

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Valtion tilinpäätöskertomus korvaisi nykyisen valtiovarain hoidosta ja tilasta annetun kertomuksen perustuslaissa tarkoitettuna kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Kertomukseen otettaisiin valtion tilinpäätös liitteineen ja tärkeimmät tiedot valtiontaloudesta ja toiminnan tuloksellisuuden, erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Kertomukseen otettaisiin lisäksi valtion liikelaitosten ja rahastojen keskeiset tilinpäätöslaskelmat. Valtion tilinpäätöksen liitteineen ja tilinpäätöskertomukseen otettavan tuloksellisuuden kuvauksen tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot. Virastojen ja laitosten tilinpäätöksiä koskevaan säännökseen lisättäisiin samoin vaatimus oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta sekä valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella ministeriön julkisesta kannanotosta valtion viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen johdosta.

Valtiovarainministeriöön perustettaisiin valtiovarain controller -toiminto. Lakiin otettaisiin säännökset toiminnon tehtävistä, toimivaltuuksista ja tietojensaantioikeuksista. Toiminnon pääasiallisena tehtävänä olisi valmisteltaessa valtion tilinpäätöskertomus valtioneuvostolle esittelyä varten varmistaa kertomukseen otettavien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Toiminnon toisena pääasiallisena tehtävänä olisi ohjata valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloudellista ra-

portointia, arviointitoimintaa ja sisäisen valvonnan järjestämistä ja kehittää niiden laatua sekä lisäksi varmistaa ja edistää valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien toimivuutta. Toiminnon tehtäväksi säädettäisiin lisäksi valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen hallinnollisen valvonnan yhteensovittaminen ja ohjaus.

Valtion toiminta- ja taloussuunnittelun perusteita koskevaan pykälään lisättäisiin säännös ministeriöiden velvollisuudesta suunnitella usean vuoden aikavälillä toimialansa vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta sekä viraston ja laitoksen velvollisuudesta suunnitella tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Laskentatoimea koskevan säännöksen käsitteistö ja laskentatoimen tehtävien määrittely uudistettaisiin.

Lakiin otettaisiin säännökset virastojen ja laitosten yhteistyöstä ja tietojenantovelvoitteista talousarvion täytäntöönpanossa sekä velvollisuudesta suorittaa toimivaltaansa kuuluva taloudenhoidon valvonta- ja tarkastustoimi toisen viraston ja laitoksen pyynnöstä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Toiminta- ja taloussuunnittelua ja laskentatoimeja sekä viraston ja laitoksen tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran varainhoitovuotta 2005 koskevaan suunnitteluun ja tilinpäätösraportointiin. Laki liittyy vuoden 2004 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	5
1. Johdanto.....	5
2. Nykytila.....	7
2.1. Lainsäädäntö	7
Perustuslaki	7
Laki valtion talousarviosta	9
Laki valtioneuvostosta.....	11
Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta.....	11
Vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointia koskevia erityislakeja	11
Asetus valtion talousarviosta.....	12
Valtioneuvoston ohjesääntö.....	15
Eduskunnan työjärjestys ja valtiontilintarkastajan ohjesääntö	16
2.2. Käytäntö	17
Tilakertomus	17
Hallituksen toimenpidekertomus.....	17
Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus	18
Valtion tilintarkastajien kertomus.....	19
Toiminta- ja taloussuunnittelu, tulohjaus ja tulostavoitteiden esittäminen	19
2.3. Nykytilan arviointi.....	21
Tilivelvollisuus nykyisessä eduskunnan budjettivallan käytön ja valtiontalouden toimintaympäristössä.....	21
Tilakertomus perustuslain 46 §:ssä säädettyinä valtiontaloudellisena kertomuksena	23
Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan valtiosääntöinen asema.....	24
Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan sisältö.....	26
Valtioneuvoston toimintamahdollisuudet ohjaus- ja raportointijärjestelmän asianmukaisesta toimivuudesta huolehtimisessa.....	27
Tulohjauksen toimivuus ja tilivelvollisuuden toteuttaminen	28
Siirtomenojen tuloksellisuus.....	30
Tuloksellisuuden käsitteistö.....	31
Hallinnon rakenteet tuloksellisuuden ja tulosvastuun toteuttamisen kannalta	31
Laskentatoimi.....	32
Sisäinen valvonta.....	33
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	35
3.1. Tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseen	35
Eduskunnan budjettivallan sekä hallituksen ja valtionhallinnon vastuunalaisuuden vahvistaminen.....	35
Selkeän tilivelvollisuutta toteuttavan ja päätöksentekoa palvelevan tilinpäätöskonaisuuden kehittäminen	36
Tulohjauksen terävöittäminen	37

Ministeriöiden ohjauksen terävöittäminen.....	38
Valtioneuvoston yhteisen controller -toiminnan ja sen tuen luominen.....	38
Laskentatoimen ja osaamisen kehittämisen sekä poikkihallinnollisen yhteistyön ja sisäisen valvonnan vahvistaminen.....	40
3.2. Keskeiset ehdotukset	41
Valtion tilinpäätöskertomus	41
Valtion virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset	42
Tuloksellisuuden peruskäsitteistö.....	42
Oikeat ja riittävät tiedot	44
Valtiovarain controller -toiminnon perustaminen.....	44
Toiminnan ja talouden suunnittelu ja laskentatoimi.....	45
Talousarviolain systematiikan parantaminen	46
4. Esityksen vaikutukset	46
4.1. Valtiontaloudelliset vaikutukset	46
4.2. Vaikutukset kuntatalouteen ja yksityisiin.....	48
4.3. Organisaatio- ja henkilöstö- sekä hallinnolliset vaikutukset	48
Vaikutukset eduskunnan ja hallituksen kannalta.....	48
Vaikutukset valtiovarainministeriön tehtäviin ja toimintapolitiikkaan	50
Hallinnolliset vaikutukset ministeriöissä ja eri hallinnonaloilla.....	51
4.4. Muut vaikutukset	52
5. Asian valmistelu.....	52
5.1. Valmisteluvaiheet	52
5.2. Lausunnot.....	53
5.3. Jatkovalmistelu ja lausuntojen johdosta tehdyt muutokset	54
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	58
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	59
1. Lakiehdotuksen perustelut.....	59
1 luku. Valtion talousarvio.....	59
2 luku. Valtion maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös.....	59
3 luku. Valtion varallisuuden- ja velanhoito	64
4 luku. Taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta.....	64
5 luku. Erinäiset säännökset	72
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	72
3. Voimaantulo.....	73
4. Säättämisjärjestys	74
LAKIEHDOTUS	75
valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.....	75
LIITTEET	79
RINNAKKAISTEKSTIT	79
valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.....	79
ASETUSLUONNOS.....	85

valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta85

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomen perustuslain 2 §:ssä säädetään kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate valtiojärjestyksemme perusteiksi. Kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion kantaviin periaatteisiin kuuluu vastuunalaisuus ja tilivelvollisuus julkisen vallan ja varojen käytössä sekä julkisten varojen hoidossa.

Vastuunalaisuudella on useita toisiaan täydentäviä muotoja. Oikeudellisessa vastuunalaisuudessa on kyse julkisia hallintotehtäviä ja varoja hoitavien velvoitteesta noudattaa tarkasti lakia ja mahdollisuudesta saattaa julkisten hallintotehtävien ja varojen hoidossa käytetyt menettelyt arvioitavaksi lain mukaan mahdollisine seuraamuksineen. Perustuslain 116 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenenä olevien ministereiden oikeudellisesta vastuunalaisuudesta sekä tasavallan presidentin toimien laillisuusvalvonnasta ja presidentin virkavastuusta. Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkamiehen virkavastuusta. Poliittisessa vastuunalaisuudessa julkisten hallintotehtävien hoidon järjestäminen ja julkisen talouden hoito saatetaan valtion tasolla kansaa edustavan eduskunnan ja samalla julkisessa keskustelussa sekä viime kädessä kansalaisten vaaleissa arvioitavaksi. Poliittiseen vastuunalaisuuteen kuuluu myös tarvittavien johtopäätösten tekeminen. Poliittisen vastuun erityinen ja tärkeä muoto on parlamentaarinen vastuu eduskunnalle. Perustuslain useat säännökset ilmentävät ja toteuttavat valtioneuvoston parlamentaarista vastuunalaisuutta eduskunnalle. Perustuslain 60 §:ssä muun muassa säädetään valtioneuvoston ja valtioneuvoston jäsenenä ja ministeriön päällikkönä toimivan ministerin vastuunalaisuudesta virkatoimistaan eduskunnalle. Tulosvastuussa on kyse julkista hallintotehtävää tai taloutta hoitavan velvollisuudesta pyrkiä saamaan mahdollisimman paljon aikaan eli tuloksia mahdollisimman vähillä ja hallituilla kustannuksilla. Julkista hallintotehtävää tai taloutta hoitavan on siinä selvitetävä toimenpiteitään ja menettelyitään hallinnollisissa menettelyissä arvioitavaksi ja hallinnollisten johtopäätösten tekemistä varten. Hallinnollinen vastuunalaisuus kuuluu erityisesti ohjauksesta

vastaavan elimen ja sen alaisen toimielimen välisiin suhteisiin. Valtionhallinnossa ja -taloudessa hallinnollinen vastuunalaisuus koskee erityisesti valtioneuvoston ja sen ministeriön ja ministeriöiden alaisen hallinnon välisiin suhteisiin. Hallinnollisen vastuunalaisuuden kautta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden parlamentaarinen vastuunalaisuus kattaa myös niiden alaisen hallinnon toiminnan. Eettinen ja moraalinen vastuu tarkoittavat hallintotehtävien ja taloudenhoidon arviointia etiikan ja moraalin periaatteiden valossa. Hyvä hallinto ja taloudenhoito ovat nykyisin merkittäviä eettisiä ja moraalaisia velvoitteita.

Vastuunalaisuus tarkoittaa siten yleisesti hallintotehtävien ja taloudenhoidon arvioitavuutta eri kriteereillä, vastuunalaisen velvoitetta antaa selvitys menettelyistään ja asettua arvioitavaksi sekä velvoitetta tehdä tarvittavat johtopäätökset arvioinnin johdosta. Vastuunalaisuus ei toteudu itsestään. Se edellyttää oikeita ja riittäviä tietoja arvioinnin ja keskustelun kohteeksi tulevasta asiasta. Tilivelvollisuus tarkoittaa vastuunalaisuuteen kuuluvaa velvoitetta selvittää julkisten hallintotehtävien ja taloudenhoidossa tehtyjä toimia ja noudatettuja menettelyitä arviointia ja johtopäätösten tekemistä varten sekä antaa siinä oikeat ja riittävät tiedot toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta sekä taloudesta.

Valtiontalous on valtion talousarvion taloudesta ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen taloudesta sekä valtion liikelaitosten ja valtion talousarvio- ja rahastotalouden välisistä suhteista koostuva osa julkista taloutta. Kansanvaltaisuuden periaatteen mukaisesti valtiontaloudellinen päätösvalta eli budjettivalta kuuluu eduskunnalle. Valtiontaloudellinen päätösvalta on yksi tärkeimmistä eduskunnan valtaoikeuksista ja samalla yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisista ohjaukskeinoista. Budjettivaltaan liittyy valtiontalouden valvontavalta ja valvontatehtävä. Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista.

Valtiontaloutta ja talousarvion toteuttamista koskeva tilivelvollisuus toteutetaan pääasiassa perustuslain 46 §:ssä säädetyllä hallituk-

sen kertomuksella eduskunnalle valtionalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta eli valtionaloudellisella kertomuksella sekä valtion ja sen virastojen ja laitosten samoin kuin valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätösasiakirjoilla ja näihin liittyvällä tilinpäätösmenettelyllä. Valtionalouden kertomus- ja tilinpäätösmenettelyssä annetaan tarvittavat tiedot ja arvioinnit tulosvastuun toteuttamiseksi valtionhallinnon eri tasoilla. Samalla näissä menettelyissä kootaan tietoja ja arviointeja yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon, erityisesti valtionalouden kehys- ja budjettimenettelyn sekä näihin liittyvän lainsäädännön perustaksi. Tilivelvollisuuden toteuttamisessa ovat käytössä nykyisin erityisesti seuraavat asiakirjat:

(1) perustuslain 46 §:ssä säädetty valtionaloudellinen kertomus, jota nykyisessä käytännössä kutsutaan hallituksen kertomukseksi valtionvarain hoidosta ja tilasta, jäljempänä tilakertomus;

(2) valtion tilinpäätösasiakirja, joka sisältää valtion talousarvion tilinpäätöksenä toimivan valtion tilinpäätöksen liitteineen sekä lisäksi valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tärkeimmät tilinpäätöslaskelmat;

(3) valtion tilivirastojen eli tilivirastoksi nimetyn taloushallinnollisen kokonaisuuden muodostavien virastojen ja laitosten tilinpäätökset, jotka sisältävät toimintakertomuksen ja tilinpäätöslaskelmat liitteineen;

(4) valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset liitteineen;

(5) hallinnonalan toimintakertomus, joka jokaisen ministeriön on laadittava yhtenä lakisääteisistä tilinpäätösasiakirjoista ja jossa raportoidaan hallinnonalan toiminnan tuloksellisuudesta ja valtionaloudesta ja siihen liittyvistä seikoista hallinnonalalla.

Mainitut asiakirjat muodostavat nykyisin valtion taloudesta ja talousarvion toteuttamisesta ja noudattamisesta sekä toiminnan tuloksellisuudesta tiedot antavan valtion tilinpäätöskokonaisuuden. Niiden laadinta ja käsittely muodostaa valtion tilinpäätösprosessin.

Valtion talousarvion rakenteessa ja sisällössä, budjettiprosessissa sekä valtion ja jul-

kista taloutta koskevassa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset korostavat voimakkaasti valtionaloutta ja valtion toimintaa koskevan tilivelvollisuuden merkitystä. Valtion talousarvion yksityiskohtaisuutta on vähennetty ja hallinnon joustavuutta lisätty. Eduskunnan olisi tällöin tarkoitus keskittyä yhteiskuntapolitiikan linjaamiseen sekä tekemään valtion talouden ja toiminnan strategisia suuntia koskevat päätökset. Talouden ja toiminnan yksityiskohtainen johtaminen on nykyisessä budjetti- ja tulohajausjärjestelmässä delegoitu virastojen ja laitosten johdolle. Järjestelmä on muuttanut eduskunnan valtionaloudellisen päätösvallan käyttötapaa ja eduskunnassa on arvioitu budjettivallan kaivattuneen. Eduskunnan ja sille parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston tulee kuitenkin pystyä seuraamaan ja arvioimaan virastojen ja laitosten johdolle delegoitujen toimivaltuuksien käyttöä ja erityisesti toiminnan tuloksellisuutta. Tulossuuntautuneessa budjetoinnissa budjettivaltaa käytettäessä tarkastellaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallisia tuloksia sekä näiden suhdetta määrärahoihin ja tässä tarkastelussa ottamalla kantaa toiminnan painopisteisiin ja suuntaamiseen myös ohjataan taloutta ja toimintaa. Budjettivallan käytössä ei tulossuuntautuneessa budjetoinnissa rajoituta ainoastaan määrärahojen mitoituksesta päättämiseen vaan budjetoinnissa tarkastellaan myös tulostavoitteiden asettamista ja toteutumia sekä siitä ilmeneviä painopisteitä ja toiminnan kustannustehokkuutta. Delegoidun valvontajärjestelmän seurannassa ja valvonnassa sekä tulossuuntautuneessa budjetoinnissa ovat valtionaloudellinen kertomus- ja valtion tilinpäätösmenettely tärkeässä asemassa.

Valtionalouden kertomus- ja tilinpäätösmenttelyllä ja siinä raportoitavalla tiedolla on osaltaan merkittävä tehtävä myös kestävänsä finanssipolitiikan ja valtionalouden sekä yleensä tietoisiin ja harkittuihin valintoihin perustuvan yhteiskuntapolitiikan edellytysten turvaamisessa. Yhteiskuntapolitiikka on tietoisiin arviointeihin ja valintoihin perustuvaa toimintaa. Valtionalouden kertomusmenttelyssä ja tilinpäätösraportoinnissa toteutetaan finanssipolitiikan harjoittamista koskevaa vastuunalaisuutta ja tilivelvollisuutta ja raportoidaan finanssipolitiikan linjausten toteut-

tumisesta käytännössä ja sen vaikutuksista valtion taloudelliseen asemaan ja valtiontalouden tasapainoon. Kertomus- ja tilinpäätösmenettelyssä voidaan esittää myös arvioita taloudellisen tilanteen ja nykyisten toimintatapojen sisältämistä pidemmän tähtäimen riskeistä ja haasteista. Finanssipolitiikassa asetetaan valtion tulojen ja menojen taso yleisiä talous- ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita sekä talouden liikkumavaraa ja kestävyyttä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä vastaavalle tasolle. Finanssipolitiikassa kohdennetaan niukat taloudelliset voimavarat käytettäväksi asetettujen strategisten painopisteiden mukaisesti. Finanssipolitiikassa ja hyvässä valtion taloudenhoidossa on lisäksi tavoitteena pyrkiä edistämään voimavarojen taloudellisesti mahdollisimman tehokasta ja tuloksellista käyttöä. Valtiontalouden tilinpäätösmenttelissä raportoitavat tiedot ja tehtävät arvioinnit antavat osaltaan tietoperustaa tulevia finanssi- ja yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja koskevaan harkintaan. Tilinpäätösmenttelissä voidaan järjestelmällisesti arvioida yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta sekä taloudellista tehokkuutta. Ne antavat näin tilaisuuden ja tietoperustaa tehdä arvioinnin perusteella tuloksellisuutta ja taloudellista tehokkuutta lisääviä ratkaisuja päätettäessä voimavarojen mitoituksesta, kohdentamisesta ja käyttötavoista sekä kohdentamiselle ja käytölle asetettavista tavoitteista.

Valtiontalouden tilivelvollisuutta toteuttavat tilinpäätösasiakirjat eivät nykyisin muodosta kaikilta osin eduskunnan ja valtioneuvoston työssä hyödynnettävää sekä selkeällä tavalla olennaista tietoa antavaa kokonaisuutta. Eri asiakirjoissa on runsaasti yksityiskohtaista tietoa. Hallituksen raportoinnista eduskunnalle tilakertomuksessa ei selkeästi erotu ja nouse esille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulma eikä tulostavoitteiden asettamista ja onnistumista tavoitteiden saavuttamisessa yleensä kriittisesti arvioida. Tietojen laadussa ja sisällössä sekä yhtenäisyydessä on tilivelvollisuuden toteuttamista ja tietojen hyödyntämistä päätöksenteossa haittaavia puutteita.

Vastuunalaisuuden ja tilivelvollisuuden toteuttamisen kannalta on selkeänä puutteena pidettävä, ettei valtion tilinpäätös ja tilinpäätös-

asiakirja ole parlamentaarisesti vastuunalaisen hallituksen hyväksymä ja eduskunnalle virallisesti annettava valtiopäiväasiakirja.

Tilinpäätösasiakirjojen kokonaisuus ja tilinpäätösmenttelyt eivät parhaalla mahdollisella tavalla toteuta niiden valtiosääntöisiä ja finanssi- ja yhteiskuntapoliittisia tehtäviä. Valtiontalouden tilinpäätösasiakirjat ja tilivelvollisuuden toteuttamisen menettelyt olisivatkin tarpeen uudistaa vastaamaan nykyisiä käsityksiä kansanvaltaan kuuluvan vastuunalaisuuden sekä hyvän hallintotavan ja taloudenhoidon vaatimuksista. Samalla olisi tarpeen terävöittää tulosohjausta ja siinä eri toimijoiden ja erityisesti ministeriöiden vastuuta ja toimintaa sekä luoda perusteita budjetoiminnan ja johtamisen sekä laskentatoimen kehittämiseen.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään näin kansanvaltaisuuden periaatteesta, joka on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen kanssa Suomen valtiojärjestyksen perustavan laatuista periaatteita.

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eduskunta käyttää valtiontaloudellista päätösvaltaa päättämällä perustuslain 83 §:n mukaan varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Valtiontaloudellista päätösvaltaa eduskunta käyttää myös säätämällä valtiontaloutta koskevan lainsäädännön ja siinä erityisesti säätämällä lakeja, jotka aiheuttavat valtiolle menoja sekä säätämällä perustuslain 81 §:ssä tarkemmin säädetyllä tavalla veroista lailla. Valtion viranomaisten virkatoimien, palveluiden ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen

suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain 82 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Valtiontakuu ja valtiontakuu voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksen nojalla.

Kansanvaltaisuuteen kuuluu eduskunnan sekä yksilöiden ja näiden muodostaman yhteiskunnan oikeus valvoa ja arvioida valtiontalouden hoitoa sekä yleensä julkisten hallintotehtävien hoitoa ja julkisen vallan käyttöä. Eduskunnan valtiontaloudelliseen valtaan ja budjettivaltaan kuuluu siten valtiontaloudellinen valvontavalta. Perustuslain 90 §:n 1 momentissa säädetäänkin, että eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Valvontaoikeudella ja -tehtävällä osaltaan tuetaan ja luodaan perusteita parlamentaariseen vastuuseen ja vastuunalaisuuteen perustuvan valtiorjärjestelmän toiminnalle. Kansanvaltaisuuteen kuuluvan eduskunnan valvontatehtävän ja -vallan sekä valtion taloudenhoitoa ja hallintotehtävien hoitoa koskevan vastuunalaisuuden toteuttamiseksi hallitus on eduskunnalle tilivelvollinen. Tilivelvollisuuden toteuttamisen keskeiseksi yleiseksi menettelyksi säädetään perustuslain 46 §:ssä eduskunnalle annettavat kertomukset.

Perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädetään, että hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Hallituksen kertomus toiminnastaan ja toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, on käytännössä nykyisin nimeltään hallituksen toimenpidekertomus. Valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta annettavaa kertomusta eli valtiontaloudellista kertomusta on käytännössä kutsuttu hallituksen kertomukseksi valtiovain hoidosta ja tilasta, lyhyemmin tilakertomukseksi. Perustuslain säättämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan perustuslain 46 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, etteivät pykälässä käytetyt nimitykset ole tarkoitettuja välttämättä kertomusten nimiksi. Perustuslaki ei siten myöskään edellytä nykyisten kertomus-

ten nimien käyttöä. Perustuslaissa edellytetyjen kertomusten nimet ja sisältö perustuslaissa asetetuissa puitteissa on siten jätetty käytännön tarpeiden mukaan täsmennettäväksi. Perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Lailla voidaan siten säätää eduskunnalle annettavaksi muitakin kertomuksia. Eduskunta voi luonnollisesti lailla säätää tarkemmin myös perustuslain 46 §:ssä säädettyjen kertomusten sisällöstä ja valmistelusta ja ohjata käytäntöä eduskunnan budjettivaltaa ja siihen kuuluvaa valtiontaloudellista valvontavaltaa mahdollisimman hyvin tukeväksi.

Perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädettyä valtiontaloudellisella kertomuksella pyritään täyttämään eduskunnalle säädetyn valtiontalouden valvontatehtävän ja -oikeuden edellyttämä tiedontarve. Kertomus luo tietoperustan myös laajemmin kansanvaltaisuuteen kuuluvan vastuunalaisuuden ja tilivelvollisuuden toteuttamiseen valtion talouden hoidossa ja talousarvion toimeenpanossa.

Valtion tilinpäätös ja valtion tilinpäätösasiakirja eivät ole perustuslaissa eduskunnalle toimitettavaksi säädettyjä valtiorpäiväasiakirjoja. Valtion tilinpäätös mainitaan tosin perustuslain 84 §:n 2 momentissa, joka koskee valtion talousarvion kattamista. Momentin mukaan määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa ei ole kuitenkaan tarkempia säännöksiä valtion tilinpäätöksestä, vaan siitä säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988), jäljempänä talousarviolaki, ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992), jäljempänä talousarvioasetus. Perustuslakia säädettäessä on siten vakiintuneen käytännön perusteella oletettu valtion tilinpäätös laadittavaksi ja annettu valtion tilinpäätöksen osoittamalle ylijäämälle tai alijäämälle siten kuin lailla tarkemmin säädetään merkitys talousarvion perustuslain mukaisesti kattamista arvioitaessa.

Perustuslain 3 §:n säännöksestä, jonka mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, ilme-

nee perustuslain johtavana periaatteena oleva hallituksen parlamentaarinen vastuunalaisuus. Parlamentaarista vastuunalaisuutta ja hallitustapaa ilmentävät ja toteuttavat useat muutkin valtioneuvoston muodostamista ja eroa sekä tehtäviä samoin kuin valtionhallinnon rakennetta koskevat säännökset. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Pykälässä säädetään siten ministeriöiden parlamentaarista vastuunalaisuudesta. Perustuslaissa ei ole säännöksiä valtiontalouden sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta. Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen järjestäminen on osa perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle yleisenä hallitus- ja hallintoviranomaisena kuuluvia tehtäviä, joista se on myös parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle.

Perustuslaissa säädetään lisäksi ministeriöistä valtioneuvoston osina ja valtionhallinnon keskeisinä toimieliminä. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä, Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Perustuslain 68 §:n mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa pykälän mukaan toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön päällikkönä on ministeri, joten ministeriöiden toiminta on parlamentaarisen vastuun kattamaa. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen vastuu ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille. Ministeriöt valtioneuvoston osina ja toimialansa valvojina ja ohjaajina ovat siten myös tilivelvollisia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 90 §:ssä on lisäksi tilivelvollisuuden toteuttamisen kannalta merkittävät säännökset valtiontalouden ulkoisen tarkas-

tuksen ja parlamentaarisen valvonnan organisaatioista ja perusteista. Eduskunta valvoo perustuslain 90 §:n 1 momentin mukaan valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. Perustuslain 90 §:n 3 momentissa säädetään, että valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat tiedot.

Laki valtion talousarviosta

Valtion tilinpäätöksestä ja tilinpäätösasiakirjasta sekä niiden laatimisen perustana olevasta valtion kirjanpidosta säädetään talousarviolaisissa. Talousarviolaisissa säädetään lisäksi valtion viraston ja laitoksen tilinpäätöksen perusteista, muusta laskentatoimesta, sisäisestä valvonnasta ja toiminnan ja talouden suunnittelun lähtökohdista.

Talousarviolain 17 §:ssä säädetään, että valtion tilinpäätökseen kuuluvat valtion tuotto- ja kululaskelma, tase, talousarvion toteutumisen osoittava laskelma sekä liitetiedot siten kuin asetuksella säädetään. Talousarviolain 17 §:n 2 momentissa on tarkempia säännöksiä valtion tilinpäätöksen mukaisesta ylijäämästä tai alijäämästä. Valtion tilinpäätös on talousarviolain 17 §:n 3 momentin mukaan laadittava kultakin varainhoitovuodelta sitä seuraavan huhtikuun loppuun mennessä. Lain 17 §:n 4 momentin mukaan tarkempia säännöksiä valtion tilinpäätöksen laadinnasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Talousarviolain 18 §:ssä on säännökset valtion tilinpäätösasiakirjan julkaisemisesta painettuna sekä tilinpäätösasiakirjaan otettavista laskelmista ja niiden liitteistä. Talousarviolain 18 §:n 1 momentin mukaan valtion tilinpäätösasiakirjaan, joka julkaistaan painettuna, on otettava:

- 1) valtion tuotto- ja kululaskelma sekä tase;

2) valtion talousarvion toteutumisen osoitava laskelma osaston, pääluokan, luvun ja momentin tarkkuudella;

3) selvitys seuraavaan vuoteen siirretyistä määrärahoista;

4) talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat sekä taseet;

5) valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet;

6) selvitys valtion antamista lainoista;

7) selvitys valtion velasta;

8) selvitys varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista ja muista valtion vastuusitoumuksista; sekä

9) muut valtiovarainministeriön määräämät selvitykset.

Talousarviolain 18 §:n 2 momentin mukaan 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 annettava selvitystä, on mainittava tilinpäätösasiakirjassa. Lain 18 §:n 3 momentissa säädetään, että ulkomaan rahan määräinen velka muutetaan Suomen rahan määräiseksi varainhoitovuoden viimeisen Euroopan keskuspankin tai Suomen pankin julkaiseman kurssin mukaan.

Valtion kirjanpidosta säädetään talousarviolain 14 §:ssä noudatettavaksi hyvää kirjanpitoa. Valtion kirjanpidon yksityiskohtaisuudesta säädetään tarkemmin talousarviolain 15 §:n 1 momentissa. Kirjanpidon tilit on järjestettävä siten, että talousarvion toteutumista on mahdollista seurata vähintään momentin tarkkuudella. Kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat bruttomääräisinä sekä niiden oikeus- ja siirtoerät.

Talousarviolain 15 §:n 2 momentissa säädetään viraston ja laitoksen maksullisen toiminnan kannattavuuden seurannasta. Viraston ja laitoksen on järjestettävä maksullisen toimintansa kannattavuuden seuranta siten, että sen vuositulo voidaan esittää viraston ja

laitoksen tilinpäätöksen yhteydessä, jollei maksullinen toiminta ole vähäistä.

Talousarviolain 16 §:ssä säädetään muusta laskentatoimesta. Sen mukaan 15 §:ssä tarkoitetun kirjanpidon lisäksi viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, omaisuuden tuoton ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden seuraamista varten sekä muita johtamisen, seurannan ja valvonnan tarpeita varten muu laskentatoimensa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Virastojen ja laitosten tilinpäätöksestä ei ole varsinaisia säännöksiä talousarviolaisissa. Lain 21 §, jonka otsikossa mainitaan virastojen ja laitosten tilinpäätös, sisältää valtutuksen säätää asetuksella viraston tai laitoksen tilinpäätöksen ja sen liitteiden rakenteesta ja niiden käsittelystä valtioneuvostossa tai ministeriössä sekä viraston tai laitoksen velvollisuudesta laatia toimintakertomus, sen sisällöstä ja käsittelystä valtioneuvostossa tai ministeriössä.

Talousarviolakiin otettiin lailla 217/2000 sisäistä valvontaa koskeva 24 b §. Pykälän 1 momentissa säädetään viraston ja laitoksen velvollisuudesta huolehtia siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Pykälän 2 momentin mukaan sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävyyydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Pykälän 3 momentin mukaan tarkemmat säännökset virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta ja sen järjestämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Talousarviolaisissa ei ole säännöksiä sisäiseen valvontaan eräänä osaluueena kuuluvasta taloudenhoidon virheiden ja valtion viraston ja laitoksen toiminnassa tehtyjen tai sen hoitamiin tai vastattavana oleviin varoihin kohdistuneiden väärinkäytösten vastaisesta toiminnasta ja väärinkäytösten ilmoittamisesta.

Talousarviolain 12 §:ssä säädetään valtion toiminta- ja taloussuunnittelusta. Virastojen ja laitosten on suunniteltava talouttansa ja toimintaansa usean vuoden aikavälillä. Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin asetuksella. Talousarviolaisissa ei ole erityisiä säännöksiä tulosohjauksesta. Tulosohjausjärjestelmä perustuu talousarviolain nojalla annettuihin talousarvioasetuksen säännöksiin

sekä budjettikäytäntöön.

Laki valtioneuvostosta

Valtioneuvostosta annettu laki (175/2003) uudistettiin vuonna 2003. Lain uudistuksen tarkoituksena oli toteuttaa valtioneuvostoa koskevassa sääntelyssä uudesta perustuslaista johtuvat muutostarpeet ja korvata aikaisemat, monilta osin jo vanhentuneet säännökset sekä muutenkin selkeyttää valtioneuvostoa ja sen toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:ssä säädetään valtioneuvoston jakautumisesta ministeriöihin. Ministeriöt luetellaan pykälässä nimeltä. Ministeriöt ovat perustuslain mukaan vastuussa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja sen valvomisesta toimialallaan. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä valtioneuvostosta annetun lain nojalla säädetty valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) sisältää ministeriöiden toimialojen määrittelyn sekä lisäksi säännöksiä toiminnan ja talouden suunnitteluun ja tulosohtaukseen liittyviä sekä taloudellisia asioita koskevista valmisteluvastuista.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta

Uuden perustuslain myötä uudistettiin valtiontalouden tarkastusviraston asemaa. Valtiontalouden tarkastusvirastosta säädettiin uusi laki (676/2000), jonka myötä virasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta lukien. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa säädetään tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä, tarkastusoikeuksista ja tietojensaannista, tarkastuskertomuksesta ja sen raportoinnista, eduskunnalle annettavasta kertomuksesta, virkamiehistä ja viroista sekä valtiontalouden tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä. Tilivelvollisuuden toteuttamisen ja eduskunnan kannalta merkittävä on valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §, jonka mukaan tarkastusvirasto antaa eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan vuosittain syyskuun loppuun mennessä ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnan asianomaisella valiokunnalla on oikeus saada tarkastus-

virastolta sen kertomusten käsittelyssä tarvitsemiaan tietoja tarkastustoiminnasta.

Tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n mukaan tarkastusvirasto antaa tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja ministeriölle, jonka toimialaan tarkastettu kuuluu sekä tiedoksi valtioneuvostojen ja valtiovarainministeriölle. Tarkastetun ja ministeriön, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, on ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointia koskevia erityislakeja

Määräajoin tehtävät yhteiskunnallisten ja muiden vaikutusten sekä vuosittaista tilinpäätösraportointia laajemmat toiminnallisen tuloksellisuuden ja toimintatapojen arvioinnit ovat olennainen osa taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen sekä mahdollisimman korkeaan yhteiskunnan ja sen palvelukykyyn pyrkivää hallintoa. Arvioinnit ovat myös merkittävä keino ministeriöille niiden huolehtiessa perustuslain 68 §:ssä tarkoitettulla tavalla toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Lain tasolla ei ole kaikkia talousarviotalouden menolajeja ja toimintamuotoja koskevia yleisiä säännöksiä ministeriöiden toimialojen tai virastojen ja laitosten toiminnan ja tuloksellisuuden arvioinnista. Eräitä sektoreita ja varsinkin valtion siirtomenoja koskevassa yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään kuitenkin arviointivelvoitteista.

Yleissäännös valtion valtionavustuksina myönnettyillä siirtomenovaroilla rahoitetun toiminnan ja hankkeiden vaikuttavuuden ja vaikutusten seurannasta ja arvioinnista on valtionavustuslaissa (688/2001). Valtionavustuslakia sovelletaan tuenluonteiseen rahoitukseen tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi valtion talousarvioon otetun määrärahan tai valtuuden puitteissa taikka talousarvion ulkopuolisen valtion rahaston varoista. Valtionavustuslain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukai-

suutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määräjoi arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.

Myös muussa lainsäädännössä voi olla säännöksiä seurannasta ja arvioinnista. Esimerkiksi uuden alueiden kehittämislain (602/2002) 18 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisia ohjelmia valmisteltaessa niitä arvioidaan sen mukaan kuin niiden arvioinnista erikseen säädetään. Lain hallituksen esityksen (HE 55/2002 vp) yksityiskohtaisista perusteluista (s. 48 ja 49) käy ilmi, että 1 momentissa tarkoitetaan ennakoarviointia, joka voi olla ympäristövaikutusten arviointia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukaan tai alueellisissa rakennerahasto-ohjelmissa vaadittavaa arviointia. Pykälän 2 momentin mukaan ohjelmakauden aikana tai sen päätyttyä ulkopuoliset arvioitsijat arvioivat kunkin laissa tarkoitetun ohjelman ainakin kerran. Pykälän 3 momentissa asetetaan ministeriöille vastuu hallinnonaloittaisen alueiden kehittämisen tavoitteiden seurannasta sekä toimivaltaisille ministeriöille vastuu erityisohjelmien toteutumisen seurannasta.

Valtion virastojen ja laitosten toiminnan arvioinnista on niin ikään eräitä säännöksiä erityislainsäädännössä. Esimerkiksi yliopistolain (645/1997) 5 §:n mukaan yliopistojen tulee arvioida koulutustaan, tutkimustaan sekä taiteellista toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta. Yliopistojen on myös osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa arviointiin ja lisäksi yliopiston tulee julkistaa järjestämänsä arvioinnin tulokset.

Asetus valtion talousarviosta

Talousarvioasetuksessa on pääosa valtion ja sen virastojen ja laitosten tilinpäätöstä ja tilinpäätösmenettelyä, kirjanpitoa ja laskentatoimea, sisäistä valvontaa ja tarkastusta sekä budjetointia ja talouden ja toiminnan suunnittelua koskevista säännöksistä. Talousarviolain ja -asetuksen nojalla valtiovarainministeriö ja valtiokonttori ovat lisäksi toimivaltaisia antamaan valtion virastoja ja laitoksia oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä tilinpäätös-

raportoinnin ja toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin kannalta keskeisistä asioista.

Tarkeimmat säännökset valtion tilinpäätöksen laadinnasta ja sisällöstä ovat talousarvioasetuksen 67 ja 68 §:ssä. Valtion tuotto- ja kululaskelma sekä valtion tase laaditaan tilivirastojen tilitietoihin perustuvan valtion liikekirjanpidon pääkirjan perusteella valtiovarainministeriön määräämän tuotto- ja kululaskelmakaavan sekä tasekaavan mukaan. Valtiovarainministeriö on antanut määräyksen (20.9.2002 TM 0203) valtion tuotto- ja kululaskelman sekä valtion taseen kaavasta. Valtion talousarvion toteutumisen osoittava laskelma laaditaan valtion talousarvokirjanpidon pääkirjan perusteella. Laskelma sisältää osasto- ja pääluokkakohtaisena esitetävän tulotilien ja menotilien vertailun valtion talousarvion ja valtion tilinpäätöksen välillä. Valtion tilinpäätöksen liitetiedoissa annetaan selvitys talousarviossa myönnettyistä valtuuksista sekä niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoista. Liitetietoihin otetaan lisäksi valtion tilinpäätöksen täsmäytyslaskelma.

Valtiokonttori laatii valtion tuotto- ja kululaskelman, valtion taseen ja valtion talousarvion toteutumisen osoittavan laskelman sekä allekirjoittaa ne. Valtiokonttori kokoaa valtion tilinpäätösasiakirjan sen mukaan kuin valtion talousarviolain 18 §:n 1 momentissa säädetään sekä julkaisee tilinpäätösasiakirjan painettuna. Valtion tilinpäätösasiakirjan laatimista varten tiliviraston on toimitettava valtiokonttorille sen määräämään ajankohtaan mennessä tiliviraston tilinpäätökseen perustuvat, valtiokonttorin määräämät selvitykset.

Talousarvioasetuksen 8 luku sisältää säännökset valtion viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä. Siinä on yleisten säännösten ohella säännökset tiliviraston kirjanpidosta, omaisuusserien määrittelystä, omaisuuden hankintamenosta, tase-erien arvostamisesta, arvokorotuksista, tase-erittelyistä, jaksottamisesta tuotto- ja kululaskelmassa sekä taseessa, tilinpäätöksen liitteistä ja valtion tilinpäätöksestä.

Valtion talousarviotalous jakautuu talousarvioasetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan taloushallinnon järjestämistä varten tilivirastoihin. Tilinpäätöksen laatimisvelvollisuus on talousarvioasetuksen mukaan tilivirastoilla

eli tilivirastot ovat valtion talousarvialoudessa tilinpäätösvelvollisia yksiköitä. Tilivirasto voi muodostua yhdestä virastosta tai laitoksesta tai olla taloushallinnon järjestämistä varten luotu kokonaisuus, joka pitää sisällään useita virastoja ja laitoksia.

Talousarvioasetuksen 63—65 §:ssä säädetään yleisesti tiliviraston tilinpäätöksestä.

Talousarvioasetuksen 63 §:n 1 momentin mukaan tiliviraston tilinpäätöksen on annettava oikeat ja riittävät tiedot tiliviraston ja rahaston taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta.

Tiliviraston tilinpäätös koostuu tiliviraston:

1) tilinpäätöslaskelmista, joita ovat tuotto- ja kululaskelma, tase sekä talousarvion toteutumalaskelma, ja niiden liitteenä annettavista tiedoista; sekä

2) toimintakertomuksesta.

Tiliviraston tilinpäätöslaskelmat laaditaan valtiovarainministeriön tiliviraston tuotto- ja kululaskelman, taseen sekä talousarvion toteutumalaskelman kaavasta 20.9.2002 antaman määräyksen (TM 0202) mukaan. Tilinpäätöslaskelmia varmentamaan laaditaan tase-erittelyt.

Tiliviraston tilinpäätös on laadittava vuosittain varainhoitovuotta seuraavan helmikuun loppuun mennessä. Tiliviraston toimintakertomus voidaan tarvittaessa kuitenkin laatia maaliskuun loppuun mennessä. Ministeriön toimintakertomus voidaan laatia huhtikuun loppuun mennessä. Tilinpäätöksen allekirjoittaa tilivirastona toimivan viraston tai laitoksen päällikkö. Jos virastolla tai laitoksella, joka toimii tilivirastona, on johtokunta tai muu johtoelin, tämä hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen.

Tiliviraston ja hallinnonalan toimintakertomusten tarkemmasta sisällöstä säädetään talousarvioasetuksen 65 §:ssä.

Tiliviraston toimintakertomuksen tulee sisältää:

1) katsaus viraston, laitoksen tai rahaston toimintaan ja etenkin siinä tapahtuneisiin muutoksiin varainhoitovuoden aikana;

2) toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailut tulostavoitteisiin;

3) tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja vertailut asetettuihin tavoitteisiin;

4) tilinpäätöksen laskelmien tarkastelu;

5) selostus sisäisen valvonnan järjestämisestä ja valvontatoiminnan yleiskatsaus.

Kunkin ministeriön tilinpäätöksen osana olevan toimintakertomuksen eli hallinnonalan toimintakertomuksen tulee sisältää:

1) kuvaus ministeriön hallinnonalan palvelu- ja tuotantotoiminnan vaikuttavuuden, laadun ja taloudellisuuden kehityksestä;

2) selvitys hallinnonalalle siirtomenoihin myönnettyjen määrärahojen vaikuttavuudesta;

3) katsaus ministeriön toimialaan kuuluvaan liike- ja muuhun taloudelliseen toimintaan;

4) tiedot ministeriön toiminnasta tilivirastona noudattaen soveltuvin osin, mitä 2 momentissa säädetään;

5) selostus muista ministeriön hallinnonalalla suoritetuista keskeisistä toimenpiteistä.

Ministeriön määräämien hallinnonalan muiden virastojen ja laitosten on laadittava edelliseltä varainhoitovuodelta tilivirastomallin mukainen toimintakertomus varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö on antanut ministeriön hallinnonalan toimintakertomuksen laadintaa koskevat ohjeet (annettu 15.2.2001 TM 0102; muutettu 19.12.2002 TM 0207). Ohjeet määrittelevät myös ministeriöissä tapahtuvaa tilakertomuksen valmistelua.

Tiliviraston tilinpäätöksen liitteistä säädetään talousarvioasetuksen 66 h §:ssä.

Valtiokonttori on 7.12.2000 antanut ohjeen tilinpäätösasiakirjasta tilivirastoille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille. Ohje koskee muun muassa toimintakatsausta, tuloksellisuuden kuvausta, tilinpäätöslaskelmia ja niiden liitteinä annettavia tietoja sekä tilinpäätöksen laskelmien tarkastelua. Valtiokonttori on täydentänyt ohjetta antamalla 18.11.2002 tilinpäätösohjeen vuodelle 2002.

Talousarvioasetuksen 7 luvussa säädetään valtion virastojen ja laitosten muusta laskentatoimesta. Talousarvioasetuksen 55 §:n mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä talousarviolain 16 §:ssä tarkoitettu muu laskentatoimensa samoin kuin muu seurantajärjestelmänsä siten, että ne tuottavat sisäisen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät

tiedot tuotettujen suoritteiden määrästä, laadusta ja kustannuksista ja maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä niiden kehityksestä. Valtiokonttori voi lisäksi antaa muuta laskentatointia ja sen järjestämistä koskevia määräyksiä.

Talousarvioasetuksen 56 §:ssä säädetään valtion investointilaskelmissa ja muussa pääomien käytön arvioinnissa tuottovaatimukseksi käytettävästä efektiivisestä korkokustannuksesta. Jos omaisuuden käyttötarkoituksesta ei muuta johdu, käytetään tuottovaatimukseksi valtiokonttorin laskemaa arvioinnin suorittamista edeltäneen varainhoitovuoden markkamääräisen pitkäaikaisen lainanoton efektiivistä korkokustannusta valtiolle.

Talousarvioasetuksen 57 §:ssä on valtiosääntöisesti tärkeä säännös perustuslain 85 §:n 3 momentissa ja talousarviolain 10 §:ssä tarkoitettujen sekä muiden vastaavien lakiin perustuvien, talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien käytön seurannan järjestämisestä. Talousarvioasetuksen 57 §:n mukaan virastojen ja laitosten tulee järjestää toimialoillaan talousarviolain 10 §:ssä tarkoitettujen ja muiden vastaavien lakiin perustuvien, talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Valtiokonttori antaa pykälän mukaan tarkempia määräyksiä valtuusseurannasta. Valtuuksista ja niiden käytöstä tulee ilmoittaa valtiokonttorille siten kuin se määrää.

Talousarvioasetuksen 58 ja 59 §:ssä säädetään viraston ja laitoksen velvoitteesta pitää hallussaan olevasta vaihto-omaisuudesta varastokirjanpitoa ja kansallisomaisuudesta ja käyttöomaisuudesta käyttöomaisuuskirjanpitoa.

Tarkemmat säännökset valtion virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta ovat talousarvioasetuksen 69 ja 69 a §:ssä sekä sisäisen tarkastuksen osalta asetuksen 70 §:ssä. Talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädetään sisäisen valvonnan tavoitteista ja sisäisen valvonnan järjestämisvelvoitteen laajuudesta sekä sisäisessä valvonnassa huomioon otettavista näkökohdista. Viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin

riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (*sisäinen valvonta*), jotka varmistavat:

1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden;

2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja

3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta. Menettelyiden on myös käsiteltävä viraston tai laitoksen vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne viraston ja laitoksen toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen ja laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa. Tilivirastona toimivan viraston ja laitoksen 1 momentissa tarkoitettujen menettelyjen tulee käsittää myös sille kuuluvat tilivirastotehtävät. Talousarvioasetuksen 69 a §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan menettelyistä annetaan sen mukaisesti kuin 26 §:ssä tarkoitettussa taloussäännössä määrätään. Talousarvioasetuksen mukaan taloussääntö, joka on tiliviraston itselleen vahvistama oikeudellisesti sitova hallinnon määräys, on samalla sisäisen valvonnan käytännön järjestämistä ja vastuiden osoittamista koskeva keskeinen hallintopäätös. Talousarvioasetuksen 26 §:ssä säädetään asioista, joista taloussäännössä on ainakin määrättävä. Valtiokonttorilla on asetuksen mukaan lisäksi toimivalta antaa tarkempia määräyksiä taloussäännön sisällöstä. Valtiokonttori on pykälän nojalla antanut määräykset taloussääntöjen uudistamisesta (31.10.2001, 20/03/2001).

Talousarvioasetuksen 70 §:ssä säädetään, että viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä kos-

kevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on annettava tiedoksi asianomaiselle ministeriölle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle. Sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ei valtiokonttorille ole säädetty erikseen hallinnollista määräysvaltaa. Sisäisen tarkastuksen järjestämisen ohjaus kuuluu siten perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle valtion yleisenä hallitus- ja hallintoviranomaisena. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan tämä tehtävä kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan ja tehtäviin.

Toiminta- ja taloussuunnitelmien perusteista ja tarkoituksesta on säädetty talousarviolain 12 §:ssä ja talousarvioasetuksen 2 luvussa. Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on talousarvioasetuksen 8 §:n mukaan 1) tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta, 2) antaa perusteita valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle; ja 3) antaa perusteita hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten johtamiselle. Asetuksen 9 §:n mukaan morivuotinen toiminta- ja taloussuunnittelu sisältää valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun lisäksi hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnittelun. Toiminta- ja taloussuunnittelun tuloksena virasto ja laitos laatii toiminta- ja taloussuunnitelmansa, jonka se toimittaa asianomaiselle ministeriölle sen mukaan kuin ministeriö määrää. Ministeriö laatii vuosittain hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman ottaen huomioon hallinnonalansa virastojen ja laitosten suunnitelmat ja toimittaa toiminta- ja taloussuunnitelmansa valtiovarainministeriölle. Toiminta- ja taloussuunnitelmat on laadittava valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön antamien määräysten mukaisesti.

Tulohajausjärjestelmän kannalta keskeisestä tulostavoitteiden asettamisesta säädetään talousarvion toimeenpanoa koskevissa talousarvioasetuksen 11 ja 13 §:ssä. Asetuksen 11 §:n mukaan talousarvion toimeenpanoa varten laaditaan vuosittain talousarvion tilijaottelu sekä hyväksytään hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten tulostavoitteet.

Asetuksen 13 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan julkaistua valtion talousarvion asianomaisen ministeriön tulee viipymättä vahvistaa talousarvion tilijaottelu sekä hyväksyä ja julkaista 11 §:ssä tarkoitettut tulostavoitteet. Tilijaottelun julkaisee valtiokonttori. Talousarviolaisissa tai -asetuksessa ei ole säännöksiä tulohajauksessa käytetyistä tulossopimuksista. Tulossopimus ei ole sopimusosikeudessa tarkoitettu sopimus eikä myöskään uudessa hallintolaisissa (434/2003) tarkoitettu hallintosopimus. Tulossopimusta onkin pidettävä lähinnä kahden viraston ja laitoksen johdon yhteistä tahtoa ilmentävänä suunnitteluasiakirjana, jonka pohjalta ministeriö hyväksyy talousarvioasetuksen 13 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tulostavoitteet.

Valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvostosta annetun lain nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään yleisesti ministeriöiden välisestä toimialajaosta sekä siitä, milloin asiat ratkaistaan ministeriössä ja milloin valtioneuvoston yleisistunnossa. Perustuslain mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat valmistellaan toimivaltaisessa ministeriössä. Toimivaltainen ministeriö myös ratkaisee asian ellei sitä ole ratkaistava valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston ohjesääntö näin säättää käytännössä siitä, miten esimerkiksi perustuslain 65 §:n mukaiset yleiset hallitus- ja hallinto-tehtävät ja perustuslain 68 §:n mukainen ministeriön tehtävä vastata toimialallaan hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä jakautuvat eri ministeriöiden kesken.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään valtioneuvoston ratkaisuehdotukset tasavallan presidentille. Sellaisena yleisistunnossa käsitellään myös tilakertomus. Valtion tilinpäätös ei sen sijaan kuulu valtioneuvostossa tai valtiovarainministeriössä käsiteltäviin asioihin vaan sen hyväksyy valtiokonttori.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä säädetään kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä. Pykälän mukaan kukin ministeriö käsittelee muun muassa oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulohajausasiat, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat. Kunkin

ministeriön tehtävänä on käsitellä toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiötä ja muita toimieliimiä koskevat asiat.

Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:ssä säädetään valtiovarainministeriön toimialasta. Toimialaan kuuluvat muun muassa talous- ja finanssipolitiikka, valtiontalous, valtion talousarvio ja taloudenhoito, valtion varat ja varallisuus sekä maksupolitiikan ja maksujen yleiset perusteet. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat myös veropolitiikka, verotus ja yleinen tullipolitiikka, valtion lainanotto, valtionvelka sekä valtion takaukset ja takuut, valtionhallinnon työnantaja- ja henkilöstö- sekä työmarkkinapolitiikka, hallinnon ohjausjärjestelmät ja organisointi sekä hallinnon kehittämisen toimintalinjat. Valtiovarainministeriölle kuuluu siten merkittäväällä tavalla eduskunnan valtiontaloudellisen päätös- ja valvontavallan kannalta tärkeiden asioiden järjestäminen ja vastuu niitä koskevista valmistelusta valtioneuvostolle.

Ministeriöiden toimialaan kuuluvista tehtävistä säädetään uuden, vuonna 2003 valtioneuvostosta annetun lain ja sen nojalla annetun valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kustakin ministeriöstä annetulla valtioneuvoston asetuksella. Valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) mukaan valtiovarainministeriölle kuuluvat muun muassa seuraavat valtiontaloutta ja tilivelvollisuuden toteuttamista koskevat tehtävät:

- taloudellisen kehityksen seuranta ja ennustaminen, talous- ja rakennepolitiikan valmistelu ja toimenpiteiden vaikutusten arviointi;

- finanssipolitiikan tavoitteet, keinot ja arviointi;

- valtion talousarvio, valtiontalouden lehykset, toiminta- ja taloussuunnittelun perusteet sekä hallituksen kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta;

- valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen yleinen järjestelmä;

- valtion taloushallinto, valtiontalouden valvonnan, tarkastuksen ja arvioinnin perusteet sekä virheiden ja väärinkäytösten vastainen toiminta;

- valtion hankintatoimen yleiset perusteet;

- julkishallinnon ja -talouden tilintarkas-

tajajärjestelmä;

- Euroopan tilintarkastustuomioistuinta ja Euroopan petostentorjuntavirastoa koskevat asiat;

- valtion lainanannon ja korkotukilainojen yleiset perusteet;

- valtion omaisuuden omistamisen ja hallinnan yleiset perusteet, toimitilojen järjestämisen yleinen ohjaus sekä valtionperinnöt;

- valtion toimintojen maksullisuuden ja maksujen yleiset perusteet;

- veropolitiikan suunnittelu ja toimenpiteiden vaikutusten selvittäminen sekä verojärjestelmän kehittäminen;

- verot ja veronluonteiset maksut;

- yleistä tullipolitiikkaa koskevat asiat ja siihen kuuluvat tullimenettelyt sekä kiintiö- ja suspensiotullit;

- valtion lainanoton, velanhoidon ja kasvareiden sijoittamisen yleinen ohjaus ja valvonta sekä arvopaperistamalla tapahtuva varainhankinta.

Nämä valtiovarainministeriölle kuuluvat tehtävät todetaan myös valtioneuvoston ohjesäännön perustelumuiistiossa. Valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluu siten muun muassa valmistella ja esitellä valtioneuvostolle hallituksen tilakertomus ja järjestää tilivelvollisuuteen liittyvät tilinpäätösraportoinnin, sisäisen valvonnan ja tarkastuksen sekä talouden ja toiminnan arviointitoiminnan perusteet.

Eduskunnan työjärjestys ja valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvoston ohjesääntö on eduskunnalle keskeinen valvontatoiminta on eduskunnalle keskeinen valvontatiedon lähde ja eduskunnan keino suorittaa perustuslain 90 §:ssä tarkoitettua valtion taloudenhoitoa valvontaa. Perustuslaissa ei säädetä yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston ohjesääntöä ja raportoinnista vaan sitä koskevat säännökset sisältyvät eduskunnan työjärjestykseen (40/1999) ja valtioneuvoston ohjesääntöön (745/2000). Eduskunnan työjärjestyksen 12 §:n mukaan valtioneuvoston ohjesääntöä antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Valtioneuvoston ohjesääntö 2 §:n mukaan valtioneuvoston ohjesääntöä tulee valvonnassaan keskit-

tyä pääasiassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä sellaisiin kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua.

2.2. Käytäntö

Tilakertomus

Hallituksen tilakertomuksen sisällössä pääpaino on talouspolitiikalla, eduskunnan valtiontaloudellisella valvontanäkökulmalla ja hallituksen toiminnan tuloksellisuuden raportoinnissa. Tilakertomus on käytännössä keskeinen väline, jolla hallitus raportoi eduskunnalle valtion taloudenhoidosta ja toiminnan ja talouden tuloksellisuudesta. Tilakertomus on pyritty antamaan eduskunnalle nykyisin viimeistään syyskuun alussa. Varainhoitovuodelta 2002 tilakertomus annettiin jo 6 päivänä kesäkuuta 2003. Esittelyajankohdan aikaistamisella on jo osaltaan pyritty toteuttamaan tilivelvollisuusudistuksen linjauksia kertomuksen ja talousarviokäsittelyn nykyistä paremmasta nivomisesta toisiinsa.

Tilakertomus kuuluu valtiovarainministeriön toimialan tehtäviin. Kertomus kootaan eri ministeriöissä laadittujen tekstien pohjalta valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö on esittelyvastuussa kertomuksesta.

Tilakertomukseen sisältyvät tiedot taloudellisesta kehityksestä ja talouspolitiikasta (1 luku). Tilakertomuksen 2 lukuun sisältyvät valtiontaloutta koskevat tiedot, joissa selvitetään talouden kehitystä ja talouspolitiikkaa sekä valtion tuloja ja menoja, valtiontalouden tasapainoa, Euroopan unionin ja Suomen välisiä rahavirtoja sekä valtionvelkaa. Tilakertomuksen 3 luvussa selvitetään hallinnon tuloksellisuutta kunkin hallinnonalan osalta sekä valtiontalouden tuloksellisuuden ja tuottavuuden kannalta samoin kuin valtion henkilöstön tilaa. Luvussa on kunkin ministeriön osalta toimintaympäristön kuvaus, toiminnan ja tuloksellisuuden kuvaus ministeriön hallinnonalan eri toimintoittain sekä hallinnonalan tilinpäätöslaskelmat. Tilakertomus sisältää myös 4 luvussa selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta ovat antaneet aiheita sekä 5 luvussa selvityksen verojärjestelmän kautta annetta-

vasta tuesta. Vuodesta 2003 lähtien annetaan hallituksen vastaukset eduskunnan valtion talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esittämiin lausumiin tilakertomuksessa hallituksen toimenpidekertomuksen sijasta.

Tilakertomuksen liitteet kokoaa valtiokorttori. Liitteinä on taulukon muodossa tietoja muun muassa valtion talousarvioiden toteutumisesta, valtion talousarvioletalouden henkilöstöstä sekä valtion lainanotosta, valtion korkotukilainoista, valtion takauksista ja valtion liiketoiminnasta. Liitteenä on myös valtion tuotto- ja kululaskelma sekä tase.

Tilakertomus on keskeinen asiakirja valtion talousarvion seurannassa ja valtiontalouden valvonnassa. Tilakertomusta käsitellään eduskunnassa valtiovarainvaliokunnassa, joka laatii siitä mietinnön. Eduskunta lähettää mietinnön siihen liittyvine muistutuksineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössä esille ottamat asiat antavat aiheita. Tilakertomukseen otetaan seuraavana vuonna selvitykset niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta ovat asianomaisena vuotena antaneet aiheita.

Hallituksen toimenpidekertomus

Perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädettyä hallituksen kertomusta eduskunnalle toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, kutsutaan hallituksen toimenpidekertomukseksi. Hallituksen toimenpidekertomuksen sisällössä painotetaan yleispolitiikkaa ja eduskunnan tiedonsaantia siitä ja hallituksen toiminnasta yleensä. Keskeistä sisällössä ovat hallituksen vastaukset eduskunnan esittämiin ponsiin. Kertomuksen sisällölle ja käsittelylle eduskunnassa on siten ominaista yleisvaltiosääntöinen lähestymistapa.

Hallituksen toimenpidekertomus annetaan eduskunnalle yleensä maaliskuussa. Kertomus kootaan muista ministeriöistä pyydettyjen tietojen ja tekstien pohjalta valtioneuvoston kansliassa, joka myös vastaa kertomuksen esittelystä valtioneuvostolle. Hallituksen toimenpidekertomuksen rakennetta muutettiin vuoden 1998 alusta lukien. Nykyisin

toimenpidekertomus on kolmeosainen, mikä on todettu muun muassa perustuslain 46 §:n perusteluissa. Ensimmäisenä on yleinen osa, jossa on tiedot hallituksesta ja hallituksen ohjelman toimeenpanosta sekä kuvaus hallituksen EU-politiikasta. Osassa on myös kunkin ministerin hyväksymä lyhyt yleiskatsaus asianomaisen ministeriön toiminnasta. Siinä on selostettu kunkin ministeriön toimia ministeriön eri painopistealueiden kannalta. Toisen osan muodostaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus, jonka ulkoasiainministeriö valmistele yhdessä puolustusministeriön kanssa. Kolmannessa osassa selostetaan hallituksen toimenpiteet valtiopäiväpäätösten ja eduskunnan lausumien johdosta. Osassa selostetaan hallinnonaloittain eduskunnan lausumat sekä esitetään kuvaus hallituksen toimenpiteistä lausumien johdosta. Hallituksen toimenpiteet eduskunnan valtiopäiväpäätösten johdosta esitetään toimenpidekertomuksessa luettelomaisina selvityksinä. Toimenpidekertomuksen yhteydessä annetaan oheisaineistona kehitys yhteistyökertomus, sosiaali- ja terveystieteiden ja työllisyyskertomus. Vuoteen 1999 saakka toimenpidekertomusten kanssa toimitettiin eduskunnalle kunkin ministeriön toimintakertomus.

Toimenpidekertomus lähetetään eduskunnassa perustuslakivaliokuntaan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevalta osalta ulkoasiainvaliokuntaan. Eduskunnan muut pysyvät erikoisvaliokunnat antavat perustuslakivaliokunnalle toimenpidekertomuksesta lausunnot. Eduskunta lähettää edellä mainittujen valiokuntien mietinnöt hallitukselle tiedoksi sekä edellyttää, että hallitus ryhtyy lausumista aiheutuviin toimenpiteisiin.

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2001 hallituksen toimenpidekertomusta koskevassa mietinnössään (12/2002 vp) selvittänyt erikoisvaliokuntakäsittelyn tarkoitusta. Mietinnössä todetaan, että erikoisvaliokuntien lausuntomenettely antaa kullekin valiokunnalle mahdollisuuden ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin valiokunnan mietinnössään ehdottamien, eduskunnan hyväksymien lausumien johdosta. Toimenpidekertomuksessa esimerkiksi selostetaan niitä toimenpiteitä, joihin asianomaisissa ministeriöissä on ryhdytty lausumien johdosta, tai myös syyt siihen ilmoittaen ehdotetaan, ettei jokin lausu-

ma anna aiheita enää toimenpiteisiin hallituksen taholta. Perustuslakivaliokunta on katsonut mietinnössään, että erikoisvaliokuntien tehtävänä kertomusta käsitellessään on arvioida toimialansa osalta, voidaanko hallituksen kanta hyväksyä. Valiokunnat voivat lausuntomenettelyn avulla myös arvioida hallituksen toimintaa kertomusvuoden aikana valiokunnan toimialalla. Toimenpidekertomuksen käsittelyssä erikoisvaliokunnat ovat lisäksi vakiintuneena pidetyn käytännön perusteella voineet ottaa esille erityisteemoja, joiden käsittelemistä ne ovat syystä tai toisesta pitäneet tarpeellisena.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus

Tarkastusvirasto antoi ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle toiminnastaan (K 11/2002 vp) syyskuussa 2002. Kertomuksen 1 luvussa selvitetään tarkastusviraston toimintaa vuonna 2001. Kertomuksen 2 luku käsittelee tilinpäätöksiä ja talousarvion noudattamista tilintarkastuksen perusteella. Siinä tarkastellaan tilivirastojen tilinpäätöksiä sekä siinä on tilintarkastuskertomus valtion keskikirjanpidon ja valtion tilinpäätöslaskelmen tarkastuksesta vuodelta 2001. Kertomuksen 3 luvussa annetaan yhteenveto hallinnon tilasta tarkastusten perusteella. Tässä luvussa esitetään yhteenveto hallinnon tilasta vuoden 2001 tilintarkastusten perusteella käyden läpi ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet, budjetoitimenettelyt, tilivirastojen tilinpäätöslaskelmat ja tuloksellisuustiedot, maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat ja hinnoittelukysymykset, taloudellisuuden ja kannattavuuden seuranta tukeva laskentatoimi, Euroopan unionin varainsiirtoa koskevia tarkastushavaintoja sekä sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus. Lisäksi luvussa esitetään arvio hallinnon tilasta toiminnan tarkastusten perusteella. Kertomuksen 4 luku sisältää tarkastusviraston kannanotot valtion tilinpäätöksestä ja talousarvion noudattamisesta koskien varainhoitovuotta 2001. Kertomuksen 5 luku kattaa toiminnantarkastusten tarkastushavainnot, tarkastusten jälkiseurantahavainnot ja selvityksen valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnasta. Kertomuksen liitteessä 2 esitetään laillisuusmuistutukset talousarvion ja sitä koskevien säännös-

ten noudattamisen suhteen sekä niihin liittyvät mahdolliset ilmoitusvelvollisuudet tarkastusvirastolle.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta käsiteli syksyllä 2002 valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen ja laati siitä mietinnön (VaVM 25/2002 vp). Mietinnössään valtiovarainvaliokunta esitti alustavia kokemuksia tarkastusviraston toiminnasta ja totesi muun muassa, että siirrettäessä Valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan yhteyteen tarkastusviraston tavoitteeksi asetettiin tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja muille hallinnon ohjaustasoisille hyödyllistä ja luotettavaa tarkastustietoa valtion talouden hoidon laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Todeten, että tarkastelujakso arvioitaessa Valtiontalouden tarkastusviraston siirron vaikutuksia on vielä erittäin lyhyt pidemmälle menevien johtopäätösten tekemiseen, valtiovarainvaliokunta arvioi kuitenkin, että perusratkaisu on jo nyt osoittautunut oikeaksi. Eduskunnan tiedonsaanti Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusten tuloksista samoin kuin näiden tarkastustulosten hyödyntäminen on parantunut. Valtiovarainvaliokunta toteaa mietinnössään ottaneensa kantaa useisiin tarkastustuloksiin ja käyttäneensä niitä tausta-aineistona valtion talousarvion käsittelyssä. Eduskunta lähetti valiokunnan mietinnön sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle että hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Valtioneuvosto päätti merkitä eduskunnan kirjelmän Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan vuonna 2001 pöytäkirjaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle yhden erilliskertomuksen, joka käsitteli valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjausta (K 8/2002 vp). Eduskunta lähetti valtiovarainvaliokunnan mietinnön sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle että hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Valtioneuvosto päätti merkitä eduskunnan kirjelmän erilliskertomuksesta pöytäkirjaan ja ryhtyä kirjelmään liittyvän mietinnön edellyttämiin toimenpiteisiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle toisen kertomuksen toiminnastaan 2 syyskuuta 2003 (K 13/2003 vp).

Valtion tilintarkastajien kertomus

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa selostetaan valtiontilintarkastajien toimintaa. Siinä on kutakin hallinnonalaa koskeva osa, jossa selostetaan valtiontilintarkastajien tekemiä havaintoja asianomaiselta hallinnonalalta. Lisäksi kertomuksessa on selvitetty valtiontilintarkastajien rahoittamaa tutkimustoimintaa. Hallinnonaloittaisissa osioissa on tutkimustoimintaa koskevista asioista on myös valtiontilintarkastajien kannanottoja tehtyjen havaintojen johdosta.

Valtiontilintarkastajien kertomus annetaan kertomusvuotta seuraavan vuoden marraskuussa eduskunnalle. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan laadittua siitä mietintönsä eduskunta lähettää kertomuksen siihen liittyvine muistutuksineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössä esille ottamat asiat antavat aihetta sekä kehottaa hallitusta sisällyttämään seuraavaan tilaker-toimukseen kertomukset näistä toimenpiteistä.

Toiminta- ja taloussuunnittelu, tulosohjaus ja tulostavoitteiden esittäminen

Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman tarkoituksena on tuottaa tietoa hallituksen talous- ja finanssipolitiikan suunnittelua, toteuttamista ja toteutuksen valvontaa varten sekä varmistaa hallituksen antamien toimintalinjojen huomioonottaminen ministeriön hallinnonalan sisäisessä ohjauksessa kytkemällä hallituksen asettamat tavoitteet ja ministeriön toimintapolitiikka ja tehtävät selkeästi toisiinsa. Lisäksi toiminta- ja taloussuunnitelma antaa perusteita hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten johtamiselle.

Toiminta- ja taloussuunnitelmien tiedot hallinnonalojen määrärahatarpeista ovat yhdessä valtion tulojen sekä valtionvelan korkomenojen kehitystä koskevien tietojen kanssa yksi tärkeistä lähtökohdista hallituksen finanssipoliittisessa valmistelussa. Toiminta- ja taloussuunnittelu liittyy erityisesti valtiontalouden kehysten valmisteluun. Kehyksissä sovitetaan käytännön tasolla yhteen yleisestä taloustilanteesta sekä hallituksen talouspoliittisista tavoitteista ja sen mukaisesta

finanssipoliittisista linjauksista johtuvat näkökohdat ja hallinnonalojen menopaineet ja kehittämishankkeet. Valtiontalouden kehysten valmistelua varten ministeriöiden on laadittava yhteenvedot hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelmista ja lähetettävä yhteenvedo laskelmineen sekä kehusehdotuksensa valtiovarainministeriölle valtiontalouden kehysten valmistelua varten.

Valtioneuvosto on talousarvioasetuksen nojalla antanut määräykset valtiontalouden kehusehdotusten, toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadintaperiaatteista. Määräykset on kokonaisuudessaan uudistettu 22 huhtikuuta 2003 hallitusohjelmassa sovitun kehysmenettelyn uudistuksen toteuttamiseksi ja hallitusohjelmassa sovittujen poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien budjetoinnin järjestämiseksi. Uusissa laadintaperiaatemääräyksissä on korostettu valtiontalouden kehysten sitovuutta. Kehykset sisältävät koko vaalikaudeksi vahvistetut vaalikauden kehukset. Kehysten sitovuuden korostamiseksi määrätään lisäksi, että ministeriöiden tulee järjestää hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelu siten, että hallituksen asettamat kehukset sekä painopisteet, toimintalinjaukset ja ohjelmat otetaan huomioon myös tehtäviin ja virastoittain laadittavissa suunnitelmissa.

Valtion talousarvioesityksessä esitetään hallituksen talous- ja finanssipoliittiset tavoitteet yleisperusteluissa ja hallinnonaloikohtaiset tulostavoitteet pääluokittain sekä virastoja ja laitoksia koskevat tulostavoitteet luku- ja lukuryhmätasolla. Tarkempia määräyksiä talousarvion laadinnasta on annettu valtiovarainministeriön määräyksillä (annettu 10.4.2002 TM 0206; muutettu 24.4.2003 TM 0301).

Yleisperustelut ovat talousarvioesitykseen sisältyvän hallituksen talous- ja finanssipoliittikan lähtökohtien, tavoitteiden ja toimenpiteiden kuvaus ja vaikutusten arviointi sekä kuvaus siitä, miten talousarvioesitys toteuttaa hallitusohjelman tavoitteita.

Pääluokan perusteluissa on yleensä vain selvitysosa, jossa esitetään kuvaus hallinnonalan keskeisistä toimintaympäristön muutoksista, toimintastrategioista, maksupoliitikasta, tulostavoitteista ja uudistuksista sekä koko pääluokan tuloista ja menoista siten, et-

tä niiden toteutumisesta voidaan myös raportoida hallinnonalan toimintakertomuksessa.

Luvun selvitysosassa esitetään viraston tai laitoksen perustehtävät tai valtion tehtävät sekä esitetään niihin liittyvät toimintaympäristön muutokset, tulostavoitteet ja resurssija kuvaavat tunnusluvut sekä tarpeellisia vertailutietoja talousarvioehdotusvuodelta ja kahdelta edelliseltä vuodelta. Tulostavoitteet voidaan esittää tavoitetasosta riippuen sanallisesti, suoritemäärinä tai taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta kuvaavina tunnuslukuina esimerkiksi taulukkona.

Virastoja koskevaan selvitysosaan otetaan kysynnän muutokset sekä yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Tavoitteet voidaan esittää joko koko virastolle tai tulosalueittain tai tehtäviin. Selvitysosassa esitetään ainoastaan ne viraston toiminnan/tehtävän kannalta keskeiset vaikuttavuustavoitteet, joihin virasto voi toiminnallaan vaikuttaa. Vaikuttavuustavoitteet esitetään mahdollisimman täsmällisesti niin, että niiden toteutumista voidaan seurata tai arvioida. Tutkimuslaitokset voivat esittää vaikuttavuustavoitteiden sijaan tutkimuspoliittisia tavoitteita tai toiminnan painopistealueita. Selvitysosaan otetaan myös palvelutavoitteet sekä tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet. Tuottavuustavoite esitetään joko työn tuottavuudelle tai kokonaistuottavuudelle. Jos viraston tai laitoksen tuotosta ei teknisistä syistä voida mitata tai sen mittaamisesta ei saavuteta vastaavaa hyötyä, esitetään tulosalueittaiset tai tehtäviin liittyvät kustannukset. Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet tulee esittää mahdollisuuksien mukaan muutosprosentteina. Selvitysosassa esitetään maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma sekä tunnuslukutaulukko, jos tulot ovat huomattavia, sekä keskeisimmät kehittämishankkeet ja tavoitteet. Luvun selvitysosassa esitetään lisäksi tavoitteet maksulliselle toiminnalle.

Tulosohjauksen käytännöissä kukin ministeriö käy vuosittain hallinnonalansa virastojen ja laitosten kanssa tulosneuvottelut, jossa virastolle ja laitokselle asetetaan tulostavoitteet. Yhteinen näkemys alustavista tulostavoitteista kirjataan yleensä tulosopimukseksi kutsuttuun suunnitteluasiakirjaan. Tulosopimuskäytännöllä on tarkoituksena korostaa molempien osapuolien sitoutumista yhtei-

seen käsitykseen ja tahtotilaan. Tulossopimuksen luonnoksesta sovitaan talousarvioehdotusten valmistelun yhteydessä ja järjestelmässä tarkoituksena olisi, että alustavia tavoitteita ja tulosopimuksen luonnosta tarkistettaisiin talousarvioesityksessä ja hyväksytyssä talousarviossa tehtyjen muutosten johdosta. Tulossopimusten ja tulosohjauksen yksityiskohtaiset käytännöt vaihtelevat eri hallinnonaloilla. Vuosittaisen tulosopimusten lisäksi tulosohjauksessa on sovellettu myös pidempiä, esimerkiksi kolmivuotisia tulosopimuksia.

Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan tilivirastojen tilinpäätöksiin kuuluvissa toimintakertomuksissa ja ministeriöiden laatimissa hallinnonalan tuloksellisuuskertomuksissa. Tiliviraston toimintakertomuksessa esitetään muun muassa toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailut tulostavoitteisiin sekä tiedot maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja vertailut asetettuihin tavoitteisiin. Ministeriön tilinpäätöksen osana olevassa toimintakertomuksessa tulee lisäksi olla kuvaus hallinnonalan palvelu- ja tuotantotoiminnan vaikuttavuuden, laadun ja taloudellisuuden kehityksestä sekä selvitys hallinnonalalle myönnettyjen määrärahojen vaikuttavuudesta.

Käytännössä talousarvioesityksessä vaaditaan nykyisin tulos- ja muut tavoitteet esitettäväksi selkeästi laajemmin kuin mitä talousarvioasetuksen säännökset edellyttävät raportoitavaksi niiden toteutumisesta.

2.3. Nykytilan arviointi

Tilivelvollisuus nykyisessä eduskunnan budjettivallan käytön ja valtiontalouden toimintaympäristössä

Valtiontaloutta ja toiminnan tuloksellisuutta koskevan tilivelvollisuuden toteuttamisessa käytettävät tilinpäätös- ja kertomusasiakirjat ja -menettelyt eivät muodosta nykyisin selkeää ja eduskunnan budjettivallan ja siihen kuuluvan valvontavallan käyttöä palvelevaa kokonaisuutta. Kokonaisuus ei toimi myöskään parhaimmalla mahdollisella tavalla valtioneuvostolle ja sen ministeriöille parlamentaarisen vastuun alaisina valtioeliminä kuuluvan valtionhallinnon ja talouden ohja-

us- ja valvontatehtävän hoidon kannalta. Tilivelvollisuuden ja tulosohjauksen terävöittämisen voidaan arvioida edellyttävän talousarviolain ja -asetuksen säännösten uudistamista siten, että valtionhallinnon eri tasojen vastuut tulisivat selkeästi määritellyiksi.

Budjetointia ja valtion talouden ja toiminnan ohjausjärjestelmää on voimakkaasti uudistettu kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Merkittäviä uudistuksia tässä suhteessa ovat olleet tulosohjauksen käyttöönotto ja siihen liittyvä tulosbudjetointi, valtiontalouden kehysmenettelyn vaiheittainen kehittäminen, nettobudjetointi, valtion liikela-tosuudistukset ja yksityistäminen sekä valtionosuuksia ja valtionavustuksia koskevan lainsäädännön ja valtionapujärjestelmien eri uudistukset. Julkisen talouden ja toiminnan ohjauksessa on siirrytty yksityiskohtaisesta määrärahaohjauksesta ja asetusten sekä hallinnollisten määräysten tasolla tapahtuneesta yksityiskohtaisesta normiohjauksesta enemmän yleislaeilla tapahtuvaan tai tietyille toiminnalle yleisiä laadullisia tavoitteita asettavaan lain tasoiseen sääntelyyn, tulosohjaukseen sekä laskennallisiin valtionosuuksiin. Talousarvion yksityiskohtaisuutta on vähennetty ja vuotta pidemmän aikavälin tarkastelun välineeksi finanssipolitiikkaan ja valtion talouden ja toiminnan toimintapolitiikan suunnitteluun ja ohjaukseen on otettu käyttöön valtiontalouden kehysmenettely, jota on myös jatkuvasti kehitetty.

Kehysmenettelyyn on viimeksi tehty merkittäviä uudistuksia keväällä 2003, jolloin hallitusohjelmassa sovittiin kehysmenettelyn kehittämistä ja erityisesti sen sitovuuden lisäämisestä hallituksen finanssipoliittisen linjan ja sen toteutuksen sekä määrärahojen mitoituksen määrittelyssä samoin kuin valtion talouden ja toiminnan suunnittelua ohjaavana päätöksenä. Hallitusohjelmassa sovitun mukaisesti talousarvioasetuksen kehyspäätöstä ja kehysmenettelyä koskevia säännöksiä uudistettiin huhtikuussa 2003 ja samalla toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä valtiontalouden kehys- ja talousarvioehdotusten laadinta-periaatteista annettiin uudet valtioneuvoston määräykset. Valtioneuvosto antoi 22.5.2003 valtiontalouden kehukset vuosille 2004—2007. Kehyspäätökseen sisältyy hallitusohjelmassa sovittua finanssipoliittista linjaa

täsmäntävät, koko vaalikautta sitovat vaalikauden kehukset sekä niiden mukainen valtiontalouden menosääntö. Sitovan kehuksen ulkopuolelle jätettiin menot, joiden rajoittaminen ei ole finanssipoliittisesti tarkoituksenmukaista ja näiden menojen osalta kehyksiin sisällytettiin vain niitä koskeva arvio. Lisätalousarviot sen sijaan sisällytettiin kehyksiin. Kehyksiin on otettu aikaisempaa merkittävästi enemmän myös toimintapoliittisia linjauksia ja niitä on jatkossa tarkoitus lisätä kehyspäätöksessä niin, että hallituksen yhteisenä päätöksensä kehyspäätös ohjaa valtion taloutta ja toimintaa. Uudistettu kehyspäätös saatettiin lisäksi selontekona eduskunnan käsiteltäväksi.

Uudessa ohjaustavassa eduskunnan päätöksenteossa korostuu yhteiskunta- ja finanssipolitiikkaa koskevien yleisten, strategisten linjausten tekeminen ja hallituksen ja sen alaisen hallinnon parlamentaarinen valvonta. Valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle on delegoitu merkittävästi toiminnan johtamiseen ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Uudistukset ovat siten kokonaisuutena ottaen muuttaneet eduskunnan budjettivallan käytötapa ja samalla merkittävästi muuttaneet myös niitä menettelyitä, joita valtioneuvosto ja sen ministeriöt soveltavat huolehtiessaan perustuslain 68 §:n mukaisesti hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä ja sen valvonnasta.

Toteutetut uudistukset ovat saavuttaneet varsin hyvin tavoitteensa. Niillä on mahdollistettu tai ainakin merkittävässä määrin helpotettu valtiontalouden pitämistä pitkällä tähtäimellä kestävässä. Uudistukset ovat selkeästi lisänneet hallinnon joustavuutta ja reaktiokykyä uusiin olosuhteisiin sekä julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tehokkuutta ja tuottavuutta. Tämä on sikäli tärkeää, että Suomen pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillinen laaja julkinen sektori on jatkossakin merkittävä haaste kansantalouden kilpailukyvyille ja tehokkuudelle sekä julkisen talouden kestävyydelle, jotka kaikki ovat tärkeitä hyvinvoinnin ja korkean julkisten palveluiden tason säilyttämisen kannalta. Uudistukset ovat myös lisänneet julkisen palveluiden laatua. Eduskunnalle on ainakin periaatteissa avautunut uudenlaisia mahdollisuuksia

linjata strategisesti yhteiskuntapolitiikkaa ja sen osakokonaisuuksia aikaisempaa huomattavasti kansainvälisemmässä ja monimutkaisemmassa toimintaympäristössä.

Uudistukset ja samanaikaiset valtion ja julkisen talouden toimintaympäristön muutokset sisältävät kuitenkin myös merkittäviä haasteita ja riskejä kansanvaltaisuuden ja hyvän hallinnon ja taloudenhoidon periaatteiden toteuttamiselle. Valtion taloudenhoidon ja erityisesti budjetoinnin ja talouden ja toiminnan ohjausjärjestelmän muutokset korostavat eduskunnan harjoittaman valtiontalouden valvontavallan merkitystä eduskunnan valtaoikeutena ja yhteiskuntapolitiikan harjoittamisen välineenä. Eduskunnan budjettivaltaan kuuluvan valvontavallan perustana on hallituksen ja sen alaisen hallinnon tilivelvollisuus valtiontaloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Uusi toimintaympäristö ja uudistuneet ohjausjärjestelmät asettavat aikaisempaa suuremmat vaatimukset tilinpäätösraportoinnin ja muun valtiontaloutta ja toiminnan tuloksellisuutta koskevan raportoinnin sisällölle ja esittämistavalle. Tilivelvollisuutta toteuttavia menettelyitä ja asiakirjoja olisi siten kehitettävä vastaamaan paremmin tilivelvollisuuden tarpeita ja haasteita.

Nykyisin raportoinnissa on kuitenkin ongelmana, ettei sen perusteella eduskunta ja valtioneuvosto saa riittävän selkeää kokonaiskuvaa hallinnon vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä sekä vaikuttavuuden kehityksen yhteydestä taloudellisten ja henkisten voimavarojen käyttöön ja niiden tehokkuuteen.

Voidaan perustellusti arvioida, etteivät nykyiset tilivelvollisuuden toteuttamisen menettelyt ja asiakirjojen sisältö sekä ohjausta ja tilivelvollisuuden toteuttamista hallinnossa palvelevat rakenteet toimi kaikilta osin riittävän tehokkaalla tavalla. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei ohjausjärjestelmä toimi kaikilta osin tarkoitettulla tavalla. Tilivelvollisuuden ja ohjausjärjestelmän toiminnan puutteet johtavat siihen, että eduskunta on arvioinut budjettivaltansa heikentyneen. Budjettivaltaa voitaisiin kuitenkin vahvistaa parantamalla eduskunnan mahdollisuuksia saada oikea-aikaista, arvioivaa ja erityisesti yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen painottuvaa tietoa valtion taloudesta ja toiminnasta. Raport-

toinnissa tulisi lisäksi lisätä tulostavoitteiden toteutumisen kriittistä arviointia ja siitä hallituksen tasolla tehtävien johtopäätösten esittämistä. Tilivelvollisuutta koskeva raportointi tulisi liittää myös kiinteästi valtionalouden kehys- ja budjettiprosessiin.

Tulosohjauksessa on käytännössä lisäksi korostunut voimakkaasti virkamiestason näkökulma ja tulostavoitteiden asetannan tarkastelu poliittisella tasolla on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Osaksi tämä johtuu tulosohjaukseen ja -budjettiin liittyvien vastuiden ja tuloksellisuuden eri tasojen ja vuorovaikutussuhteiden jäämisestä käytännössä epäselviksi. Budjettikäytännössä ja lainsäädännössä niitä olisikin tarpeen selkeyttää.

Tilakertomus perustuslain 46 §:ssä säädettyinä valtionaloudellisena kertomuksena

Perustuslain 46 §:ssä säädetty hallituksen valtionaloudellinen kertomus, nykyisin tilakertomus, on perustuslaissa tarkoitettu tärkeäksi hallituksen tilivelvollisuutta valtionalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta toteuttavaksi asiakirjaksi. Tilakertomusta on pyritty viimeisten kymmenen vuoden aikana kehittämään sisällöllisesti. Tulosohjaukseen liittyen kertomukseen otettiin vuonna 1996 asetetun valtiovarainministeriön työryhmän ehdotusten myötä hallinnonalojen tuloksellisuuden kuvaukset. Tilakertomukseen yhdistettiin samalla tilimuistutuskertomus eli hallituksen selostus toimenpiteistä, joihin valtioneuvoston tarkastajain kertomuksen pohjalta tehdyt eduskunnan muistutukset ovat antaneet aihetta. Uudistuksen yhteydessä todettiin, että tuloksellisuuden kuvaukset tulevat kehittymään tulosohjauksijattelun myötä. Tämän jälkeen on tehty lukuisia käytännön parannuksia tilakertomuksen esittämistapaan ja tietosisältöön. Tilakertomuksen nykyinen tuloksellisuustarkasteluiden jäsentelytapa on perusotsikoiden tasolla toimiva ja tilakertomuksen laadinnasta annetuissa valtiovarainministeriön määräyksissä kertomukseen edellytetään otettavaksi useimmat nykyisin valtionaloutta ja tuloksellisuutta koskevista olenaisina ja tärkeinä pidettävistä tiedoista. Viimeisimpänä uudistuksena vuotta 2002 koskeva tilakertomus annettiin eduskunnalle jo 6 päivänä kesäkuuta 2003, mikä mahdol-

listaa kertomuksen käsittelyn eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa välittömästi ennen talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyä. Aikataulu antaa tällöin mahdollisuuden yhdistää toteutunutta kehitystä ja nykytilaa koskeva arviointi tulevaa talousarviota koskevaan päätöksentekoon.

Käytännössä tilakertomuksen tiedot ovat kuitenkin laadultaan epätasaisia ja osaksi puutteellisia. Tiedoista ei välity riittävän selkeästi eduskunnan toiminnan ja hallituksen tilivelvollisuuden kannalta tärkeä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulma. Tiedot jäävät osaksi liian yleiselle tasolle ja toisaalta eräin osin kertomuksessa on liiallisesti varsin teknistä tietoa, jonka yhteys laajempiin yhteiskunta- ja talouspoliittisiin tavoitteenaseteluihin jää vaikeasti havaittavaksi. Tilakertomuksen tiedoista ei ilmene myöskään yhteydet ja vertailut hallitusohjelmassa esitettyjen linjausten ja valtionalouden kehityksissä asetettujen toimintapoliittisten suuntaviivojen, valtion talousarvioesityksen selvityksissä esitettyjen alustavien tulostavoitteiden sekä hyväksytyyn talousarvion perusteella vahvistettujen lopullisten tulostavoitteiden ja toteutuneiden tulosten välillä. Tilivelvollisuudessa olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää saada näkyviin se, miten eduskunnan budjettipäätökset ovat vaikuttaneet tulostavoitteisiin ja miten asetetut tavoitteet on saavutettu. Tilakertomuksesta puuttuu myös tulostavoitteiden saavuttamisen kriittinen ja tarvittaessa johtopäätöksiä esittävä hallituksen ja ministeriöiden suorittama tarkastelu ja tulkinta. Tilakertomuksen käytettävyyden ja kiinnostavuuden kannalta olisikin hyödyllistä, että tuloksellisuuden kuvausten lisäksi siihen sisällytettäisiin hallituksen johtopäätökset tuloksellisuuskehityksen johdosta. Nämä arvioivat ja hallituksen tekemiä johtopäätöksiä sisältävät osiot voitaisiin kertomuksen tekstissä myös helposti erottaa omiksi jaksoikseen tuloksellisuuden kuvauksista. Tällöin kertomuksessa voidaan esittää yhtäältä mahdollisimman objektiivisiksi tarkoitettuja tuloksellisuuden kuvauksia sekä niitä koskevia kantaa ottavampia tulkintoja.

Tilakertomuksen laadinnan pohjana olevat hallinnonalojen tuloksellisuuskertomukset ovat sisällöltään ja rakenteeltaan kirjavasti laadittuja. Sellaisenaan ne eivät luo riittävää

perustaa tilakertomuksen laadinnalle.

Tilakertomukseen on otettu liitteiksi valtion talousarvion toteut umalaskelma, tuotto- ja kululaskelma ja tase sekä näiden liitetietoihin perustuvia selvityksiä. Tilakertomuksen tekstissä on taulukoina lisäksi hyödynnetty runsaasti valtion kassalaskelman tietoja. Kassalaskelma ei ole virallinen tilinpäätöslaskelma vaan kirjanpidon tietojen perusteella muun laskentatoimen tuottama kooste. Kassalaskelma on uudistettu toukokuusta 2003 lähtien valtiokonttorin julkaisemaksi valtioneuvoston kuukausitiedotteeksi. Siinä on vanhan kassalaskelman tilalla uusimuotoinen valtioneuvoston rahavirtalaskelma.

Tilakertomuksen liitetietoina olevat tilinpäätöslaskelmat ovat päällekkäisiä valtiokonttorin kokoaman ja julkaiseman valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan kanssa. Valtion tilinpäätös ja tilinpäätösasiakirja liitteineen ei ole kokonaisuutena osa tilakertomusta, vaikka tilakertomukseen on sisällytetty tärkeimmät tilinpäätöslaskelmien tiedot ja otettu tärkeimmät laskelmat liitteiksi. Tilinpäätösasiakirjan ja tilakertomuksen erillisyyks kuitenkin osaltaan ylläpitää epätarkoituksenmukaisella tavalla tilinpäätöslaskelmien ja tuloksellisuusraportoinnin ja muun valtioneuvoston taloutta koskevan raportoinnin erillisyyttä. Hyvin toimivaan budjetti- ja ohjausjärjestelmään kuuluu, että toiminnan tuloksellisuutta ja taloutta sekä siitä kertovia tilinpäätöslaskelmia tarkastellaan ja analysoidaan rinnakkain yhtenä kokonaisuutena.

Valtion liikekirjanpidon ja sen tuottamien tilinpäätöslaskelmien (tuotto- ja kululaskelma, tase) kehittämiseen on valtion kirjanpidon uudistuksissa kiinnitetty paljon huomiota. Tilakertomuksessa ei kuitenkaan ole kovinkaan paljon hyödynnetty valtion tuotto- ja kululaskelman ja taseen tietoja tai muitakaan valtion liikekirjanpidon perusteella tuotettavia tietoja. Nämä tiedot kuitenkin kuvaavat valtion menojen taloudellista laatua ja luonetta taloudellisina ilmiöinä usein paremmin kuin talousarvion luokittelut, jotka ilmentävät talousarvion tehtävän mukaisesti yhteiskuntapoliittista käyttötarkoitusta, johon varoja on budjetoitu.

Tilakertomuksen merkittävänä ongelmana on nykyisin lisäksi se, ettei kertomus ja sen käsittely kiinnity luontevasti osaksi yhteis-

kunta- ja finanssipoliittisen päätöksenteon ja budjettivallan käytön kokonaisuutta. Kertomuksen katse on ollut sen tehtävän mukaisesti menneessä. Kertomuksen laadinnassa kuitenkin ei myöskään virastojen ja laitosten tilinpäätöksiin kuuluvassa toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksen liitteissä ole edellytetty raportoivaksi talouteen ja toimintaan sisältyvistä olennaisista riskeistä. Julkisen talouden hoidossa ja hyvässä julkisessa hallintotavassa on talouden ja toiminnan ympäristön ja menettelyiden muutosten johdosta ryhdytty yleisesti korostamaan riskienhallinnan ja riskien avoimen arvioinnin merkitystä. Kertomuksen sisältämien tietojen epäyhtenäisyys ja tekniikka sekä tietojen perusteella tehtyjen valtioneuvoston johtopäätösten puuttuminen ovat osaltaan myös vähentäneet kertomuksen kiinnostavuutta parlamentaarissa keskustelussa ja arvioinnissa. Vaarana tällöin on, että kertomusmenettelystä tulee vain valtiosääntöinen muoto ilman elävää yhteyttä budjettivallan käytön kokonaisuuteen ja budjettiprosessiin.

Perusteltuja valintoja sisältävä yhteiskunta- ja finanssipoliittikka pohjautuu nykytilan ja siihen johtaneen kehityksen sekä tulevaisuuden haasteiden samoin kuin nykyisyyden ja tulevaisuuteen liittyvien riskien huolelliseen ja avoimeen arviointiin. Tulobudjetointi ja tulohajautusjärjestelmä aivan erityisesti edellyttävät tulostavoitteiden selkeää asettamista ja niiden toteutumisen sekä siitä ilmenevien laajempien yhteiskunnallisten kehityskenttien kriittistä tarkastelua järjestelmällisellä ja tulevaisuutta koskevaan päätöksentekoon yhdistetyllä tavalla. Valtioneuvoston kertomusmenettely voisi olla asiayhteys, jossa eduskunta ja hallitus arvioivat talousarviokäsittelyn perustaksi sekä tulevien valtioneuvoston kehysten valmistelua varten valtioneuvoston ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä toiminnallisen tuloksellisuuden kehitystä sekä siihen sisältyviä haasteita. Valtioneuvoston kertomusmenettely palvelisi tällöin nykyistä välittömämmin budjettivallan käyttöä.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan valtiosääntöinen asema

Valtion tilinpäätöksen valtiosääntöistä ase-

maa ja merkitystä ei ole selkeästi otettu huomioon valtiontaloutta ja taloudenhoitoa koskevilla säännöksillä. Valtion tilinpäätös mainitaan valtion talousarvion kattamisvaatimusta koskevassa perustuslain 84 §:n 2 momentissa. Momentissa säädetään, että talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat ja määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään. Valtion tilinpäätös saa näin erityisen valtiosääntöisen merkityksen talousarvion kattamisvaatimusta sovellettaessa. Perustuslaissa ei ole muita säännöksiä valtion tilinpäätöksestä eikä valtion tilinpäätöksen asemaa ole erityisesti myöskään arvioitu perustuslain esitöissä. Perustuslain säännöksissä kuitenkin selkeästi oletetaan laadittavaksi erillinen valtion tilinpäätös.

Tilinpäätöksen laadinta on myös välttämätön edellytys sille, että eduskunnalle voitaisiin antaa perustuslain 46 §:ssä säädetty valtiontaloudellinen kertomus sisällöltään asianmukaisena. Tilinpäätöksen laadinta on laajemminkin välttämätön edellytys eduskunnan budjettivaltaan kuuluvan valtiontaloudellisen valvontavallan sekä valtion taloudenhoitoa koskevan parlamentaarisen vastuun ja tilivelvollisuuden asianmukaiselle toteuttamiselle. Valtion tilinpäätös ja sen julkisuus ovat myös merkityksellisiä perustuslain 83 §:ssä säädetyn talousarvion julkisuusperiaatteen kannalta. Talousarvion julkisuusperiaate ei toteudu kattavasti, jos tiedot talousarvion toteutumisesta eivät ole yhtä tehokkaasti julkaistuja kuin itse talousarvioasiakirja. Valtion tilinpäätöstiedot ovat asiallisesti olennainen osa perustuslain 46 §:ssä valtiontaloudelliselle kertomukselle säädettyä sisältöä ja siten välttämätön perusta kertomuksen laadinnalle. Perustuslaissa ja sen esitöissä lähdetäänkin siten siitä, että valtiontaloudesta ja talousarvion toimeenpanosta on laadittava erillinen tilinpäätös ja että keskeiset tilinpäätökseen perustuvat tiedot saatetaan eduskunnalle perustuslain 46 §:ssä säädettyä valtiontaloudellisen kertomuksena. Perustuslaki ei sen sijaan välttämättä edellytä, että tilinpäätös otettaisiin sellaisenaan osaksi perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomusta tai tilinpäätösasiakirja saatettaisiin muutoin edus-

kunnalle. Toisaalta perustuslaki ei myöskään mitenkään rajoita perustuslain 46 §:n mukaisen kertomuksen sisällöllistä kehittämistä siten, että se sisältäisi valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan sellaisenaankin.

Kun perustuslaissa ei ole erityisiä säännöksiä valtion tilinpäätöksestä ja tilinpäätösasiakirjasta voidaan niistä siten säätää lailla. Lain sisältöä harkittaessa on lainsäätäjän kuitenkin otettava huomioon perustuslaista johtuvat vaatimukset tilinpäätöksen sisällölle. Tilinpäätöksestä on siten käytävä selkeästi ilmi perustuslain 84 §:ssä tarkoitettu ylijäämä tai alijäämä. Tilinpäätöksen tulee myös tuottaa talousarvion noudattamisen valvomiseksi ja hallituksen sitä koskevan tilivelvollisuuden täyttämiseksi tarvittavat tiedot talousarvion toteuttamisesta.

Perustuslain yleisten periaatteiden toteuttamisen kannalta olisi perusteltua, että valtion tilinpäätös olisi osa eduskunnalle annettavaa valtiontaloudellista kertomusta tai saatettaisiin erillisenä kertomuksena eduskunnalle. Kertomusmuodossa tapahtuva tilinpäätöksen saattaminen eduskunnalle mahdollistaa myös sen, että numeeriseen tilinpäätökseen voitaisiin liittää hallituksen parlamentaarisen vastuun alaisena laatima tilinpäätösanalyysi, jossa esitettäisiin keskeiset havainnot ja tulkinnot tilinpäätöksen numerotiedoista.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan laatii nykyisin talousarviolain säännösten mukaisesti valtiokonttori, joka on valtiovarainministeriön alainen virasto. Tilinpäätösasiakirjaa ei myöskään saateta virallisena valtiopäiväasiakirjana eduskunnalle vaan se ainoastaan jaetaan eduskunnassa kansanedustajille. Tilinpäätöksen laadintaan liittyy teknisten toimenpiteiden lisäksi myös merkittäviä taloudellisia seurauksia sisältävää harkintaa, jonka vuoksi tilinpäätös kuuluisi mieluummin hallituksen kuin ministeriön alaisen viraston hyväksyttäväksi. Valtion tilinpäätös ja tilinpäätösasiakirja eivät ole nykyisin kuin vain välillisesti parlamentaarisen vastuun kattamia. Tästäkin syystä tilinpäätös ja tilinpäätösasiakirja kuuluisivat mieluummin valtioneuvoston kuin sen alaisen viraston hyväksyttäväksi.

Perustuslain 46 §:n 2 momentissa säädetään, että eduskunnalle voidaan antaa muitakin kertomuksia kuin pykälän 1 momentissa

säädetty hallituksen toimenpidekertomus ja valtiontaloudellinen kertomus sen mukaan kuin asiasta perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Lailla voitaisiin siten periaatteessa säätää valtion tilinpäätösasiakirja annettavaksi eduskunnalle erillisenä kertomuksena. Tällöin kuitenkin tilinpäätösasiakirjaa koskevan kertomuksen ja perustuslain 46 §:ssä säädetyn valtiontaloudellisen kertomuksen välinen suhde jäisi epäselväksi ja kertomukset olisivat tehtäviltään ja sisällöltään päällekkäisiä.

Perustuslaki mahdollistaa kuitenkin myös sen, että lailla säädetään valtion tilinpäätösliitteineen otettavaksi osaksi perustuslain 46 §:ssä tarkoitettua valtiontaloudellista kertomusta ja muutenkin lailla voidaan antaa tarkempia säännöksiä perustuslaissa tarkoitettun valtiontaloudellisen kertomuksen sisällöstä. Asia ilmenee muun muassa perustuslain 46 §:n esitöiden nimenomaisesta toteamuksesta, ettei pykälä ole tarkoitettu estämään kertomuksen sisällön kehittämistä tai omaksumasta kertomukselle sen sisältöä kuvaava nimi ja siitä, että lailla voidaan säätää eduskunnalle annettavaksi tämän tarpeelliseksi katsomia kertomuksia. Lailla ei voida muuttaa perustuslaissa säädetyn kertomuksen sisältöä muuksi kuin mitä perustuslaissa on tarkoitettu. Lailla voidaan kuitenkin perustuslain varsin yleisluonteisten sisältöä koskevien luonnehdintojen puitteissa tarkentaa asioita, joista eduskunta odottaa saavansa tietoja perustuslaissa tarkoitettussa kertomuksessa. Eduskunta voi näin lailla ohjata hallituksen toimintaa kertomuksen valmistelussa ja siten varmistaa, että kertomus palvelee parhaimmalla mahdollisella tavalla eduskunnalle kuuluvan valtiontaloudellisen valvontavallan käyttöä ja valtiontalo utta koskevaa tietojensaantia.

Talousarviolakiin otettavilla säännöksillä voitaisiin siten täsmentää perustuslain 46 §:ssä säädetyn kertomuksen sisältöä siten, että kertomuksen nimi olisi jatkossa tilinpäätöskertomus ja että siihen tulisi ottaa muun muassa valtion tilinpäätös liitteineen sekä kuvaukset tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista kunkin ministeriön toimialoilla.

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan sisältö

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösasiakirjan sisältöä ei voida enää pitää kaikilta osin johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. Talousarvion toteutumalaskelmasta eivät suoraan ilmene seuraavana varainhoitovuotena käytettäväksi siirtyneet siirtomäärärahat eivätkä myöskään edelliseltä varainhoitovuodelta tilinpäätösvoitena käytettäväksi siirtyneet siirtomäärärahojen määrät. Kyseiset tiedot esitetään ainoastaan tilinpäätösasiakirjassa olevassa erillisessä selvityksessä. Valtiokonttorin allekirjoittama talousarvion toteutumalaskelma sisältää toteutumisen tarkastelun ainoastaan osaston ja pääluokan tarkkuudella kun taas luvun ja momentin tarkkuudella olevat tiedot ovat teknisesti toteutumalaskelman liiteaineistoa.

Perustuslain 85 §:n 3 momentissa ja talousarviolain 10 §:ssä tarkoitettut valtuudet ovat eduskunnan valtiontaloudellisia päätöksiä. Valtuuksien myöntäminen ja käyttö sitovat lisäksi eduskunnan budjettivaltaa, sillä valtuuden käytöstä aiheutuvat menot on otettava asianomaisen varainhoitovuoden talousarvioon lakisääteisenä menona. Valtuuksien käytön seuranta ja siitä raportointi on siten valtiosääntöiseltä luonteeltaan eduskunnan talousarviopäätöksiin asiallisesti rinnastuvien päätösten seurantaa ja siitä raportointia. Valtuusseurannasta säädetään kuitenkin vain hyvin yleisluonteisesti talousarvioasetuksen 57 §:ssä. Valtuusseuranta on pääasiallisesti järjestetty talousarvioasetuksen nojalla annetuissa valtiokonttorin hallinnollisissa määräyksissä. Valtuusseurannan tiedot esitetään ainoastaan valtion tilinpäätösasiakirjan liitetiedoissa eikä valtion tilinpäätöksessä talousarviopäätösten toteuttamisesta tapahtuvan raportoinnin yhteydessä.

Osa valtion tilinpäätösasiakirjan nykyisistä liitetiedoista ilmentävät enemmän valtion kirjanpidon ja tilinpäätöslaskelmien kirjanpito-tekniisiä kontrolleja kuin eduskunnalle raportoitavaa olennaista tietoa valtiontaloudesta. Tämä koskee erityisesti valtion tilinpäätöksen täsmäytyslaskelmaa. Selvitys valtion velasta ei kerro valtionvelan kehityksestä ja siihen liittyvistä riskeistä sekä velkasalkun rakenteesta ja velanhallinnan onnistumisesta

vaan siinä raportoidaan yksityiskohtaiset tiedot valtion virastojen ja laitosten toimintamenojen suoriteperusteiseen kirjaamiseen liittyvistä, vuodenvaihteeseen liittyvistä os-toveloista.

Talousarviolain 6 a §:n nojalla talousarvio-käytännössä on omaksuttu ja talousarvioase-tuksen 5 a §:ssä säädetty pääasialliseksi me-nojen kohdentamisperusteeksi suorite- tai sitoumusperuste, jotka maksu- eli kassaperus-tetta paremmin soveltuvat talousarviossa tapahtuvan eduskunnan valtiontaloudellisen päätöksenteon luonteeseen ja tehtävään. Suo-rite- ja sitoumusperuste eroavat kuitenkin maksuperusteesta. Tämän vuoksi talousarvio ja sen toteutumalaskelma eivät enää sellaise-naan kerro valtion kassavirroista asianomai-sena varainhoitovuotena. Valtiontalouden ja valtion taloudellisen aseman arvioinnin kan-nalta kuitenkin rahavirtoja koskevat tiedot ovat tärkeitä. Useat valtion virastot ja laitok-set osallistuvat yhteisrahoitteiseen toimintaan eli ne toteuttavat hankkeita tai vastaavat toi-minnasta, jonka rahoitus tulee joko useam-malta valtion talousarvion momentilta ja eri virastoilta ja laitoksilta taikka jota rahoite-taan osaksi tai kokonaan valtion talousarvio-talouden ulkopuolelta tulevalla rahoituksella, esimerkiksi Euroopan unionin varoista tai yksityisten tai kunnallisten yhteistyökum-paneiden varoista. Talousarvion määräraha ja toteutumalaskelma eivät siten anna oikeaa kokonaiskuvausta yhteisrahoitteiseen toimintaan osallistuvan viraston tai laitoksen rahoituksen volyyymista ja rahavirroista. Oikeiden ja riit-tävien tietojen raportoimiseksi olisikin tar-peellista ottaa valtiolla ja sen virastoissa ja laitoksissa käyttöön maksu- eli kassaperus-teella laadittu rahoituslaskelma. Rahoituslaskelma tilinpäätöslaskelmana kuvaa valtion ja sen viraston tai laitoksen rahavirtoja eli talo-usyksikköön saatua rahavirtaa ja siitä ulos-maksettua rahavirtaa.

Tilinpäätösasiakirjan lukeminen ja olen-naisten tietojen saaminen siitä edellyttävät siten laajoja tietoja valtion tilinpäätösrapor-toinnin ja taloushallinnon teknisestä järjes-tämisestä. Asiakirjojen kokonaisuus ja sisältö ei kaikilta osin myöskään ole enää nykyises-sä valtiontalouden toimintaympäristöissä ja menettelytavoissa johdonmukainen. Hyvälle tilinpäätöskäytännölle olisi kuitenkin asetet-

tava vaatimukseksi selkeys, johdonmukai-suus ja ymmärrettävyys. Valtion tilinpäätök-sen ja sen liitteiden sisältöä ja esittämistapaa olisikin tarpeen uudistaa.

Valtioneuvoston toimintamahdollisuudet oh-jaus- ja raportointijärjestelmän asianmukai-sesta toimivuudesta huolehtimisessa

Valtioneuvostolla ei ole nykyisin riittävästi valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä yhteisesti palvelevia toiminta- ja työvälineitä valtion talouden ja toiminnan ohjausjärjestelmän toimivuuden ja valtion tilinpäätösraportoinnin oikeellisuudesta ja riittävydestä sekä tu-losvastuun toteuttamisesta huolehtimiseen. Valtioneuvosto on kuitenkin perustuslain mukaan parlamentaarisessa vastuussa valti-ontalouden suunnittelua ja ohjausta koskevis-ta toimintapoliittisista linjauksista sekä ohja-usjärjestelmän toiminnasta samoin kuin val-tion taloudenhoidosta ja toiminnan tulokselli-suudesta. Tulosohjausjärjestelmä ja tulosbud-jetointi ohjausjärjestelmänä ja menetelmänä edellyttävät kuitenkin, että ohjausjärjestel-män toimivuutta seurataan, arvioidaan ja le-hitetään jatkuvasti. Valtioneuvoston tulisi myös pystyä varmistamaan se, että taloutta ja toimintaa koskevat tiedot ovat oikeita ja riit-täviä ja että raportointijärjestelmä toimii asianmukaisesti ja pystyy tuottamaan tällaiset tiedot.

Raportointijärjestelmän toimivuudesta ja oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta huolehtiminen ei ole myöskään valtiontalou-den tarkastusviraston tehtävänä ulkoisena ti-lintarkastajana. Tarkastusviraston asiana on tarkastaa tilinpäätöstiedot ja esittää tarkas-tukseen perustuvat havaintonsa. Tällä hetkel-lä kuitenkin ainoastaan tarkastusvirasto tar-kastelee järjestelmällisesti ja eri viranomais-ten väliset toimialarajat ylittävällä tavalla oh-jaus- ja raportointijärjestelmän toimintaa. Ti-livelvollisuuden edellyttämän raportoinnin tuottaminen ja siihen sisältyvät laadun-varmistukset sekä raportointijärjestelmän toimivuudesta huolehtiminen ovat selkeästi hallituksen ja sen alaisen hallinnon tehtäviä.

Tilinpäätöstietojen ja varsinkin tulokselli-suutta ja vaikutusten arviointia koskevien tie-tojen hyödyntäminen yhteiskunta- ja finans-poliittisessa suunnittelussa ja päätöksente-

ossa sekä niitä koskevien johtopäätösten tekeminen edellyttävät lisäksi syvällistä analyysiä ja tulkintaa. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden poliittisen johdon työtä olisi-kin tarpeen tukea tehostamalla niiden tukena olevia analyysipalveluita sekä parantamalla ohjaus- ja raportointijärjestelmän toimivuutta.

Valtion tilinpäätöksen ottaminen osaksi perustuslain 46 §:ssä tarkoitettua valtiontaloudellista kertomusta osaltaan korostaisi valtioneuvoston sekä poliittista että oikeudellista vastuuta valtion tilinpäätöksen sisällöstä ja erityisesti siitä, että se antaa oikeat ja riittävät tiedot. Vastaavasti valtiontaloudellisen kertomuksen sisällön kehittäminen entistä selkeämmäksi ja terävämmäksi tuloksellisuusraportiksi, jossa tarkastellaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä ja sen suuntaa eduskuntaa ja samalla myös valtioneuvostoa kiinnostavalla ja niiden työtä tukevalla tavalla, edellyttää osaltaan kertomuksen valmistelun ja sen yhteensovittamisen merkittävää laadullista parantamista. Tilinpäätöstietojen ja tilinpäätöksissä raportoitavien tuloksellisuusstietojen tulisi olla myös perusrakenteeltaan ja logiikaltaan riittävän yhtenäisiä, jotta tiedot olisivat vertailtavia ja jotta niiden perusteella valtioneuvosto pystyisi ohjaamaan hallituksen yhteisin päätöksin valtion talouden ja toiminnan sekä sitä koskevan suunnittelun ja valmistelun linjakysymyksiä.

Perustuslain 67 §:n 2 momentissa säädetään, että valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Perustuslain 68 §:ssä säädetään, että kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Jokaisella ministeriöllä on siten valtioneuvoston osana vastuu omalla alallaan tilinpäätösraportoinnin sekä yleensä raportointi- ja ohjausjärjestelmän toimivuudesta. Talouden ohjaus- ja raportointijärjestelmän ja sen toiminnan yleisten perusteiden osalta valmisteluvastuu kuuluu ministeriöiden välisen työnjajan mukaan valtiovarainministeriölle.

Tulosohjauksen terävöittämiseksi ja tilivelvollisuuden sekä tilinpäätösraportoinnin laadun varmistamiseksi ja parantamiseksi olisi-kin tarpeen vahvistaa rakenteita, joilla varmistetaan sekä koko valtionhallintoa koske-

valla yleisten perusteiden tasolla että jokaisen ministeriön toimialalla ohjaus- ja raportointijärjestelmän toiminta sekä oikeiden ja riittävien tietojen turvaaminen tilinpäätösraportoinnissa. Tämä edellyttää, että valtiovarainministeriön palvelukykyä ohjaus- ja raportointijärjestelmän asiantuntijana ja arvioijana kehitetään. Samoin olisi tarpeen kehittää ministeriöiden toimintavalmiuksia oman toimialansa ohjauksessa sekä ohjaus- ja raportointijärjestelmästä huolehtimisessa. Ohjauksen kehittämisessä on myös lukuisia joukko eri ministeriöille yhteisiä kysymyksiä. On tarpeellista, että ministeriöiden mahdollisuuksia saada asiantuntijatukea ohjaus- ja raportointijärjestelmän toimivuuden ylläpitämisessä ja hallinnonalansa kehittämisessä parannettaisiin.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja sen muutoksen arvioinnissa on tarpeen usein tarkastella ministeriöiden toimialarajat ylittäviä kokonaisuuksia. Tämä osaltaan korostaa eri ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen viranomaisten välisen yhteistyön ja valtioneuvoston yhteisten menettelyiden ja yhteisen otteen merkitystä. Arviointitoimintaa ja yhteistyötä siinä sekä valtion taloudenhoidossa yleensäkin on tarpeen tällöin myös sovittaa yhteen.

Useiden muiden maiden hallinnossa ja valtiontaloutta vastaavan kokoluokan yrityksissä on usein ohjaus- ja raportointijärjestelmän toimivuudesta ja kehittämisestä ylimmän johdon tukena ja apuna huolehtimassa erityinen controller -toiminto. Controller -toiminnon tehtäviin kuuluvat yleensä myös tilinpäätös- ja muun taloudellisen raportoinnin tuottaminen ja siihen liittyvät vaativat analyysitehtävät. Valtioneuvoston tasolla olisi-kin tarpeen järjestää tällainen toiminto tukemaan tilivelvollisuuden toteuttamista ja valtion talouden ja toiminnan ohjausta.

Tulosohjauksen toimivuus ja tilivelvollisuuden toteuttaminen

Nykyisin selkeästi ongelmana on ministeriöiden usein liian heikko ote tulostavoitteiden asettamiseen, sisäiseen valvontaan, tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportointiin ja tulosvastuun toteuttamiseen. Perustuslain 68 §:ssä säädetty ministeriöiden tehtävä huolehtia

toimialansa hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä ei siten toteudu käytännössä niin hyvin kuin perustuslain ja tulosohjausjärjestelmän yleisten periaatteiden mukaan olisi tarkoitus. Ministeriöiden toiminnan terävöittämisestä tarvittaisiin nykyistä selkeämpiä menettelyitä toimialan ohjaukseen sekä tulosvastuun arviointiin ja toteuttamiseen. Tulosvastuun arviointia ja toteuttamista varten tarvitaan myös nykyistä täsmällisemmin ja yhtenäisemmin määritellyt yleiset tuloksellisuusraportointia koskevat normit ja niissä asetetut tuloksellisuuden arviointiperusteet.

Tulosohjauksen ongelmat kiteytyvät epätasaisuuteen ja riittävän selkeyden puuttumiseen tulostavoitteiden asettamisessa ja esittämisessä valtioneuvoston kehys- ja talousarvioasiakirjoissa sekä terävyyden puutteeseen oikean ja riittävän tulosraportoinnin vaatimisessa samoin kuin hallintoa ohjaavan tuloslautteen pyöreyyteen.

Tulosohjaukseen liittyvät eri toimijoiden vastuut ja niitä vastaavat tuloksellisuuden eri tasot eivät ole käytännön tasolla aina riittävän selkeitä. Selkeästi toimivassa järjestelmässä valtioneuvosto päättää yhteisesti keskeisimmistä valtion taloutta ja toimintaa koskevista toimintalinjoista ja niihin liittyvistä tulostavoitteista. Valtioneuvoston kehysmenettelyä on vuonna 2003 hallitusohjelmassa sovitulla tavalla uudistettu olennaisesti ja kehyspäättöksiin pyritään ottamaan enemmän toimintapolitiittisia linjauksia, jolloin niitä koskevia tulostavoitteita tulee esitettäväksi myös kehysasiakirjoissa. Valtion talousarvioesityksen pääluokkaperusteluiden selvitysosissa tulisi olla myös esitettynä ministeriöiden toimialalleen asettamat laaja-alaiset vaikuttavuustavoitteet. Ministeriön ja sen vastuulla olevien poliittikalohkojen vaikuttavuus- ja tarkemmat tulostavoitteet tulisi ilmentää talousarvioesityksen lukuryhmä- ja lukuperusteluiden selvitysosista ja hallinnonalan virastojen ja laitosten tai siirtomenomomentilta myönnettävän rahoituksen toiminnallista tulosta koskevat tavoitteet asianomaisen talousarvion momentin selvitysosista. Tavoitteiden asettamisessa tulisi käyttää sekä vaikuttavuuden että julkisten palveluiden laadun ja tuotantotehokkuuden kehitystä kuvaavia tunnuslukuja. Tunnuslukujen tulisi myös ilmentää taustalla olevaa

asiaa ja varsinkin toiminnallisen tuloksellisuuden osalta kuvata asioita, joihin viraston ja laitoksen toiminnalla ja johtamisella voidaan ja halutaan vaikuttaa. Talousarvion tultua eduskunnassa hyväksytyksi olisi vahvistettava tulosopimusten lopullinen sisältö ja hyväksyttäessä niiden pohjalta tulostavoitteet otettava selkeästi ja systemaattisesti huomioon myös talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyssä talousarvioon tehdyt muutokset sekä taloutta ja toimintaa koskevat eduskunnan lausumat.

Käytännössä tavoitteenasettelu ja sen esittäminen ei kuitenkaan noudata edellä hahmotettuja yleisiä periaatteita. Osaksi tavoitteet asetetaan liian epämääräisesti, jolloin ne jäävät lähinnä yleisluonteisten jonkin asian selvittämistä tai kehittämistä koskevien toimeksiantojen tai jonkin viraston tai laitoksen toiminta-ajatuksen esittämiseksi. Olennaista olisi kuitenkin ilmaista haluttu muutoksen suunta ja sen liittymä laaja-alaisempaan toimialan sekä laajemmin valtion talouden ja toiminnan kehittämisen strategiaan. Tavoitteenasettelun tulisi myös perustua nykytilan ja aikaisemman kehityksen sekä tulevaisuuden haasteiden riittävän laaja-alaiseen arviointiin. Varsinkin talousarvioasiakirjoissa tavoitteiden esittämisen puutteena on myös, ettei tuloksellisuuden eri tasoihin liittyviä vastuusuhteita osoiteta selkeästi. Seurauksena on, että pääluokkaperusteluiden selvitysosassa saattaa olla hyvinkin teknisiä toimintaa ja sen suoritemääriä koskevia tavoitteita ja vastaavasti virastolle tai laitokselle sekä valtionapuviranomaiselle saatetaan asettaa tulostavoitteeksi pitkälti sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleva, erittäin laaja-alaista yhteiskunnallista vaikuttavuustavoitetta kuvaava indikaattori. Ongelmana tavoitteenasettelussa on nykyisin myös se, että käytetyt tulosindikaattorit ja tapa asettaa niiden avulla tavoitteet eivät ilmaise mihin suuntaan toimintaa ja sen tuloksellisuutta halutaan kehittää. Vaikutuksia koskevat tavoitteet ja taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteet ovat liian usein toisistaan irrallisia.

Tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa tulisi noudattaa samaa perusrakennetta ja jäsentelyä kuin hyvässä tulostavoitteiden asettamisessakin. Tuloksellisuuden eri tasot olisi pystyttävä selkeästi jäsentämään. Olennais-

ta olisi saada esille kehityksen suunnat eli se, miten tuloksellisuus ja siihen olennaisesti liittyvät taloudellisuus ja tuottavuus ovat kehittyneet raportointijakson aikana. Raportoinnissa olisi tarpeen käyttää tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä kertovia indikaattoreita ja niitä täydentäviä laadullisia arviointoja. Erityisen olennaista olisi, että raportointi yhdistettäisiin valtion talousarvioesityksessä esitettyihin alustaviin tulostavoitteisiin ja talousarvion hyväksymisen jälkeen vahvistettuihin lopullisiin tulostavoitteisiin. Raportoinnista olisi siten oltava helposti havaittavissa, mitkä olivat talousarvioesityksen valmistelussa hyväksytyt alustavat tulostavoitteet ja miten niitä muutettiin hyväksytyyn talousarvioon talousarvioesitykseen verrattuna tehtyjen muutosten perusteella sekä miten tavoitteet toteutuivat käytännössä. Vertailua tavoitteiden asetteluun tulisi täydentää myös kriittisellä arvioinnilla ja sen perusteella tehtävillä johtopäätöksillä siitä, miten taloutta ja tuloksellisuutta voitaisiin kehittää. Kehittämistoimenpiteissä olisi osaltaan tarpeen osoittaa selkeästi vastuut eli osoittaa ministeriön toimialansa ohjaajana ja johtavana tehtäväksi tulevat toimenpiteet ja viraston tai laitoksen tai siirtomenoissa niiden myöntämisestä vastaavan valtionapuviranomaisen tehtäväksi tulevat toimenpiteet.

Ongelmat tuloksellisuudesta raportoinnissa ovat samankaltaiset kuin tavoitteenasettelussa. Vaikutustasot ja vastuusuhteet eivät ole selkeitä. Raportoinnissa on usein runsaasti yksittäisiä tietoja mutta olennaisten asioiden ja tuloksellisuuden kehityssuuntien havaitseminen on vaikeaa. Saavutettujen tulosten vertailu tavoitteenasettelun valossa on puutteellista tai puuttuu jopa kokonaan. Valtionavustusten myöntäminen ja käyttö jäävät usein kokonaan tuloksellisuustarkastelun ulkopuolelle. Erityinen ongelma tulosraportoinnissa on eri vuosien välisen vertailtavuuden puute, mikä vaikeuttaa olennaisten kehityssuuntien havaitsemista. Indikaattoreita ei rohjeta käyttää ja tulosraportoinnin yhteys taloutta koskeviin tietoihin on jäänyt usein käytännössä vähäiseksi. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n suorittamassa Suomen budjetti- ja talouden ohjaus- ja johtamisjärjestelmän arvioinnissa todettiinkin, että toimintakertomuksissa tapahtuva

tuloksellisuusraportointi ja virastojen ja laitosten tilinpäätöslaskelmat esitetään usein annoastaan muodollisesti samassa asiakirjakokonaisuudessa mutta taloutta ja toimintaa ei aidosti tarkastella rinnakkain. Valtion liikekirjanpidon tuottamien tietojen hyödyntäminen ohjauksessa ja johtamisessa on vähäistä. Tuotettujen tuloksellisuustietojen laatu on myös erittäin vaihtelevaa eri hallinnonalojen ja virastojen ja laitosten välillä.

Siirtomenojen tuloksellisuus

Talousarviossa myönnettyjen määrärahojen käytön taloudellisen tehokkuuden ja tuloksellisuuden kannalta siirtomenot ovat erityisen keskeisessä asemassa. Tämä johtuu siitä, että suurin osa talousarvion menoista on siirtomenoja. Valtion talousarviossa siirtomenoina budjetoitavilla määrärahoilla rahoitetaan merkittävä osa julkisesta palvelutuotannosta. Sen tilan ja palvelukyvyyn sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi ovat tärkeä osa valtiontaloutta ja toimintaa koskevaa tilivelvollisuutta. Talousarvioasetuksessa on edellytetty ministeriöiltä tuloksellisuusraportointia hallinnonalaansa siirtomenoista ja asiaa koskevia tietoja on otettu hallituksen tilakerptomukseen. Tietojen laatu tältä osin on kuitenkin erityisen vaihtelevaa eikä nykyisestä raportoinnista saa kokonaiskuvaa siirtomenojen käytön yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, taloudellisesta tehokkuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta siirtomenoilla rahoitettavassa toiminnassa.

Puutteet johtuvat erityisesti siitä, ettei tuloksellisuusnäkökulman talousarvioasetuksen raportointia koskevista säännöksistä huolimatta ole aina mielletty koskevan siirtomenoja vaan lähinnä valtion toimintamenoja. Uudessa yleislainsäädännössä kuitenkin edellytetään tuloksellisuus- ja erityisesti vaikuttavuusnäkökulmaa siirtomenojen myöntämisessä ja käytössä. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia toteuttavissa siirtomenoissa johtuu perustus-laista valtiotavallalle velvoite seurata etuisuus- ja palvelujärjestelmän toimivuutta tarkoitukseensa. Vastaavasti valtionavustuslaissa on säädetty valtionavustuksen yleiseksi myöntämisen edellytykseksi se, että avustuksen myöntäminen on perusteltua rahoitukselle asetettujen

tavoitteiden kannalta mikä käytännössä tarkoittaa juuri vaikuttavuuden näkökulmaa. Valtionavustuslaissa asetetaan valtionapuviranomaisille velvoite myös arvioida valtionavustusten tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia. Valtionosuuksien pääasiallisena tarkoituksena puolestaan on rahoittaa mahdollisimman laadukkaita ja tehokkaasti järjestettyjä julkisia palveluita ja tämän onnistumisesta raportointi ja sen kriittinen tarkastelu ja arviointi ovat tärkeä osa valtion taloutta ja toimintaa koskevaa hallituksen tilivelvollisuutta. Kaikilta osin siirtomenoilla rahoitettavan toiminnan toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja tarkastelua ei ole nykyisin liitetty osaksi tilinpäätösraportointia ja eduskunnalle tehtävää valtiontaloudellista raportointia. Valtion tilinpäätösraportoinnissa ja valtiontaloudellisessa kertomusmenettelyssä olisi siten jatkossa kiinnitettävä aivan erityistä huomiota siirtomenojen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden seurantaan ja raportointiin.

Tuloksellisuuden käsitteistö

Tulostavoitteiden asettamisen ja tulosraportoinnin ongelmia voidaan pitää ilmentymänä neljästä pääasiallisesta ongelmasta. Ministeriöiden roolissa ja menettelyissä toimialansa tulosohjaajana olisi usein runsaasti kehittämisen varaa. Ministeriöiden ja virastojen ja laitosten johtamista ja johdon otetta olisi samoin tarpeen parantaa, jotta tuloksellisuuden ja tehokkuuden näkökulma toiminnan ohjauksessa ja tulosvastuun vaatimisessa vahvistuisi. Ministeriöiden ja virastojen ja laitosten laskentatointa olisi lisäksi kehitettävä niin, että se palvelisi paremmin ohjausta, johtamista ja tilivelvollisuuden toteuttamista. Ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten osaamista taloudenhoidon ohjaamisessa ja analyysissä olisi myös tarpeen vahvistaa.

Tulosohjauksen ja sen osana tulosraportoinnin puutteisiin vaikuttaa osittain myös tuloksellisuuden tarkastelussa käytettävä käsitteistö. Kansainvälisen käytännön ja alan kirjallisuuden perusteella tuloksellisuus on yleensä määritelty vaikuttavuudeksi, taloudellisuudeksi ja tuottavuudeksi. Näitä määreitä on myös edellytetty käytettäväksi tulostavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuuden

kuvausten laatimisessa virastojen ja laitosten tilinpäätöksiin kuuluvassa toimintakertomuksessa ja hallituksen tilakertomuksessa.

Tuloksellisuuden jakaminen vaikuttavuuteen, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen on sinänsä hyvä yleisjäsenitys. Se ei kuitenkaan tuo esille julkisen hallinnon erilaisia rooleja ja vastuita tuloksellisen toiminnan järjestämisessä. Hallituksen ja sen ministeriöiden tehtävänä ja vastuulla on erityisesti laaja-alainen yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Yksittäisen viraston ja laitoksen ja sen johdon tulosvastuu on suppeampi ja rajoittuu viraston ja laitoksen toiminnallisten tehtävien tulokselliseen hoitamiseen ja kehittämiseen. Viraston ja laitoksen vaikuttavuustavoitteet ja vaikuttavuutta koskeva raportointi sekä tulosvastuu vaikuttavuudesta ovat siten erilaisia kuin ministeriön. Käsitteistö osaltaan johtaa siihen, että sekä tavoitteiden asettamisessa että tulosraportoinnissa usein yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus sekoittuvat asioiden olennaisuuden ja hallinnon eri tasojen vastuut peittävällä tavalla.

Tuloksellisuuden kolmijaossa vaikuttavuuteen, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen ongelmana on myös se, ettei se tuo myöskään esille julkisessa palvelutuotannossa erittäin tärkeää palveluiden laatua ja laadunhallintaa. Julkisen hallinnon tuottamat palvelut eivät yleensä ole markkinoilla tapahtuvan kilpailun piirissä vaan ne ovat julkisoikeudelliseksi luonnehdittavia ja tuotetaan virastolle ja laitokselle kuuluvan yksinoikeuden perusteella. Hallinnon ohjausjärjestelmä on tällöin lähes ainoa keino huolehtia toiminnan ja palveluiden laadusta. Nykyistä tulosohjausjärjestelmää on arvosteltu siitä, että se on liiaksi kiinnittänyt huomiota määrällisiin tuotoksiin, jolloin toiminnan ja palveluiden laadun ja laadunhallinnan näkökulma on saattanut jäädä vaille riittävää huomiota.

Hallinnon rakenteet tuloksellisuuden ja tulosvastuun toteuttamisen kannalta

Korkea tuloksellisuus ja samalla tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttävät, että hallinnon rakenteet tukevat tuloksellista toimintaa ja tilivelvollisuutta. Tärkeää on erityisesti ohjaus- ja vastuusuhteiden selkeys. Ministeriöiden tulisi olla toimialansa hallintoa oh-

jaavia ja toimialan tason strategiaan kysymyksiin keskittyviä pieniä yksiköitä. Varsinaisten operatiivisten hallintotehtävien hoidon sekä julkisten palveluiden tuotannon ei yleensä tulisi olla organisoituna samaan yksikköön kuin ohjaus, koska tällöin tulosohjauksen ja siihen kuuluvan tulosvastuun kannalta tärkeä ohjaajan ja ohjattavan välinen vuorovaikutus ja siihen kuuluva valvonta sekä kriittinen arviointi ja ohjaava palaute jäävät puuttumaan. Tältä osin valtionhallinnon ja sen ohjauksen rakenteet eivät kaikissa tapauksissa ole tuloksellisuuden ja tulosvastuun kannalta parhaimmalla mahdollisella tavalla järjestettyjä. Valtionhallinnon rakenteita sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevia vastuusuhteita tulisikin edelleen kehittää tuloksellisuuden ja tulosvastuun kannalta paremmin toimiviksi. Tässä yhteydessä avautuu myös mahdollisuuksia tarkastella toimintojen sijoituspaikkoja ja alueellistamista.

Valtion talousarvion talousarvioasetuksen mukaan kirjanpitovelvollinen talousyksikkö. Maksuliikkeen ja kirjanpidon sekä muiden taloushallintotehtävien hoitamista varten se on jaettu tilivirastoihin. Tilivirastot toimivat nykyisin myös valtion tilinpäätösvelvollisina yksiköinä eli talousarviolain 21 §:ssä tarkoitetut täydelliset tilinpäätökset tilinpäätöslaskelmineen ja toimintakertomuksineen laaditaan tilivirastoittain.

Tilivirasto on taloushallintoa varten muodostettu kokonaisuus. Sellaisena se ei vastaa täysin viranomais-, virasto- ja laitosisaation rakennetta vaan on tilivirastoja, jotka käsittävät useita itsenäisen toimivallan ja johdon omaavia virastoja ja laitoksia. Tulosohjauksessa olisi tarkoituksenmukaista käydä tuloskeskustelut ja tehdä niiden perusteella tulossopimus kaikkien niiden yksiköiden kanssa, jolla on itsenäinen johto ja toimivalta. Kaikkien näiden organisaatioiden johdolla tulisi myös olla itsenäinen tulosvastuu toiminnastaan, mikä edellyttää niiltä myös tulosraporttia. Kyseisten organisaatioiden tulisi siten olla tulosvastuullisia yksiköitä. Niiden kanssa tulisi tehdä tulossopimus sekä edellyttää niiltä tulosraportti. Ministeriön tulisi myös antaa kannanotto jokaisen tulosvastuullisen yksikön tulosraportin osalta.

Pieniltä virastoilta ja laitoksilta ei ole kuitenkaan järkevää edellyttää täydellisiä tilin-

päätöslaskelmia vaan tällaiset laskelmat on eräissä tapauksissa perusteltua laatia selkeän toiminnallisen ja taloudellisen kokonaisuuden muodostavasta useamman viraston ja laitoksen kokonaisuudesta. Talousarviolain ja -asetuksen nykyisissä säännöksissä tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportoinnista sekä sisäisen valvonnan järjestämisestä ei kuitenkaan ole riittävän selkeästi säännelty viraston ja laitoksen sekä niiden muodostaman taloushallinnollisen tilivirastokokonaisuuden välistä vastuusuhteita. Säännöksiä olisi näiltä osin tarpeen selkeyttää.

Laskentatoimi

Laskentatoimi on eräs tulosohjauksen ja siihen kuuluvan tulosvastuun toteuttamisen kannalta kriittisimmistä seikoista. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastushavaintojen ja muiden laskentatoimen tilaa ja tasoa koskevien arvioiden mukaan sitä kuitenkin tulisi valtionhallinnossa voimakkaasti kehittää, jotta se voisi täyttää sille kuuluvat tehtävät ohjauksen ja johtamisen sekä tilivelvollisuuden ja tulosvastuun toteuttamisen perustana käytettävien tietojen tuottamisessa. Tulosohjauksessa ja tulosvastuun toteuttamisessa laskentatoimen tärkeänä tehtävänä on seurata ja raportoida strategisten tavoitteiden saavuttamisesta. Tältä osin tiedot perustuvat valtion kirjanpidon ja tilinpäätöslaskelmien lisäksi olennaisilta osin talousarviolain mukaisen muun laskentatoimen tuottamiin tietoihin.

Julkisessa toiminnassa tilinpäätöksellä ja kirjanpidolla ei ole samalla tavoin yksinomaista tuloksenlaskentatehtävää kuin yrityksissä. Julkisessa toiminnassa keskeisin tulos on yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja viraston tai laitoksen tuottamat palvelut. Valtion viraston ja laitoksen ja koko valtion tuloksellisuusraportointi on tärkeä osa ulkoista tilinpäätösraportointia ja siinä käytetään pitkälti hyväksi talousarviolaissa tarkoitettua muun laskentatoimen tietoa.

Muu laskentatoimi on tulosohjauksessa perustehtäviltään muutoin laskentatoimen yleisessä teoriassa ja käsitteistössä tarkoitettua johdon laskentointia ja siinä erityisesti toimintojen kustannuslaskentaa, toimintojen ohjausta ja strategista suunnittelua ja valvontaa.

Talousarviolain säännös muusta laskentatoimesta ei kaikilta osin viesti laskentatoimen tehtävistä ja merkityksestä. Laskentatoimen tehtävä ulkoiseen tilinpäätösraportointiin liittyvänä tuloksellisuuden laskentatoimena ei ilmene suoraan säännöksestä. Käsite muu laskentatoimi poikkeaa lisäksi yleisestä laskentatoimen käsitteistöstä, jossa vastaavaa toimintaa yleensä nimitetään johdon laskentatoimeksi. Laskentatoimen tehtävien määrittelystä ei ilmene myöskään yhteys vastuunalaisuuteen ja tilivelvollisuuteen vaan tehtävät on määritelty seurannan ja valvonnan tarpeiden täyttämisenä. Seuranta ja valvonta eivät kuitenkaan ole itsetarkoitus vaan niillä yhtäältä palvellaan ohjausta ja johtamista ja toisaalta viime kädessä kansanvaltaisen ja parlamentaarisen vastuunalaisuuden sekä siihen kuuluvan tilivelvollisuuden ja tulosvastuun toteuttamista.

Sisäinen valvonta

Valtionhallinnossa on viime vuosina järjestelmällisesti kehitetty sisäistä valvontaa. Talousarviolakiin otettiin vuonna 2000 uusi 24 b §, jossa säädetään viraston ja laitoksen velvoitteesta järjestää asianmukainen ja riittävä sisäinen valvonta sekä erityisesti viraston ja laitoksen johdon velvoitteesta johtaa sisäisen valvonnan järjestämistä ja vastata siitä. Talousarviolain uuden säännöksen nojalla uudistettiin asetuksella 263/2000 talousarvioasetuksen sisäistä valvontaa ja tarkastusta koskevat säännökset. Perustana uudistukselle olivat sisäistä valvontaa koskevat kansainväliset suositukset ja käytännöt sekä uusimmat sisäisen tarkastuksen kansainväliset ammattistandardit. Lainsäädännöllinen perusta ja viitekehys yksittäisten virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan osalta onkin modernisoitu vastaamaan hyvin nykyisiä tarpeita ja vaatimuksia.

Lainsäädännön käytännön sovellusten ja hyvien käytäntöjen kehittämisessä ja siirtämisessä riittävän yhtenäisiksi ja valtiolla yleisesti sovellettaviksi sisäisen valvonnan menettelyiksi on sen sijaan edelleen puutteita ja huomattavia haasteita. Eduskunnan ja valtioneuvoston odotukset laadukkaammasta tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportoinnista sekä lukuisat muut taloudenhoidon ja sen toimin-

ta ympäristön muutokset samoin kuin riskienhallinnan tarpeen ja näkökulman korostuminen valtionhallinnon johtamisessa ja sisäisessä valvonnassa myös ovat omiaan lisäämään näitä haasteita. Tämä osaltaan korostaa ministeriöiden ja virastojen ja laitosten tarvetta saada tukea ja tietoa sisäisen valvonnan kehittämiseen. Tärkeää olisi erityisesti siirtää hyviä käytäntöjä. Vastaava tarve koskee myös sisäistä tarkastusta. Yhteistyön ja tuen tehostamista korostaa osaltaan ministeriöiden ja sisäisen tarkastuksen usein hyvin ohut organisaatio ja pieni henkilöstövahvuus. Ministeriöiden välillä ei kuitenkaan ole järjestelmää, jonka puitteissa sovitettaisiin yhteen sisäisen valvonnan menettelyitä eri toimialoilla sekä koottaisiin yhteen ja kehitettäisiin sisäisen valvonnan käytäntöjä.

Sisäisen valvonnan järjestelyt ja niiden lainsäädännöllinen perusta ovat huomattavasti puutteellisempia horisontaalisissa, eri viranomaisten välisissä suhteissa. Eri virastojen ja laitosten välillä on nykyisin merkittävästi talousarviotalouden sisäistä yhteisrahoitteista toimintaa eli useiden eri virastojen tai laitosten käytettäväksi talousarviossa ja sen toimeenpanoa varten laaditussa talousarvion tilijaottelussa osoitetuista määrärahoista rahoitettavia hankkeita ja yhteistä toimintaa. Virastot ja laitokset osallistuvat usein myös talousarviotalouden ulkopuolelta, esimerkiksi Euroopan unionin varoista osittain rahoitettaviin hankkeisiin. Käytännössä on ilmennyt kitkaa ja toiminnan sujuvuutta häiritsevää ja samalla kustannuksia lisääviä epäyhtenäisiä käytäntöjä yhteisrahoitteisen toiminnan sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan raportoinnin järjestämisessä. Rahoittamiseen osallistuvilla virastoilla ja laitoksilla voi olla hyvinkin erilaisia raportointia ja hallintoa koskevia vaatimuksia eikä yhteisrahoitteisen toiminnan puitteissa aina saada käytännössä sovittua sitä, miten raportointi ja muut sisäisen valvonnan järjestelyt tulisi hoitaa.

Valtiontalouden kokonaistasolla ei ole nykyisellään lainkaan kokonaisuutena hahmotettua sisäisen valvonnan rakennetta ja monet valtiontalouden kokonaistasolla olevat sisäisen valvontaan kuuluvat kontrolloivat toimet ovat hajanaisia. Valtiolla ei ole myöskään valtiontalouden kokonaistasolla toimivaa sisäisen tarkastuksen järjestelmää tai riit-

tävää kehittämistukea ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten sisäiselle tarkastukselle. Useissa länsimaissa ja varsinkin valtiontaloutta vastaavan taloudellisen toiminnan volyymin omaavissa yrityksissä on jokseenkin poikkeuksetta myös ”konsernitasolla” toimiva sisäinen tarkastus ja sisäisen valvonnan järjestelmä. Euroopan unionissa ja useimmissa sen jäsenmaissa on myös pidetty tärkeänä sitä, että sisäisen tarkastuksen kehittämistä ja metodista tukea varten on tarjolla riittävä ja keskitetysti järjestetty asiantuntijatuki. Erittymisen selkeänä puutteena onkin Suomen nykyisessä järjestelmässä pidettävä valtioneuvoston tasolla olevan, valtioneuvoston ja sen kaikkien ministeriöiden tarpeita erityisesti palvelevan, poikkihallinnollista valvonnan ja tarkastuksen sekä taloutta ja toimintaa koskevan raportoinnin yhteensovittamisen sekä siinä tarvittavan ohjauksen ja asiantuntijatuen järjestelmän vajavaisuutta. Tämä todetaan selkeästi myös valtioneuvoston kertomuksessa vuodelta 2001, jossa on arvioitu sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tilaa ja kehittämistarpeita valtionhallinnossa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä oli aiemmin talousarvioasetuksessa määritelty myös sisäisen valvonnan ja erityisesti sisäisen tarkastuksen kehittäminen. Tämä tehtävä poistettiin valtiontalouden tarkastusvirastolta vuonna 2000, koska tällainen talousjohdon ohjaukseen kuuluva tehtävä ei ollut yhdistettävissä ulkoisen tilintarkastajan rooliin. Tarkastusviraston tarkastusten yhteydessä ja niihin liittyvässä raportoinnissa, konsultaatioissa ja muussa viestinnässä tarkastusvirasto puuttuu sisäisen valvonnan ja tarkastuksen järjestelyihin ja sitä kautta vaikuttaa tarkastusta koskeviin järjestelyihin virastoissa ja laitoksissa ja ohjaa niitä. Tarkastusvirastolla ei kuitenkaan ole eikä voikaan olla yleistä vastuuta ja tehtävää sisäisen valvonnan järjestämisessä ja ohjaamisessa, joka on luonteeltaan hallituksen tehtäviin kuuluva asia.

Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat nykyisin valtiovarainministeriölle lukuun ottamatta tilivirastojen taloussääntöjen laadinnan yksityiskohtaista ohjausta, joka on talousarvioasetuksen nojalla annettu valtiokonttorin tehtäväksi. Valtiovarainministeriön tehtävät ja siihen

kohdistuvat odotukset sisäisen valvonnan alalla ovat selkeästi lisääntyneet valtiontalouden tarkastusviraston roolin tarkistamisen ja muiden taloudenhoidon ja valtion toiminnan ja toimintaympäristön muutosten johdosta. Ministeriöt ja virastot kehittäessään valvonta- ja tarkastustointaan aiempaa enemmän pyytävät asiantuntija- ja konsultointiapua sekä ohjausta valtiovarainministeriöstä. Valtiovarainministeriöllä on kuitenkin ollut resurssipulasta johtuen vaikeuksia vastata näihin pyyntöihin ja haasteisiin ja ministeriön olisi-kin lisättävä henkilöstöä näihin tehtäviin. Valtiovarainministeriö ei ole myöskään organisoinut järjestelmällisellä ja selkeällä sekä ulkoisen uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta parhaimmalla mahdollisella tavalla sisäisen valvonnan ja tarkastuksen sekä hallinnon muun valvontatoiminnan kehittämisen ja asiantuntijatuen sekä yleensä taloutta ja toimintaa koskevan raportoinnin tukitoimintoa sekä siinä välttämättä tarvittavaa valtioneuvoston tason koordinaatiota.

Nämä puutteet ja ongelmat tulivat selkeästi esille myös valtioneuvoston kertomuksessa vuodelta 2001, jossa valtioneuvoston tarkastajat arvioivat sisäisen valvonnan tehtäviä ja haasteita valtionhallinnossa. Kertomuksen valmistelun yhteydessä useimmat ministeriöt selkeästi ilmaisivat näkemyksensä, jonka mukaan valtiovarainministeriön olisi vahvistettava rooliaan ja otettava sekä voimavarojaan sisäisen valvonnan ja tarkastuksen ohjauksessa sekä eri hallinnonaloilla ja eri virastoissa ja laitoksissa tapahtuvan sisäisen valvonnan yhteensovittamisessa erityisesti eri ministeriöiden välillä. Valtioneuvoston tarkastajat totesivat johtopäätöksinään sisäisen valvonnan ja tarkastuksen merkityksen kasvaneen jatkuvasti. Valtiovarainministeriön tulisi tilintarkastajien mukaan kiinnittää erityistä huomiota sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tukemiseen ja ohjaukseen (valtioneuvoston kertomus vuodelta 2001, s. 158). Valtioneuvoston tarkastajien mukaan valtiovarainministeriöllä tulee olla myös nykyistä selkeämpi rooli hallinnonalarajat ylittävän sisäisen valvonnan ja tarkastuksen koordinoimisessa. Valtioneuvoston tarkastajat katsovat myös, että valtiovarainministeriön tulee järjestää myös oma sisäinen tarkastuksensa siitä riippumatta, että ministeriössä korostetaan sisäisen

valvonnan näkökulmaa osana kaikkea virkatoimintaa. Tätä vaatii valtiontilintarkastajain näkemyksen mukaan osaltaan myös valtiovarainministeriön johtava rooli talousarvion valmistelussa ja finanssi- ja talouspolitiikassa yleensäkin ja siitä johtuva tarve näyttää esimerkiksi muillekin ministeriöille (valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 2001, s. 159).

Euroopan unionin varojen hallintoon ja valvontaan liittyvä yhteisön lainsäädännön kehitys ja tulevaisuuden haasteet osaltaan korostavat edellä todettuja sisäisen valvonnan ja tarkastuksen kehittämistarpeita. Euroopan yhteisön jäsenyydestä aiheutuvat velvoitteet ja vaatimukset sisäisessä valvonnassa ja siihen kuuluvassa virheiden ja väärinkäytösten vastaisessa toiminnassa ovat lisääntymässä EU-varojen käyttöä sekä valvontaa ja tarkastusta koskevan lainsäädännön jatkuvasti tiukentuessa. EU-varoihin liittyvässä sisäisessä valvonnassa ja tarkastuksessa sekä virheiden ja väärinkäytösten torjunnassa sekä niitä koskevassa EU:n edellyttämässä raportoinnissa on usein kyse useiden virastojen ja laitosten sekä hallinnonalojen välisistä poikkihallinnollista suhteista, jotka vaativat käytännössä usein keskitettyä yhteensovittamista ja koordinaatiota. Euroopan komissio on muuttamassa valvonta- ja tarkastusjärjestelmää siihen suuntaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset vastaisivat aikaisempaan enemmän myös komission ja yhteisön intresseissä tehtävästä valvonnasta ja tarkastuksista. Komissio pyrkii tällä tavoin toteuttamaan käytännössä jäsenvaltioille Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 274 artiklassa määrätyn yhteistyövelvoitteen ja siihen sisältyvän vastuun unionin varojen asianmukaisesta ja hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesta hallinnoinnista ja valvonnasta. Vastaavasti EU:n virheiden ja väärinkäytösten vastaisesta toiminnasta ja petostentorjunnasta tehtävään, EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 5 kohdan mukaiseen kertomukseen edellytetään aikaisempaa järjestelmällisemmin koottua ja esitettyä tietoa Suomessa tehdyistä toimenpiteistä ja niiden tuloksellisuudesta ja kustannuksista. Virheiden ja väärinkäytösten raportoinnissa EU:n komissiolle ja Euroopan petostentorjuntavirastolle on lisäksi jo nykyisin huomattavia koordinaation ja kehittämisen tarpeita. Valtioneuvostolla ei

esimerkiksi ole helposti saatavilla ja käytettävissä kokonaisvaltaisia tietoja valtiontalouden kohdistuneista virheistä ja väärinkäytöksistä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseen

Eduskunnan budjettivallan sekä hallituksen ja valtionhallinnon vastuunalaisuuden vahvistaminen

Esityksen yleisenä tavoitteena on vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa ja valtion taloudenhoitoa sekä toiminnan tuloksellisuutta koskevaa kansanvaltaista vastuunalaisuutta. Tavoitteeseen pyrittäisiin terävöittämällä tilivelvollisuutta ja siihen kuuluvaa tulosvastuuta. Tilivelvollisuus ymmärretään esityksessä laajana julkisten hallintotehtävien ja talouden hoidon vastuunalaisuuteen liittyvänä periaatteena.

Tilivelvollisuus käsittää erityisesti velvoitteen tuottaa ja raportoida vastuunalaisuuden toteuttamiseksi tarvittavat oikeat ja riittävät tiedot.

Esityksen tarkoituksena on parantaa laadullisesti hallituksen valtiontaloutta ja valtion toiminnan tuloksellisuutta koskevaa raportointia eduskunnalle sekä sitä kautta vahvistaa osaltaan parlamentaarisen järjestelmän ja vastuun toteuttamisen perusteita ja edellytyksiä.

Valtiontaloutta ja taloudenhoitoa sekä valtion toiminnan tuloksellisuutta koskeva tilivelvollisuus käsittää myös valtion virastojen ja laitosten sekä valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilivelvollisuuden valtioneuvostolle, joka on parlamentarisessa vastuussa eduskunnalle valtion toiminnan ja taloudenhoidon asianmukaisuudesta sekä valtion taloutta ja toimintaa koskevien toimintapoliittisten linjojen antamisesta. Vahvistamalla valtion virastojen ja laitosten tilivelvollisuutta parannetaan osaltaan myös valtioneuvoston edellytyksiä harjoittaa valtionhallinnon ja valtiontalouden poliittista ohjausta ja yhteistä toimintalinjojen asettamista sekä edellytyksiä valti-

ontalouden kehysmenettelyn tehostamiseen ja toimivuuteen käytännössä valtionhallinnon toimintaa linjaavana strategisena suunnittelepäätöksenä.

Tulosohjaus ja nykyinen budjetoitijärjestelmä perustuvat siihen, että eduskunta määrittää erityisesti lainsäädännössä ja valtion talousarviossa sekä muissa valtiopäiväpäätöksissä yhteiskuntapolitiikan suuntaviivat ja strategiset linjat ja tavoitteet painopisteineen sekä asettaa tavoitteet tärkeysjärjestykseen. Valtion talousarviossa osoitetaan tämän mukaisesti rahoitus varsin suuriin asiakokonaisuuksiin ilman hallinnon yksityiskohtiin puuttuvaa määrärahaohjausta. Lainsäädännössä ja talousarviossa on delegoitu asetettujen tavoitteiden saavuttamisen yksityiskohtaiset keinot ja menettelyt sekä toimeenpano hallitukselle ja sen alaiselle hallinnolle. Järjestelmän olennaisena ideana on, että eduskunta voisi tällä tavoin käyttää tehokkaammin valtaoikeuksiaan suurten linjakysymysten määrittelyssä. Budjetoitijärjestelmän toimivuus kansanvaltaisuuden sekä hyvän hallinnon ja taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti edellyttää kuitenkin, että eduskunta seuraa ja arvioi talousarvion toimeenpanoa ja hallinnon toiminnan tuloksellisuutta sekä linjaa tavoitteiden asettamista.

Selkeän tilivelvollisuutta toteuttavan ja päätöksentekoa palvelevan tilinpäätöskokonaisuuden kehittäminen

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on kehittää valtion ja sen virastojen ja laitosten tilinpäätösasiakirjojen ja -menettelyiden kokonaisuus sellaiseksi, että eduskunta voisi niiden avulla nykyistä tehokkaammin seurata, valvoa ja arvioida hallitukselle ja sen alaiselle hallinnolle delegoitujen tehtävien hoitamista ja tavoitteiden saavuttamista.

Tilivelvollisuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan määriteltäväksi lainsäädännössä nykyistä tarkemmin, mitä ovat vastuunalaisuuden toteuttamiseksi ja yhteiskuntapoliittisen suunnittelun ja päätöksenteon tueksi raportoitavaksi edellytettävät oikeat ja riittävät tiedot valtion taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta ja millä tavoin toteutettuna raportointi antaa niistä oikean ja riittävän kuvan. Tietojen sisällön osalta erityisesti olisi

tarkoitus tuoda nykyistä selkeämmin esiin yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja sen kehityksen suunta sekä julkisten palveluiden laatuun ja laadunhallintaan liittyvät seikat. Esityksellä pyritään luomaan menettelyt ja tuki tulostavoitteiden saavuttamisen kriittiselle arvioinnille. Esityksellä luotaisiin lainsäädännölliset edellytykset oikeiden ja riittävien tietojen yksityiskohtaisempaan määrittelyyn valtioneuvoston asetuksella ja sen nojalla annettavissa määräyksissä ja ohjeissa sekä perusteet tilinpäätöskäytännön kehittämiseen.

Uudistuksen yleisenä tavoitteena on myös parantaa osaltaan edellytyksiä kestäväns finanssipolitiikan harjoittamiseen ja valtiontalouden hoitoon sekä taloudellisesti tehokkaaseen ja tulokselliseen voimavarojen mitoittamiseen, kohdentamiseen käyttötarkoituksiinsa sekä käyttämiseen. Uudistamalla tilinpäätösraportoinnin sisältö ja tilivelvollisuutta toteuttavat menettelyt saadaan finanssipoliittiseen ja muuhun yhteiskuntapoliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon nykyistä paremmin sellaisia tietoja, joita voidaan hyödyntää harkittaessa erilaisia toiminta- ja ratkaisuvaihtoehtoja. Samalla luodaan valtionhallinnon elimille ja niiden johdolle paineita ja kannustimia pyrkiä parempaan tuloksellisuuteen sekä annetaan myös perusteita johtamisjärjestelmään sisältyvien kannustimien kehittämiseksi. Finanssi- ja yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tarpeita varten olisi tarkoitus eduskunnalle nykyistä selkeämmin ja kootummin esitettynä olennaista ja päätöksenteossa hyödynnettävää tietoa.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei useinkaan voida mitata yksinkertaisilla mittareilla vaan kokonaiskuva siitä voi perustua vain riittävän laaja-alaiseen ja näkökulmiltaan monipuoliseen arviointiin. Varainhoitovuosi on usein myös liian lyhyt aika havainnoida yhteiskunnallisen vaikuttavuuden muutoksia ja raportoida niistä. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen ja yhteiskunnallisten vaikutusten havainnointia ja niistä raportointia tilinpäätösmentteltyssä vahvistettaisiin kehittämällä suosituksilla, neuvonnalla ja ohjauksella talouden ja tuloksellisuuden ja erityisesti vaikuttavuuden arviointitoimintaa ja raportoimalla tilinpäätösasiakirjoissa tärkeimmät tiedot arviointien tuloksista.

Tilinpäätösasiakirjoissa annettavat tiedot ja

tilivelvollisuutta toteuttavat menettelyt kiinnitettäisiin nykyistä paremmin osaksi finanssipoliittista sekä valtion talouden ja toiminnan ohjausta koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa ja erityisesti osaksi valtiontalouden kehys- ja budjettiprosessia. Tällä tavoin voidaan kiinnittää nykyistä enemmän huomiota voimavaratasojen mitoituksen, kohdentamisen ja käyttämisen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä taloudelliseen tehokkuuteen. Tarkoituksena on, että valtion tilinpäätösasiakirjat ja -prosessi voisivat muuttua järjestelmälliseksi talouden ja toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin ja sen tärkeimmistä tuloksista raportoinnin menettelyksi.

Nykyinen hallituksen tilakertomus uudistettaisiin sisällöltään ja muutettaisiin nimeltään valtion tilinpäätöskertomukseksi. Tilinpäätöskertomus sisältäisi kaksi pääosaa eli valtion tilinpäätöksen ja hallituksen toimintakertomusosan. Valtion tilinpäätöksessä olisi valtion talousarvion toteumalaskelma nykyistä toteumalaskelmaa havainnollisemmaksi, ymmärrettävämmäksi ja informatiiviseksi sekä sisällöltään että rakenteeltaan muokattuna ja lisäksi valtion tuotto- ja kululaskelma, tase ja kassaperusteisia rahavirtoja kuvaava uusi rahavirtalaskelma. Hallituksen toimintakertomusosa olisi puolestaan hallituksen kuvaus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä toiminnan vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta valtionhallinnossa yleisesti ja ministeriöiden toimialoittain tarkasteltuna. Hallituksen toimintakertomusosassa olisi lisäksi valtiontalouden tilinpäätösanalyysi sekä valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tärkeimmät tilinpäätöslaskelmat samoin kuin tärkeimmät tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä analysoituina ja tulkittuina. Valtion tilinpäätöskertomus olisi perustuslain 46 §:ssä tarkoitettu hallituksen kertomus eduskunnalle valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Tilinpäätöskertomus sisältäisi suoraan olennaisimmat nykyisin erillisessä valtion tilinpäätösasiakirjassa julkaistavista tiedoista. Yhdistämällä valtion tilinpäätös osaksi tilinpäätöskertomusta voidaan korostaa talouden

ja tuloksellisuuden tarkastelua yhdessä välittömästi toisiinsa liittyvinä asioina sekä erityisesti tuloksellisuutta, taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista koskevan kertomusraportoinnin yhteyttä virallisiin tilinpäätöslaskelmiin. Valtion tilinpäätös tulisi samalla hallituksen hyväksymäksi ja eduskunnalle virallisena valtiopäiväasiakirjana toimitettavaksi asiakirjaksi. Asiakirjoista tulisi näin kokonaisuutena selkeä valtiontalouden vuosikertomus.

Tulosohjauksen terävöittäminen

Uudistuksen keskeisenä tarkoituksena on terävöittää tulosohjausta ja sen menettelyitä sekä luoda perusteita tulosbudjetoinnin kehittämiseksi. Esitetyillä uudistetuilla talousarviolain säännöksillä luotaisiin lainsäädännölliset perusteet tulosohjaukseen välttämättömänä osana kuuluville tuloksellisuusraportoinnin ja -arvioinnin menettelyille ja tulosvastuun arvioinnille ja toteuttamiselle. Esityksellä myös luotaisiin oikeudelliset perusteet ja yleiset suuntaviivat tulostavoitteiden asettamisessa ja tulosraportoinnissa ja -arvioinnissa käytettävien tuloksellisuuden peruskriteereiden uudelle määrittelylle. Tuloksellisuuden käsitteistö ja peruskriteerit määriteltäisiin uudella tavalla siten, että julkisessa taloudessa, hallinnossa ja palvelutuotannossa tärkeät yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä palvelutuotannon ja palveluiden laatu ja laadunhallinta samoin kuin palvelukyky nousisivat aikaisempaa selkeämmin osaksi tuloksellisuuden kokonaistarkastelua. Valtiontalouden kehysasiakirjoihin sisältyvissä toimintapoliittisissa linjauksissa, valtion talousarvioesityksen selvitysosissa ja valtion tilinpäätösasiakirjoissa olisi jatkossa tarkoitus käyttää mahdollisimman yhtenäistä tuloksellisuuden peruskäsitteistöä ja -kriteeristöä. Tämä mahdollistaisi selkeämmän tavoitteenasettelun ja sen yhdistämisen valtiontalouden ja sen tehokkuuden yleisiin haasteisiin sekä määrärahojen tasoihin. Tällöin voidaan saavuttaa tietoisempi ja taloudellisesti tehokkaampi sekä tuloksellisempi toiminnan suuntaaminen tärkeinä pidettyihin kohteisiin ja tavoitteisiin.

Tulosbudjetointia ei ole tarkoituksenmukaista sitoa yksityiskohtaisiin lain säännöksi-

siin vaan tulosbudjetointia voidaan parhaiten tehostaa käytäntöjä kehittämällä. Tällöin budjetointijärjestelmä sallii myös poliittisesti neutraalilla tavalla kulloinkin tärkeänä pidettyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettamisen kehys- ja talousarviomenettelyssä. Esityksessä ehdotetaan tällöin tämän mukaisesti säädettäväksi lähinnä tilinpäätösasiakirjoissa annettavan tuloksellisuusraportoinnin perusvaatimuksista sekä eräistä toiminnan ja talouden suunnittelua koskevista yleisistä periaatteista.

Talousarvioesityksen selvitysosien laadinasta ei sen sijaan olisi jatkossakaan tarkoituksenmukaista säätää laissa vaan se olisi jatkossakin perusteltua jättää ratkaistavaksi talousarviokäytännössä sekä talousarvioesityksen laadintaa varten tehtävien talousarvioehdotusten osalta säädettäväksi talousarvioasetuksessa ja määrättäväksi talousarvioasetuksen nojalla annettavissa valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön määräyksissä. Tarkoituksena kuitenkin olisi, että tulostavoitteiden asettamisessa käytettäisiin samaa peruskriteeristöä ja yleistä viitekehystä kuin tilinpäätösasiakirjoissa ja tilinpäätösmenettelyssä tehtävässä tuloksellisuuden arvioinnissa.

Talouden ja toiminnan suunnittelussa korostettaisiin strategista ja pidemmän tähtäimen näkökulmaa sekä muun muassa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointitoiminnan nivoamista yhteen suunnittelun ja ohjauksen kanssa.

Ministeriöiden ohjausotteen terävöittäminen

Ministeriöiden tehtäviä hallinnonalansa tulosohjaajana ja tilivelvollisuuden toteuttamisen valvojana terävöitettäisiin. Ministeriöiltä ryhdyttäisiin edellyttämään perusteltua julkista kannanottoa toimialansa tilinpäätösvelvollisten virastojen ja laitosten sekä rahastojen tilinpäätöksistä ja niistä annetuista tilintarkastuskertomuksista sekä jokaisen tulosvastuullisen viraston ja laitoksen toimintakertomuksesta. Tulosvastuullisilla virastoilla ja laitoksilla tarkoitetaan tässä kaikkia niitä valtionhallinnon yksiköitä, joiden kanssa ministeriö tekee tulossopimuksen.

Kannanoton edellyttäminen ohjaisi ministeriöt nykyistä jäntevämpään ja järjestelmäl-

lisempään otteeseen hallinnonalansa tulosohjaajana sekä lisäksi tulosohjauksen ja tulosvastuuta korostavan palautteen julkisuutta ja läpinäkyvyyttä. Tilinpäätöskannanotto menettely osaltaan vahvistaisi myös valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnan vaikuttavuutta, sillä kannanotossa olisi otettava kantaa myös valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksissa esitettyjen havaintojen johdosta tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston yhteisen controller-toiminnan ja sen tuen luominen

Tilivelvollisuuteen sekä laajemmin hyvään julkiseen hallintotapaan ja johtamiseen kuuluu huolehtiminen tilinpäätösraportoinnin ja muun taloudellisen raportoinnin laadusta. Talouden ja toiminnan ulkoisen ohjauksen ja sisäisen johtamisen edellyttämien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta ja raportoinnista sekä tietojen laadusta huolehtiminen on eräs tärkeimmistä sisäisen valvonnan tehtävistä. Sisäisen valvonnan tavoitteina on myös varmistaa talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus sekä valtion ja sen virastojen laitosten hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa sisäistä valvontaa ja sen yleistä ohjausta valtionhallinnossa sekä luoda rakenteet ja menettelyt sisäisen valvonnan alalla tehtävän viranomaisyhteistyön tehostamiselle ja hyvien käytäntöjen kehittämiseen ja levittämiseen valtionhallinnossa.

Valtioneuvostolle olisi annettava uusia työvälineitä ja menettelytapoja sekä asiantuntijatukea tilivelvollisuuden ja tulosvastuun tarkasteluun ja toteuttamiseen. Tällä tavoin valtioneuvosto voi myös varmistaa eduskunnalle annettavien tilinpäätöstietojen oikeellisuuden ja riittävyyden sekä riittävän yhtenäisen, selkeän ja ymmärrettävän esittämistavan. Tulosohjauksen toimivuus ja tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttävät, että valtiontalouden suunnittelu- ja ohjaus- sekä raportointijärjestelmät ovat jatkuvasti kunnossa ja ajanmukaisia. Ohjaus- ja raportointijärjestelmän toimivuutta tulisi erityisesti kehittää.

Ministeriöissä tulisi kehittää valmiuksia analysoida ja ohjata toimialansa tilinpäätösraportointia ja arvioida kriittisesti tulostavoite-

teiden saavuttamista sekä hallinnonalan ohjaus-, raportointi- ja valvontajärjestelmiä. Ministeriöihin tulisi luoda käytännössä toimiva controller -funktio osaksi toimintatapaa sekä hallinnonalan kattava sisäisen valvonnan politiikka. Valtiovarainministeriön mahdollisuuksia näissä suhteissa palvella aikaisempaa tehokkaammin ja näkyvämmiin valmisteluksikkönä ja asiantuntijaorganisaationa valtioneuvostoa, ministeriöitä sekä muita virastoja ja laitoksia tulisi vahvistaa.

Näihin tarpeisiin ja haasteisiin vastaamiseksi valtiovarainministeriöön ehdotetaan perustettavaksi valtiovarain controller -toiminto erityisesti valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä lisäksi myös valtion virastojen ja laitosten johtoa palvelevaksi analyysi- ja asiantuntijapalveluksi.

Valtiovarain controller -toiminnon pääasiallisena tehtävänä olisi osaltaan valmistella valtion tilinpäätöskertomus valtioneuvostolle esittelyä varten ja varmistaa siihen otettavien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Toiminnon perustamisella on tarkoitus huolehtia siitä, että tilinpäätöskertomukseen otettavat tiedot ja selvitykset vastaavat hyvälle valtiontaloudelliselle raportoinnille asettavia laatuvaatimuksia ja siitä, että kertomuksen eri osat ovat riittävän ymmärrettävällä ja yhtenäisellä tavalla laadittuja ja niihin sisältyy selkeä vaikuttavuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisen raportointi ja kriittinen arviointi. Valtiovarain controller -toiminnon toisena pääasiallisena tehtävänä olisi ohjata ja sovittaa yhteen valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloudellista ja tuloksellisuuden raportointia, arviointitoimintaa ja sisäisen valvonnan järjestämistä ja kehittää niiden laatua sekä lisäksi varmistaa, että valtiontalouden hoidon ja talouden ja toiminnan suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät toimivat asianmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että tilinpäätös- ja muu valtiontalouden raportointi on saatavilla ja hyödynnettävissä valmistelussa ja päätöksenteossa. Toiminnon tarkoituksena olisi osaltaan edistää arviointitoimintaa ja sitä, että tilinpäätöstiedot saadaan valtion taloutta ja toimintaa koskevassa päätöksenteossa hyödynnettäviksi. Toiminto olisi siten väline arviointitoiminnan koordinaatioon ja edistämiseen. Toiminnon tehtäväksi säädettäisiin lisäksi Euroopan unionin varojen sisäistä ja

hallinnollista valvontaa koskevan raportoinnin yhteensovittaminen ja ohjaus. Tarkoituksena olisi tällä tavoin tehostaa sisäisen valvonnan järjestämistä erityisesti useiden viranomaisten välisissä poikkihallinnollisissa suhteissa. Toiminto valmistelisi toimialansa asioita valtiovarainministeriössä ja sillä olisi lisäksi toimivalta raportoida havaintonsa mahdollisine toimenpide-ehdotuksineen.

Valtiovarain controller -toiminto ei olisi valtioneuvoston sisäinen tarkastaja eikä ulkoisen tarkastuksen yksikkö eikä myöskään erityisesti Ranskan lainsäädännön esikuvan mukainen keskitetty varainhoidon valvoja. Sisäisellä tarkastuksella on kansainvälisissä suosituksissa ja standardeissa vakiintunut sisältö ja tehtävä, joka on Suomen lainsäädännössä vahvistettu talousarvioasetuksessa. Valtionhallinnossa sisäinen tarkastus on organisoitu kansainvälisten standardien ja suositusten mukaisesti virastojen ja laitosten ylimmän johdon välittömään alaisuuteen johtoa palvelevaksi toiminnoksi. Valtiontaloudessa ei ole konsernitason, valtiontalouden kokonaisuutena kattavaa ja valtioneuvostoa valtionhallinnon ohjaajana ja hallitusvallan käyttäjänä palvelevaa sisäistä tarkastusta.

Tilivelvollisuusudistusta valmisteltaessa on arvioitu, että erityisiä kehittämistarpeita on ohjaus- ja raportointijärjestelmän sekä arviointitoiminnan kehittämisessä samoin kuin raporttien kriittisessä arvioinnissa ja saattamisessa valmistelussa ja päätöksenteossa hyödynnettäväksi. Uusimuotoisen valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelu edellyttää myös valmistelua valtioneuvostolle esittelyä varten valtioneuvostossa. Nämä tehtävät kuuluvat sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan standardien ja suositusten mukaan selkeästi johdolle ja sitä palveleville asiantuntijapalveluille eikä sisäiselle tarkastukselle, joka ei riippumattoman arviointitehtävänsä vuoksi osallistu tilinpäätösraportoinnin tuottamiseen. Uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta eniten lisäarvoa on siten yritys- ja julkisen sektorin kansainvälisten esikuvien mukaisen controller -toiminnon perustamisesta valtioneuvostoa palvelevaksi asiantuntija- ja kehittämisspalveluksi. Tämä ei estä myöhemmin mahdollisen konsernitason, valtioneuvostoa palvelevan sisäisen tarkastuksen kehittämistä.

Sisäistä tarkastusta ja siinä tehtävää virastojen ja laitosten yhteistyötä tuettaisiin tässä vaiheessa erityisesti perustamalla sisäisen tarkastuksen jaosto sisäisen valvonnan neuvottelukuntaan, joka olisi tarkoitus perustaa talousarvioasetukseen otettavilla säännöksillä. Valtiovarain controller -toiminnon tehtäviin kuuluisi lisäksi informaatio-ohjaus ja järjestelmätason yhteensovittaminen sekä kehittämistehtävät sisäisessä tarkastuksessa, jotka nykyisinkin ovat valtiovarainministeriön tehtäviä. Kyseisen neuvonta- ja ohjaustehtävän uskottavuutta tukisi jatkossa osaltaan valtiovarain controller -toiminnolle säädettäväksi ehdotettu toiminnallinen riippumattomuus. Controller -toiminnon perustamisella ei muutettaisi sisäisen tarkastuksen tehtäviä ja raportointisuhteita tai puututtaisi sisäisen tarkastuksen riippumattomuuteen tai asemaan kunkin viraston ja laitoksen johdon kumppanina. Valtiovarain controller -toiminnolla ei olisi myöskään johtovaltaa virastojen ja laitosten sisäiseen tarkastukseen nähden.

Valtiovarain controller -toiminnolle ehdotetut tehtävät sisältyvät valtiovarainministeriölle valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kuuluvaan toimialaan ja tehtäviin. Toiminnon perustamisella ei siten muuteta toimiala- ja tehtäväjakoja. Valtiovarain controller -toiminnon työllä tuettaisiin erityisesti valtioneuvoston sekä ministereitä ja ministeriöiden virkamiesjohtoa ja virastojen ja laitosten johtoa tilinpäätöstiedon sekä tarkastus- ja arviointitiedon hyödyntämisessä talouden ja toiminnan suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa. Toiminnon aloitteesta voitaisiin lisäksi käynnistää tarpeellisia arviointeja ja toiminto osaltaan tukisi ministeriöiden toimialarajat ylittävien arviointien käynnistämistä ja toteuttamista. Tarkoituksena olisi, että valtiovarain controller -toiminnosta muodostuisi valtionhallinnon controller -osaamisen verkoston solmukohta ja ohjaaja. Tilivelvollisuus uudistuksessa pyritään lisäksi kehittämään ministeriöiden ohjausroolia ja valmiuksia siten, että kullakin hallinnonalalla olisi hyvin toimiva analyysi- ja controller -funktio. Valtiovarain controller -toiminnolla olisi hallinnonalakohtaista analyysitoimintaa tukeva rooli. Valtiovarain controller -toiminto raportoisi havaintonsa ja kehittämis- tai

muut toimenpide-ehdotuksensa asian laadun mukaan valtioneuvostolle ja sen asianomaiselle ministerivaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja muille ministeriöille ja virastoille ja laitoksille. Toiminto työskentelisi erityisesti yhteistyössä ministeriöiden ja virastojen ja laitosten johdon kanssa. Keskeinen osa työtä ja toimintatapaa olisi hyvien ohjaus- ja raportointijärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitämiseen tähtäävä neuvonta ja asiantuntija- sekä arviointityö. Toiminto työskentelisi myös yhteistyössä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Toiminto osaltaan edistäisi tarkastusviraston tarkastushavaintojen vaikuttavuutta tukemalla tilintarkastuksessa tehtyjen havaintojen johdosta tehtäviä kehittämistoimia.

Laskentatoimen ja osaamisen kehittäminen sekä poikkihallinnollisen yhteistyön ja sisäisen valvonnan vahvistaminen

Laskentatoimen kehittäminen on yksi tulosoikeuden ja tilivelvollisuuden terävöittämisen kriittisimmistä menestystekijöistä. Esityksessä ehdotetaan talousarviolain nykyinen käsite muu laskentatoimi muutettavaksi tulokellisuuden ja johdon laskentatoimeksi ja sen tehtävien määrittelyä talousarviolaissa täsmennettäväksi. Tavoitteena on luoda lain tasolla perusteet laskentatoimen kehittämiseksi palvelemaan uudistuvan tulosoikeuden ja tilinpäätösraportoinnin tarpeita.

Virastojen ja laitosten välisissä poikkihallinnollisissa suhteissa noudatettavia taloudenhoito- ja erityisesti sisäisen valvonnan ja tarkastuksen ja tilinpäätösraportoinnin järjestelyitä ja siinä tehtävää virastojen ja laitosten välistä yhteistyötä koskevat yleiset periaatteet ja perustavanlaatuiset velvoitteet määriteltäisiin talousarviolaissa. Yksityiskohtaisemmat säännökset voitaisiin siten ottaa talousarvioasetukseen. Ehdotetuilla säännöksillä luotaisiin erityisesti menettelyperiaatteet useiden virastojen ja laitosten yhteistyönä toteutettaviin toimintoihin ja hankkeisiin ja muuhun niin sanottuun yhteisrahoitteeseen toimintaan, jossa toimintaa tai hanketta rahoitetaan useiden virastojen ja laitosten vastuulla olevista varoista.

Edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää talousarviolain muutosten li-

säksi talousarvioasetuksen toiminta- ja taloussuunnittelua, laskentatoimintaa, tilinpäätöstä ja tilinpäätösmenettelyä sekä sisäistä valvontaa koskevien säännösten uudistamista ja täydentämistä sekä talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja koskevien säännösten tarkistamista siten, että rahastoissa voidaan toteuttaa hyvän hallintotavan vaatimukset ja rahastojen taloudesta ja toiminnasta saadaan valtion tilinpäätöskertomukseen tarvittavat tiedot. Talousarvioehtotusten laadintaa koskevia hallinnollisia määräyksiä ja ohjeita on lisäksi tarkistettava ja tilinpäätösten laadintaa koskevat määräykset ja muu ohjaus uudistettava kokonaisuudessaan.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää laskentatoimen ja arviointitoiminnan järjestelmällistä kehittämistä, koulutusta ja valtionhallinnon johtamisen kehittämistä käytäntöjen tasolla. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää varsinkin osaamisen parantamista ja nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä johdon eri tasoilla ja taloushallinnossa. Lain säädännöllä voidaan siten antaa ainoastaan yleiset perusteet edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseen.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Talousarviolakia muutettaisiin siten, että lain säännökset antaisivat oikeudelliset perusteet uudelle tilinpäätös- ja tilivelvollisuusmenettelylle ja tulosohjauksen ja tulosbudjetoinnin kehittämiseksi.

Valtion tilinpäätöskertomus

Talousarviolaisissa säädettäisiin, että hallitus antaisi eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuna kertomuksena valtion tilinpäätöskertomuksen. Tilinpäätöskertomus korvaisi nykyisen valtiovarain hoidosta ja tilasta eduskunnalle annettavan kertomuksen. Talousarviolaisissa säädettäisiin siitä, mitkä tiedot on ainakin otettava valtion tilinpäätöskertomukseen.

Tilinpäätöskertomuksen tulisi ehdotuksen mukaan sisältää valtion tilinpäätös ja tarpeelliset tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen

kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen säädettäisiin lisäksi otettavaksi valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat ja tiedot toiminnan tuloksellisuuden ja sen kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista. Tilinpäätöskertomus olisi näin sisällöltään kattava valtiontalouden vuosikertomus.

Valtion tilinpäätöskertomus jakautuisi valtion tilinpäätökseen ja hallituksen tilinpäätöskertomusosioon. Kertomusosio sisältäisi ensinnäkin valtion taloutta ja toimintaa koskevan yleisen tarkastelun. Siinä käsiteltäisiin valtiontalouden ja sen toimintaympäristön tilaa ja kehitystä sekä harjoitettua talous- ja finanssipolitiikkaa. Kertomuksen yleisissä luvuissa olisi myös valtion talousarviotalouden tilinpäätösanalyysi samoin kuin kokoavat tiedot henkisten voimavarojen hallinnan kehittymisestä ja sen osana henkilöstöpolitiikasta sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja liikelaitosten taloudesta. Tilinpäätöskertomuksen valtion taloutta ja toimintaa yleisesti käsittelevissä luvuissa tarkasteltaisiin myös valtiontalouden sekä toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta muun muassa hallitusohjelman mukaisia politiikkaohjelmia sekä hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan mukaisia keskeisiä strategisia tavoitteita. Kertomusosiossa annettaisiin myös tiedot eduskunnan tärkeiksi nostamista useita eri hallinnonaloja koskevista asioista ja teemoista sekä useiden hallinnonalojen välisistä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja vaikutusten arvioinneista. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi tiedot valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntatalouteen ja siinä esimerkiksi tiedot valtiontalouden kehys- ja talousarvioasiakirjoihin otetun peruspalvelubudjettitarkastelun toteutumisesta. Tilinpäätöskertomuksen yleisen osan luvuissa voitaisiin käsitellä myös eduskunnan ja hallituksen tärkeänä pitämiä, vuosittain vaihtuvia teemoja.

Valtion tilinpäätöskertomuksen kertomusosa sisältäisi kunkin ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksen ministeriötään omina lukuina esitettynä. Siinä esitettäisiin oikeat ja riittävät tiedot

täisiin oikeat ja riittävät tiedot hallinnonalan tuloksellisuuden kehityksestä ja erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Tuloksellisuuden kuvauksissa esittäisiin määrävuosittain tehtävien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointien tärkeimmät tulokset sekä vuosittaiset tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä. Tilinpäätöskertomuksen yleisen osan ja hallinnonaloittaisissa tuloksellisuuden kuvauksissa olisi tarkoitus omaksua yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen esille tuomiseksi tarvittava arvioiva, tulostavoitteiden saavuttamista kriittisesti erittelevä esittämis-tapa. Hallinnonaloittaiset tuloksellisuuden kuvaukset sisältäisivät omina alajaksoinaan myös hallinnonalalla toimivien talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten keskeiset tilinpäätöslaskelmat, tärkeimmät tiedot liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta sekä niiden tilinpäätöksistä ilmeneviä tärkeimpiä seikkoja selvittävän tilinpäätösanalyysin.

Tarkoituksena olisi, että toteutuneesta kehityksestä raportoivan tiedon lisäksi tilinpäätöskertomukseen otettaisiin tulostavoitteiden saavuttamisen kriittistä arviointia ja valtioneuvoston johtopäätöksiä ja kannanottoja tilinpäätöstietojen johdosta. Nämä voitaisiin tekstissä eriyttää omiksi alaluvuikseen ja osikseen, jolloin kertomuksessa olisi selkeästi havaittavissa mahdollisimman suureen objektiivisuuteen perustuvat valtionaloutta ja tuloksellisuutta koskevat tiedot sekä niiden perusteella tehty valtioneuvoston ja ministeriöiden johtopäätökset, jotka puolestaan olisivat kiinnostavia yhteiskuntapoliittisen keskustelun kannalta.

Valtion tilinpäätöskertomuksen toisen pääosan muodostaisi valtion tilinpäätös tärkeimpine liitetietoineen. Tilinpäätöskertomukseen otettavat tilinpäätöslaskelmat sisältäisivät aikaisempaan valtion tilinpäätösasiakirjaan verrattuna havainnollisemmin esitettyinä olennaiset numeeriset tiedot valtionaloudesta ja talousarvion toteutumisesta. Valtuuskien käyttöä koskevien tietojen esittäminen talousarvion toteutumalaskelmassa korostaa valtuusseurannan valtiosääntöistä merkitystä eduskunnan valtionaloudellisten päätösten seurantana. Samalla saadaan selkeämmin tiedot valtuuskien käytöstä aiheutuneista me-

noista, jotka on otettava tulevien vuosien talousarvioihin lakisääteisinä menoina. Raha-virtoja kuvaava rahoituslaskelma antaa olennaista lisätietoa valtion rahavirroista määrärahojen budjetoinnin tapahtuessa talousarviolain mukaan yleensä suorite- tai sitoumusperusteella. Rahoituslaskelma antaa tiedot myös nettobudjetoinnin piirissä olevaan toimintaan ja talousarvion sisäiseen tai ulkopuoliseen yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvistä rahavirroista.

Tilinpäätöskertomukseen olisi tarkoitus nykyisen tilakertomuksen tapaan ottaa myös tilimuistutuskertomus eli hallituksen selvitys toimenpiteistä, joihin eduskunnan huomaukset valtion taloudenhoidosta ovat antaneet aihetta.

Valtion virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Talousarviolain säännökset valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten ja toimintakertomusten perusteista ja tilinpäätösmenettelyistä uudistettaisiin. Lakiin otettaisiin vaatimus oikeiden ja riittävien tietojen (oikean ja riittävän kuvan) antamisesta. Tavoitteena on antaa lainsäädännölliset perusteet tilinpäätösvelvollisina yksikköinä toimivien virastojen ja laitosten tilinpäätösten ja tilinpäätös-menettelyiden uudistamiseen esityksen yleisten tavoitteiden mukaisiksi.

Tuloksellisuuden peruskäsitteistä

Tulosohjaukseen liittyvien vastuiden ja eri vaikutustasojen selkeyttämiseksi, tulosvastuun terävöittämiseksi ja tilinpäätöksessä esitettävän tuloksellisuustiedon oikeellisuuden ja riittävyyden sekä hyödynnettävyyden lisäämiseksi tuloksellisuuden käsitteistö ja eri osa-alueet jaoteltaisiin ja ryhmiteltäisiin uudella tapaa. Tuloksellisuus kuvaisi toiminnan vaikutuksia ja onnistumista taloudellisesti mahdollisimman tehokkaalla tavalla ja optimaalisella taloudellisten ja henkisten voimavarojen käytöllä. Taustalla on ajatus, jonka mukaan tuloksellisuudessa on kysymys tavoitteiden saavuttamisen eli aikaansaannosten ja siihen tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen mahdollisimman optimaalisesta kohtaamisesta. Tulosohjauksessa

olisi siten pyrittävä asettamaan tulostavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käyttöön osoitettavat voimavarat mahdollisimman hyvään tasapainoon. Tällöin taloudellisten voimavarojen niukkuus toisaalta heijastuu tavoitteiden asettamiseen ja suuntaamiseen sekä niistä ilmenevään eri asioiden asettamiseen tärkeysjärjestykseen.

Esityksellä luotaisiin tuloksellisuutta ja sen tasoja ja määreitä kuvaava käsittehierarkia. Laajin toiminnan ja talouden tuottamia aikaansaannoksia ja aiheuttamia myönteisiä tai kielteisiä muutoksia ja seurauksia kuvaava käsite olisi vaikutukset. Vaikutukset koostuisivat tuloksellisuudesta ja toiminnan ja talouden johdosta toteutuneista tarkoitetuista ja tarkoittamattomista muutoksista yhteiskunnassa ja eri elämäntilanteilla. Tuloksellisuus esitettäisiin erityyppisen mukaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaisi yhteiskuntapolitiikan tai sen lohkon laaja-alaista onnistumista ja suhdetta kustannuksiin sekä käytetyistä keinoista ja menettelyistä seuranneisiin muihin vaikutuksiin. Vaikuttavuus kuvaisi näin korostetusti politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja aiheutuneita kustannuksia eli politiikan ja sen toimeenpanon onnistumisen astetta ja kustannustehokkuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on korostetusti valtioneuvoston ja ministeriön vastuulla.

Toiminnallisessa tuloksellisuudessa olisi puolestaan kysymys tietyn yksittäisen organisaation tai toimenpidesektorin aikaansaannoksista ja toiminnan onnistuneisuudesta sekä niiden suhteista aiheutuneisiin kustannuksiin. Toiminnalliseen tuloksellisuuteen voi viraston ja laitoksen johto selkeästi vaikuttaa ja sen tulee myös vastata siitä. Toiminnallisen tuloksellisuuden tarkemmista kriteereistä säädettäisiin talousarvioasetuksessa. Toiminnallinen tuloksellisuus jaettaisiin edelleen toiminnalliseen tehokkuuteen ja laadunhallintaan sekä henkisten voimavarojen hallintaan. Toiminnallista tehokkuutta määrittäisivät tarkemmin tuottavuus ja taloudellisuus sekä maksullisen toiminnan kannattavuus. Toiminnallisen tuloksellisuuden toinen tärkeä osa-alue olisi laadunhallinta. Siinä tar-

kasteltaisiin palvelukykyä ja siinä muun muassa asiakastytyväisyyttä. Tarkastelun kohteena olisivat muun muassa se, miten toiminnalla on voitu vaikuttaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen ja miten rajatut vaikuttavuustavoitteet on saavutettu, tuotettujen suoritteiden määrää sekä palvelutuotannon ja suoritteiden laatua. Kolmantena toiminnallisen tuloksellisuuden osa-alueena olisivat henkisten voimavarojen käyttö ja kehittyminen, jossa tarkasteltaisiin muun muassa henkilöstömääriä ja henkilövoimavarojen käyttöä sekä osaamisen ja tietämyksen kehittymistä ja käyttöä.

Toiminnallisen tuloksellisuuden korkean tason saavuttaminen edellyttää hyvin järjestettyä talouden ja toiminnan rakenteita ja prosesseja.

Toiminnallisen tuloksellisuuden yksityiskohtaisten jäsentelyiden ja kriteereiden tulee voida kehittyä tulosohjauksen ja arvioinnin teorian ja tekniikoiden sekä käytäntöjen myötä. Niiden sääntely yksityiskohtaisesti lain tasolla ei ole siten tarkoituksenmukaista. Toiminnallisen tuloksellisuuden yksityiskohtaisista kriteereistä ehdotetaan säädettäväksi valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösraportoinnin osalta talousarvioasetuksessa. Talousarvio-laissa ehdotetaan säädettäväksi kuitenkin siitä, että valtion tilinpäätöskertomukseen otettavissa tuloksellisuuden kuvauksissa olisi annettava tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista. Erittelyn sääntelevä talousarvio-laissa on tarpeen, jotta laissa ohjattaisiin valtion tilinpäätöskertomuksen sisältö erityisesti yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevien tietojen antamiseen.

Talousarvioasetuksen mukaan tilinpäätösraportoinnissa käytettäviä tuloksellisuuden perusjäsentelyitä ja -kriteerejä olisi tarkoitus määrätä käytettäväksi myös virastojen ja laitosten sekä hallinnonalojen toiminnan ja talouden suunnittelussa sekä talousarvioehdotusten laadinnassa talousarvioasetuksen nojalla annettavissa valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön määräyksissä.

Tulosohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei muutettaisi viranomaisten välistä toimivallanjakoa eikä varsinkaan puututtaisi esimerkiksi tuomioistu-

ten ja syyttäviviranomaisten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeushoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut tai syyttäjien syyteharkinta eikä tulosohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön tai syyteharkintaan. Tilinpäätösraportoinnissa ei siten myöskään ryhdyttäisi arvioimaan tai seuraamaan esimerkiksi yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai laatua. Tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kohteena sen sijaan on valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeushoidon tehtäviin. Erityisesti tulosohjauksen kohteena voi olla ja tuleekin olla oikeushallinnon tehtävä luoda puitteet tehokkaasti toimivalle oikeushoidolle. Oikeusuojan saatavuus ja oikeusuojan saamisen tehokkuus ovat indikaattoreita oikeusvaltion tilasta ja samalla keskeisiä oikeushallinnon yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita siltä osin kuin on kyse puitteiden luomisesta. Tuomioistuimilla ja syyttäjälaitoksella on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoinnista. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin. Laadunhallinnan ottaminen erityisesti tuloksellisuuden osa-alueeksi mahdollistaa myös muiden kuin määrällisten ja käsittelyaikaa koskevien seikkojen ottamisen huomioon tulosohjauksessa sekä antaa mahdollisuuksia kehittää oikeuslaitosta koskevaa tuloksellisuusraportointia oikeusvaltion keskeisten institutionaalisten puitteiden ja menettelyiden järjestämisen onnistumista ja toimivuutta suhteessa kustannuksiin arvioivaksi raportointijärjestelmäksi.

Oikeat ja riittävät tiedot

Talousarviolakiin otettaisiin vaatimus siitä, että valtion tilinpäätöksen ja siihen otettavien tuloksellisuuden kuvausten tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot valtion talousarvion noudattamisesta, tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Tilinpäätösajattelun yleisten periaatteiden korostamiseksi oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus ilmaistaisiin kirjanpitolain tilinpäätösperiaatteita koskevaa säännöstä mahdollisimman pitkälti vastaavalla taval-

la. Oikeiden ja riittävien tietojen antamisen vaatimus nostettaisiin virastojen ja laitosten tilinpäätösten osalta talousarvioasetuksesta talousarviolakiin asian suuren periaatteellisen merkityksen vuoksi.

Talousarviolakiin otettaisiin säännös siitä, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen johdosta annettava tilinpäätöskannanotosta. Säännös mahdollistaisi ministeriön tilinpäätöskannanoton käytönoton lakisäätöisenä tilivelvollisuuden toteuttamisen menettelynä.

Valtiovarain controller -toiminnon perustaminen

Valtiovarainministeriöön perustettaisiin talousarviolakiin otettavilla säännöksillä valtiovarain controller -toiminto valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten. Lakiin otettaisiin säännökset toiminnon tehtävistä sekä toimivaltuuksista ja tietojensaantioikeuksista. Toiminto olisi erityisesti valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä mutta laajemminkin valtiionhallintoa palveleva toimialansa asiantuntija- ja analyysiyksikkö. Sen pääasiallinen toimivaltuus olisi havaintojen ja niihin liittyvien toimenpide-ehdotusten esittäminen ja pääasiallinen toimintamuoto olisi esityksen mukaan valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelu ja sen sekä tilinpäätösraportoinnin, arviointitoiminnan ja sisäisen valvonnan järjestämisen ohjaaminen, yhteensovittaminen ja kehittäminen. Muutoin toiminto osallistuisi valtiovarainministeriön osana ministeriön toimialaan kuuluvien asioiden valmisteluun ja käsittelyyn. Valtiovarain controller -toiminnolla olisi oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot valtion virastolta ja laitokselta sekä valtion liikelaitokselta ja talousarvion ulkopuolella olevalta valtion rahastolta, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain silloin kun toiminnolle laissa säädetyn tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tietojensaantioikeus ei siten ulottuisi valtionhallinnon ulkopuolisiin kuten yksityisiin tai kuntiin eikä valtionyhtiöihin ja valtion osakkuusyhtiöihin. Valtionyhtiöitä ja valtion osakeomistusta koskevien asioiden hoito

valtion virastoissa ja laitoksissa sekä niitä koskeva valtion tilinpäätösraportointi kuuluisi sitä vastoin controller-toiminnon toimialaan.

Valtiovarain controller-toiminnolle säädettyjen tehtävien tuloksellinen hoitaminen edellyttää hyvää ja molemminpuoliseen luottamukseen perustuvaa yhteistyötä ja verkostoitumista muiden ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten samoin kuin osin myös valtion rahastojen ja liikelaitosten kanssa. Tehtävien tuloksellinen hoitaminen valtioneuvostoa ja koko valtionhallintoa palvelevalla tavalla edellyttää myös suurta objektiivisuutta selvitysten, arviointien ja analyysien esittämisessä sekä siihen perustuvaa uskottavuutta. Luottamus ja uskottavuus edellyttävät näin käytännössä havaintojen esittämistä koskevissa asioissa toiminnallista riippumattomuutta. Näiltä osin toiminto ei olisi kaikilta osin tavanomainen valtioneuvostolaissa tarkoitettu ministeriön toimintayksikkö. Talousarviolakiin otettaisiin tämän vuoksi säännökset valtioneuvoston controllerista ja tämän apuna ja sijaisena toimivasta valtioneuvoston apulaiscontrollerista valtiovarain controller-toiminnon keskeisinä virkamiehinä. Laissa säädettäisiin valtioneuvoston controllerille ja apulaiscontrollerille toimivalta ratkaista esitelystä itsenäisesti toiminnon havainnon esittämistä sekä tietojen pyytämistä ja antamista koskevat asiat.

Muutoin valtiovarain controller-toiminto olisi yksi valtiovarainministeriön perusyksiköistä ja siihen sovellettaisiin, mitä valtiovarainministeriöstä ja sen virkamiehistä muualla laissa säädetään. Tämä on perusteltua siksi, että toiminnon tehtävät kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön ja valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan valtiovarainministeriön toimialaan ja tehtäviin.

Toiminto olisi valtioneuvoston yleisen ohjauksen piirissä ja valtiovarainministeriön päällikkönä toimivan valtiovarainministerin sekä ministerin apuna ministeriön johtamisesta virkamiestasolla vastaavan valtiosihteerin kansliapäällikkönä johdon alaisuudessa.

Kansainvälisessä ja kotimaisessa yritysten ja julkisten organisaatioiden johtamista sekä taloudenhoidon ja taloushallinnon ammatti-terminologiassa käsitteellä controller on suh-

teellisen vakiintunut peruserkitys vaikka tällä nimikkeellä olevien toimintayksiköiden ja henkilöiden yksityiskohtaisten tehtävien määrittely vaihtelee. Controller-yksikön tai -nimikkeellä työskentelevän perustehtäviin kuuluvat usein

— suunnittelu- ja ohjausjärjestelmistä huolehtiminen, ohjauksen ja johdon laskentatoimien järjestelmät;

— taloudellinen raportointi ja sen järjestelmät sekä raportoinnin analyysi; ja

— toiminnan ja talouden ohjauksen ja johtamisen tukeminen ja kehittäminen.

Suomen yleiskielessä ja lakikielessä ei ole kotoperäistä sanaa, joka kattaisi nämä molemmat ulottuvuudet ja joka ei sekoittaisi controller-toimintoa toiminnan ja talouden johtamiseen tai sisäiseen taikka ulkoiseen tarkastukseen. Erityisesti on syytä todeta, ettei controller-toiminnassa ole kyse tilintarkastuksesta tai sisäisestä tarkastuksesta.

Kotoperäisen kuvaavan ilmaisun puuttuessa toiminnan ja tehtävien kuvaamisessa käytetään usein vierasperäistä controller-ilmaisua. Sen vakiintuneen peruserkityksen vuoksi alun perin vierasperäinen käsite ehdotetaan otettavaksi käyttöön talousarviolaisissa toiminnan nimenä ja sen päällikkövirkamiesten virkanimikkeenä.

Talousarviolakiin otettaisiin säännökset virastojen ja laitosten yhteistyön ja virkaavun perusteista talouden suunnittelussa ja talousarvion toimeenpanossa, sisäisessä valvonnassa ja tilinpäätös- ja muussa taloudellisessa raportoinnissa.

Toiminnan ja talouden suunnittelu ja laskentatoimi

Talousarviolain säännöksiä toiminta- ja taloussuunnittelusta uudistettaisiin tulosohjauksen ja siinä strategisen näkökulman vahvistamiseksi sekä valtionalouden kehys- ja talousarviomenettelyn vahvistamiseksi hallituksen välineenä ohjata valtionhallinnon toimintaa. Lain toiminta- ja taloussuunnittelua koskevaan pykälään otettaisiin ministeriön velvoite suunnitella toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.

Talousarviolain nykyisen muuta laskentatoimea koskevan säännöksen käsitteistö u-

distettaisiin vastaamaan paremmin laskentatoimen yleistä käsitteistöä sekä laskentatoimen erityisiä tehtäviä tilivelvollisuuden toteuttamisessa. Laskentatoimen teoria jakaa yleisesti yrityksen laskentatoimen ulkoiseen laskentatoimeen, jonka tärkein tavoite on yrityksen tilinpäätöksen laadinta, ja sisäiseen laskentatoimeen, joka erityisesti palvelee organisaation taloudellista johtamista. Molemmat osa-alueet keskittyvät yrityksen tärkeimpään tavoitteeseen, tilikauden tulokseen, ulkoinen laskentatoimi sen laskemiseen ja siitä raportointiin, ja sisäinen laskentatoimi sen maksimointiin.

Julkisella sektorilla tavoitteet poikkeavat yrityksen tavoitteista. Pohjimmiltaan valtion sekä sen viraston ja laitoksen tavoitteena on yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja palvelukyvyn maksimointi kohtuullisilla kustannuksilla. Tätä kuvataan tuloksellisuudella. Täten viraston ja laitoksen tilinpäätösraportoinnin erittäin tärkeitä osia ovat toimintakertomus ja talousarvion toteutumalaskelma, joissa esitetään tuloksellisuuden kannalta keskeisimmät tiedot. Kirjanpidon ja siitä tehtyjen tilinpäätöslaskelmien ohella valtion viraston ja laitoksen tuloksellisuusraportointi perustuu pitkälti laskentatoimen erilaisten seurantajärjestelmien tuottamaan tietoon kustannuksista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Laskentatoimen teorian näkökulmasta viraston ja laitoksen sisäinen laskentatoimi määrittelee ne mittarit ja keinot, joilla tuloksellisuuden kehittymistä seurataan ja ulkoinen laskentatoimi tuottaa numeerista tietoa seuraamista varten. Tuloksellisuustietoa saadaan olennaisessa määrin myös varsinaisen laskentatoimen ulkopuolisista varsinaisen toiminnan seurantajärjestelmistä. Voidaankin sanoa, että talousarviolaisissa tarkoitettu muu laskentatoimi on asiallisesti ottaen ulkoisen ja sisäisen laskentatoimen yhdistelmä, jonka tehtävänä on mitata tuloksellisuuden kehitystä ja raportoida siitä. Tätä tehtävää kuvaa parhaiten käsite tuloksellisuuden laskentatoimi.

Tuloksellisuuden laskentatoimi on vain osa valtion viraston ja laitoksen laskentatoimea. Tuloksellisuuden laskentatoimessa tuotettavien tuloksellisuustietojen tärkeänä lähteenä on valtion liikekirjanpito. Laajimmillaan tuloksellisuuden laskentatoimi käsittää taloudellisia suureita seuraavan varsinaisen las-

kentatoimen lisäksi myös vaikuttavuus- ja toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisessa, seuraamisessa ja arvioinnissa käytettävien mittareiden kehittämisen ja niiden avulla tehtävän raportoinnin. Tältä osin kyse on toiminnan seuraamisesta ja arvioinnissa käytettävistä laskentatoimeista täydentävistä muista seurantajärjestelmistä.

Viraston ja laitoksen laskentatoimen tehtävänä on myös palvella sisäisenä laskentatoimena viraston ja laitoksen johtamista. Laskentatoimen tätä tehtävää kuvaa parhaiten käsite johdon laskentatoimi.

Käsite muu laskentatoimi muutettaisiin ehdotuksella yksinkertaisesti laskentatoimeksi, sen osa-alueiksi määriteltäisiin tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi sekä muu seuranta ja sen tavoitteita täsmennettäisiin. Säännökseen otettaisiin myös nykyisin talousarvioasetuksessa oleva viittaus viraston ja laitoksen muuhun seurantajärjestelmään. Varsinaisen laskentatoimen ja sen järjestelmien suhde varsinaisen toiminnan seurantajärjestelmiin tulisi näin selkeämmäksi ja samalla säännöksestä ilmenisi varsinaisen toiminnan seurantajärjestelmien merkitys tulossraportoinnille. Tällä tavoin uudistettu säännös antaisi myös paremmat perusteet kehittää talouden ja toiminnan tarkastelua yhtenä kokonaisuutena tulosraportoinnissa.

Talousarviolain systematiikan parantaminen

Talousarviolakiin otettavien uusien säännösten vuoksi on tarpeen myös parantaa lain lakitekniistä systematiikkaa. Laissa säänneltävät asiat ryhmiteltäisiin lukuotsikoita lisäämällä ja muuttamalla nykyistä selkeämmiksi asiakokonaisuuksiksi.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Valtiontaloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset ovat etupäässä välillisiä ja ne muodostuvat terävemmän tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden sekä arvioinnin tuottaman tiedon hyödyntämisen tuottamista taloudellisista tehokkuuseduista. Nämä taloudellista tehokkuutta lisäävät ja siten julkisen talouden menopaineita vähentävät vaikutukset voivat olla mer-

kittäviäkin. Niiden toteutuminen riippuu kuitenkin erityisesti siitä, kuinka hyvin ehdotuksen tavoitteet saadaan toteutettua käytännössä.

Julkiseen talouteen ja erityisesti valtiontalouteen kohdistuu lähitulevaisuudessa merkittäviä haasteita. Valtiontalouden kestävyys turvaaminen pidemmällä aikavälillä sekä varautuminen näköpiirissä oleviin haasteisiin edellyttää käytännössä kurinalaista menopolitiikkaa. Julkisen palvelutason ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät siten varojen käytön tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämistä. Tällä tavoin valtiontalouteen voidaan saada tarvittavaa liikkumavaraa uusiin toiminnallisiin ja taloudellisiin haasteisiin vastaamiseen.

Tuottavuuden ja tehokkuuden säilyttäminen nykyisenä ja kehittämisen edelleen edellyttävät nykyisessä nopeasti muuttavassa toimintaympäristössä toimintatapojen jatkuvaa arviointia ja muuttamista.

Kokonaistaloudellisella tasolla on vaikeaa esittää yksiselitteisiä lukuja tehokkuuden ja tuottavuuden nostamisella mahdollisesti saavutettavissa olevista taloudellisista hyödyistä. Valtion menojen reaalin kasvu on ollut keskimäärin 2,2 % vuodesta 2001. Osittain syynä menojen kasvuun on eräiden etuisuuksien tasojen nostaminen. Osittain menojen kasvu johtuu muun muassa Euroopan unionista osittain tai kokonaan rahoitettavista hankkeista, jolloin menojen kasvu vastaa myös uudet tulot. Eräiltä osin kasvun taustalla on kuitenkin nähtävissä heikompi tuottavuuskehitys ja siitä johtuvat menopaineet.

Noin puolet valtion menoista on erilaisia tulonsiirtoja. Niissä tehokkuuden lisääntyminen tapahtuu lähinnä parantamalla niiden kannustinvaikutuksia sekä kohdentumista hyvinvointivaltion palvelutavoitteiden sekä yhteiskunnan ja talouden rakenteiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kannustinvaikutusten parantaminen sekä palvelutavoitteiden ja talouden rakenteiden kannalta optimaalinen kohdentuminen voivat perustua vain riittävän syvälliseen arviointiin ja vaikuttavuustiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa.

Eri hallinnonaloilla olisi tehtyjen arvioiden mukaan saatavissa huomattavaakin tuottavuuden ja tuloksellisuuden lisääntymistä.

Tehokkuutta ja tuottavuutta sekä yleensä tuloksellisuutta korostavaa näkökulmaa ja ohjausotetta olisikin taloudellisesti tärkeää vahvistaa valtion talousarviossa siirtomenoina budjetoitavilla määrärahoilla rahoitettavassa toiminnassa.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että tilinpäätösmenttelyitä ja tilivelvollisuutta kehittämällä voidaan käytännössä edistää taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden parantamista valtionhallinnossa ja siirtomenoilla osittain rahoitettavassa muun julkisen sektorin toiminnassa.

Merkittävimmät välittömät henkilöstövaikutukset ja siitä aiheutuvat valtiontaloudelliset kustannukset liittyvät yhtäältä valtiovarain yhteisen controller-toiminnon perustamiseen valtiovarainministeriöön ja toisaalta ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten taloushallinnon, ohjauksen ja johtamisen saatamiseen uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen vaatimalle tasolle. Tarkoituksena olisi, että controller-toiminto olisi pieni ja tehokas asiantuntijayksikkö, jolloin kokonaiskustannukset olisivat suhteellisen vähäiset. Toiminto voitaisiin käynnistää vuonna 2004 yhteensä kolmen asiantuntijavirkamiehen ja näiden tarvitseman teknisen tuen voimin. Toiminnossa olisivat tällöin valtioneuvoston controller ja apulaiscontroller sekä laaja-alaista ja syvällistä asiantuntemusta omaava asiantuntija samoin kuin näille yhteinen päätoiminen sihteeri. Kustannukset tästä olisivat henkilöstösivukuluineen, työvälineineen ja matkoinneen noin 267 000 euroa vuodessa. Controller-toimintoa olisi kuitenkin perusteltua lähitulevaisuudessa laajentaa lisäksi kahdella asiantuntijalla, jolloin toiminnossa olisi viisi asiantuntijavirkamiestä. Henkilöstö- ja kalustokustannukset sivukuluineen olisivat tällöin noin 370 000 euroa vuodessa. Tarkoituksena olisi, että muutoin controller-toiminto nojautuisi tehtäviensä hoitamisen tarvitsemassa valmistelussa valtiovarainministeriön koko henkilöstöön ja sen omaamaan asiantuntemukseen.

Controller-toiminnon tehtävät kuuluvat jo nykyisinkin valtiovarainministeriön tehtäviin. Ministeriössä useat virkamiehet hoitavat muiden tehtäviensä ohelle controller-toiminnolle siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä. Controller-toiminnon tarvitsema henki-

löresurssointi voidaan tämän vuoksi osaksi osoittaa valtiovarainministeriössä jo olevista viroista. Noin 160 000 euron määrästä voidaan toiminnon vaatimat voimavarat saada valtiovarainministeriön nykyisen virkamiehistön toimenkuvia ja tehtäviä järjestelemällä, jolloin todellisia uusia menoja olisi vuonna 2004 noin 110 000 euroa ja toimintoa myöhemmin laajennettaessa noin 210 000 euroa. Valtiovarainministeriössä on varauduttu valtiovarain controller -toiminnon perustamiseen sille vahvistettujen määräraha-kehysten rajoissa.

Ehdotukset eivät aseta sellaisia uusia toiminnallisia velvoitteita, jotka välittömästi ja kokonaisuutena edellyttäisivät virastoissa ja laitoksissa uusien taloudellisten tai henkilövoimavarojen osoittamista taloushallinnon ja tilinpäätösraportoinnin tehtäviin. Tilinpäätös- ja tilivelvollisuusmenettelyiden kustannukset riippuvat kuitenkin siitä, miten taloushallinnon ja tilinpäätösmenttelyyn liittyvät prosessit järjestetään asianomaisessa virastossa ja laitoksessa. Tästä johtuen useissa virastoissa ja laitoksissa saattaa olla tarpeen suunnata osaamista ja henkilöstöä taloushallintoon sekä ohjaus- ja raportointijärjestelmän kehittämiseen. Valtion taloudenhoitoa ja taloushallintoa koskevat selvitykset ovat osoittaneet, että taloudenhoitoon ja taloushallinnon tehtävissä on mahdollisuuksia nostaa tehokkuutta ja tuottavuutta sekä sillä tavoin vapauttaa voimavaroja analyttiseen työskentelyyn. Varsinkin ministeriöissä ja osin myös virastoissa ja laitoksissa olisi kuitenkin selkeästi tarvetta lisätä henkisten voimavarojen käyttämistä talouden ja toiminnan ohjaukseen liittyviin analyysitehtäviin.

Tiliviraston tilinpäätökseen ja valtion tilinpäätökseen ehdotetaan otettavaksi uudeksi lakisääteiseksi tilinpäätöslaskelmaksi rahoituslaskelma. Rahoituslaskelma voidaan tuottaa kirjanpidon aineistosta automaattisilla otannoilla. Erillisselvityksiä saatetaan tarvita vain joidenkin yksittäisten erien osalta. Sen laatiminen ei siten edellytä olennaisia kustannuksia aiheuttavia uusia toimenpiteitä.

Tilinpäätösvelvollisen yksikön tilinpäätöksen laadinnan kustannukset eivät myöskään oleellisesti muutu nykyiseen verrattuna. Tilinpäätös ja toimintakertomus sisältäisivät nykyistä tarkemmat sekä osittain uudella ta-

valla jäsenettynä erityisesti tuloksellisuutta koskevat tiedot, joiden tulisi nykyiseen tapaan antaa oikeat ja riittävät tiedot tilinpäätösvelvollisen kokonaisuuden ja siihen sisältyvien virastojen ja laitosten taloudesta ja toiminnasta. Tilinpäätösraportointi olisi tältä osin aikaisempaa vaativampaa, minkä voidaan arvioida lisäävän työmäärää ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa tarvitaan tilinpäätösraportoinnin tietosisältöjen ja menettelyiden omaksumiseksi käytännön tasoilla koulutusta ja muuta informaatio-ohjausta sekä ministeriöiden että hallinnonalojen ja niiden virastojen ja laitosten tasoilla. Koulutustarpeesta aiheutuu ainakin uudistuksen alkuvaiheessa jonkin verran nykyistä enemmän myös kustannuksia.

4.2. Vaikutukset kuntatalouteen ja yksityisiin

Ehdotukset koskevat välittömästi vain valtionhallintoa ja valtiontaloutta. Ne eivät aseta kunnille tai yksityisille velvoitteita eikä niillä ole välittömiä vaikutuksia kunnille ja yksityisille maksettaviin siirtomenoihin. Tarkoituksena olisi kuitenkin ottaa siirtomenoilla osittain rahoitettava toiminta järjestelmällisen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevan arvioinnin ja raportoinnin piiriin ja sitä kautta saatavan tiedon ja paremman päätöksenteon avulla parantaa valtion rahoituksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Valtion viranomaiset arvioisivat tilinpäätösraportoinnissa ja arvioinneissa siirtomenojen vaikuttavuutta ja niiden käytön toiminnallista tuloksellisuutta. Menettelyllä ei muutettaisi kuntien ja valtion välistä yhteistyötä.

4.3. Organisaatio- ja henkilöstö- sekä hallinnolliset vaikutukset

Vaikutukset eduskunnan ja hallituksen kannalta

Eduskunnan kannalta merkittävin vaikutus olisi budjettivallan ja erityisesti siihen kuuluvan valtiontalouden valvontavallan vahvistuminen. Eduskunta pääsisi nykyistä tehokkaammin valvomaan tavoitteiden asettamista ja saavuttamista sekä hallinnolle delegoitujen

toimivaltuuksien käyttöä. Tulosoajajärjestelmässä voidaan virkamiesjohto-isuuden arvioida osaltaan vähenevän ja eduskunnan sekä sille parlamentaarisisessa vastuussa olevan valtioneuvoston aseman valtion taloutta ja toimintaa koskevien toimintapoliittisten linjausten asettajana vahvistuvan. Vaikutus perustuisi erityisesti valtioneuvoston tosiasialliseen ja poliittiseen asemaan sekä työtapojen, tiedonsaannin ja ohjauksen menetelmien lehtymiseen.

Valtion tilinpäätöksen saattaminen valtioneuvoston käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi sekä annettavaksi virallisena valtiopäiväasiakirjana eduskunnalle korostaisi valtioneuvoston ja valtiovarainministerin parlamentaarista ja oikeudellista vastuuta valtion tilinpäätöksen sisällöstä. Eduskunta saisi ehdotusten mukaan nykyistä selkeästi paremman tietosällön valtion taloudesta ja toiminnasta antavan valtion tilinpäätöskertomuksen. Ministeriöltä vaadittava tilinpäätöskannanotto ja tervämpi ote tulosoajajuksessa sekä toimialansa sisäisen valvonnan politiikan luojana käytännössä vahvistaisivat ministeriöille perustuslain 68 §:n mukaan kuuluvaa tehtävää vastata toimialansa hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Ehdotukset eivät muuttaisi ministeriöiden välisiä toimialajakoja.

Valtion tilinpäätös tulisi valtioneuvoston valtiovarainministeriön esittelystä ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti tavallan presidentin hyväksymäksi valtiopäiväasiakirjaksi osana tilinpäätöskertomusta. Tavoitteena on, että tilinpäätöskertomuksen käsittely valtioneuvostossa siirtyisi aikaisemmaksi eli kesäkuun ensimmäiselle viikolle.

Ehdotetut tilinpäätösten ja tilinpäätöskertomuksen laatimisen aikataulut olisivat sellaisia, että valtiovarainministeriöllä ja valtioneuvostolla olisi käytettävissä valtion talouden tarkastusviraston vuositilintarkastuksen antamat tarkastuskertomukset sekä tarkastusraportti ehdotuksesta valtion tilinpäätöslaskelmiksi valmisteltaessa valtion tilinpäätöskertomuksen antamista eduskunnalle. Valtion talouden tarkastusvirasto voisi puolestaan syksyllä eduskunnalle annettavassa kertomuksessa valtion talouden tarkastusviraston toiminnasta myös esittää tarkastustoimintaan perustuvia havaintoja valtion tilinpäätösker-

tomuksesta ja siinä esitettävistä tiedoista.

Eduskunta voisi käydä valtion tilinpäätöskertomuksesta lähetekeskustelun ja lähettää kertomuksen valiokuntaan vielä ennen kesälomaansa. Eduskunta voisi siten käsitellä tilinpäätöskertomusta elo-syyskuussa juuri ennen valtion talousarvioesityksen antamista eduskunnalle. Eduskunnan työssä saataisiin näin tilinpäätös- ja arviointitiedon käsittely integroitua aikataulullisesti yhtenäiseksi kokonaisuudeksi valtion talousarvioesityksen käsittelyn kanssa.

Ehdotukset vahvistaisivat osaltaan myös valtion talouden tarkastusviraston asemaa ja edellytyksiä hoitaa tehtäviään sekä parantaisivat eduskunnan mahdollisuuksia saada tarkastusviraston ulkoisena tilintarkastajana tarkastamaa tietoa. Valtiovarain controller -toiminto olisi puolestaan tarkastukseen, valvontaan ja raportointiin liittyvissä asioissa hallituksen puolella tarkastusviraston yhteistyötahona. Controller -toiminnon rooliin kuuluisi erityisesti myös edistää ja seurata valtion talouden tarkastusviraston tilintarkastusraportoinnin asianmukaista huomioon ottamista ja hyödyntämistä käytännön toiminnassa. Tämä osaltaan selkeästi parantaisi tarkastusviraston ulkoisen tilintarkastustoiminnan vaikuttavuutta.

Ehdotuksilla ei olisi välittömiä vaikutuksia valtion tilintarkastajien toimintaan. Selkeämpi ja kattavampi valtion hallinnon ja talouden tilivelvollisuus ja laadukkaampi tilinpäätösraportointi sekä siinä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulman korostaminen luovat kuitenkin osaltaan perusteita valtion tilintarkastajain harjoittamalle parlamentaariselle valvonnalle. Tehokkaampi ministeriöiden ohjausote ja sitä valtioneuvoston ja ministeriöiden tasolla tukevat menettelyt ja järjestelyt osaltaan ovat keino saattaa käytäntöön eduskunnan valtion tilintarkastajain valvonnan johdosta esittämät huomautukset ja linjaukset.

Hallituksen toiminnan kannalta olennaista on luoda kokonaisvaltainen ja selkeästi määritelty raportoinnin ja tilivelvollisuuden ketju sekä antaa käytännön välineitä valtion talouden ja toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen. Ehdotuksissa parannettaisiin nykyisten kirjjanpito- ja laskentajärjestelmien sekä tulok-sellisuusraportoinnin laatua ja erityisesti ni-

den hyödynnettävyyttä yhteiskuntapoliittisen valmistelun ja päätöksenteon sekä niitä koskevan vastuunkantamisen välineinä ja tietopohjan tuottajana. Erityisesti virastojen ja lästosten tilinpäätösten sekä valtion liikekirjanpidon ja laskentatoimen tuottaman informaation käytettävyys arvioinnissa ja päätöksenteossa lisääntyisi. Keskeisin vaikutus olisi paremman informaation ja paremman ohjausjärjestelmän mahdollistama vaikuttavampi ja kokonaisvaltaisempi yhteiskuntapolitiikka.

Vaikutukset valtiovarainministeriön tehtäviin ja toimintapolitiikkaan

Valtiovarainministeriölle kuuluu nykyisin valtiontalouden hoitoon liittyvien tehtävien osana valtion tilinpäätöksen laadinnan ja tuottamisen ohjaus ja valtiovarainministeriö on hallituksen tasolla jo nykyisinkin vastuussa tilinpäätösraportoinnin järjestelmästä ja tilakertomuksen kokoamisesta ja esittelystä valtioneuvostolle. Valtion tilinpäätöksen muuttaminen nykyisestä valtiokonttorin koostamasta ja allekirjoittamasta asiakirjasta valtioneuvoston hyväksymäksi ja eduskunnalle virallisesti toimitettavaksi valtiopäiväasiakirjaksi merkitsisi aikaisempaan nähden valtion tilinpäätöksen merkityksen korostumista ja samalla uutta tehtävää valtiovarainministeriölle. Valtiokonttorin tehtävänä ei enää olisi hyväksyä ja julkaista valtion tilinpäätösasiakirja laskelmineen. Valtiokonttorin tehtäväksi tulisi uudessa järjestelmässä laatia valtiovarainministeriölle ehdotus valtion tilinpäätöslaskelmiksi liitteineen ja antaa siihen liittyen vahvistuslausuma sisäisen valvonnan järjestämisestä valtion keskuskirjanpidon tasolla sekä muutenkin koota tilinpäätöskertomukseen otettavat laskelmat.

Valtiovarainministeriön olisi uudistetussa tilinpäätösmenettelyssä pystyttävä huolehtimaan aikaisempaa paremmin oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta valtion toiminnasta ja taloudesta sekä edistämään osaltaan sitä, että raportointi- ja arviointitietoa hyödynnettäisiin tehokkaasti taloutta ja toimintaa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tämä edellyttää riittävää panostusta tilinpäätösraportoinnin sekä sisäisen valvonnan ohjaukseen ja laadunvarmistukseen sekä tilinpäätöskertomuksen valmisteluun.

Tilinpäätös- ja tilivelvollisuus uudistuksen lähtökohtana on, ettei muilta ministeriöiltä siirretä tehtäviä valtiovarainministeriölle. Tarkoituksena on päinvastoin vahvistaa ministeriöiden asemaa ja tehtäviä sekä vastuuta hallinnonalojensa tulosohtauksesta ja raportoinnista vastaavina toimijoina sekä tilivelvollisuuden toteuttajina.

Organisatorisena vaikutuksena olisi valtioneuvoston yhteisen controller -toiminnon perustaminen valtiovarainministeriöön. Tehtäviensä puolesta kyseessä on valtiovarainministeriölle valtioneuvoston osana kuuluvien valtion tilinpäätösraportointia ja tilivelvollisuutta sekä sisäisen valvonnan ohjausta koskevien nykyisten tehtävien kokoaminen erikoistuneeseen ja selkeän organisatorisen kokonaisuuden ja aseman muodostavaan yksikköön. Samalla korostettaisiin yksikön luonnetta koko valtioneuvostoa palvelevana toimijana.

Valtiovarain controller -toiminnon perustamisessa valtiovarainministeriölle ei siirrettäisi mitään sellaisia tehtäviä, jotka eivät sille jo nykyisinkin valtioneuvoston ohjesäännön ja valtioneuvostosta annetun lain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen valtiovarainministeriöstä mukaan kuuluisi. Controller -toiminnolle kuuluisivat sisäisen valvonnan ja taloudenhoidon laadunvarmistus-, koordinaatio- ja kehittämistehtävät sekä arviointitoiminnan koordinaatio, jotka kuuluvat jo nykyisinkin valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriölle kuuluu myös sisäisen valvonnan ja tarkastuksen ohjaus ja järjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriölle kuuluviin valtion taloudenhoidon tehtäviin sisältyy vakiintuneesti myös taloudenhoidon virheiden ja väärinkäytösten vastainen toiminta ja siten myös EU:n petostentorjuntaan liittyvät tehtävät siltä osin kuin ne ovat luonteeltaan valtionhallintoa ja -taloutta yleisesti koskevia eivätkä siten kuulu muiden ministeriöiden tai viranomaisten toimialaan. Controller -toimintoon osaksi keskitettäväksi ehdotetut tehtävät ovat valtiovarainministeriön nykyisiäkin ydintehtäviä taloudenhoidon ja taloudellisen raportoinnin alalla.

Controller -toiminnon myötä valtioneuvostolla ja valtiovarainministeriöllä olisi myös riittävän erikoistumisen ja arvovallan omaava taho toimimaan hallituksen puolella edus-

kunnan yhteyteen siirretyн valtionalouden tarkastusviraston yhteistyökumppanina koko valtion talouden kattavissa asioissa sekä huolehtimaan osaltaan tarkastusviraston ja muiden tilintarkastajien ja arvioitsijoiden tuottaman tilintarkastus- ja arviointitiedon asianmukaisesta hyödyntämisestä valtion taloudenhoidossa. Controller -toiminto olisi myös yksi keskeinen väline, jolla ministeriö voisi edistää tulosohjauksen vahvistumista ministeriön keskeisenä linjana jo pidempään olleella tavalla nykyistä vaikuttavammin.

Controller -toiminto merkitsisi tältä osin lähinnä tapaa järjestää ministeriön toimintaa siten, että tilinpäätösraportoinnin, ohjauksen ja raportointijärjestelmän yhteensovittamisen ja kehittämistehtäviin sekä sisäisen valvonnan asiantuntijatehtäviin olisi käytettävissä riittävästi erikoistunutta osaamista ja että kyseiset tehtävät olisi järjestetty riittävän näkyvyyden ja arvovallan omaavalla tavalla. Controller -toiminnolle säädettävät tietojensaantioikeudet parantaisivat hallituksen mahdollisuuksia saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia tietoja.

Organisatorisena vaikutuksena valtioneuvoston tasolla olisi sisäisen valvonnan neuvottelukunnan perustaminen sisäisen valvonnan kehittämistä ja yhteistyötä varten neuvonantajaksi ja yhteistyötä valmistelevalle toimielimeksi. Neuvottelukunnassa olisi edustus ministeriöistä ja eräistä muista keskeisistä tahoista. Neuvottelukunnassa olisi lisäksi sisäisen valvonnan eri osa-alueita käsitteleviä jaostoja.

Hallinnolliset vaikutukset ministeriöissä ja eri hallinnonaloilla

Ehdotuksilla ei sellaisenaan olisi valtiotoverin controller -toiminnon ja sisäisen valvonnan neuvottelukunnan perustamista lukuun ottamatta välittömiä organisaatiovaikutuksia.

Uudistuksella ei puututtaisi viranomaisten lakisääteiseen asemaan, toimivaltarajoihin ja mahdolliseen lakisääteiseen itsenäisyyteen. Toiminnan kokonaisuuden ja erityisesti sen puitteiden järjestämisen ja johtamisen systemaattinen arviointi ja siitä raportointi eivät ole myöskään ristiriidassa itsenäisyyden kanssa.

Ehdotusten vaikutukset hallinnon ja erityi-

sesti taloushallinnon työmäärään tilinpäätösvelvollisissa virastoissa ja laitoksissa riippuvat olennaisesti siitä, miten talouden ja toiminnan ohjauksen prosessit ovat järjestetyt. Järjestämällä uudistuvat tulosohjauksen sekä tilinpäätös- ja tilivelvollisuusmenettelyt integroiduksi osaksi johtamisen ja siihen liittyvän raportoinnin ja tavoitteenasetannan prosesseja, voitaisiin merkittävä osa ulkoisen ohjauksen ja sisäisen johtamisen tarpeisiin tehtävästä raportoinnista ja tietojen tuotannosta keskittää johtamisen ja taloudenhoidon perusprosesseihin. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että ministeriöissä tarkasteltaisiin prosesseja hallinnonalan tasolla. Samoin kukin virasto ja laitos tarkistaisi omat prosessinsa vastaamaan uudistuksen tavoitteita ja periaatteita. Uudistuksen onnistunut läpiviemi edellyttää myös koulutusta kaikilla tasoilla.

Valtion tilivirastojen olisi edelleenkin laadittava tilinpäätös johon sisältyisivät tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomus. Näiden asiakirjojen sisältö ja niitä koskevat vaatimukset määriteltäisiin nykyistä selkeämmin, mikä helpottaisi osaltaan tilinpäätösvelvollisten yksiköiden tilinpäätösraportointia. Uutena tilinpäätöslaskelmana käyttöön otettavaksi ehdotettava rahoituslaskelma voidaan tuottaa tietojärjestelmien avulla liikekirjanpidon tiedoista, joten sen valmistelu ei lisää kuin vain vähäisessä määrin hallinnon tehtäviä. Uudistunut sisältö antaisi myös aikaisempaa paremman pohjan hyödyntää tilinpäätösinformaatiota sisäisen johtamisen tietoperustana. Samalla kuitenkin tilinpäätösraportointia koskeva oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus kiristyisi, mikä osaltaan lisäisi johdon ja osin myös taloushallinnon työmäärää. Uutena vaatimuksena otettaisiin käyttöön tiliviraston itsenäisenä tulosvastuullisena yksikkönä kuuluvan viraston ja laitoksen toimintakertomus. Sen tuottaminen ja hyväksyminen olisi periaatteessa hallinnon työtä mutta käytännössä tällaiset raportit on jo nykyisinkin useimmiten laadittu.

Ministeriöiden raportointitavat ja velvollisuudet selkiytyisivät ja yksinkertaistuisivat. Ministeriön ei enää tarvitsisi laatia hallinnonalan tuloksellisuutta tarkastelevaa hallinnonalan tuloksellisuuskertomusta osaksi tilinpäätökseensä sisältyvää toimintakertomusta. Ministeriön toimintakertomuksessa

raportoitaisiin ministeriön oman toiminnan tuloksellisuudesta. Laajempi, hallinnonalan tuloksellisuusraportti laadittaisiin ja sisällytettäisiin jatkossa ainoastaan valtion tilinpäätöskertomukseen sisältyvään hallituksen toimintakertomukseen.

Ehdotetut tilinpäätösaikataulut ovat nykyisilläkin taloushallinnon voimavaroilla ja järjestelmillä mahdollisia. Nykyisin valtiovarainhoidosta ja tilasta annettavaan kertomukseen sisältyvät useimmat tekstit ja varsinkin hallinnonalojen tuloksellisuusraportit ovat pääosiltaan valmiita jo keväällä. Käytännössä tekstit voidaan siten reaalisesti valmistella ministeriöissä ehdotetussa määräajassa. Tämä ilmenee jo siitäkin, että varainhoitovuotta 2002 koskeva tilakertomus pystyttiin antamaan eduskunnalle 6 kesäkuuta.

4.4. Muut vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä aluekehitys-, ympäristö- ja tasa-arvoaikutuksia. Valtionhallinnon ja talouden parempi tuloksellisuus ja tilivelvollisuus mahdollistavat kuitenkin näiden näkökulmien paremman ottamisen huomioon.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet

Valmistelun ensimmäisenä varsinaisena vaiheena on ollut eduskunnan puhemiesneuvoston asettama valtionaloudellisen kertomusmenettelyn kehittämistä selvittänyt työryhmä, jäljempänä kertomusmenettelytyöryhmä. Kertomusmenettelytyöryhmän asettamisen taustalla olivat eduskunnan valtiovarainvaliokunnan, valtionaloudellisten ja tulevaisuusvaliokunnan eri yhteyksissä esittämät havainnot ja kannanotot valtionaloudellisen kertomusmenettelyn ja valtion tilinpäätöksen kehittämistarpeista. Osittain rinnakkain kertomusmenettelytyöryhmän kanssa valtiovarainministeriö asetti eri ministeriöiden sekä valtionalouden tarkastusviraston ja valtiokonttorin edustajista koostuneen valtion tilinpäätöstyöryhmän. Tilinpäätöstyöryhmän tuli selvittää erityisesti valtion tilinpäätöksen sekä virastojen ja laitosten tilinpäätösten sekä tilinpäätösmenttelyn kehittä-

tämistä tilivelvollisuuden vahvistamiseksi sekä arvioida ja valmistella kertomusmenettelytyöryhmän työssä esille tulevia säästöjen muutostarpeita. Tarkoituksena oli, että tilinpäätöstyöryhmän työ tältä osin tukisi ja täydentäisi kertomusmenettelytyöryhmän työtä. Osana valmistelua eduskunnan valtiovarainvaliokunta järjesti muun muassa yhteisen seminaarin, jossa käsiteltiin työryhmien alustavia arvioita ja ehdotuksia.

Kertomusmenettelytyöryhmä jätti 15 toukokuuta 2002 mietintönsä Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtionalouden valvontatoimen osana (eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002). Siinä työryhmä ehdotti muun muassa hallituksen tilakertomuksen muuttamista tilinpäätöskertomukseksi sekä sen sisällön selkeyttämistä siten, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulma ja muu eduskunnan budjettivallan kannalta olennaiset seikat tulisivat valtionaloudellisesta raportoinnista selkeämmin esiin. Työryhmän ehdotukset sisälsivät myös malleja siitä, miten valtionalouden tarkastusviraston suorittamaa ulkoista tilintarkastusta voitaisiin aikaisempaa tehokkaammin hyödyntää ja miten valtionaloudellista raportointia voitaisiin jäsentää selkeäksi valtion tilinpäätöskokonaisuudeksi. Eduskunnan puhemiesneuvosto päätti 12 marraskuuta 2002 eduskuntaryhmille ja eduskunnan eri toimielimille suunnatun lausuntokierroksen jälkeen kertomusmenettelyä koskevan uudistuksen jatkotoimista. Puhemiesneuvosto linjasi tuolloin, että kertomusmenettelytyöryhmän ehdotukset kertomusmenettelyn ja valtion tilinpäätöskokonaisuuden kehittämistä olisi otettava huomioon valtion tilinpäätöstyöryhmän työssä.

Kertomusmenettelytyöryhmän työ ja ehdotukset olivat siten valtion tilinpäätöstyöryhmän selvityksen ja arvioinnin sekä ehdotusten lähtökohtana. Tilinpäätöstyöryhmän tarkoituksena oli täydentää ja täsmentää kertomusmenettelytyöryhmän valtion tilinpäätöskokonaisuutta ja valtionaloudellista kertomusmenettelyä koskeneet ehdotukset käytännön toimenpiteiksi ja haamotella niiden toteuttamiseksi tarpeelliset lainsäädännön muutostarpeet. Toisena tärkeänä lähtökohtana oli valtion keskushallinnon uudistusta valmistelleen ministerityöryhmän suositukset tulohajauksen ja tulosvastuun terävöittämi-

sestä, jotka sisältyvät ministerityöryhmän 28.6.2002 päivätyyn loppuraporttiin Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valmistelussa on lisäksi ollut merkittävä taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n suorittama Suomen budjetointi- sekä valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja johtamisjärjestelmän arviointi, joka laadittiin vuonna 2002 ja jonka loppuraportti on esitetty OECD:n asiakirjassa PUMA/SBO (2002) 8/FINAL.

Valtion tilinpäätöstyöryhmä on muistiossaan Parempaan tilivelvollisuuteen — ehdotus valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteiksi (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2003) esittänyt ehdotuksensa valtion ja sen virastojen ja laitosten sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätösraportoinnin ja tilivelvollisuutta toteuttavien menettelyiden uudistukseksi. Tilinpäätöstyöryhmän ehdotuksilla on erityisesti tarkoitus toteuttaa eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmän ehdotukset valtionaloudellisen kertomusmenettelyn kehittämistä ja selkeän valtion tilinpäätösasiakirjojen kokonaisuuden luomisesta. Tilinpäätöstyöryhmän ehdotukset sisälsivät myös arviot tarvittavista lainsäädännön muutoksista sekä hahmotelmat tärkeimmiksi säädösmuutoksiksi sekä lisäksi yksityiskohtaiset hahmotelmat valtion tilinpäätöksen ja sen liitteiden sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätöslaskelmien muutoksiksi. Valtiovarainministeriössä on lisäksi valmistunut muistio Tulohajauksen terävöittäminen (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 9/2003), jossa on valtion keskushallinnon uudistamisen ministerityöryhmän suositusten ja valtion tilinpäätöstyöryhmän ehdotusten pohjalta käytännön suosituksia ja ehdotuksia tulohajauksista ja tulovastuuta terävöittäviksi menettelytavoiksi.

Tämä hallituksen esitys perustuu erityisesti eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmän ja valtion tilinpäätöstyöryhmän ehdotuksiin.

5.2. Lausunnot

Valtiovarainministeriö pyysi valtion tilinpäätöstyöryhmän muistiosta lausunnot ministeriöiltä sekä valtionaloudentarkastajilta ja valtionalouden tarkastusvirastolta. Ministeriöitä pyydettiin pyytämään lausunnot hallin-

nonalansa virastoilta ja laitoksilta. Valtiovarainministeriössä on laadittu lausuntoyhteenveto tilinpäätöstyöryhmän ehdotuksista saadusta lausunnoista (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 21/2003).

Tilinpäätöstyöryhmän muistiosta annetuissa lausunnoissa pidetään tärkeänä budjetoinnin ja tulostavoitteiden asettamisen kehittämistä, riittävän yhtenäisten ja täsmällisten kriteerien määrittämistä tuloksellisuutta koskevalla raportoinnilla, johtamisen ja laskeutuksen kehittämistä sekä koulutusta. Tuloksellisuuden peruskriteereiden yksityiskohtia esitetään myös täsmennettäväksi. Erityisen tärkeänä lausunnoissa pidetään sitä, että tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen (oikea ja riittävä kuva) antamista koskevat vähimmäisvaatimukset voitaisiin määrittellä riittävän yksityiskohtaisesti. Valtionaloudentarkastajat erityisesti korostavat lausunnoissaan budjetoinnin kehittämisen merkitystä ja totesivat, ettei tilinpäätöstyöryhmän ehdotus juurikaan sisältänyt uusia ja eduskunnan toivomukset käytännössä toteuttavia ajatuksia tulohajauksen, budjetoinnin ja tilinpäätösraportoinnin kehittämistä.

Tilinpäätöstyöryhmän ehdotuksista järjestetyllä lausuntokierroksella lausunnon antaneet ministeriöt ja virastot ja laitokset yleisesti ottaen puoltavat uusia tuloksellisuuden peruskriteereitä mutta esittävät myös huomioita niiden tarkemmasta jäsentämisestä. Lisäksi esitetään näkemyksiä, joiden mukaan muun muassa balanced scorecard -kehikko ja Euroopan laatukilpailumalli (EFQM) sekä rakenteet ja prosessit -ulottuvuus pitäisi mainita nimenomaisesti tuloksellisuuden ja sitä koskevan raportoinnin jäsentelyyn viitekehäksinä. Kannattavuuden ja tuottavuuden osalta eräissä lausunnoissa viitataan niiden määrittelyyn talousteoreettisiin ja käytännön tason ongelmiin.

Tilinpäätöstyöryhmän ehdotus valtiovarainhoidosta ja tilasta annettavan kertomuksen ja valtion tilinpäätösasiakirjan yhdistämisestä uusimuotoiseksi valtion tilinpäätöskertomukseksi saa laajan tuen. Linjausta, jonka mukaan tilinpäätöskertomuksessa olisi painotettava yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportointia, pidetään onnistuneena. Tämä kuitenkin edellyttää arviointia korostavan työskentely- ja kirjoitusotteen omaksumista sekä

lukuksia muita käytännön toimenpiteitä.

Lausuntokierroksella erityisesti talousarvion toteutumalaskelman muuttaminen työryhmän muistion liitteissä 2 ja 3 hahmotellulla tavalla saa erityisesti tukea. Rahavirtalaskelmalle kaikki lausunnonantajat eivät näe välttämättä tarvetta kaikissa virastoissa ja laitoksissa. Lausuntokierroksella kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, että nykyisen tuotto- ja kululaskelman merkitys ohjauksessa ja johtamisessa tarvittavien tietojen lähteenä ei ole selkeä.

Työryhmän ehdotukseen valtioneuvoston controller -toiminnon perustamisesta suhtautetaan yleisesti ottaen myönteisesti. Toiminnolle ehdotettuja tehtäviä pidetään laajoina, mikä asettaa omat vaatimuksensa toiminnon voimavaroilta. Tärkeänä ja tarpeellisena pidetään myös sitä, että toiminnon tehtäviä selkeytetään suhteessa virastojen ja laitosten sisäiseen valvontaan ja että muun muassa sisäisen tarkastuksen riippumattomuudesta huolehditaan. Joissakin lausunnoissa tuodaan esille, ettei controller -toiminnon pitäisi toimia virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen johtajana. Tärkeänä myös pidetään, että toiminnosta voisi kehittyä aidosti ministeriöitä ja virastoja ja laitoksia palveleva asiantuntijayksikkö ja controller -osaamisen verkostoihin valtioonhallinnossa. Lausunnoissa esitetään myös näkemys, jonka mukaan controller -toiminnan uskottavuus ja luottamukseen perustuvien yhteistyösuhteiden ja verkostojen muodostaminen edellyttävät yksiköltä tiettyä riippumattomuutta, jonka vuoksi sen tulisi olla valtiovaraministeriön organisaatiossa erillinen, suoraan ylimmän johdon alainen yksikkönsä.

Tilinpäätöstyöryhmän ehdotus sisäisen valvonnan neuvottelukunnan perustamisesta yhteistyötä ja yhteensovittamista varten saa tuen lähes kaikilta lausunnonantajilta, jotka ovat ottaneet asiaan kantaa. Esitys johdolta edellytettävästä vahvistus- ja arviointilausemasta saa myös tukea, mutta kriittisiäkin näkemyksiä siitä esitetään sillä perusteella, että lausuma voi muodostua pelkäksi muodollisuudeksi.

Lausunnoissa pidetään oikeasuuntaisina ehdotuksia tilivelvollisuuden määrittelemiseksi ja tilinpäätöksen käsittelyn uudistamiseksi. Erityisesti ehdotusta ministeriöiden

velvollisuudesta tehdä julkistettava kannanotto alaisensa tiliviraston tilinpäätöksestä ja valtionalouden tarkastusviraston antamasta tilinpäätöskertomuksesta sekä niistä toimenpiteistä joihin ne antavat aihetta kommentoidaan monissa lausunnoissa, ja suhtautuminen ehdotukseen on myönteistä. Ehdotusta arviointitoiminnan tehostamisesta ja vahvistamisesta kannatetaan myös, mutta useissa lausunnoissa vierastetaan ajatusta, että arvioinnin teettämisvelvoite kirjattaisiin lakiin tai sitovia määräaikoja teettämiselle asetettaisiin. Tilinpäätösten aikataulun aikaistamista vastustetaan enemmistössä lausunnoista.

Useissa lausunnoissa ehdotetaan, että virheiden ja väärinkäytösten vastaiseen toimintaan ja väärinkäytösraportointiin liittyviä ehdotuksia pitäisi vielä tarkentaa ja osin niitä pidetään ylimitoitettuina.

Uudistukselle ehdotettua alkuperäistä aikataulua pidetään kaikissa annetuissa lausunnoissa kireänä. Erityisesti toivotaan riittävän koulutuksen järjestämistä, selkeää ohjeistusta ja uudistuksen toteuttamisen huolellista suunnittelua. Lausunnoissa toivotaan myös, että tulostuloinformaatiolle ei asetettaisi ylisuuria odotuksia ja vaatimuksia uudistuksen ensimmäisinä vuosina.

5.3. Jatkovalmistelu ja lausuntojen johdosta tehdyt muutokset

Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitys on koottu virkatyönä valtiovaraministeriössä.

Lausunnoissa esitetyt näkökohdat on pyritty ottamaan esityksen jatkovalmistelussa huomioon. Talousarviolakiin ei ehdoteta otettavaksi lakisäateistä vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointivelvoitetta. Tuloksellisuuden peruskriteereiden sisältöä on täsmennetty ja sitä ei ehdoteta säädettäväksi laissa kuin vain siltä osin kuin on kyse tuloksellisuuden jakamisesta yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen. Muutoin tuloksellisuuden kriteereistä säädettäisiin tarkemmin talousarvioasetuksessa. Esitykseen on pyritty ottamaan mukaan erityisesti budjetoinnin ja sen kehittämisen näkökulma, mikä ilmenee erityisesti toiminta- ja taloussuunnittelua koskevasta säännöselvityksestä ja esityksen yleisperus-

teluista. Talousarviolaisissa tarkoitettun muun laskentatoimen tehtävämäärittelyyn ei lain tasolla tehtäisi muita muutoksia kuin seuranta- ja valvontaa koskeva tehtävä korvattaisiin tilivelvollisuuden ja tulosvastuun toteuttamista koskevalla tehtävällä. Tilivelvollisuus perustuslakiin nojautuvana käsitteenä on myös määritelty esityksen perusteluissa ja esitykseen sisältyy asiaa koskeva valtion sääntöoikeudellinen analyysi. Valtion tilinpäätös mainitaan muutetuissa säännöksissä selkeästi omana, tilinpäätöskertomukseen sisältyvänä asiakirjanaan. Esityksen perusteluissa on myös arvioitu valtion tilinpäätöksen valtiosääntöoikeudellista asemaa ja merkitystä.

Controller -toiminnan osalta on jatkovalmistelussa vahvistettu linjausta, jonka mukaan toimintaa kehitetään ministeriöiden controller -tyyppisiä tehtäviä hoitavien yksiköiden verkostona. Samoin sisäisen valvonnan ja tarkastuksen kehittämisessä pääpaino olisi ministeriöiden sisäisen valvonnan nennettelyiden ja sisäisen tarkastuksen nykyistä tehokkaammassa verkostoitumisessa. Ehdotetun valtioneuvostoa yhteisesti palvelevan controller -toiminnon tehtäviä on rajattu ja täsmennetty merkittävästi ja toiminnon nimeksi ehdotetaan valtiovarain controller -toimintoa. Sen suhdetta sisäiseen tarkastukseen on myös selkeytetty siten, ettei sisäisen tarkastuksen riippumattomuudesta ja johto- ja raportointisuhteista voisi syntyä epäselvyyksiä. Valtiovarain controller -toiminnolta lausunnoissa toivottu toiminnallinen riippumattomuus ja riittävän itsenäinen asema on myös pyritty turvaamaan.

Uudistuksen toteuttamiseen ehdotetaan myös varattavaksi aiottua enemmän aikaa. Uudistus pyrittäisiin toteuttamaan vaiheittain.

Valtiovarainministeriö lähetti 11 heinäkuuta 2003 tilinpäätöstyöryhmän ehdotuksista saatujen lausuntojen pohjalta laaditun luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamiseksi lausunnoille ministeriöihin, tasavallan presidentin kansliaan sekä valtionalouden tarkastusvirastoon ja valtiokonttoriin. Hallituksen esityksen luonnoksen liitteenä on myös luonnos talousarvioasetuksen muutoksiksi.

Lausunnot ja kommentit ovat yleisesti ottaen hyvin myönteisiä. Esityksen pääasiallisia

tavoitteita ja sisältöä pidetään tarpeellisina ja kannatettavina. Eräiltä osin tavoitteiden saavuttaminen ei lausuntojen mukaan edellyttä talousarviolain muutoksia vaan käytännön toimenpiteitä. Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota kuitenkin useisiin esitysluonnoksen yksityiskohtiin. Saaduista lausunnoista on laadittu valtiovarainministeriössä lausuntoyhteenveto.

Useimmissa lausunnoissa huomautetaan uudistuksen toteuttamisen edellyttävän runsaasti käytännön toimenpiteitä hallinnolta ja että talousarvioasetuksen luonnoksen säännökset vaativat vielä täsmentämistä ja tarkastelua. Uudistuksen aikataulua pidetään erityisesti ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön ja ympäristöministeriön lausunnoissa kireänä ja haasteellisena. Ympäristöministeriö ehdottaa sen vuoksi, että uudistuksen toteuttamiselle varattaisiin enemmän aikaa niin, että tilivirastojen toimintakertomusta ja tulosraportointia koskevat uudet vaatimukset tulisivat käyttöön vasta varainhoitovuodelta 2005 laadittavissa toimintakertomuksissa, jolloin myös asianomaista vuotta koskevat tulostavoitteet olisi asetettu tuloksellisuuden uusien kriteereiden mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnoissa todetaan myös, että erilaiset kehittämissuunnitelmat ja voimavarat tulee saattaa keskinäiseen tasapainoon ja niiden määrän tulee olla hallittavissa. Useissa lausunnoissa pidetään tärkeänä, että tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen käytännön menettelyitä uudistettaessa kiinnitetään erityistä huomiota taloushallintohenkilöstön työmäärään ja taloushallinnon prosessien, rakenteiden ja tietojärjestelmien kehittämiseen.

Lausunnoissa todetaan, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lukuisia muita toimenpiteitä kuin talousarviolain ja -asetuksen muutoksia. Hallituksen esityksen luonnoksessa on eräiden lausuntojen mukaan siten kannanottoja, jotka eivät liity suoraan ehdotettaviin säädösmuutoksiin ja esityksen perusteluissa käsiteltyä tuloksellisuuden käsitteistöä ei ole otettu suoraan lakitekstiin. Useimmissa lausunnoissa tätä tulevalle kehittämiselle mahdollisuuksia antavaa sääntelytapaa on pidetty perusteltuna. Osassa kommentteja olisi kuitenkin toivottu tuloksellisuuden käsitteistön ja esimerkiksi tuottavuus-

den käsitteen yksiselitteisempää määrittelyä säädöksissä. Käsitteistön tarkkuutta ja täsmällisyyttä toivotaan parannettavan erityisesti talousarvioasetuksen säännöksiä valmisteltaessa.

Oikeusministeriön lausunnossa käsitellään laajalti tuomioistuineläytöksen tulohajaukseen liittyviä seikkoja. Ehdotettujen tilivelvollisuutta koskevien yleisten linjausten ja tuomioistuinten riippumattomuuden välillä ei ole ristiriitaa ja oikeusministeriö on mukana laajemmassa eurooppalaisessa työssä, jossa kehitetään tuomioistuinten vastuunalaisuutta toiminnastaan. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston käsityksen mukaan esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevassa jaksossa esitetty käsitys ministeriöiden liian heikosta otteesta tulohajauksessa ei pidä oikeushallinnon osalta paikkaansa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön lausunnossa todetaan tuloksellisuuden laskentatoimen sisällön näyttäneen laajentuneen merkittävästi nykyisistä muun laskentatoimen tehtävistä ja käsittävän varsinaisen toiminnan seurantaan ja arviointiin ja siten myös substanssijärjestelmien piiriin liittyviä asioita. Niiden käsittely osana laskentatoimea ei ole ministeriön mukaan välttämättä tarkoituksenmukaista. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa ja valtiokonttorin kommentteissa pidetään tuloksellisuuden laskentatoimea eräänä muun laskentatoimen osa-alueena ja siten muuta laskentatoimea suppeampana käsitteenä. Laissa tulisi siten käyttää joko käsitteitä laskentatoimi tai muu laskentatoimi.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa pidetään talousarvioasetuksen luonnoksessa ehdotettua uutta tilinpäätösaikataulua käytännössä haastavana. Lisäksi ministeriön tilinpäätöskannanoton vaatiminen merkitsee ministeriön konkreettisen vastuun lisääntymistä ja haastavaa tehtävää, joka on hoidettava samaan aikaan kuin seuraavan vuoden talousarvioesityksen laadinta on käynnissä. Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotetut säännökset merkitsevät myös tarvetta valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastuksen sisällön ja sen raportoinnin kehittämiseen. Seikka tulisi myös mainita hallituksen esityksen perusteluissa. Tarve valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuksen kehittämiseen tuodaan ilmi myös

työministeriön lausunnossa.

Ulkoministeriön lausunnossa todetaan, että talousarviolain ja -asetuksen ymmärrettävyyden kannalta olisi toivottavaa, että laki ja asetus kirjoitettaisiin kokonaan uudelleen. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tilinpäätöskokonaisuuden toimivuuden ehdottomana edellytyksenä riittäviä, johdonmukaisia ja yhtenäisiä periaatteita luovia yleisiä säännöksiä ja määräyksiä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan talousarviolain ja -asetuksen säännöksiä sekä valtiokonttorin teknisiä määräyksiä tulee täydentää valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön antamalla määräyksillä.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa kritisoidaan sitä, että ehdotetuissa talousarviolain säännöksissä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinta on osoitettu kaikille virastoille ja laitoksille riippumatta siitä, ovatko nämä valtion taloushallinnon tilivirastoja. Täydellisen, tilinpäätöslaskelmat sisältävät tilinpäätöksen laadintavelvollisuus osoitettaisiin talousarvioasetuksessa tilivirastoille. Tarkastusviraston käsityksen mukaan ehdotetut säännökset jättävät epäselväksi tilinpäätösvelvollisten organisaatioiden määrittelyn ja tilivelvollisuuden sisällön. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tilinpäätöstä sekä oikeita ja riittäviä tietoja koskevat määräykset tulisi kohdentaa ko skemaan valtion tilinpäätöstä ja tilinpäätösvelvollisia yksiköitä eli tilivirastoja. Tiliviraston tilinpäätökseltä on edellytettävä tarkastusviraston mukaan samoja tietoja kuin valtion tilinpäätökseltä eli tietoja talousarvion noudattamisesta ja taloudesta sekä tuloksellisuudesta. Useat ministeriöt pitävät lausunnoissaan tarkoituksenmukaisena, että viraston ja laitoksen tilivelvollisuutta ja tulosvastuuta koskevat säännökset voidaan irrottaa taloushallintotehtävien järjestämistä kuvaavasta tilivirastokäsitteestä.

Valtiokonttorin kommentteissa ehdotetaan valtion tilinpäätöskertomuksen sijasta valtiontaloudelliselle kertomukselle nimeä valtiontalouden vuosikertomus. Se kuvaisi kommittien mukaan paremmin kertomuksen tilinpäätöstarkastelua laajempaa sisältöä. Valtioneuvoston kanslian lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksen perusteluissa valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuuden tarkasteluita sisältävistä tekstiosuuksista käy-

tetty nimitys hallituksen toimintakertomus voidaan sekoittaa perustuslain 46 §:ssä säädettyyn hallituksen toimenpidekertomukseen. Luonnehdintaa tulisi tältä osin muuttaa. Valtioneuvoston kanslian lausunnossa on lisäksi ehdotettu muutoksia hallituksen toimenpidekertomuksen ja sen käsittelyn luonnehdintaan esityksen perusteluissa.

Lausunnoissa todetaan valtiovarain controller –toimintoa koskevien ehdotusten täsmennyneen merkittävästi ja toiminnon suhteen sisäiseen tarkastukseen selkeytyneen. Kauppa- ja teollisuusministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota controller –toiminnon tiedonsaantioikeuksien esittämistapaan hallituksen esityksen yleisperusteluissa. Lausunnossa pidetään tärkeänä sen täsmentämistä, ovatko valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöt sen piirissä ja todetaan, ettei valtion omistajapolitiikan yleisten linjausten mukaan niiden tulisi olla controller –toiminnon valvonnassa. Sisäasiainministeriön kommentteissa sekä kauppa- ja teollisuusministeriön lausunnossa on pidetty tärkeänä täsmentää sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen käsitteiden ja tehtävien esittämistä 24 f §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Sisäasiainministeriön kommentteissa ehdotetaan harkittavaksi, voisiko controller –toiminnon tehtävistä säätää laissa ehdotettua yleisluontoisemmin ja säätää tehtävistä tarkemmin asetuksella. Seikka todetaan myös ympäristöministeriön lausunnossa. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa on ehdotettu harkittavaksi kehittämistehtävän poistamista controller –toiminnon tehtävälue telosta, jotta controller –toiminnon ja valtiovarainministeriön budjetiosaston kehittämisvastuiden välille ei muodostuisi epäselvyyksiä. Ministeriöiden lausunnoissa todetaan myös, että controller –toiminnolle tulisi osoittaa riittävät voimavarat, jotta se pystyisi tukemaan riittävästi ministeriöitä ja virastoja ja laitoksia ohjaus- ja raportointijärjestelmän saattamisessa kunnianhimoisina pidettäviä tavoitteita vastaaviksi. Toiminnon riippumattomuuden varmistamista pidetään niin ikään tärkeänä. Valtioneuvoston kanslian lausunnossa ehdotetaan esityksessä selvitettäväksi tarkemmin valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin ratkaisuvallan suhde ministerin pidätysoikeutta koskeviin säännöksiin.

Lausunnoissa ja kommentteissa ehdotetaan lisäksi useita teknisiä täsmennyksiä esityksen ja sen perusteluiden yksityiskohtiin sekä erityisesti talousarvioasetuksen luonno kseen.

Lausunnot ja kommentit on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon viimeisteltäessä hallituksen esitys virkatyönä valtiovarainministeriössä. Tilivelvollisuus uudistuksen toteuttamiselle ehdotetaan varattavaksi alkuperäistä ehdotusta enemmän aikaa. Tilinpäätöskertomus otettaisiin käyttöön jo varainhoitovuodelta 2004 tehtävässä valtion tilinpäätösraportoinnissa. Sen sijaan virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset uudistettaisiin varainhoitovuodesta 2005 lähtien, jolloin myös tulostavoitteiden asettaminen voitaisiin tehdä uudistetun mallin ja peruskriteeristön mukaisena. Toteuttamisen jakaminen tällä tavoin kahteen vaiheeseen on mahdollista, koska valtion tilinpäätösasiakirjan ja eduskunnalle annettavan valtionaloudellisen kertomuksen yhdistäminen ei edellytä laajamittaisia muutoksia virastojen ja laitosten laskentatoimissa ja muussa hallinnossa. Lisäksi valtionaloudellista kertomusta varten on jo nykyisen valtiovarain tilasta annettavan kertomuksen kehittämisen yhteydessä varauduttu tuottamaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen kuvausta ~~Luonnos~~ ~~Luonnos~~ on tehty useita terminologian täsmennyksiä ja selvennyksiä. Lain laskentatoimea koskevan säännöksen otsikossa ehdotetaan käytettäväksi käsitettä laskentatoimi. Säännöksessä eriteltäisiin tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi sekä viraston ja laitoksen muut seurantajärjestelmät. Valtion tilinpäätöskertomuksen sisältöä koskevan ehdotetun talousarviolain säännöksen kieliasua on tarkistettu yksinkertaisemmaksi. Viraston ja laitoksen tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevan säännöksen käsitteistö on tarkistettu. Viraston ja laitoksen tuloksellisuusraporttia kutsuttaisiin toimintakertomukseksi riippumatta siitä, onko asianomainen virasto tilivirasto. Yhteistyö- ja virka-apuvelvoite on rajattu selkeämmin valtion taloudenhoidon lakiin perustuviin tehtäviin. Valtiovarain controller –toiminnon yhteensovittamistehtävä Suomen valtion vastuulle kuuluvien Euroopan unionin varojen valvonnassa ehdotetaan säädettäväksi yleis-

luontoisemmin ja rajattavaksi selkeämmin hallinnollisen ja sisäisen valvonnan sekä virheiden ja väärinkäytösten vastaisen toiminnan yhteensovittamiseen.

Esityksen perusteluihin on tehty useita tarkistuksia ja täsmennyksiä lausunnoissa esitetyn mukaisesti. Hallituksen toimenpidekerroituksen kuvausta ja arviointia koskevat tekstit on tarkistettu valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaisesti. Käsitteestä hallituksen toimintakertomus valtion tilinpäätöskertomuksen tekstiosien kuvauksena on luovuttu. Tuloksellisuuden laskentatoimen tehtävien kuvaus esityksen perusteluissa on selvennetty. Esityksen yleisperusteluissa todetaan nimenomaisesti se lakiehdotuksista ilmenevä seikka, että valtionyhtiöt ja valtion osakkuusyhtiöillä ei ole tietojenantovelvollisuutta valtiovarain controller –toiminnolle. Valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin havaintojen esittämistä koskevan säännösehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin on

lisätty kyseisen toimivallan ja ministerille valtioneuvostolaissa säädetyn asioiden pidättämisoikeuden välisen suhteen tarkastelu. Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tehtäviä ja suhdetta koskevat ilmaisut on täsmennetty esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Taloudellisissa ja hallinnollisissa vaikutuksissa todetaan, että eräissä tapauksissa uudet raportointia ja ohjausta koskevat vaatimukset edellyttävät taloushallinnon voimavarojen vahvistamista.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 2004 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Talousarvioesityksessä ehdotetaan perustettavaksi valtiovarainministeriön tässä laissa säädetty valtioneuvoston controllerin ja valtioneuvoston apulaiscontrollerin virat.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 luku. Valtion talousarvio

3 b §. *Valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioon ottaminen talousarviossa.* Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin tekniluonteinen tarkistus, joka johtuu uuden 17 §:n sanamuodoista. Momentissa oleva nykyinen viittaus lain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuun talousarvion toteutumisen osoittamaan laskelmaan korvattaisiin viittauksella 17 §:ssä tarkoitettuun talousarvion toteutumalaskelmaan. Muutos johtuu lain 17 §:n muutoksista. Samalla momentin sanamuotoa selkeytettäisiin. Tarkoituksena ei ole muuttaa säännösten sisältöä.

12 §. *Toiminta- ja taloussuunnittelu.* Pykälää tarkistettaisiin siten, että siinä säädettäisiin nykyistä selkeämmin toiminta- ja taloussuunnittelun sisällön perusteista ja keskeisistä näkökulmista. Muutoksella pyritään vahvistamaan taloudellista tehokkuutta ja tuloksellisuutta voimavarojen kohdentamisessa ja käytössä sekä valtion toiminnan järjestämisessä. Pykälään ehdotetuilla muutoksilla korostettaisiin erityisesti strategisen suunnittelun ja ohjauksen merkitystä ja pyritäisiin vahvistamaan sitä. Pykälässä tuotaisiin selkeästi esille ministeriön ja viraston ja laitoksen erilaiset vastuut ja roolit toiminnan tuloksellisessa järjestämisessä. Pykälän sanamuodossa otettaisiin myös huomioon tuloksellisuuden jäsentäminen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, joka on erityisesti ministeriön vastuulla ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen, josta kukin virasto ja laitos vastavat omalta osaltaan.

Voimassa oleva pykälä edellyttää, että virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Esityksellä olisi tarkoitus velvoittaa virastot ja laitokset suunnittelemaan myös tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriölle asetettaisiin velvollisuus suunnitella toimintansa vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.

Asetuksenantovaltuus siirtyisi teknisesti

tarkistettuna pykälän 2 momentiksi.

2 luku. Valtion maksuliike, kirjanpito ja tilinpäätös

16 §. *Laskentatoimi.* Pykälää muutettaisiin siten, että nykyisestä käsitteestä muu laskentatoimi luovuttaisiin ja sen sijaan käytettäisiin käsitettä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi. Muutoksella pyritään nykyaikaisempaan terminologiaan. Samalla pykälän sisältöä tarkistettaisiin vastaamaan paremmin laskentatoimen tosiasiallisia tehtäviä.

Voimassa olevan pykälän mukaan edellä 15 §:ssä tarkoitettua kirjanpidon lisäksi viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, omaisuuden tuoton ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden seuraamista varten sekä muita johtamisen, seurannan ja valvonnan tarpeita varten muu laskentatoimensa siten kuin asetuksella säädetään. Ehdotettua uuden pykälän mukaan viraston ja laitoksen tulisi järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäisiin. Uudessa pykälässä luovuttaisiin omaisuuden tuoton ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden seuraamisesta, mutta edellytettäisiin toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista. Uuden pykälän nojalla laskentatoimea ei järjestettäisi enää muiden johtamisen tarpeiden ohella seurannan ja valvonnan tarpeita varten, vaan niiden sijasta laskentatoimi tulisi järjestää ohjauksen ja tilivelvollisuuden toteutumisen tarpeita varten. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään selkeästi viestittämään laskentatoimen tehtävistä ja merkityksestä.

17 §. *Valtion tilinpäätöskertomus.* Pykälässä annettaisiin perustuslakia täsmentävät säännökset perustuslain 46 §:ssä säädetyn hallituksen valtiontaloudellisen kertomuksen sisällöstä ja eduskunnalle antamisen aikataulusta. Kertomuksen nimi olisi jatkossa tilinpäätöskertomus. Se olisi annettava eduskun-

nalle viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tarkoituksena olisi kuitenkin antaa kertomus jo kesäkuun alussa, jotta eduskunta voisi käydä siitä lähetekeskustelun ennen kesäloomaansa ja valtiovarainvaliokunta ja mahdollisesti erikoisvaliokunnat voisivat käsitellä sitä elokuussa ja syyskuun alussa ennen kuin valtion talousarvioesitys annetaan eduskunnan käsiteltäväksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilinpäätöskertomuksen sisällöstä. Kertomuksessa olisi kaksi pääasiallista osaa eli valtion tilinpäätös liitteineen ja hallituksen tilinpäätöskertomus, jossa olisi valtion tilinpäätösanalyysi sekä valtiontalouden tilan ja talousarvion toimeenpanon yleinen tarkastelu sekä lisäksi valtion toiminnan ja varojen käytön tuloksellisuuden kuvaus yleisesti ja kunkin ministeriön toimialoitain eriteltynä. Kertomusosassa olisivat myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat sekä niitä koskeva tilinpäätösanalyysi samoin kuin liikelaitosten ja rahastojen toiminnan tuloksellisuuden ja sen kehityksen tarkastelu. Erillisestä valtion tilinpäätösasiakirjasta luovutettiin ja valtion tilinpäätös liitteineen sekä muut valtion tilinpäätösasiakirjassa olevat numeeriset tiedot otettaisiin sisällöltään uudistettuina osaksi tilinpäätöskertomusta. Tilinpäätöskertomukseen otettavat kunkin ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvaukset korvaisivat nykyisin talousarvioasetuksen mukaan laadittavat ministeriöiden hallinnonalan tuloksellisuuskertomukset. Tilinpäätösasiakirjojen kokonaisuus yksinkertaistuisi ja selkeytyisi. Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuuskertomuksen liitteenä on nykyisin saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 7 §:ssä säädetty saamelaiskäräjien kertomus. Se voitaisiin ottaa tilinpäätöskertomuksen liitteeksi täydentämään tilinpäätöskertomuksen oikeusministeriön toimialan lukua.

Tilinpäätöskertomuksessa olisi siten valtiontaloutta ja toiminnan tuloksellisuutta yleisesti tarkastelevia lukuja sekä kunkin ministeriön toimialaa käsittelevä luku. Valtiontaloutta ja sen hoitoa yleisesti käsittelevissä luvuissa tarkasteltaisiin muun muassa harjoitettua talous- ja finanssipolitiikkaa, valtionta-

louden ja sen toimintaympäristön kehitystä sekä muun muassa valtiontalouden kehysten toteutumista käytännössä. Valtiontalouden ja sen hoidon yleisiin tarkasteluihin olisi tarkoitus ottaa myös valtion omaisuudenhoitoa ja omistajapolitiikkaa koskevat tärkeimmät tiedot samoin kuin tärkeimmät tiedot valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta ja sen kehityksestä. Tarkoituksena olisi kehittää henkilöstöä ja henkilöstöpolitiikkaa koskevien tietojen tarkastelua modernin henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen näkökulman suuntaan, jolloin tässä yhteydessä tarkasteltaisiin myös valtion henkilöstöön sitoutuneen osaamisen ja tietämyksen kehittymistä ja hyödyntämistä sekä muun muassa henkilöstön hyvinvointia ja tilaa. Tärkeä osa kertomuksen yleisiä lukuja olisi valtion tilinpäätösanalyysi, jossa tulkittaisiin ja avattaisiin tilinpäätöslaskelmista ilmeneviä tietoja. Yleisissä luvuissa olisi tarkoitus käsitellä esimerkiksi hallitusohjelman mukaisten laajojen ja poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien ja sen pohjalta laaditun hallituksen strategia-asiakirjan toteuttamista ja tuloksellisuutta. Yleisissä luvuissa olisi tarkoitus käsitellä myös tärkeitä poikkihallinnollisia politiikkalohkoja sekä käsitellä eduskunnan esille nostamia erityisiä teemoja. Lisäksi kertomuksen yleisissä osissa esitettäisiin hallituksen vastaukset valtion talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä tekemiin lausumiin. Lisäksi tilinpäätöskertomuksessa olisi tilimuistutuskertomus eli hallituksen vastaus eduskunnan huomautuksiin valtion taloudenhoidosta.

Tuloksellisuustiedoissa olisi tarkoitukseen painottaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja sen kehitystä, jotta eduskunta saisi kertomuksesta olennaista, eduskunnalle kuuluvan budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttöä mahdollisimman hyvin palvelevaa tietoa. Vaikuttavuutta koskeva painotus ilmenisi myös ehdotetun 2 momentin sanamuodosta. Vaikuttavuutta ja sen kehitystä koskevien tietojen raportointi edellyttää usein määrävuosittain tehtäviä vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointoja. Tarkoituksena olisi kehittää suosituksilla ja valtiovarain controller -toiminnon tekemien aloittein nykyistä järjestelmällisempi ja laadukkaampien arviointien järjestelmä. Tilinpäätöskertomukseen olisi tarkoitus ottaa

tärkeimmät tiedot määrävuosittain tehtyjen arviointien keskeisimmistä tuloksista.

Kertomukseen voitaisiin omiksi jaksoikseen myös liittää hallituksen kannanottoja ja tulkintoja vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden sekä valtiontalouden kehityksestä, jolloin kertomuksesta muodostuisi eduskuntakäsittelyn kannalta kiinnostavampi ja siihen saataisiin valtionhallinnon tilivelvollisuuden ja tulosvastuun toteuttamista palvelevaa tulostavoitteiden saavuttamisen kriittistä arviointia johtopäätöksineen. Ehdotettu säännös mahdollistaa kertomuksen sisällön ja jäsentelyn kehittämisen edelleen käytännössä.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin tilinpäätöskertomuksen laadinnasta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tällöin vaihteistaa ja ohjata tilinpäätöskertomukseen tulevien selvitysten valmistelua valtionhallinnossa.

17 a §. *Valtion tilinpäätös.* Pykälässä säädettäisiin valtion tilinpäätökseen otettavista tilinpäätöslaskelmista ja niiden liitteistä. Valtion tilinpäätöksessä olisi ensimmäisenä tilinpäätöslaskelmana valtion talousarvion toteutumalaskelma ryhmiteltynä havainnollisuuden lisäämiseksi yksityiskohtaisuudeltaan eri tasoihin. Laskelmassa esitettäisiin valtion talousarvion toteutumatieidot talousarvion osaston tai pääluokan tarkkuudella ja lisäksi eri tasolla luvun ja momentin tarkkuudella esitettynä. Toteutumalaskelmaan otettaisiin tiedot edellisiltä varainhoitovuosilta tarkasteltavalle varainhoitovuodelle siirtyneiden siirtomäärärahojen määristä ja tiedot siitä, kuinka paljon myönnettyistä siirtomäärärahoista on käytetty ja kuinka paljon on siirtynyt seuraaville varainhoituvuosille. Tämä lisää olennaisesti talousarvion toteutumalaskelmasta saatavaa tietoa. Talousarvion toteutumalaskelmaan otettaisiin omina taulukkoinaan myös talousarviossa myönnettyjen, perustuslain 85 §:n 3 momentissa ja talousarviolain 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien käyttöä koskevat tiedot sekä arviot niistä tulevina vuosina aiheutuvista menoista. Talousarvion toteutumalaskelmassa esitettäisiin myös tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sekä kumulatiivinen ylijäämä tai alijäämä edellisiltä varainhoitovuosilta.

Valtion tilinpäätöksen muina tilinpäätöslaskelmina olisivat valtion tuottoja ja kuluja sekä tuotto- ja kulujäämän muodostumista kuvaava tuotto- ja kululaskelma, varainhoitovuoden päättymisajankohdan taloudellista asemaa kuvaava tase ja uutena tilinpäätöslaskelmana valtion rahavirtoja kassaperusteisesti kuvaava rahoituslaskelma. Laskelman ottamisella valtion tilinpäätökseen virallistettaisiin varainhoitovuodesta 2003 kuukaussittain osana valtiontalouden kuukaussittain laadittu rahavirtalaskelma. Kun talousarvion määrärahat on budjetoitava yleensä suorite- ja sitoumusperusteella, antaa rahoituslaskelma olennaista lisätietoa valtion kassaperusteisista rahavirroista. Valtion tilinpäätöksen liitteet uudistettaisiin siten, että ne sisältäisivät nykyistä olennaisempaa ja havainnollisemmalla tavalla esitettyä tietoa budjettivallan käyttämisen perustaksi. Liitetietojen sääntelyssä luovuttaisiin liitteiden nykyisestä yksityiskohtaisesta sääntelystä laissa. Sen sijaan säädettäisiin, että tilinpäätökseen olisi otettava kaikki oikeiden ja riittävien tietojen raportoimiseksi tarpeelliset liitteet. Tällä tavoin korostettaisiin tilinpäätöksen liitteiden olennaisuutta.

Kirjoittamista muuttettaisiin siten, että pykälässä ilmaistaisiin myös se, mistä seikasta kukin tilinpäätöslaskelma kertoo. Kirjoittamista vastaa kirjanpitolaissa (1336/1997) käytettyä sääntelytapaa, mikä osaltaan myös viestii tilinpäätöslaadinnan ja laskentatoimen peruseriaatteiden ja tekniikoiden yhtenäisyydestä.

Pykälässä edellytettäisiin nykyiseen tapaan esittämään talousarvion toteutumalaskelmassa ylijäämä tai alijäämä varainhoitovuodelta sekä kumulatiivinen ylijäämä tai alijäämä edellisiltä varainhoitovuosilta. Talousarvion toteutumalaskelman yhteyteen olisi lisäksi otettava omina taulukkoinaan tiedot talousarviolain 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien käytöstä. Tarkoituksena olisi, että valtuuksien käyttöä koskevat tiedot jäseneltäisiin omiksi taulukoikseen samalla tavoin eri tasoihin ryhmiteltynä kuin talousarvion tuloarvioiden toteutumista ja määrärahojen käyttöä koskevat tiedot. Säännöksen ottaminen lakiin korostaisi valtuuksien käyttöä koskevan seurannan ja raportoinnin valtiosääntöistä merkitystä eduskunnan talousarvion yhteydessä te-

kemien valtiontaloudellisten päätösten toteutumisen seurantana. Säännös antaisi myös perusteita valtuusseurannan kehittämiseksi nykyistä laadukkaamman valtuuskirjanpidon suuntaan.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin valtion tilinpäätöksen laadinnasta ja valtion tilinpäätöksen sisällöstä. Valtion tilinpäätöksen valmistelun osalta olisi tarkoitus säätää valtiokonttorin tehtäväksi valmistella valtiovarainministeriölle ehdotus valtion tilinpäätökseksi liitteineen.

18 §. *Oikeat ja riittävät tiedot.* Pykälässä säädettäisiin valtion tilinpäätöksessä ja tilinpäätöskertomuksessa noudatettavaksi yleinen tilinpäätösperiaate, jonka mukaan valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomukseen otettavien valtiontalouden, valtion taloudenhoiton sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva). Pykälän muotoilussa käytettäisiin samaa ilmaisutapaa kuin kirjanpitolaisissa. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa, että tiedot ovat asiallisesti oikeita eli eivät sisällä olennaisia virheitä. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa lisäksi sitä, että tietojen täytyy olla riittäviä eli niiden täytyy kattaa tilinpäätösvelvollisen toiminta ja talous kokonaisuudessaan siten, että tietojen perusteella siitä saadaan oikea ja riittävä kuva. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus täsmennettäisiin pykälässä koskemaan talousarvion noudattamista, valtion tuottoja ja kuluja, valtion taloudellista asemaa ja tuloksellisuutta. Taloudellisella asemalla viitataan erityisesti taseessa ja sen liitetiedoissa esitettäviin tietoihin varoista ja veloista ja vastuista. Tiedot valtionvelasta ja velanhallinnasta sekä valtiontakauksista ja -takuisista kuuluisivat myös näihin tietoihin. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus rajattaisiin pykälässä koskemaan tilinpäätöskertomukseen otettavia valtion tilinpäätöstä liitteineen sekä valtiontalouden ja taloudenhoiton ja tuloksellisuuden kuvauksia. Sääntely mahdollistaisi yhtäältä objektiivisen tietojen raportoinnin ja toisaalta tiedoista ilmenevää kehitystä tulkitsevan ja siihen kantaa ottavien tekstien sisällyttämisen tilinpäätöskertomukseen. Kantaottavat tekstit voitaisiin eriyttää omiksi jaksoikseen ja niitä ei pykälän mu-

kaan koskisi oikeudellinen oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus.

Koska erillisestä valtion tilinpäätösasiakirjasta luovutaan, käyvät sitä koskevat nykyiset talousarviolain 18 §:n säännökset tarpeettomiksi. Nykyisen lain 18 §:n 3 momentin säännöksessä ulkomaanrahan määräisen velan muuntamisessa Suomen rahaksi käytettävistä valuuttakurssista on kyse teknisestä arvostusperiaatteesta. Olennaisistakin valtion taseen laadintaa koskevista arvostusperiaatteista on säädetty talousarvioasetuksessa, mikä olisi normien sisällön ja merkityksen kannalta oikeampi asiayhteys muuntokurssista säätämiseen. Talousarvioasetuksen valtion tilinpäätöstä koskevien tarkempien säännösten laadinnassa olisi ehdotettujen 17, 17 a ja 18 §:n uusien säännösten mukaan otettava huomioon oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus.

21 §. *Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset.* Pykälässä säädetään nykyisin valtuudesta säätää asetuksella valtion virastojen ja laitosten tilinpäätöksestä ja sen liitteistä sekä tilinpäätöksen käsittelystä valtioneuvostossa ja ministeriöissä samoin kuin viraston ja laitoksen velvollisuudesta laatia toimintakertomus ja sen sisällöstä ja käsittelystä valtioneuvostossa ja ministeriössä. Pykälä on tarkoitettu antamaan perusteet valtion viraston ja laitoksen tilivelvollisuudelle ja siihen kuuluvalle tulosvastuulle.

Pykälän nojalla talousarvioasetuksessa on virastojen ja laitosten tilinpäätökset sekä tilinpäätökseen yhtenä osana kuuluva toimintakertomus säädetty laadittavaksi tilivirastoitain. Tilivirasto on valtion taloushallintotehtävien tehokasta ja sisäisen valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista hoitoa varten järjestetty kokonaisuus, joka ei kaikissa tapauksissa samaistuu lailla ja sen nojalla annetuilla asetuksilla järjestetyn virasto- ja laitosorganisaation kanssa. Eräissä tapauksissa tilivirastokokonaisuus muodostuu useista virastoista ja laitoksista, joilla on kullakin on itsenäinen hallinnollinen asema ja toimivalta.

Pykälää ehdotetaan uudistettavaksi siten, että siihen otettaisiin nykyisin talousarvioasetuksessa säädetty vaatimus oikeiden ja riittävien tietojen (oikean ja riittävän kuvan) antamisesta talousarvion noudattamisesta, viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista sekä

taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Taloutta koskevia tietoja sisältyisi käytännössä myös toiminnallista tuloksellisuutta koskeviin tietoihin. Tarkoituksena olisi, että osana toiminnallista tuloksellisuutta koskevia tietoja edellytettäisiin raportoitavaksi myös oikeat ja riittävät tiedot tuottavuudesta ja taloudellisuudesta sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta ja niiden kehityksestä. Taloudellisuustiedot sisältäisivät siten muun muassa tiedot kustannustasosta ja kustannuskehityksestä sekä tiedot toiminnan ja palveluiden tuottamisen kustannustehokkuudesta. Tuloksellisuuden jäsentäminen eri osiin niiden toteuttamisesta vastaavien hallinnon eri tasojen mukaan ilmenisi myös ehdotetusta sanamuodosta. Virastoilta ja laitoksilta edellytettäisiin tämän mukaisesti raportointia toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Yhteiskunnallisesta vaikutavuudesta ja sen kehityksestä raportointi sekä tulosvastuu vaikuttavuuskehityksestä kuuluvat sen sijaan hallitukselle ja ministeriöille.

Ehdotetussa uudessa sanamuodossa veloitte raportoida oikeat ja riittävät tiedot kohdittaisi kaikkiin valtion virastoihin ja laitoksiin riippumatta siitä, onko kyseinen virasto talousarvioasetuksessa tarkoitettu tilivirasto vai ko johonkin tilivirastokokonaisuuteen kuuluva virasto tai laitos. Näin korostettaisiin kaikkien valtionhallinnon toimijoiden tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta niiden taloushallinnollisesta asemasta riippumatta. Pykälässä täsmennettäisiin tilivelvollisuuden toteuttamisen tavoiksi tilinpäätöksen laatiminen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittava toimintakertomus. Tarkoituksena olisi järjestelmä, jossa tilivirastona toimivat virastot ja laitokset laatisivat täydelliset tilinpäätöslaskelmat ja tiliviraston toimintakertomuksen. Muut eli johonkin useammasta virastosta ja laitoksesta koostuvaan tilivirastoon kuuluvat virastot ja laitokset laatisivat viraston tai laitoksen toimintakertomuksen yhtäältä omalle tilivirastolleen sen tilinpäätöksen ja tiliviraston toimintakertomuksen laadintaa varten mutta myös omalle ministeriöilleen tulosvastuun toteuttamista varten, jos kyseinen virasto on tehnyt ministeriön kanssa tulossopimuksen ja sille ministeriö on vahvistanut tulostavoitteet. Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus koskisi sekä tilinpäätöstä että toi-

mintakertomusta.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös maininta viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen johdosta annettavasta asianomaisen hallinnonalan ministeriön kannanotosta. Tarkoituksena olisi talousarvioasetuksessa säätää, että ministeriön olisi annettava hallinnonalan viraston ja laitoksen tilinpäätöksen sekä ministeriölle tulosvastuullisen viraston ja laitoksen toimintakertomuksen sekä niistä annetun valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksen johdosta perusteltu julkinen kannanotto. Kannanottoa olisi tarkoitus edellyttää myös ministeriön kanssa tulossopimuksen tehneiden virastojen ja laitosten toimintakertomuksista. Tarkoituksena olisi myös edellyttää, että kannanottoa varten ministeriö tekee tai hankkii tarvittavat selvitykset ja arvioinnit. Järjestelmällä pantaisiin toimeen valtion keskushallinnon uudistamista valmistelleen ministeriöryhmän suositukset tulosohjauksen ja siihen kuuluvan palautteen antamisen terävöittämisestä. Kannanotossa olisi tarkoitus käsitellä sitä, onko virastolle ja laitokselle asetetut tulostavoitteet saavutettu, mitä toimenpiteitä tuloksellisuuden parantamiseksi edellytetään asianomaiselta virastolta ja laitokselta sekä mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tuloksellisuuden parantamiseksi. Kannanotossa olisi tarkoituksenmukaista myös käsitellä raportoinnin riittävyyttä eli sitä ovatko taloutta ja tuloksellisuutta koskeva raportointi riittävää ministeriön toimialan ohjauksen ja johtamisen kannalta.

Selvää on, että valtioneuvoston asetuksella säädettävässä ministeriön tilinpäätös- ja toimintakertomuskannanotossa voidaan käsitellä ainoastaan talouden ja toiminnan ohjauksen kuuluvia asioita. Säätelyllä ei muutettaisi toimivaltasuhteita tai eri viranomaisten lakisäätteistä asemaa. Kannanotossa ei siten esimerkiksi voida puuttua eräiden viranomaisten perustuslaissa tai laissa säädetyin riippumattomuuden piiriin kuuluviin asioihin. Esimerkiksi oikeusministeriön toimialalla olisi ministeriön kannanotoissa otettava huomioon tuomioistuimille ja syyttäjälaitokselle perustuslaissa turvattu riippumattomuus ja niiden erityinen asema. Kannanotoissa ei voitaisi siten puuttua yksittäisissä asioissa tuomiovallan tai syyteharkinnan käyttöön.

Sen sijaan kannanotossa voitaisiin käsitellä oikeushallinnon ja oikeudenhoidon ja sen puitteiden järjestämiseen ja ohjaukseen liittyviä kysymyksiä.

21 a §. *Lain soveltaminen valtion rahaston tilinpäätökseen, kirjanpitoon ja laskentatoimeen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi 2 lukuun uusi 21 a §. Voimassaolevassa laissa ei ole selkeätä säännöstä siitä, miten lakia tai sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin. Tosin talousarviolaisissa ja -asetuksessa on säännöksiä, joiden nojalla säädetään talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidosta, laskentatoimesta ja tilinpäätöksestä. Asiantilan selkeyttämiseksi esityksellä olisi tarkoitus säätää uudella 21 a §:llä, että talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätökseen sovellettaisiin mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetäisiin, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Eräiden talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen osalta on saatettu antaa rahastokohtaisella lainsäädännöllä säännöksiä kirjanpidosta, laskentatoimesta tai tilinpäätöksestä. Uudella säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa näiltä osin rahastoihin sovellettavaa lainsäädäntöä.

3 luku. Valtion varallisuuden- ja velanhoito

Talousarviolain systematiikkaa olisi tarkoitus selkeyttää siten, että valtion varallisuudenhoitoon ja velanhoitoon liittyvät pykälät koottaisiin omaan lukuunsa. Tämän vuoksi ehdotetaankin, että voimassaolevan lain 22—24 ja 24 a §:t sijoitettaisiin uuteen 3 lukuun, jonka otsikoksi tulisi valtion varallisuuden- ja velanhoito. Talousarviolain 22 § koskee valtion omaisuutta, 23 § kassavarojen sitomista tarveainevarastoihin, 24 § valtion irtaimen omaisuuden luovuttamista ja 24 a § velanhoitoa.

4 luku. Taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta

Talousarviolain systematiikan selkeyttämiseen liittyisi myös ehdotettu uusi 4 luku. Sen otsikko olisi taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta. Tarkoitus olisi, että lukuun

otettaisiin voimassaolevan lain sisäistä valvontaa koskeva 24 b § ja määräystenantovaltuutta koskeva 24 c § sekä ehdotetut uudet 24 d—24 g §:t. Uudet pykälät koskisivat virastojen ja laitosten yhteistyötä ja virka-apua sekä valtiovarain controller -toimintoa. Lain säännökset valtion taloudenhoidon yleisestä ohjauksesta saataisiin näin selkeäksi systemaattiseksi kokonaisuudeksi.

24 c §. *Määräystenantovaltuus.* Voimassaolevan pykälän mukaan valtiokonttori voi antaa tarkempia määräyksiä virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidon, maksuliikkeen ja muun laskentatoimen hoidon, tilinpäätöksen laadinnan sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista. Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi tekniluonteisesti vastaamaan ehdotettua 16 §:ää. Samalla selvennettäisiin valtiokonttorin antamien hallinnollisten määräysten sisältöä kuvaavaa sanamuotoa. Valtiokonttorin määräykset voisivat koskea kirjanpidon, maksuliikkeen ja laskentatoimen hoidon, tilinpäätöksen laadinnan sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelyiden yksityiskohtia. Mainittujen asioiden perusteet ja niiden hoitoa ja järjestämistä koskevat yleiset linjat säädetään laissa ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella sekä niitä täydentävillä valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön määräyksillä. Valtiontalouden hoitoa koskevien säännösten ja määräysten hierarkia ilmenisi tällöin selkeämmin suoraan lain sanamuodosta. Tarkoituksena on tällä tavoin luoda osaltaan perusteita valtiontalouden hoitoa koskevien säännösten ja määräysten selkeyttämiseen.

24 d §. *Yhteistyö ja virka-apu.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valtion virastojen ja laitosten yhteistyön perusteista valtion taloudenhoitoon ja taloushallintoon liittyvissä toimenpiteissä ja erityisesti taloutta koskevien raportointivelvoitteiden täyttämisessä ja sisäisessä valvonnassa. Tarkoituksena olisi edistää virastojen ja laitosten välistä yhteistyötä sekä luoda oikeudelliset perusteet talousarvioasetuksessa annettavaksi tarkoitetuille yksityiskohtaisimmille säännöksille. Sääntelyllä olisi tarkoitus poistaa yhteisrahoitteeseen toimintaan ja muuhun virasto- ja hallinnonalarajat ylittävään toimintaan usein liitty-

viä käytännön ongelmia. Yleisenä tarkoituksena näin olisi vahvistaa yhteistä ja horisontaalista työskentelytapaa valtionhallinnossa ja taloudenhoidossa. Tarve tällaiseen on muun muassa poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien käyttöönoton myötä selvästi lisääntynyt. Pykälä täsmentäisi taloudenhoidon asioissa uuden hallintolain 10 §:ssä säädettyä, hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisten yhteistyövelvoitetta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viraston ja laitoksen velvoitteesta antaa maksutta toiselle virastolle ja laitokselle toiminnan ja talouden suunnittelua, talousarvion toimeenpanemista, sisäistä valvontaa ja tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista ja muuta lakiin perustuvaa valtiontaloudellista raportointia varten tarpeelliset asiakirjat, tiedot ja selvitykset. Tietojenvaihdossa olisi tarkoitus noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki. Pykälässä säädetty tietojenantovelvoite ei antaisi sellaisenaan toiselle virastolle ja laitokselle oikeutta saada julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Tällaisesta tietojensaantioikeudesta olisi aina tarpeen säätää erikseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viraston ja laitoksen velvoitteesta tehdä toimivaltaansa kuuluvat valvonta- ja tarkastustoimet toisen viraston tai laitoksen pyynnöstä, jos valvonta- ja tarkastustoimen suorittaminen on perusteltua pyytävälle virastolle ja laitokselle. Tarkoituksena olisi täsmentää talousarvioasetukseen otettavilla säännöksillä sitä, milloin valvonta- ja tarkastustoimia tulisi suorittaa toisen viraston ja laitoksen pyynnöstä. Momenttia sovellettaessa on huomattava, että pyynnön saaneella virastolla ja laitoksella tulee olla toimivalta pyydetyn valvonta- ja tarkastustoimen tekemiseen pyynnön mukaiseen tarkoitukseen. Säännöstä sovellettaessa on siten otettava huomioon hallintolain 6 §:ssä säädetty tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetustenantovaltuudesta. Taloudenhoidon yhteistyötarpeet riippuvat siinä määrin kulloisistakin rahoitusjärjestelyistä, että yhteistyövelvoitteen yksityiskohdat olisi tarkoituksenmukaista määritellä valtioneuvoston asetuksella ja ainoastaan yleiset perusteet laissa.

24 e §. *Valtiovarain controller -toiminto.* Pykälässä säädettäisiin valtiovarainministeriössä olevasta valtiovarain controller -toiminnosta. Kyseessä on valtiovarainministeriölle kuuluvaksi jo nykyisinkin säädettyjen eräiden tehtävien hoidon järjestäminen uuteen yksikköön, joka aikaisempaa selkeämmin ja voimakkaammin palvelisi koko valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä muuta valtionhallintoa. Tarkoituksena on erityisesti se, että kyseisen palvelutehtävän hoidossa olisi riittävä uskottavuus ja luotettavuus sekä sitä kohtaan tunnettaisiin riittävää luottamusta. Uskottavuus, luotettavuus ja luottamus ovat edellytyksiä tilinpäätösraportoinnin ja sisäisen valvonnan laadun ja talouden ja toiminnan ohjausjärjestelmän ja siinä erityisesti tulosohjauksen toimivuuden parantamisen edellyttämälle yhteistyölle ja verkostoitumiselle. Tarkoituksena olisi, että valtiovarain controller -toiminnosta muodostuisi valtionhallinnon controller -verkoston sekä sisäisen valvonnan verkostojen solmukohta, neuvoantaja ja kehittäjä.

Valtiovarain controller -toiminto olisi valtioneuvostoa ja ministeriöitä valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän toimivuuden ja laadun varmistamisessa sekä tilivelvollisuuden toteuttamisessa yhteisesti palveleva asiantuntija- ja analyysipalvelu ja erityisviranomainen. Toiminto palvelisi siten erityisesti valtioneuvostoa ja sen ministeriöiden johtoa mutta samalla myös valtion virastojen ja laitosten ylintä johtoa. Parantamalla tilinpäätösraportoinnin laatua ja yhtenäisyyttä toiminto palvelisi myös eduskunnan budjettivallan ja siihen kuuluvan valvontavallan käyttöä ja osaltaan turvaisi eduskunnan tarvitseman valtiontaloudellisen raportoinnin laadun.

Valtiovarain controller -toiminnossa olisivat päällikkövirkamiehinä valtioneuvoston controller sekä tämän sijaisena ja apuna valtioneuvoston apulaiscontroller. Muutoin olisi tarkoituksena, että toiminto olisi osa valtiovarainministeriötä ja sen tehtävissä työskentelisi tarpeellinen määrä valtiovarainministeriön virkamiehiä asiantuntijoina ja esittelijöinä. Lähtökohtana on ollut kehittää valtiovarainministeriössä työskentelevät, jolla ministeriön koko asiantuntemusta ja henkilöstöä voitaisiin hyödyntää toiminnolle kuuluvissa

tehtävissä. Toiminnon ympärillä oleva ministeriön perusyksikkö voisi tällöin olla suhteellisen pieni. Toiminnolle tarkoitetun koko valtioneuvostoa palvelevan luonteen vuoksi olisi tarkoitus jatkossa selvittää ja kehittää menettelyt, joilla myös muiden ministeriöiden ja virastojen ja laitosten virkamiehiä voitaisiin käyttää asiantuntijoina toiminnon tehtävissä. Toiminnolle säädettävien toiminnallista riippumattomuutta edellyttävien tehtävien johdosta laissa säädettäisiin valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin viroista ja näiden itsenäisestä havaintojen esittämistä koskevasta toimivallasta.

Valtioneuvoston controller ja apulaiscontroller olisivat tehtävien hoidon järjestämisestä käytännössä vastuussa ja samalla toiminnon johtavat asiantuntijat. Toiminnolle jäjempänä säädettävän tehtävän laajuus ja vaativuus huomioon ottaen kahden johtavan asiantuntijan järjestelmä on tarpeellinen, jotta toiminnon vastuuhenkilöiden tasolla voitaisiin saada riittävä erikoistuminen ja siihen perustuva profiloituminen. Valtioneuvosto nimittäisi valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös näiden kelpoisuusvaatimuksista kuten muidenkin virkojen tarkemmista kelpoisuusvaatimuksista.

Valtiovarain controller -toiminnon toimialaksi säädettäisiin pykälässä valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun varmistaminen ja kehittäminen sekä tilivelvollisuuden varmistaminen ja kehittäminen. Toimialan ja tehtävien määrittely vastaisi organisaatioiden johdon, mukaan lukien julkisen talouden ja hallinnon johtaminen ja liikkeenjohto, ja taloushallinnon teoriassa ja käytännössä perussisällöltään vakiintuneita controller -tehtäviä. Controller toimii hänen apunaan olevan henkilöstön tukemana yleensä organisaation johtoryhmän jäsenenä ja tukee ylintä johtoa järjestämällä ja kehittämällä talouden ja toiminnan ohjausjärjestelmiä, tuottamalla tilinpäätös- ja muut taloudelliset raportit sekä huolehtimalla raportointijärjestelmän toimivuudesta sekä osallistumalla johtamisen sekä talouden ja toiminnan ohjauksen prosessien kehittämiseen.

Kansainvälisessä ja kotimaisessa johtamisen ja taloushallinnon ammattikäsitteistössä käsitteellä controller on siten suhteellisen va-

kiintunut perusmerkitys vaikka tällä nimikkeellä olevien yksiköiden ja henkilöiden yksityiskohtaisten tehtävien määrittely vaihteekin kunkin organisaation tarpeiden mukaisesti. Controller -nimikkeellä olevien yksiköiden ja henkilöiden perustehtäviin kuuluvat (1) talouden ja toiminnan suunnittelu- ja ohjausjärjestelmistä huolehtiminen sekä ohjauksen ja johdon laskentatoimen järjestelmät ja (2) taloutta ja toimintaa koskeva tilinpäätös- ja sisäinen raportointi siihen liittyvine analyyseineen sekä huolehtiminen raportoinnin järjestelmien toimivuudesta ja kehittämisestä samoin kuin (3) erilaiset talouden ja toiminnan kehittämistehtävät. Suomen yleiskielessä ei ole kotoperäistä sanaa, joka kattaisi nämä ulottuvuudet ja joka ei sekoittaisi controller -toimintoa johtamiseen tai siihen taikka ulkoiseen tarkastukseen. Tämän vuoksi valmistelussa on selkeyden vuoksi ja erilaisten väärinkäsitysten välttämiseksi otettu alun perin vierasperäinen nimike käyttöön myös talousarviolaisissa. Kotoperäisinä ilmaisuvaihtoehtoina on harkittu virkanimikkeiden osalta muun muassa tilivelvollisuusvaltuutettua ja apulaistilivelvollisuusvaltuutettua sekä valtion finanssihallintojohtajaa. Niiden ongelmina kuitenkin on, etteivät mainitut nimikkeet kata toimialaa kokonaisuudessa ja painottaisivat lisäksi harhaanjohtavallakin tavalla johtamista tai tilivelvollisuutta, jolloin taas ohjausjärjestelmän kehittämiseen liittyvät näkökohdat jäävät vaille niille kuuluvaa painoa. Lisäksi mainituilla käsitteillä toiminnon kokonaisuuden luonteva ilmaiseminen olisi hankalaa.

24 f §. *Valtiovarain controller -toiminnon tehtävät ja valtuudet.* Pykälässä säädettäisiin yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti valtiovarain controller -toiminnon tehtävistä ja toimivaltuuksista. Tehtävät ehdotetaan niiden hoitoon liittyvän toiminnallisen riippumattomuuden ja luotettavuuden vaatimuksen sekä tietojensaantioikeuden johdosta säädettäväksi laissa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin valtiovarain controller -toiminnon tehtäväksi varmistaa valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuus ja riittävyys osana kertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esiteltäväksi. Tarkoituksena olisi antaa valtioneuvostolle käytännön välineet ja mahdol-

lisuudet huolehtia tilinpäätöskertomuksessa annettavien tietojen laadusta ja siinä erityisesti riittävän selkeästä ja yhtenäisestä esittämistavasta sekä ottaa valtion tilinpäätöksen hyväksymiseen liittyvä oikeudellinen vastuu kannettavakseen. Controller -toiminnon työ palvelisi tältä osin välittömästi myös eduskuntaa ja varmistaisi, että tilinpäätöskertomuksen laatua voitaisiin myös käytännössä parantaa eduskunnan toivomalla tavalla. Tarkoituksena olisi, että tilinpäätöskertomukseen tulevien tekstien ehdotukset laadittaisiin kunkin asian ja toimialan osalta toimivaltiossa ministeriössä ja toimitettaisiin sitten valtiovarainministeriölle, josta kertomus esiteltäisiin valtioneuvostolle. Valtiovaraincontroller -toiminto varmistaisi kertomuksen luonnoksen käsittelyvaiheessa valtiovarainministeriössä sen, että kertomuksessa on oikeat ja riittävät tiedot laissa tarkoitettulla tavalla. Tarkoituksena olisi että havaitessaan puutteita toiminto raportoi siitä kyseisen osan valmistelusta vastaaville ja kertomuksen kokoamisesta vastuussa oleville sekä pyytäisi yksilöidysti korjaamaan tai täydentämään tietoja. Tarkoituksena olisi, että valtion tilinpäätöskertomus esiteltäisiin valtioneuvostolle samalta valtiovarainministeriön osastolta kuin valtion talousarvioesitys eli valtiovarainministeriön nykyisessä organisaatiossa budjettiosastolta. Pohjana controller -toiminnon tekemälle varmistukselle ja arvioinnille olisivat valtiontalouden tarkastusviraston tekemät virastojen ja laitosten vuositilintarkastukset, joiden tiedot olisivat valtioneuvoston käytettävissä kertomusta valmisteltaessa sekä toiminnon harjoittama jatkuva talouden ja toiminnan raportointijärjestelmän seuranta ja arviointi. Toiminto ei kuitenkaan tutkisi tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä sisäisen tarkastuksen tai tilintarkastuksen keinoin. Nämä tehtävät kuuluvat ministeriöiden sekä virastojen ja laitoksen sisäiselle tarkastukselle ja tilintarkastuksen osalta ulkoisena tilintarkastajana toimivalle valtiontalouden tarkastusvirastolle. Valtiovaraincontroller -toiminnon tehtävänä olisi siten tekemällä järjestelmätason arviointia, ohjausta ja neuvontaa sekä arvioimalla tilinpäätöskertomuksen tekstiehdotukset saatavilla olevien tietojen valossa osallistua kertomuksen laadintaan ja tuottamiseen. Tehtävä eroaa sisäisestä tarkas-

tuksesta muun muassa siinä, että toiminto osallistuisi suoraan tilinpäätöskertomuksen valmisteluun.

Momentin 1 kohdassa säädettäisiin toiminnon tehtäväksi lisäksi varmistaa, että valtion tilinpäätöstiedot ja muut tärkeimmät valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevat tiedot olisivat saatavilla ja hyödynnettävissä valtiontaloutta ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Valtiontaloutta ja toiminnan ohjausta koskevalla päätöksenteolla tarkoitetaan tässä erityisesti valtioneuvostossa ja ministeriöissä tapahtuvaa valtion talouden ja toiminnan suunnittelua sekä valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen samoin kuin valtiontaloudellisesti merkittävien säädöshankkeiden valmistelua. Tarkoituksena olisi tällä tukea tilinpäätös- ja arviointitiedon hyödyntämistä käytännön hyödyntämistä valmistelussa ja päätöksenteossa. Nykyisessä järjestelmässä eräänä keskeisenä puutteena on, ettei sinänsä varsin laajaa valtion taloutta ja toimintaa sekä tuloksellisuutta koskevaa tietomassaa pystytä riittävästi hyödyntämään. Hyödyntäminen muun muassa edellyttää analyysejä ja olennaisten tietojen ja kehityskulujen poimimista esiin. Tarkoituksena olisi, että controller -toiminto tukisi tällaista analyysiä ja tietojen laadusta huolehtimista eri ministeriöissä ja samalla toimisi horisontaalisella tasolla toimialansa tiedon asiantuntijana ja olisi sellaisena valtioneuvoston käytettävissä valtiontalouden kannalta keskeisissä valmistelutilanteissa. Tehtävällä ei sen sijaan muutettaisi talous- ja finanssipolitiikan valmisteluun tai muuhunkaan valmisteluun liittyviä perustehtävänkajoja ja vastuita eri ministeriöiden ja niiden osastojen ja muiden yksiköiden kesken. Tarkoituksena on, että tavanomaisen vastuunjaon mukaisessa valmistelussa saatavilla oleva tietoperusta olisi monipuolisempi ja laadukkaampi ja että tietojen hyödynnettävyyden näkökulma otettaisiin huomioon tietotuotannossa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin valtiovaraincontroller -toiminnon tehtäväksi ohjata ja sovittaa yhteen sekä lehiittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa sekä sisäisen valvonnan järjestämistä. Valtiontaloutta ja

tuloksellisuutta koskevalla raportoinnilla ja arviointitoiminnalla tarkoitettaisiin erityisesti valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoitavien vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointeja sekä säädösten valtiontaloudellisten vaikutusten arviointia ja valtionavustuslain 36 §:ssä tarkoitettua vaikutusten arviointia. Tilivelvollisuuden toteuttaminen ja riittävän laaja-alaisen ja laadukkaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan tiedon tuottaminen ja kerääminen edellyttävät, että tuloksellisuusraportointi ja muu tilinpäätösraportointi ovat valtion talousarviotalouden kokonaisuudessa riittävän yhtenäisiä. Tämän saavuttaminen edellyttää käytännössä tukea ja ohjausta ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille, jotka ovat ensisijaisesti vastuussa raportoinnista ja arvioinnista. Yhteensovittamistehtävä korostuu erityisesti valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelussa. Tarkoituksena olisi erityisesti vähentää tilinpäätösraportoinnin ja siihen kuuluvan tuloksellisuusraportoinnin nykyistä laadullista epätasaisuutta. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää riittävää ja yhtenäistä tilinpäätösten sekä valtion tilinpäätöskertomukseen tarkoitettujen valtiontalouden ja tuloksellisuuden kuvausten laadinnan ohjausta.

Sisäisessä valvonnassa on tarpeelliseksi koettu erityisesti hyvien käytäntöjen kokoaminen ja kehittäminen sekä niistä tiedottaminen ja niihin ohjaaminen ja kouluttaminen valtionhallinnossa. Tarkoituksena olisi vahvistaa sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta erityisesti tehostamalla alan yhteistyötä ja verkostoitumista valtionhallinnossa. Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä olisi tukea tätä osaamisen verkostoitumista kehittämistoiminnallaan. Sisäisen valvonnan järjestämisessä on lisäksi usein tilanteita, joissa ministeriöiden ja muiden viranomaisten olisi sovittava yhteen järjestelyitään ja menettelyitään, jotta sisäiselle valvonnalle talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädetyt tavoitteet voitaisiin saavuttaa tehokkaalla tavalla. Valtiovarain controller -toiminto tukisi osaltaan tällaista yhteensovittamista. Toiminto ohjaisi erityisesti johtoa sisäisen valvonnan ja tarkastuksen järjestämisessä sekä tukisi sisäistä tarkastusta toiminnan ja sen yhteistyön kehittämisessä. Toiminnon koordinoimana voitaisiin myös tarvittaessa sopia valvontatoimi-

en ja tarkastusten koordinoinnista, mutta tämä perustuisi kaikkien osallistuvien tahojen yhteisymmärrykseen. Valtiovarain controller -toiminnolla ei olisi johtovaltaa ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten sisäiseen tarkastukseen nähden. Havaintojen esittämistä ja tietojen saantia koskevissa asioissa toiminnon yhteistyökumppanina olisi viraston ja laitoksen johto. Valtiovarain controller -toiminnon perustamisella ei siten olisi vaikutuksia kunkin viraston ja laitoksen sisäisen tarkastuksen asemaan ja tehtäviin nimenomaan asianomaisen viraston tai laitoksen johdolle raportoitavana ja johdon erityisenä työvälineenä olevana toimintana.

Momentin luettelon 3 kohdassa säädettäisiin valtiovarain controller -toiminnon yhteensovittamis- ja raportointitehtävistä Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen hallintoon liittyvässä valvonnassa ja tarkastuksessa. Hallinto- ja valvontatehtävien hajauttamisen useille eri hallinnonaloille ja viranomaisille hallinnonalojen ja viranomaisten väliset rajat ylittävän yhteistyön tarve korostuu. Euroopan yhteisön lainsäädännössä ja käytännössä edellytetään lisäksi yhä koordinoitumpaa ja systemaattisempaa valvontaotetta unionin jäsenvaltioilta. Valtiovarainministeriölle kuuluu yleinen vastuu valvontajärjestelmän perusteista ja toimivuudesta järjestelmätasolla. Varsinaiset valvonta- ja tarkastustehtävät kuuluvat selkeästi kulloinkin kyseessä olevan unionin rahoituksen hallinnointia Suomessa hoitavan viranomaiseen tehtäviin. Valvonta- ja tarkastusjärjestelmän yleisten perusteiden järjestämiseen ja toimivuudesta huolehtimiseen liittyvän tehtävänsä mukaisesti valtiovarainministeriö on osallistunut muun muassa EU:n ja jäsenvaltion väliseen koordinaatioon EU -varojen valvonnan ja tarkastuksen alalla ja pyrkinyt osaltaan edistämään hyvää yhteistyötä yksittäisistä hallinto- ja valvontatehtävistä vastuussa olevien eri viranomaisten välillä. EU:n komission ja unionin varojen sisäisestä ja hallinnollisesta valvonnasta ja tarkastuksesta vastaavien Suomen viranomaisten välillä on solmittu erityisesti sisäistä tarkastusta koskevia yhteistyösopimuksia. Valtiovarainministeriö on yhtenä osapuolena kyseisissä sopimuksissa ja on niissä sitoutunut avustamaan komissiota Suomen valtionhal-

linnon sisäiseen tarkastukseen liittyvissä tehtävissä toimivaltansa puitteissa. Nämä yhteensovittamistehtävät säädettäisiin kohdassa valtiovarain controller -toiminnon hoidettavaksi ja samalla niiden toimivaltaperusta selkeytettäisiin asianmukaiseksi. Tarkoituksena olisi tällä tavoin parantaa koordinaatiota sekä valvontajärjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta. Lähitulevaisuudessa olisi lisäksi varauduttava siihen, että komissio edellyttää jäsenvaltion eri viranomaisten valvonnan ja tarkastusten toteuttamista koskevien suunnitelmien aikaisempaa tiiviimpää sovittamista yhteen. Esityksellä pyrittäisiin varautumaan myös tämän aiheuttamiin käytännön haasteisiin.

Valtiovarain controller -toiminnolle säädettävät tehtävät eivät vaikuttaisi erityisten valvonta- ja tarkastustehtävien järjestämiseen niitä koskevien erityislakien ja -asetusten mukaan. Toiminnon perustamisella ei siten olisi vaikutusta esimerkiksi EU:n rakennerahastojen hallinto- ja maksuviranomaistehtävien järjestämiseen ja niitä koskevan kansallisen lainsäädännön, erityisesti rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain (1353/1999) ja EU:n maatalouspolitiikan ja sen rahoituksen toimeenpanosta Suomessa annetun lainsäädännön soveltamiseen.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvaksi myös Suomen valtion vastuulla olevien EU:n varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa ja tarkastusta sekä varojen hoidon virheitä ja varoihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevat kannanotot ja selvitykset Euroopan unionin toimielimille ja muille elimille, elleivät ne kuulu jonkin muun viranomaisen tehtäviin. Toiminnolla olisi muiden viranomaisten toimivaltaan ja tehtäviin nähden toissijainen yleisvastuu. Kyseessä olisi yleensä valtion vastuulla olevien EU -varojen hallinnollista valvontaa ja tarkastusta horisontaalisesti eli kaikkia Suomen asiaan osallisia viranomaisia yhteisesti koskevien selvitysten ja kannanottojen laatimisesta ja esittämisestä. Käytännössä tällaisia ovat esimerkiksi komissiolle laadittava selvitys Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa esitetyistä Suomea erityisesti tai jäsenvaltioita yleisesti koskevista huomautuksista ja Eu-

roopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan 5 kohdassa määrätyn petostentorjunnan vuosikertomuksen jäsenvaltioita koskevan osan valmistelua varten Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) laadittava Suomea koskeva selvitys. Valtiovarainministeriö on nykyisinkin huolehtinut niitä varten tarvittavien selvitysten pyytämisestä ja kokoamisesta unionin toimielimille ja elimille esitettäväksi. Luonteeltaan nämä raportointitehtävät soveltuvat hyvin valtiovarain controller -toiminnon tehtäviin. Tarkoituksena olisi säännöksellä myös osoittaa selkeä yleisviranomainen, joka voi toimia unionin toimielinten ja elinten kontaktipisteenä silloin, kun asia ei selkeästi kuulu tietyllä viranomaiselle.

Momentin 4 kohtaan otettaisiin säännös, jonka mukaan valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä olisi osallistua muiden valtiovarainministeriön toimialan asioiden valmisteluun valtioneuvoston asetuksella tai valtiovarainministeriön työjärjestyksessä taikka valtiovarainministerin määräämällä tavalla. Säännös olisi lähinnä informatiivinen ja se otettaisiin lakiin selkeyden vuoksi ja jotta laista ilmenisi kattavasti valtiovarain controller -toiminnon tehtävät. Toiminto olisi yksi valtiovarainministeriön perusyksiköistä. Sille voitaisiin siten osoittaa ministeriössä sille kuuluvia valmistelutehtäviä ja yksikkö kuuluisi valtiovarainministerin johtovaltaan. Talousarvioasetuksella on lisäksi tarkoitus perustaa sisäisen valvonnan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan puheenjohtajuus olisi tarkoituksenmukaista voida säätää tarvittaessa talousarvioasetuksella valtioneuvoston controllerin ja neuvottelukunnan sihteeristötehtävät valtiovarain controller -toiminnon tehtäviksi. Olisi tarkoituksenmukaista, että toiminnolle voitaisiin yleensäkin osoittaa tehtäviä valtioneuvoston asetuksella. Valtiovarainministeriön työjärjestyksellä voitaisiin ja olisi tarkoitus säätää toiminnon osallistumisesta talousarviovalmisteluun ja ennakkolliseen finanssivalvontaan. Toiminnon tehtäväksi voitaisiin esimerkiksi säätää valmistella valtiovarainministeriön budjettiosastolle valtiontalouden kehysten ja talousarviokesityksen valmistelua varten lausunnot ja kommentit talousarvioesitykseen otettavien alustavien tulostavoitteiden asettamisesta ja esittämisestä sekä valtion talouden ja toiminnan ohjau-

järjestelmää koskevia arvioiteja ja lausuntoja. Toiminnon olisi perusteltua voida osallistua ennakkolisessa finanssivalvonnassa valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja valtiovarainministeriössä käsiteltävien asioiden valmisteluun ja käsittelyyn valtiovarainministerin ja valtiosihteerin kansliapäällikkönä määräämällä tavalla. Valtiovarainministeriön ja sen hallinnonalan talouteen ja toimintaan liittyen toiminnolle olisi perusteltua voida osoittaa myös valtiovarainministeriön sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tehtäviä.

Toiminnon tehtävänä mainittaisiin 4 kohdassa lisäksi osallistuminen myös toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön. Tämä tehtävä on erityisen tärkeä EU -varojen hallinnollisen valvonnan ja tarkastuksen sovittamisessa yhteen. Euroopan unioni on myös pyrkinyt eri tavoin aktiivisesti edistämään jäsenvaltioiden viranomaisten verkostoitumista ja tietojenvaihtoa. Kansainvälinen yhteistyö antaa myös arvokasta tietoa ja kokemuksia tilinpäätösraportoinnin, arvioinnin ja yleensä talouden ja toiminnan ohjauksen ja raportointijärjestelmien kehittämistä ja hyvien käytäntöjen luomista varten. Kansainvälinen vertailukehittäminen ja keskustelu esimerkiksi taloudellisen yhteistyön järjestön OECD:n piirissä on osoittautunut käytännössä hyödylliseksi Suomen järjestelmien arvioinnin ja kehittämisen kannalta. Toiminnon tehtäviin tulisi sen vuoksi osoittaa toimialan kansainvälisen kehityksen seuraaminen ja osallistuminen yhteistyöhön.

Valtiovarain controller -toiminnon tehtäväksi ei ehdoteta säädettäväksi suorittaa valtiontaloudessa valtioneuvostolle valtion niin sanotun konsernitason sisäistä tarkastusta. Mikäli sellainen harkittaisiin myöhemmin aiheelliseksi perustaa, tulisi siitä säätää erikseen. Tässä vaiheessa valtiontalouden sisäistä valvontaa ja tarkastusta kehitettäisiin erityisesti vahvistamalla jokaisen ministeriön sekä viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan ja tarkastuksen järjestelmiä ja niiden yhteistyötä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtiovarain controller -toiminnon valtuuksista. Toiminnolla ei olisi valtionhallintoon nähden oikeudellisesti sitovaa päätöksentekoa tai norminantovaltaa eikä sen perustaminen siten vaikuttaisi toimivallanjakoon valtionhallin-

nossa tai valtiovarainministeriön sisällä. Valtiovarainministeriö ja valtiokonttori antaisivat valtion taloudenhoitoa, tilinpäätösraportointia ja sisäistä valvontaa koskevat hallinnolliset määräykset ja ohjeet ilman, että valtiovarain controller -toiminnolla olisi siinä erityisiä omia toimivaltuuksia. Toiminto voisi valtiovarainministeriön osana osallistua tällaisten määräysten ja ohjeiden valmisteluun mutta valtionhallintoa yleisesti koskeviin ne tulisivat joko valtioneuvoston tai valtioneuvostosta annetun lain 15 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:n mukaisesti valtiovarainministerin päätettäväksi. Toiminto hoitaisi tehtävänsä ensisijaisesti arvioinnilla ja neuvonnalla sekä esittämällä havaintoja ja toimenpide-ehdotuksia havaintojen johdosta.

Toiminnolla olisi momentin mukaan itseenäinen oikeus esittää havaintonsa valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä valtion virastolle, laitokselle, liikelaitokselle ja rahastolle sekä esittää siinä yhteydessä mahdolliset toimenpide-ehdotuksensa. Tarkoituksena olisi, että toiminto olisi erityisesti valtioneuvoston ja ylimmän johdon tukena ja raportoi tarvittaessa niille. Asian laadun mukaan toiminto voisi lisäksi saattaa havaintonsa ja toimenpide-ehdotuksensa valtiontalouden tarkastusviraston ja muun kyseisessä asiassa toimivaltaisen viranomaisen tietoon. Yleensä tällöin on kyse asiasta, jossa asianomaisella valtion virastolla tai laitoksella taikka liikelaitoksella tai rahastolla sekä controller -toiminnolla on yhteisenä intressinä saattaa asia myös tarkastusviraston tietoon ja tarkasteltavaksi. Tämä tulisi kyseeseen myös silloin, kun toiminto havaitsee sellaisia virheellisiä menettelyitä, että niistä olisi perusteltua ilmoittaa myös tarkastusvirastolle. Asiasta olisi yleensä ilmoitettava tarkastusvirastolle ja asianomaiselle ministeriölle mikäli virheellisen tai merkittävästi puutteellisen menettelyn taikka väärinkäytöksen korjaamiseksi ei ryhdytä riittäviin toimenpiteisiin. Momentissa viitattu muu viranomainen voi olla myös poliisi- tai muu esitutkintaviranomainen taikka yleinen tai erityinen lainvalvontaviranomainen jos havainto koskee väärinkäytöstä tai muuta valtion talouteen tai taloudenhoitoon liittyvää lainvastaista menettelyä.

Julkisuuslaki tulee soveltamisalansa mu-

kaisesti sovellettavaksi valtiovarain controller -toiminnon havainnot ja toimenpideehdotukset sisältäviin raportteihin. Julkisuuslaissa tarkoitetulle viranomaiselle virallisesti jätettynä kyseiset raportit olisivat siten viranomaisen asiakirjoja ja siten yleensä julkisia asiakirjoja. Julkisuuslain mukaisesti valtiovarain controller -toiminto voisi myös julkaista havaintonsa sekä tiedottaa niistä. Julkisia eivät kuitenkaan olisi asiat, jotka ovat julkisuuslaissa säädetyn salassapitoperusteen mukaan pidettävä salaisina. Osa controller -toiminnan yhteistyössä ministeriöiden ja virastojen ja laitosten kanssa syntyneistä asiakirjoista olisi lisäksi lähinnä julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen sisäistä koulutusta tai muuta vastaavaa sisäistä käyttöä varten laadittuja asiakirjoja. Tällaiset asiakirjat eivät yleensä ole julkisuuden piirissä olevia viranomaisen asiakirjoja.

24 g §. *Tietojensaantioikeus.* Valtiovarain controller -toiminnolle säädettyjen tehtävien hoitaminen menestyksellisesti edellyttää, että toiminnolla olisi oikeus saada kaikki tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja selvitykset. Tietojensaantioikeus loisi oikeudellisen perustan hyvälle yhteistyölle asianomaisen valtion viraston tai laitoksen taikka liikelaitoksen ja rahaston kanssa. Esimerkiksi tilinpäätösraportoinnin oikeellisuuden ja riittävyyden varmistamisessa sekä sisäisen ja EU-varojen valvonnan yhteensovittamisessa samoin kuin valtion taloudenhoidossa tai valtion vastuulla olevien varojen hoidossa virheisiin ja niihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevien asioiden yhteydessä toiminnolla tulisi olla mahdollisuus selvittää riittävästi asian taustat ja kaikki siihen liittyvät seikat. Pykälässä säädettäisiin tämän vuoksi toiminnolle tietojensaantioikeus. Se ei kohdistuisi valtionhallinnon ja perustuslaissa tarkoitetun valtionalouden piirin ulkopuolelle vaan tietojensaantioikeus ulottuisi vain valtion virastoihin ja laitoksiin, liikelaitoksiin ja rahastoihin. Lainkohdassa tarkoitettu tietojensaantioikeus ei siten ulottuisi esimerkiksi kuntiin ja kuntayhtymiin tai yksityisiin. Tarkoituksena ei myöskään ole, että valtiovarain controller -toiminto ryhtyisi tietojensaantioikeutensa nojalla työllistämään valtionhallintoa pyytämällä sinne yleisluonteista raportointia valtionalouteen liittyvistä asioista.

Tietojensaantioikeus säädettäisiin lähinnä yksittäisissä arvioinneissa ja selvityksissä tarvittavien tietojen hankkimista sekä tähän liittyvän neuvonta- ja ohjaus- sekä johdon tukitehtävän hoidon riittävän tietoperustan turvaamiseksi. Tiedot, asiakirjat ja selvitykset olisi annettava maksutta, mikä myös todettaisiin selvyyden vuoksi.

Yksittäisissä tilanteissa arvioinnin ja selvityksen kohteeksi voi tulla asia, johon liittyy julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtiovarain controller -toiminnon oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja momentissa erikseen säädettyillä tiukoilla edellytyksillä. Tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvat salassa pidettävät tiedot voisivat koskea valtion taloutta ja toimintaa tai valtion vastuulla olevia varoja tai omaisuutta koskevaa tai niihin kohdistunutta menettelyä. Tietojensaannin olisi lisäksi oltava välttämätöntä valtiovarain controller -toiminnolle tämän lain 24 f §:n 1 momentin 1—3 kohdissa säädettäväksi ehdotetun tehtävän hoitamiseksi.

24 h §. *Valtiovarain controller -toiminnon asema ja ratkaisuvallta.* Pykälässä säädettäisiin, että valtiovarain controller -toiminto on osa valtiovarainministeriötä ja siihen sovellettaisiin, mitä valtiovarainministeriöstä ja sen virkamiehistä säädetään. Toiminto olisi valtiovarainministerin johdossa ja ohjauksessa ja sen toiminta olisi parlamentaarisen vastuukatteen piirissä. Toiminto kuuluisi ministeriön johtamiseen kuuluvan tavanomaisen tulosohjauksen ja toiminnan suunnittelujärjestelmän piiriin. Toiminnon asema valtiovarainministeriön organisaatiossa määriteltäisiin valtiovarainministeriöstä annetussa asetuksessa ja valtiovarainministeriön työjärjestyksessä.

Tarkoituksena olisi, että toiminnon tehtävissä työskentelisi valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin lisäksi tarpeellinen määrä valtiovarainministeriön muita virkamiehiä esittelijöinä ja asiantuntijoina. Erityisesti tarkoituksena olisi kehittää työskentelytavat ja menettelyt, jolla valtiovarainministeriön koko asiantuntemus ja henkilöstö olisivat käytettävissä controller -toiminnon tehtävien hoidossa.

Valtiovarain controller -toiminnolle ehdotetut tilinpäätösraportoinnin oikeellisuuden ja

riittävyden varmistus- ja arviointitehtävät sekä sisäisen valvonnan ja EU -varojen valvontaan samoin kuin virheiden ja väärinkäytösten torjuntaan ja raportointiin liittyvät tehtävät edellyttävät erityistä objektiivisuutta ja arvioinnista ja havaintojen esittämisestä vastaavan yksikön ja henkilöiden toimintaan riippumattomalla tavalla kohdistuvaa suurta luottamusta. Näissä tehtävissä on edellytettävä siten toiminnallista riippumattomuutta. Sen vuoksi pykälässä säädettäisiin, että valtioneuvoston controller ja apulaiscontroller ratkaisisivat esittelystä itsenäisesti havaintojen esittämistä sekä tietojen pyytämistä ja antamista koskevat asiat. Näiltä osin toiminto palvelisi valtioneuvostoa ja koko valtionhallintoa toiminnallisesti riippumattomana erityisviranomaisena. Valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin itsenäinen ratkaisuvalta koskisi ehdotuksen mukaan tietojen pyytämistä controller –toiminnon tehtäviin sekä tehtäviä koskevien tietojen luovuttamista sekä controller –toiminnon omien havaintojen esittämistä. Tältä osin valtioneuvoston controller ja apulaiscontroller toimisivat erilaisia valtuutettuja muistuttavana itsenäisenä erityisviranomaisena eikä kyseisiin asioihin sovellettaisi valtioneuvostolain 16 §:n 1 momentissa säädettyä ministerin pidätysoikeutta eikä myöskään valtioneuvoston ohjesäännön 37 §:ssä säädettyä ministeriön kansliapäällikön, alivaltiosihteerin ja osastopäällikön pidätysoikeutta. Asiallisesti ottaen säännös ei kuitenkaan merkitse poikkeusta valtioneuvostolaissa tarkoitettua ministerin ratkaisuvallassa ja siihen liittyvästä pidätysoikeudesta, sillä valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin itsenäiseen toimivaltaan ei kuulu varsinaisten ministeriössä tehtävien ratkaisujen tekeminen vaan ainoastaan omien havaintojen esittäminen. Tavallisella lailla on perustuslaissa säädetyn parlamentaarisen ministerivastuun estämättä voitu perustaa ministeriöistä riippumattomia, itsenäisen toimivallan omaavia valvontaviranomaisia. Valtioneuvoston controllerille ja apulaiscontrollerille säädetyt tehtävät olisi voitu siten antaa kokonaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden ulkopuoliselle viranomaiselle. Parlamentaarisen vastuunalaisuuden korostamiseksi sekä valtiovarain controller –toiminnon valtioneuvoston ja sen ministeriöiden työtä vä-

littömästi tukevan tehtävänsä vuoksi on perusteltua kuitenkin se, että controller-toiminto on valtiovarainministeriössä. Tällöin toiminnon yleinen johtaminen kuuluu välittömästi myös valtiovarainministerille. Valtiovarainministerin ja ministeriön virkamiesjohdon pidätysoikeus koskee ehdotetun säännöksen mukaan niitä valtiovarainministeriön toimialan tehtäviä, joita ministeriössä on annettu valtiovarain controller –toiminnon hoidettavaksi. Havaintojen esittämiseen sekä siihen liittyvään tietojensaantiin ja tietojen luovuttamiseen rajoitetulla itsenäisellä ratkaisuvallalla varmistettaisiin controller –toiminnolle sen tehtävien menestyksellisen ja uskottavan hoitamisen edellyttämä toiminnallinen riippumattomuus.

5 luku. Erinäiset säännökset

Talousarviolain sisäistä systematiikkaa selkeytettäisiin antamalla taloudenhoidon ohjausta ja sisäistä valvontaa koskeville säännöksille oma lukuotsikko. Lain loppuosan erinäisten säännösten lukuotsikko sijoittuisiudessa systematiikassa valtiovarain controller-toimintoa koskevien säännösten jälkeen

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esitys edellyttää eräiden talousarvioasetuksen säännösten muuttamista sekä valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen tarkistamista.

Talousarvioasetuksen toiminta- ja taloussuunnittelua koskevia 2 luvun säännöksiä ja taloushallinto-organisaatiota koskevan 4 luvun 26 §:ää olisi tarpeen tarkistaa siten, että niissä otettaisiin huomioon esityksen muutokset toiminta- ja taloussuunnitteluun sekä taloushallinto-organisaatioon.

Talousarvioasetuksen kirjanpitoa koskevaan 6 lukuun otettaisiin uudet täsmällisemmät säännökset valtuuskirjanpidosta ja samalla luvun säännöksiä tarkistettaisiin siten, että ne vastaavat ehdotetun lain säännösten vaatimuksia oikeista ja riittävästä tiedoista. Talousarvioasetuksen muuta laskentatoimeaa koskevaa 7 lukua tarkistettaisiin vastaamaan ehdotetun lain mukaista tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimeaa.

Merkittävimmät muutokset koskisivat talousarvioasetuksen tilinpäätöstä koskevaa 8 lukuja. Talousarvioasetuksen säännökset tiliviraston tilinpäätöksestä ja sen osana olevasta toimintakertomuksesta uudistettaisiin vastaamaan esityksen säännösten sisältöä ja tavoitteita. Talousarvioasetuksessa säädettäisiin myös kunkin ministeriön ehdotuksesta kuvaukseksi hallinnonalan taloudesta, toiminnasta ja tuloksellisuudesta ja niiden kehityksestä. Talousarvioasetuksen tilinpäätösvelvollisen yksikön tilinpäätöksen liitteitä koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Talousarvioasetukseen otettaisiin uusi säännös, joka koskisi ministeriön tilinpäätöskannanottoa hallinnonalan tiliviraston tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta sekä viraston ja laitoksen toimintakertomuksesta samoin kuin niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja toimintakertomus, niistä annettu valtioneuvoston tarkastusviraston tilintarkastuskertomus sekä muut selvitykset ja lausunnot antavat aiheita. Myös valtion tilinpäätöstä koskevia säännöksiä tarkistettaisiin.

Talousarvioasetuksen sisäistä valvontaa koskevaan 9 lukuun otettaisiin säännökset viraston tai laitoksen velvollisuudesta suorittaa taloudenhoidon valvonta tai hallinnollinen tarkastustoimenpide. Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen yhteistyötä ja yhteensovittamista sekä kehittämistä varten olisi tarkoitus perustaa sisäisen valvonnan neuvottelukunta, jossa olisi tarvittavat erikoisjaostot sisäiseen valvontaan liittyviä tärkeimpiä osa-alueita sekä sisäistä tarkastusta varten. Lukuun otettaisiin tarvittavat säännökset sisäisen valvonnan neuvottelukunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja jaostoista.

Alustava luonnos valtioneuvoston asetukseksi valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta on hallituksen esityksen liitteenä. Tarkoituksena on, että asetukseen tehtävät muutokset valmisteltaisiin vuoden 2003 aikana valtiovarainministeriön johdolla työskentelevässä ministeriöiden yhteisessä hankkeessa. Hallituksen esityksen liitteenä oleva alustava luonnos on tarkoitettu tämän työn erääksi lähtökohdaksi.

Valtiovarainministeriöstä annettua valtioneuvoston asetusta muutettaisiin siten, että siinä todettaisiin valtiovarain controller -toiminto yhtenä ministeriön perusyksikkönä

ja säädettäisiin valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin kelpoisuusvaatimuksista. Valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin kelpoisuusehtojen sääntelyssä olisi tarkoitus soveltaa valtioneuvoston ohjesäännössä säädetyjä ministeriöiden virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevia yleisiä periaatteita. Valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin kelpoisuusvaatimuksina olisi ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys viran tehtäväalaa ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Valtiovarainministeriön työjärjestyksestä annettua asetusta olisi esityksen johdosta tarpeen muuttaa siten, että siinä otettaisiin huomioon valtiovarain controller -toiminnon perustaminen ja toiminnolle kuuluvat tehtävät sekä muiden perusyksiköiden osallistuminen controller -toiminnon tehtävissä tarvittavien asiantuntijapalveluiden tuottamiseen. Valtiovarainministeriön työjärjestykseen olisi tarkoitus ottaa säännös, jonka mukaan valtiovarain controller -toiminto osallistuisi valtioneuvoston kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmisteluun valmistelemalla ministeriön budjettiasostolle huomiot erityisesti tulostavoitteiden asettamisesta ja esittämisestä kehys- ja talousarvioehdotuksissa. Controller -toiminto osallistuisi myös valtiosihteerin kansliapäällikkönä määräämällä tavalla ennakollisessa finanssivalvonnassa käsiteltävien asioiden valmisteluun. Samalla tarkistettaisiin erityisesti ministeriön kansantalousosaston ja budjettiosaston välistä työnjakoa tilinpäätöskertomuksen valmistelussa ja esittelyssä valtioneuvostolle.

3. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kuin se on hyväksytty ja vahvistettu. Lakia ryhdyttäisiin soveltamaan vaiheittain. Lain valtion tilinpäätöskertomusta ja tilinpäätöstä sekä tilinpäätösmenettelyä koskevia säännöksiä sovellettaisiin varainhoitovuodesta 2004 lähtien. Toiminnan ja talouden suunnittelua, laskentatoimeja ja viraston ja laitoksen tilinpäätöstä sekä toimintakertomusta koskevaa uutta säännöstä sovellettaisiin sen sijaan ensimmäisen kerran varainhoitovuotta 2005 koskevaan suunnitteluun, laskentatoimeen, kirjanpitoon ja tilinpäätöksiin sekä toimintakerto-

muksiin. Tällöin toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadintaa koskevat määräykset pystyttäisiin uudistamaan ja vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulma ottaa huomioon talousarvioehdotuksissa. Ehdotettu aikataulu mahdollistaisi sen, että eduskunta saisi vuoden 2005 kevätistuntokauden päätteeksi käsiteltäväkseen v. 2004 laaditun valtion tilinpäätöskertomuksen.

4. Säättämisyjärjestys

Talousarviolaissa esitetään säädettäväksi tarkemmin perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädetyin valtiontaloudellisen kertomuksen eli kertomuksen valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sisällöstä. Säännökset täydentäisivät ja täsmäntäisivät niitä vaatimuksia, joita perustuslaki kertomukselle asettaa. Laissa edellytettäisiin valtion tilinpäätös tarvittavine liitteineen sekä valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tärkeimmät tilinpäätöslaskelmat otettavaksi osaksi kertomusta, jonka nimeksi säädettäisiin tilinpäätöskertomus. Tilinpäätöskertomukseen olisi otettava myös toiminnan tuloksellisuutta koskevat tärkeimmät tiedot. Tuloksellisuustiedoissa on kyse perustuslain tarkoittamalla tavalla valtiontalouteen liittyvistä tiedoista. Laissa säädettäisiin lisäksi valtion tilinpäätöstietoja sekä muita tilinpäätöskertomukseen otettavia valtiontalouden ja tuloksellisuuden kuvauksia koskemaan oikeuden ja riittävien tietojen antamisen vaatimus. Säännökset eivät rajoittaisi kuitenkaan mahdollisuutta ottaa kertomukseen muutakin valtiontaloutta ja taloudenhoitoa sekä talousarvion noudattamista koskevaa selvitystä ja hallituksen parlamentaarisen vastuun alaisena esittämiä johtopäätöksiä. Perustuslain esitöissä on nimenomaisesti todettu mahdollisuus kehittää käytännössä perustuslain 46 §:ssä tarkoitettua valtiontaloudellisen kertomuksen sisältöä ja omaksua sille kertomusta mahdollisimman hyvin kuvaava nimi (HE 1/1998, 46 §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 96 ja 97). Perustuslain 84 §:ssä todetusta valtion tilinpäätöksestä säädettäisiin edelleen laissa ja tilinpä-

töksestä ilmenisi perustuslaissa säädetyin talousarvion kattamisvaatimuksen soveltamiseksi tarpeelliset tiedot valtion tilinpäätöksen osoittamasta kumulatiivisesta ylijäämästä tai alijäämästä. Ehdotettujen säännösten sisältö ei siten ole miltään osin ristiriidassa perustuslain kanssa eivätkä ne edes välillisesti rajoita perustuslain säännösten soveltamista. Tarkoituksena on pikemminkin vahvistaa perustuslaissa säädettyä hallituksen valtiontaloudellista raportointia eduskunnalle ja sitä kautta vahvistaa budjettivaltaa.

Esitykseen sisältyy valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia ja valtiokonttorille valtuus antaa hallinnollisia määräyksiä valtion taloushallinnon toimintojen ja tilinpäätösraportoinnin yksityiskohdista. Perusvelvoitteet on näiltäkin osin säädetty täsmällisesti laissa. Lisäksi kyseessä ovat ainoastaan valtiontalouteen ja valtionhallintoon kohdistuvat asetukset ja määräykset. Niissä ei siten säädettä perustuslain 80 §:ssä tarkoitetuista yksityisen oikeuksien ja velvoitteiden perusteista.

Ehdotetuilla säännöksillä perustettaisiin valtiovarain controller -toiminto valtiovarainministeriöön. Toiminnon toimivaltuuksista säädettäisiin täsmällisesti laissa. Toiminnon tietojensaantioikeus kohdistuisi ainoastaan valtiontalouteen ja valtionhallinnon toimijoihin. Salassa pidettävien tietojen saantioikeus olisi rajattu tilanteisiin, joissa laissa yksilöidysti säädettyjen tehtävien hoito sitä edellyttäisi. Säännöksillä ei rajoitettaisi perusoikeuksia ja hyvän hallinnon takeita ja perusteita, kuten julkisuusperiaatetta, koskevan yleislainsäädännön soveltamista vaan kyseistä lainsäädäntöä sovellettaisiin rajoituksetta ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettuun toimintaan ja menettelyihin.

Lakiehdotus ei siten sisällä miltään osin perustuslain kannalta ristiriitaisia tai perustuslain kanssa mahdollisesti jännitteessä olevia ehdotuksia. Lakiehdotus voidaan siten käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 3 b §:n 3 momentti, 12, 16—18, 21 ja 24 c § ja 3 luvun otsikko, sellaisina kuin niistä ovat 3 b §:n 3 momentti laissa 430/1998, 16 ja 21 § laissa 165/1992, 17 ja 18 § mainitussa laissa 430/1998 ja laissa 217/2000, 24 c § mainitussa laissa 217/2000, sekä *lisätään* lakiin uusi 17 a ja 21 a §, 24 b §:n edelle uusi luvun otsikko sekä lakiin uusi 24 d—24 h § ja 25 §:n edelle uusi luvun otsikko seuraavasti:

3 b §

Valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioon ottaminen talousarviossa

Varainhoitovuoden lopun kumulatiivisella ylijäämällä tai kumulatiivisella alijäämällä tarkoitetaan 17 §:ssä tarkoitetun talousarvion toteutumalaskelman mukaisen edellisen varainhoitovuoden lopun kumulatiivisen ylijäämän tai alijäämän sekä asianomaisen varainhoitovuoden ylijäämän tai alijäämän yhteenlaskettua määrää.

12 §

Toiminta- ja taloussuunnittelu

Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.

Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Laskentatoimi

Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollis-

suuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

17 §

Valtion tilinpäätöskertomus

Hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomuksen.

Tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista.

Tilinpäätöskertomuksen laadinnasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

17 a §

Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätös sisältää:

1) talousarvion toteutumista koskevan talousarvion toteutumalaskelman talousarvion osaston tai pääluokan sekä luvun ja momentin tarkkuudella;

2) tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;

3) varainhoitovuoden päättymisajankohdan taloudellista asemaa kuvaavan taseen;

4) rahavirtoja kuvaavan rahoituslaskelman;

5) jäljempänä 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset liitetiedot.

Valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä varainhoitovuodelta esitetään talousarvion toteutumalaskelmassa, jossa esitetään myös kumulatiivinen ylijäämä tai alijäämä edellisiltä varainhoituvuosilta. Talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä esitetään lisäksi tiedot edellä 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien käytöstä.

Valtion tilinpäätöksen laadinnasta ja sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Oikeat ja riittävät tiedot

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*).

21 §

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista,

taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (*oikea ja riittävä kuva*).

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta sekä niiden käsittelystä ja hyväksymisestä samoin kuin niiden johdosta annettavasta asianomaisen hallinnonalan ministeriön kannanotosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

21 a §

Lain soveltaminen valtion rahaston tilinpäätökseen, kirjanpitoon ja laskentatoimeen

Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätökseen sovelletaan mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

3 luku

Valtion varallisuuden- ja velanhoito

4 luku

Taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta

24 c §

Määräystenantovaltuus

Valtiokonttori voi antaa määräyksiä virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidon, maksuliikkeen ja laskentatoimen hoidon, tilinpäätöksen laadinnan sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista.

24 d §

Yhteistyö ja virka-apu

Viraston ja laitoksen on annettava maksutta toiselle virastolle ja laitokselle toiminnan ja talouden suunnittelua ja talousarvion toimeenpanemista, sisäistä valvontaa, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista ja muuta lakiin perustuvaa valtiontaloudellista

raportointia varten tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja selvitykset.

Viraston ja laitoksen on tehtävä toimivaltiansa kuuluvat valtion taloudenhoitoon liittyvät valvontatoimet ja tarkastukset, joita toinen valtion virasto tai laitos pyytää, jos pyydetyn valvontatoimen tai tarkastuksen suorittaminen on perusteltua pyytävälle virastolle tai laitokselle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen tietojen antamisen menettelyistä ja annettavista tiedoista sekä 2 momentissa tarkoitettujen valvontatoimen ja tarkastuksen suorittamista toiselle virastolle ja laitokselle tämän pyynnöstä koskevan velvoitteen ja sen täyttämiseksi noudatettavien menettelyiden yksityiskohdista.

24 e §

Valtiovarain controller -toiminto

Valtiovarainministeriössä on valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten valtiovarain controller -toiminto ja siinä valtioneuvoston controller sekä tämän apuna ja sijaisena valtioneuvoston apulaiscontroller, jotka valtioneuvosto nimittää. Valtioneuvoston controllerin ja apulaiscontrollerin kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

24 f §

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävät ja valtuudet

Valtiovarain controller -toiminnon tehtävänä on:

1) varmistaa osana valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelua valtioneuvostolle esitettäväksi, että kertomus antaa 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot ja lisäksi varmistaa, että valtion tilinpäätöstiedot ja muut tärkeimmät valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevat tiedot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä valtiontaloutta ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa;

2) ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia ja arviointitoimintaa sekä sisäisen valvonnan järjestämistä samoin kuin neuvonnallaan ja havaintojen ja niihin perustuvien toimenpide-ehdotusten esittämisellä varmistaa ja edistää valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien ja -menettelyiden toimivuutta asianmukaisella ja laadukkaalla tavalla;

3) sovittaa yhteen Suomen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa ja valmistella unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä varojen hoidon virheitä ja varoihin kohdistuneita väärinkäytöksiä koskevat kannanotot ja selvitykset Euroopan unionin toimielimille ja muille elimille, jolleivät ne kuulu jonkin muun viranomaisen tehtäviin;

4) osallistua muiden valtiovarainministeriön toimialan asioiden valmisteluun ministeriössä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tai valtiovarainministeriön työjärjestyksessä säädetään tai valtiovarainministeri määrää ja lisäksi osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön.

Valtiovarain controller -toiminto voi esittää valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä valtion virastolle, laitokselle, liikelaitokselle ja rahastolle raportin havainnoistaan ja esittää siinä mahdolliset toimenpide-ehdotuksensa. Toiminto voi lisäksi asian laadun mukaan saattaa havaintonsa ja toimenpide-ehdotuksensa valtiontalouden tarkastusviraston ja muun asiassa toimivaltaisen viranomaisen tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

24 g §

Tietojensaantioikeus

Valtiovarain controller -toiminnolla on oikeus saada maksutta tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja selvitykset valtion virastolta ja laitokselta, valtion liikelaitokselta ja talousarvion ulkopuolella olevalta valtion rahastolta.

Valtiovarain controller -toiminnolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valtion virastolta ja laitokselta, valtion liikelaitokselta ja talousarvion ulkopuolella ole-

valta valtion rahastolta tietoja ja asiakirjoja valtion taloudesta ja toiminnasta sekä valtiotaloutta tai valtion vastuulla olevia varoja tai omaisuutta koskevasta tai niihin kohdistuvasta menettelystä, jos toiminnolle 24 f §:n 1 momentin 1—3 kohdassa säädetyn tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää.

24 h §

Valtiovarain controller -toiminnon asema ja ratkaisovalta

Valtiovarain controller -toiminto on osa valtiovarainministeriötä ja siihen sovelletaan, mitä valtiovarainministeriöstä ja sen virkamiehistä säädetään. Valtioneuvoston controller tai apulaiscontroller ratkaisee kuitenkin esittelystä itsenäisesti toiminnon havaintojen esittämistä ja tietojen pyytämistä ja antamista koskevat asiat.

5 luku

Erinäiset säännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Lain 12 §:ää, 16 §:ää, 21 §:ää ja 21 a §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran varainhoitovuotta 2005 koskevaan toiminta- ja taloussuunnitteluun, laskentatoimeen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sekä toimintakertomukseen. Lain 3 b §:n 3 momenttia ja 17—18 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2004 kirjanpitoon ja tilinpäätökseen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2003

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Antti Kalliomäki*

Laki**valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 3 b §:n 3 momentti, 12, 16—18, 21 ja 24 c § ja 3 luvun otsikko, sellaisina kuin niistä ovat 3 b §:n 3 momentti laissa 430/1998, 16 ja 21 § laissa 165/1992, 17 ja 18 § mainitussa laissa 430/1998 ja laissa 217/2000, 24 c § mainitussa laissa 217/2000, sekä *lisätään* lakiin uusi 17 a ja 21 a §, 24 b §:n edelle uusi luvun otsikko sekä lakiin uusi 24 d—24 h § ja 25 §:n edelle uusi luvun otsikko seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

3 b §

Valtion tilinpäätöksen mukaisen ylijäämän tai alijäämän huomioon ottaminen talousarviossa

Varainhoitovuoden lopun kumulatiivisella ylijäämällä tai kumulatiivisella alijäämällä tarkoitetaan 17 §:n 2 momentissa tarkoitetun talousarvion toteutumisen osoittaman laske-
 kelman mukaisen vuoden alun ylijäämän tai alijäämän sekä tili vuoden ylijäämän tai alijäämän yhteenlaskettua määrää.

Varainhoitovuoden lopun kumulatiivisella ylijäämällä tai kumulatiivisella alijäämällä tarkoitetaan 17 §:ssä tarkoitetun talousarvion toteutumalaskelman mukaisen edellisen varainhoitovuoden lopun kumulatiivisen ylijäämän tai alijäämän sekä asianomaisen varainhoitovuoden ylijäämän tai alijäämän yhteenlaskettua määrää.

12 §

12 §

*Toiminta- ja taloussuunnittelu**Toiminta- ja taloussuunnittelu*

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

Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.

Suunnittelusta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Muu laskentatoimi

Edellä 15 §:ssä tarkoitetun kirjanpidon lisäksi viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, omaisuuden tuoton ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden seuraamista varten sekä muita johtamisen, seurannan ja valvonnan tarpeita varten muu laskentatoimensa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

(Uusi)

16 §

Laskentatoimi

Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, *toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden* seuraamista sekä muita *ohjauksen*, johtamisen ja *tilivelvollisuuden toteuttamisen* tarpeita varten *tuloksellisuuden ja johdon* laskentatoimensa sekä *muu seurantajärjestelmänsä* siten kuin *valtioneuvoston* asetuksella tarkemmin säädetään.

17 §

Valtion tilinpäätöskertomus

Hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomuksen.

Tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista.

Tilinpäätöskertomuksen laadinnasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätökseen kuuluvat valtion tuotto- ja kululaskelma, tase, talousarvion toteutumisen osoittava laskelma sekä liitetiedot siten kuin asetuksella säädetään.

Valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä varainhoitovuodelta on esitettävä talousarvion toteutumisen osoittavassa laskelmassa. Laskelmassa on myös esitettävä kumulatiivinen ylijäämä tai alijäämä edeltäviltä varainhoitovuosilta.

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

Tarkempia säännöksiä valtion tilinpäätöksen laadinnasta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Valtion tilinpäätösasiakirja

Valtion tilinpäätösasiakirjaan, joka julkaistaan painettuna, on otettava:

- 1) valtion tuotto- ja kululaskelma sekä tase;
- 2) valtion talousarvion toteutumisen osoittava laskelma osaston, pääluokan, luvun ja momentin tarkkuudella;
- 3) selvitys seuraavaan vuoteen siirretyistä määrärahoista;
- 4) talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat sekä taseet;
- 5) valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet;
- 6) selvitys valtion antamista lainoista;
- 7) selvitys valtion velasta;
- 8) selvitys varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista ja muista valtion vastuusitoumuksista; sekä
- 9) muut valtiovarainministeriön määräämät selvitykset.

Valtiovarainministeriö voi erityisistä syistä määrätä, että valtion tilinpäätökseen ei tarvitse liittää selvitystä sellaisista lainperusteella syntyneistä takauksista, joiden johdosta aiheutuvan maksuvelvollisuuden mahdollisuus on vakuus huomioon ottaen

17 a §

Valtion tilinpäätös

Valtion tilinpäätös sisältää:

1) talousarvion toteutumista koskevan talousarvion toteutumalaskelman talousarvion osaston tai pääluokan sekä luvun ja momentin tarkkuudella;

2) tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;

3) varainhoitovuoden päättymisajankohdan taloudellista asemaa kuvaavan taseen;

4) rahavirtoja kuvaavan rahoituslaskelman;

5) jäljempänä 18 §:ssä tarkoitettujen oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset liitetiedot.

Valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä varainhoitovuodelta esitetään talousarvion toteutumalaskelmassa, jossa esitetään myös kumulatiivinen ylijäämä tai alijäämä edellisiltä varainhoitovuosilta. Talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä esitetään lisäksi tiedot edellä 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien käytöstä.

Valtion tilinpäätöksen laadinnasta ja sällöistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

hyvin vähäinen ja joiden yksittäinen suuruus ei ole huomattava sekä joiden täsmällistä yhteismäärää ei voida ilman kohtuuttomia vaikeuksia selvittää. Ne takaustyypit, joista ei ole annettava selvitystä, on mainittava tilinpäätösasiakirjassa.

Valtion ulkomaanrahan määräinen velka muutetaan Suomen rahan määräiseksi varainhoitovuoden viimeisen Euroopan keskuspankin tai Suomen Pankin julkaiseman kurssin mukaan.

(Uusi)

18 §

Oikeat ja riittävät tiedot

Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätös kertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

21 §

21 §

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset

Virastojen ja laitosten tilinpäätökset ja toimintakertomukset

Viraston tai laitoksen tilinpäätöksen ja sen liitteiden rakenteesta samoin kuin niiden käsittelystä valtioneuvostossa tai ministeriössä voidaan säätää asetuksella. Asetuksella voidaan säätää myös viraston tai laitoksen velvollisuudesta laatia toimintakertomus samoin kuin toimintakertomuksen sisällöstä ja käsittelystä valtioneuvostossa tai ministeriössä.

Viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva).

Viraston ja laitoksen tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta sekä niiden käsittelystä ja hyväksymisestä samoin kuin niiden johdosta annettavasta asianomaisen hallinnonalan ministeriön kannanotosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

(Uusi)

21 a §

Lain soveltaminen valtion rahaston tilinpäätökseen, kirjanpitoon ja laskentatoimeen

Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätökseen sovelletaan mitä tässä laissa ja sen nojalla säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

3 luku

Erinäiset säännökset

3 luku

Valtion varallisuuden- ja velanhoito

4 luku

Taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta

24 c §

Määräystenantovaltuus

Valtiokonttori voi antaa *tarkempia* määräyksiä virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidon, maksuliikkeen ja muun laskentatoimen hoitamisesta sekä tilinpäätöksen laadinnasta ja muista taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista.

24 c §

Määräystenantovaltuus

Valtiokonttori voi antaa määräyksiä virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidon, maksuliikkeen ja laskentatoimen *hoidon*, tilinpäätöksen *laadinnan sekä muiden* taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista.

(Lisätään uusi 24 d—24 h §.)

5 luku

Erinäiset säännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200.

Lain 12 §:ää, 16 §:ää, 21 §:ää ja 21 a §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran varainhoitovuotta 2005 koskevaan toiminta- ja taloussuunnitteluun, laskentatoimeen, kir-

janpitoon ja tilinpäätökseen sekä toimintakertomukseen. Lain 3 b §:n 3 momenttia ja 17—18 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2004 kirjanpitoon ja tilinpäätökseen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston asetukset

valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta

Annettu Helsingissä päivänä kuuta 2003

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministeriön esittelystä, *kumotaan* valtion talousarviosta 11 päivänä joulukuuta 1992 annetun asetuksen (1243/1992) 41 §:n 3 momentti, 57 §, 66 h §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat asetuksessa 600/1997, *muutetaan* 8 §:n 2 ja 3 kohta, 9 §:n 1 momentti, 11 §, 23 §:n 1 momentti, 26 §:n 1 momentin 2 kohta, 41 §:n 2 momentti, 41 a §:n 1 momentti, 42 a §:n 1 momentti, luvun 7 otsikko, 55 §:n 1 momentti, 62 §:n 1 momentti, 63 §, 64 §:n 1 momentti, 65 §, 66 h §:n 1 momentti, 67 ja 68 §,

sellaisina kuin näistä ovat 8 §:n 2 ja 3 kohta, 9 §:n 1 momentti, 23 §:n 1 momentti, 41 §:n 2 momentti, 41 a §:n 1 momentti, 42 a §:n 1 momentti, 7 luvun otsikko, 55 §:n 1 momentti, 62 §:n 1 momentti, 63 §, 64 §:n 1 momentti, 66 h §:n 1 momentti, 67 ja 68 § mainitussa asetuksessa 600/1997 sekä 26 §:n 1 momentin 2 kohta valtioneuvoston asetuksessa 263/2000,

lisätään asetukseen uusi 10 §:n 1 momentti, jolloin nykyinen 1 momentti siirtyy 2 momentiksi, 23 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 26 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi ja 3 momentti 4 momentiksi, uusi väliotsikko ennen 54 a §:ää, uusi 54 a §, 65 a—65 c §, uusi väliotsikko ennen 66 i §:ää, uusi 66 i—66 k §, 69 b §, valtioneuvoston asetuksella 263/2000 kumotun 71 §:n tilalle uusi 71 §,

sellaisina kuin näistä ovat 23 § mainitussa asetuksessa 600/1997 ja 26 § mainitussa valtioneuvoston asetuksessa 263/2000, seuraavasti:

8 §

2) antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle;

3) antaa perusteita ministeriöiden toimialojen sekä virastojen ja laitosten monivuotiselle ja vuotuiselle johtamiselle ja ohjaukselle sekä tulostavoitteiden asettamiselle.

9 §

Monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelu sisältää valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun lisäksi hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnittelun. Toiminta- ja taloussuunnittelussa otetaan huomioon tulevaisuutta koskevien tavoitteiden lisäksi toteutumattomat ja tilinpäätökset sekä niitä koskevat arvioinnit samoin kuin määräajoin tehdyt vaikutusten ja tuloksellisuuden kehityksen arvioinnit.

10 §

Toiminta- ja taloussuunnittelussa valmistellaan ehdotukset monivuotisiksi ja vuosittaisiksi tulostavoitteiksi. Toiminta- ja taloussuunnittelussa valmistellaan ja toiminta- ja taloussuunnitelmiin sisällytetään ehdotukset tärkeimmiksi toimintapoliittisiksi linjauksiksi ja monivuotisiksi tulostavoitteiksi. Tulostavoitteet valmistellaan siten, että ne kattavat ministeriön toimialan tai viraston tai laitoksen toimialan kokonaisuudessaan.

11 §

Talousarvion toimeenpanoa varten laaditaan vuosittain talousarvion tilijaottelu sekä hyväksytään hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten tulostavoitteet. Hallinnonalan tulostavoitteet kattavat ministeriön toimialan kokonaisuuden sekä virastojen ja laitosten tulostavoitteet niiden toimialan kokonaisuuden.

23 §

Valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen talousyksikkö. Talousarviotalous jakautuu tilivirastoihin, jotka vastaavat valtion maksuliikkeestä ja kirjanpidosta sekä laativat valtion talousarviosta annetun lain 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen täydellisine tilinpäätöslaskelmineen (*tiliviraston tilinpäätös*).

Tilivirasto voi antaa maksuliikkeen, kirjanpidon ja laskentatoimen teknisen hoidon sekä muita vastaavia taloushallintotehtäviä valtion viraston ja laitoksen yhteydessä olevalle yhteiselle palvelukeskukselle, mikäli tämä on taloushallintotehtävien hoidon kannalta taroituksenmukaista. Valtiokonttori voi antaa määräyksiä taloushallinnon palvelukeskuksen teknisistä yksityiskohdista.

26 §

2) tiliviraston taloushallinnon yksityiskohdaisesta organisaatiosta ja vastuista, maksuliikkeestä ja kirjanpidosta sekä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurantajärjestelmän järjestämisestä;

Jos tilivirastoon kuuluu useita virastoja tai laitoksia, tulee taloussäännössä määrätä, mitkä ovat tilivirastoon kuuluvien eri virastojen ja laitosten tehtävät ja vastuut taloussäännössä määrättävissä asioissa ja mitkä ovat tilivirastossa yhteisesti hoidettavien taloushallinnon ja sisäisen valvonnan tehtävien ja siihen kuuluvan viraston ja laitoksen väliset suhteet. Useammasta virastosta ja laitoksesta muodostuvassa tilivirastossa kukin virasto ja laitos hyväksyy omalta osaltaan taloussäännön määräykset.

41 §

Virastojen ja laitosten kirjanpito sekä keskuskirjanpito muodostuvat liikekirjanpidosta ja talousarviokirjanpidosta sekä valtuuskirjanpidosta. Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston kirjanpito on liikekirjanpitoa.

41 a §

Kirjanpidon sekä tuloksellisuuden laskentatoimen on annettava oikeat ja riittävät tiedot (*oikea ja riittävä kuva*) talousarvion noudattamisesta ja viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä toiminnasta ja tuloksellisuudesta samoin kuin niiden kehityksestä.

42 a §

Kirjanpitoa on pidettävä kahdenkertaisen kirjanpidon periaatteita noudattaen, jollei jäljempänä säädetä toisin. Valtuuskirjanpidosta säädetään jäljempänä erikseen.

Valtuuskirjanpito

54 a §

Virastojen ja laitosten tulee järjestää toimialoillaan ja tiliviraston koota valtion talousarviosta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien ja muiden lakiin perustuvien, talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettujen valtuuksien sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuraamiseksi tarvittava valtuuskirjanpito.

Valtiokonttori antaa tarkempia määräyksiä valtuuskirjanpidon yksityiskohdista. Valtuuksista ja niiden käytöstä tulee ilmoittaa valtiokonttorille siten kuin se määrää.

7 luku

Laskentatoimi

55 §

Viraston ja laitoksen on järjestettävä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa samoin kuin muu seurantajärjestelmänsä siten, että ne tuottavat sisäisen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen sekä tilinpäätöksen laadinnan edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot (*oikea ja riittävä kuva*):

1) tuotettujen suoritteiden määrästä ja laadusta ja kustannuksista sekä viraston ja laitoksen palvelukyvyistä ja laadunhallinnasta samoin kuin niiden kehityksestä; sekä

2) taloudellisuudesta ja tuottavuudesta sekä maksullisen toiminnan kannattavuudesta samoin kuin niiden kehityksestä.

62 §

Valtiovarainministeriö antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä valtion tilinpäätöksistä ja tilivirastojen tilinpäätöksistä ja niiden liitteistä sekä tilinpäätösten laadinnasta. Valtiokonttori antaa tarvittavat täydentävät määräykset ja ohjeet tilivirastojen tilinpäätöksistä ja niiden liitteistä sekä tilinpäätösten laadinnasta.

63 §

Valtion tiliviraston on laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös, joka sisältää:

1) toimintakertomuksen, jossa annetaan tiedot viraston ja laitoksen tai tiliviraston muodostavan kokonaisuuden ja siihen itsenäisinä tulostuloksina yksiköinä kuuluvien viranomaisten, laitosten ja toimielinten toiminnan tuloksellisuutta ja sen kehitystä koskevista tärkeistä seikoista;

2) talousarvion toteutumista kuvaavan talousarvion toteutumalaskelman;

3) tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;

4) tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen;

5) rahavirtoja kuvaavan rahoituslaskelman;

6) liitteenä ilmoitettavat tiedot (*liitetiedot*).

Tiliviraston edellä 1 momentin 2—5 kohdissa tarkoitettujen tilinpäätöslaskelmien tiedot on laadittava ja toimitettava päättyneeltä varainhoitovuodelta valtiokonttoriin sen määräämänä aikana. Tilinpäätös on laadittava ja hyväksyttävä varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun 15 päivään mennessä.

Tilinpäätöksen hyväksyy ja allekirjoittaa tilivirastona toimivan viraston tai laitoksen päällikkö. Jos tilivirastona toimivalla virastolla tai laitoksella on hallitus tai muu vastaava monijäseninen toimielin ylintä johtoa ja päätöksentekoa varten, tämä hyväksyy ja allekirjoittaa tilinpäätöksen. Ministeriön tilinpäätöksen hyväksyy ja allekirjoittaa ministeriön päällikkönä toimiva ministeri ministeriön kansliapäällikön esittelystä. Jos ministeriön toimialan asioita käsittelemään on mää-

rätty myös muu ministeri, hyväksyy ja allekirjoittaa tämä myös tilinpäätöksen oman tehtäväalansa osalta.

64 §

Tuotto- ja kululaskelma ja tase laaditaan tiliviraston liikekirjanpidon pääkirjan perusteella. Tuotto- ja kululaskelma, tase ja rahoituslaskelma laaditaan valtiovarainministeriön määräämien kaavojen mukaan.

65 §

Tiliviraston tilinpäätöksen osana olevan toimintakertomuksen tulee sisältää:

1) johdon katsaus toimintaan ja etenkin siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin sekä arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä varainhoitovuoden aikana;

2) tuloksellisuuden ja sen kehityksen kuvaus tunnusluvuin ja niitä täydentävin laadullisin arvioin esitettynä ja lisäksi vertailut edellä 11 §:n mukaisesti asetettuihin tulostavoiteisiin ja selvitykset poikkeamista ja niiden syistä;

3) tilinpäätöslaskelmien, toiminnan ja talousarvion toimeenpanon sekä tuloksellisuuden välisiä yhteyksiä selvittävä tilinpäätösanalyysi;

4) selvitys talouteen ja toimintaan liittyvistä olennaisimmista riskeistä ja niiden muutoista;

5) sisäisen valvonnan järjestämisen ja menettelyiden asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä toimivuutta jäljempänä 69 §:ssä säädettyjen sisäisen valvonnan tehtävien hoitamisessa koskevan arvioinnin tärkeimmät tiedot ja sen perusteella annettava lausuma sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä olennaisimmista kehittämistarpeista;

6) tärkeimmät tiedot toiminnan vaikutusten arvioinneista, jos varainhoitovuoden aikana on viraston tai laitoksen toiminnasta tehty laajempi vaikutusten ja tuloksellisuuden arviointi.

Toimintakertomuksessa esitettävän tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää tiedot toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä kokonaisuudessaan sekä toiminnan vaikutuksesta hallinnonalan sekä viraston ja laitoksen toiminnan ja sen vastuulla

olevain poliittikain yhteiskunnallisen vaikutavuuden kehitykseen sekä eriteltyinä tiedot viraston ja laitoksen toiminnallisesta tehokkuudesta, laadunhallinnasta ja suoritetuotannosta ja henkisten voimavarojen käytöstä ja kehityksestä. Tuloksellisuuden kuvaus on laadittava siten, että viraston ja laitoksen tuloksellisuudesta kokonaisuutena ja viraston ja laitoksen jokaiselta tehtävä- tai toiminta-alueelta ja tärkeimmältä palvelumuodolta erikseen saadaan tuloksellisuudesta oikeat ja riittävät tiedot (*oikea ja riittävä kuva*).

Toiminnallisen tehokkuuden kuvauksessa toimintakertomuksessa on annettava tiedot tiliviraston ja siihen mahdollisesti itsenäisinä tulosvastuullisina yksiköinä kuuluvien virastojen ja laitosten:

- 1) taloudellisuudesta ja sen kehityksestä;
- 2) tuottavuudesta ja sen kehityksestä;
- 3) maksullisen toiminnan sekä muun tilinpäätösvelvollisen yksikön hankkimilla varoilla rahoitettavan toiminnan kannattavuudesta, tuloksesta ja niiden kehityksestä.

Laadunhallinnan ja suoritetuotannon kuvauksessa toimintakertomuksessa on annettava tiedot tiliviraston ja siihen mahdollisesti itsenäisinä tulosvastuullisina yksikköinä kuuluvien virastojen ja laitosten:

- 1) toiminnan laadusta ja suoritteiden määrästä sekä niiden kehityksestä; sekä
- 2) palvelukyvyistä ja sen kehityksestä sekä uudistumisesta ja yhteistyöstä.

65 a §

Jos tilivirastoon kuuluu useampi kuin yksi viranomainen, virasto tai laitos taikka toimielin itsenäisinä tulosvastuullisina yksikköinä, on toimintakertomuksen tuloksellisuuden kuvauksen yhteys kunkin itsenäisen tulosvastuullisen yksikön tulokseen oltava selkeästi esitettyinä ja luotettavasti selvitettävissä. Kunkin tulosvastuullisen yksikön päällikkö tai jos sillä on hallitus tai muu vastaava monijäseninen toimielin ylintä johtoa ja päätöksentekoa varten, tämä vastaa siitä, että toimintakertomuksen laadintaa varten annetaan tarvittavat tiedot ja selvitykset tuloksellisuudesta (*tulosvastuullisen yksikön toimintakertomus*) sekä näiden tietojen ja selvitysten oikeellisuudesta ja riittävydestä. Itsenäisen tulosvastuullisen yksikön päällikön tai hallituksen tai muun monijäsenisen ylimmästä joh-

dosta ja päätöksenteosta vastaavan toimieliimen tulee myös hyväksyä ja allekirjoittaa toimintakertomus.

65 b §

Useammasta kuin yhdestä itsenäisestä tulosvastuullisesta yksiköstä muodostuvassa tilinpäätösvelvollisessa yksikössä edellä 65 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun arvioinnin ja lausuman antaa ja allekirjoittaa kunkin tulosvastuullisen yksikön päällikkö ja, jos yksiköllä on hallitus tai muu vastaava monijäseninen toimielin ylintä johtoa ja päätöksentekoa varten, tämä ja päällikkö yhdessä tulosvastuullisen yksikön osalta ja tilivirasto-tehtävistä ja tilinpäätöksen laadinnasta vastaavan viraston tai laitoksen johto näihin tehtäviin liittyvän sisäisen valvonnan sekä sisäisen valvonnan kokonaisuuden osalta.

65 c §

Talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston, johon sovelletaan valtion talousarviosta annetun lain ja tämän asetuksen tilinpäätöstä koskevia säännöksiä, tilinpäätös sisältää edellä 63 §:ssä säädetyistä poiketen:

- 1) toimintakertomuksen, jossa annetaan tiedot rahaston toiminnan kehittymistä ja tuloksellisuutta ja sen kehitystä koskevista tärkeistä seikoista;
- 2) tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman;
- 3) tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen;
- 4) rahavirtoja kuvaavan rahoituslaskelman;
- 5) liitteenä ilmoitettavat tiedot (*liitetiedot*), joihin kuuluu rahaston varojen käyttösuunnitelman tai rahastolle vahvistetun talousarvion toteutumaa koskevat tiedot.

66 h §

Talousarvion toteutumalaskelmassa, tuotto- ja kululaskelmassa tai taseessa tai niiden liitteenä on ilmoitettava:

-
- 9) selvitys oman pääoman muutoksista;
 - 10) selvitys tuotto- ja kululaskelmaan kirjattavasta talousarvion ulkopuolisesta rahoituksesta;
 - 11) selvitys taseeseen sisältyvistä rahastoiduista varoista;

12) selvitys taseeseen sisällyttämistä tilinpäätösvelvollisen yksikön hoidossa ja vastuulla olevista rahastoiduista varoista ja muista varoista;

13) selvitys arviomäärärahojen ylityksistä ja niiden perusteluista;

14) yhteenveto tilinpäätösvelvollisen yksikön toiminnassa havaituista tai valtion tai sen vastuulla oleviin varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä varojen takaisinperinnöistä, esitutkinnasta ja oikeudenkäynneistä samoin kuin muista väärinkäytösten johdosta käynnistetyistä menettelyistä;

15) muut valtiokonttorin erikseen määräämät liitteet.

Tilinpäätöksen käsittely ministeriössä ja valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelu

66 i §

Kunkin ministeriön on annettava varainhoitovuotta seuraavan huhtikuun 15 päivään mennessä valtiovarainministeriölle ehdotuksensa oikeat ja riittävät tiedot (*oikea ja riittävä kuva*) antavaksi kuvaukseksi toimialansa taloudesta sekä toiminnan vaikuttavuudesta ja toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmistä seikoista samoin kuin niiden kehityksestä valtion tilinpäätöskertomuksessa esitettäväksi. Ehdotuksen käänös toiselle kotimaiselle kielelle on annettava valtiovarainministeriölle huhtikuun 22 päivään mennessä.

Toimialan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää:

1) katsaus ministeriön toimialan toimintaan ja etenkin siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin sekä tiedot ja arviot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta varainhoitovuoden aikana;

2) arvio toimintaympäristön merkittävimmistä muutoksista ja niiden merkityksestä hallinnonalan toiminnalle ja taloudelle sekä tuloksellisuuden kehitykselle;

3) tärkeimmät tiedot toimialan ja sen poliittikain yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta sekä niiden kehityksestä tunnusluvin ja niitä täydentävin laadullisin arvioin esitettynä sekä lisäksi vertailut edellä 11 §:n mukaisesti ase-

tettuihin hallinnonalan tulostavoitteisiin ja talousarvioesityksessä esitettyihin alustaviin tulostavoitteisiin samoin kuin selvitykset tulostavoitteiden ja toteutuneiden tulosten välisestä poikkeamista ja niiden pääasiallisista syistä;

4) katsaus ministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöksistä esille tuleviin olennaisimpiin seikkoihin ja tilinpäätöslaskelmien, toiminnan ja talousarvion toimeenpanon sekä tuloksellisuuden välisiä yhteyksiä selvittävä hallinnonalan tilinpäätösanalyysi;

5) katsaus ministeriön toimialan valtionyhtiöiden kehitykseen ja omistajapolitiikkaan sekä tiedot toimialan finanssi- ja muista sijoituksista ja niiden kannattavuudesta, vaikuttavuudesta ja muusta tuloksellisuudesta;

6) selvitys toimialalla valtion taloutteen ja toimintaan liittyvistä olennaisimmista riskeistä ja niiden muutoksista;

7) tärkeimmät tiedot hallinnonalan tason sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen muutoksista;

8) tärkeimmät tiedot ja tulokset toimialan tai sen osan toiminnan määrävuosittaisista vaikutusten ja tuloksellisuuden arvioinneista, jos varainhoitovuoden aikana on tehty laajempi vaikutusten ja tuloksellisuuden arviointi.

66 j §

Ministeriön toimialan tuloksellisuuden kuvauksessa on toiminnallista tuloksellisuutta koskevinä tärkeimpinä tietoina annettava tiedot toiminnan:

1) taloudellisuudesta ja sen kehityksestä yleisesti;

2) tuottavuudesta ja sen kehityksestä yleisesti;

3) maksullisen toiminnan sekä muun virastojen ja laitosten itse hankkimilla varoilla rahoitettavan toiminnan kannattavuudesta, tuloista ja niiden kehityksestä hallinnonalan yleisiä toimintalinjoja ja toiminnan kehittymistä koskevat tiedot.

Laadunhallintaa ja sen kehitystä koskevinä tärkeimpinä tietoina kuvauksessa on annettava tiedot hallinnonalan:

1) palveluiden ja suoritteiden määrän ja laadun kehityksestä;

2) palvelukyvyyn kehityksestä sekä uudistumisesta ja yhteistyöstä.

Tuloksellisuuden kuvauksessa on lisäksi annettava selkeästi tiedot hallinnonalalle siirto- ja sijoitusmenoihin myönnettyjen määrärahojen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja rahoituksen toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö voivat antaa tarkempia määräyksiä toimialan tuloksellisuuden kuvauksen laadinnasta, sisällöstä ja esittämistavasta.

Ministeriön tilinpäätöskannanotto

66 k §

Kunkin ministeriön on annettava vuosittain varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15 päivään mennessä perusteltu ja julkaistava kannanotto hallinnonalaansa kuuluvan tiliviraston ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut sitä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aiheita. Kannanoton valmistelua varten kunkin ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat lisäselvitykset ja arvioinnit. Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava:

1) edellä 11 §:n mukaisesti asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta sekä tuloksellisuutta ja sen kehitystä kokonaisuutena koskeva yleisarvio;

2) ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin yksityiskohtaiset perusteet ohjauksen ja johtamisen sekä tulosvastuun kannalta asian- ja tarkoituksenmukaisia sekä miten niitä pitäisi kehittää tuloksellisuuden parantamiseksi ja oikeiden ja riittävien tietojen raportoimiseksi;

3) mihin toimenpiteisiin tilivirastossa tai rahastossa sekä tilivirastoon mahdollisesti kuuluvissa itsenäisissä tulosvastuullisissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä talouden ja toiminnan sekä tuloksellisuuden parantamiseksi;

4) mihin toimenpiteisiin ministeriön tai sen toimialalla yleensä on tarpeen ryhtyä talouden ja toiminnan sekä tuloksellisuuden parantamiseksi.

Jos ministeriö on edellä 11 §:ssä säädetyn

mukaisesti asettanut tulostavoitteet virastolle ja laitokselle, joka ei ole tilivirasto, on ministeriön annettava osana tilinpäätöskannanottoon selkeästi asianomaiselle virastolle osoitettu kannanotto tulostavoitteiden toteutumisesta. Kannanoton tulee sisältää edellä 1 momentin 1—4 kohdissa mainitut seikat.

67 §

Valtion tuotto- ja kululaskelma sekä valtion tase ja rahoituslaskelma laaditaan tilivirastojen tilitietoihin perustuvan valtion liikekirjanpidon pääkirjan perusteella valtiovarainministeriön määräämän tuotto- ja kululaskelmakaavan sekä tasekaavan ja rahoituslaskelmakaavan mukaan. Virastojen ja laitosten välisten tuottojen ja kulujen sekä keskinäisten saamisten ja velkojen vaikutukset eliminoidaan ottaen huomioon asian olennaisuus. Valtiovarainministeriö antaa tarvittaessa asiasta tarkempia määräyksiä.

Valtion talousarvion toteutumisen osoittava laskelma laaditaan valtion talousarviokirjanpidon pääkirjan ja valtuuskirjanpidon tietojen perusteella. Laskelma sisältää talousarvion mukaisen tulojen ja menojen laadun perusteella tehtynä yhteenvetona sekä osasto-, pääluokka- ja momenttikohtaisena esitettävän tuloilien ja menotilien sekä valtuuksien myöntämistä ja käyttöä koskevien tietojen vertailun valtion talousarvion ja valtion tilinpäätöksen välillä sekä selvityksen käytetyistä valtuuksista aiheutuvista menoista. Jos valtion talousarviosta annetun lain 3 b §:n 1 momentissa tarkoitettua ylijäämää vastaavaa määrää on otettu talousarvion katteeksi, määrä esitetään erillisenä eränä tuloja koskevien vertailujen yhteydessä. Jos talousarvioon on otettu määräraha talousarviosta annetun lain 3 b §:n 2 momentissa tarkoitettua alijäämän kattamiseksi, määräraha esitetään laskelmasa erillisenä eränä menoja koskevien vertailujen yhteydessä.

Valtiokonttori laatii ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi liitteineen ja antaa sen allekirjoitettuna varainhoitovuotta seuraavan huhtikuun loppuun mennessä valtion tilinpäätöskertomuksen laadintaa varten valtiovarainministeriölle.

Valtiokonttorin johto tekee edellä 65 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua arvioinnin ja antaa sitä koskevan lausuman valtion kes-

kuskirjanpitoon ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamiseen liittyvistä sisäisen valvonnan järjestelyistä ja menettelyistä.

68 §

Valtion tilinpäätöksen ja niiden liitteiden laatimista varten tiliviraston ja talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston on toimitettava valtiokonttorille sen määräämään ajankohtaan mennessä tiliviraston tai rahaston kirjanpitoon ja tilinpäätökseen perustuvat, valtiokonttorin määräämät selvitykset.

69 b §

Viraston ja laitoksen on suoritettava toisen viraston ja laitoksen pyynnöstä toimivaltaansa kuuluva taloudenhoidon valvonta- tai hallinnollinen tarkastustoimenpide, jos:

1) virasto tai laitos käyttää pyytävälle virastolle ja laitokselle edelleen välitettäväksi tai käytettäväksi osoitettua valtion rahoitusta tai pyytävän viraston tai laitoksen vastuulla lainsäädännön perusteella muutoin olevaa rahoitusta;

2) virasto tai laitos myöntää sen käyttöön osoitetuista valtion tai muista sen vastuulla olevista varoista osarahoituksen hankkeeseen tai toimintaan, joka muutoin on valvonta- tai tarkastustoimenpidettä pyytävän viraston tai laitoksen vastuulla tai osaksi tai kokonaan rahoittamaa;

3) kyseessä on muu valvonta- tai tarkastustoimenpidettä pyytäneen ja pyynnön saaneen viraston tai laitoksen yhteinen hanke tai toiminta.

71 §

Valtiovarainministeriön yhteydessä on sisäisen valvonnan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on:

1) seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tilaa ja tuloksellisuutta, menettelyitä ja yleistä kehitystä sekä hyödyntämistä talouden ja toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa;

2) tehdä aloitteita sisäisen valvonnan ja tarkastuksen sekä niiden hyödyntämisen kehittämiseksi;

3) sovittaa yhteen eri viranomaisten, virastojen ja laitosten menettelyitä sisäisessä valvonnassa ja tarkastuksessa sekä taloudenhoi-

don hallinnollisessa valvonnassa ja valmistella tässä tarvittavia toimenpiteitä;

4) seurata ja arvioida Euroopan unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä niitä koskevaa raportointia Suomessa ja sovittaa yhteen ja kehittää eri viranomaisten, virastojen ja laitosten toimenpiteitä ja menettelyitä siinä sekä valmistella yhteensovittamiseksi ja kehittämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä;

5) käsitellä alustavasti Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 143 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu Suomen vastaus komissiolle Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa esitetyistä havainnoista;

6) seurata ja arvioida valtion virastojen ja laitosten toiminnassa tehtyjä tai valtion tai sen vastuulla oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneiden väärinkäytösten ja rikosten tilannetta sekä sovittaa yhteen ja kehittää eri viranomaisten, virastojen ja laitosten toimintaa ja menettelyitä niissä sekä väärinkäytöksiä ja virheitä koskevaa raportointia;

7) käsitellä alustavasti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun kertomukseen Suomesta koottavat tiedot ja selvitykset;

8) järjestää koulutusta ja yhteistyötä sekä koota yhteen ja levittää hyviä käytäntöjä samoin kuin valmistella ehdotuksia suosituksiksi ja antaa pyynnöstä lausuntoja edellä säädetyin toimialansa asioissa;

9) suorittaa muut toimialaansa kuuluvat, valtiovarainministeriön neuvottelukunnalta pyytämät tehtävät.

Neuvottelukunnan on annettava valtiovarainministeriölle vuosittain kertomus toiminnastaan seuraavan varainhoitovuoden helmikuun loppuun mennessä.

Sisäisen valvonnan neuvottelukunnassa on puheenjohtajana valtioneuvoston controller ja varapuheenjohtajana valtioneuvoston apulaiscontroller. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan jäsenet ja heille henkilökohtaiset varajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan siten, että neuvottelukunnassa on edustaja jokaisesta ministeriöstä sekä lisäksi tarpeen mukaan edustajia neuvottelukunnan toimialan keskeisistä yhteistyötahoista sekä finanssivaltion, julkisen talouden ja johta-

misen asiantuntijoita.

Neuvottelukunnassa on jaostot sisäisen valvonnan ja sen johtamisen yleistä kehittämistä, sisäistä tarkastusta, Euroopan unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä edellä 1 momentin 5 ja 6 kohdissa tarkoitettuja väärinkäytöksiä ja rikoksia koskevien asioiden valmistelua varten. Valtiovarainministeriö voi neuvottelukunnan esityksestä asettaa muitakin jaostoja neuvottelukunnassa käsiteltävien asioiden valmistelua varten. Valtiovarainministeriö kutsuu jaostojen jäsenet. Neuvottelukunta voi antaa sille kuuluvan tehtävän jaoston hoidettavaksi.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 200.

Asetuksen 42 a, 54 a, 62, 66 i, 66 j, 67, 68, ja 69 b §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran varainhoitovuodelta 2004 tehtävään kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätösraportointiin. Asetuksen 8—10, 11, 23, 26, 41, 41 a, 55, 63—65 c, 66 h ja 66 k §:iä sovelletaan ensimmäisen kerran varainhoitovuotta 2005 koskevaan toiminta- ja taloussuunnitteluun, budjetointiin, kirjanpitoon, laskentatoimeen ja tilinpäätösraportointiin.

Ennen tämän asetuksen voimaantuloa saadaan ryhtyä asetuksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.