

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2007 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2008

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2007 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarviosi vuodelle 2008 (HE 62/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin mukaan valiokunta voi omasta aloitteestaan antaa toimialaansa koskevan lausunnon valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle 30 päivän kuluessa siitä, kun esitys on lähetetty valtiovarainvaliokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiovarainministeri Jyrki Katainen
- kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin
- valtiosihteeri Raimo Sailas, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen ja finanssiasiantuntija Esko Mustonen (valtiovarain controller -toiminto), valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Tuomas Pöysti ja ylijohtaja Vesa Jatkola, Valtiontalouden tarkastusvirasto

- taloussuunnittelija Katja Bordi ja neuvotteleva virkamies Pekka Mattila, ulkoasiainministeriö
- ylijohtaja Riitta Kaivosoja, opetusministeriö
- kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen ja vanhempi hallitussihteeri Sinikka Silén, maa- ja metsätalousministeriö
- kansliapäällikkö Harri Pursiainen, ylijohtaja Juhani Tervala ja neuvotteleva virkamies, ryhmän päällikkö Jaana Kuusisto, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Erkki Virtanen ja talousjohtaja Eero Murto, kauppa- ja teollisuusministeriö
- kansliapäällikkö Kari Välimäki ja apulaisosastopäällikkö Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi ja talousjohtaja Oili Hintsala, ympäristöministeriö
- suunnitteluyksikön päällikkö Harri Yli-Villamo, Ratahallintokeskus
- pääjohtaja Jukka Hirvelä, Tiehallinto
- professori Jarmo Vakkuri.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunnan näkökulma talousarviovalmisteluun

Eduskuntaan perustettiin 1.6.2007 uusi valiokunta: tarkastusvaliokunta. Valiokunta on yksi niistä viidestä valiokunnasta, jotka on mainittu Suomen perustuslaissa. Tarkastusvaliokunnan perustamisen tärkeimpänä tavoitteena oli vah-

vistaa eduskunnan budjettivaltaa parantamalla eduskunnan harjoittaman parlamentaarisen valvonnan toimintamahdollisuuksia.

Tulosbudjetointi ja tulosohjaus ovat lainsäädännön ohella ne keskeiset menettelytavat, joiden puitteissa eduskunta ja hallitus pyrkivät määrittämään talousarvioon otettavien määrärahojen käytön yhteiskuntapoliittiset tavoitteet. Menettelyllä kytketään varat määriteltyjen tulosten aikaansaamiseen. Tulosohjaukseen liittyy olennaisesti tilivelvollisten raportointi toiminnan tuloksellisuudesta. Eduskunnan näkökulmasta budjettivallan toteutumisen keskeisiä elementtejä ovat oikeaan ja riittävään tietoon perustuva talousarvioesitys (suunnittelu- ja päätössiakirja) ja päätösten seurannan ja valvonnan mahdollistava, valtion tilinpäätöskertomuksen tuloksellisuusinformaatio. Eduskunnan tulisi voida käyttää sille perustuslaissa osoitettua budjettivaltaa täysimääräisesti hallinnon ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Tätä tehtävää vahvistamaan perustettiin eduskuntaan perustuslain 90 §:n mukaisesti tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Valtion verotulot ovat viime vuosina kasvaneet selvästi ennakoitua enemmän. Vuonna 2006 valtion budjettitalouden verotuloja kertyi 34 692 milj. euroa, mikä oli 7,4 % edellisvuotta enemmän ja talousarvioon verrattuna 1 282 milj. euroa enemmän. Vuoden 2007 varsinaisessa talousarviossa veroja arvioitiin kertyvän 35 092 milj. euroa ja vuodelle 2008 arvio on 38 047 milj. euroa. Kolmannessa lisätalousarvioehdotuksessa verotuloja arvioidaan kertyvän tänä vuonna 36 536 milj. euroa, mikä on 1 444 milj. euroa enemmän kuin varsinaisessa talousarvioesityksessä. Tarkastusvaliokunta korostaa talousarvion tulopuolen arvioinnin osuvuuden merkitystä eduskunnan budjettivallan kannalta. Nykyisessä kehysmenettelyssä menot ovat sidottuja eikä tulojen ennakoitua parempi kehitys oikeuta menojen tarkistuksiin.

Tarkastusvaliokunnassa käsitellään parhailleen valtion tilinpäätöskertomusta vuodelta 2006 (K 12/2007 vp) ja Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan ominaisuudessa siitä

antamaa erilliskertomusta (K 13/2007 vp) sekä valtiontalouden tarkastusviraston kertomusta toiminnastaan (K 14/2007 vp). Käsittelyssä oleva tilinpäätöskertomus on kolmas uusimuotoinen kertomus. Tilinpäätösuudistuksen tavoitteena oli tarjota eduskunnalle perusteltua ja valvontatoimen kannalta keskeistä tietoa niin laillisuus- kuin tarkoituksenmukaisuusvalvontaakin varten. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain laajemmin kahden ministeriön tuloksellisuusraportoinnin eduskunnalle. Vuonna 2006 tarkastuksen kohteina olivat ulkoasiainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö. Kummankin hallinnonalan osalta ongelmana on, etteivät talousarvioesityksen perustelussa esitetyt tulostavoitteet ja määrärahat kytkeydy riittävän selkeästi toiminnan tuloksellisuuteen ja toisiinsa. Tilinpäätösraportoinnissa toiminnan ja talouden kuvauksen yhdistämisen tulisi osoittaa, mitä budjetoiduilla määrärahoilla on saatu aikaan.

Tilinpäätöskertomuksen käyttökelpoisuutta talousarviokäsittelyssä tulisikin tarkastusvaliokunnan mielestä lisätä. Myönteistä on, että valtiovarainministeriössä on meneillä kehittämissähanke, jonka tavoitteena on muun ohella tukea talousarvion rakenteen ja perustelujen uudistamista. Tällä kehittämistyöllä voidaan myös vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa. Kehittämistyössä on tärkeää kiinnittää huomiota talousarviossa esitettyjen tavoitteiden selkeyttämiseen ja talousarvion ja tilinpäätöskertomuksen yhteyden tiivistämiseen.

Tilinpäätöksen valmistumisajankohta

Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on arvioida ja analysoida mietinnössään tilinpäätöskertomuksen sisältämien tietojen riittävyys ja oikeellisuus noudattaen sellaista aikataulua, että eduskunta voi hyödyntää tarkastusvaliokunnan käsittejä käsitellessään seuraavan vuoden talousarvioesitystä.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006 annettiin eduskunnalle 29.6.2007. Eduskunta kävi siitä lähetekeskustelun syysistuntokauden alussa 25.9.2007 ja lähetti sen tarkastusvaliokuntaan, jolle valtiovarainvaliokunnan on annet-

tava lausunto. Edellisellä viikolla eduskunta puolestaan jo käsitteli lähetekeskustelussaan hallituksen esitystä seuraavan vuoden talousarvioiksi. Tarkastusvaliokunnan mielestä valtiontalouden päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen vaatisi sitä, että hallitus ja hallinto olisivat aidosti tilivelvollisia tuloksistaan. Jotta tähän päästäisiin, tulee eduskunnan voida käydä tilinpäätöstä koskevat täysistuntokeskustelut loppuun jo kevätistuntokaudella. Tämä menettely mahdollistaisi sen, että eduskunta voisi saamansa tilinpäätösinformaation perusteella antaa hallitukselle palautetietoa, jota hallitus voi hyödyntää valmistellessaan seuraavan vuoden talousarviota ja jota eduskunta voi käyttää hyväkseen syyskauden aikana tapahtuvassa talousarviovalmistelussaan. Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevassa valmistelutyössä pidettiin myös hyvin keskeisenä parlamentaarisen valvontatoimen kytkemistä eduskunnan talousarvioprosessia palvelevaksi.

Tarkastusvaliokunta on asiantuntijakuulemisissaan pyrkinyt selvittämään hallinnon mahdollisuuksia aikaistaa tilinpäätöskertomuksen valmistumisajankohtaa. Aikaistamisen yhdeksi suurimmaksi esteeksi on valtiovarainministeriön taholta esitetty käännytyksen vaatima aika, joka on n. 1,5 kk suomenkielisen kertomuksen valmistumisesta. Tarkastusvaliokunta tulee palaamaan vielä tähän asiaan valmistellessaan tilinpäätöskertomusta koskevaa mietintöä. Valiokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä ehdotuksen lausumaksi, jossa hallituksen edellytetään ryhtyvän toimenpiteisiin tilinpäätöskertomuksen valmistumisajankohdan aikaistamiseksi tarkastusvaliokunnan yllä esittämän aika-
taulun mukaisesti.*

Eduskunnan tahdon huomioiminen

Kun eduskunta käsittelee asiaa ratkaisevassa käsittelyssä, voi se samanaikaisesti TJ 53.5 §:n mukaan päättää mahdollisista eduskunnan lausumista asian johdosta. Lausuma on asian ratkaisevassa käsittelyssä hyväksytty hallitukseen

kohdistuva eduskunnan tahdonilmaus. Tarkastusvaliokunnan toimesta on alustavasti selvitetty mm. voimassaolevia lausumia, niiden jakautumista hyväksymisajankohdan perusteella, lausumien toteutumisen seuranta ja lausumaprosessin tarkoituksenmukaisuutta. Tuloksista voidaan tiivistetysti todeta, että vuoden 2006 hallituksen toimenpidekertomukseen sisältyy yhteensä 218 sellaista asiaa, johon eduskunta on liittänyt lausuman tai lausumia vaalikaudella 2003—2006 tai sitä ennen ja jotka ovat edelleen voimassa. Näistä 16 on hyväksytty ennen vaalikautta 1999—2002, 61 vaalikaudella 1999—2002 ja 141 vaalikaudella 2003—2006. Useilla lausumilla on vaikutuksia myös valtion talouteen. Tätä tarkastusvaliokunnan omaehtoista selvitystyötä on tarkoitus jatkaa ja syventää kulu-
van syksyn aikana. Seuraavassa tarkastusvaliokunta nostaa esille aihealueen, josta eduskunta on toistuvasti mm. talousarviomenettelyn yhteydessä esittänyt lausumia.

Veikkausvoittovarojen käyttö

Talousarviesityksessä on momentille 29.80.52 (Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarat taiteen edistämiseen) kirjattu 3 816 000 euron määräraha avustuksen maksamiseen Suomen Kansallisteatterin peruskorjauksen lainanhoitokuluihin ja 17 542 000 euron määräraha avustuksen maksamiseen kulttuurilaitosten ja -yhteisöjen Senaattikiinteistöille tai muille valtion kiinteistöhaltijavirastoille maksettaviin vuokriin. Aiemmin mainitut menot on maksettu yleisistä budjettivaroista momenteilta 29.80.53 (Valtionavustus tilakustannuksiin) ja 29.80.54 (Suomen Kansallisteatterin peruskorjauksen lainanhoitokuluihin). Sama muutos on tehty myös valtiontalouden tarkistettuihin kehyksiin vuosille 2008—2011. Mainittujen määrärahojen siirto yleisistä budjettivaroista veikkausvoittovaroihin on pienentänyt valtiontalouden kehyksiä 21 358 000 eurolla, sillä veikkausvoittovarat eivät kuulu kehyksiin.

Aiemmassa budjetointikäytännössä oli vuonna 2003 poikkeus, sillä tuolloin valtionavustus Suomen Kansallisteatterin peruskorjauksen lainanhoitokuluihin kirjattiin veikkausvoittovaro-

hin, kuten vuoden 2008 talousarvioesityksessäkin on tehty. Valtiovarainvaliokunta totesi tuoloin mietinnössään (VaVM 40/2002 vp) muun ohella, että "valiokunta ei voi hyväksyä sitä, että kansallisen kulttuurilaitoksen peruskorjaus rahoitetaan veikkausvoittovaroista rahoitettavien kohteiden toimintaan tarkoitetuilla varoilla. Valiokunta piti välttämättömänä, että Kansallisteatterin lainanhoitokulut siirretään rahoitettavaksi yleisestä budjetista vuodesta 2004 alkaen."

Arpajaislain (1047/2001) mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Tuoton jakamisesta näiden käyttötarkoitusten kesken säädetään lailla raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (1054/2001; 2 § muut. 1191/2005). Koska veikkausvoittovarot on tarkoitettu nimenomaan edunsaajien toiminnan edistämiseen, ei tarkas-

tusvaliokunta pidä perusteltuna, että veikkausvaroja kohdennetaan kulttuurilaitosten peruskorjausten ja tilakustannusten kattamiseen. Määrärahojen siirtoa ei voida pitää eduskunnan tahdon mukaisena. Valiokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä ehdotuksen lausumaksi siitä, että avustukset Suomen Kansallisteatterin peruskorjauksen lainanhoitokuluihin ja kulttuurilaitosten ja -yhteisöjen tilojen vuokriin siirretään yleisestä budjetista katettaviksi.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Risto Autio /kesk
Pertti Hemmilä /kok
Sinikka Hurskainen /sd

Marjaana Koskinen /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Erkki Virtanen /vas
Raimo Vistbacka /ps
vjäs. Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Nora Grönholm.