



Dnro 45 31 2010.

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto

5.3.2010

LAUSUNTO PERUSTUSLAIN TARKISTAMISKOMITEAN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa Valtiontalouden tarkastusvirastolta (tarkastusvirasto) perustuslain tarkistamiskomitean mietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä 9/2010). Lausunnossaan tarkastusvirasto keskittyy käsittelemään mietintöä perustuslain 84 §:n 2 momentin säännöksen valtion talousarvion tasapainoperiaatteen osalta. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto esittää lyhyet havainnot perustuslain 46 §:ssä säädettyjen kertomusmenettelyiden kehittämistarpeista sekä valtioneuvostoa koskevista tulevista sääntelytarpeista.

Perustuslain 84 §:ssä säädetty talousarvion tasapaino- eli kattamisvaatimus

Perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetyn talousarvion tasapainoperiaatteen osalta tässä lausunnossa esitetyt kannat perustuvat Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksissa 168/2008 Valtion kassanhallinta ja 179/2008 Valtion velanhallinta esitettyihin tarkastushavaintoihin ja kannanottoihin sekä niiden pohjalta valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessaan eduskunnalle K 15/2008 vp. s. 39- 41 esittämiinsä analyyseihin ja kannanottoihin. Tässä lausunnossa esitetyt kannanotot perustuvat osin myös valtiontalouden tarkastusviraston valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta eduskunnalle antamassa erilliskertomuksessa K 12/2009 vp. s. 32 – 33 esitettyihin arviointeihin ja kannanottoihin eduskunnalle finanssivallan haltijana kuuluvista valtiosäännön mukaisista perustelluista odotuksista valtiontaloudellisen päätöksenteon tietoperustalle ja menettelytavoille.

Perustuslain tarkistamistarpeiden arvioinnin lähtökohtana tulee pitää sitä tarkastusviraston valtion kassan- ja velanhallintaa koskevissa toiminnantarkastuskertomuksissa ja vuosikertomuksessa K 15/2008 vp. esittämää käsitystä, jonka mukaan perustuslain 84 §:n 2 momentin säännöstä on perusteltua kutsua kattamisvaatimukseksi eikä varsinaiseksi tasapainoperiaateksi. Perustuslaissa säädetään varsin muodollisesta kattamisen vaatimuksesta eikä kyseessä ole aito velvoite valtiontalouden tasapainottamisesta. Tämä johtuu siitä, että perustuslain säännös ei vakiintuneen tulkintansa mukaan velvoita tasapainoiseen valtion taloudenhoitoon vaan lähinnä kattamaan lainanotolla talousarviosta päätettäessä määrärahat siltä osin, kuin muut tuloarviot eivät riitä määrärahojen kattamiseen. Suomen perustuslain 84 §:n 2 momentti poikkeaa siten oleellisesti esimerkiksi Euroopan unionin talousarviossa sovellettavasta aidosta tasapainoiseen talousarvioon velvoittavasta tasapainoperiaatteesta, josta määrätään Euroopan unionin

toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. Perustuslain 84 §:n 2 momentin säännöksen ratio-na voidaan pitää lähinnä sitä, että eduskunta joutuu tekemään tietoisien päätöksen myös lainanotosta.

Tarkastusvirasto yhtyy komitean kannanottoon siltä osin, että nykyinen valtion talousarvion soveltamiskäytäntö ei ole valtion lainanoton osalta tarkoituksenmukainen edellyttäessään tuloarvioksi merkityn lainamäärän nostamista kokonaisuudessaan, vaikka valtion maksuvalmius ei tätä vaatisi. Tarkastusvirasto toteaa lisäksi, että tasapainoperiaatetta voidaan pitää nimityksenä myös harhaanjohtavana, koska kysymyksessä ei ole aito talousarvion tasapainottaminen vaan lähinnä kattaminen teknisessä mielessä lainanotolla. Valtiovarainministeriön esille ottamia perustuslain muuttamistarpeita voidaan pitää siten tästä näkökulmasta myös perusteluina, koska perustuslain ja sen esitöiden ja osan oikeuskirjallisuutta perusteella ei välttämättä saa oikeaa kuvaa perustuslain asettamista sisällöllisistä vaatimuksista. Yleisenä perustuslain sisältöä ja esittämistä koskevana periaatteena on pidetty sitä, että perustuslain tulee antaa selkeä ja kattava kuva valtiollisista perusratkaisuista, valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja vallankäytölle asetettavista vaatimuksista ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valtiontalouden kestävyuden perustavanlaatuiset reunaehdot ja valtiontalouden rahoittamisen oikeudellisia reunaehdot koskevat periaatteet ovat valtiollisen vallankäytön järjestelmän kannalta olennaisia kysymyksiä, sillä ne liittyvät aivan keskeisellä tavalla perustuslaissa eduskunnalle säädetyin vallan päättäjä valtiontaloudesta toteuttamiseen. Tätä näkökulmaa on osaltaan pidettävä mielessä arvioitaessa perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten tarkistamisen tarpeita.

Talousarviotalouden kassanpitotarpeen taustalla olevat menettelyt eivät liity valtion maksuvalmiuteen, vaan valtion talousarvion ja taloudenhoidon muihin tehtäviin. Talousarviotalouden tarpeista seuraavan kassanpitotarpeen ylittäessä maksuvalmiuden edellyttämän kassanpitotarpeen aiheutuu kassanhallinnan näkökulmasta epätarkoituksenmukainen tilanne, josta seuraa valtiolle vastapuoliriski ja pääomakustannuksia, mikäli kassavarojen sijoitustuotot eivät ylitä kassavarojen rahoituskustannuksia.

Valtion suorittamien lainojen lyhennysten, lainojen takaisin maksujen ja uusien lainojen nostojen muodostama valtion nettolainanotto käsitellään talousarviossa tuloarviona tai määrärahana riippuen siitä, ylittävätkö lainojen lyhennykset ja lainojen takaisinmaksut uusien lainojen liikkeellelaskut. Nettolainanotto toimii siten teknisesti talousarvion tasapainottavana eränä. Tämä tarkoittaa siis sitä, että talousarviossa päätetään kattaa lainanotolla se osa talousarviosta, jonka kattamiseen eivät muut tuloarviot riitä ja johon ei käytetä tai voida käyttää valtion tilinpäätöksen osoittamaa kumulatiivista ylijäämää.

Talousarviolla ei ole lähtökohtaisesti tarkoitus ohjata yksityiskohtaisesti valtion kassanhallintaa, mutta talousarviolla ja erityisesti velanhallinnalla ja talousarvion kohdentamisperusteilla on useita liittymäkohtia ja vaikutuksia kassanhallintaan. Talousarvion toteuttamiseksi on voitu ottaa lainaa, jota maksuvalmius ei olisi edellyttänyt, koska perustuslain 84 §:n 2 momentin kattamisvaatimuksesta ja talousarviolainsäädännön on tulkittu edellyttävän, että talousarviota täytäntöön pantaessa on kassaan konkreettisesti otettava talousarvion nettolainanoton edellyttämä määrä lainaa, vaikka valtion maksujen ja rahoitusilanteen kannalta menettely ei olisi tarkoituksenmukainen. Käytännössä ei siten ole pidetty selvänä sitä, onko talousarviota toimeenpantaessa hallituksella ja hallinnolla harkintavaltaa jättää toimeenpanematta ilman tarkempia eduskunnan päätöksiä talousarvion tuloarviona otettu ja talousarvion kattamisen kannalta usein olennainen, päätösperäinen tuloerä.

Tulkinnan osalta on kaksi päävaihtoehtoa. Varsinkin oikeuskirjallisuudessa on talousarvion oikeudellisesta velvoittavuudesta lausuttu, että talousarvio antaa hallitukselle valtuutuksen talousarviossa osoitettujen määrärahojen käyttämiseen, mutta ei velvoita siihen yksityiskohtaisesti. Velvoittavuutta voidaan nähdä siinä, että talousarvio velvoittaa hallitusta ja hallintoa toimimaan määrärahojen käyttötarkoitusten saavuttamiseksi ja tuloarvioiden toteuttamiseksi. Talousarviosta ei vakiintuneen käsityksen mukaan esimerkiksi johdu velvollisuutta käyttää määräraha kokonaisuudessaan, vaan vain osittain, jos määrärahan käyttötarkoitus voidaan saavuttaa pienemmällä varojen käytöllä. Tällöin yleinen taloudellisuusperiaate, joka on nähtävissä myös perustuslain valtiontaloutta koskevien säännösten ja periaatteiden taustalla, pikemminkin edellyttää taloudellisuutta eli tavoitteen saavuttamista budjetoitua vähäisemmällä määrärahojen käytöllä. Tästä näkökulmasta voidaan päätyä järjestelmällisesti siihen tulkintaan, ettei lainanottoa koskevan tuloarvion ottamisesta valtion talousarvioon johdu vielä oikeudellista velvollisuutta myös nostaa lainaa siltä osin, kuin lainanotto on maksuvalmiuden kannalta tarpeellista ja eduskunnan ei voida katsoa edellyttäneen maksuvalmiuden ylittävää lainanottoa. Hallitukselle jäisi tällöin eduskunnan nimenomaisten kannanottojen puuttuessa vielä harkintavaltaa talousarvion toteuttamisessa.

Toisen tulkintavaihtoehdon mukaan talousarvio velvoittaa myös sen toteuttamiseen edellä lausuttua yksityiskohtaisemmin, koska eduskunta on päättänyt kerätä ja käyttää voimavarat talousarvion mukaisella tavalla. Tällöin talousarvio on varsin vahvasti ohjaava, mutta lakiin ja lakiin perustuviin oikeuksiin nähden toissijainen suunnitelmapäätös, joka velvoittaa muutenkin, kuin vain oikeuttaa hallituksen ja hallinnon käyttämään määrärahoja niiden käyttötarkoituksen ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslain kansanvallan periaatteesta ja eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä on saatavissa tukea tälle talousarvion varsin laajaa hallitus- ja toimeenpanovaltaa velvoittavalle ja hallituksen harkintavaltaa rajoittavalle tulkinnalle. Tässäkin tulkinnassa ei voida suoraan edellyttää sitä, että hallituksella ei olisi lainanoton yksityiskohtaisen suuruuden osalta harkintavaltaa eduskunnan osoittamissa puitteissa. Käytännössä ja laintulkinnan systemaattisuuden kannalta voi toisaalta tulla ongelmia siitäkin, jos talousarvion eri tuloarvioille ja määrärahoille ryhdytään antamaan eriasteista velvoittavuutta.

Tarkastusviraston omaksuman tulkinnan perusteella perustuslain 84 §:n 2 momentin ei voida katsoa edellyttävän, että kattamisvaatimus olisi ulotettava talousarvion toimeenpanovaiheeseen sillä tavoin, että kattamisvaatimus edellyttäisi valtion talousarviotalouden kassanpitotarvetta kuvaavan nykymuotoisen laskelman toteuttamista varainhoitovuoden loppuun mennessä tarvittaessa lyhytaikaisella lainanotolla. Perustuslaissa säädetty kattamisvaatimus ei suoraan edellytä sitä, että talousarvioon otettu lainanotto ymmärretään yksityiskohtaisesti velanottoa ja muita valtion rahoituksenhallinnan toimia sitovana velvoitteena tai tavoitteena.

Perustuslaissa säädettyä kattamisvaatimusta tulisi arvioida sen tavoitteiden kautta. Kattamisvaatimuksen olennaisin sisältö on, että yhtenä kokonaisuutena ja samalla kertaa on tehtävä päätökset menoista ja niiden kattamisesta eri rahoituslähteillä. Kattamisvaatimus pakottaa näin osoittamaan rahoituslähteet kaikille talousarvion menoille ja pyrkii edistämään tällä tavoin taloudellisesti järkevää ja vastuullista päätöksentekoa. Kattamisvaatimuksen toinen olennainen ratio on suojata eduskunnan budjettivaltaa.

Talousarvion "teknisen" tasapainottamisen lisäksi nettolainanotolla on luonnollisesti laajoja taloudellisia vaikutuksia. Päätös valtion talousarvion kattamisesta lainanotolla ja otettavan lainan määrä on aina merkittävä valtiontalouden hoitoa koskeva, erityisesti tulevaisuuteen vaikuttava päätös, joka sisällöllisesti sisältää oletuksia ja näkemyksiä

tulevasta taloudellisesta kehityksestä. Talousarvion päätösosien tuloarvion sisältöä koskevista päätöksistä ja talousarvioesityksen asianomaisten perustelujen selvitysosassa ei kuitenkaan yleensä ole perusteltu lainanottoa muilla, kuin talousarvion tasapainottamiseen liittyvillä seikoilla. Nettolainanoton merkitys valtiontalouden hoitoa koskevana päätöksinä ei siten ole korostunut talousarviokäsittelyssä. Käytännössä lainanottoa on pidetty jäännöseränä ja eduskunnan aito päätöksenteko lainanoton suuruuden suhteen on ollut valtiontalouden tulevien velvoitteiden ja niiden rahoittamisen kannalta varsin sisällyksetön.

Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton ja valtionvelan enimmäismäärä. Eduskunta on päättänyt valtioneuvoston lainanottovaltuudesta siten, että käytössä on toistaiseksi voimassa oleva valtionvelan enimmäismäärään perustuva valtuus. Eduskunta on päättänyt valtionlainojen nimellisarvon enimmäismäärästä ja valtion lyhytaikaisten lainojen enimmäismäärästä sekä valtuuksista velanhallinnassa tarvittavien johdannaissopimusten tekemiseen. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, talousarviolaki) mukaan valtion velanhoidon järjestämisestä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Eduskunta ei siten tee sisällöllisesti merkittävimpiä välittömästi valtionvelkaan liittyviä päätöksiä talousarvion käsittelyn yhteydessä vaan päättäessään valtioneuvoston lainanottovaltuudesta.

Käytännössä velkamäärän kehitys on seurausta muista valtiontalouden ja yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla tehdyistä päätöksistä sekä taloudellisen toimintaympäristön muutoksista. Keskeisintä kattamisvaatimuksen taloudellisesti järkevän ja vastuullisen päätöksenteon sisällön näkökulmasta on se, että eduskunnalla on käytettävissään talousarvion, valtioneuvoston lainanottovaltuuden ja kehysmenettelyn käsittelyn yhteydessä valtion velkastrategiaan liittyvät kattavat tiedot taloudellisesta kehityksestä.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan ensisijaisena menettelynä tulisi olla perustuslain (731/1999) 84 §:n 2 momentin tulkinnan selkeyttäminen siten, että kattamisvaatimuksen ei katsottaisi edellyttävän ulottuvan talousarvion toimeenpanovaiheeseen sillä tavoin, että kattamisvaatimus edellyttäisi valtion talousarviotalouden kassanpitotarvetta kuvaavan nykymuotoisen laskelman toteuttamista varainhoitovuoden loppuun mennessä tarvittaessa lyhytaikaisella lainanotolla. Tarkastusvirasto pitää tulkinnan selkeyttämistä vähintäänkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotolla tärkeänä ja kiireellisenä asiana. Mikäli tulkintaa selkeyttämällä ei voida valtion kassan- ja velanhallinnan menettelyitä saattaa tarkoituksenmukaisemmiksi, on tarkastusviraston mukaan oltava valmiutta myös perustuslain säännösten muuttamiseen perustuslain suhteellisen pysyvyyden periaatteen estämättä. Perustuslain tulee olla toimiva ja ajankohdainen, mikä on perustuslakikomitean mietinnössä perustellusti todettu olevan yleinen perustuslain sisältöä ja kirjoittamistapaa koskeva periaate.

Valtiovarainministeriön perustuslakikomitean arvioitavana oleva ehdotus sisältää ehdotuksen myös perustuslain 84 §:n 1 momentin talousarvion täydellisyysperiaatteen muuttamisesta siten, että talousarviosta voitaisiin jättää pois arvio valtionvelan ottamisesta ja määräraha valtionvelan lyhentämiseen. Ehdotus on tältä osin teknisesti seurausta kattamisvaatimuksen poistamisesta koskevasta ehdotuksesta. Ehdotus on siinä mielessä johdonmukainen taloudellisen ajattelun kanssa, että tällöin talousarviossa valtionvelan tekninen ottaminen ja valtionvelan lyhentäminen olisivat aidosti varsinaisten tulojen ja menojen huomioon ottamisen jälkeen toteutuvia rahoitustoimia.

Talousarvion täydellisyysperiaatetta voidaan pitää eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan ja sen tehokkuuden kannalta yhtenä kaikkein keskeisimmistä periaatteis-

ta. Täydellisyysperiaate turvaa eduskunnan valtionaloudellisen päätösvallan reaalista merkitystä. Lisäksi täydellisyysperiaate edistää vastuullista ja kestävää valtionalouden hoitoa, sillä täydellisyysperiaatteen johdosta eduskunnalla on talousarviosta päättäessään käsiteltävänä ja tiedossaan kaikki tulot ja menot. Täydellisyysperiaate sisältää näin myös eduskunnan valtionaloudellisen päätöksenteon tietoperustaa ja sen luotettavuutta koskevan ulottuvuuden. Muun muassa valtion talousarvion tuloarvioiden ja tuloarvioiden ja määrärahojen mitoituksen perustana olevien kokonaistaloudellisten ennusteiden ja muiden talousennusteiden luotettavuutta koskeva periaate on valtiosääntöisesti johdettavissa keskeisesti juuri täydellisyysperiaatteesta¹. Lisäksi luottavuusperiaate saa tukea valtiojärjestyksen yleisistä vallanjakoa ja ylintä valtiollista päätösvaltaa koskevista perustuslain periaateista (kansanvallan periaate ja sen toteuttaminen asettamalla eduskunta ylimmäksi valtioelimeksi).

Kun perustuslain mukaan eduskunta on ylin valtioelin ja eduskunnalle kuuluu valtionaloudellinen päätösvalta ja valta valvoa valtionalouden hoitoa ja hallituksen toimintaa, voidaan eduskunnalla valtiosääntöoikeudellisesti katsoa olevan viime kädessä valta asettaa valtionalouden hoitoa koskevat linjaukset ja perustavanlaatuiset näkemykset (näkemysvalta) ja saada valtionaloutta koskevan päätöksenteon perustaksi oikeat ja riittävät tiedot päätösten perusteista ja niiden taustalla olevista olettamuksista, mahdollisista vaihtoehtoista ja riskeistä sekä muista päätöksenteon kannalta olennaisista seikoista². Täydellisyysperiaate ja myös valtion lainanottotarpeen osoittaminen valtiopäiväasiakirjoissa talousarvion käsittelyn yhteydessä toteuttaa juuri tätä periaatetta.

Talousarvion tulisi siten sisältää jatkossakin arviot valtionvelan ottamisesta ja määräraha valtiovelan lyhentämisestä. Menettely ei kuitenkaan saisi johtaa valtion kassanhallinnan kannalta epätarkoituksenmukaisiin menettelyihin. Lisäksi tulisi edelleen kehittää talousarviossa nettovelan muutoksen sisällöllistä käsittelyä siten, että parannetaan edelleen eduskunnan mahdollisuuksia vastuulliseen päätöksentekoon velkastrategian ja eri yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla tehtyjen päätösten vuorovaikutuksen osalta. Mikäli kassanhallinnan kannalta epätarkoituksenmukaisien menettelyiden poistaminen edellyttää sitä, että valtionvelan muutoksia ei käsitellä talousarviossa, niin tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että tasapainoperiaatteen tavoitteet korostuvat eduskunnan päätöksenteon edellytyksissä.

Kattamisvaatimuksen poistamista ja täydellisyysperiaatteen soveltamisalan rajoittamista tulee arvioida myös valtionalouden hoidolle mahdollisesti muutoksesta aiheutuvien riskien kannalta. Riskinä valtiovarainministeriön ehdottamissa menettelyissä on, että talousarviosta päätettäessä samoin kuin lainanottovaltuuksista päätettäessä ei kanneta riittävästi huolta ja kiinnitetä huomiota siihen, millä määrärahat rahoitetaan. Riskinä on tällöin, että hallituksen talousarvioesityksessä ja eduskunnan päätöksenteossa lisätään määrärahoja ja päätetään alijäämäisestä talousarviosta tekemättä selkeitä päätöksiä lainanotosta ja siitä, miten velkaa aiotaan hoitaa ja lyhentää. Edelleen on todettava, että valtionvelan vähentäminen on merkittävä eduskunnan valtionaloudelliseen valtaan kuuluva päätös ja että käytännössä valtionvelan vähentämisen usein kilpailee varojen muiden käyttötarkoitusten kanssa. Päätäminen valtionvelan vähentämisen olennaisista linjauksista ja enimmäistasosta tulisi näin kuulua eduskunnalle. Tarkastusvirasto korostaa myös sitä, että valtion lainanotto on oleellinen talousarvion

¹ Ks. eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämä tutkimus valtion talousarvioesitysten verotuloarvioiden osuvuudesta, tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2009 ja valtionalouden tarkastusviraston antama asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnalle tutkimuksen johdosta valtiovarainministeriön tarkastusvaliokunnalle antamasta selvityksestä.

² Ks. valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle, K 12/2009 vp. s. 33.

sisältöä ja valtiontaloutta koskeva päätös. Lainanotto talousarvion määrärahojen rahoittamiseen pitää sisällään myös merkittäviä tulevana vuosina tapahtuvaa valtiontaloudellista päätöksentekoa rajoittavaa ja sitovaa vaikutusta. Kansainvälinen finanssikriisi ja nyt tällä hetkellä useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa käsillä olevat valtiontalouden syvän velkaantumisen aiheuttamat ongelmat ovat tästä karu esimerkki.

Arvioitaessa säännösmuutosten riskejä voidaan todeta, että kattamisvaatimuksen poistaminen poistaisi muodollisesti eduskunnan nimenomaisen päätöksen riittävien tuloarvioiden aiheuttaman rahoitustarpeen hoitamisesta, mutta tällä ei käytännössä ole ollut kovinkaan paljon sisällöllistä merkitystä. Talousarvion täydellisyysperiaatteen soveltamisalan rajoittaminen pitää sisällään sen sijaan enemmän periaatteellisia ongelmia ja mahdollisesti todellisia riskejäkin.

Yhteenveto tarkastusviraston kannoista talousarvion tasapainoperiaatteen osalta

Yhteenvetona edellä olevasta tarkastelusta tarkastusvirasto toteaa, ettei perustuslain nykyinen tulkintakäytäntö ole taloudenhoidon kannalta tarkoituksenmukainen, sillä se aiheuttaa merkittäviä tarpeettomia riskejä ja ylimääräisiä kustannuksia. Perustuslaki sovellettuna ei ole tällöin sillä tapaa ajantasainen ja toimiva, kuin mitä perustuslakikomiteankin toteaman yleisen perustuslain kirjoittamisperiaatteen mukaan perustustalulta olisi edellytettävä. Perustuslakikomitean tavoin on tarkastusviraston mukaan mahdollista ratkaista ongelmia perustuslakivaliokunnalta saatavalla tulkinnalla. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin tätä asiaa niin tärkeänä ja merkittävänä, että asia olisi saatava nopeasti ja tarvittaessa nyt vireillä olevan perustuslakiuudistuksen yhteydessä ratkaistua. Perustuslakikomitean olisi voinut odottaa arvioivan tätä kysymystä laajemmin, mitä mietinnössä on tehty.

Tarkastusviraston mukaan valtiovarainministeriön hahmotelmaan perustuslain 84 §:n 1 momentin täydellisyysperiaatteen soveltamisalan rajoittamiseen sisältyy periaatteellisia riskejä ja avoimia kysymyksiä. Niitä olisi jatkovalmistelussa siten selvitettävä erikseen ja tarkemmin ennen kuin ehdotusta voidaan ottaa hallituksen esitykseen sellaisenaan.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan talousarvion muodollisen kattamisvaatimuksen poistamista voitaisiin harkita myönteisesti, jos perustuslain tasoilla muilla säännöksillä varmistettaisiin eduskunnan valtiontaloudellisen vallan käytön tehokkuus myös päätettäessä valtion lainanottoa ja velan vähentämistä sekä velanhallintaa koskevista linjauksista. Samalla tulisi yleensä korostaa eduskunnan valtaa arvioida ja päättää talousarvion ja valtion taloudellisen aseman kannalta olennaisista seikoista. Perustuslain ei voida toivoa helpottavan alijäämäisten talousarvion tekemistä ilman, että samalla aidosti pohditaan ja päätetään velanoton tasosta ja velasta aiheutuvien veloitteiden ja rasitusten hoitamisesta osana valtion talousarviota koskevaa päätöksentekoa. Tarkastusviraston arvion mukaan myös tuloarvioiden luotettavuus on taloudelliselta mittaluokaltaan yhtä suuri kysymys, kuin muodollista kattamista koskeva päätöksenteko, mutta muodollistakaan kattamista koskevaa päätöksentekoa ei voida pitää merkityksellisenä.

Tarkastusviraston arvion mukaan perustuslakiin voitaisiin harkita – mikäli tulkintakäytännön muuttamista ei pidetä riittävänä – seuraavankaltaista ratkaisua: Perustuslain 84 §:n 1 momentin täydellisyysperiaatteen sisältöä laajennetaan lisäämällä siihen vaatimus sisällyttää valtion talousarvioon valtion taloudellisen aseman kehityksen ja talousarvion rahoittamisen kannalta olennaiset asiat ja perustelut. Muodollisesta kattamis-

vaatimuksesta voidaan tällöin luopua. Liitteenä on jatkovalmistelua varten suuntaa antavaa hahmottelua mahdollisesta kehittämisestä.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että

- 1) jo keväällä 2010 selvitetään pyytämällä lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalta tulkinta siitä, velvoittaako lainanottoa koskeva tuloarvio nostamaan lainaa silloinkin, kun se on maksuvalmiuden kannalta tarpeeton. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä.
- 2) arvioidaan edellä todetut seikat ja perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen mahdolliset perustuslain muuttamisen tarpeet
- 3) tehdään tarkemmassa arvioinnissa perustelluiksi harkitut perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten muutokset mahdollisesti erillisen hallituksen esityksen pohjalta siten, että muutokset nykyiseen epätarkoituksenmukaiseen soveltamiskäytäntöön voitaisiin tehdä mahdollisimman pian.

Eduskunnalle annettavat kertomukset

Valtionalouden tarkastusvirasto toteaa, että perustuslain 46 §:ssä säädetyillä kertomusmenettelyillä on järkevästi toteutettuina sekä periaatteessa että käytännössäkin olennainen merkitys hallituksen ja hallinnon vastuunalaisuuden toteuttamisessa. Kertomusmenettelyissä on tarkastusvirastonkin käsityksen mukaan nykyisellään ajastaa jälkeen jääneitä ja epätarkoituksenmukaisia piirteitä. Tarkastusvaliokunnan lausunto 1/2008 vp. kuvaa hyvin näitä tarpeita. Tarkastusvirasto pitää näin tärkeänä sitä, että perustuslakikomitean mietinnössä on todettu ja että myös hallituksen esityksessä todetaan, ettei perustuslain 46 §:n säännös estä hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä. Tarkastusvirasto on pitänyt tarkoituksenmukaisena yhdistämistä.

Eräitä muita havaintoja

Perustuslakikomitea on käsitellyt mietinnössään valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta. Valtionalouden tarkastusvirasto korostaa tarkastustensa yhteydessä saamaansa käsitykseen perustuen tarvetta valtioneuvostosta annetussa laissa huolehtia johtamisjärjestelmän ja vastuusuhteiden selkeydestä.

Perustuslakikomitean työtä valmistelleissa selvityksissä ei ole nostettu esille valtiosihteerijärjestelmää koskevien kysymysten ohella uusia näkökulmia valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä koskevaan perustuslain taseoiseen sääntelyyn. Kysymys ei siksi ole ollut myöskään esillä perustuslakikomitean toimeksiannossa.

Valtionalouden tarkastusvirasto on arvioinut ulkoisessa tarkastustoiminnassaan järjestelmällisesti valtionhallinnon ja valtionalouden ohjauksen ja johtamisen toimivuutta sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelmän riskejä. Hallinnonalarajat ylittävän työskentelyotteen ja näkökulmien puute on toistuvasti noussut näissä tarkastuksissa esiin merkittävänä ongelmana niin toiminnan taloudellisen ja tehokkaan järjestämisen, kuin myös laadun ja kansalaisten perusteltujen odotusten toteutumisen ja yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuuden kannalta. Liiallinen sektoroituminen ministeriöittäin heikentää muun muassa valtioneuvoston lainvalmistelun laatua. Tämä on todettu valtionalouden tarkastusviraston eduskunnalle antamassa vuosikertomuksessa K 15/2009 vp., s. 23-41. Valtionalouden ja hallinnon riskianalyyseissä hallinnonalarajat ylittävän valtioneuvoston ohjaus- ja johtamiskyvyn vajavaisuus ja poikkihallinnollisten ohjausjärjestelmien puutteet on todettu myös merkittäväksi yhteiskunnalliseksi riskiksi.

Olisikin valtioneuvostoa koskevan lain arvioinnin yhteydessä tarkasteltava sitä, miten valtioneuvoston toiminnan yhtenäisyyttä ja ministeriöiden hallinnonalarajat ylittävää ohjaus- ja johtamisjärjestelmää voitaisiin kehittää. Perustuslain 67 §:n 2 momentin 1 virke ja 68 §:n 1 momentin säännös asioiden valmistelupakosta ministeriöissä ovat siinä johdonmukaisesti parlamentaarisesti vastuunalaisen ministeriöhallinnon periaatteen mukaisesti perusteltuja. Säännökset kuitenkin symboloivat joissain määrin asioiden valmistelun jakautumista ministeriöiden toimialojen määrittämiin sektoreihin ja siten saattavat heikentää valtioneuvoston horisontaalista valmistelua. Onkin näköpiirissä, että näiden säännösten toimivuuteen ja ajanmukaisuuteen joudutaan palaamaan lähivuosina.

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari

LIITE: Hahmottelua perustuslain 84 §:n kehittämisestä

LIITE: HAHMOTTELUA PERUSLAIN 84 §:N KEHITTÄMISESTÄ

Suomen perustuslaki

84 §

Talousarvion sisältö

Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Talousarvion ja sen perusteluiden tulee sisältää kaikki valtion talousarvion rahoittamisen ja taloudellisen aseman kehityksen kannalta olennaiset tiedot. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Lailla voidaan myös säätää, miten valtion tulojen ja menojen toteutuma sekä taloudellisen aseman kehitys voidaan ottaa huomioon valtion lainanotossa ja velan vähentämisessä.

2 momentti kumotaan.
