

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksen johdosta laiksi valtion tulo- ja menoarviosta

Eduskunta on 3 päivänä marraskuuta 1987 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 108/1987 vp. laiksi valtion tulo- ja menoarviosta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valiokunta on pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Valtion tulo- ja menoarviota ja valtion taloudenhoitoa yleensäkin koskevat perussäännökset sisältyvät hallitusmuodon VI lukuun. Yksityiskohtaiset säännökset tulo- ja menoarviosta ovat valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetussa laissa eli ns. tililaissa. Tililakiin on tehty vuonna 1987 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä muutoksia, jotka tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988.

Tililaki on suhteellisen vanha. Vaikka sen useita säännöksiä on muutettu, ei laki kuitenkaan kaikilta osin enää vastaa nykyisiä tarpeita. Esimerkiksi valtion liikelaitoksista annettu laki, joka tuli voimaan vuoden 1988 alusta, edellyttää jo sinänsä muutoksia tililakiin.

Hallitus ehdottaa, että nykyinen tililaki kumottaisiin ja sen tilalle säädettäisiin uusi laki valtion tulo- ja menoarviosta. Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus vastaa sisällöltään pääosin nykyistä tililakia ja siihen vuoden 1988 alusta voimaan tulleita muutoksia.

Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Tulo- ja menoarvio laaditaan kalenterivuodeksi kerrallaan. Tästä ehdotetaan selvyuden vuoksi otettavaksi lakiin nimenomainen säännös. Jotta eduskunta ehtisi käsitellä tulo- ja menoarvion ennen varainhoitovuoden alkua, sisältyy lakiehdotuksen 2 §:ään säännösehdotus, jonka mukaan hallituksen esitys tulo- ja menoarvioksi olisi annettava eduskunnalle riittävän ajoissa. Vastaava säännös ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan myös tulo- ja menoarvioon liittyviä lakiehdotuksia.

Tililaissa nykyisin käytetty sanonta ”valtion liikeyritys” ehdotetaan korvattavaksi erotukseksi valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisesta liikelaitoksesta termillä ”liiketoimintaa harjoittava valtion virasto ja laitos”. Valtiovarainministeriön erikseen määräämän, liiketoimintaa harjoittavan viraston tai laitoksen liiketoiminnan käyttötulot ja käyttömenot voitaisiin ehdotuksen mukaan ottaa tulo- ja menoarvioon bruttomääräisinä sarakkeen ulkopuolelle nykyiseen tapaan.

Hallitusmuodon 70 §:n mukaan tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja ei saa ylittää eikä siirtää varainhoitovuodesta toiseen, ellei sitä ole menoarviossa sallittu. Lakiehdotukseen sisältyvät suunnilleen nykyisiä vastaavat säännökset määrärahojen lajeista. Arviomäärärahaa saataisiin ylittää siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Siirtomäärärahan käyttöaika ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan eli tulo- ja menoarvioon ottamisvuotta seuraavina kolmena vuotena lukuun ottamatta yhtä poikkeusta. Siirtomäärärahan siirto-oikeutta voitaisiin näet tulo- ja menoarviossa rajoittaa siten, että määrärahan saisi siirtää käytettäväksi enintään seuraavan varainhoitovuoden ajan.

Koska tililaissa ei ole nykyisin tulo- ja menoarvion perusteluita tai niihin sisältyvää käyttösuunnitelmaa koskevia säännöksiä, tällaiset ehdotetaan otettavaksi lakiin. Ehdotuksen mukaan eduskunnan hyväksyminen ulottuu myös hallituksen esitykseen sisältyviin perusteluihin. Siten laissa säädettäisiin, että tulo- ja menoarvion hyväksyminen sisältää myös tulo- ja menoarvioesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perustelujen hyväksymisen, ellei eduskunta päättä perusteluista toisin. Ehdotuksen mukaan voitaisiin momentilla nykyiseen tapaan esittää määrärahan käyttösuunnitelma, joka sisältää 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.

Uusien valtionlainojen nettobudjetointia, valtuusmenettelyä ja lisämenoarvioesityksen sisältöä koskevat säännösehdotukset ovat yhdenmukaiset vuoden 1988 alusta voimaan tulneiden tililain vastaavien säännösten kanssa. Toiminta- ja taloussuunnittelun kasvaneen merkityksen vuoksi ehdotetaan lakiin otettavaksi virastojen ja laitosten suunnitteluvollisuutta koskeva säännös.

Lakiehdotukseen sisältyy myös maksuliikettä, kirjanpitoa ja muuta laskentatoimintaa sekä tilinpäätöstä koskevat perussäännökset. Liiketoimintaa harjoittavan valtion viraston ja laitoksen liiketoiminnan tilinpäätöksen vahvistaisi ehdotuksen mukaan valtioneuvosto. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka asettaisi rajan niin sanottujen momenttivarastojen muodostamiselle. Säännösehdotuksen 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. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös varastotilimenettelystä eli valtion kassavarojen sitomisesta tarveainevarastoihin. Tämän lisäksi lakiehdotukseen sisältyy myös eräitä muita vähäisempiä lähinnä teknisluonteisia säännösehdotuksia.

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. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valtiovainvaliokunta on täydentänyt lakiehdotuksen 2 §:n 2 momenttia perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla.

Valtiovainministeriön ehdotuksen mukai-

sesti valiokunta on tehnyt muutokset 21 §:ään sekä 28 §:n 2 ja 3 momenttiin.

Lakiehdotuksen 21 §:stä on poistettu säännös, jonka mukaan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnan tuloksen vahvistaa valtioneuvosto. Liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten saattamista valtioneuvoston vahvistettaviksi ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska merkittävät liiketoimintaa harjoittavat valtion virastot ja laitokset muutettaneen lähivuosina liikelaitoksiksi. Liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten tilien tarkastaminen alkuvuodesta ennen tilinpäätöksen saattamista valtioneuvoston vahvistettavaksi aiheuttaisi saadun uuden selvityksen mukaan myös resurssiongelmia valtionalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnassa. Liiketoimintaa harjoittavien valtion virastojen ja laitosten tilinpäätös- ja tilintarkastusmenettelyt säilyisivät siten nykyisellään. 21 §:ään ehdotetun muutoksen vuoksi ehdotetaan 28 §:n 2 momentin jälkimmäinen säännös tarpeettomana poistettavaksi.

Valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnan vuositulo vuodelta 1987 on jo ehditty määrätä, ennen kuin laki valtion tulo- ja menoarviossa voi tulla voimaan, koska vuosituloksen määrittäminen vuodelta 1987 ajoittuu viimeistään kuluvan vuoden maaliskuuhun. Tämän vuoksi ehdotetaan 28 §:n 3 momentista poistettavaksi ne säännöksen osat, jotka pykäläviittaussineen koskevat valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnan vuosituloksen määrittämisestä vuodelta 1987.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta päättäisi hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen näin kuuluvana:

Laki valtion tulo- ja menoarviosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Valtion tulo- ja menoarvio

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Tulo- ja menoarvioesityksen antaminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

3—12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Valtion maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös

13—20 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

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. (*Poist.*)

3 luku

Erinäiset säännökset

22—27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

28 §

Siirtymäsäännökset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tilinpäätökseen tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 1988 tilinpäätöstä tehtäessä, mihin asti sovelletaan 1 momentissa mainittua lakia. (*Poist.*)

Valtion virastojen ja laitosten liiketoiminnan käyttötulot ja käyttömenot otetaan vuoden 1988 tulo- ja menoarvioon (*poist.*) siten kuin 1 momentissa mainitun lain 2 §:n 3 momentissa (*poist.*) on säädetty.

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mäki-Hakola, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet E. Aho, Ajo, Hokkanen, Laaksonen, Maijala,

Malm, Pekkarinen, Rusanen, Sasi ja Savolainen sekä varajäsenet Ahonen, Hämäläinen, Paakkinen (osittain), Riihijärvi, T. Roos (osittain), Siitonen, Tiuri ja Vihriälä.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä
12 päivänä helmikuuta 1988
Lausunto n:o 1

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 6 päivästä marraskuuta 1987 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 108/1987 vp. laiksi valtion tulo- ja menoarviosta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Raija Isotalo ja vanhempi budjettisihteeri Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä, valiokuntasihteeri Arvo J. Kämppe, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista eli niin sanottu tililaki kumottavaksi ja sen tilalle säädettäväksi laki valtion tulo- ja menoarvios-
ta.

Ehdotettu laki vastaa sisällöltään pääosin nykyistä tililakia siihen vuoden 1988 alusta voimaan tulleine muutoksineen, jotka koskevat muun muassa nettobudjetointia, lisämenoarvioesitystä ja valtuusmenettelyä. Laissa otettaisiin huomioon ne muutokset, joita valtion likeyritysten jakautuminen valtion liikelaitoksiin ja virastojen ja laitosten harjoittamaan liiketoimintaan edellyttää.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen ja siihen liittyvien muiden esitysten antamisajankohdasta. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös tulo- ja menoarvion perusteluista ja niissä olevista käyttösuunnitelmista. Laissa säädettäisiin lisäksi virastojen ja laitosten velvollisuudesta toimintansa ja taloutensa suunnitteluun.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös maksuliikettä, kirjanpitoa ja muuta laskentatointa sekä tilinpäätöstä koskevat perussäännökset.

Lakiehdotukseen on erästä teknistä tarkistusta lukuun ottamatta otettu sellaisinaan ne säännökset, joiden perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan n:o 16/1986 vp. vaativan silloin esillä olleen tililain muutoksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus ei niin ollen sisällä aiempaa laajempia poikkeuksia perustuslaista, nämä säännösehdoitukset samoin kuin lakiehdotus muutoinkin voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tarpeellisena, että lakiehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot*Tililain muutoksen vaikutus
säättämisyjärjestykseen*

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan n:o 16/1986 vp., että silloin käsiteltävänä olleeseen tililain muutokseen sisältyneet säännökset valtionvelan nettobudjetoinnista, valtuusmenettelystä ja varastotilimenettelystä vaativat lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tuon esityksen pohjalta säädettiin laki (691/87), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988.

Edellä mainitut tililain säännökset sisältyvät nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen (3 §:n 3 momentti sekä 10 ja 23 §) erästä teknistä tarkistusta lukuun ottamatta sellaisinaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään lähtenyt siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa perustuslainsäätämisyjärjestyksestä käyttämättä, jos muuttava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty.

Valiokunnan käsityksen mukaan tätä periaatetta on sovellettava myös käsillä olevassa tapauksessa, jossa poikkeuksina perustuslaista säädettyt säännökset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki.

Näin ollen lakiehdotus voidaan 3 §:n 3 momentin sekä 10 ja 23 §:n estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 2 §:n säännökset tulo- ja menoarvioesityksen ja siihen liittyvien hallituksen esitysten antamisajasta on ymmärrettävä ensi sijassa ohjeellisiksi lausumiksi, koska säännökset eivät osoita mainittujen esitysten antamisen ehdontonta takarajaa. Säännöksiä on pidettävä hyväksyttävänä hyvän budjettikäytännön tavoitelmuksina.

Pykälän 1 momentin suhde hallitusmuodon 69 §:n 1 momenttiin ei siten valiokunnan mielestä ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Pykälän 2 momentin taas ei voida katsoa rajoittavan valtiopäiväjärjestyksen 28 §:ään perustuvaa presidentin valtaa päättää eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä. Pykälän 2 momentista on vielä huomattava, ettei se sanamuotonsa mukaan edes tarkoita sellaisia uusia hallituksen esityksiä, joita mahdollisesti tarvitaan tulo- ja menoarvion tasapainottamiseksi eduskunnassa budjettiesitykseen tehtyjen muutosten vuoksi.

Valiokunta näin ollen katsoo, että lakiehdotuksen 2 § ei vaadi lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä järjestyksessä.

Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että sääntelyn ohjeellinen luonne ilmenee ehdotetta selvemmin pykälän 2 momentin sanonnasta. Riittävään selkeyteen päästään esimerkiksi säätämällä, että momentissa tarkoitettujen esitykset on *pyrittävä antamaan* eduskunnalle ehdotuksessa mainitussa ajassa.

Lakiehdotuksen 8 ja 9 §

Lakiehdotuksen 8 ja 9 §:n tarkoituksena on säännöksin vahvistaa nykyisin noudatettu käytäntö. Ehdotus ei tältä osin laajenna eduskunnan budjettipäätöksen alaa siitä, mikä se halli-

tusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan on, koska eduskunnan hyväksymiksi voivat tulla vain sellaiset perustelut tai niihin sisällytetyt käyttösuunnitelmat, joilla on välitön yhteys budjetissa oleviin varainhoitovuoden tuloihin tai menoihin.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 8 ja 9 § eivät siten estä käyttämästä tavallista lainsäätämisyjärjestystä. On kuitenkin tähdennettävä sitä, ettei uusien säännösten perusteella voida saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi esimerkiksi määrärahoihin liittymättömiä perusteluja, jotka menisivät varainhoitovuoden tuloista ja menoista päättämisen ulkopuolelle ja siten laajentaisivat eduskunnan budjettipäätöksen alaa (vrt. PeVL n:o 15/1986 vp.). Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta pitää tulo- ja menoarvion eduskuntakäsittelyn kannalta välttämättömänä, että budjettiesityksessä ovat selkeästi omina kohtinaan ne perustelut, joiden hallitus ehdottaa tulevan myös eduskunnan kannanotoiksi.

Lakiehdotuksen 24 §

Valiokunta on tarkastellut lakiehdotuksen 24 §:ää siltä osin kuin eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla valtion omistukseen hankittuja arvopapereita voidaan ehdotuksen mukaan ilman eduskunnan suostumusta luovuttaa toiselle, jos luovutusta on asetuksella säädettyä tavoin pidettävä merkitykseltään vähäisenä. Ehdotuksen johdosta merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ovat, voidaanko tarkoitettunlaisia arvopapereita luovuttaa ilman eduskunnan suostumusta ja voidaanko suostumusmenettelyn rajat säätää asetuksella.

Esityksen perusteluista ilmenee, että eduskunta antaa nimenomaisen päätöksen arvopapereiden hankkimiseen hyväksyessään budjetin määrärahan, jonka perusteluissa arvopaperit on nimetty. Kysymys on näin ollen eduskunnan budjettipäätöksestä. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentissa ilmaistu budjetin vuotuisuusperiaate edellyttää, että budjetin oikeusvaikutukset rajoittuvat asianomaiseen varainhoitovuoteen.

Vuotuisuusperiaatteen vuoksi ei ole estettä luovuttaa eduskunnan budjettipäätöksen nojalla valtiolle hankittuja arvopapereita ilman eduskunnan suostumusta sen jälkeen, kun tuolla budjettipäätöksellä ei enää ole oikeudellista merkitystä eduskunnan ja hallituksen toi-

mivaltasuhteisiin. Ehdotus voidaankin säätää laiksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä, vaikka ehdotus antaa mahdollisuuden luovuttaa arvopapereita valtion omistuksesta ilman eduskunnan suostumusta. Valiokunta korostaa pitävänsä tärkeänä, että ehdotuksen mukaisesti selvänä laissa säädettävänä pääsääntönä on vaatimus eduskunnan suostumuksesta tällaisiin luovutuksiin. Lisäksi valiokunta esityksen perusteluihin yhtyen katsoo olevan kiistatonta, että osakkeiden luovutusta ei voida pitää vähäisenä, jos luovutuksesta seuraisi valtiolla olevan yksinkertaisen äänentenenemmistön taikka määräenemmistö- tai määrävähemmistöosuuden menetys, ja että tällaiseen luovutukseen vaaditaan aina eduskunnan suostumus.

Ehdotusta on arvioitava myös suhteessa hallitusmuodon 74 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan muun muassa valtion maaomaisuuden ja tuloatuottavien oikeuksien toiselle luovuttamisen ja panttaamisen edellytyksenä on, että tämä on laissa myönnetty. Lainsäädäntökäytännössä arvopapereita ei ole pidetty mainitussa perustuslainkohdassa tarkoitettuina valtion tuloatuottavina oikeuksina. Myöskään hallitusmuodon esitöistä ei saa tukea sille, että arvopaperit olisivat valtion tuloatuottavia oikeuksia tarkoitettuna merkityksessä ja että arvopapereiden toiselle luovuttaminen olisi mahdollista vain,

jos tämä on laissa myönnetty. Siksi valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan suostumusmenettelyn rajat voidaan ehdotetulla tavalla säätää asetuksella.

Edellä olevan perusteella valiokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan 24 §:n estämättä käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 16/1986 vp. edellyttänyt, että hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen otetaan pikaisesti valmisteltavaksi. Tähän liittyen valiokunta katsoo olevan asianmukaista sisällyttää hallitusmuodon uudistettavaan 6 lukuun perussäännökset myös lakiehdotuksen 2, 8, 9 ja 24 §:ssä kosketelluista seikoista.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi valtion tulo- ja menoarviosta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet

Anttila, Håkämies, Jansson, Kekkonen, Mänistö, Niinistö, Pohjola, Pokka, Vistbacka ja Vähänäkki.