

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta ja laiksi valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen tarkoituksena on valtiontalouden tarkastustoimen kehittäminen.

Ensinnäkin siinä korostettaisiin valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan riippumattomuutta ottamalla valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin asiasta nimenomainen säännös. Tarkastusviraston tehtävät määriteltäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin jo laissa ja samalla siitä poistettaisiin yleisluontoinen valtuus antaa tarkastusvirastolle sen toimintaan liittyviä tehtäviä asetuksella. Sanottuun valtuuteen nyt perustuva, asetuksella valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle säädetty oikeus määrätä tarkastusvirastolle tehtäviä poistettaisiin. Sen asemasta ehdotetaan laissa, että valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö voisivat tietyin edellytyksin antaa tarkastusvirastolle yksittäisen tarkastustehtävän. Sama toimiksianto-oikeus ehdotetaan annettavaksi myös valtiontilintarkastajille. Tarkastusviraston tarkastusoikeutta ehdotetaan selvennettäväksi ja samalla laajennettavaksi ulottumaan eräin poikkeuksin

kaikkia valtionapujen ja muiden valtion tukien sekä valtion lainojen saajia koskevaksi. Tarkastusoikeuden piiriin tulisivat lisäksi sellaiset yhteisöt, joiden toiminnan tarkoituksena tai tehtävänä on varojen kerääminen tiettyyn tarkoitukseen valtion viranomaisen käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi. Tarkastusviraston oikeutta tiedonsaantiin täsmennettäisiin.

Toisaalta esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillislaki, jonka mukaan valtiontilintarkastajien tarkastusoikeutta laajennettaisiin siten, että valtiontilintarkastajilla olisi sama oikeus kuin tarkastusvirastolla tarkastaa valtion lainojen, valtionapujen ja eräiden muiden valtion tukien myöntämistä, käyttöä ja valvontaa. Tarkastusoikeus ulottuisi näin paitsi asianomaisiin valtion viranomaisiin, laitoksiin ja liikeyrityksiin myös valtion tuen ja lainan saajiin samassa laajuudessa kuin tarkastusvirastonkin kohdalla.

Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisestä.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

1.1. Valtiontalouden nykyinen tarkastusjärjestelmä

1.1.1. Yleistä

Valtiontalouden tarkastusjärjestelmää koskevat perussäännökset sisältyvät hallitusmuodon

71 §:ään. Sen 1 momentin mukaan valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten on oleva revisionilaitos, jonka tulee ottaa selville, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset ja onko tulo- ja menoarviota noudatettu. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä on asetettava viisi valtiontilintarkastajaa eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä

valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Nämä tilintarkastajat, joille eduskunta vahvistaa johtosäännön ja joiden tulee viranomaisilta saada tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat, ovat eduskunnan valitsijamiesten valittavat suhteellisilla vaaleilla. Samassa järjestyksessä valitaan myös tarpeellinen määrä varamiehiä.

Valtiontalouden tarkastusjärjestelmä on näin hallitusmuodon pohjalta kaksijakoinen. Se jakaantuu valtioneilintarkastajien suorittamaan parlamentaariseen ja revisionilaitoksen, jona toimii valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto), suorittamaan hallinnolliseen valvontaan. Tarkemmin tarkastustoimen alueesta ja sisällöstä on säädetty valtioneilintarkastajien osalta eduskunnan hyväksymässä ja vahvistamassa valtioneilintarkastajain johtosäännössä (391/51) ja tarkastusviraston osalta valtiontalouden tarkastuksesta annetussa laissa (967/47) ja asetuksessa (216/65) sekä molempien osalta lisäksi valtioneilintarkastajien osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetussa laissa (968/47) ja valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annetussa laissa (168/31). Kummankin tarkastusyksikön tehtävä käsittää sekä laillisuutta tarkoituksenmukaisuusvalvonnan, joskin hallitusmuodon pohjalta tehtävä on lähtökohtaisesti laillisuusvalvontaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluva yleinen laillisuusvalvonta koskee myös valtion taloudenhoitoa.

Laajassa mielessä valtiontalouden tarkastusjärjestelmään kuuluvat vielä ministeriön ja valtion muun viranomaisen, laitoksen tai liikeyrityksen omien tarkastajien suorittama hallinnonalan sisäinen tarkastus, josta ei kuitenkaan ole annettu lain taseisia säännöksiä.

1.1.2. Valtioneilintarkastajat

Valtioneilintarkastajain johtosäännön 4 §:n mukaan valtioneilintarkastajien on valvottava valtion taloudenpidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Heidän on otettava selko kaikesta, jonka tunteminen on tarpeen luotettavan käsityksen saamiseksi tulo- ja menoarvion noudattamisesta sekä valtiovaraston tilasta ja hoidosta. Valvonnan on kohdistuttava, syrjäyttämättä yksityiskohtia enemmän kuin asianhaarat vaativat, pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon. Valtioneilintarkastajien osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain 3 §:n

(462/84) mukaan valtioneilintarkastajien osakeyhtiö sekä ministeriö, jonka hallinnonalaan sanottu yhtiö kuuluu, samoin kuin tarkastusvirasto ovat velvollisia antamaan valtioneilintarkastajille näiden pyytämät valtioneilintarkastajien osakeyhtiötä koskevat selvitykset ja asiakirjat. Valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annetun lain 15 §:n mukaan valtion teollisuuslaitokset ovat valtioneilintarkastajien tarkastuksen alaiset.

Valtioneilintarkastajien tarkastuksen kohteena on siten varsinaisen valtiontalouden, joka käsittää tulo- ja menoarvion piiriin kuuluvan ja tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen talouden. Tiedonsaantioikeus valtioneilintarkastajien osakeyhtiöistä, joihin on sitoutunut varsin huomattava määrä valtion varoja, liittyy valtioneilintarkastajien suorittamaan budjettivalvontaan. Valtioneilintarkastajien tarkastustoiminnan ulkopuolella ovat eduskunnan talous ja sen vastuulla ja hoidossa olevien rahastojen hallinto, Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos. Postipankki on valtioneilintarkastajien valvonnan alainen. Siitä, kuuluuko se ja miltä osin valtioneilintarkastajien tarkastuksen piiriin, on esitetty eräviä käsityksiä.

Valtionaputoiminnan osalta valtioneilintarkastajien tarkastukset ovat lähinnä kohdistuneet yleisesti tukijärjestelmiin ja niiden toimivuuteen. Nimenomaisen säännöksen puuttuessa valtioneilintarkastajat eivät ole suoranaisesti tarkastaneet valtionapujen myöntämistä, käyttöä ja käytön valvontaa. Yksinomaan viranomaisten toimintaan kohdistuvana ei tällaiseen tarkastustoimintaan toisaalta ole säännösten perusteella estettä. Valtioneilintarkastajat saavat kuitenkin tiedoksi myös valtionapuja koskevat tarkastusviraston kertomukset ja kannanotot niihin liittyvine selvityksineen.

Valtioneilintarkastajien valvonta palvelee eduskunnan tarpeita. Sen tarkoituksena on varmistaa eduskunnan finanssi- ja lainsäädäntövallan toteutuminen. Valtioneilintarkastajien tarkastelukulma asioihin on näin parlamentaarinen. Valvonta on pääsääntöisesti myös jo toteutuneiden toimenpiteiden ja niitä koskevien tosiasioiden toteutusta.

Toiminnastaan, havainnostaan ja toimenpitehdotuksestaan valtioneilintarkastajat antavat johtosääntönsä 6 §:n nojalla eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta kertomuksen, jonka eduskunta käsittelee yhdessä hallituksen valtioneilintarkastajien hoidosta ja tilasta vuosittain antaman kertomuksen kanssa ja saattaa kannanottoineen halli-

tuksen tiedoksi toimenpiteitä varten. Hallitus antaa puolestaan eduskunnalle kertomuksen niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset ja ehdotukset antavat aiheita. Valtiontilintarkastajat voivat, milloin he katsovat siihen olevan erityistä syytä, antaa eduskunnalle jostakin asiasta myös erillisen kertomuksen.

Valtiontilintarkastajain johtosäännön 5 §:n mukaan valtiontilintarkastajat voivat järjestää toimintansa myös yhteistyössä tarkastusviraston kanssa. Maininta yhteistyön järjestämisestä sisältyy myös valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 13 §:ään. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 18 §:n mukaan (406/80) tarkastusviraston tulee antaa muun muassa valtiontilintarkastajille tietoja toiminnastaan sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 33 ja 34 §:n (463/80) nojalla tarkastusviraston on toimitettava valtiontilintarkastajille muun muassa kertomus toiminnastaan edellisen varainhoitovuoden aikana, seuraavaa varainhoitovuotta koskeva toimintasuunnitelma, valtion virastojen, laitosten ja liikeyritysten sekä valtionavun saajien tarkastuksesta laaditut tarkastuskertomukset sekä niiden johdosta annetut selitykset, lausunnot ja tarkastusneuvoston päätökset tai, milloin kertomusta ei ole laadittu, selostus tarkastuksesta ja siinä havaituista seikoista sekä muutoinkin annettava pyynnöstä valtiontilintarkastajien tehtävien hoidon kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Käytännössä valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston yhteistoiminta on aiemmin ollut pääasiallisesti jälkikäteistä tiedottamista asiakirjojen avulla. Tarkastusvirasto on suorittanut valtiontilintarkastajien pyynnöstä erilaisia tarkastus- ja selvitystehtäviä, mutta yhteisiä tarkastushankkeita ei ole ollut, vaikka säännökset tämän mahdollistaisivatkin. Erilaisissa käytännön kysymyksissä on myös ollut yhteydenpitoa.

1.1.3. Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 1 §:n 3 momentin mukaan tarkastusvirasto on valtiovarainministeriön alainen. Käytännössä tämä alistussuhde on lähinnä hallinnollinen. Varsinaisen valvontatoiminnan osalta se on näennäinen, joskin valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö voivat valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n 3 momentin (44/84) nojalla antaa tarkastusvirastolle tehtäviä.

Tarkemmat säännökset tarkastusviraston tehtävistä ja toimivallasta sisältyvät lähinnä valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 1 ja 2 §:ään ja valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:ään sekä valtioneuromistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain 1 §:ään ja valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annetun lain 15 §:ään. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin sisältyy valtuus antaa asetuksella tarkastusvirastolle tehtäviä, joiden on katsottava liittyvän sen toimintaan.

Säännösten mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista. Tehtävänsä suorittamiseksi tarkastusvirasto valvoo ja tarkastaa

- valtion viranomaisten, laitosten, liikeyritysten ja teollisuuslaitosten taloudenhoitoa,

- asetuksella ehkä säädettävien rajoituksin muutoinkin valtion varojen käyttöä ja valtion omaisuuden hoitoa ja niitä koskevaa tilinpitoa,

- valtion tulo- ja menoarvion sekä valtion taloudenhoitoa ja tilinpitoa koskevien lakien, asetusten ja määräysten noudattamista, valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta sekä liiketoiminnassa yleisesti hyväksytyjen taloudellisten periaatteiden noudattamista valtion liikeyritysten toiminnassa,

- muidenkin toimesta tapahtuvaa valtion varojen käyttöä, valtion omaisuuden hoitoa ja niitä koskevaa tilinpitoa,

- valtionapujen myöntämistä sekä valtionapua saavien yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtiöiden varojen käyttöä ja tilinpitoa sen selvittämiseksi, onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon valtionapua on annettu,

- viranomaisten hallussa olevia yksityisille kuuluvia varoja, joista valtio voimassa olevan lainsäädännön mukaan on vastuussa sekä

- valtioneuromistöisten osakeyhtiöiden toimintaa.

Lisäksi tarkastusviraston tulee varsinaisten valvontatehtäviensä lisäksi pitää huolta ja valvoo, että tarkastuksissa ilmitulleet virheellisuudet ja puutteellisuudet oikaistaan sekä että ryhdytään asianmukaisesti toimenpiteisiin valtiolle aiheutetun vahingon korvaamiseksi. Edelleen tarkastusviraston tulee seurata kehitystä toimialallaan, tehdä tarvittaessa ehdotuksia muutoksiksi niihin säännöksiin ja määräyksiin, joiden noudattamisen valvonta kuuluu tarkastusvirastolle, ja tehdä muita tarpeelliseksi katsomiaan uudistusehdotuksia. Tarkastusviraston tulee myös avustaa valtion

viranomaisia, laitoksia ja liikeyrityksiä sisäisen tarkastuksen kehittämässä sekä antaa niille yleisiä ohjeita muissakin toimialaansa koskevissa kysymyksissä. Lisäksi tarkastusvirasto antaa poliisille virka-apua rikostutkinnassa.

Paitsi edellä lueteltujen laissa ja asetuksessa nimenomaan mainittujen tehtävien lisäksi tarkastusviraston on valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n 3 momentin nojalla suoritettava, kuten edellä on jo mainittu, ne muut tehtävät, jotka valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö määrää sen tehtäväksi. Käytännössä annetut tehtävät ovat pääsääntöisesti koskeneet tietyn yksittäisen tarkastuksen suorittamista tai ne ovat olleet lausuntopyyntöjä, joiden antaminen on saattanut edellyttää tarkastuksen suorittamista.

Valtiontalouden tarkastuksesta annetussa laissa on tarkastusviraston tarkastustoimen ulkopuolelle jätetty eduskunnan taloudenhoito ja sen vastattavina olevien rahastojen hallinto, Suomen Pankki, Postipankki ja kansaneläkelaitos. Myös valtionapujen osalta tarkastusoikeus on rajoitettu siten, ettei se kohdistu yksityisiin henkilöihin. Muiden valtion tukien samoin kuin lainan saajat eivät myöskään ole tarkastuksen piirissä.

Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 18 §:n sekä valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 33 ja 34 §:n mukaan tarkastusvirastolla on sama tiedonantovelvollisuus valtiovarainministeriöön nähden kuin edellä on valtiontilintarkastajien osalta sanottu sekä valtioneuvostoon nähden toimintakertomuksen osalta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on näin hallinnon tarkastusta säännösten puitteissa suorittava virasto. Toiminnallisesti se on käytännössä itsenäinen ja riippumaton. Sen suorittama tarkastus on pääosin jälkikäteistä valtiontalouden laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvontaa kohdistuen yleisesti hallitukselle kuuluvan toimeenpanovallan käyttöön ja toteutumiseen. Valtiontilintarkastajien toimintaan verrattuna tarkastus on luonteeltaan enemmän hallinnon yksityiskohtiin menevää ja ajalliselta ulottuvuudeltaan laajempaa. Tarkastusviraston tarkastustoiminta palvelee myös hallituksen valvontatarpeita. Toisaalta sillä on liittyviä valtiontilintarkastajien toimintaan. Paitsi varsinaisia valvontatehtäviä tarkastusvirastolla on eräitä sen toimintaan läheisesti liittyviä hallinnollisia tehtäviä.

1.2. Valtiontalouden tarkastusjärjestelmän kehittämistä koskevat selvitykset

Valtiontalouden tarkastuksen kehittämistä on viimeksi selvitetty valtion revisiotoimikunnassa (komiteanmietintö 1971:A 17), osana valtion keskushallintokomitean työtä (komiteanmietintö 1978:22) ja valtiontalouden tarkastuskomiteassa (komiteanmietintö 1984:30). Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksen tehostamista ja tarkoituksenmukaisuutta on lisäksi selvitetty muun muassa kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1979 ja vuonna 1981 asettamassa kahdessa työryhmässä sekä valtiovarainministeriön vuonna 1984 asettamassa työryhmässä (Työryhmämuistio 1985:VM 6). Tilisäännösten tarkistamistoimikunta on mietinnössään (komiteanmietintö 1985:13) käsitellyt valtionhallinnon sisäisen valvonnan kehittämistä.

Eduskunta lausui vuonna 1969 toivomuksen, että hallitus kiireellisesti toimituttaisi tutkimuksen siitä, olisiko valtiontalouden tarkastusta pyrittävä tehostamaan siirtämällä valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan alaiseksi tarkastuselimeksi ja olisiko valtiontilintarkastajien lukua lisättävä sekä heidän tehtäväpiiriään laajennettava koskemaan myös valtionapua saavien yhteisöjen avustusvarojen käytön ja valtioneemmistöisten osakeyhtiöiden varojen käytön tarkastuksen samassa laajuudessa kuin se nykyisten säännösten mukaan kuuluu tarkastusvirastolle, sekä antaisi eduskunnalle sellaiset esitykset, joihin tutkimuksen tulos antaa aihetta.

Valtiovarainministeriö asetti 19 päivänä marraskuuta 1969 toimikunnan selvittämään muun muassa eduskunnan edellyttämää asiaa. Toimikunnan, joka otti nimekseen valtion revisiotoimikunta, tehtävänä oli selvittää hallinnollisen ja parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen tehostamista erityisesti silmällä pitäen valtiontilintarkastajien toimintaedellytysten parantamista. Toimikunta katsoi, että tarkastusviraston asema tulisi säilyttää ennallaan. Lisäksi toimikunta teki eräitä tarkastusviraston organisaation ja toiminnan tehostamista koskevia ehdotuksia, jotka ovatkin pääosin toteutuneet. Muun muassa tarkastusviraston itsenäisen aseman korostamiseksi toimistopäälliköiden nimittäminen siirrettiin valtioneuvostolta tarkastusvirastolle.

Valtiontilintarkastajia koskevat revisiotoimikunnan keskeisimmät kannanotot olivat seuraavat:

— Valtiontilintarkastajien lukumäärä olisi li-

säätävä seitsemään ja toiminta laajennettava kolmeksi jaostoksi.

— Valtiontilintarkastajien työtaakkaa olisi helpotettava valiokuntatyössä.

— Valtiontilintarkastajien toimikausi ja kertomusvuosi olisi muutettava käsittämään kalenterivuotta vastaavan ajan eikä varainhoitovuotta.

— Valtiontilintarkastajat olisi oikeutettava valvomaan ja tarkastamaan valtionapuja samassa laajuudessa kuin tarkastusvirasto.

— Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden käsite olisi laajennettava ja valtiontilintarkastajien tiedonsaanti ulotettava myös suoraan sanottuihin yhtiöihin.

Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden osalta revisiotoimikunnan ehdotukset ovat asiasisällöltään toteutuneet vuonna 1984, jolloin valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annettua lakia muutettiin edellä tarkoitettujen valtionyhtiöiden toiminnan tarkastusta selvittäneiden kahden työryhmän selvitysten pohjalta. Muilta osin viimeksi mainitut revisiotoimikunnan esitykset eivät ole toteutuneet.

Valtion keskushallintokomitea käsitteli mietinnössään tarkastusviraston säädöserustaa, hallinnollista asemaa, tehtäviä ja toimivaltaa. Komitea katsoi, että tarkastusviraston toimintaa tulisi painottaa erityisesti hallintotoiminnan tehokkuuden tarkastukseen. Keskushallintokomitea ei löytänyt syytä tarkastusviraston aseman muuttamiseen.

Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden valvonnan ja tarkastuksen järjestämistä ovat selvittäneet muun muassa kauppa- ja teollisuusministeriön 12 päivänä lokakuuta 1979 ja 19 päivänä tammikuuta 1981 asettamat kaksi työryhmää. Ensimmäisen työryhmän 2 päivänä kesäkuuta 1980 päivätyssä muistiossa ehdotettiin, että valtionyhtiöiden valvonnasta ja tarkastuksesta säädettäisiin uusi laki, johon sisällytettäisiin osakeyhtiölain säännösten ohella tarvittavat erityissäännökset asianomaisen ministeriön, tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien suorittamasta valtionyhtiöiden valvonnasta ja tarkastuksesta. Tämä laki kumoaisi nykyisen valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain.

Asian jatkoselvitystä varten asetettu edellä mainittu toinen työryhmä katsoi 20 päivänä toukokuuta 1981 päivätyssä muistiossaan muun muassa, ettei erillislainsäädäntö ole edellä tarkoitettua aikaisemman työryhmän esittämässä laajuudessa tarpeellinen. Työryhmän ehdotukset käsittivätkin lähinnä sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät edellytä muutoksia lainsäädäntöön.

Edellä mainittujen työryhmien selvitysten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annettua lakia muutettiin vuonna 1984, kuten edellä jo on todettu, lähinnä siten, että valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden käsitettä, lain soveltamisalaa ja valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeutta sanotuista yhtiöistä laajennettiin.

Hyväksyessään edellä tarkoitettun valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain muutoksen eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että valtionyhtiöiden toiminnan tarkastuksen tarkoituksenmukaisuus selvitetään ja mahdollisiin uudistuksiin ryhdyttäessä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että tarvittavien vastuusuhteiden keskinäinen työnjako sekä vastuusuhteet muodostuvat selviksi ja valtionyhtiöiden asemaa normaaleina teollisuusyrityksinä tukeviksi.

Valtiovarainministeriö asetti 24 päivänä syyskuuta 1984 työryhmän asiaa selvittämään. Työryhmä päätyi siihen, että valtionyhtiöiden valvontaan ja tarkastukseen osallistuvien viranomaisien erilaisista tehtävistä ja näkökulmista johtuva työnjako on selkeä eikä perusteltuja syitä vakiintuneiden valvonta- ja tarkastusjärjestelmien tarkistamiseen tai laajentamiseen säädöstasolla ole olemassa. Työryhmä esitti sen sijaan käytännön menettelytapojen kehittämistä valvonnassa ja tarkastuksessa.

Eduskunnan puhemiesneuvoston tehtyä esityksen valtioneuvosto asetti 23 päivänä syyskuuta 1982 komitean, jonka tehtävänä oli

— selvittää valtiontalouden eduskunnan alaisen parlamentaarisen ja hallituksen alaisen hallinnollisen, mukaan luettuna sisäinen tarkastus, tarkastuksen nykytila ja epäkohdat,

— tehdä selvityksen perusteella ehdotukset mainittujen tarkastusorganisaatioiden välisistä toimivaltasuhteista, työnjaosta ja yhteistyöstä sekä mahdollisesti tarpeellisista organisaatiomuutoksista ja muista järjestelyistä lähinnä nykyisten resurssien pohjalta,

— selvittää mahdollisuuksia tehostaa tarkastustoiminnan tuottaman aineiston hyväksikäyttöä hallinnon kehittämis- ja suunnittelutoiminnassa sekä

— laatia ehdotukset tarvittaviksi säännösmuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi.

Komitea otti nimekseen valtiontalouden tarkastuskomitea. Komitean tärkeimmät ehdotukset ja kannanotot ovat seuraavat:

— Eduskunnan puolesta suoritettavan tarkastustehtävän parlamentaarista luonnetta ja käytännön toteutusta olisi omiaan edistämään se, että valtiontilintarkastajat ja heidän varamiehensä valittaisiin eduskunnan jäsenistä kuten eduskunnan valiokuntienkin jäsenet.

— Riittävän pitkäjänteisen ja tehokkaan parlamentaarisen tarkastuksen aikaansaamiseksi valtiontilintarkastajat ja heidän varamiehensä tulisi valita eduskunnan koko vaalikaudeksi kuten eduskunnan valiokuntienkin jäsenet.

— Valtiontilintarkastajien tarkastusoikeus valtionapuja saaviin nähden tulee saattaa lakisääteisesti yhdenmukaiseksi tarkastusviraston kanssa.

— Tarkastusviraston asemaa tulisi kehittää oman tarkastusneuvostonsa johtamana valtiovainministeriön hallinnonalan tarkastusvirastona,

— jolla olisi omasta tarkastusneuvostostaan, virastosta olevasta yhdestä lisäjäsenestä sekä valtiontilintarkastajista muodostuva neuvoantava lisätty tarkastusneuvosto,

— jonka tehtävistä säädettäisiin vain lailla ja

— jonka valtiontilintarkastajat voisivat edellyttää toteuttavan tarkastustehtäviä, joiden laajuuden ja toteuttamistavan virasto kuitenkin itse voisi päättää.

— Tarkastusviraston toimivaltaa tulee laajentaa julkisoikeudellisiin yhdistyksiin, nimittäin Raha-automaattiyhdistyksen talouden tarkastamiseen sekä muihin julkisoikeudellisiin yhdistyksiin ja laitoksiin, joiden luonne ja siitä johtuva valtionvalvonnan intressi erikseen toteutettavien selvitysten perusteella edellyttää mainittua laajenusta.

— Sisäisen tarkastuksen ja valvonnan perustehtävät on määriteltävä budjettiasetuksessa ja tilisäännössä sekä virastokohtaisissa säännöksissä sisäisen tarkastuksen toteuttamiseksi kaikissa tilivirastoissa soveltuvassa laajuudessa ja soveltuvain tavoin. Tarkastusviraston mahdollisuuksia ohjata ja kehittää virastojen ja laitosten sisäistä tarkastusta ja valvontaa on parannettava.

— Tarvittaessa säännöksiä muuttamalla tulee turvata se, että valtionavun käsite ja vastaavasti sekä valtiontilintarkastajien, tarkastusviraston että valtionapuviranomaisten harjoittaman valtionaputarkastuksen kattavuus määritellään riittävän laajaksi. Niinpä esimerkiksi verosta luopumisten muodossa yksittäisille elinkeinoelämän verovelvollisille kohdistunut tuki sekä elinkeinoelämän korkotuet, vakuutuslajien korvaukset sekä kurssiriskien korvaukset tulee lukea valtionapujen piiriin.

Edellä lueteltujen lisäksi tarkastuskomitea on tehnyt lukuisia muita, muun muassa tarkastustoiminnan sisäistä kehittämistä koskevia ehdotuksia.

Mietinnöstä saaduissa lausunnoissa on esitetty eriäviä käsityksiä lähinnä valtiontalouden ulkoisen tarkastusorganisaation kehittämiseen.

Tilisäännösten tarkistamistoimikunta on mietinnössään käsitellyt valtionhallinnon sisäisen valvonnan kehittämistä. Toimikunta on sisällyttänyt säännökset sisäisestä valvonnasta, joka käsittäisi sisäisen tarkkailun ja sisäisen tarkastuksen, ehdottamaansa valtion tulo- ja menoarviota sekä laskentatoimintaa koskevaan uuteen asetukseen. Vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä olisi tilivirastona toimivan viraston, laitoksen tai liikeyrityksen johdolla. Tarkastusvirastolle ehdotetaan annettavaksi sisäisen valvonnan järjestämistä ja suorittamistapaa ohjaava koordinoititehtävä. Yksityiskohtaiset määräykset sisäisen tarkkailun ja tarkastuksen järjestämisestä ehdotetaan annettavaksi tilivirastokohtaisessa ohjesäännössä.

2. Muutostarve ja ehdotetut muutokset

2.1. Kehittämisen lähtökohtia

Valtion tehtävien lisääntyminen ja monipuolistuminen viime vuosikymmeninä ja siitä aiheutunut valtiontalouden kasvu, kehitys valtion talous- ja toimintasuunnitelmissa, maksuliike- ja kirjanpitojärjestelmissä sekä muussa laskentatoimissa, valtionaputoimintojen laajentuminen, kansainvälisen toiminnan ja yhteistoiminnan lisääntyminen samoin kuin teknologian kehitys synnyttävät ja ylläpitävät jatkuvaa tarvetta valtiontalouden tarkastuksen kehittämiseen ja tehostamiseen. Samanaikaisesti valtionhallinnon laajentuminen sekä sen tehtävien kasvu ja monimutkaistuminen asettavat eduskunnan suorittamalle parlamentaariselle valvonnalle lisääntyviä vaatimuksia.

Hallitusmuodon 71 §:n säännökset määrittelevät syntymisajankohdalleen luonteensaomaisesti valtiontalouden tarkastustoiminnan laillisuustarkastukseksi, jonka pääpaino on numerotarkastuksessa ja budjetin täytäntöönpanon seurannassa. Kehitys on kuitenkin vienyt ja kulkee edelleen suuntaan, jossa muut kuin hallitusmuodon 71 §:ssä säännellyt perusteet korostuvat. Tämä kehitys on heijastunut myös säännöstasolle. Valtiontilintarkastajain johtosäännön ja valtiontalou-

den tarkastuksesta annetun lain mukaan valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston on tarkastettava valtion taloudenhoidon laillisuuden ohella myös sen tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastustoiminnan säännöksiin tapahtunut luonnehdinta laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnaksi ei enää sekään pelkästään riitä kuvaamaan valtiontalouden laajenemisesta johtunutta tarkastuksen sisällön muutosta. Muodollinen tarkastus, säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisen selvittäminen yksittäistapauksissa sekä esimerkiksi yksittäisten tilien ja tilinpäätöskien oikeellisuuden tarkastaminen ovat valtion taloudenhoitoa kokonaisuutena tarkastavien yksiköiden, valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston toiminnassa menettäneet suhteellista merkitystään. Asiallisen, toimintojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta painottavan tarkastustoiminnan tarve on korostunut näiden yksiköiden toiminnassa.

Tarkastuksen sisällöllistä uudistumista on edistämässä myös edellä puheena ollut talous- ja toimintasuunnittelun, maksuliike- ja kirjanpitojärjestelmien sekä muun laskentatoimen samoin kuin teknologian kehitys, josta on seurannut, että numerotarkastuksen pääpaino on siirtynyt sisäisen tarkastuksen yksiköille. Muodollisen tarkastuksen kannalta valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston toimintaa olisi pyrittävä enenevästi suuntaamaan eri tyyppisten toimintajärjestelmien tarkastukseen, jolloin vastaavasti vähennettäisiin niiden suoritettavana edelleen olevaa, muun muassa tilivirastojen suuresta määrästä ja sisäisen tarkastuksen kehittymättömydestä johtuvaa yksityiskohtaista tarkastusta. Tärkeänä tarkastusviraston tehtäväalueena tulisi tällöin olemaan sisäisen valvonnan kehittämisen ohjaus. Sisäisen valvonnan kehittämistä selvitetään erikseen tilisäännösten tarkistamistoimikunnan ehdotusten pohjalta.

Tarkastusvirastolle kertyy laajaa asiantuntemusta toimintojen järjestämiseen ja hallinnon rakenteellisiin kysymyksiin liittyvistä asioista. Tätä asiantuntemusta olisi pyrittävää käyttämään hyväksi hallinnon kehittämis- ja rationalisointihankkeissa. Tarkastusviraston tulisi omalta osaltaan osoittaa valtion viranomaisille, laitoksille ja liikeyrityksille kehittämiskohteita sekä osallista kehittämistoiminnan seurantaan.

Valtiontalouden tarkastuksen kohteena on valtionneuvoston alainen eli varsinainen valtionhallinto. Tästä on johtunut, että sikäli kuin ulkoisten tarkastusyksiköiden toimivaltaa on haluttu laajentaa muuhun kuin valtion varsinaiseen hallintoon, jolla on suoranaista merkitystä valtion

taloudenhoidossa, asiasta on säädetty lailla. Näin on tapahtunut valtionihtiöiden osalta, joita tarkastusvirasto voi valtioneenmistöisten osakeyhtiöiden tarkastuksesta annetun lain mukaan tarkastaa. Valtioneenmistöisiin osakeyhtiöihin sitoutuneiden varojen valvonnan mahdollistamiseksi valtiontilintarkastajille on siinä puolestaan säädetty oikeus saada tietoja mainituista yhtiöistä. Tarkastusvirasto on niin ikään valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain säännöksen nojalla oikeutettu tarkastamaan valtionapujen myöntämistä ja käyttöä. Vastaavasti valtiontilintarkastajilla ei ole katsottu olevan oikeutta tarkastaa valtionapujen myöntämistä ja käyttöä ainkaan siltä osin kuin se kohdistuu valtionavun saajiin, koska siitä ei ole lain tasolla säädetty.

Varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolelle on syntynyt sellaisia oikeussubjekteja, joiden toiminta liittyy suoranaisesti valtiontalouteen. Niiden varojen käyttö on saattanut kehittyä määrältään ja laadultaan huomattavaksi. Omaksutusta verratien muodollisesta varsinaisen valtionhallinnon käsitteestä johtuu, että on vallinnut epäselvyyttä siitä, kuuluuko tällaisten oikeussubjektien taloudenhoidon tarkastus tarkastusviraston toimivaltaan ja miltä osin. Uusia julkisin varoin rahoitettavia toimintamuotoja ja järjestelmiä kehitettäessä ei ilmeisesti aina ole perusteellisesti selvitetty ja harkittu valvonnallisia näkökohtia valtiontalouden kokonaisuuden kannalta.

Voimassa olevissa säännöksissä ei ole yksiselitteisesti määritelty valtionavun käsitettä eikä toisaalta myöskään käytetty yhtenäistä terminologiaa samanlaatuisistakaan tukitoimista. Valtion tuenluonteisia suorituksia on kutsuttu säännöksissä ja määräyksissä valtionavuksi, valtionavustukseksi, avustukseksi, korvaukseksi, valtionosuudeksi, ylimääräiseksi valtionavuksi, lisätyksi valtionavuksi, erityisavustukseksi, rahoitusavustukseksi, investointiavustukseksi, käynnistämisavustukseksi, rakennusavustukseksi, korkotueksi jne. Valtiovarainministeriön asettaman valtionaputyöryhmä II:n mietinnössä (Työryhmämuistio 1985: VM 25) on termi valtionapu omaksuttu yläkäsitteeksi. Siinä ehdotukseen laiksi valtionavusta sisältyvän määritelmän mukaan valtionavulla tarkoitetaan luonnolliselle henkilölle, säätöille ja yhteisölle tai siihen verrattavalle oikeushenkilölle tiettyyn tarkoitukseen valtion tulo- ja menoarvion määrärahasta tai tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta annettavaa tuenluonteista suoritusta, josta valtio ei saa välitöntä tai suoranaista aineellista vastiketta. Siihen sisältyvät näin myös Raha-automaattiyhdistyksen

tuotosta myönnettävät avustukset. Vastaavasti kuin mainittu työryhmä on ehdottanut, käyteen tässä esityksessä ylesterminä sanaa valtionapua. Myös sisällöllisesti se on tarkoitettu vastaamaan työryhmän määrittelemää valtionapua.

Paitsi valtionavun muodossa valtio tukee yksityisiä, yhteisöjä ja säätiöitä muun muassa siten, että se sitoutuu suoritusvastuuseen, luopuu saamisistaan tai lykkää niiden perintää. Tällaisia toimia ovat muun muassa valtion takausten myöntäminen, verohelpotukset, maksuvapautukset, maksujen lykkäykset yms. Kuten valtionaputyöryhmä II:n mietinnössään on tehty, tässä esityksessä käytetään valtionapua laajempänä käsitteenä termiä valtion tuki, mihin valtionavun ohella sisältyvät edellä mainitut ja muut niihin verrattavat tuet.

Valtion varoista myönnettävät lainat ovat yleensä niiden normaalia edullisempien ehtojensa johdosta avustusluonteisia. Kun kuitenkin lainat saattavat olla myös normaaliehtoisia ja kun raja avustusluonteisen ja muun lainan välillä ei ole aina käytännössä selvä, on lakiesityksessä valtion lainat mainittu omana ryhmäänään. Kun lainat luonteeltaan ja tarkoitukseltaan ovat valtion tukeen verrattavia, on esityksessä lähdetty siitä, että valtion lainat rinnastetaan tarkastustoiminnan suhteen kaikilta osin valtion tukeen.

Valtiontalouden ulkoisessa tarkastusjärjestelmässä ei hallituksen mielestä ole ilmennyt sellaisia epäkohtia, jotka edellyttäisivät tarkastusyksiköiden organisatorisen aseman muuttamista.

2.2. Valtiontilintarkastajien toimivallan laajentaminen valtion tukitoimiin

Valtiontilintarkastajain johtosääntöön sisältyvässä tehtävämäärittelyssä ei ole mainintaa valtion tukien ja lainojen tarkastuksesta. Valtiontilintarkastajat eivät näin ole suoranaisesti tarkastaneet niiden myöntämistä, käyttöä ja valvontaa, koska on katsottu, etteivät valtion tukitoimenpiteet ole varsinaisen valtionhallinnon taloudenpitoa, jonka tarkastamisen on ainoastaan tulkittu kuuluvan voimassa olevien säännösten pohjalta valtiontilintarkastajien toimivaltaan. Viranomaisten toimintaan kohdistuvana ei tähän toisaalta ole nykyiselläänkään estettä. Tukijärjestelmiin kohdistuvia tarkastuksia onkin tehty.

Hallitusmuodon 71 §:ää säädettäessä ja siihen perustuvaa valtion tarkastusjärjestelmää luotaessa valtion tukien ja lainojen osuus valtion menotaloudessa oli niin vähäinen, ettei tuolloin ilmei-

sesti pidetty tarkoituksenmukaisena sisällyttää niiden tarkastusta ja valvontaa valtiontilintarkastajien tehtäviin. Tilanne on nykyisin oleellisesti toinen. Valtion tulo- ja menoarviossa valtionavut kuuluvat siirtomenoihin. Valtion vuoden 1970 tilinpäätöksen mukaan siirtomenojen osuus valtion kaikista menoista oli jo 46,3 % ja vuonna 1985 vastaavasti 53,1 %. Eräiltä osin nämä menot eivät kuitenkaan ole aiheutuneet varsinaisista valtion tukitoimista. Valtion lainat ovat puolestaan olleet vastaavina ajankohtina 5,2 % ja 2,9 % valtion menoista. Täten valtiontilintarkastajien tarkastusoikeus kattaa täysimääräisesti nykyisin vain noin puolet tulo- ja menoarviossa myönnettyistä määrärahoista.

Eduskunta hyväksyi vuoden 1969 valtiopäivillä toivomuksen, että hallitus toimituttaisi tutkimuksen muun ohella siitä, olisiko valtiontilintarkastajien tehtäväpiiri laajennettava koskemaan myös valtionapua saavien yhteisöjen avustusvarojen käyttöä. Valtion revisiotoimikunta ja valtiontalouden tarkastuskomitea esittivät valtiontilintarkastajien toimivallan laajentamista valtionapujen tarkastuksen osalta samaksi kuin tarkastusviraston.

Eduskunnan finanssivalvontavallan kannalta on tärkeää, että valtiontilintarkastajien tarkastusvaltuudet ulotetaan valtionapuihin ja muuhunkin valtion tukeen sekä valtion lainoihin. Kun siirtomenojen ja lainojen osuus valtion budjetoiduista menoista on jo yli puolet, valtiontilintarkastajien nykyistä pelkästään tarkastusviraston raportointiin perustuvaa seurantaa ei voida pitää riittävänä valtiontilintarkastajille hallitusmuodossa säädetyn tehtävän asianmukaisen suorittamisen kannalta. Toisaalta kun tukea ja lainaa myönnetään yhä enenevässä määrin samaan kohteeseen usean viranomaisen toimesta, on oikean käsityksen saamiseksi tulo- ja menoarvion toteutumisesta tämänkin vuoksi tärkeää, että tarkastusoikeus ulottuisi paitsi viranomaisiin myös valtion tuen ja lainan saajiin. Esityksessä ehdotetaan tämän vuoksi huomioon ottaen valtion tukien ja lainojen keskeinen merkitys valtiontaloudessa sekä tarve tehostaa niiden myöntämisen ja käytön valvontaa, että valtiontilintarkastajat saisivat saman oikeuden kuin tarkastusvirastokin tarkastaa ja valvoa valtionapujen ja muiden taloudellista vaikutusta omaavien valtion tukien samoin kuin valtion varoista myönnettyjen lainojen myöntämistä sekä niiden saajien varainkäyttöä, tilinpitoa ja toimintaa sen selvittämiseksi, onko tukea tai lainaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä sekä niitä myönnettäessä asetettuja ehtoja noudatettu

ja onko varoja asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu. Niin ikään valtiontilintarkastajien olisi voitava seurata tukien ja lainojen käytön valvontaa.

Valtiontilintarkastajilla on hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin perusteella nyt yleinen oikeus saada viranomaisilta, siis muiltakin kuin tarkastuksen kohteilta, tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat. Sen on katsottava kohdistuvan myös salassapidettäviin asioihin ja asiakirjoihin. Huomioon ottaen valtiontilintarkastajille ehdotetun oikeuden valtion tukitoimien tarkastamiseen, olisi asianmukaista, että heillä on vastaava tiedonsaantioikeus näissä tapauksissa kuin tarkastusvirastolla. Esityksessä ehdotetaankin valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeutta laajennettavaksi vastaavasti valtion tuen ja lainan saajiin sekä eräiltä osin myös Postipankkiin. Tältä osin viitataan kohdassa 2.5.4. esitettyyn.

2.3. Valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston yhteistoiminta sekä oikeus antaa tehtäviä tarkastusvirastolle

Valtiontilintarkastajain johtosäännön 5 §:n ja valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 13 §:n perusteella valtiontilintarkastajat voivat jo nykyisin järjestää toimintaansa yhteistoiminnassa tarkastusviraston kanssa. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 18 §:n mukaan tarkastusviraston tulee antaa valtiontilintarkastajille tietoja toiminnastaan sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 33 ja 34 §:ssä on säädetty tarkemmin tiedonantovelvollisuudesta.

Käytännössä yhteistoiminta on ollut pääasiallisesti jälkikäteistä tiedottamista asiakirjojen avulla. Tarkastusyksiköiden välillä on ollut vain satunnaista yhteydenpitoa käytännön kysymyksissä. Valtiontilintarkastajilla ei ole säännöksiin perustuvaa mahdollisuutta vaikuttaa tarkastusviraston vuotuisiin tarkastussuunnitelmiin eikä yksittäisiin tarkastuskohdevalintoihin eikä myöskään oikeutta edellyttää tarkastusviraston ryhtyvän tiettyjen kohteiden tarkastuksiin. Tarkastusvirasto on kuitenkin tehnyt selvityksiä ja tarkastuksia valtiontilintarkastajien pyynnöstä. Se on myös informoinut valtiontilintarkastajia tulevasta toiminnastaan lähettämällä heille etukäteen vuotuisen toimintasuunnitelmansa tiedoksi.

Valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston toimiala on varsinaisen valtiontalouden tarkastuksen osalta sama. Esityksessä ehdotetaan toimialojen

yhtenäistämistä myös valtion tukiin ja lainoihin kohdistuvan tarkastuksen osalta. Valtiontalouden tarkastustoiminnan tehokkaampi yhteensovittaminen ja voimavarojen nykyistä tarkoituksenmukaisempi käyttö edellyttävät näiden valtiontaloutta kokonaisuutena tarkastavien yksiköiden yhteistoiminnan muutakin kehittämistä. Valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston tarkastustoiminnassa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, ettei näiden tarkastusyksiköiden työ muodostu päällekkäiseksi ja kohdistu samoihin kohteisiin. Sen estämiseksi niiden välillä on oltava säännöllistä yhteistoimintaa ja siihen perustuvaa järjestelmällistä työnjakoa. Tämä on mahdollista jo nykyisten säännösten puitteissa. Päällekkäisen tarkastustyön estämiseksi ja tarkastustoimintaan kokonaisuudessa käytettävissä olevien voimavarojen käytön tehostamiseksi ehdotetaan nyt, että tarkastusviraston olisi valtiontilintarkastajien toimeksiannosta suoritettava myös yksittäinen tarkastustehtävä sellaisissa tapauksissa, joissa on ilmennyt syytä ainakin epäillä lainvastaista tai epätarkoituksenmukaista menettelyä taloudenhoidossa. Toimeksianto-oikeus on katsottava poikkeukseksi tarkastusviraston toiminnallisesta riippumattomuudesta. Kun kuitenkin tarkastusvirastossa saattaa tällaisesta kohteesta jo olla selviytyksiä ja henkilökuntaa, joka on perehtynyt asiaan, olisi tarkoituksenmukaista, että tarkastusvirasto suorittaisi valtiontilintarkastajien haluamat toimenpiteet. Toisaalta puheena olevat tarkastustehtävät olisi sopeutettava tarkastusviraston omaan toimintaan, minkä vuoksi ehdotetaan, että virasto saisi päättää valtiontilintarkastajien määräämän tarkastuksen laajuuden ja toteuttamistavan.

Vastaavanlainen oikeus antaa tarkastusvirastolle yksittäinen tarkastustehtävä ehdotetaan annettavaksi myös valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle, jotta myös hallituksella olisi tarvittaessa mahdollisuus saattaa esimerkiksi toimintansa kannalta merkityksellinen asia välittömästi tarkastuksen kohteeksi. Nykyiseen verrattuna ehdotus merkitsee valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön oikeuden tehtävien määräämiseen tarkastusvirastolle huomattavaa supistamista.

2.4. Tarkastusviraston asema

Valtiontalouden tarkastusvirasto on voimassa olevan lain mukaan valtiovarainministeriön alainen keskusvirasto, jonka päätösvaltaa käyttää pääjohtajan ja kolmen osastopäällikön muodostama tarkastusneuvosto. Viraston tehtävien luon-

teesta johtuu, että sen asema poikkeaa muiden keskusvirastojen asemasta. Se on ainoa keskusvirasto, josta on säädetty hallitusmuodossa. Virasto on myös teknisesti kytketty valtiontilintarkastajien suorittamaan parlamentaariseen tilintarkastukseen. Hallinnossa voimassa olevista hierarkia- ja käskynalaisuussuhteista poiketen viraston tarkastustoiminta ei kohdistu vain virkakoneiston alempiin hallintoviranomaisiin, vaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden taloudenhoidon laillisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkastusneuvostolla on puolestaan tarkastusten tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi toimivaltuuksia aina pakkokeinoja, nimittäin uhkasakon käyttämisestä myöten.

Koska tarkastusvirastoa koskeissa säännöksissä edellytetään, että sen tarkastus ja valvonta kohdistuvat myös valtioneuvostoon ja valtiovarainministeriöön, sekä niiden omaan että niiden alaiseen taloudenhoitoon, viraston sijoittamista valtiovarainministeriön alaiseksi ja siten myös valtioneuvoston alaisuuteen on toisinaan arvosteltu. On katsottu, että tarkastusvirasto ei voisi riittävän tehokkaasti tarkastaa valtioneuvoston ja ministeriöiden, ei etenkin valtiovarainministeriön päättämien taloudellisten toimenpiteiden vaikutusta, koska vain ylemmällä viranomaisella on valta alemman viranomaisen toimintaa. Sitä paitsi tarkastusvirastolle voidaan nykyisin asetuksella määrätä muitakin kuin laissa säädettyjä tehtäviä edellyttäen, että ne liittyvät sen toimintaan. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen mukaan valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö voivat määrätä tarkastusvirastolle tarkastustehtäviä, vaikkei tätä oikeutta olekaan merkittävässä määrin käytetty.

Käytännössä ei ole löydetty tukea sille väitteelle, että tarkastusviraston riippuvuus hallituksesta ja erityisesti valtiovarainministeriöstä olisi aiheuttanut haittoja. Arvostelu on perustunut pikeminkin muodollisjuridisiin näkökohtiin kuin kokemuseräiseen tietoon. Nykyisen järjestelmän etuna voidaan toisaalta nähdä ne hyödyt, jotka tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön kiinteästä yhteydenpidosta koituvat muun muassa budjetti- ja taloussuunnittelussa, kirjanpitojärjestelmän ja laskentatoimen kehittämisessä ja valtiovarainministeriön suorittamassa ennakkolisessä finanssivalvonnassa. Toisaalta tarkastusviraston asemaa tasapainottavana tekijänä voidaan pitää viraston toiminnallista yhteyttä valtiontilintarkastajiin. Tarkastusviraston aseman järjestämisessä on huomiota kiinnitettävä lisäksi siihen, että se

käyttää valvonnassaan myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Edellä sanotun perusteella tarkastusvirasto olisi edelleen pysyttävä valtiovarainministeriön alaisena virastona. Tarkastusviraston toiminnallinen riippumattomuus, joka sillä nykyisinkin jo tosiasiassa on, ehdotetaan kuitenkin nimenomaan todettavaksi laissa. Vastaavasti laissa todettaisiin alistussuhteen valtiovarainministeriöön olevan vain hallinnollinen.

Tarkastusviraston erityisluonne huomioon ottaen ehdotetaan, että sen tehtävistä on aina säädettyvä lailla ja vain lakiin perustuvan nimenomaisen valtuutuksen nojalla asetuksella. Näin ollen sille ei voitaisi enää antaa yleisesti tehtäviä asetuksella eikä valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön määräyksellä. Valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle olisi kuitenkin, kuten edellä on jo selostettu, samoin edellytyksin kuin valtiontilintarkastajienkin osalta ehdotetaan, varattava laissa oikeus yksittäisen tarkastustehtävän antamiseen tarkastusvirastolle.

2.5. Tarkastusviraston toimivallan laajentaminen ja selventäminen

2.5.1. Yleistä

Valtion hallinnon ja talouden jatkuva laajentuminen sekä uusien valtion osallistumis- ja toimintamuotojen syntyminen on asettanut valtiontalouden tarkastustoimelle uusia vaatimuksia, joita ei nykyisten säännösten puitteissa aina ole mahdollista ottaa riittävästi huomioon tai joiden huomioon ottaminen on ollut ongelmallista. Epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta on esiintynyt myös tarkastusoikeuden piiriin kuuluvien kohteiden osalta siitä, mihin asti tarkastus- ja tiedonsaantioikeus ulottuu. Erityisesti näissä suhteissa tarkastusviraston toimivaltaa koskevia säännöksiä tulisi tarkistaa ja selventää.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään (n:o 19/1983 vp.) valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 1982 antaman kertomuksen johdosta kiinnittänyt asiaan huomiota. Tässä mietinnössä, jonka eduskunta hyväksyi, on todettu muun muassa seuraavaa:

”Elinkeinoelämän tukemiseksi viime vuosina

luodut järjestelmät ovat osittain sen luonteisia, että valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole säännöksiin perustuvaa oikeutta tarkastaa varojen käyttöä. Lisäksi on esiintynyt tapauksia, joissa pääosin valtiontalouden tarkastusviraston toimivallan piiriin kuuluvan tehtäväkokonaisuuden perusteellinen tutkiminen on tuottanut hankaluuksia, koska asiaan liittyvää aineistoa on ollut Kansaneläkelaitoksen, Suomen Pankin tai Postipankin hallussa ja osa toiminnasta on tapahtunut valtiontalouden tarkastusviraston toimialueen ulkopuolella. Edelleen voidaan todeta, että valtionemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annettu erityislaki on vanhentunut verrattuna uuteen osakeyhtiölakiin. Kuten edellä on todettu, epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta on esiintynyt myös valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden ulottuvuudesta tarkastusviraston tehtävien kannalta keskeisissä kysymyksissä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että erityisesti näissä suhteissa valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaa koskevia säännöksiä tulee tarkistaa ja selvittää.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtioneuvosto on asettanut 23 päivänä syyskuuta 1982 komitean selvittämään 30 päivään kesäkuuta 1984 mennessä koko valtiontalouden tarkastustoimen kehittämistä sekä laatimaan ehdotukset tarvittaviksi säännösmuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi. Komiteassa tulevat esille myös tarkastusviraston kehittämistarpeet sekä toimivallan osalta että muutoinkin. Komitean toimeksiannon huomioon ottaen perustuslakivaliokunta katsoo, että toimenpiteet valtiontalouden tarkastusviraston tehtävien ja toimivallan kehittämiseksi samoin kuin edellä puheena olleiden epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi asianmukaisella tavalla tulee ottaa huomioon komiteanmietinnön perusteella suoritettavassa valtiontalouden tarkastustoimen kehittämisessä. Tässä yhteydessä on myös kiinnitettävä asianmukaista huomiota valtiontalouden tarkastusviraston voimavaroihin sekä mahdollisuuksiin kehittää ja järjesteittää valtiontalouden tarkastustointia myös kehittämällä valtion virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen ja valtiontalouden tarkastusviraston välistä työnjakoa ja käyttämällä kaikkien tarkastuselinten yhteisiä voimavaroja nykyistä suunnitelmallisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin hyväksi. Samalla valtiontalouden tarkastusvirastolle tulee pyrkiä luomaan mahdollisuudet harjoittaa sellaista tarkoituksenmukaista henkilöstöpolitiikkaa kuin viraston tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää.”

2.5.2. Valtion tuet ja lainat

Valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tarkastusvirasto tarkastaa ja valvoo valtionavustusta saavien yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpitoa sen selvittämiseksi, onko avustusta koskevia säännöksiä ja määräyksiä sekä avustusta myönnettäessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko varoja asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustus on annettu. Valtion muiden tukien ja valtion lainojen sekä yksityiselle henkilölle annetun valtionavun osalta tarkastusoikeus ei nyt ulotu saajan varojen käyttöön ja tilinpitoon, vaan se rajoittuu viranomaisten toimintaan ja niiden hallussa oleviin selvityksiin. Yksityisen henkilön osalta tätä voidaankin yleensä pitää perusteltuna, sillä heille annettavat tuet ja lainat perustuvat useimmiten kokonaan toisenlaisiin näkökohtiin, esim. perhe-, sosiaali- ja opintopoliittisiin syihin, kuin muut tuet ja lainat. Tukijärjestelmät on tällöin myös pyritty luomaan sellaisiksi, ettei tuen oikeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta varmistuminen edellytä saajan talouden tarkastusta. Niinpä valtionavun tarpeen arviointi ja valtionavun myöntäminen perustuu usein pääosiltaan asianomaisten viranomaisten antamiin todistuksiin ja selvityksiin tuen hakijasta sekä hänen tuloistaan ja varallisuudestaan tai myöntäminen tapahtuu muutoin jokseenkin tarkoin määriteltyjen objektiivisten tekijöiden perusteella. Toisaalta valtionavun määräkkin on usein tarkastukseen tarvittavaan työmäärään verrattuna vähäinen. Vastaavasti on laita muidenkin yksityisille myönnettujen valtion tukien ja valtion lainojen osalta.

Silloin kun yksityiselle henkilölle annettu tuki tai laina on tarkoitettu hänen ja hänen perheensä henkilökohtaisiin tarpeisiin tai muutoin hänen kotitaloutensa välittömään tukemiseen, ei ole aiheellista eikä toisaalta tarkastustoiminnan tuloksellisuutta ajatellen mielekäästäkään ulottaa tarkastusviraston tarkastusoikeutta saajan talouteen ja toimintaan. Sen sijaan ei ole perusteita asettaa yksityistä henkilöä tarkastuksen suhteen eri asemaan kuin muita tuen ja lainan saajia silloin, kun tuki tai laina on annettu henkilölle liike- tai ammatitoimintaan taikka muuhun sellaiseen toimintaan, johon voidaan antaa valtion tukea tai lainaa yhtäläisesti yksityiselle henkilölle kuin muillekin. Liike- ja ammatitoiminnan harjoittajat on myös kirjanpitovelvollisuuden ja toimintansa muunkin selvittämismuutoksen suhteen rinnastettu toisiinsa, joten myös mahdolli-

suudet tarkastuksen suorittamiseen ovat tällöin samanlaiset. Samoin olisi perusteltua ulottaa tarkastusviraston tarkastusoikeus yksityiseen henkilöön aina silloin, kun tuki tai laina on tarkoitettu välittömästi tai välillisesti hyödyttämään myös ulkopuolisia. Tällaisia ovat esimerkiksi tapaukset, joissa tuki on annettu henkilölle työllisyyden ylläpitämiseen, yleishyödylliseen toimintaan tai hyväntekeväisyyden harjoittamiseen. Varmistuminen tämänlaatuisissa tapauksissa siitä, että tuki on käytetty tarkoitettulla tavalla ja sille asetettuja ehtoja noudattaen, edellyttää usein tarkastuksen kohdistamista myös yksityisen henkilön talouteen ja toimintaan.

Edellä esitetyn perusteella ja tarkastustoiminnan edellytysten parantamiseksi esityksessä ehdotetaan, että tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa pääsääntöisesti kaikkien tuen ja lainan saajien varojen käyttöä, tilinpitoa ja toimintaa lukuun ottamatta kuitenkin niitä tapauksia, joissa tuki tai laina on annettu yksityiselle henkilölle hänen omaan tai hänen perheensä henkilökohtaisiin tarpeisiin tai muutoin hänen kotitaloutensa suoranaiseen tukemiseen. Kun eräissä tapauksissa myös Postipankki on valtion lainan myöntäjänä, ehdotetaan säännöksiä selvennettäväksi siten, että myös Postipankki tulee tällaisen toiminnan osalta tarkastusviraston tarkastuksen piiriin.

2.5.3. *Tarkastusoikeuden ulottaminen eräisiin yhteisöihin*

Julkisen vallan tehtävien jatkuva laajentuminen on synnyttänyt varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolelle juridisesti itsenäisiä yksiköjä, joiden varainkäyttö voi olla laadultaan ja määrältään huomattavaa. Jos tuo varainkäyttö on edes joltakin osin valtionavun käyttämistä, tarkastusvirastolla on oikeus lain mukaan tarkastaa sitä. Ongelmaksi on muodostunut eräissä tapauksissa se, että valtionavun käsitettä ei ole laissa määritelty.

Tarkastusviraston toimivallan ulkopuolella tapahtuva julkisten varojen käyttö on kehittynyt määrältään ja laadultaan sellaiseksi, ettei sitä nykyisiä valtiontalouden tarkastusta koskevia säännöksiä annettaessa ole osattu arvioida. Uusia julkisin varoin rahoitettavia toimintamuotoja ja järjestelmiä kehitettäessä ei ilmeisesti ole aina perusteellisesti selvitetty ja harkittu valvonnallisia näkökohtia valtiontalouden kokonaisuuden kanalta.

Julkisoikeudellisten yhdistysten ja laitosten toiminta on yleensä sen laatuista, että se olisi valtion hoidettava, jollei muuta organisaatiota olisi tarkoitusta varten syntynyt tai kehitetty. Useassa tapauksessa on kysymys alunperin yksityisoikeudellisen yhteisömuodon harjoittamana aloitetusta toiminnasta, joka sen laajennuttua ja tultua yleiseltä kannalta tärkeäksi on organisoitu julkisoikeudelliselle perustalle ilman, että yhteisöä olisi suoraan liitetty valtionhallintoon. Julkinen intressi saattaa ilmetä myös siten, että yhteisön varainkäyttö niveltyy ainakin joltakin osin valtion tulo- ja menoarvioon tai valtio sääntelee sen varainkäytön ja rahoituksen perusteet.

Julkisoikeudellisten yhdistysten ja laitosten saattamiseen tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin on niiden toiminnan luonteen ja merkityksen huomioon ottaen perusteita. Toisaalta on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että silloin kun mainitunlaisten yhdistysten ja laitosten toiminta ei edes välillisesti liity valtiontalouteen, olisi tarkastusviraston toiminnan tarkoituksen kannalta vierasta ulottaa tarkastusviraston toimivalta näin pitkälle. Julkisoikeudellinen yhdistys ja laitos ei toisaalta ole käsitteenäkään yksiselitteinen. Tarkastusrajan määrittelyssä joudutaan ottamaan huomioon myös se, mihin asti hallitusmuodon yksityisyyden suoja ulottuu. Asia edellyttäisi perusteellista selvitystä, joten nyt ei ole katsottu olevan edellytyksiä saattaa yleisesti julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja laitoksia tarkastusmahdollisuuden piiriin siten kuin valtiontalouden tarkastuskomitea on ehdottanut.

Tilanne on kuitenkin toinen silloin, kun tarkastusoikeuden ulkopuolella olevan yhdistyksen tai muun yhteisön taikka laitoksen toiminta kytkeytyy suoranaisesti valtion budjettitalouteen tai muuhun valtiontalouteen, esimerkiksi siten kuin Raha-automaattiyhdistyksen osalta on laita.

Raha-automaattiyhdistyksen toiminta perustuu arpajaislakiin (491/65) ja sen nojalla annettuun raha-automaattiasetukseen (676/67). Lain 3 §:n 4 momentin (824/81) mukaan peliautomaattien ja eräiden muiden pelilaitteiden ja pelien pitämiseen maksua vastaan käytettävänä voidaan antaa lupa automaattitoimintaa harjoittamaan perustetulle julkisoikeudelliselle yhdistykselle. Asetuksen 1 §:n 3 momentin (825/81) mukaan tällaisena yhdistyksenä on Raha-automaattiyhdistys. Yhdistyksen tarkoituksena on näin lain pohjalta vain raha-automaattitoiminnan harjoittaminen. Siitä, millä tavalla ja kenen toimesta yhdistyksen tuotto käytetään arpajaislaissa edellytettyihin tarkoituksiin, on säädetty raha-automaattiasetukses-

sa. Asetuksen 29 §:n (303/80) mukaan valtion tulo- ja menoarvioon otetaan vuosittain määräraha, jonka voidaan arvioida vastaavan yhdistyksen puhtaasta tuotosta asianomaisena varainhoitovuonna avustuksina jaettavaa määrää. Tämän määrän valtioneuvosto jakaa avustuksina arpajaislaissa ja raha-automaattiasetuksessa tarkemmin mainittuihin tarkoituksiin.

Raha-automaattiyhdistyksen tuotto kuuluu siten säännösten perusteella valtion budjettitalouden piiriin. Tulo- ja menoarvioon otetaan vuosittain tuottoa vastaava määrä tulopuolelle ja määräraha myönnettäviä avustuksia varten menopuolelle. Raha-automaattiyhdistyksen tuoton sisällyttäminen valtion tulo- ja menoarvioon pohjautuu eduskunnan vastauksessaan vuoden 1928 tulo- ja menoarvioksi arpajaistoiminnalla kerättyjen raha-arpajaisten voittovarojen osalta esittämään lausumaan, jonka mukaan eduskunnalle on tulo- ja menoarvion yhteydessä annettava selvitys niistä suunnitelmista, joita opetusministeriössä on laadittu kysymyksessä olevien varojen käytöstä seuraavan vuoden aikana. Raha-automaattivarojen merkityksen lisääntyttä on vastaavasti myös nämä varat ja niistä avustuksina myönnettävät määrärahat sisällytetty vuodesta 1950 lukien valtion tulo- ja menoarvioon.

Todettakoon, että professori Merikoski on Raha-automaattiyhdistykselle 13 päivänä tammikuuta 1964 antamassa asiantuntijalausunnossa katsonut muun muassa, että raha-automaattivarojen vastaanottaminen perustaa valtiolle erityisen velvollisuuden raha-automaattiasetuksessa tarkoitettujen avustusten jakamiseen. Katsoen siihen tapaan, millä valtioneuvoston jaettavaksi siirtyvä Raha-automaattiyhdistyksen toiminnan puhdas tuotto syntyy, on tätä omaisuutta pidettävä tarkoitteomaisuuden luonteisena. Nämä tuottovarot eivät tosin muodosta erillistä säätiötä tai rahastoa. Ne sulautuvat valtion varoihin, mutta valtiolle syntyy velvollisuus käyttää vastaava määrä varoja tarkoittemääräyksen osoittamalla tavalla. Valtioneuvoston oikeuskansleri on katsonut ratkaisussaan 31 päivästä joulukuuta 1985, että raha-automaattivaroista myönnettyjä avustuksia on pidettävä valtionapuina.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on 15 päivänä heinäkuuta 1982 ilmoittanut valtiovarainministeriölle kantanaan, että tarkastusviraston tarkastusoikeutta, joka on yksityiskohtaisesti säännelty, ei voida tulkinnalla laajentaa kosemaan Raha-automaattiyhdistyksen taloudenhoitoa ja tilejä. Tähän kannanottoon liittyen perustuslakivaliokunta on edellä kohdassa 2.5.1. mai-

nitussa mietinnössä (n:o 19/1983 vp.) käsitelty kysymystä tarkastusviraston toimivallasta erityisesti nyt esillä olevassa suhteessa ja katsonut, että toimenpiteet tarkastusviraston tehtävien ja toimivallan kehittämiseksi samoin kuin mietinnössä esitettyjen, siinä tarkoitettujen epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi asianmukaisella tavalla tulee ottaa huomioon valtiontalouden tarkastustoimen kehittämisessä.

Raha-automaattiyhdistyksen toiminnan on näin katsottu jäävän nykyisten säännösten pohjalta valtion ulkoisen tarkastustoimen ulkopuolelle, joten sen taloudenhoidon valvonta on pelkästään yhdistyksen oman tilintarkastusorganisaation ja yhdistyksen toimintaa yleisesti valvovan sisäasiainministeriön sekä avustusten käyttöä valvovan sosiaali- ja terveysministeriön varassa. Yhdistyksen tilintarkastusorganisaatiota on vahvistettu vuoden 1986 alusta. Tilintarkastajien toiminta käsittelee kuitenkin lähinnä varainkäytön numerollista tarkastusta. Valvonnan kannalta merkitystä on myös sillä, että edellä mainittujen ministeriöiden virkamiehet kuuluvat yhdistyksen hallintoelimiin. Asian taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen huomioon ottaen ja kun toisaalta raha-automaattivarojen kertymällä on tosiasiallisesti välillistä tai suoranaista vaikutusta valtion yleisistä budjettivaroista rahoitettavan tukitoiminnan laajuuteen ja kysymyksessä on valtiolle tuloutettavien varojen kerääminen, olisi siten välttämätöntä, että Raha-automaattiyhdistyksen toimintaa ja taloudenhoitoa valvottaisiin myös yleisemmistä kuin hallinnonalojen sisäisistä näkökohdista. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin lisätään säännös, jolla mainitunlaisten yhteisöjen toiminnan ja varainkäytön tarkastus saataan tarkastusviraston toimivaltaan.

2.5.4. Tiedonsaantioikeuden laajentaminen

Eräissä tapauksissa on tarkastustoiminnan suorittamista haitannut se, että tarkastuksen kannalta asiaan vaikuttavaa asiakirja- tai muuta aineistoa on ollut tarkastuskohteen ulkopuolisen valtion viranomaisen, laitoksen tai liikeyrityksen hallussa, jotka puolestaan ovat vaitiolo- tai salassapitovelvollisuuteensa vedoten kieltäytyneet antamasta tietoja tai aineistoa tarkastusvirastolle. Vastaavasti tällaista aineistoa on voinut olla jonkun muun hallussa tai tarkastuksen kohteena oleva taikka siihen liittyvä toiminta on tapahtunut osaksi tarkastusviraston toimialueen ulkopuo-

lella. Tarkastuksen tuloksellisuuden edistämiseksi olisi tärkeää, että tarkastusvirastolla olisi oikeus saada tarkastettavaan toimintaan liittyvät sekä salassapidettävät että muut tiedot ja aineisto käyttöönsä mahdollisimman laajalti. Tämän vuoksi ehdotetankin tiedonantovelvollisuutta koskevaa säännöstä täsmennettäväksi siten, etteivät salassapitoa koskevat määräykset ole esteenä tietojen ja asiakirjojen antamiselle.

Tiedonsaantioikeuden ulottamista valtion toiminnan ulkopuolelle muihinkin kuin tarkastettaviin ei ole katsottu nyt mahdolliseksi. Valtion itsenäisiä laitoksia eli Suomen Pankkia, kansaneläkelaitosta ja Postipankkia ei myöskään ehdoteta tiedonantovelvollisuuden piiriin lukuunottamatta Postipankkia, jonka osalta tämä velvollisuus on perusteltua ulottaa koskemaan Postipankin hallussa olevaa valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten toimintaan liittyvää asiakirja- ja muuta aineistoa. Muilta osin tarvetta tietojen saantiin mainituilta laitoksilta ei ole todettu juuri olevan. Toisaalta Eduskunnan Pankkivaltuusmiehet, Suomen Pankki ja Postipankki eivät ole pitäneet asianmukaisena sitä, että sanotut pankit joutuisivat tiedonantovelvollisuuden suhteen eri asemaan muiden rahalaitosten kanssa pankkitoiminnan piiriin kuuluvissa asioissa.

2.6. Uudistuksen toteutus

Selostettujen lainsäädännöllisten muutosten aikaansaamiseksi ehdotetaan hyväksyttäväksi kak-

si lakiehdotusta. Tarkastusvirastoa koskevat muutokset edellyttävät valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamista. Valtiontilintarkastajille ehdotetusta valtion tukien ja lainojen tarkastusoikeudesta olisi säädettävä eri laki.

3. Asian valmistelu

Esitys perustuu valtiontalouden tarkastuskomitean mietintöön ja siitä saatuihin lausuntoihin sekä valtiovarainministeriössä tehtyihin lisäselvityksiin asiassa. Asian jatkovalmistelussa on vielä kuultu muun muassa valtiontilintarkastajain kansliaa, tarkastusvirastoa, Eduskunnan Pankkivaltuusmiehiä, Suomen Pankkia, kansaneläkelaitosta ja Postipankkia.

4. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole hallinnollisia eikä suoranaisia taloudellisia vaikutuksia. Valtiontilintarkastajain tarkastusoikeuden ulottaminen valtion tukitoimiin samoin kuin tarkastusviraston toimialueen laajentaminen ehdotetulla tavalla saattavat kuitenkin aiheuttaa painetta henkilöstön ja muiden voimavarojen lisäämiseen valtiontilintarkastajain kansliassa ja tarkastusvirastossa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1.1. Laki valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta

1 §. Pykälän 1 momentti vastaa voimassa olevaa 1 momenttia. Se sisältää yleisluontaisen säännöksen tarkastusviraston tehtävistä. Lähtökohtana siinä on, että tarkastusviraston tehtävistä säädetäisiin laissa ja vain siihen perustuvan nimenomaisen valtuutuksen nojalla asetuksessa.

Pykälän 2 momentiksi on siirretty nykyisen 2 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan tarkastusviraston toimivaltaan eivät kuulu eduskunnan ja sen hoidossa ja vastuulla oleva valtiontalous eikä Postipankin toiminta. Tarkastusten asianmukaisen suorittamisen kannalta olisi kuitenkin perusteltua säätää Postipankille velvollisuus tietojen antamiseen hallussaan olevasta valtion viranomaisen, laitoksen ja liikeyrityksen toimintaan liittyvästä asiakirja- ja muusta aineistosta. Momenttiin on otettu viittaus tähän ehdotettuun poikkeukseen.

Valtion investointirahasto on tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto. Valtion investointirahastosta annetun lain (74/75) mukaan valtioneuvosto vahvistaa lainojen myöntämisessä noudatettavat yleiset ehdot ja rahaston vuotuisen sijoitussuunnitelman. Lainoista päättää Postipankin hallitus. Lainat annetaan Postipankin välityksellä ja vastuulla. Vaikkei asiasta olekaan nimenomaista säännöstä, on tarkastusviraston tarkastusoikeuden tulkittu ulottuvan myös Postipankin toimintaan ja tilinpitoon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen investointirahaston tarkastuksen suorittamiseksi. Säännösten selventämiseksi sekä siltä varalta, että Postipankille annettaisiin muitakin vastaavia valtion varojen käyttöä koskevia tehtäviä ehdotetaan asiasta otettavaksi säännös lakiin. Pykälän 2 momenttiin on tämän johdosta sisällytetty Postipankin osalta viittaus näissä tapauksissa sovellettaviksi tuleviin ehdotetun 2 §:n tarkastusalueen määrittelyä koskeviin kohtiin.

Pykälän nykyisen 2 momentin mukaan tarkastusvirastolle voidaan antaa asetuksella sellaisia tehtäviä, joiden on katsottava liittyvän sen toimintaan. Näin yleistä valtuutusta tehtävien antamiseen asetuksella ei voida pitää asianmukaisena, jonka vuoksi säännös ehdotetaan poistettavaksi laista.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi tarkastusviraston tarkastus- ja valvontatoiminnan riippumattomuutta korostava säännös. Tämän johdosta ehdotetaan nykyistä 3 momenttia tarkistettavaksi siten, että tarkastusvirasto olisi vain hallinnollisesti valtiovarainministeriön alainen. Samalla säännös on siirretty pykälän 4 momentiksi.

2 §. Pykälässä ehdotetaan annettavaksi yksityiskohtaisemmat säännökset tarkastusviraston tehtävistä. Ne vastaavat eräin sanonnallisin tarkistuksin ja täsmennyksin 7, 8 ja 10 kohtia sekä 2 momenttia lukuunottamatta tarkastusviraston nykyistä lain 2 §:ään ja valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n 1 momenttiin perustuvaa tehtävämäärittelyä.

Valtion liikelaitoskomitean mietintöön (komiteamietintö 1985:2) ja valtiovarainministeriössä tapahtuneeseen jatkovalmisteluun pohjautuen on eduskunnalle annettu 26 päivänä syyskuuta 1986 hallituksen esitys laiksi valtion liikelaitoksista. Se sisältää ehdotuksen uudeksi organisaatiotyyppiksi, joka sijoittuisi nykyisen virastomaisen liikelaitoksen ja valtionenemmistöisen osakeyhtiön väliin. Tällainen liikelaitos olisi valtion laitos ja, mikäli ehdotus toteutuu, tulisi siten tarkastusviraston

samoin kuin valtiontilintarkastajienkin tarkastuksen piiriin.

1 mom. Momentin 6 ja 7 kohdassa tarkastus- ja valvontatehtävä on täsmennetty koskemaan kaikkea valtion antamaa taloudellista tukea eli paitsi varsinaisia valtionapuja myös valtion antamia vakuuksia sekä veroihin, maksuihin ja muihin valtion saamiin kohdistuvia vapautuksia, helpotuksia ja lykkäyksiä samoin kuin valtion lainoja. Joskin jo 1—3 kohtiin perustuvan tarkastusviraston tarkastus- ja valvontaoikeuden valtion viranomaisiin, laitoksiin ja liikeyrityksiin nähden voidaan katsoa sisältävän oikeuden tarkastaa ja valvoa myös niiden tukitoimia ja lainojen myöntämistä on, vastaavasti kuin nykyisissä säännöksissäkin on valtionapujen tarkastuksen kohdalla tehty, asian merkittävyyden johdosta sisällytetty tehtäväluetteloon erillinen säännös asiasta 6 kohdaksi.

Sen perusteella, mitä yleisperusteluissa on esitetty, ehdotetaan 7 kohdassa, että tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa pääsääntöisesti kaikkien valtion tuen ja lainan saajien taloutta ja toimintaa lukuunottamatta kuitenkin niitä tapauksia, joissa tuki tai laina on annettu yksityiselle henkilölle hänen omaan tai hänen perheensä henkilökohtaisiin tarpeisiin tai muutoin hänen kotitaloutensa suoranaiseen tukemiseen.

Yleisperusteluihin viitaten momentin 8 kohdassa ehdotetaan tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin saatettavaksi myös sellaisen yhteisön toiminta ja varainkäyttö, jonka toiminnan tarkoituksena tai tehtävänä on varojen kerääminen tiettyyn tarkoitukseen valtion viranomaisen käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi. Tällaisia yhteisöjä ovat nyt muun muassa Raha-automaattiyhdistys ja Suomen Hippos r.y. Viimeksimainittu on valtionavun saajana tarkastuksen piirissä jo nykyisinkin.

Momentin 10 kohdassa ehdotetaan tarkastusvirastolla nyt valtiontalouden tarkastuksesta annettuun asetukseen perustuva valtionhallinnon sisäistä tarkastusta koskeva koordinoititehtävä tarkastuskomitean ja tilisäännösten tarkistamistoimikunnan ehdotusten pohjalta täsmennettäväksi ja laajennettavaksi koskemaan koko sisäistä valvontaa.

2 mom. Eräissä tapauksissa on ollut mahdollista siirtää valtionapua esimerkiksi tuen saajan toimintaan kiinteästi liittyvän yhteisön tai säätiön käyttöön. Tuen käytön valvonnan kannalta on tällöin välttämätöntä, että tarkastusviraston tarkastusoikeus ulottuu sekä välittömään että välilliseen valtiontuen saajaan. Jotta asiasta ei syntyisi

epäselvyyttä, ehdotetaan 2 momentissa nimenomaan säädettäväksi, että mitä 7 kohdassa on säädetty valtion tuen tai lainan saajasta, koskee myös sitä, jonka käyttöön saaja on säännösten, määräysten tai tukipäätöksen nojalla siirtänyt tukea tai lainaa.

2 a §. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n 3 momentin mukaan tarkastusviraston tulee suorittaa muun muassa ne muut tehtävät, jotka valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö määrää sen tehtäväksi. Tätä vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi lain 2 a §:ksi kuitenkin siten rajoitettuna, että toimeksianto-oikeus koskisi vain yksittäisen tarkastuksen suorittamista ja sitäkin vain silloin, kun on ilmennyt seikkoja, joiden perusteella voidaan päätellä tai on syytä epäillä, että taloudenhoidossa on menetetty normien vastaisesti tai virheellisellä menettelyllä on aiheutettu valtiolle vahinkoa taikka toimintaa ei ole järjestetty taloudellisella tai tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimeksiannon on näin kohdistuttava yksilöityyn tarkastustehtävään, joten se ei voi olla luonteeltaan yleinen. Vastaava toimeksianto-oikeus ehdotetaan säännöksessä annettavaksi myös valtioneuvoston tarkastajille.

2 b §. Pykälä vastaa nykyisen 2 §:n 3 momenttia. Säännöksen sanamuodossa on otettu huomioon ne valtioneuvoston osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain 1 §:ään vuonna 1984 tehdyt muutokset (462/84), jotka koskivat valtioneuvoston osakeyhtiön määrittelyä ja lain soveltamisalaa.

2 c §. Poliisilain (84/66) 3 §:n 1 momentin mukaan poliisin toimialaan kuuluvia tehtäviä voidaan asetuksella määrätä muiden viranomaisten suorittaviksi. Poliisiasetuksen (119/69) 2 §:n 3 momentin mukaan poliisi on oikeutettu saamaan tarpeellista virka-apua valtion viranomaisilta. Tarkastusviraston velvollisuudesta antaa poliisille virka-apua rikostutkinnassa on sisällytetty mainitun poliisilain säännöksen ja valtioneuvoston tarkastuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla nimenomainen säännös myös valtioneuvoston tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n 2 momenttiin. Virka-avun luonteen huomioon ottaen säännös ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin. Tällöin myös sääntelyn taso vastaisi tarkastusviraston muiden tehtävien ehdotettua sääntelyn tasoa.

6 §. Tietojärjestelmien ja -koneiden käyttö on yleistynyt nopeasti myös taloudenhoidossa ja tilinpidossa. Pykälää ehdotetaan tämän vuoksi selvennettäväksi siten, että viranomaisten ja muiden

tarkastettavien selvityksenantovelvollisuus tarkastusvirastolle käsittäisi paitsi varsinaisen asiakirja-aineiston myös sellaiset tallenteet, tietokoneohjelmat sekä konekielisen ja muun aineiston, jotka ovat tarpeen tarkastuksen ja valvonnan suorittamista varten. Samalla ehdotetaan nykyistä tilannetta selvennettäväksi siten, että tiedonantovelvollisuus koskisi myös salassapidettäviä asioita ja asiakirjoja.

Lisäksi ehdotetaan, kuten edellä 1 §:n 2 momentin kohdalla on jo todettu, että tiedonantovelvollisuus koskisi myös Postipankkia silloin, kun sen hallussa on valtion viranomaisen, laitoksen tai liikeyrityksen toimintaan liittyvää aineistoa, kuten nykyisin maksuliikettä ja tilinpitoa koskevaa materiaalia. Siltä osin kun Postipankki on itse tarkastuksen kohteena, sen tiedonantovelvollisuus johtuisi pykälän 1 momentin 1 lauseesta.

7 §. Vastaavasti kuin 6 §:n kohdalla on esitetty, säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että siinä mainitaan asiakirjojen lisäksi myös muunlainen tietoaineisto.

8 §. Lakiin ehdotetut muutokset edellyttävät pykälän säännösviittausten tarkistamista ehdotetulla tavalla.

1.2. Laki valtioneuvoston tarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia

1 §. Säännöksessä ehdotetaan valtioneuvoston tarkastajille sama oikeus tarkastaa valtion varoista myönnettyjen lainojen ja valtionapujen samoin kuin valtion antamien vakuuksien sekä veroihin, maksuihin ja muihin valtion saamisiin kohdistuvien vapautusten, helpotusten ja lykkäysten myöntämistä, käyttöä ja käytön valvontaa kuin mitä tarkastusvirastollakin olisi valtioneuvoston tarkastuksesta annetun lain perusteella. Tarkastusoikeus koskisi näin paitsi viranomaisista myös valtion tuen ja lainan välitöntä ja välillistä saajaa.

2 §. Pykälä sisältää säännökset vastaavasta valtion tuen ja lainan saajien ja asianomaisten valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten sekä Postipankin tiedonantovelvollisuudesta valtioneuvoston tarkastajiin nähden kuin tarkastusviraston osaltakin ehdotetaan. Tiedonantovelvollisia olisivat näin mm. ministeriö, jonka hallinnonalalla valtion tuki tai laina on myönnetty, asianomainen keskusvirasto tai muu niiden myöntämisessä tai valvonnassa toimivaltainen viranomainen. Silloin, kun tukea tai lainaa on myönnetty samaan kohteeseen kahden tai useammankin

hallinnonalan määrärahaa tai eri hallinnonalojen viranomaiset ovat muutoin olleet osallisina niiden myöntämisessä ja valvonnassa, selvitysvelvollisuus koskee kaikkia näitä viranomaisia. Samoin on laita, milloin jonkun muunkin viranomaisen kuin valtionapuviranomaisen hallussa on sellaista aineistoa, joka on yksittäisen tarkastuksen suorittamisen kannalta tarpeellista.

Valtiontilintarkastajilla on jo nyt hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada viranomaisilta tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat. Tämä tiedonsaantioikeus kohdistuu yhtäläisesti kaikkiin viranomaisiin eikä vain kulloinkin tarkastuksen kohteena oleviin. Se käsittää yleisesti kaikki asiakirjat, siis myös salassapidettävät. Perustuslakiin sisältyvänä mainittu säännös syrjäyttää alemmanasteisiin säännöksiin sisältyvät asian ja asiakirjojen salassapitoa koskevat määräykset.

2. Tarkemmat säännökset ja vai- kutukset muihin säännöksiin

Valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin esitetyt muutokset edellyttävät valtiontalou-

1.

Laki

valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtiontalouden tarkastuksesta 23 päivänä joulukuuta 1947 annetun lain (967/47) 1 ja 2 § sekä 6—8 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 § osittain muutettuna 9 päivänä huhtikuuta 1965 annetulla lailla (200/65) sekä 2 § osittain muutettuna 11 päivänä joulukuuta 1981 annetulla lailla (856/81) ja 8 § viimeksi mainitussa laissa, sekä

lisätään lakiin uusi 2 a, 2 b ja 2 c § seuraavasti:

1 §

Valtion revisiolaitoksena toimii valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka tehtävänä on sen mukaan kuin tässä tai muussa laissa tai lakiin perustuvan valtuuden nojalla asetuksessa on säädetty, tarkastaa ja valvoo valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista.

Tämä laki ei koske eduskunnan ja sen vastattavina olevien rahastojen hallintoa eikä Suomen Pankin, kansaneläkelaitoksen eikä Postipankin toimintaa, jollei Postipankin osalta 2 §:n 1 momentin 4 ja 6 kohdasta tai 6 §:n 1 momentista muuta johdu.

den tarkastuksesta annetun asetuksen tarkistamista muun muassa siten, että ne asetuksen säännökset, jotka ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin, kumotaan. Kun tarkastusvirasto olisi vain hallinnollisesti valtiovarainministeriön alainen, on tämän johdosta tarkistettava myös valtiovarainministeriöstä annettua asetusta.

Ehdotetun lain valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia johdosta on tarpeen sisällyttää tarkastusoikeudesta maininta valtiontilintarkastajain johtosääntöön.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Valtiontalouden tarkastusvirasto, jota jäljempänä sanotaan tarkastusvirastoksi, on tarkastus- ja valvontatoiminnassaan riippumaton viranomaisen.

Tarkastusvirasto on hallinnollisesti valtiovarainministeriön alainen.

2 §

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua tehtävää suorittaessaan tarkastusvirasto:

1) tarkastaa ja valvoo valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten taloudenhoitoa, valtion varojen käyttöä ja tilinpitoa, valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta sekä liiketoimin-

nassa yleisesti hyväksytyjen periaatteiden noudattamista valtion liikeyritysten ja niihin rinnastettavien valtion laitosten toiminnassa;

2) tarkastaa ja valvoo valtion omaisuuden hoitoa;

3) tarkastaa ja valvoo valtion tulo- ja menoarvion sekä valtion taloudenhoitoa ja tilinpitoa koskevien säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista;

4) tarkastaa muille uskottua valtion varojen käyttöä, omaisuuden hoitoa, tulojen perintää ja tilinpitoa taikka muiden valtiontaloutta koskevien tehtävien hoitoa;

5) tarkastaa valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten hallussa olevia yksityisille kuuluvia varoja, joista valtio on voimassa olevan lainsäädännön mukaan vastuussa;

6) tarkastaa valtion tulo- ja menoarvion määrärahasta tai tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta valtion rahastosta annettavien lainojen ja valtionapujen samoin kuin valtion antamien vakuuksien myöntämistä ja valvontaa sekä veroihin, maksuihin ja muihin valtion saamisiin kohdistuvien vapautusten, helpotusten ja lykkäysten myöntämistä ja valvontaa;

7) tarkastaa 6 kohdassa tarkoitettujen valtion tuen ja lainan saajien varojen käyttöä; tilinpitoa ja toimintaa sen selvittämiseksi, onko asiaa koskevia säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita sekä tukea ja lainaa myönnettäessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko myönnettyt varat käytetty asianmukaisesti siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu; tarkastusta ei kuitenkaan suoriteta silloin, kun yksityiselle henkilölle on annettu tukea tai lainaa hänen tai hänen perheensä henkilökohtaisiin tarpeisiin tai muutoin hänen kotitaloutensa suoranaiseen tukemiseen;

8) tarkastaa sellaisen yhteisön toimintaa ja varainkäyttöä, jonka toiminnan tarkoituksena tai tehtävänä on varojen kerääminen tiettyyn tarkoitukseen valtion viranomaisen käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi;

9) valvoo, että tarkastuksissa ilmitulleet virheet ja puutteet oikaistaan ja ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin valtiolle aiheutetun vahingon korvaamiseksi;

10) tarvittaessa antaa valtion viranomaisille, laitoksille ja liikeyrityksille ohjeita sisäisen valvonnan järjestämisestä ja suorittamisesta ja osallistuu niiden sisäisen tarkastuksen kehittämiseen; sekä

11) seuraa kehitystä toimialallaan, tekee tarvittaessa ehdotuksia niiden säännösten, määräysten ja ohjeiden muuttamisesta, joiden noudattami-

sen valvonta kuuluu tarkastusvirastolle, ja tekee muita tarpeelliseksi katsomiaan uudistusehdotuksia sekä antaa valtion viranomaisille, laitoksille ja liikeyrityksille lausuntoja ja neuvoja toimialaansa koskevilla asioissa.

Mitä 1 momentin 7 kohdassa on valtion tuen ja lainan saajasta sanottu, koskee myös sitä, jonka käyttöön saaja on säännösten, määräysten tai tukipäätöksen nojalla siirtänyt tukea tai lainaa.

2 a §

Sen estämättä, mitä 1 §:n 3 momentissa on säädetty, tarkastusviraston on suoritettava valtiontilintarkastajien, valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön toimeksiannosta yksittäistapauksessa tarkastus, milloin on ilmeistä tai syytä epäillä, että tarkastuksen kohteena olevassa taloudenhoidossa on menetelty säännösten, määräysten tai ohjeiden vastaisesti tai virheellisellä menettelyllä on aiheutettu valtiolle vahinkoa taikka toimintaa ei ole järjestetty taloudellisella tai tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastuksen laajuuden ja toteuttamistavan päättää tarkastusvirasto.

2 b §

Tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa sellaisen osakeyhtiöiden toimintaa, joissa valtiolla on määräämisvalta, on säädetty erikseen.

2 c §

Tarkastusvirasto antaa tarvittaessa poliisille virka-apua rikostutkinnassa.

6 §

Niiden, joiden toimintaa tarkastusvirasto 2 §:n mukaan tarkastaa ja valvoo, on sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan salassapitamisesta on erikseen säädetty, vaadittaessa asianomaiselle tarkastajalle esitettävä tai tarkastusviraston käytettäväksi toimitettava tarkastuksen tai valvonnan suorittamiseksi tarpeelliset tili- ja muut asiakirjat sekä tallenteet, tietokoneohjelmat ja muu aineisto sekä viivytystä annettava virastolle tai tarkastajalle näiden pyytämät tiedot, selvitykset ja selitykset. Sama koskee Postipankkia, milloin sen hallussa on valtion viranomaisen, laitoksen tai liikeyrityksen toimintaan liittyvää aineistoa.

Tarkastukset on, mikäli mahdollista, toimitettava tarkastuskohteen sijainti- tai kotipaikkakunnalla ja sen huoneistossa.

7 §

Sen, joka ei noudata 6 §:n nojalla annettua määräystä tai jättää määrääjässä tarkastusvirastol-

le toimittamatta sellaisen asiakirjan taikka muun aineiston, joka muiden säännösten tai määräysten mukaan on sille annettava, tarkastusneuvosto voi uhkasakolla velvoittaa täyttämään velvollisuutensa. Oikeus uhkasakon määräämiseen tarkastusneuvostolla on myös tilien, asiakirjojen tai muun aineiston saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Ennen uhkasakkoon tuomitsemista on asianomaiselle varattava tilaisuus selityksen antamiseen asiasta.

8 §

Jos tarkastusviraston valvontaan 2 §:n 1 momentin 1—3, 5 ja 6 kohdan mukaan kuuluvassa

toiminnassa on virheellisellä menettelyllä aiheutettu valtiolle vahinkoa, tarkastusviraston tulee ilmoittaa siitä asianmukaista toimenpidettä varten sille valtion viranomaiselle, laitokselle tai liikeyritykselle, jonka taloudenhoidossa virheellisyys on havaittu. Jos virheellinen menettely on todettu 2 §:n 1 momentin 4, 7 ja 8 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa varojen käytössä tai hoidossa, ilmoitus on tehtävä tätä toimintaa yleisesti valvovalle valtion viranomaiselle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

2.

Laki

valtioneuvoston tarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Valtioneuvoston tarkastajilla on sama oikeus kuin valtiontalouden tarkastusvirastolla valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/47) mukaan tarkastaa valtion tulo- ja menoarvion määrärahasta tai tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta valtion rahastosta annettujen lainojen ja valtionapujen samoin kuin valtion antamien vakuuksien myöntämistä, käyttöä ja valvontaa sekä veroihin, maksuihin ja muihin valtion saamisiin kohdistuvien vapautusten, helpotusten ja lykkäysten myöntämistä ja valvontaa.

nan saaja sekä valtion viranomaiset, laitokset ja liikeyritykset ovat velvollisia sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan salassapitamisestä on erikseen säädetty, antamaan valtioneuvoston tarkastajille näiden pyytämät tukea ja lainaa sekä niiden saajia koskevat tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset selvitykset, asiakirjat ja muun aineiston. Sama koskee Postipankkia, milloin sille on uskottu tuen tai lainan myöntämistä, käyttöä ja valvontaa koskevia tehtäviä tai milloin sen hallussa on valtion viranomaisen, laitoksen tai liikeyrityksen toimintaan liittyvää aineistoa.

2 §

Edellä 1 §:ssä tarkoitettun valtion tuen tai lai-

3 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Pekka Vennamo*

1.

Laki

valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtiontalouden tarkastuksesta 23 päivänä joulukuuta 1947 annetun lain (967/47) 1 ja 2 § sekä 6—8 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 § osittain muutettuna 9 päivänä huhtikuuta 1965 annetulla lailla (200/65) sekä 2 § osittain muutettuna 11 päivänä joulukuuta 1981 annetulla lailla (856/81) ja 8 § viimeksi mainitussa laissa, sekä

lisätään lakiin uusi 2 a, 2 b ja 2 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §.

Valtion revisiolaitoksena toimii valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoitukseenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista.

Asetuksella voidaan valtiontalouden tarkastusvirastolle antaa muitakin sellaisia tehtäviä, joiden on katsottava liittyvän sen toimintaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, jota jäljempänä sanotaan tarkastusvirastoksi, on valtiovarainministeriön alainen.

2 §

Tarkastusvirasto suorittaa valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten taloudenhoidon tarkastusta ja valvontaa. *Sen lisäksi viraston tulee, asetuksella ehkä säädettävien rajoitusten, muutoinkin* valvoa ja tarkastaa valtion varojen käyttöä ja valtion omaisuuden hoitoa sekä niitä koskevaa tilinpitoa. Tarkastus ja valvonta ei kuitenkaan käsitä eduskunnan taloudenhoitoa ja sen vastattavana olevien rahastojen hallintoa eikä Suomen Pankin, Postipankin eikä kansaneläkelaitoksen toimintaa. (ks. 1 § 2 mom.)

Tarkastusvirasto voi tarkastaa valtion avustusta saavien yhdyksuntien, yhteisöjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpitoa sen selvittämiseksi,

Ehdotus

1 §

Valtion revisiolaitoksena toimii valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka tehtävänä on *sen mukaan kuin tässä tai muussa laissa tai lakiin perustuvan valtuuden nojalla asetuksessa on säädetty*, tarkastaa ja valvoa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista.

Tämä laki ei koske eduskunnan ja sen vastattavina olevien rahastojen hallintoa eikä Suomen Pankin, kansaneläkelaitoksen eikä Postipankin toimintaa, *jollei Postipankin osalta 2 §:n 1 momentin 4 ja 6 kohdasta tai 6 §:n 1 momentista muuta johdu.* (ks. 2 § 1 mom.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto, jota jäljempänä sanotaan tarkastusvirastoksi, *on tarkastus- ja valvontatoiminnassaan riippumaton viranomaisen.*

Tarkastusvirasto on *hallinnollisesti* valtiovarainministeriön alainen.

2 §

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua tehtävää suorittaessaan tarkastusvirasto:

1) tarkastaa ja valvoa valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten taloudenhoitoa, valtion varojen käyttöä ja tilinpitoa, *valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta sekä liiketoiminnassa yleisesti hyväksytyjen periaatteiden noudattamista valtion liikeyritysten ja niihin rinnastettavien valtion laitosten toiminnassa;*

2) tarkastaa ja valvoo valtion omaisuuden hoitoa;

3) tarkastaa ja valvoo valtion tulo- ja menoarvion sekä valtion taloudenhoitoa ja tilinpitoa koskevien säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista;

Voimassa oleva laki

onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustusta on annettu. Niin ikään on tarkastusvirastolla oikeus tarkastaa viranomaisen hallussa olevia yksityisille kuuluvia varoja, joista valtion voimassa olevan lainsäädännön mukaan on vastuussa.

Tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa sellaisten osakeyhtiöiden toimintaa, joissa valtiolla on osake-enemmistö, on erikseen säädetty. (ks. 2 b §)

Ehdotus

4) tarkastaa muille uskottua valtion varojen käyttöä, omaisuuden hoitoa, tulojen perintää ja tilinpitoa taikka muiden valtionaloutta koskevien tehtävien hoitoa;

5) tarkastaa valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten hallussa olevia yksityisille kuuluvia varoja, joista valtio on voimassa olevan lainsäädännön mukaan vastuussa;

6) tarkastaa valtion tulo- ja menoarvion määrähastasta tai tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta valtion rahastosta annettavien lainojen ja valtionapujen samoin kuin valtion antamien vakuuksien myöntämistä ja valvontaa sekä veroihin, maksuihin ja muihin valtion saamisiin kohdistuvien vapautusten, helpotusten ja lykkäysten myöntämistä ja valvontaa,

7) tarkastaa 6 kohdassa tarkoitettujen valtion tuen ja lainan saajien varojen käyttöä, tilinpitoa ja toimintaa sen selvittämiseksi, onko asiaa koskevia säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita sekä tukea ja lainaa myönnettäessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko myönnetty varat käytetty asianmukaisesti siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu; tarkastusta ei kuitenkaan suoriteta silloin, kun yksityiselle henkilölle on annettu tukea tai lainaa hänen tai hänen perheensä henkilökohtaisiin tarpeisiin tai muutoin hänen kotitaloutensa suoranaiseen tukemiseen;

8) tarkastaa sellaisen yhteisön toimintaa ja varainkäyttöä, jonka toiminnan tarkoituksena tai tehtävänä on varojen kerääminen tiettyyn tarkoitukseen valtion viranomaisen käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi;

9) valvoo, että tarkastuksissa ilmitulleet virheet ja puutteet oikaistaan ja ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin valtiolle aiheutetun vahingon korvaamiseksi;

10) tarvittaessa antaa valtion viranomaisille, laitoksille ja liikeyrityksille ohjeita sisäisen valvonnan järjestämisestä ja suorittamisesta ja osallistuu niiden sisäisen tarkastuksen kehittämiseen; sekä

11) seuraa kehitystä toimialallaan, tekee tarvittaessa ehdotuksia niiden säännösten, määräysten ja ohjeiden muuttamisesta, joiden noudattamisen valvonta kuuluu tarkastusvirastolle, ja tekee muita tarpeelliseksi katsomiaan uudistusehdotuksia sekä antaa valtion viranomaisille, laitoksille ja liikeyrityksille lausuntoja ja neuvoja toimialaansa koskevilla asioissa.

Mitä 1 momentin 7 kohdassa on valtion tuen ja lainan saajasta sanottu, koskee myös sitä, jonka

Voimassa oleva laki

Ehdotus

käyttöön saaja on säännösten, määräysten tai tukipäätöksen nojalla siirtänyt tukea tai lainaa.

2 a §

Sen estämättä, mitä 1 §:n 3 momentissa on säädetty, tarkastusviraston on suoritettava valtiontilintarkastajien, valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön toimeksiannosta yksittäistapauksessa tarkastus, milloin on ilmeistä tai syytä epäillä, että tarkastuksen kohteena olevassa taloudenhoidossa on menetelty säännösten, määräysten tai ohjeiden vastaisesti tai virheellisellä menettelyllä on aiheutettu valtiolle vahinkoa taikka toimintaa ei ole järjestetty taloudellisella tai tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastuksen laajuuden ja toteuttamistavan päättää tarkastusvirasto.

2 b §

Tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa sellaisten osakeyhtiöiden toimintaa, joissa valtiolla on määräämisvalta, on säädetty erikseen. (ks. 2 § 3 mom.)

2 c §

Tarkastusvirasto antaa tarvittaessa poliisille virka-apua rikostutkinnassa.

6 §.

Niiden, joiden toimintaa tarkastusvirasto 2 §:n 1 tai 2 momentin mukaan valvoo tai tarkastaa, on vaadittaessa asianomaiselle tarkastajalle esitettävä tai tarkastusviraston käytettäviksi toimitettava ne *tilikirjat, tili-ilmoitukset* ja muut asiakirjat, jotka tarkastusta tai valvonnan suorittamista varten ovat tarpeen, sekä viivytyksettä annettava virastolle tai tarkastajalle näiden pyytämät tiedot ja selitykset.

Tarkastukset on, mikäli mahdollista, toimitettava *asianomaisen viraston, laitoksen, liikeyrityksen tai yhtiymän* sijoitus- tai kotipaikkakunnalla ja sen huoneistossa.

7 §.

Sen, joka ei noudata 6 §:n nojalla annettua määräystä tai jättää aikanaan tarkastusvirastolle toimittamatta sellaisen *tili-ilmoituksen tai muun asiakirjan*, joka muiden voimassa olevien mää-

6 §

Niiden, joiden toimintaa tarkastusvirasto 2 §:n mukaan tarkastaa ja valvoo, on *sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan salassapitamisestä on erikseen säädetty*, vaadittaessa asianomaiselle tarkastajalle esitettävä tai tarkastusviraston käytettäviksi toimitettava *tarkastuksen tai valvonnan suorittamiseksi tarpeelliset tili- ja muut asiakirjat sekä tallenteet, tietokoneohjelmat ja muu aineisto* sekä viivytyksettä annettava virastolle tai tarkastajalle näiden pyytämät tiedot, *selvitykset* ja selitykset. *Sama koskee Postipankkia, milloin sen hallussa on valtion viranomaisen, laitoksen tai liikeyrityksen toimintaan liittyvää aineistoa.*

Tarkastukset on, mikäli mahdollista, toimitettava *tarkastuskohteen sijainti- tai kotipaikkakunnalla* ja sen huoneistossa.

7 §

Sen, joka ei noudata 6 §:n nojalla annettua määräystä tai jättää *määräajassa* tarkastusvirastolle toimittamatta sellaisen asiakirjan *taikka muun aineiston*, joka muiden säännösten tai määräys-

Voimassa oleva laki

räysten mukaan on sille annettava, tarkastusneuvosto voi uhkasakolla velvoittaa täyttämään velvollisuutensa. Oikeus uhkasakon määräämiseen tarkastusneuvostolla on myös tilien tai *muiden* asiakirjojen saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Ennen uhkasakkoon tuomitsemista on asianomaiselle varattava tilaisuus selityksen antamiseen asiasta.

8 §

Jos tarkastusviraston valvontaan 2 §:n 1 momentin mukaan kuuluvassa toiminnassa on virheellisellä menettelyllä aiheutettu valtiolle vahinkoa, tarkastusviraston tulee ilmoittaa siitä asianmukaista toimenpidettä varten sille valtion viranomaiselle, laitokselle tai liikeyritykselle, jonka taloushoidossa virheellisyys on havaittu. Jos virheellinen menettely on todettu *muussa* 2 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetussa varojen käytössä, ilmoitus on tehtävä tätä toimintaa yleisesti valvovalle valtion viranomaiselle.

Ehdotus

ten mukaan on sille annettava, tarkastusneuvosto voi uhkasakolla velvoittaa täyttämään velvollisuutensa. Oikeus uhkasakon määräämiseen tarkastusneuvostolla on myös tilien, asiakirjojen tai *muun aineiston* saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Ennen uhkasakkoon tuomitsemista on asianomaiselle varattava tilaisuus selityksen antamiseen asiasta.

8 §

Jos tarkastusviraston valvontaan 2 §:n 1 momentin *1—3, 5 ja 6 kohdan* mukaan kuuluvassa toiminnassa on virheellisellä menettelyllä aiheutettu valtiolle vahinkoa, tarkastusviraston tulee ilmoittaa siitä asianmukaista toimenpidettä varten sille valtion viranomaiselle, laitokselle tai liikeyritykselle, jonka taloushoidossa virheellisyys on havaittu. Jos virheellinen menettely on todettu 2 §:n 1 momentin *4, 7 ja 8 kohdassa ja* 2 momentissa tarkoitetussa varojen käytössä *tai hoidossa*, ilmoitus on tehtävä tätä toimintaa yleisesti valvovalle valtion viranomaiselle.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .*

