takauksista, joiden johdosta aiheutuvan maksuvelvollisuuden mahdollisuus on vakuus huomioon ottaen hyvin vähäinen ja joiden yksit-täinen suuruus ei ole huomattava sekä joiden täsmällistä yhteismäärää ei voida ilman kohtuut-tomia vaikeuksia selvittää. Ne takaustyypit, joista ei ole selvitystä annettava, on mainittava tilin-päätöksiäkirjassa.

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

12 a §

Valtiovarainministeriö nimeää ne valtion viras-tot, laitokset ja liikeyritykset, jotka saavat sitoa valtion kassavaroja tarveainevarastoihin siten, että menoarvion määrärahaa veloitetaan vasta tarveai-neita käyttöönottaessa. Valtiovarainministeriö määrää myös, kuinka paljon varoja edellä tarkoi-tetulla virastolla, laitoksella ja liikeyrityksellä saa olla sidottuna tarveainevarastoihin.

12 e §

Valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä valtion omistamien osakkeiden, osuustodistusten ja muiden arvopapereiden hoitamisesta ja luette-loimisesta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuu-ta 198

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1986

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Valtiovarainministeri *Esko Ollila*

Laki

valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista 24 päivänä huhtikuuta 1931 annetun lain (136/31) 9 §:n 5 momentti ja 12 §, näistä 9 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on 26 päivänä toukokuuta 1939 annetussa laissa (150/39),

muutetaan 5 §, 9 §:n 1, 3 ja 4 momentti, 11 §:n 3 momentti, 12 a § ja 12 e §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 5 § 17 päivänä kesäkuuta 1966 annetussa laissa (356/66), 9 §:n 1, 3 ja 4 momentti sekä 12 a § mainitussa 26 päivänä toukokuuta 1939 annetussa laissa, 11 §:n 3 momentti 30 päivänä huhtikuuta 1971 annetussa laissa (316/71) ja 12 e §:n 2 momentti 3 päivänä marraskuuta 1978 annetussa laissa (826/78), sekä

lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on mainituissa 17 päivänä kesäkuuta 1966 ja 30 päivänä huhtikuuta 1971 annetuissa laeissa, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, lakiin uusi 6 a, 6 b ja 9 a § sekä 11 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 30 päivänä huhtikuuta 1971 annetussa laissa, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

Valtion tulo- ja menoarvio

2 §

2 §

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

5 §

Tulo- ja menoarviosta tulee käydä selville menojen suorittamiseen tarvittavien lainavarojen määrä.

5 §

Tulo- ja menoarviosta tulee käydä selville siihen otettujen menojen maksamiseen tarvittavien lainavarojen määrä.

6 a §

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.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

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.

6 b §

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 voidaan esityksessä ehdottaa vähennyksiä tulo- ja menoarviossa myönnettyihin määrärahoihin.

2 luku

Valtion tilinpäätös

9 §

Varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulojärjestinä seuraavaan vuoteen.

Suuruutensa puolesta tarkoin määrätyn menon, joka on varainhoitovuoden tulo- ja menoarvioon otetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta maksettava, mutta jota ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa, suorittamista varten tarvittava määrä saadaan tilinpäätöksessä menorästinä siirtää seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, peruutetaan, ellei valtiovarainministeriö toisin määrää.

9 §

Varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulojärjestinä seuraavaan vuoteen. Jos suuruudeltaan tarkoin tiedossa ollutta menoa ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa varainhoitovuoden tulo- ja menoarvioon 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.

Voimassa oleva laki

Jos varainhoitovuoden kuluessa tulee maksettavaksi edelliseen tai edellisiin vuosiin kohdistuva meno, jonka suorittamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu 3 momentin mukaan menorästinä siirtää, voi valtiovarainministeriö asianomaisen viraston tai laitoksen esityksestä antaa luvan menon maksamiseen kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavasta määrärahasta.

Peruutettu siirtomääräraha ja menorästi merkittään *laatunsa mukaan* tuloksi.

(Ks. 4 § 4 mom.)

Ehdotus

(Ks. 9 a §)

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

Peruutettu siirtomääräraha ja menorästi merkittään tuloksi.

(5 mom. kumotaan)

9 a §

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.

11 §

Valtion tilinpäätökseen liitetään niin ikään selvitys valtion omistamista osakkeista ja muusta tuloa tuottavasta valtion omaisuudesta, selvitys valtion velasta sekä luettelo varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista sekä muista vastuusitoumuksista.

Valtion tilinpäätökseen liitetään niin ikään selvitykset valtion myöntämistä lainoista, valtion velasta ja varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista sekä muista vastuusitoumuksista.

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 takaustyypit, joista ei ole selvitystä annettava, on mainittava tilinpäätösasiakirjassa.

Voimassa oleva laki

(Ks. 12 § 1 mom.)

12 §

Valtion lainat on otettava valtionomaisuusselostukseen bruttomäärin. Ulkomaan rahassa maksettava velka on muunnettava Suomen rahaksi varainhoitovuoden viimeisenä päivänä Suomen Pankin noteeraaman kurssin mukaan, huomioon ottaen, että jos maksu on määrätty useammassa rahalajissa, muuntaminen toimitetaan kalleimman ulkomaan rahalajin mukaan.

Valtion omistamat obligatiot ja osakkeet ovat otettavat valtion omaisuusselostukseen varainhoitovuoden viimeisen pörssinoteerauksen mukaan, kun se on ostohintaa alhaisempi, tai ostohinnan mukaan, kun noteeraus on ostohintaa korkeampi, taikka kun noteeraus kokonaan puuttuu.

12 a §

Tarveainevarastot merkitään varoiksi liikeyritysten sekä niiden virastojen ja laitosten kirjanpidossa, joilla valtiovarainministeriön antaman määräyksen nojalla on siihen oikeus.

Valtiovarainministeriön asiana on määrätä, kuinka paljon varoja 1 momentissa mainitulla yrityksellä, virastolla ja laitoksella saa olla varastoihin sidottuna.

12 e §

Valtiokonttori hoitaa ja säilyttää valtion omistamia osakkeita ja osuustodistuksia, jotka on hankittu sijoitusmenoihin osoitetulla määrärahalta tai jotka valtiovarainministeriö on määrännyt sen hoidettaviksi.

Ehdotus

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

(12 § kumotaan)

(Ks. 11 § 5 mom.)

12 a §

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

Valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä valtion omistamien osakkeiden, osuustodistusten ja muiden arvopapereiden hoitamisesta ja luettelomisesta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986.