

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 31 hallituksen esityksen johdosta laiksi valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 1988 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 34
laiksi valtiontilintarkastajain oikeudesta tar-
kastaa eräitä valtion tukitoimia.

Valiokunta on käsitellyt tämän esityksen yh-
teydessä valiokuntaan 8 päivänä toukokuuta
1987 valmistelevasti käsiteltäväksi lähetetyn ed.
Aaltosen lakialoitteen n:o 37/1987 vp. valtion-
talouden tarkastustoiminnan kehittämistä tar-
koittaviksi laeiksi.

Nykyinen lainsäädäntö

Hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin mukaan
jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä on asetetta-
va viisi valtiontilintarkastajaa eduskunnan
puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion
noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoi-
toa. Tarkemmin valtiontilintarkastajien tarkas-
tustoimen alueesta ja sisällöstä on säädetty
eduskunnan hyväksymässä ja vahvistamassa
valtiontilintarkastajain johtosäännössä sekä
laeissa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden
toiminnan tarkastuksesta, valtion teollisuuslai-
tosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista ja
valtion liikelaitoksista.

Valtiontilintarkastajien toimivaltaan kuuluu
lähtökohtaisesti vain varsinainen valtiontalous,
joka käsittää tulo- ja menoarvion piiriin kuulu-
van ja tulo- ja menoarvion ulkopuolella ole-
vien valtion rahastojen talouden sekä muun
hallituksen toimeenpanovallan piirissä olevan
valtion varojen hoidon. Mikäli tarkastusoikeus
on haluttu ulottaa sellaisiin varsinaisen valtion-
talouden ulkopuolella oleviin yksiköihin ja toi-
mintoihin, joilla on merkitystä valtiontalou-
teen, asiasta on säädetty lailla. Näin on säädet-
ty valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden, val-
tion teollisuuslaitosten ja valtion liikelaitosten
osalta.

Valtiontilintarkastajain johtosääntöön sisäl-
tyvässä tehtävämäärittelyssä ei ole mainintaa
valtion tukien ja lainojen tarkastuksesta. Vi-
ranomaisten toimintaan kohdistuvia tarkastuk-
sia voidaan kuitenkin tältä osin tehdä. Nimen-
omaisen lainsäädännön puuttuessa tarkastus-
oikeus ei ulotu suoraan tuen saajien varojen
käyttöön ja toimintaan.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla, jonka
tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon
laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä
tulo- ja menoarvion noudattamista, on oikeus
tarkastaa myös valtionapujen myöntämistä
sekä valtionapua saavien yhdyskuntien, yhtei-
söjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpitoa
sen selvittämiseksi, onko varat asianmukaisesti
käytetty siihen tarkoitukseen, johon valtion-
apua on annettu. Tarkastusvirastolle on lisäksi
säädetty velvollisuus antaa tietoja toiminnas-
taan valtiontilintarkastajille.

Hallituksen ehdotuksen sisältö

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole
määritelty valtionavun käsitettä eikä toisaalta
myöskään käytetty yhteistä terminologiaa sa-
manlaatuisistakaan tukitoimista. Käsiteltävänä
olevassa hallituksen esityksessä on omaksuttu
käsite valtionapu, jolla tarkoitetaan luonnolli-
selle henkilölle, säätiölle ja yhteisölle tai siihen
verrattavalle oikeushenkilölle tiettyyn tarkoi-
tukseen valtion tulo- ja menoarvion määrära-
hasta tai tulo- ja menoarvion ulkopuolella
olevasta valtion rahastosta annettavaa tuen-
luonteista suoritusta, josta valtio ei saa välitön-
tä tai suoranaista aineellista vastiketta. Paitsi
valtionavun muodossa valtio tukee valtionhal-
linnon ulkopuolisia muun muassa siten, että se
sitoutuu suoritusvastuuseen, luopuu saamisistaan
tai lykkää niiden perintää. Käsiteltävänä
olevassa hallituksen esityksessä käytetään val-

tionapua laajempänä käsitteenä termiä valtion tuki, mihin valtionavun ohella sisältyvät edellä mainitut ja muut niihin verrattavat tuet. Lisäksi on esitykseen otettu omana ryhmänä valtion lainat, jotka on esityksessä tarkastustoiminnan suhteen rinnastettu kaikilta osiltaan valtion tukeen.

Nykyistä valtiontilintarkastajainstituuttia ja sen toimivaltaa koskevia säännöksiä luotaessa valtion tukien ja lainojen osuus ja lukumäärä valtiontaloudessa oli vähäinen. Tilanne on nykyisin oleellisesti toinen. Valtion vuoden 1987 tilinpäätöksen mukaan edellä tarkoitettujen siirtomenojen osuus valtion menoista oli yli 50 prosenttia. Valtion antamien lainojen osuus on muutama prosenttiyksikkö valtion menoista. Siten valtiontilintarkastajain tarkastusoikeus ei nykyisin kata budjettitaloudenkaan osalta täysimääräisesti kuin vajaan puolet tulo- ja menoarviossa myönnettyistä määrärahoista.

Hallitus ehdottaa, että säädettäisiin laki valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtiontilintarkastajilla on oikeus tarkastaa valtion tulo- ja menoarvion määrärahasta ja tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta valtion rahastosta annettavien valtionapujen ja lainojen samoin kuin valtion antamien vakuuksien myöntämistä, käyttöä ja valvontaa sekä veroihin, maksuihin ja muihin valtion saamiin kohdistuvien vapautusten, helpotusten ja lykäysten myöntämistä ja valvontaa sekä tämän vaatimassa laajuudessa myös tällaisen tuen ja lainan saajan taloutta ja toimintaa. Saajan osalta tarkastusta ei voitaisi suorittaa silloin, kun tuki tai laina on annettu yksityiselle henkilölle hänen tai hänen perheensä henkilökohtaisiin tarpeisiin tai muutoin hänen kotitaloutensa suoranaiseen tukemiseen. Sitä vastoin yksityinen henkilö ei olisi tarkastuksen suhteen eri asemassa kuin muut tuen ja lainan saajat silloin, kun tuki tai laina on annettu henkilölle liike- tai ammattitoimintaan taikka muuhun sellaiseen toimintaan, johon voidaan antaa valtion tukea tai lainaa yhtäläisesti yksityiselle henkilölle kuin muillekin. Laajennetun valtiontilintarkastajain tarkastusoikeuden piiriin tulevia uusia kohteita olisivat esimerkiksi kunnat ja kuntainliitot sekä erilaiset yksityisoikeudelliset valtionapua saavat yhteisöt. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että valtiontilintarkastajain tarkastusoikeus ulotetaan koskemaan myös sitä, jonka käyttöön saaja on säännösten, määräysten

tai tukipäätöksen nojalla siirtänyt tukea tai lainaa.

Lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että pykälässä tarkemmin määritellyissä tapauksissa valtion viranomaiset, laitokset, liikelaitokset ja liikeyritykset ovat velvollisia antamaan valtiontilintarkastajille myös salassa pidettäviä tietoja. Edelleen ehdotetaan lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäväksi valtiontilintarkastajia ja valtiontilintarkastajain henkilökuntaa koskevasta salassapitovelvollisuudesta. Mainittu lainkohta ja muu asiaa koskeva lainsäädäntö merkitsevät käytännössä sitä, että salassapitovelvollisuus koskee muun ohella tarkastettavien kohteiden liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

Lakialoitteen sisältö

Lakialoitteeseen n:o 37/1987 vp. sisältyy kolme valtiontalouden tarkastustoiminnan kehittämiseen tähtäävää lakiehdotusta. Aloitteessa ehdotetaan tehtäväksi valtiopäiväjärjestykseen tarkastustoiminnan kehittämisen edellyttämiä muutoksia sekä säädettäväksi laki valtiontalouden tarkastuksesta, jolla kumottaisiin valtiontalouden tarkastuksesta vuonna 1947 annettu laki. Lisäksi lakialoitteeseen sisältyy ehdotus laiksi valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa valtion tukitoimia. Viimeksi mainittu lakiehdotus vastaa keskeisiltä osiltaan hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta.

Valiokunta on käsitellyt asian ja todennut hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen tarkoituksenmukaiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta on päättänyt asettua puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Valtiovarainvaliokunta korostaa tehokkaan, koko julkiseen talouteen kohdistuvan tilintarkastuksen välttämättömyyttä. Erään keskeisen osan tästä muodostaa parlamentaarinen valvonta, jota hallitusmuodon säännösten mukaisesti käytännössä toteuttavat valtiontilintarkastajat. Valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta tarpeellisena. Samalla valiokunta korostaa, että julkisen talouden tarkastustoiminta tulisi käytännössä järjestää

niin, että valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston työskentely sekä mahdollisuuksien mukaan myös kunnallistalouteen kohdistuva tarkastustoiminta olisi pyrittävä järjestämään yhteistoiminnassa ja suunnitelmallisesti aiheettomien päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain muuttamista koskeneen lakiehdotuksen (HE n:o 12/1984 vp.) käsittelyn yhteydessä mietinnössään n:o 27/1984 vp. tarkastustoiminnan työnjakokysymyksistä lausumaansa. Valiokunta toteaa lisäksi, että tehokas ja asianmukainen julkisen talouden tilintarkastustoiminta edellyt-

tää hyvän julkisen hallinnon tilintarkastustavan kehittämistä.

Käsittelmänsä aloitteen suhteen valiokunta on asettunut kieltaiselle kannalle.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta päättäisi hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen muuttamattomana.

Samalla valiokunta, jonka käsittelyn pohjana on ollut hallituksen esitys, ehdottaa,

että lakialoitteeseen n:o 37/1987 vp. sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mäki-Hakola, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Hokkanen, Laaksonen, Lahti-Nuuttila, Maija-

la, Malm, Mattila, Mäkipää, Pekkarinen, Ranta, Rusanen, Sasi ja Savolainen sekä varajäsenet Hämäläinen, Isohookana-Asunmaa, T. Roos, Seppänen, Tiuri, Valli ja Vihriälä.
