

**Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja  
valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten  
muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan Suomen Hallitusmuodon valtionaloutta koskeva VI luku. Esitykseen sisältyvät myös valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutteen liittyvien säännösten muutosehdotukset. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa ja turvata eduskunnan budjettivaltaa sekä mahdollistaa valtion taloudenhoidon kehittäminen myös pitkällä aikavälillä. Ehdotuksessa on otettu huomioon hallitusmuodon säätämisen jälkeen tapahtunut valtionaloudellinen ja muu kehitys.

Hallitusmuodon kokonaan uudistettavassa VI luvussa ja siihen liittyvissä valtiopäiväjärjestyksen muutoksissa nimitykset valtion tulo- ja menoarvio sekä lisäys tulo- ja menoarvioon ehdotetaan korvattaviksi nimityksillä valtion talousarvio ja lisätalousarvio, ja raha-asia-aloite muutettaisiin talousarvioaloitteeksi.

Valtion talousarvioon sovellettaisiin edelleen pääsääntöisinä periaatteina talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteita. Lailla voitaisiin kuitenkin säätää nettobudjetoinnista ja monivuotisesta budjetoinnista. Yli- ja alijäämät voitaisiin ottaa talousarviota katettaessa huomioon.

Eduskunnan päättämän talousarvion julkisuutta lisäisi talousarvion julkaiseminen kokonaisuudessaan, jolloin taulukko-osan lisäksi julkaistaisiin talousarvion perustelut. Ehdotuksen mukaan tasavallan presidentti ei enää allekirjoita talousarviota.

Valtioneuvosto antaisi selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtionalouden monivuotisen suunnitelman. Suunnitelman antaminen on tarkoitus kytkeä yhteen valtion talousarviomenettelyn kanssa.

Ehdotuksen mukaan määrärahan ylittämistä ja siirtämisestä käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen säädettäisiin lailla tai päätettä-

siin lain nojalla talousarviossa. Muutos poistaisi nykyisin voimassa olevat määrärahojen siirtämistä ja ylittämistä koskevat perustuslain rajoitukset. Ehdotus mahdollistaisi nykyisestä poiketen kiinteän määrärahan ja siirtomäärärahan ylittämisen sekä kiinteän määrärahan ja arviomäärärahan siirtämisen. Lailla voitaisiin säätää myös käyttötarkoitukseltaan toisiinsa liittyvien määrärahojen käyttämisestä toistensa tarkoituksiin.

Valtion liiketoimintaa koskevat hallitusmuodon säännökset saatettaisiin ajanmukaisiksi. Hallitusmuodossa velvoitettaisiin säätämään lailla toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä sekä valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Lailla tulisi myös säätää, milloin määräysvallan hankinta yhtiöstä ja määräysvallasta luopuminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Ehdotuksen mukaan lailla tulee säätää, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Suomen rahasta ei sen sijaan enää edellytetä yleisesti säädettäväksi lailla. Ehdotus sisältää säännökset myös valtuusmenettelystä sekä valtionehtakauksesta ja valtionehtakuusta. Veroja ja maksuja koskeva säännös saatettaisiin vastaamaan nykyisin niitä koskevia vakiintuneita menetteilyjä.

Kansanedustajien aloiteoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi. Talousarvioaloite voisi koskea talousarviota kokonaisuudessaan. Nykyisestä poiketen aloitteen voisi tehdä muun muassa määrärahojen käyttötarkoituksista ja muista perusteluista sekä valtion liikelaitosten palvelu- ja muista toimintatavoitteista. Aloiteoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös hallituksen lisätalousarvioesitystä.

Rahastojen perustamismahdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi. Sitä korvaisivat osal-

taan ehdotukset muun muassa nettobudjetoinnista ja monivuotisesta budjetoinnista. Hallitusmuotoon ei otettaisi säännöstä valtion viroista eikä eläkkeistä. Hallitusmuodossa ei enää myöskään säädettäisi ylimääräisistä eläkkeistä, apurahoista, määräaikaisen veron jatkamisesta talousarvion viivästyessä eikä yleisistä rasituksista.

Eduskunnan palkkavaltuuskunta ehdotetaan lakkautettavaksi ja sen tehtävät siirrettäväksi valtiovarainvaliokunnalle. Valtiontilintarkastajien toimikautta ehdotetaan pidennettäväksi. Tilintarkastajien määrää voitaisiin myös lisätä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

---

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT .....	5	2.3.2. Valtiontalouden toiminta- ja ta-	
<b>1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys .....</b>	<b>5</b>	loussuunnittelu .....	34
1.1. Tavoitteet .....	5	2.3.3. Rahastojen suhde eduskunnan	
1.2. Keinot .....	6	budjettivaltaan .....	34
<b>2. Nykyinen tilanne ja kansainvälinen vertailu ....</b>	<b>7</b>	2.3.4. Valtion liiketoiminta .....	35
2.1. Hallitusmuodon VI luvun taustaa .....	7	2.3.5. Valtion lainanotto .....	36
2.2. Nykyinen tilanne .....	8	2.3.6. Valtiontakauksen ja -takuun anta-	
2.2.1. Hallitusmuodon VI luvun rakenne		minen .....	36
ja suhde muihin säädöksiin .....	8	2.3.7. Valtion palvelussuhteiden sääntely-	
2.2.2. Verot .....	8	tarve hallitusmuodossa .....	36
2.2.3. Maksut .....	9	2.3.8. Muut hallitusmuodon valtionta-	
2.2.4. Valtion liiketoiminta .....	10	loussäännökset .....	37
2.2.5. Valtion lainanotto .....	11	2.3.9. Kansanedustajan aloiteoikeuden	
2.2.6. Valtiontakaukset ja -takuut .....	12	laajuus .....	38
2.2.7. Valtion virastot, laitokset ja palve-		2.4. Valtiontalouden sääntely perustuslaissa	
lussuhteet .....	13	eräissä muissa maissa .....	40
2.2.8. Valtion tulo- ja menoarvio .....	15	Yleistä .....	40
Tulo- ja menoarvion oikeudellinen		Parlamentin budjettipäätös .....	40
merkitys .....	15	Budjetin vuotuisuus .....	40
Tulo- ja menoarvion täydellisyys ..	16	Budjettivuoden ajankohta .....	40
Tulojen ja menojen brutto- ja net-		Budjetin täydellisyys .....	41
tobudjetointi .....	17	Brutto- ja nettoperiaate .....	41
Tulo- ja menoarvion vuotuisuus ..	18	Kattamisvaatimus .....	41
Tulo- ja menoarvion kattaminen ..	18	Budjettipäätöksen viivästyminen .....	41
Tulo- ja menoarvion julkaiseminen ..	19	Parlamentin budjettivalta .....	41
Menoihin sitoutuminen .....	20	Budjetin soveltaminen .....	42
Tulo- ja menoarvion rakenne ja		Budjetin muuttaminen .....	42
määrärahat .....	20	Verot .....	42
Tulo- ja menoarvioesityksen anta-		Lainanottovaltuus .....	42
minen .....	22	Suunnittelu .....	42
Tulo- ja menoarvion viivästyminen		Valtiontalouden tarkastus .....	42
Tulo- ja menoarvion muuttaminen		<b>3. Keskeiset ehdotukset .....</b>	<b>42</b>
2.2.9. Valtiontalouden suunnittelu .....	23	3.1. Lakitekniset ja nimityksiä koskevat ehdo-	
2.2.10. Rahastot .....	25	tukset .....	42
2.2.11. Valtiontalouden tarkastus .....	26	3.2. Keskeiset talousarviota koskevat ehdotuk-	
2.2.12. Suomen raha ja Suomen Pankki ..	26	set .....	43
2.2.13. Valtion omaisuus .....	27	Budjettiperiaatteet .....	43
2.2.14. Eduskuntakäsittely .....	28	Nettobudjetointi .....	43
2.3. Nykytilanteen arviointi .....	30	Monivuotinen budjetointi .....	43
2.3.1. Valtion tulo- ja menoarviomenette-		Talousarvion julkaiseminen kokonaisuus-	
lyn kehittämistarve .....	30	dessaan .....	44
Oikeudellinen merkitys .....	30	Uusi määrärahan käyttömahdollisuus ....	44
Brutto- ja nettobudjetointi .....	31	Valtuusmenettelyn säätäminen hallitus-	
Varainhoitovuotta pitemmät bud-		muodossa .....	45
jettipäätökset .....	31	Talousarvioehdotuksen käsittelyaika .....	45
Tulo- ja menoarvion julkaiseminen		Muut talousarviota koskevat ehdotukset ..	45
Määrärahojen käytön edellytykset ..	32	3.3. Valtiontalouden monivuotinen suunnitel-	
Valtuusmenettely .....	32	ma .....	46
Tulo- ja menoarvioesityksen anta-		3.4. Kielto perustaa uusia rahastoja .....	46
misen määräaika .....	33	3.5. Liiketoiminnan ohjaus lakipohjalle .....	47
Muita kysymyksiä .....	33	3.6. Valtuus valtion lainanottoon brutto- tai	
		nettomääräisenä .....	47

	Sivu		Sivu
3.7. Valtiontakauksista ja -takuista säännökset hallitusmuotoon .....	47	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	53
3.8. Hallitusmuodosta poistettavat säännökset	48	<b>1. Lakiehdotusten perustelut</b> .....	53
3.9. Muut hallitusmuodon valtiontaloussään- nöksiä koskevat ehdotukset .....	48	1.1. Hallitusmuoto .....	53
3.10. Kansanedustajan aloiteoikeuden laajen- taminen .....	49	1.2. Valtiopäiväjärjestys .....	62
3.11. Eduskuntakäsittelyn yksinkertaistaminen	49	<b>2. Tarkemmat säännökset</b> .....	65
<b>4. Asian valmistelu</b> .....	50	<b>3. Sääntämismääräys</b> .....	66
4.1. Eduskunnan lausumat .....	50	<b>4. Voimaantulo</b> .....	66
4.2. Valmisteluelimet .....	50	LAKITEKSTIT .....	67
4.3. Lausunnonantajat .....	51	<b>1. Laki Suomen Hallitusmuodon VI luvun muut- tamisesta</b> .....	67
<b>5. Esityksen hallinnolliset ja taloudelliset vaiku- tukset</b> .....	51	<b>2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta</b> ....	69
5.1. Hallinnolliset vaikutukset .....	51	LIITE .....	73
5.2. Taloudelliset vaikutukset .....	51	<b>Rinnakkaistekstit</b> .....	73
<b>6. Suhde muuhun lainsäädäntöön</b> .....	52		

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

#### 1.1. Tavoitteet

Valtiontaloutta koskevat perustuslain säännökset sisältyvät Suomen Hallitusmuodon VI lukuun ja valtiopäiväjärjestykseen (7/28). Nämä säännökset ovat eräitä vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta säilyneet alkuperäisessä muodossaan. Kun valtion tehtävät ovat laajentuneet ja valtiontalouden merkitys kansantalouden kannalta on kasvanut huomattavasti itsenäisyyden alkuvuosista samalla kun valtiontaloutta koskeva suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä on kehittynyt, ovat perustuslain valtiontaloutta koskevat säännökset jääneet monelta osin vanhentuneiksi ja puutteelliseksi.

Eräät valtiontaloutta koskevat perustuslain säännökset sääntelevät kysymyksiä, jotka eivät enää ole olennaisia muun muassa eduskunnan budjettivallan kannalta. Esimerkiksi virkoja ei muutamia ylimpiä virkoja lukuun ottamatta eritellä tulo- ja menoarviossa. Koska valtion nykyinen eläkelainsäädäntö on kattava, ylimääräiset eläkkeet ovat menettäneet merkityksensä. Yleisiä rasituksia tai kruununtiloja ei myöskään enää perusteta.

Toisaalta monia nykyisin tärkeitä valtiontalouden menettelyjä ja päätöksentekojärjestelmiä koskevia säännöksiä ei ole hallitusmuodossa lainkaan. Eräin osin ne on saatettu voimaan erillisillä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä laeilla. Poikkeuslailla on säädetty esimerkiksi valtion maksujen perusteista, valtionvelan nettobudjetoinnista, valtuusmenettelystä ja valtion liikelaitoksista.

Esityksen keskeinen tavoite on ensinnäkin turvata, vahvistaa sekä selkeyttää eduskunnan budjettivaltaa ja valtiontalouteen liittyviä eduskunnan muita valtaoikeuksia. Eduskunnan ja valtioneuvoston toimivaltasuhteille taloutta koskevassa päätöksenteossa on pyritty määrit-

telemään selkeät perusteet samalla, kun toimivaltasuhteiden joustava kehittäminen tehtäisiin mahdolliseksi valtuuksin säätää niistä tietyissä rajoissa tavallisella lailla. Esityksen mukaan perustuslaissa tulisivat määritellyiksi valtion taloudenhoidossa lainsäädännön alaan kuuluvat kysymykset.

Esityksen toisena tavoitteena on ottaa huomioon valtion taloudenhoidossa hallitusmuodon säätämisen jälkeen tapahtunut kehitys.

Kolmantena tavoitteena on lisätä kansanedustajien tulo- ja menoarviota koskevaa aloiteoikeutta. Tyydyttävänä ei voida pitää tilannetta, jossa aloite ei ole voinut koskea esimerkiksi nykyisin olennaisia tulo- ja menoarvion perusteluita eikä lisämenoarviota.

Neljäntenä tavoitteena on valtion taloudenhoidon joustavuus. Valtiolle kuuluvien tehtävien monipuolistuminen ja laajentuminen sekä palvelutasovaatimusten ja kilpailun voimistuminen ovat lisänneet tarvetta valtion taloudenhoidon menettelyjen joustavuuteen ja hallinnolliseen yksinkertaisuuteen. Tarvetta on myös mahdollistaa erilaiset budjetointi- ja organisaatiotratkaisut eri tehtävissä. Esimerkiksi hallinnollisia tehtäviä hoitavan viranomaisen ja maksullista palvelutoimintaa tai liiketoimintaa harjoittavan laitoksen tarpeet poikkeavat toisistaan.

Viidentenä tavoitteena on mahdollistaa valtion taloudenhoidon kehittäminen pitkällä aikavälillä. Tavoitteena esityksessä ovat sellaiset perustuslain säännökset, jotka sopeutuvat tulevaan kehitykseen. Tietyin rajatuin osin tulisi voida myös poiketa perustuslaissa säädettävistä pääsääntöisistä budjettiperiaatteista, jotta valtion taloudenhoidon menettelyjä voitaisiin lainsäätäjän määrittämässä rajoissa joustavasti muuttaa.

Mainitut tavoitteet on kuitenkin voitava toteuttaa siten, että talousarviota koskevat säännökset ovat neutraaleja talouspolitiikan sisältöä koskeviin ratkaisuihin nähden.

Uudistuksen lakiteknisenä tavoitteena on ajanmukaistaa hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännökset terminologisesti ja kielellisesti. Ehdotus sisältääkin monia lakitekniisiä ja käsitteitä koskevia tarkistuksia. Muun muassa käsitteet valtion tulo- ja menoarvio ja lisäys tulo- ja menoarvioon ehdotetaan muutettaviksi valtion talousarvioksi ja lisätalousarvioksi. Raha-asia-aloite ehdotetaan muutettavaksi talousarvioaloitteeksi. Myös käsite talousarvion perustelu ehdotetaan otettavaksi hallitusmuotoon.

## 1.2. Keinot

Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi keskeiset valtion taloudenhoidon pääperiaatteet — talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaate — ehdotetaan edelleen vahvistettaviksi hallitusmuodossa. Lisäksi hallitusmuodosta ilmeni nykyistä selkeämmin periaate, jonka mukaan menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta. Tätä ilmentää muun muassa se, että lainanottovaltuuksien ja muiden valtuuksien sekä valtioneuvoston ja valtioneuvoston antamista koskevat säännökset sisältyvät ehdotukseen.

Budjetin ulkopuolisia rahastoja koskevan säännöksen poistamisella pyritään vahvistamaan eduskunnan budjettivaltaa. Eduskunnan budjettivaltaa turvaisi ehdotus, jossa korostetaan hallituksen velvollisuutta antaa talousarvioesitys ja muut siihen liittyvät esitykset hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnalle. Tarkoituksena on varmistaa eduskunnalle riittävän pitkä talousarvioehdotuksen ja niin sanottujen budjettilakiehdotusten käsittelyaika.

Talousarvion julkisuutta ehdotetaan lisättäväksi. Eduskunnan päättämä talousarvio julkaistaisiin kokonaisuudessaan eikä vain taulukko-osaa kuten nykyisin. Myös ehdotus siitä, että tasavallan presidentti ei enää allekirjoittaisi talousarviota, korostaisi eduskunnan talousarviopäätöksen merkitystä.

Eduskunnan edellytyksiä valtion taloudenhoidon arviointiin parantaisi ehdotus, jonka mukaan valtioneuvosto voisi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi selontekona tai tiedonantona monivuotisen valtioneuvoston suunnitelman. Eduskunnalle kuuluvan valtion taloudenhoidon tarkastusta pyritään tehostamaan ehdo-

tuksella, jonka mukaan valtioneuvoston tarkastajien toimikausi pitenisi ja tilintarkastajien määrää voitaisiin nykyisestä lisätä.

Eduskunnan valtaoikeuksien vahvistamiseen liittyvät niin ikään ehdotukset, jotka koskevat valtion liiketoimintaa. Esitykseen sisältyy ehdotus velvollisuudesta säätää lailla toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osaksvaltaa sekä siitä, milloin määräysvallan hankinta yhtiöstä tai määräysvallasta luopuminen vaatii eduskunnan suostumuksen. Esityksessä on myös muutoin uudestaan arvioitu ne keskeisiksi katsottavat valtion taloudenhoidon kysymykset, jotka tulee pidättää lainsäädännön alaan. Esimerkiksi nykyinen velvollisuus säätää Suomen rahasta lailla ehdotetaan muutettavaksi siten, että velvollisuus koskisi päätöksentekoa rahan ulkoisesta arvosta, joka on talouspolitiikan olennaisimpia kysymyksiä.

Kansanedustajan aloiteoikeuden laajentamiseksi ehdotetaan, että aloiteoikeus koskisi talousarviota kokonaisuudessaan. Aloite voisi koskea määrärahoja, niiden käyttötarkoituksia ja muita perusteluja sekä eduskunnan muita talousarviossa tekemiä päätöksiä. Aloiteoikeutta laajentaisi myös mahdollisuus tehdä aloitteita, jotka koskevat lisätalousarviota. Talousarvioaloitteiden teko keskitettäisiin talousarvion tai lisätalousarvion käsittelyn yhteyteen.

Oikeus poiketa tietyissä rajoissa lailla talousarvion täydellisyydestä, vuotuisuudesta sekä bruttobudjetoinnista lisääisivät valtion taloudenhoidon kehittämisen mahdollisuuksia. Koska hallitusmuodossa ei yksityiskohtaisesti määriteltäisi talousarvion rakennetta, myös se antaa mahdollisuuden talousarvion kehittämiseen tarvittavalla tavalla pitkällä aikavälillä.

Tulosohjauksen toteuttamiseen soveltuvat esimerkiksi ehdotukset nettobudjetoinnista, monivuotisesta budjetoinnista sekä määrärahojen uudelaista käyttömahdollisuuksista. Ehdotuksessa mahdollistettaisiin myös toisiinsa läheisesti liittyvien määrärahojen käyttäminen toistensa tarkoituksiin. Koska talousarviota katettaessa edellytettäisiin vain muodollisen tasapainon toteutumista, ei esitys sitoisi talouspolitiikan harjoittamista. Valtion talousarvion tasapainottamisessa olisi mahdollista ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylitykset alijäämä.

Eräistä nykyisin vakiintuneista valtion taloudenhoidon menettelyistä ehdotetaan otettaviksi nimenomaiset säännökset hallitusmuotoon. Hallitusmuotoon ehdotetaan otettaviksi muun

muassa säännökset valtuusmenettelystä ja valtion liikelaitosten talousarvion ulkopuolisuudesta, jotka on nykyisin säädetty poikkeuksina perustuslakiin. Ehdotus purkaisi myös muutoin usean lain poikkeusluonteen perustuslakiin nähden. Veroja ja maksuja koskevat hallitusmuodon säännökset saatettaisiin vastamaan veroihin ja maksuihin nykyisin vakiintuneesti sovellettuja menettelyjä.

Hallitusmuodon ajanmukaistamiseksi ehdotetaan valtiontaloutta koskevasta luvusta myös poistettavaksi useita vanhentuneita säännöksiä. Hallitusmuoto ei enää sisältäisi säännöstä muun muassa ylimääräisistä eläkkeistä, apurahoista, määräraikaisen veron jatkamisesta talousarvion viivästyessä, yleisistä rasituksista eikä kruununtiloista. Hallitusmuodossa ei enää ole myöskään tarvetta säätää valtion viroista eikä valtion eläkkeistä.

Eduskunnan työskentelyä tehostaisivat ja yksinkertaistaisivat ehdotukset lainanottovaltuuksien sekä valtiontakauksen ja -takuiden antamista ja kiinteän omaisuuden luovutusta koskevan suostumuksen käsittelemisestä noudattaen talousarvion käsittelystä annettuja säännöksiä. Myös eduskunnan palkkavaltuuskunnan tehtävien siirto valtiovarainvaliokunnalle antaisi mahdollisuuden eduskunnan työn järjeistämiseen.

## 2. Nykyinen tilanne ja kansainvälinen vertailu

### 2.1. Hallitusmuodon VI luvun taustaa

Suomen valtiontalous perustui rahastoihin 1800-luvulla. Aluksi rahastoja oli vain muutama, mutta niiden määrä kasvoi vähitellen. Yksi rahastoista oli valtiorahasto. Sen jälkeen kun säädetyt vuodesta 1863 kutsuttiin säännöllisesti koolle, tulivat rahastot jaetuiksi hallitsijan määräysvallassa oleviin sekä säätyjen suostuntojen ja osittaisen määräysvallan piirissä oleviin rahastoihin.

Vuoden 1899 tiliasetuksella luotiin Suomeen kaksiosainen budjetti, joka jakaantui vakinaiseen ja ylimääräiseen budjettiin. Samalla siirryttiin noudattamaan bruttoperiaatetta. Edellä mainittu rahastojako esti kuitenkin yhdistämästä rahastoja yhtenäiseksi budjettitaloudeksi. Rakenteeltaan budjetti oli edelleen erillisten rahastojen budjettien yhdistelmä. Osa rahastoista jäi budjetin ulkopuolelle. Tällaisia olivat

lainanantorahastot, lahjoitetut ja säätiönluonteiset rahastot sekä muita kuin vuotuisia menoja varten olleet kapitalisoidut rahastot, joihin oli kertynyt pääomaa.

Vuoden 1919 hallitusmuoto periaatteessa lakkautti erillisten rahastojen järjestelmän. Tulo- ja menoarviosta muodostettiin yhtenäinen, koko valtiontalouden tulot ja menot sisältävä budjetti. Rahastoista luotiin vain poikkeuksellinen järjestelmä. Tarkoituksena oli perustuslakikomitean mietinnön 7 (komiteanmietintö 1917:11) mukaan lähinnä sallia hallitusmuodon säätämismuutoksissa olleiden rahastojen säilyminen.

Perustuslakikomitean mietinnöissä 5 (komiteanmietintö 1917:9) ja 7 todettiin, että eduskunnan vaikutusvalta valtiontalouteen oli Suomessa vähäinen verrattuna muihin Euroopan maihin. Perustuslain uudistamisen tavoitteeksi komitea asetti sen, että eduskunnan valtiontaloutta koskevia valtaoikeuksia tuli olennaisesti laajentaa. Erityisesti kiinnitettiin huomiota eduskunnan rajoitettuun oikeuteen määrätä valtion tuloista. Eduskunta ei esimerkiksi päättänyt taloudelliselta merkitykseltään olennaisesta tulliverosta, josta kuitenkin kertyi verotuloja valtiolle moninkertaisesti verrattuna muihin veroihin. Komitea katsoi myös, ettei eduskunnan oikeutta päättää menoista voida hallinnollisin päätöksin rajoittaa, vaan ensisijainen määräämisvalta kuuluu eduskunnalle.

Komitean mietinnössä 7 oli ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi, johon sisältyneet valtiontaloutta koskevat säännökset hyväksyttiin eri valmistelu- ja eduskuntakäsittelyvaiheiden jälkeen pääpiirteissään sellaisinaan.

Hallitusmuodon säätämisen jälkeen jako vakinaiseen ja ylimääräiseen budjettiin säilyi aikaisemmassa muodossa. Vasta vuoden 1931 budjettiudistuksessa luovuttiin tulojen ja menojen jakamisesta vakinaisiin ja ylimääräisiin. Seuraava budjettiudistus toteutettiin 1950-luvun alussa, jolloin tulo- ja menoarvio jaettiin muodollisesti varsinaisiin tuloihin ja pääomatuloihin ja toisaalta varsinaisiin menoihin ja pääomamenoihin. Tästä jaosta luovuttiin vuosina 1967 ja 1968 toteutetussa laajassa budjettiudistuksessa, jolloin tulo- ja menoarvio sai pääosin nykyisen muotonsa. Vuoden 1989 tulo- ja menoarviossa perustelut jaettiin erikseen eduskunnan hyväksyttäviksi esitettäviin perusteluihin ja hallituksen selvityksiin.

## 2.2. Nykyinen tilanne

### 2.2.1. *Hallitusmuodon VI luvun rakenne ja suhde muihin säädöksiin*

Nykyinen hallitusmuodon VI luku sisältää 14 pykälää (61—74 §), joissa säädetään seuraavista asioista:

- 61 §: verot
- 62 §: maksut
- 63 §: valtion tuloatuottava omaisuus ja liikeyritykset
- 64 §: valtionlainat
- 65 §: valtion virastojen ja laitosten perustaminen, virat, eläkeoikeus, ylimääräiset eläkkeet ja apurahat, virkaehtosopimukset, palkkavaltuuskunta
- 66—70 §: valtion tulo- ja menoarvio
- 71 §: valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtioneuvoston tarkastajat
- 72 §: Suomen raha
- 73 §: Suomen Pankki
- 74 §: valtion maaomaisuus.

Hallitusmuodon VI lukua on muutettu sen säätämisen jälkeen vain muutamista kohdin. Hallitusmuodon 65 §:ään ja 66 §:ään lisättiin vuonna 1970 annetulla lailla (662/70) uudet momentit, joissa säädetään virkaehtosopimusmenettelystä sekä eduskunnan virka- ja toimiehtosopimuksia koskevasta toimivallasta. Samalla perustettiin eduskunnan palkkavaltuuskunta. Hallitusmuodon 65 §:n 1 momenttia muutettiin vuonna 1986 annetulla lailla (754/86) siten, ettei lailla säädettäviin virastojen ja laitosten yleisiin perusteisiin enää lueta virkojen laatua eli niin sanottua virkatyyppiä, joka aiemmin katsottiin kuuluvaksi viraston menosäännön lailla vahvistettaviin perusteisiin. Vuonna 1987 annetulla lailla (575/87) tarkennettiin ehdollista määrärahaa koskevia menettelyjä. Hallitusmuodon 68 §:n 3 momenttiin sisällytettiin säännös määräajasta, jonka kuluessa tasavallan presidentin on vahvistettava ehdollinen määräraha, ja menettelystä, jos määrärahaa ei vahvisteta.

Valtiopäiväjärjestykseen sisältyvät säännökset eduskunnalle annettavan valtion tulo- ja menoarvioesityksen ja muiden valtiontaloutta koskevien esitysten eduskuntakäsittelystä. Tärkeitä menettelysääntöjä sisältää myös eduskunnan työjärjestys.

Valtion taloudenhoidosta on annettu useita säädöksiä. Keskeisimpiä niistä ovat valtion tulo- ja menoarvion rakennetta, budjetoinnin

periaatteita, valtion tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevat laki ja asetus valtion tulo- ja menoarviosta (423 ja 424/88).

Perustuslain säätämisyjärjestyksessä on säädetty valtionlainan nettobudjetoinnista, valtuusmenettelystä, oikeudesta maksaa edellisille vuosille kuuluva meno kuluvan vuoden määrärahasta sekä varastotilimenettelystä (valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 3 §, 10 §, 20 § ja 23 §). Valtion maksuperustelaki (980/73), valtion liikelaitoksista annettu laki (627/87), valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle annettu laki (762/86), asuntoalojen kehittämisrahastosta annettu laki (1144/89) sekä eräiden kruununluontoisten tilojen ja tilanosien järjestelystä annettu laki (598/65) on säädetty poikkeuslakeina.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä on säädetty myös valtioneuvoston oikeudesta tehdä päätöksiä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista (valtion virkaehtosopimuslain 5 §; 764/86). Lisäksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla (673/90) on muutettu valtion virkamieslakia (755/86) siten, että virastojen välisiä virkajärjestelyjä voidaan suorittaa samaan hallinnonalaan kuuluvien virastojen kesken hallitusmuodon 70 §:n sitä estämättä (valtion virkamieslaki 6 § ja 8 §). Samassa yhteydessä annetulla lailla (674/90) kumottiin edellä mainitun valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle annetun lain 2 §, jonka mukaan virkajärjestelyasetukset ilmoitetaan eduskunnalle.

### 2.2.2. *Verot*

Verosta on säädetty hallitusmuodon 61 §:ssä, jonka mukaan verosta, myöskin tulliverotuksesta, säädetään lailla määräämättömäksi tai määräajaksi. Sama on säännöksen mukaan voimassa entisen veron muuttamisesta tai lakkauttamisesta sekä yleisistä rasituksista. Verolain säätämisyjärjestyksestä on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä. Veroista on säädetty lisäksi useita erillislakeja.

Hallitusmuodon 61 §:n on tulkittu koskevan vain valtion veroja. Kysymyksessä oleva vero on määritelty rahasuorituksiksi, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittami-



nen (perustuslakivaliokunnan lausunnot 2/1981 vp., 17/1985 vp., 1/1987 vp. ja 5/1988 vp.). Myös veron käyttötarkoituksen hyväksyttävyyteen on kiinnitetty huomiota (perustuslakivaliokunnan lausunnot 5/1959 vp. ja 1/1963 vp.).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vaikiintuneen tulkinnan mukaan verolaissa on vahvistettava verovelvollisuuden suuruuden perusteet niin tarkasti, että viranomaisen harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Laissa on valiokunnan mukaan lisäksi säädettävä, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa. Jos näistä edellytyksistä poiketaan, on lakiehdotus käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (perustuslakivaliokunnan lausunnot 1/1987 vp., 3/1988 vp. ja 5/1988 vp.).

Perustuslainsäätämisyjärjestystä ei sen sijaan ole edellytetty, jos kyseessä on muu kuin valtiolle kannettava vero. Tosin eräissä yhteyksissä hallitusmuodossa tarkoitetuksi veroksi on kuitenkin tulkittu muullekin kuin valtiolle kertyvä vero, josta vero kerätään valtion hoitamien tehtävien rahoittamista varten (esim. perustuslakivaliokunnan lausunnot 12/1957 vp., 2/1960 vp. ja 4/1984 vp.).

Vaikka hallitusmuodon 61 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n ei ole katsottu koskevan kunnallisia verolakeja, perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että hallitusmuodon 61 §:n tulkinnallisten vaatimusten kanssa samantapaiset vaatimukset asetetaan myös kunnallista verotusta koskevan ehdotuksen sisällölle (perustuslakivaliokunnan lausunto 5/1988 vp.).

Kansantalouden tilinpidon mukaan valtion verotulot olivat vuonna 1989 118,7 miljardia markkaa ja sosiaaliturvamaksut 22,1 miljardia markkaa. Lisäksi perintö- ja lahjaveroa kannettiin 0,7 miljardia markkaa. Kuntien verotulot vuonna 1989 olivat 48,7 miljardia markkaa.

Yleiset rasitukset ovat kansalaisilta yleistä tarvetta varten vaadittuja pakollisia luontais-suorituksia. Tällaisia ovat olleet muun muassa majoitus-, kyyditys- ja tientekovelvollisuudet. Yleiset rasitukset ovat asteittain poistuneet.

### 2.2.3. Maksut

Maksuista säädetään hallitusmuodon 62 §:ssä. Sen mukaan lailla vahvistetaan valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavien maksujen, niin ikään

niiden maksujen yleiset perusteet, joita on suoritettava postin, rautateiden, kanavien, sairaaloiden, oppilaitosten ja muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä.

Eduskunta ei voi tulo- ja menoarviossa päättää maksujen suuruudesta. Asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain 1 §:n 3 kohdan (110/30) mukaan tasavallan presidentin lopullisesti käsiteltäviin asioihin kuuluu valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion yleisten laitosten käyttämisestä suoritettavien maksujen määrääminen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt maksulle tyypillisenä piirteenä sitä, että maksu on vastike julkisen vallan palveluista. Valiokunta on katsonut maksujen yleisiin perusteisiin kuuluvan sen, mistä virkatoimista, toimituskirjoista tai palveluksista maksuja voidaan periä sekä millä tavoin maksujen suuruus määräytyy (perustuslakivaliokunnan lausunnot 7/1973 vp., 17/1985 vp., 15/1986 vp. ja 7/1988 vp.).

Hallitusmuodon 62 §:stä huolimatta on aiemmin peritty erilaisia maksuja, joiden perusteita ei ole laissa joko lainkaan tai ainakaan poikkeuksettomasti säädetty. Veron ja maksun käsitteitä on lainsäädännössä käytetty myös jossain määrin harhaanjohtavasti. Esimerkiksi pellowraivausmaksu on muodollisesti vero, sen sijaan eräät leimaverot ovat asialliselta sisällöltään maksuja.

Valtion maksuperustelaki selkiinnytti valtion maksujen määräämismenettelyjä. Maksuperustelaki säädettiin vuonna 1973 poikkeuslakina. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan se siirsi suoritettavien maksujen perusteiden vahvistamisen hallitusmuodon 62 §:n säännösten vastaisesti eräiltä osin asetuksen tasolla tapahtuvaksi (perustuslakivaliokunnan lausunto 7/1973 vp.). Maksuperustelaisissa on säädetty maksujen suuruuden määräämisen perusteet. Maksujen määristä säädetään laissa olevan valtuutuksen nojalla suhteellisen yksityiskohtaisesti asetuksilla, joissa on myös määritelty maksulliset suoritteet.

Maksullista palvelutoimintaa harjoittavat kymmenet eri valtion virastot ja laitokset. Merkittäviä maksullisen palvelutoiminnan harjoittajia ovat esimerkiksi autorekisterikeskus, korkeakoulut ja valtion teknillinen tutkimuskeskus. Vuonna 1990 maksullisen palvelutoiminnan tuloiksi on arvioitu noin 3,2 miljardia markkaa.

#### 2.2.4. Valtion liiketoiminta

Hallitusmuodon 63 §:n mukaan valtion liikeyrityksiä hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan. Säännöstä on sovellettu valtion budjettitaloudessa toimiviin valtion liikeyrityksiin. Sen ei ole katsottu koskevan valtion budjettitalouden ulkopuolista liiketoimintaa, jolloin säännöksen soveltamisalan piiriin eivät ole kuuluneet valtion liikelaitokset eivätkä valtionenemmistöiset osakeyhtiöt.

Hallitusmuodon 63 §:ssä tarkoitettuja liikeyrityksiä ovat valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 4 §:n mukaiset valtion liiketoimintaa harjoittavat virastot ja laitokset. Näitä ovat puolustusministeriön teollisuuslaitokset, valtion margariinitehdas, metsähallituksen metsät, maatalouden tutkimuskeskuksen liiketoiminta, Turun Asennuspaja, ilmailuhallitus sekä valtion hankintakeskus. Mainittujen virastojen ja laitoksien palveluksessa on noin 7 000 virkamiestä ja työntekijää sekä niiden ennakoitu liikevaihto vuodelle 1990 on noin 5 miljardia markkaa.

Yleistä valtion liikeyrityksiä koskevaa lakia ei ole annettu. Ainoastaan valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista on annettu laki (168/31). Tätä lakia sovelletaan puolustusministeriön alaisiin teollisuuslaitoksiin, Turun Asennuspajaan ja valtion margariinitehtaaseen. Hallitusmuodon 63 §:ssä tarkoitetuiksi laeiksi on tulkittu myös aikaisemmin voimassa olleet valtionrautateiden ja posti- ja lennätinlaitoksen talouden hoidon perusteista annetut erilliset lait (242 ja 565/50), jotka kumottiin Valtionrautateistä ja Posti- ja telelaitoksesta annetuilla laeilla (747 ja 748/89). Erikseen on laeilla säädetty useimpien liikeyritysten hallinnosta ja tehtävistä.

Valtion liikelaitoksista annettuun lakiin liittyen käsite valtion liikeyritys korvattiin valtion tulo- ja menoarviosta annetussa laissa ilmaisulla valtion liiketoimintaa harjoittava virasto tai laitos. Liiketoimintaa harjoittavat virastot ja laitokset eivät merkittävästi poikkea budjetoinniltaan tai muutoin asemaltaan hallinnollisista virastoista ja laitoksista.

Valtion liikelaitoksista annetussa laissa on säädetty valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisista valtion liikelaitoksista. Ensimmäiset uudentyyppiset liikelaitokset aloittivat toimintansa vuoden 1989 alusta. Ne olivat Valtion tietokonekeskus, Valtion painatuskeskus ja Valtion

ravitsemiskeskus. Vuoden 1990 alusta toimintansa aloittivat liikelaitoksina Valtionrautatiet, Posti- ja telelaitos sekä Karttakeskus. Vireillä on myös eräiden muiden liiketoimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten muuttaminen valtion liikelaitoksiksi.

Vuonna 1990 valtion liikelaitosten palveluksessa on arvioitu olevan noin 64 600 henkilöä, mikä on noin 40 prosenttia valtion henkilöstöstä. Liikelaitosten ennakoitu liikevaihto vuonna 1990 on noin 13,5 miljardia markkaa.

Valtion liikelaitoksista annettu laki on yleislaki, jossa on säädetty liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista. Yleislain soveltamisesta liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen päättää eduskunta erikseen lailla.

Luonteeltaan valtion liikelaitoksista annettu laki on poikkeuslaki. Valtion liikelaitoksista annetun lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä vaativat 3 §:ssä säädetty liikelaitosten tulo- ja menoarvion ulkopuolisuus ja lain 8 §:ssä säädetty liikelaitoksen oikeus ottaa lyhytaikaista lainaa ja toimitusluottoa ilman eduskunnan suostumusta. Poikkeus perustuslakiin oli myös lain 10 §:ssä säädetty eduskunnan oikeus asettaa liikelaitokselle palvelu- ja muita toimintatavoitteita ja eduskunnan muu oikeus hyväksyä tulo- ja menoarviossa liikelaitosta koskevia muita kuin määrärahapäätöksiä kuten investointien tärkeimmät kohteet ja vuotuisen enimmäismäärän, vaikka liikelaitokselle ei osoitettaisi rahoitusta tulo- ja menoarviossa. Perustuslain säätämisyjärjestystä vaati myös lain 16 §:n 2 momentissa säädetty liikelaitoksen oikeus perustaa tulo- ja menoarvion ulkopuolisin varoin virkansa (perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1986 vp.).

Valtionyhtiöitä koskevat kysymykset sivuutettiin hallitusmuodon valmistelussa. Tuolloin ei vielä valtiolla ollut yhtiöitä lukuun ottamatta Enso-Gutzeitia, joka muodostettiin valtionenemmistöiseksi osakeyhtiöksi vuonna 1918. Osakeyhtiö valtion liiketoiminnan muotona vakiintui vuoden 1932 jälkeen, jolloin ensimmäiset valtion liikeyritysten yhtiöittämisaloitteet toteutettiin. Viimeisimmät valtionyhtiöitä koskevat lait ovat Postipankki Oy:stä annettu laki (972/87) ja valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa Vammaskosken tehtaan hallinnassa olevaa omaisuutta perustettavalle osakeyhtiölle sekä ryhtyä eräisiin muihin yhtiön perustamiseen liittyviin järjestelyihin annettu laki (373/90).

Valtioneuvalaissa osakeyhtiöitä koskee osakeyhtiölaiki (734/78). Hallitusmuodossa ei ole säännöksiä, jotka koskisivat valtionihtiöitä, eikä valtionihtiöistä myöskään ole yleislakia. Valtionihtiöistä annettuja erillislakeja on nykyisin 11, ja niiden piiriin kuuluu yhteensä 13 yhtiötä. Valtionihtiöiden toimintaa koskevat erillislait sisältävät yleensä ainoastaan säännökset valtion osakeomistuksen vähimmäismäärästä ja valtioneuvostolle annettavista valtuuksista luovuttaa tiettyä valtion omaisuutta perustettavalle yhtiölle.

Valtion osakeomistus on lähes kokonaisuudessaan yhtiöissä, joiden osakkeista valtio omistaa enemmän kuin puolet. Valtiolla oli vuoden 1989 alussa välittömään osakeomistukseensa perustuva enemmistövalta noin 75 yhtiössä, joista noin 50 on kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiötä.

Valtionihtiöiden osakepääomiin oli vuoden 1989 lopulla sitoutuneena valtion varoja yhteensä 6,9 miljardin markan nimellisarvosta. Omistuksen käypä arvo on arvioitu 70 miljardiksi markaksi. Teollisuusyhtiöt ovat valtionihtiöistä taloudeltaan ja henkilöstömäärältään suurimmat. Niiden palveluksessa oli vuonna 1989 hieman yli 100 000 henkilöä, joista Suomessa työskenteli noin 70 prosenttia. Teollisuusyhtiöiden liikevaihto oli 95,5 miljardia markkaa.

Osakkeiden luovuttamista, hoitamista ja luettelointia koskee valtion tulo- ja menoarvioista annetun lain 24 §. Sen mukaan valtion omistamia osakkeita, osuustodistuksia ja muita arvopapereita, joiden hankinta on tapahtunut eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla, ei saa luovuttaa toiselle ilman eduskunnan suostumusta. Sitä ei kuitenkaan tarvita merkitykseltään vähäisiin luovutuksiin. Osakkeiden hankinnasta ei sen sijaan ole säännöksiä.

Osakkeiden hankinta tapahtuu eduskunnan tulo- ja menoarviossa tarkoitukseen myöntämällä määrärahalta.

Valtion virastona tai laitoksena toimineen yksikön muuttamisesta osakeyhtiöksi on yleensä säädetty lailla. Aiemmin yksityisessä omistuksessa toimineen tai uuden yhtiön osakeenemmistön hankinta on sen sijaan yleensä perustunut valtioneuvoston päätökseen. Käytännössä kuitenkin usein uuden valtionihtiön perustamista koskevaan asiaan on saatu eduskunnan suostumus tulo- ja menoarviopäätöksellä tai erillisellä eduskunnan ponsipäätöksellä

silloin, kun yhtiöstä ei ole annettu erillistä lakia.

Valtioneuvostolle on pidätetty liike- ja teollisuustoimintaa harjoittavia yhtiöitä koskevaa muodollista päätösvaltaa varsin vähän. Olenaisiin osa omistajavalvontaan liittyvistä tehtävistä kuuluu asianomaisen ministeriön yleistöimivaltaan. Käytännössä kuitenkin valtioneuvosto on vakiintuneesti päättänyt erityisesti valtionihtiöiden osakepääoman korotuksia, osakehankintojen kohdentamista, valtion yhtiökokousedustajien sekä yhtiön hallintoneuvostoon tai hallitukseen ehdotettavien jäsenten nimeämistä koskevat asiat.

Valtion liikelaitosten oikeudesta perustaa osakeyhtiömuotoisia tytäryhtiöitä sekä muusta oikeudesta hankkia osakkeita, osakkuuksia ja osuuksia on säädetty valtion liikelaitoksista annetun lain 23 §:ssä. Jos osakkeiden arvo on huomattava tai yhtiösuhe on muuten merkittävä, osakkeiden hankinta ja luovutus edellyttää valtioneuvoston lupaa.

#### 2.2.5. Valtion lainanotto

Valtion lainanotosta säädetään hallitusmuodon 64 §:ssä, jonka mukaan valtionlainan ottamiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.

Vuoden 1990 tulo- ja menoarvioesityksen mukaan valtio maksaa lainojensa nettokuoletuksia noin 3,6 miljardia markkaa. Valtionvelan kuolelusten kokonaisuudeksi on arvioitu noin 7,9 miljardia markkaa ja uusien lainojen bruttomääräksi noin 4,2 miljardia markkaa. Valtioneuvoston lainanottovaltuuksien suuruus vuonna 1990 on 9,0 miljardia markkaa (eduskunnan vastaus, hall. es. 107/1989 vp.). Nettolainanottoa ei viime vuosina ole ollut, koska valtio on lyhentänyt velkaansa enemmän kuin ottanut uutta velkaa.

Eduskunnan suostumus valtionlainan ottamiseen on käsiteltävä valtiopäivillä erityisenä asiana valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 1 momentin mukaan, vaikka se sisältyykin tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin mukaan käsitelyssä on noudatettava tavallisen lain säätämisyjärjestyksä. Lainanottovaltuuksia koskevaa asiaa ei voi kuitenkaan jättää lepäämään.

Eduskunnan valtioneuvostolle antamat lainanottovaltuudet ovat aina sisältäneet pitkäaikaisen lainanoton enimmäismäärää koskevan rajoituksen. Eduskunta asetti myös lyhytaikai-

sen lainanoton enimmäismäärälle rajoituksia hallitusmuodon voimassaolon ensimmäisinä vuosikymmeninä. Tästä menettelystä luovuttiin melko nopeasti, ja eduskunta on yleensä oikeuttanut valtioneuvoston ottamaan lyhytaikaista luottoa harkintansa mukaan.

Vuodesta 1988 valtioneuvoston valtuuksia on kuitenkin tältä osin rajoitettu, kun markkamäärältään rajoitettujen lainanottovaltuuksien piiriin on alettu sisällyttää eräin poikkeuksin pitkäaikaisten lainojen lisäksi myös lyhytaikaiset lainat (esim. asetus valtioneuvoston lainanottovaltuuksista vuonna 1990, 1321/89). Lisäksi vuonna 1988 on siirrytty käytäntöön, jossa eduskunta on erikseen antanut valtuudet valtionlainoihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin.

Eduskunnan suostumus ei enää sisällä lainanottoa koskevia yksityiskohtaisia ehtoja lainan korosta, maksuajasta tai kotimaisen ja ulkomaisen lainanoton määrästä. Hallitusmuodon voimassaolon ensimmäisten vuosikymmenien jälkeen eduskunta on suostumuksessaan oikeuttanut valtioneuvoston määräämään tarkemmin otettavista lainoista ja niiden ehdoista.

Vuonna 1988 valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muutoksella (691/87) siirryttiin valtion lainanoton bruttobudjetoinnista nettobudjettiin. Vastaava säännös nettobudjetoinnista otettiin myös vuoden 1988 lakiin valtion tulo- ja menoarviosta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lainojen nettobudjettiin siirtyminen ei merkinnyt poikkeuksen säätämistä hallitusmuodon 64 §:ään (perustuslakivaliokunnan lausunto 16/1986 vp.). Kannanotto merkitsi sitä, että valtion lainanottovaltuus on edelleen sisältänyt bruttomääräisen uusien lainojen enimmäismäärää koskevan valtuuden. Tämän lisäksi valtuuksiin on sisällytetty nettomääräisen lainanoton enimmäismäärää.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 8 §:n mukaan liikelaitokselle voidaan lailla antaa oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa eduskunnan suostumuksen rajoissa. Kaikille nykyisin toimiville liikelaitoksille on säädetty oikeus ottaa pitkäaikaista lainaa. Mainitun säännöksen mukaan liikelaitoksilla on myös aina oikeus ottaa lyhytaikaista lainaa ja toimitusluottoa. Koska liikelaitosten ottamaa lyhytaikaista lainaa ja toimitusluottoa ei sisällytetä eduskunnan valtioneuvostolle antamien lainanottovaltuuksien piiriin, on menettely poikkeus hallitusmuodon

64 §:stä (perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1986 vp.). Myös eräille rahastoille on annettu oikeus ottaa eduskunnan suostumuksen rajoissa lainaa.

## 2.2.6. Valtiontakaukset ja -takut

Hallitusmuodossa ei ole valtiontakauksia tai -takuita koskevia nimenomaisia säännöksiä. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin ja 68 §:n 1 momentin nojalla menoon sitoutuminen edellyttää pääsääntöisesti laissa tai tulo- ja menoarviossa annettua eduskunnan suostumusta. Myös hallitusmuodon 64 § ilmentää periaatetta, jonka mukaan menoon sitoutuminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta.

Valtiontakut on annettu niitä koskevien erityislakien nojalla. Valtiontakauksen antamiseen on myös hallitusmuodon 64 §:n nojalla vaadittu eduskunnan suostumus, joka on kuitenkin katsottu voitavan antaa valtuuttavan lain lisäksi myös erillisellä suostumuspäätöksellä.

Valtiontakauksia ja -takuita myöntävät erityislakien perusteella lähinnä valtioneuvosto, valtiontakuu keskus ja valtion opintotukikeskus. Eduskunnan muuhun suostumukseen perustuvat takaukset myöntää valtioneuvosto. Eduskunnan erillistä suostumuspäätöstä tarvitaan niihin takauspäätöksiin, joista ei ole säännöksiä erityislaeissa.

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävien valtiontakauksien yleisistä ehdoista säädetään valtion lainanannosta ja valtiontakauksista annetussa laissa (449/88). Sitä sovelletaan toissijaisesti. Eduskunta on aiemmin antanut monia yksittäisiä tapauksia koskevia takaussuostumuksia. Yleensä suostumus on koskenut yksittäisten yritysten, lähinnä valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden, taattavien luottojen enimmäismäärää.

Valtiontakauksiin ja -takuihin oikeuttavia erityislakeja ovat:

- vientitakuulaki (479/62)
- laki pienteollisuuden ja keskisuuren teollisuuden tuotteiden markkinointia varten annettavista valtion takauksista (341/63)
- laki eräiden elinkeinoalojen valtiontakauksista (375/63)
- laki Kehitysaluerahasto Oy—Utvecklingsområdesfonden Ab -nimisestä osakeyhtiöstä (65/71)
- opintotukilaki (28/72)

— laki laivanrakennus- tai laivanvarustamotoimintaa harjoittaville yrityksille myönnettävistä valtiontakauksista (573/72)

— laki teollisuudelle ympäristönsuojeluin-vestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista (609/73)

— laki eräiden vesioikeudellisten korvausten takaisinmaksamisesta annettavista valtion takuista (299/81)

— laki valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi (651/85) ja

— laki taidenäyttelyiden valtiontakuusta (411/86).

Mainituissa laeissa on säädetty yleensä takaus- ja takuuvastuiden enimmäismäärät. Poikkeuksellisesti valtioneuvosto vahvistaa opintotukilain 5 §:n nojalla vuosittain taattavien opintolainakerien enimmäismäärät.

Takaushakemusten määrä on olennaisesti vähentynyt sen jälkeen, kun takauksista perittävät maksut vientitakauksista perittävistä maksuista annetun asetuksen 2 §:n muutoksen (898/84) takia nousivat huomattavasti vuonna 1985. Kun eduskunnan takaussuostumuksia annettiin esimerkiksi vuosina 1971—1985 keskimäärin 8—9 vuodessa, suostumuksia on 1980-luvun puolivälin jälkeen annettu keskimäärin enintään yksi vuodessa. Eduskunnan suostumukseen perustuvien takausten kanta oli vuoden 1988 lopussa noin 7 miljardia markkaa.

Asuntotuotantolain 13 a §:n (1084/80) mukaan valtio vastaa vuokratulojen ensisijaislainojen takaisinmaksamisesta. Takauksiin verrattavia ovat myös kansainvälisille rahoituslaitoksille jäsenosuusmaksujen käteissuoritusten sijaan annetut, vaadittaessa maksettavat korottomat velkakirjat. Niitä oli vuoden 1988 lopussa 925 miljoonaa markkaa.

Valtion takausvastuita oli vuoden 1988 lopussa voimassa kaikkiaan 15,2 miljardia markkaa. Näistä opintolainatakauksia oli 8,3 miljardia markkaa. Noin neljännes takauksista kohdistui ulkomaisiin lainoihin. Opintolainatakauksista aiheutui takaussuorituksia vuosina 1985—1988 keskimäärin 18,5 miljoonaa markkaa ja takaisin saatiin perityksi 11,5 miljoonaa markkaa. Valtiontakauslaitoksen takauksista aiheutui takaussuorituksia vuosina 1985—1988 keskimäärin 18,5 miljoonaa markkaa ja takaisin saatiin perityksi 9,1 miljoonaa markkaa.

Voimassaolevia vientitakuuta oli vuoden 1988 lopussa yhteensä 12,8 miljardia markkaa ja takuutarjouksia 12,6 miljardia markkaa.

Vientitakuiden perusteella maksettiin korvauksia vuosina 1985—1988 keskimäärin vuosittain noin 260 miljoonaa markkaa ja takaisin saatiin perityksi noin 125 miljoonaa markkaa.

## 2.2.7. *Valtion virastot, laitokset ja palvelussuhteet*

Hallitusmuodon 52 §:n mukaan valtionhallinnon eri haaroja varten olemassa olevista ja perustettavista virastoista on voimassa erityisiä säännöksiä. Hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin mukaan uusia virastoja ja laitoksia voidaan perustaa tulo- ja menoarvion rajoissa sen jälkeen, kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla. Vuoden 1988 alusta voimaan tullut hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin muutos merkitsi sitä, että virastojen ja laitosten menosäännön perusteisiin ei enää lueta kuuluvaksi virkojen laatua eli niin sanottua virkatyyppiä.

Hallitusmuodon 65 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan virastojen ja laitosten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä viraston tai laitoksen nimeä ja toimialaa sekä niitä pääasiallisia tehtäviä, joita toteuttamaan virasto tai laitos perustetaan (hall. es. 238/1984 vp.).

Velvollisuus säätää virastojen ja laitosten toiminnan perusteista lailla voidaan johtaa myös tasavallan presidentin asetuksenantovaltaa koskevasta hallitusmuodon 28 §:stä, jossa asetuksenantovalan piiriin on säädetty ainoastaan oikeus antaa tarkempia määräyksiä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta.

Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan lailla säädetään erikseen kustakin perustettavasta uudesta keskushallinnon virastosta ja laitoksesta. Aluehallinnon ja paikallishallinnon yksiköistä on sen sijaan annettu yleislakeja. Keskushallintoa koskevia organisaatiotyyppilakeja valtiolla ovat vain laki valtion liikelaitoksista ja laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista.

Vuoden 1988 alusta muutetussa hallitusmuodon 65 §:n 1 momentissa säädetään niin ikään, että virkoja voidaan perustaa tulo- ja menoarvion rajoissa, niin kuin siitä lailla säädetään. Muutos merkitsi sitä, että virkatyyppien vahvistamisesta lailla virastottain ja laitoksittain luovuttiin. Virkojen nimiä ja palkkausluokkia ei enää myöskään eritellä tulo- ja menoarviossa lailla säädettyjä erittelyvirkoja lukuun ottamatta.

ta. Muista viroista kuin erittelyviroista tulo- ja menoarvion perusteluissa ilmoitetaan perustettavien päätoimisten virkojen lukumäärä ja pääasiallinen tehtäväalue.

Merkittävän osan valtion viroista perustavat virastot ja laitokset omilla päätöksillään. Valtion virkamieslain 15 päivästä elokuuta 1990 voimaan tulleella muutoksella virkojen perustamisoikeus siirtyi entistä suuremmassa laajuudessa ministeriöille sekä muille virastoille ja laitoksille. Muut virat perustetaan asetuksella. Virkojen perustamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset sisältyvät valtion virkamieslakiin.

Hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin virkoja koskevaa säännöstä sovelletaan vain valtion vakinaiisiin virkoihin. Se ei koske valtion tilapäistä virkasuhteista henkilöstöä eikä työsuhteisia työntekijöitä, joiden palkkaukseen määrärahat osoitetaan tulo- ja menoarviossa varainhoitovuosittain. Erityisesti työsuhteisten työntekijöiden määrä on olennaisesti lisääntynyt valtiolla 1970- ja 1980-luvulla. Valtion palveluksessa on nykyisin noin 134 000 virkamiestä ja 82 000 työsuhteista työntekijää.

Hallitusmuodon 65 §:n 1 momenttiin sisältyy niin ikään säännös velvollisuudesta säätää eläkeoikeudesta lailla. Saman pykälän 2 momentin mukaan uusia ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja annetaan ainoastaan eduskunnan sitä varten myöntämästä määrärahasta.

Eläkeoikeutta koskevan säännöksen on tulkittu koskevan vain valtion eläkkeitä. Säännös pidättää eläkkeitä koskevien perusteiden antamisen lainsäädännön alaan. Hallitusmuodon säännös on myös merkinnyt sitä, ettei eläkeetuuksien sisällöstä ole voinut sopia virkaehtosopimuksin. Valtion eläketurvaa koskeva lainsäädäntö on nykyisin alaltaan kattava. Keskeiset virkamiesten eläkkeitä koskevat säädökset ovat valtion eläkelaki (280/66) ja valtion perhe-eläkelaki (774/68).

Ylimääräiset eläkkeet ovat menettäneet aikaisemman merkityksensä. Vuonna 1919 vain harvoilla valtion virkamiehillä oli vakinainen eläke ja ylimääräiset eläkkeet olivat virkamiehille tärkeä eläke muoto. Nykyisin ylimääräisten eläkkeiden myöntäminen on harvinaista. Ne ovat olleet vakinaista eläketurvaa täydentäviä eläkkeitä. Ylimääräiset eläkkeet ovat tunnustuspalkkion luonteisia, ja niitä on myönnetty lähinnä eräille kirjailijoille ja urheilijoille.

Hallitusmuodon apurahoja koskevalla säännöksellä ei ole enää itsenäistä merkitystä. Säännös otettiin vuonna 1919 hallitusmuotoon lähinnä osoittamaan, etteivät apurahat enää kuuluneet hallinnollisen lainsäädännön piiriin ja ettei eduskunnan määräämisoikeutta tältäkin osalta valtionaloudessa rajoitettu.

Hallitusmuodon 65 §:n 3 momentin mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehtoista voidaan määrätä virkaehtosopimuksin, niin kuin siitä lailla säädetään. Säännös sisällytettiin hallitusmuotoon vuonna 1970 julkishallinnon virka- ja toimiehtosopimuksia koskevan lainsäädännön antamisen yhteydessä. Samalla eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi perustettiin eduskunnan palkkavaltuuskunta. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä on lisäksi säädetty valtion virkaehtosopimuslain 5 §:ään sisältyvä valtioneuvoston oikeus tehdä virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevia päätöksiä.

Eduskunnan palkkavaltuuskunnan päätehtävänä on hyväksyä virkaehtosopimukset, jos niistä aiheutuu valtiolle menon lisäystä, johon eduskunta ei ole aiemmin antanut suostumustaan tai varannut nimenomaista määrärahaa. Palkkavaltuuskunta hyväksyy perusteet sellaiselle valtioneuvoston lisäykselle, joka aiheutuu toimiehtosopimuksesta tai kunnallisesta virkaehtosopimuksesta. Palkkavaltuuskunta hyväksyy myös valtioneuvoston ja kunnallisen työmarkkinalaitoksen virkamiesten palvelussuhteen ehtoista tekemät päätökset niiltä osin kuin eduskunnan hyväksyminen on tarpeen. Palkkavaltuuskunta voi alistaa päätöksensä eduskunnan vahvistettavaksi. Käytännössä niin ei ole kuitenkaan menetelty. Palkkavaltuuskunnan tehtävänä on myös seurata sopimusneuvotteluja sekä virkamiesten ja viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista annettavien päätösten valmistelua asianomaisen valtioneuvoston jäsenen välityksellä.

Valtiopäiväjärjestyksen 82 a § sisältää säännökset palkkavaltuuskunnan kokoonpanosta ja menettelytavoista. Valtiopäiväjärjestyksen 76 a §:ssä säädetään palkkavaltuuskunnan alistaman päätöksen käsittelystä eduskunnan täysistunnossa. Valtiopäiväjärjestyksen 16 §:ssä säädetään palkkavaltuuskunnan palkkioiden perusteiden säätämisestä valtiopäivien keskeydyttyä.

## 2.2.8. Valtion tulo- ja menoarvio

Tulo- ja menoarvion oikeudellinen merkitys

Hallitusmuodon 2 § sisältää valtion ylintä päätöksentekoa ja lainsäädäntövaltaa koskevat perusteet. Tästä säännöksestä on johdettu myös periaate lainsäädännön asettamisesta eduskunnan ja tasavallan presidentin muiden päätöksentekomuotojen yläpuolelle ja siten ensisijaiseen asemaan myös eduskunnan tulo- ja menoarviota koskevaan päätökseen nähden. Tulo- ja menoarvion lakia alemmanasteinen asema on lisäksi johdettu hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä, joiden mukaan tulo- ja menoarviota ei vahvisteta lain muodossa. Tulo- ja menoarvion hallitusmuodon 66 §:n 1 momentissa ilmaistun täydellisyysperiaatteen mukaan tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot.

Tulo- ja menoarvion valmistelun sidonnaisuus lainsäädäntöön on nimenomaisesti vahvistettu hallitusmuodon 67 §:ssä ja 68 §:n 1 momentissa. Hallitusmuodon 67 §:n mukaan tulo- ja menoarviosta ei saa jättää pois tuloa, joka lain tai asetuksen mukaan on suoritettava. Hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin mukaan tulo- ja menoarvioon on otettava valtion veloitukseen perustuvat määrärahat ja muut menot, jotka varainhoitovuonna voimassa olevien säännösten mukaan on maksettava. Lain ja tulo- ja menoarvion soveltamisvaiheen hierarkia ilmenee hallitusmuodon 70 §:n 2 momentista, jonka mukaan tulo- ja menoarviosta riippumatta on jokaisella oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva.

Laki on mainituin perustein ristiriitatilanteessa ensisijainen tulo- ja menoarvioon nähden. Lakiin perustuvat menot on budjetoitava sekä tulo- ja menoarviosta riippumatta suoritettava. Samassa asemassa ovat menot, joiden välittömänä oikeusperusteena on sopimus tai valtion puolesta annettu muu sitoumus, jos valtio sopimus oikeutta koskevan lainsäädännön mukaisesti on tullut sidotuksi.

Lakia alemman asteiset säädökset ja päätökset ovat vallitsevan tulkinnan mukaan ristiriitatilanteessa tulo- ja menoarvioon nähden ensisijaisia, jos menon aiheuttaminen alemman asteisella säädöksellä tai päätöksellä perustuu laissa olevaan nimenomaiseen valtuutukseen. Ellei tällaista lakiin perustuvaa valtuutusta ole, ei lakia alemman asteisia säädöksiä tai päätök-

siä voida pääsääntöisesti ristiriitatilanteessa soveltaa. Tasavallan presidentin hallitusmuodon 28 §:ään pohjautuva itsenäinen asetuksenanto-oikeus muodostaa tässä suhteessa kuitenkin poikkeuksen mainittuun pääsääntöön. Laissa olevan valtuutuksen tulee olla riittävän yksilöity, eivätkä esimerkiksi lain täytäntöönpanosäännökset ja soveltamista koskevat yleiset asetuksenantovaltuudet yleensä täytä tätä edellytystä.

Koska valtaosa valtion tuloista ja menoista määräytyy lakien nojalla, keskeinen osa valtiontaloutta koskevista kysymyksistä päätetään juuri lakeja säädettäessä. Lailla sidottujen menojen suuri osuus on vähentänyt eduskunnan tulo- ja menoarviopäätöksen merkitystä. Valtiontaloudellisesti olennaiset lait säädetään kuitenkin tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä niin sanottuina budjettilakeina.

Huomattavia lakisäätteisiä menoja ovat esimerkiksi valtion palkkausmenot, eläkkeet, tietyt valtionavut sekä valtionvelan hoitomenot. Menon sidonnaisuus lainsäädäntöön vaihtelee. Meno voi olla täysin lailla sidottu, jolloin laki tuottaa subjektiivisen oikeuden menon saajalle tiettyjen edellytysten täytyessä. Niin sanotut ohjelma- ja resurssilait sitovat myös eduskuntaa vastaavalla tavalla tulo- ja menoarviosta päätettäessä. Useissa tapauksissa lakisäätteiset menot ovat kuitenkin vain perusteiltaan sidottuja. Tämä on käytäntönä esimerkiksi valtion-ouslainsäädännössä.

Tulo- ja menoarvion tuloarviot eivät ole oikeudellisesti sitovia, koska tulot perustuvat lainsäädäntöön, yleensä verolakeihin. Tulomomenttien perusteluissa saattaa kuitenkin olla joitakin sitovia osia, kuten lain nojalla annettuja valtuutuksia tulojen perimättä jättämiseen tai suostumuksia omaisuuden luovuttamiseen.

Menoarvion määrärahoista valtaosa perustuu säädöksiin niin, että asianomaisten määrärahojen ottaminen tulo- ja menoarvioon on pakollista. Tällöin määrärahat sisältävät arvion aiheutuvista menoista ja ne merkitään tulo- ja menoarviossa yleensä arviomäärärahoiksi. Tulo- ja menoarvio ei perusta ulkopuolisille saamisoikeuksia valtiolta. Tulo- ja menoarvio sitoo oikeudellisesti vain valtion tulo- ja menoarviota soveltavia viranomaisia ja laitoksia.

Tulo- ja menoarvion perustelut koostuvat eduskunnan vastauksessa esitetyistä perusteluista ja, niiltä osin kuin eduskunta ei ole toisin päättänyt, hallituksen esityksen perus-

teluista. Hallituksen tulo- ja menoarvioesityksessä on eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perusteluiden lisäksi erotettu selvitysosat, jotka ovat pelkästään eduskunnalle tarkoitettuja taustatietoja sisältäviä perusteluja. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan perusteluilla tulee olla välitön yhteys budjetissa oleviin varainhoitovuoden tuloihin tai menoihin (perustuslakivaliokunnan lausunto 1/1988 vp.). Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjen säännösten nojalla eduskunta voi perusteluissa myöntää valtuuksia ja tehdä valtion liikelaitoksia koskevia päätöksiä.

Määrärahoja saa käyttää vakiintuneen tulokinnan mukaan vain niille osoitettuihin käyttötarkoituksiin ja noudattaen käytölle asetettuja edellytyksiä. Hallitusmuodossa ei ole säännöksiä, jotka nimenomaisesti säätäisivät velvollisuudesta toteuttaa eduskunnan tulo- ja menoarviossa tekemät päätökset. Määrärahojen käyttötarkoitus on nykyisin tulo- ja menoarvion perusteluissa käyttövaltuutuksen muotoinen.

Tulkinnallisesti on epäselvyyttä siitä, missä määrin tulo- ja menoarviossa voidaan asettaa velvollisuuksia maksaa määräraha tai toteuttaa sen tarkoitus. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt määrärahopäätöksen oikeudellista sitovuutta useissa mietinnöissään ja lausunnoissaan. Hallituksella on perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus jättää määräraha käyttämättä, jos eduskunnan tarkoittama tavoite saavutetaan muutoin tai se saavutetaan myönnettä määrärahaa pienemmällä määrärahalla. Määräraha voidaan myös jättää käyttämättä, jos määrärahan käyttäminen eduskunnan tarkoittamalla tavalla on mahdotonta tai mahdollisuus määrärahan turvin saavuttaa tavoite niin olennaisesti vähenee, ettei määrärahan käyttäminen enää olisi tarkoitustaan vastaavaa. Valiokunnan mukaan hallituksen on, jollei se voi perustaa menettelyään mainittuihin tai muihin niihin rinnastettaviin seikkoihin, käyttämällä eduskunnan hyväksymä määräraha pyrittävä eduskunnan osoittaman tavoitteen saavuttamiseen, jos eduskunnan tätä tarkoittava tahto on budjettipäätöksessä selvästi ilmaistu (perustuslakivaliokunnan mietintö 14/1959 vp., lausunto 15/1986 vp. ja 16/1986 vp.).

Hallituksen oikeus jättää määrärahoja käyttämättä on käytännössä tullut erityisesti esiin niin sanottujen valtioneuvoston säästöpäätösten yhteydessä. Säästöpäätöksillä tarkoitetaan valtioneuvoston periaatepäätöksiä toimenpi-

teistä, joilla pyritään vähentämään valtion menoja lähinnä asianomaisena varainhoitovuonna.

Valtion budjetointimenettelyä on tarkoitus kehittää siten, että määrärahaohjausta vähennetään sekä tavoite- ja tulosohjausta lisätään. Tulostavoitteet esitetään eduskunnalle tulo- ja menoarvion selvitysosassa. Eduskunta voi ottaa toiminnan tavoitteisiin tulo- ja menoarviossa oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla kantaa, jos kannanotot pysyvät edellä selostetuissa määrärahopäätökselle sallituissa puitteissa.

Eduskunta voi tehdä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjen säännösten nojalla vain valtion liikelaitoksia koskevia varsinaisia sitovia tavoitepäätöksiä. Niiden oikeudellisesta sitovuudesta on säädetty valtion liikelaitoksista annetussa laissa. Liikelaitoksille asetettavat palvelu- ja muut toimintatavoitteet sisältävätkin määrärahopäätösten käsittelyn yhteydessä annettuja liikelaitosta sitovia velvoitteita, joita voidaan tässä suhteessa verrata lain säännöksiin.

#### Tulo- ja menoarvion täydellisyys

Tulo- ja menoarvion täydellisyysvaatimus perustuu hallitusmuodon 66 §:n 1 momenttiin, 67 §:ään ja 68 §:n 1 ja 2 momenttiin. Niiden mukaan tulo- ja menoarvion on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Muutoin tulo- ja menoarvion täydellisyydestä ei ole nimenomaisia lainsäädännöksiä. Täydellisyysperiaatteen mukaan kaikki ennakoitavissa olevat valtion tulot ja menot on otettava kokonaisuudessaan tulo- ja menoarvion. Poikkeuksena tulo- ja menoarvion täydellisyydestä ovat hallitusmuodon 66 §:n 2 momentin mukaiset rahastot ja poikkeuslakina säädetyn valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset.

Tulo- ja menoarvion täydellisyysvaatimusta ei ole sovellettu niin sanottuihin välillisen julkisen hallinnon yksikköihin. Näistä keskeisimpiä ovat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja julkisoikeudelliset yhdistykset, joiden määrä on huomattavasti kasvanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Ne ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, ja ne kantavat itsenäisesti tulonsa ja käyttävät tulojaan menojensa maksumun sekä vastaavat myös muutoin toiminnastaan.

Useat julkisoikeudelliset laitokset ja yhdistykset saavat tulonsa lain nojalla ja niiden on



käytettävä saamansa tulot sen mukaan kuin lailla on säädetty. Tällaisia ovat esimerkiksi Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja Työttömyyskassojen keskuskaassa. Lähes kaikista välilliseen julkiseen hallintoon luettavien yksiköiden toiminnan perusteista on säädetty lailla. Yksiköiden itsenäisestä asemasta on vakiintuneen tulkinnan mukaan voitu säätää tavallisella lailla.

Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia on noin 20. Niitä ovat esimerkiksi Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos, joista molemmista säädetään myös perustuslaissa, sekä työterveyslaitos, työeläkekassa ja yksityisten valtionapulaitosten sopimusvaltuuskunta. Useimpien itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten tuloja ja menoja ei oteta tulo- ja menoarvioon.

Monilla korkeakouluilla on oikeus ottaa vastaan ja hallinnoida lahjoitusvaroja, joita ei oteta tulo- ja menoarvioon. Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla on oma erillisvarallisuutensa, josta tulevia tuloja tai aiheutuvia menoja ei oteta tulo- ja menoarvioon. Muilta osin laitokset sisältyvät budjetin täydellisyysvaatimuksen piiriin.

Julkisoikeudelliset yhdistykset ovat yhdistyslain (503/89) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lailla tai asetuksella erityistä tarkoitusta varten järjestettyjä yhteisöjä. Julkisoikeudellisia yhdistyksiä on noin 20. Tällaisia ovat esimerkiksi liikenneturva, raha-automaattiyhdistys ja sähköarkastuskeskus.

Monien itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja julkisoikeudellisten yhdistysten johtelimet asettaa eduskunta, tasavallan presidentti tai valtioneuvosto. Ne ovat usein suoraan ministeriön tai joissakin tapauksissa eduskunnan valvonnan alaisia. Usean itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen keskeisistä asioista päätetään asetuksella tai ministeriön päätöksellä.

**Tulojen ja menojen brutto- ja nettobudjetointi**

*Bruttoperiaatteella* tarkoitetaan tulojen ja menojen ottamista valtion tulo- ja menoarvioon täysimääräisesti, jolloin tuloista ei saa vähentää menoja eikä menoista saa vähentää tuloja. Bruttobudjetointia koskeva nimenomainen säännös on valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 3 §:n 1 momentissa.

Bruttobudjetoinnin vaatimus on vakiintuneesti johdettu hallitusmuodon 66 §:n 1 mo-

mentista, joskaan hallitusmuoto ei perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan nimenomaisesti edellyttä bruttoperiaatteen noudattamista tulo- ja menoarviossa. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentti vahvistaa täydellisyysperiaatteen vaatimuksen. Sen tarkoituksena on turvata, että eduskunnan budjettivalta ulottuu valtion koko tulo- ja menotalouteen. Tämän saavuttamisen takaa perustuslakivaliokunnan mukaan täydessä laajuudessaan bruttoperiaatteen noudattaminen. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallitusmuodon voidaan katsoa näin vain välillisesti edellyttävän bruttoperiaatteen noudattamista tulo- ja menoarviossa (perustuslakivaliokunnan lausunto 16/1986 vp.).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vähäisiä poikkeuksia bruttoperiaatteesta. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on säädetty esimerkiksi valtiolle liikaa perityn tulon palautuksen ottaminen huomioon tulojen vähennyksenä tulo- ja menoarviossa (perustuslakivaliokunnan lausunnot 15/1923 vp. ja 16/1986 vp.).

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty, nykyisin valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 3 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös valtion lainanoton nettobudjetoinnista on poikkeus hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin sisältämästä valtion lainanoton bruttobudjetointia koskevasta säännöksestä. Säännöksen mukaan uusista valtionlainoista saatavat tulot ja valtionvelan kuoletuksot otetaan tulo- ja menoarvioon nettomääräisesti siten, että tulo- ja menoarvioon merkitään niiden erotus. Valtionvelan nettobudjetointi on nykyisin olennaisin poikkeus bruttoperiaatteen noudattamisesta tulo- ja menoarviossa.

Liiketoimintaa harjoittavien virastojen ja laitosten käyttötalouden ylijäämä tai lisärahoitustarve merkitään valtion tulo- ja menoarviossa annetun lain 4 §:n mukaan tulo- ja menoarvion sarakkeeseen. Koska näiden virastojen ja laitosten tulot ja menot otetaan tulo- ja menoarvioon myös bruttomäärin sarakkeen ulkopuolelle, ei kysymys ole varsinaisesta nettobudjetoinnista.

Tietyn tuloerän sitomisen tulo- ja menoarviossa käytettäväksi tietyn menoerän suorittamiseen eli niin sanotun *affektaation* ei ole katsottu sinänsä olevan bruttoperiaatteen vastaista. Käytännössä tulojen ja menojen toisiinsa sitominen on toteutettu tulo- ja menoarviossa kytkemällä perusteluissa tulot ja menot

toisiinsa, vaikka ne on samalla budjetoitu täysimääräisesti. Määrärahan perusteluissa on tällöin todettu, että määrärahaa saa käyttää ja mahdollisesti ylittää enintään niin paljon kuin tulomomentille kertyy varainhoitovuoden aikana tuloja. Affektaatiosta voidaan myös säätää lailla. Esimerkiksi arpajaislailla (491/65) on säädetty veikkauksesta saatavien voittovarojen käytöstä tiettyihin tarkoituksiin.

Nykyisin tuloja ja menoja on tulo- ja menoarviossa sidottu toisiinsa muun muassa puolustusvoimien irtaimen omaisuuden myynnissä. Tuloja ja menoja on sidottu toisiinsa myös asuntotoimen sekä korkeakoulujen määrärahojen perusteluissa.

### Tulo- ja menoarvion vuotuisuus

Tulo- ja menoarvion *vuotuisuusperiaate* on ilmaistu hallitusmuodon 66 §:n 1 momentissa. Tulo- ja menoarvion vuotuisuus ilmenee myös hallitusmuodon 67 §:stä, 68 §:n 1 ja 2 momentista, 69 §:n 1 momentista ja 70 §:n 1 momentista.

Tulo- ja menoarvion vuotuisuus merkitsee, että tulo- ja menoarvion oikeusvaikutukset rajoittuvat vain asianomaiseen varainhoitovuoteen (perustuslakivaliokunnan lausunto 1/1988 vp.). Muun muassa virastojen ja laitosten määrärahojen mahdollista säästöä ei ole voinut käyttää enää seuraavana varainhoitovuonna. Virastojen ja laitosten toiminnan menoista säästy esimerkiksi vuonna 1988 noin 0,4 miljardia markkaa. Niin ikään eduskunnan päättämät määrärahojen perusteluissa ilmaistut määrärahojen käyttötarkoitukset ja -ehdot ulottavat oikeusvaikutuksensa vain asianomaiseen varainhoitovuoteen.

Hallitusmuodon 70 §:n 1 momentti sisältää poikkeuksen tulo- ja menoarvion vuotuisuudesta. Säännöksen mukaan määräraha voidaan siirtää varainhoitovuodesta toiseen, jos se on tulo- ja menoarviossa osoitettu mahdolliseksi eli määräraha on merkitty siirtomäärärahaksi. Siirtomäärärahojen osuus tulo- ja menoarvion kaikista määrärahoista on ollut noin viidennes.

Tulo- ja menoarvion vuotuisuudesta on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetuilla laeilla useita poikkeuksia. Tällainen on esimerkiksi valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 10 §:ssä säädetty oikeus myöntää tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä seuraavia varainhoituvuosia koskevia valtuuksia (perus-

tuslakivaliokunnan lausunto 16/1986 vp.). Varainhoitovuonna voidaan myös maksaa valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 20 §:n mukaan varainhoitovuotta aikaisempaan vuoteen kohdistuva meno valtiovarainministeriön luvalla kulumassa olevan vuoden tulo- ja menoarvion vastaavaan tarkoitukseen varatusta määrärahasta. Menettely oli perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa tulo- ja menoarvion vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteen kanssa (perustuslakivaliokunnan lausunnot 5/1938 vp. ja 16/1986 vp.).

Valtion kassavaroja voidaan tulo- ja menoarviosta annetun lain 23 §:n mukaan sitoa vuotuisuusperiaatteesta poikkeavasti tarveainevarastoihin siten, että menoarvion määrärahaa veloitetaan vasta tarveaineita käyttöön otettaessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös antaa mahdollisuuden varojen sitomiseen ja määrärahan veloittamiseen eri varainhoituvuosina (perustuslakivaliokunnan lausunto 16/1986 vp.). Mainittua varastotilimenettelyä soveltaa nykyisin noin kymmenen virasto ja laitosta. Varastotilimenettelyn yleinen merkitys on olennaisesti supistunut, kun valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuja liiketoimintaa harjoittavia virastoja ja laitoksia on siirretty valtion liikelaitoksiksi.

### Tulo- ja menoarvion kattaminen

Tulo- ja menoarvion kattamisesta säädetään hallitusmuodon 68 §:n 4 momentissa ja valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 2 momentissa. Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 11 §:ssä säädetään lisämenoarvioesityksen kattamisvelvollisuudesta.

Hallitusmuodon mukainen *tasapainotusvaatimus* edellyttää, että tulo- ja menoarvion merkittyjen tulojen yhteismäärä on vähintään yhtä suuri kuin tulo- ja menoarvion otettujen määrärahojen yhteismäärä. Hallitusmuodon 68 §:n 4 momentin säännös ei salli tulo- ja menoarvion alikatteisuutta. Tulo- ja menoarvion tasapainottaminen vuotta pitemmän ajanjakson kuluessa ei ole mahdollista. Jokainen tulo- ja menoarvio on erikseen katettava. Tuloarviot voivat sen sijaan ylittää tulo- ja menoarviossa määrärahat. Tulo- ja menoarvion ylikatteisuudelle ei ole säädetty ylärajaa.

Tärkeimmät tulo- ja menoarvion katteena käytettävät tulot ovat verotulot ja valtionlaina. Tulo- ja menoarvion katteena on pääsääntöi-

sesti käytetty vuoteen 1988 asti vain pitkäaikaista lainaa eikä tulo- ja menoarvioon ole otettu lyhytaikaisen lainanoton tuloja ja kuoletuksia. Koska nykyisin lyhytaikainen lainanotto sisältyy tulo- ja menoarviossa arvioitun nettolainanoton tai nettokuoletuksen piiriin, myös sitä käytetään tulo- ja menoarvion katteena.

Hallitusmuoto asettaa veloitteen vain laadintavaiheen tasapainolle. Se turvaa tulo- ja menoarvion niin sanotun muodollisen tasapainon. Tulo- ja menoarviota sovellettaessa suurikin alijäämä voi olla mahdollinen. Laadintavaiheessa tulo- ja menoarvio ei ole ollut merkittävästi ylijäämäinen.

Tilinpäätös vaiheessa budjettitalous on ajoittain ollut tuntuvasti epätasapainossa. Esimerkiksi vuosina 1984—1988 tilinpäätöksen ylijäämä oli 0,6—2,3 miljardia markkaa. Vuonna 1989 ylijäämä oli 5,4 miljardia markkaa. Aiemmin budjettitalous on tuottanut suuriakin alijäämiä. Muun muassa vuosina 1979—1980 alijäämä oli 1,7—1,9 miljardia markkaa ja viimeksi vuonna 1983 0,8 miljardia markkaa.

Valtion tilinpäätöksen mukaisia tulo- ja menoarviotalouden yli- ja alijäämiä ei enää nykyisin oteta huomioon tulo- ja menoarviossa tuloina ja menoina. Valtionvaraston pääomassäästöä eli valtion tilinpäätösten kumulatiivista ylijäämää käytettiin kuitenkin hallitusmuodon voimassaolon ensimmäisinä vuosikymmeninä tulo- ja menoarvioiden tasapainottamiseen.

Arviomäärärahojen ylityksiä ei nimenomaisesti edellytetä katettaviksi. Käytännössä arviomäärärahojen ylitykset on kuitenkin viime vuosina suurelta osin otettu vuoden viimeiseen lisämenoarvioon.

#### Tulo- ja menoarvion julkaiseminen

Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan valtion vuotuinen tulo- ja menoarvio julkaistaan niin kuin laista on säädetty. Lain julkaisemisesta säädetään hallitusmuodon 20 §:ssä.

Velvollisuuden julkaista tulo- ja menoarvio säädöskokoelmassa on tulkittu koskevan vain tulo- ja menoarvion taulukko-osaa, joka sisältää tuloarviot, määrärahat sekä niiden nimikkeet ja numerotunnukset. Muutoin julkisuusperiaatetta on sovellettu vain hallituksen päättämään tulo- ja menoarvioesitykseen, valtiovarainvaliokunnan budjettimietintöön sekä eduskunnan päättämään tulo- ja menoarvioon.

Tulo- ja menoarvion valmisteluvaiheen julkisuus määräytyy yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain (83/51) mukaisesti.

Eduskunnan päättämiä tuloarvioiden ja määrärahojen yksityiskohtaisia perusteluja ei julkaista säädöskokoelmassa. Myöskään eduskunnan tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä tekemiä muita päätöksiä, kuten eduskunnan myöntämiä valtuuksia ja liikelaitoksen tavoitteita ja eräitä muita liikelaitoksia koskevia päätöksiä, ei julkaista taulukko-osan yhteydessä. Eduskunnan päättämät lisäykset ja muutokset ilmenevät eduskunnan valtiopäiväasiakirjojen yhteydessä julkaistavasta vastauksesta. Jos eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen perustelun muutoksia tekemättä, ei eduskunnan vastaukseen ole sisällytetty hyväksymisestä erikseen mainintaa. Menettelyä koskeva säännös sisältyy nykyisin valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 8 §:ään.

Koska eduskunnan tulo- ja menoarviota koskeva vastaus sisältää ainoastaan muutokset hallituksen esitykseen, valtaosa eduskunnan hyväksymistä tulo- ja menoarvion sanallisista kohdista julkaistaan ainoastaan hallituksen tulo- ja menoarvioesityksessä. Tämä on merkinnyt, että eduskunnan tulo- ja menoarviota koskevien päätösten julkaiseminen on jakaantunut säädöskokoelmassa julkaistavaan taulukko-osaan, valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavaan eduskunnan vastaukseen ja hallituksen tulo- ja menoarvioesitykseen.

Tulo- ja menoarvion julkisuuteen on katsottu kuuluvan, että valtion tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen tulee olla yleisesti saatavissa. Valtion tilinpäätöksen julkaisee valtiokonttori. Valtion tilintarkastuskertomus, jolla tarkoitetaan valtiontilintarkastajien kertomusta, julkaistaan valtiopäiväasiakirjoissa.

Tulo- ja menoarvion julkaisemiseen on vaikiituneesti liittynyt sen allekirjoittamista koskeva menettely. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentista ja lain julkaisemista koskevasta 20 §:n 2 momentista on johdettu käytäntö, jonka mukaan tasavallan presidentti ei vahvista tulo- ja menoarviota, vaan allekirjoittaa sen, ja valtiovarainministeri varmentaa tulo- ja menoarvioasiakirjan. Nimenomainen viittaus säännös tulo- ja menoarvion allekirjoittamiseen sisältyy nykyisin vuonna 1987 säädettyyn hallitusmuodon 68 §:n muutokseen (575/87), joka koskee ehdollista määrärahaa.

Oikeuden soveltaa tulo- ja menoarviota on katsottu alkavan sen allekirjoittamisesta. Muu-

toin tulo- ja menoarvion allekirjoittamismenettely on ollut luonteeltaan muodollinen, koska tasavallan presidentillä ei ole tulo- ja menoarvion nähdessä lakien vahvistamiseen liittyvää veto-oikeutta.

### Menoihin sitoutuminen

Menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta, joka voidaan antaa lailla tai tietyissä erityismuodoissa, kuten suostumuksella lainanottoon tai valtiontakaukseen. Muulloin menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta tulo- ja menoarviossa eli käytettävissä olevaa määrärahaa tai tulo- ja menoarvion perusteluissa myönnettyä valtuutusta.

Hallitusmuodossa ei ole menojen sitomisoi-keutta koskevaa nimenomaista säännöstä. Menoihin sitoutumisen edellytykset ovat kuitenkin johdettavissa hallitusmuodon 64, 66, 68 ja 70 §:stä. Hallitusmuodon 64 § ilmentää menojen sitomiseen kohdistuvaa eduskunnan myötävaikutusvaatimusta.

*Valtuusmenettelyllä* voidaan sitoutua varainhoitovuotta pitempiin sitoumuksiin. Valtuusmenettelystä ei ole perustuslaissa säännöksiä. Siitä otettiin ensimmäisen kerran yleissäännökset lakiin vuonna 1987. Vastaavat säännökset sisältyvät nykyisin valtion tulo- ja menoarvios-*ta* annetun lain 10 §:ään.

Valtuuksien nojalla tehdyistä sopimuksista ja sitoumuksista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat on otettava myöhempiin tulo- ja menoarvioihin. Ne sitovat eduskuntaa myöhempiä tulo- ja menoarvioita päätettäessä. Valtuudet myönnetään kattamattomina niiden myöntämisen vuoden tulo- ja menoarviossa. Niiden käytöstä aiheutuvat menot katetaan vasta myöhemmin varainhoitovuosina.

Valtuutta saa käyttää vain sinä varainhoitovuonna, jonka tulo- ja menoarviossa se on myönnetty. Siirtomäärärahan perusteluissa myönnetty talonrakennushanketta koskeva valtuus on sen sijaan voimassa siirtomäärärahan käyttöajan. Valtuuksien pakolliset osat ovat samat kuin määrärahoillakin eli määrä ja käyttötarkoitus. Talonrakennushanketta koskeva valtuus voidaan kuitenkin antaa muista valtuuksista poikkeavassa muodossa. Niitä voidaan valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 10 §:ssä säädetyin ehdoin myös ylittää.

Valtuusmenettely on ollut kauan laajassa käytössä. Koska menettely ei aikaisemmin perustunut lain säännöksiin, paitsi eräissä tapauksissa erityislakeihin, valtuuksien perusteella tehtiin sopimuksiin sisällytettiin yleensä niin sanottu eduskuntaehto, jolla sopimuksen toteuttaminen saatettiin riippuvaksi tulo- ja menoarvion otettavista määrärahoista. Eduskuntaehdosta huolimatta sopimukset nähtiin usein tosiasiallisesti eduskuntaakin sitoviksi ja eduskunnan budjettivaltaa rajoittaviksi. Valtuusmenettelyä säättämisen vaati perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska menettelyä pidettiin poikkeuksena vuotuisuusperiaatteesta (perustuslakivaliokunnan lausunto 16/1986 vp.).

Valtuusmenettelyn käytännön merkitys on varsin suuri. Vuonna 1990 tai aiemmin myönnettyistä valtuuksista on arvioitu aiheutuvan valtiolle myöhemminä vuosina sidottuja menoja lähes 27 miljardia markkaa. Valtuuskien käytöstä voi syntyä valtiolle menoja rajoittamattoman ajan, yleensä kuitenkin enintään viiden vuoden ajan.

### Tulo- ja menoarvion rakenne ja määrärahat

Hallitusmuoto ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä tulo- ja menoarvion rakenteesta. Keskeiset tulo- ja menoarvion rakennetta koskevat säännökset sisältyvät valtion tulo- ja menoarviosta annettuun lakiin ja asetukseen. Tulo- ja menoarvion rakenne määräytyy myös osittain kulloisenkin tulo- ja menoarviopäätöksen mukaan.

Hallitusmuodon säännökset ovat mahdollistaneet tulo- ja menoarvion rakenteen hyvinkin suuret muutokset. Muun muassa tulo- ja menoarvion jakautuminen lukuihin ja momentti-jaottelut ovat vaihdelleet huomattavasti. Rajoja tulo- ja menoarvion rakenteen muutoksille asettaa vain hallitusmuodon 66 §:n 1 momenttiin sisältyvä velvollisuus ottaa tulo- ja menoarvion varainhoitovuoden tulot ja menot.

Hallitusmuodon 70 §:n 1 momentti osoittaa määrärahojen päätyypiksi *kiinteän määrärahan*. Säännöksen mukaan voidaan kuitenkin menoarviossa erikseen osoittaa, että määräraha voidaan ylittää tai siirtää. Näitä määrärahatyyppejä on budjettilainsäädännössä kutsuttu arviomäärärahaksi ja siirtomäärärahaksi. Myös kiinteän määrärahan ylittämistä on eräissä tapauksissa pidetty mahdollisena (perustus-

lakivaliokunnan lausunto 3/1986 vp.). Hallitusmuodossa ei ole asetettu muita nimenomaisia edellytyksiä määrärahatyypin valinnalle kuin hallitusmuodon 68 §:n 1 momentissa säädetty arviomäärärahan ottamisvelvollisuus.

Vuonna 1988 valtion menoista, mukaan luetuna liikelaitosten menot, kiinteiksi määrärahoiksi budjetoituja oli 6 prosenttia, siirtomäärärahoiksi budjetoituja 18 prosenttia ja arviomäärärahoiksi budjetoituja 75 prosenttia. Arviomäärärahmomenttien määrä oli 546, joista ylitettiin 198. Ylitysten markkamäärä oli noin 758 miljoonaa markkaa eli noin 3 prosenttia arviomäärärahojen yhteismäärästä. Tulo- ja menoarvion momenttien kokonaismäärä oli noin 1 200.

Arviomäärärahat ovat siten tulo- ja menoarvion määrärahoista yleisimpiä. Yleensä arviomäärärahat ovat perusteiltaan joko kokonaan tai osittain sidottuja menoja. Niiden määrä kuvaa tulo- ja menoarvion yleistä sidonnaisuutta. Suurimmat arviomäärärahojen menot ovat palkkausmenoja ja valtionosuuksia.

Hallitusmuodon 70 §:ssä ei ole rajoitettu *siirtomäärärahojen* käyttöä. Sen sijaan valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 7 §:n mukaan siirtomäärärahat voivat olla kaksi- tai nelivuotisia. Aikaisemmin laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista (136/31) sisälsi siirtomäärärahan käyttöä koskevia säännöksiä, jotka on myöhemmin kuitenkin kumottu.

Siirtomäärärahamenettely on tarkoitettu alunperin keinoksi turvata kokonaisrahoitus laajoille, pitkäaikaisille investointihankkeille. Nykyisin siirtomäärärahoja käytetään lähinnä muissa tilanteissa muun muassa kulutusmenoissa niiden joustavuuden lisäämiseksi.

Määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut käyttöön liittyvät ehdot ja määräykset esitetään tulo- ja menoarvion perusteluissa. Määrärahojen perustelut ovat yleensä momenttien ja joskus pääluokkien tai lukujen perusteluissa. Nykyisin niin sanotut vakiosisältöiset määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut määrärahoja koskevat yleiset määräykset esitetään tulo- ja menoarvion yksityiskohtaisten perustelujen yleisessä osassa.

Määrärahan ei ole käytännössä omaksutun vakiintuneen tulkinnan mukaisesti katsottu voivan olla samanaikaisesti useampaa tyyppiä. Määräraha on ollut joko kiinteä, arvio- tai siirtomääräraha. Hallitusmuodon 70 §:n 1 momentin säännöksessä ei kuitenkaan nimen-

omaisesti estetä määrärahojen ominaisuuksien yhtäaikaista soveltamista.

Hallitusmuodon 70 §:n 1 momentti sisältää säännöksen niin sanotusta *virement-kiellosta*, jonka mukaan tulo- ja menoarvioon otettu määrärahoja ei saa siirtää eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen.

Hallitusmuodon 70 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi menoarvion osaksi, jonka eduskunta erikseen hyväksyy, on katsottu kukin yksittäinen määräraha. Yhdellä momentilla voi olla useita määrärahoja, eikä momenttien sisällä olevia määrärahoja myöskään saa siirtää keskenään. Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 9 §:n mukaisen käyttösuunnitelman sisältämiä muutoksia ei virement-kielto koske.

Määrärahojen siirtokieltoa on sovellettu siten, että eduskunnan tiettyyn tarkoitukseen hyväksymää määrärahaa hallitus saa käyttää vain menoarviossa hyväksytyyn tuon määrärahan tarkoitukseen. Määrärahan mahdollista säästöä ei saa esimerkiksi käyttää eduskunnan menoarvioon hyväksymän jonkin muun määrärahan lisäämiseen. Määrärahojen siirtämiskiello ei ole estänyt useamman määrärahan käyttämistä samaan tarkoitukseen, jos eduskunta on tämän valtion tulo- ja menoarviossa hyväksynyt.

Hallitusmuodon 68 §:n 1 momentissa tulo- ja menoarvioon otettavaksi edellytetyjen *erillismäärärahojen* merkitys on ollut vähäinen. Edeltä arvaamattomiin tarpeisiin varatun määrärahan suuruus on ollut viime vuosina miljoonaa markkaa. Määrärahasta käytettiin vuonna 1987 noin 115 000 markkaa ja vuonna 1988 noin 9 000 markkaa. Määrärahaa on käytetty muun muassa matka- ja vierailukuluihin, tuhoutuneen omaisuuden korvauksiin, tutkimusmenoihin, hautajaiskuluihin, hyvityksiin tiettyistä saamisista, seminaari- ja juhlatilaisuuksien menoihin sekä erinäisiin palkkioihin.

Arviomäärärahaa lakiin ja asetuksiin perustuvia menoja varten, joita ei ole erityisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvioon, on käytetty muun muassa lakisääteisiin korvauksiin, matkakuluihin ja päivärahoihin, valtioneuvastoihin perustuviin suorituksiin, kunnallisveroihin, sakkojen korkoihin sekä liikaa perittyjen maksujen palautuksiin. Määrärahan suuruus on ollut viime vuosina kolme miljoonaa markkaa. Vuonna 1987 siitä käytettiin noin 500 000 markkaa ja vuonna 1988 noin kaksi miljoonaa markkaa.

Tulo- ja menoarvion toimeenpanoa täydentää *erityismenoarvio* (valtion tulo- ja menoarviosta annetun asetuksen 12 §). Erityismenoarvio sisältää tulo- ja menoarvion menomomenttien yksityiskohtaisia jaotteluja.

#### Tulo- ja menoarvioesityksen antaminen

Hallitusmuodon 69 §:n 1 momentissa edellytetään, että hallituksen tulo- ja menoarvioesitys tulee antaa eduskunnalle kaksi kuukautta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä, jotta tulo- ja menoarvion väliaikainen soveltaminen voidaan järjestää. Istuntokauden päättymisen on tulkittu tarkoittavan kalenterivuoden loppua. Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan on tulo- ja menoarvioesitys annettava eduskunnalle riittävän ajoissa ennen varainhoitovuoden alkua.

Vuosina 1968—1989 hallituksen tulo- ja menoarvioesitykset on annettu eduskunnalle aikavälillä 10.9.—21.10. Esitys on annettu 17 kertaa syyskuun aikana ja viisi kertaa lokakuun aikana.

Tulo- ja menoarvioehdotuksen käsittely riippuu siihen liittyvien niin sanottujen *budjettilakiehdotusten* käsittelystä. Niiden antamista koskee tulo- ja menoarviosta annetun lain 2 §:n 2 momentti. Sen mukaan budjettilakiehdotukset on pyrittävä antamaan eduskunnalle niin hyvissä ajoin, ettei tulo- ja menoarvioesityksen käsittely niiden myöhäisen antamisen johdosta viivästy.

Eduskunnalle on 1980-luvulla annettu vuosittain 70—90 budjettilakiehdotusta. Käytännössä nämä lakiehdotukset on yleensä annettu eduskunnalle syyskuun aikana. Kuitenkin yleensä on muutaman yksittäisen hallituksen esityksen antaminen viivästynyt marraskuuhun, joissakin tapauksissa joulukuuhunkin asti.

#### Tulo- ja menoarvion viivästyminen

Tulo- ja menoarvion viivästyminen varalta noudatettavasta menettelystä säädetään hallitusmuodon 69 §:n 1 momentissa. Jos eduskunta ei ole ennen vuoden alkua päättänyt tulo- ja menoarviosta, vaikka tulo- ja menoarvioesitys on annettu eduskunnalle kaksi kuukautta ennen sen istuntokauden päättymistä, on maini-

tun säännöksen mukaan väliaikaisesti suoritettava valtionlainan korot ja kuoletukset ja muut valtion velvoitukseen perustuvat menot sekä lakisääteiset menot ja kannettava niitä varten tarvittavat tulot. Lisäksi hallitusmuodon 61 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta jatkaa määräaikaista veroa väliaikaisesti tulo- ja menoarvion viivästyessä.

Ensimmäisen kerran tulo- ja menoarvion väliaikaista järjestelyä sovellettiin jo vuonna 1919. Vuosina 1953—1989 tulo- ja menoarvion päättäminen eduskunnassa on viivästynyt yli vuodenvaihteen yhteensä 13 kertaa.

Vaikka hallitusmuodon 69 §:n 1 momentissa ei edellytetä tulo- ja menoarvion viivästyessä asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi, on hallitus kuitenkin käytännössä antanut eduskunnalle esityksen valtion tulo- ja menoarvion väliaikaisesta järjestämisestä. Tämä on johtunut muun muassa tarpeesta voida maksaa harkinnanvaraisia menoja sekä tarpeesta soveltaa jo etukäteen eräin osin hallituksen tulo- ja menoarvioesitystä. Hallitusmuodon 69 §:n 1 momentti koskee ainoastaan lakisääteisten tulojen kantamisen ja menojen suorittamisen jatkamista.

Hallituksen esitys tulo- ja menoarvion väliaikaisesta järjestämisestä on käsitelty eduskunnassa samassa järjestyksessä kuin tulo- ja menoarvioesitys.

Tulo- ja menoarvion väliaikaista järjestämistä koskeva menettely perustuu oleellisilta osiltaan vakiintuneeseen käytäntöön. Lakisääteiset tulot ja menot ovat jatkuneet sen mukaan kuin asianomaisissa laeissa on säädetty. Yleensä harkinnanvaraiset menot on maksettu edellisen vuoden tulo- ja menoarvion mukaisesti. Kuitenkin harkinnanvaraisten sijoitusmenojen ja eräin poikkeuksin myös siirtomenojen osalta on sovellettu hallituksen tulo- ja menoarvioesitystä. Uusia virkoja ei ole perustettu eikä valtuuksia käytetty.

Hallitusmuodon 61 §:n 2 momentissa säädettyä määräaikaisen veron jatkamisenmenettelyä ei ole ollut tarpeen käytännössä soveltaa. Vaikka tulo- ja menoarvion antaminen on viivästynyt yli vuodenvaihteen, on eduskunta kuitenkin käsitellyt tarvittavat verolakien muutokset ennen varainhoitovuoden alkua.

## Tulo- ja menoarvion muuttaminen

Hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle on annettava esitys lisäyksistä tulo- ja menoarvioon, jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia. Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 11 §:n mukaan lisämenoarvioesitykseen on säännöksen mukaan sisällytettävä arvioidut olennaiset muutokset tulo- ja menoarvioon merkittyjen tulojen määrissä. Lisäksi esityksessä voidaan ehdottaa vähennyksiä tulo- ja menoarviossa myönnettyihin määrärahoihin.

Hallitusmuodon 69 §:n 2 momenttia on aiemmin tulkittu siten, että kaikkien yksittäisten muutosten tuli erikseen olla välttämättömiä. Perustuslakivaliokunta on vuonna 1985 todennut, että tulo- ja menoarvioon tehtävän lisäyksen välttämättömyyttä arvioidaan viime kädessä aina tapauskohtaisesti. Päätettäessä lisäyksistä tulo- ja menoarvioon on valiokunnan mukaan pidettävä kiinni muutosten välttämättömyyden edellytyksestä. Vaikka muutokset eivät ole aina täyttäneet välttämättömyysedellytystä, lisämenoarviokäytäntöä ei voida perustuslakivaliokunnan mielestä joidenkin budjetin kokonaisuuden kannalta vähäisten yksittäistapausten takia katsoa hallitusmuodon vastaiseksi (perustuslakivaliokunnan lausunto 7/1985 vp.).

Välttämättömyysehdon soveltaminen tulee varsinaisesti kysymykseen silloin, kun määrärahaan liittyy harkinnanvaraisuutta. Perustuslakivaliokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan katsonut, että harkinnanvaraisten määrärahojen muuttaminen on mahdollista aina, kun se on valtiontaloudellisesti tai määrärahojen käyttötarkoituksen toteuttamiseen vaikuttavien olosuhteiden muuttumisen vuoksi välttämätöntä kesken varainhoitovuotta. Valiokunnan mukaan välttämättöminä voidaan pitää yleensä sellaisia lisäyksiä, joiden päättämisen siirtäminen seuraavan varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion yhteyteen voisi aiheuttaa merkittäviä haittoja kansan- ja valtiontaloudelle taikka yhteiskunnan normaaleille toiminnoille. Välttämättömiä saattavat valiokunnan mukaan näin ollen olla esimerkiksi sellaiset muutokset, jotka perustuvat yllättävistä suhdannevaihteluista aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen tai korjaamiseen tai heikentyneen työllisyystilanteen hoitamiseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan arviomäärärahaa on muutettava muun muassa silloin, kun se varainhoitovuoden kuluessa osoittautuu liian pieneksi. Käytännössä lähinnä määrärahojen kokonaisuäärän kannalta vähäisinä pidettyjä arviomäärärahojen ylityksiä on jätetty ottamatta lisämenoarvioihin.

Tulo- ja menoarvion kattamisvaatimus koskee myös lisämenoarviolla muutettua tulo- ja menoarviota. Tarvittava kate on sisällytettävä lisämenoarvioon. Asiaa koskeva nimenomainen säännös sisältyy valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 11 §:ään. Kattamisvaatimuksen ulottumisen lisämenoarviolla muutettuun tulo- ja menoarvioon on perustuslakivaliokunta todennut myös edellä mainitussa lausunnossaan vuonna 1985.

Vielä 1970-luvulla tulo- ja menoarviota saatettiin muuttaa lisämenoarviolla siten, että se jäi muodollisesti vajaukselliseksi ja valtioneuvosto oikeutettiin maksamaan menoja käyttämällä valtiolle asianomaisen vuoden aikana kertyviä tuloja. Myöhemmin tulo- ja menoarvion katteena käytettiin muun muassa erittelemättömien määrärahojen säästöjen yhteismääriä. Näistä menettelyistä on luovuttu 1980-luvulla ja lisämenoarviolla muutettu tulo- ja menoarvio on katettu eritellyillä tuloerillä ja menojen vähennyksillä.

Lisämenoarvioita on laadittu usein suhdannepoliittisista syistä, arviointivirheiden korjaamiseksi, nopeiden hankintojen toteuttamiseksi, kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvien menojen suorittamiseksi sekä ennalta arvaamattomien tukien ja korvausten myöntämiseksi. Lisämenoarvioita on viime vuosina annettu yleensä kaksi vuodessa. Aikaisemmin lisämenoarvioita saatettiin antaa huomattavasti enemmän. Lisämenoarvioiden mukaiset menojen lisäykset ovat 1980-luvulla olleet vuosittain yhteensä keskimäärin vajaat viisi prosenttia tulo- ja menoarviotalouden menojen kokonaisuudesta. Vielä 1970-luvun puolivälissä lisämenoarvioilla saatettiin lisätä valtion menoja jopa yli neljänneksellä.

### 2.2.9. Valtiontalouden suunnittelu

Hallitusmuoto ei sisällä säännöksiä suunnittelusta. Julkisen hallinnon keskeiset suunnittelujärjestelmät perustuvat useiden lakien ja asetusten säännöksiin. Nykyisenkaltaisia suunnittelujärjestelmiä ryhdyttiin Suomessa merkittä-

västi kehittämään vasta 1960-luvulla. Taustalla oli muun muassa julkisen sektorin kasvun nopeutuminen ja sen hoitamien tehtävien laajentuminen.

Julkisessa hallinnossa on noin 20 lakisääteistä valtakunnallista suunnittelujärjestelmää. Ne voidaan jakaa kolmeen päälohkoon: valtiontalouden suunnittelujärjestelmään, johon lukeutuvat tulo- ja menoarvion valmisteluun ja sen toteuttamiseen kuuluvat suunnitelmat, aluepoliittiseen suunnitteluun sekä sektorisuunnittelujärjestelmiin. Merkittäviä suunnittelujärjestelmiä koskevia lakeja ovat esimerkiksi työllisyyslaki (275/87), aluepolitiikasta annettu laki (1168/88), keskiasteen koulutuksen kehittämisestä ja korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetut lait (474/78 ja 1052/86) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki (677/82).

Valtiontalouden keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelusta ei ole annettu erillistä lakia. Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 12 § sisältää säännöksen virastojen ja laitosten velvollisuudesta suunnitella toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Tarkemmat säännökset toiminta- ja taloussuunnittelusta sisältyvät valtion tulo- ja menoarviosta annettuun asetukseen.

Eduskunnan päätökset valtiontaloudesta koskevat aikajänteeltään pääsääntöisesti vain varainhoitovuotta. Varainhoitovuotta pitemmän aikavälin suunnitteluun eduskunta voi osallistua hyväksymällä esimerkiksi kehittämisohjelman sisältävän lain. Myös useimpien suunnitelmien perusteet on säädetty lailla, jolloin eduskunta on voinut määritellä suunnittelujärjestelmien pysyvät tavoitteet.

Eduskunnan voidaan katsoa välillisesti ottavan kantaa valtiontaloutta koskeviin suunnitelmiin hyväksyessään hallituksen budjettiesityksen, joka sisältää suunnittelujärjestelmissä hyväksytyjen tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavia määrärahoja ja valtuuksia. Lisäksi eduskunta voi ponsilauseelmiinsa sisällyttää suunnittelukautta koskevia kannanottoja. Jos eduskunnan päätösvaltaa laajennettaisiin koskemaan suunnitelmien hyväksymistä, se merkitsisi vakiintuneen tulkinnan mukaisesti uudentyyppistä eduskunnan päätösmuotoa, joka vaatisi perusteen säätämistä perustuslaissa.

Eduskunta saa runsaasti tietoa hallituksen talouspoliittisista kannanotoista suunnittelukaudella. Muun muassa valtiovarainministeriön laatimat tulo- ja menoarvion liitteet sisäl-

tävät tietoa kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkymistä suunnittelukaudella. Lisäksi selonteot ja tiedonannot sisältävät hallituksen suunnitelmakannanottoja. Eduskunnalle on myös annettu erillisiä hallituksen talouspoliittisia selontekoja.

Valtioneuvostolla on keskeinen asema suunnittelua koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvosto päättää lähes kaikki lakisääteiset sektorisuunnitelmat.

Virastot ja laitokset laativat vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelman. Ministeriö hyväksyy hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman, josta valtiovarainministeriö antaa lausunnon. Virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnitelmien perusteella valtiovarainministeriö laatii valtiontalouden suunnitelman, joka sisällytetään tulo- ja menoarvioesityksen liitteeksi (kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkymät suunnittelukaudella). Virastot ja laitokset vahvistavat myös tulo- ja menoarviota toteuttavat tavoitebudjetit ja rahoitus-suunnitelmat.

Suunnitelmien sitovuus on hyvinkin erias-teista ja niiden oikeudelliset vaikutukset vaihtelevat. Lähes kaikkia sektorisuunnitelmia koskevissa laeissa on suunnitelmille säädetty oikeudellista sitovuutta määrättyissä tilanteissa. Valtiontaloutta koskeva keskeinen suunnittelujärjestelmä, toiminta- ja taloussuunnittelu, on sen sijaan luonteeltaan ohjeellinen. Sen muita suunnitelmia ohjaavaa merkitystä on kuitenkin viime vuosina pyritty lisäämään.

Valtioneuvoston eduskunnalle 3 päivänä huhtikuuta vuonna 1990 julkisen hallinnon uudistamisesta antaman selonteon mukaan usean vuoden toiminta- ja taloussuunnittelua yksinkertaistetaan ja se kytketään tähänastista läheisemmin osaksi tulo- ja menoarvion valmistelua. Selonteon mukaan hallitus selvittää mahdollisuudet toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelun siirtämiseksi aikataulullisesti tulo- ja menoarvioesityksen valmistelun yhteyteen. Tarkoitus myös on, että hallitus käsittelee seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioon liittyvät talous- ja finanssipolitiikan tavoitteet ja toimintalinjat sekä hallitusohjelman mukaiset yhteiskuntapolitiittiset linjanvedot jo alkuvuodesta.



### 2.2.10. Rahastot

Hallitusmuodon 66 §:n 2 momentin mukaan erikseen on säädetty siitä, onko tulo- ja menoarvion ulkopuolelle jätettävä jokin rahasto, joka ei ole tarkoitettu vuotuisia valtion tarpeita varten. Rahastoihin ei sovelleta hallitusmuodon tulo- ja menoarviota koskevia säännöksiä.

Rahastot merkitsevät poikkeusta tulo- ja menoarvion täydellisyyperiaatteesta. Rahastot ovat siten järjestelyjä, jotka rajoittavat eduskunnan budjettivallan ulottumista rahastoihin tuloihin ja menoihin. Usein rahastojen tarkoituksena on turvata joidenkin tulojen ohjautuminen tiettyihin menoihin, jolloin nämä tulot siirretään rahastoihin ohi tulo- ja menoarvion.

Rahastoja on 13, ja niistä säädetään seuraavissa laeissa:

— laki asunto-olojen kehittämisrahastosta (1144/89)

— laki maatilatalouden kehittämisrahastosta (657/66)

— palosuojelurahasto; laki palosuojelumak-  
susta (586/46)

— radiorahasto; laki radiolaitteista (8/1927)

— laki tuontikaupparahastosta (530/58)

— laki valtion eläkerahastosta (1372/89)

— laki valtion suhdannerahastosta (891/69)

— valtiontakuurahasto ja vientitakuurahasto; laki valtiontakuukeskuksesta (111/89)

— valtion ydinjätehuoltorahasto; ydinener-  
gialaki (990/87)

— varmuusvarastorahasto; laki valtion var-  
muusvarastoista (531/58)

— viljavarastorahasto; laki Valtion viljava-  
rastosta (1124/89)

— laki öljysuojarahastosta (379/74).

Asunto-olojen kehittämisrahasto katsottiin vuotuisia tarpeita rahoittavana hallitusmuodon vastaiseksi, minkä vuoksi se perustettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että rahasto voidaan perustaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla, jos rahastoa ei perusteta valtion vuotuisia tarpeita varten ja jos rahasto ei määrältään muodostu vuotuisen tulo- ja menoarvion verrattuna niin suureksi, että eduskunnalle hallitusmuodon mukaan kuuluva budjettivalta sen johdosta joutuisi vaaraan tulla loukatuksi (perustuslakivaliokunnan lausunnot 7/1963 vp. ja 17/1989 vp.).

Ydinjätehuoltorahaston perustamisen johdosta antamassaan lausunnossa (17/1985 vp.) perustuslakivaliokunta katsoi suuruuskriteerin käyttökelpoisuuden olevan verraten vähäisen, koska lain säätämisyvaiheessa rahaston suuruuden arvioiminen tapahtuu usein varsin epävarmalta pohjalta.

Myös vuotuisuuskriteeri on ollut tulkinnanvarainen (ks. esim. perustuslakivaliokunnan edellä mainittu lausunto vuodelta 1963). Mainitussa vuonna 1985 antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että vuotuisilla valtion menoilla on ymmärrettävä valtion säännöllisesti, siis vuosittain toistuvia tarpeita kuten esimerkiksi palkkausmenoja. Perustuslakivaliokunta on viimeksi vuonna 1989 nimenomaisesti lukenut valtion eläkemenot ja asunto-olojen kehittämisrahastosta rahoitettavat asunto-olojen kehittämistoiminnan menot hallitusmuodon 66 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin vuotuisiin menoihin (perustuslakivaliokunnan lausunnot 16 ja 17/1989 vp.).

Rahastot ovat niitä koskevien lakien mukaan jonkin viraston tai laitoksen valvonnan alaisia. Rahastojen hallinnon organisointi vaihtelee. Useilla rahastoilla on ylimpänä päättävänä elimenä johtokunta tai niiden toimintaa ohjaa neuvottelukunta. Rahastojen asioita hoitaa erillinen henkilökunta tai jonkin viraston tai laitoksen henkilökunta muun työn ohella. Eräät rahastot ovat lähinnä kirjanpidollisia. Rahaston budjettioikeudellinen luonne ei edellytä toimielimiä.

Rahastoille kertyy säännösten nojalla erilaisia tuloja, kuten lainojen lyhennyksiä ja korkoja, maksuja, liiketoiminnan tuloja, myyntituloja, korvauksia ja investointiverotuloja. Asunto-olojen kehittämisrahastolla ja viljavarastorahastolla on oikeus rajoitetusti ottaa lainaa.

Rahastojen varojen käyttötarkoitukset on säädetty niitä koskevissa laeissa. Valtioneuvosto vahvistaa eräiden rahastojen käyttösuunnitelman tai talousarvion taikka päättää muutoin niiden varojen käytöstä. Muutamien rahastojen varojen sijoittamisesta on säädetty lailla. Muutoin rahastojen varojen sijoittaminen ja käyttö on laissa olevien käyttökohteiden rajoissa rahastojen hallintoelinten määrättävissä.

Vuoden 1988 lopussa rahastojen taseiden loppusumma oli yhteensä 14,1 miljardia markkaa. Rahastojen menot vastasivat vuonna 1988 lähes neljää prosenttia tulo- ja menoarvion menoista. Rahastojen taloudellinen merkitys

on olennaisesti lisääntynyt, kun asunto-olojen kehittämisrahasto ja valtion eläkerahasto on perustettu. Rahastojen vuotuiset menot lisääntyvät asunto-olojen kehittämisrahaston myötä lähes 4 miljardia markkaa vuonna 1990. Uusien rahastojen taseiden loppusummat tulevat nousemaan kymmeneen miljardiin markkoihin. Valtion eläkerahaston on arvoitu kasvavan 20 vuodessa yli 50 miljardin markan suuruiseksi. Asuntorahastoon on siirretty lähes 30 miljardin markan verran lainasaatavia.

### 2.2.11. Valtiontalouden tarkastus

Hallitusmuodon 71 §:n 1 momentin mukaan ”valtiovaraston ja tilinpäätöksen tarkastusta varten on revisionilaitos, jonka tulee ottaa selville, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset ja onko tulo- ja menoarviota noudatettu”. Virastojen ja laitosten sisäistä tarkastusta koskevat valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain ja asetuksen sekä virastokohtaisten lakien ja asetusten säännökset.

Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva, revisionilaitoksena nykyisin toimiva valtiontalouden tarkastusvirasto on ainoa valtioneuvoston alaisuudessa toimiva virasto, jota koskevia säännöksiä on sisällytetty hallitusmuotoon. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/47) mukaan valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista. Tarkastusviraston toiminta jakaantui vuonna 1989 viraston toimintakertomuksen mukaan virastojen ja laitosten toiminnan tarkastukseen, vuositilintarkastukseen, valtionaputarkastukseen, valtionyhtiöiden tarkastukseen sekä muuhun toiminnan tarkastukseen.

Tarkastusviraston toiminta ei koske siitä annetun lain mukaan eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavina olevien rahastojen hallintoa, Suomen Pankin eikä kansaneläkelaitoksen toimintaa. Virasto voi sen sijaan tarkastaa valtionavustusta saavien yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpitoa, viranomaisten hallussa olevia yksityisten varoja, joista valtio on vastuussa, sekä rahastoja, valtion liikelaitoksia ja valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä.

Hallitusmuodon 71 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös valtiontilintarkastajien toimivallas-

ta, tehtävistä ja valitsemisesta. Hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin säännös valtiontilintarkastajien tehtävistä rajoittuu valtiontalouteen. Sen mukaan valtiontilintarkastajien tulee pitää silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Valtiontilintarkastajien johtosäännössä (391/51) on säädetty tilintarkastajien tehtävistä ja toiminnasta.

Tilintarkastajien tarkastustoiminta koskee sekä valtion tulo- ja menoarvion piirissä olevaa valtiontaloutta että tulo- ja menoarvion ulkopuolisten rahastojen ja valtion liikelaitosten taloutta. Valtiontilintarkastajat ovat valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain (968/47) muutoksen (462/84) mukaan vuodesta 1984 olleet oikeutettuja saamaan suoraan tietoja valtionyhtiöiden toiminnasta. Valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia annetulla lailla (630/88) saivat valtiontilintarkastajat oikeuden tarkastaa myös valtionapujen ja valtion tukitoimien käyttöä. Valtiontilintarkastajien tarkastustoiminnan ulkopuolella ovat eduskunnan vastuulla ja hoidossa oleva taloudenhoito kuten Suomen Pankki, kansaneläkelaitos, eduskunnan oma talous ja eduskunnan vastuulla olevat rahastot.

### 2.2.12. Suomen raha ja Suomen Pankki

Suomen rahasta sisältyy säännös hallitusmuodon 72 §:ään. Lainkohdan mukaan Suomella on oma raha, josta säädetään lailla. Suomen rahasta on säädetty rahalaisia, joka sisältää säännökset Suomen rahayksiköstä, markan ulkoisen arvon määrittämisestä, käyvästä maksuvälineistä, eräistä seteleihin ja metallirahaan liittyvistä menettelyistä sekä nykyisen markan suhteesta niin sanottuun vanhaan markkaan. Rahalain (276/62) mukaan asetuksella voidaan säätää metallirahayksiköistä. Asetuksella on säädetty esimerkiksi juhlarahoista.

Maksujen pennimäärien pyöristämisestä on annettu erillinen laki (918/90). Lisäksi maksuvälineistä, esimerkiksi velkakirjoista, vekseleistä ja shekeistä, on annettu lakeja. Myös Suomen Pankin ohjesääntö (365/25), joka on annettu lakina, sisältää säännöksiä setelinannosta.

Itsenäisyyden alussa kulta oli Suomen rahan ainoa arvon mitta, mikä vahvistettiin vuonna

1925 annetulla silloisella rahalailla (363/25). Kultakantaan perustuvan rahalain sisältö poikesi olennaisesti nykyisestä rahalaista. Rahalaki sisälsi tuolloin säännökset lähinnä rahojen metallikoostumuksesta ja painoista.

Suomen Pankista säädetään hallitusmuodon 73 §:ssä. Lainkohdan mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien valtuusmiesten valvonnan alaisena. Pankin ohjesääntö laaditaan niin kuin laista on säädetty. Lisäksi säännöksen mukaan pankin voittovarojen käytöstä valtion tarpeisiin määrää eduskunta.

Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä säädetään pankkivaltuusmiesten valinnasta. Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä säädetään pankkivaliokunnan Suomen Pankkia koskevista tehtävistä. Pankkivaltuusmiesten toimintaa ja menettelytapoja koskee Eduskunnan Pankkivaltuusmiesten johtosääntö (101/26).

Suomen Pankki toimii maan keskuspankkinä. Pankki johtaa rahapolitiikan harjoittamista ja on siinä itsenäinen suhteessa hallitukseen. Valuuttakurssipolitiikassa Suomen Pankin toimintaa rajoittaa ennen kaikkea hallituksen oikeus päättää markan ulkoisen arvon määräytymisestä Suomen Pankin esityksestä. Pankin tehtäviin kuuluu huolehtia valuuttavarannon riittävydestä.

### 2.2.13. Valtion omaisuus

Hallitusmuodon 63 §:n mukaan valtion tuloatuottavaa omaisuutta hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan.

Vakiintunut tulkinta on rajoittanut hallitusmuodon 63 §:n soveltamisalan vain budjettitalouteen. Perustuslakikomitea mainitsi ehdotuksessaan vuonna 1917 tuloatuottavan omaisuuden tärkeimpänä osana maatilat ja metsät. Kattavaa lakia tuloatuottavan omaisuuden hoidon ja käytön perusteista ei ole. Keskeinen tällainen laki on metsähallinnosta annettu laki (138/87), jonka piiriin kuuluu pinta-alaltaan valtaosa valtion metsä-, maa- ja vesiomaisuudesta.

Hallitusmuodon 74 §:n 1 momentin mukaan valtion maaomaisuutta sekä veroja ja tuloatuottavia oikeuksia ei saa luovuttaa toisen omaksi tai pantata, ellei sitä ole laissa myönnetty. Säännös ei koske Suomen Pankkia ja kansaneläkelaitosta.

Oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia annettu laki (687/78) on valtuutusluonteinen. Tuloatuottavia oikeuksia ovat lain 1 §:n mukaan kalastusoikeudet, vesivoiman käyttöoikeudet, nautintaoikeudet, maankamaran aineiden ja luonnontuotteiden ottamista määrätyltä alueelta tarkoittavat ja muut sellaiset valtiolle tuloatuottavat pysyvät maa- ja vesialueiden käyttöoikeudet. Laki ei koske sellaista kotimaassa olevaa omaisuutta, jonka taloudellinen arvo on asetuksessa määritellyllä tavalla suuri (nykyisin yli 10 miljoonaa markkaa) tai jonka merkitys laissa säädettyissä suhteissa on erittäin huomattava. Tällaisen omaisuuden luovuttamisesta on kuskakin tapauksessa säädettävä erikseen lailla.

Valtion kiinteistöjä luovutettiin vuonna 1988 kiinteistöjen keskusrekisterin mukaan 9 600 hehtaaria. Valtion kiinteistöjen tai niiden luovutusten arvosta ei ole yhteenvetotietoja.

Kruunutilan haltija on hallitusmuodon 74 §:n 2 momentin mukaan oikeutettu ostamaan tilan perinnöksi, jos siitä on erikseen säädetty. Asukasoiikeus kruunutilaan oli alkuun määräaikainen nautintaoikeus, ja asukkaita pidettiin kruunun lampuoteina. Asukasoiikeus ei ollut kuitenkaan perinnöllinen ja asukkaan oikeus määrätä talosta oikeustoimin oli monessa suhteessa rajoitettu.

Vuonna 1965 säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki eräiden kruununluontoisten tilojen ja tilanosien järjestelystä. Lailla taattiin asukkaalle, joka ennen lain voimaantuloa oli saanut sijoituskirjan tilaan tai joka oli otettu lainvoimaisella päätöksellä tilalle asukkaaksi, oikeus saada tila vastikkeetta omakseen. Sama oikeus myönnettiin niille, jotka otettiin asukkaaksi kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta jätetyn hakemuksen perusteella. Myöhemmin jätettyjen hakemusten perusteella asukkaita ei saanut enää ottaa. Ne tilat, joille ei oltu otettu asukasta tai jotka mainitun kolmen vuoden jälkeen jäivät vapaiksi, siirtyivät asutushallituksen hallintaan.

Arvopapereihin perustuvia oikeuksia ei ole pidetty hallitusmuodon 74 §:ssä tarkoitettuina tuloatuottavina oikeuksina. Niistä on säädetty valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 24 §:ssä. Valtion liikelaitoksista annetun lain 23 § sisältää säännökset liikelaitoksen omistamien osakkeiden, osakkuuksien ja muiden vastaavien osuuksien hankinnasta ja luovutuksesta. Muun irtaimen omaisuuden luovuttamisesta ei ole säädetty hallitusmuodossa eikä laissa.

### 2.2.14. Eduskuntakäsittely

Velvollisuudesta antaa tulo- ja menoarvioesitys on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 30 §:ssä.

Valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan *raha-asia-aloite* sisältää ehdotuksen määrärahan ottamisesta valtion tulo- ja menoarvioon seuraavaa varainhoitovuotta varten. Valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n 3 momentin mukaan raha-asia-aloite voidaan tehdä vaalikauden ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä 14 päivän kuluessa ja muilla varsinaisilla valtiopäivillä seitsemän päivän kuluessa valtiopäivien avaamisesta. Raha-asia-aloite voidaan lisäksi tehdä valtion tulo- ja menoarvioesityksen saapumiseksi ilmoittamisen jälkeen seitsemän päivän kuluessa.

Aloiteoikeudet, muun muassa raha-asia-aloiteoikeus, säädettiin vuonna 1928 voimaan tulleessa nykyisessä valtiopäiväjärjestyksessä. Vuonna 1983 aloiteoikeutta koskevia säännöksiä muutettiin. Raha-asia-aloitteen sai tehdä edelleen tietynä ajanjaksona valtiopäivien alusta lukien, mutta tämän ajanjakson jälkeen aloitteen teko oli sallittua vain tulo- ja menoarvioesityksen antamisen johdosta.

Raha-asia-aloitteiden määrä on lisääntynyt viime vuosina voimakkaasti. Kun vuoden 1983 valtiopäivillä raha-asia-aloitteita jätettiin 1 300, niiden määrä oli vuoden 1989 valtiopäivillä jo 3 571. Yleisenä aloiteaikana jätettiin 376 aloitetta vuoden 1983 valtiopäivillä ja 1 063 aloitetta vuoden 1989 valtiopäivillä. Myös yleisenä aloiteaikana jätetyt raha-asia-aloitteet on käsitelty vasta tulo- ja menoarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Raha-asia-aloitteista on hyväksytty keskimäärin 10 %.

Käytännössä valtiopäiväjärjestyksen 31 §:ää on tulkittu siten, että raha-asia-aloitteen on tullut sisältää markkamääräinen ehdotus uuden määrärahan ottamisesta tai hallituksen esityksessä olevan määrärahan korottamisesta. Hallituksen esityksessä olevan määrärahan vähentämisehdotuksen on saanut tehdä ilman raha-asia-aloitetta.

Raha-asia-aloitteen ei ole katsottu voivan sisältää ehdotusta pelkästään määrärahan perusteluiksi, esimerkiksi käyttötarkoituksen muutokseksi. Jos edustaja haluaa määrärahan käyttötarkoitusta olennaisesti laajennettavaksi, hän joutuu muotoilemaan raha-asia-aloitteen, joka sisältää myös markkamääräisen lisäysehdoituksen. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta

katsoi vuonna 1987 antamassaan lausunnossa (15/1986 vp.), ettei raha-asia-aloite voi sisältää pelkästään liikelaitoksen palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskevia ehdotuksia. Raha-asia-aloite on valiokunnan mukaan kuitenkin mahdollista muotoilla siten, että määrärahan turvin ehdotetaan liikelaitoksen kohentavan esimerkiksi palvelutavoitettaan jollakin toimintaloheksellaan. Raha-asia-aloite voi kuitenkin poikkeuksellisesti kohdistua vain määrärahan perusteluihin, jos se sisältää valtuutta koskevan lisäysehdoituksen.

Valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n sanamuodon mukaan raha-asia-aloite ei voisi koskea tulo- ja menoarvion tuloja. Kysymys tuloihin kohdistuvasta aloiteoikeudesta ja muutosoikeuden laajuudesta nousi esiin lähinnä silloin, jos tulopuolelle ehdotettaisiin kokonaan uutta momenttia tai niin olennaisia muutoksia tulomomentteihin, että niitä vastaavat ehdotukset eivät menopuolella pysyisi muutosoikeuden rajoissa. Kansanedustajat eivät ole tehneet mainitun kaltaisia muutosehdotuksia tulopuoleen.

Koska raha-asia-aloite voi koskea vain määrärahan ottamista valtion tulo- ja menoarvioon seuraavaa varainhoitovuotta varten, raha-asia-aloite ei voi sisältää ehdotusta lisämenoarvioon otettavaksi määrärahaaksi. Valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n 3 momentin rajoittavan sanamuodon vuoksi raha-asia-aloitetta ei voida myöskään tehdä sen johdosta, että lisämenoarvioesitys on ilmoitettu saapuneeksi eduskuntaan.

Valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentissa säädetään kansanedustajien oikeudesta tehdä muutoksia tulo- ja menoarvioesitykseen ilman raha-asia-aloitetta. Säännöksen mukaan edustajan tekemä ehdotus, joka tarkoittaa uuden, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämättömän määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon, voidaan tulo- ja menoarviosta päätettäessä ottaa huomioon ainoastaan, jos se on vireille pantu asianmukaisesti tehdyllä raha-asia-aloitteella.

Säännöstä tulkittiin aina 1950-luvulle asti niin, että siinä olevat sanonnat uusi ja tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämättömän määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon sisällyttämättömän määrärahan palauttaminen tulo- ja menoarvioon edellytti siis raha-asia-aloitetta.

Tulo- ja menoarvioon on 1950-luvulta alkaen otettu useita kertoja mainitunlaisia mää-

räahoja ilman raha-asia-aloitetta. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 1985 antamassaan lausunnossa (7/1985 vp.), että nykyisessä budjettimenettelyssä voidaan puoltaa valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentin tulkitsemista siten, että määräraha on uusi vain silloin, kun se ei ole sisällynyt kuluvan vuoden tulo- ja menoarvioon. Tätä kantaa perustuslakivaliokunta perusteli muun muassa edustajien käytännön vaikeudella tarkistaa monisatasivuinen budjettiesitys niin tarkkaan, että he voisivat tehdä raha-asia-aloitteen kaikista hallituksen poistettaviksi ehdottamista kohdista.

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut kansanedustajien muutosoikeuden ulottuvuutta mainitussa lausunnossaan. Valiokunnan mukaan eduskunnan tulee ensinnäkin huolehtia perustuslain tulo- ja menoarviolle asettamien vaatimusten, kuten tasapainoperiaatteen ja täydellisyysperiaatteen, täyttymisestä. Eduskunnalla on velvollisuus lisätä tulo- ja menoarvioon ilman raha-asia-aloitettakin esimerkiksi siitä puuttuva lakisääteinen määräraha samoin kuin pienentää tai suurentaa tällaista määrärahaa, jos se on merkitty esitykseen puutteellisenä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen ehdottamaa määrärahaa ei saa ilman aloitetta muuttaa asiallisesti uudeksi määrärahaksi. Määräraha voidaan hylätä taikka sitä voidaan pienentää tai suurentaa. Määrärahaan ei kuitenkaan saa tehdä valiokunnan mukaan sellaista korotusta, joka merkitsisi tosiasiaa uutta määrärahaa. Valiokunnan mukaan määrärahan markkamäärään ulottumattomat muutokset eivät saa mennä niin pitkälle, että määrärahan käyttötarkoitus muuttuisi täysin olennaisesti.

Perustuslakivaliokunta korosti, että tulkittaessa eduskunnan muutosoikeutta koskevia säännöksiä on pääpaino pantava eduskunnan budjettivallalle, jota on tulkittava laajasti, ja sitä rajoittavia säännöksiä ahtaasti. Eduskunnan käytännössä tulkinta onkin jatkuvasti väljentynt edustajien muutosoikeutta puoltavaan suuntaan.

Valtiovarainvaliokunnan tehtävistä säädetään valtiopäiväjärjestyksen 49 §:ssä. Valtiovarainvaliokunta käsittelee tulo- ja menoarvioesityksen ja muut hallituksen raha-asiaa koskevat esitykset sekä raha-asia-aloitteet. Valtiovarainvaliokunnan tulee tulo- ja menoarvioesityksestä annettavassa mietinnössä käsitellä kaikkia määräraha-asioita sekä ehdottaa, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat

on hankittava. Valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 2 momentin nojalla valtiovarainvaliokunta voi ehdottaa ilman aloitetta tarpeellisia muutoksia esimerkiksi vero- ja maksulakeihin. Valtiopäiväjärjestyksen 63 §:ssä säädetään, mitä asioita valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä ennen lopullista käsittelyä täysistunnossa.

Hallitusmuodon 68 §:n 3 momentin mukaan määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena (*ehdollinen määräraha*). Presidentti päättää määrärahan vahvistamisesta kuukauden kuluessa tulo- ja menoarvion allekirjoittamisesta. Jollei määrärahaa vahvisteta, asia palautetaan eduskuntaan, joka lopullisesti päättää määrärahan sisällyttämisestä tulo- ja menoarvioon.

Jollei tasavallan presidentti vahvista valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisena otettua määrärahaa, asian palauttamisesta eduskunnalle ja eduskuntakäsittelystä säädetään valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n 3 momentissa. Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen ehdollista määrärahaa koskevat säännökset saivat nykyisen muotonsa vuonna 1987, jolloin säädettiin ehdollisen määrärahan vahvistamisen määräajasta ja vahvistamatta jättämisestä tehtiin lykkäävä toimenpide siten, että eduskunta oikeutettiin lopullisesti päättämään määrärahan sisällyttämisestä tulo- ja menoarvioon.

Hallitusmuodon 68 §:n 3 momentissa tarkoitettut ehdolliset määrärahat pohjautuvat perustuslakikomitean ehdotuksen mukaan tulo- ja menoarvion julkaisemiseen erityisenä finanssilakina (perustuslakikomitean mietintö 5; komiteamietintö 1917:9). Ehdollisia määrärahoja koskeva säännös jäi kuitenkin hallitusmuotoon, vaikka tulo- ja menoarviota ei hallitusmuodossa edellytettykään julkaistavaksi lakina.

Ehdollisten määrärahojen määrä on viime vuosina lisääntynyt. Ehdollisia määrärahoja oli 1950-luvulla keskimäärin 36 vuosittain ja 1960-luvulla enää 18 vuosittain. Ehdolliset määrärahat ovat lisääntyneet nimenomaan 1980-luvulla. Niitä oli vuosina 1983 ja 1984 vielä selvästi alle sata, mutta vuonna 1989 jo 339. Ehdollisten määrärahojen vuosittainen määrä on vuosina 1983—1989 ollut 14—54 miljoonaa markkaa. Suhteessa tulo- ja menoarvion loppusummaan ehdolliset määrärahat ovat olleet määrältään alle puoli promillea. Ehdollisten määrärahojen rahallinen merkitys on vähentynyt, sillä esimerkiksi 1950- ja 1960-luvuilla ehdolliset

määrärahat olivat yleensä useita promilleja tulo- ja menoarvion loppusummasta.

Eduskunta toteaa nykyisin tulo- ja menoarvioesitykseen antamassaan vastauksessa, mikä aloitteen pohjalta muutokset on tehty. Nykyisin ehdolliseksi määrärahoiksi esitellään vain raha-asia-aloitteen perusteella hyväksytyt määrärahat, eikä vahvistamisvaiheessa enää tutkita sitä, olisiko jokin tulo- ja menoarvioesitykseen tehty muutos edellyttänyt raha-asia-aloitetta. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että ehdollisena määrärahana voidaan hallitusmuodon 68 §:n 3 momentin mukaan pitää vain sellaista määrärahaa, jonka eduskunta on hyväksynyt raha-asia-aloitteesta (perustuslakivaliokunnan lausunto 7/1985 vp.).

Ehdollisia määrärahoja on esimerkiksi 1960-luvulla jätetty vahvistamatta vuosittain yli kymmenen. Nykyisin vahvistamatta jättäminen on harvinaista, ja esimerkiksi vuosina 1983—1989 määrärahoja jätettiin vahvistamatta vuosittain keskimäärin yksi tai kaksi. Useina vuosina kaikki ehdolliset määrärahat on vahvistettu. Vahvistamatta jätetyt määrärahat ovat olleet yleensä muutaman sadan tai kymmenen tuhannen markan suuruisia. Joissakin tapauksissa vahvistamatta jätetty määräraha on otettu hieman tarkistettuna ensimmäiseen lisämenoarvioon. Vahvistamatta jätettyjen määrärahojen asiallinen merkitys on ollut yleiseltä kannalta hyvin vähäinen ja vahvistamatta jättämisen syyt ovat olleet teknisluonteisia.

## 2.3. Nykytilanteen arviointi

### 2.3.1. Valtion tulo- ja menoarviomenettelyn kehittämistarve

#### Oikeudellinen merkitys

Tulo- ja menoarvion oikeudellisen merkityksen ja normihierarkkisen aseman yksiselitteinen säätäminen hallitusmuodossa on asian monitahoisuuden vuoksi ongelmallista ja saattaisi estää tulo- ja menoarvion aseman kehittämisen tulevaisuudessa. Perustuslain yleisellä säännöksellä on vaikeaa ottaa huomioon tulo- ja menoarvion laadintavaiheen ja soveltamisvaiheen useita erilaisia käytännön tilanteita.

Hallitusmuodon 67 §:ssä ja 68 §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus budjetoida sidotut tulot ja menot sisältyy tulo- ja menoarvion täydellisyyden vaatimukseen, eivätkä erilliset

säännökset sidottujen tulojen ja menojen budjetoinnista ole välttämättömiä. Hallitusmuodon 68 §:n 2 momentin mukainen säännös harkinnanvaraisten menojen budjetoinnista ei myöskään ole hallitusmuodossa välttämätön, koska eduskunnan budjettivaltaa koskevien säännösten lähtökohtana on eduskunnan oikeus myöntää määrärahoja tulo- ja menoarviossa.

Hallitusmuodossa ei ole säännöksiä velvollisuudesta toteuttaa eduskunnan tulo- ja menoarviossa tekemiä päätöksiä. Määrärahan velvoittavuudesta on esitetty eri käsityksiä. Perustuslakivaliokunta on vuodesta 1959 lähtien omaksunut tulkinnan, jonka mukaan tulo- ja menoarvion soveltajan on määrärahan käytöstä päättäessään pyrittävä eduskunnan tulo- ja menoarvion perusteluissa määrärahalle osoittaman tavoitteen saavuttamiseen, jos eduskunnan tätä tarkoittava tahto on perusteluissa selvästi ilmaistu. Perustuslakivaliokunnankin kannanotto sisältää useita erityistilanteisiin liittyviä varauksia muun muassa olosuhteiden muutoksen vaikutuksista. Määrärahan käyttöön varainhoitovuoden aikana liittyy myös käytännössä useita erityistilanteita. Määrärahan velvoittavuuden sääntely hallitusmuodossa saattaisikin jäykistää tulo- ja menoarviomenettelyä ja johtaa oikeudellista vastuunalaisuutta koskevien kysymysten tarpeettomaan korostumiseen.

Valtion tulo- ja menoarviossa sovellettava tulosohjausjärjestelmä on vasta alkuvaiheessa. Tulosohjaus on suunniteltu toteutettavaksi siten, että lähinnä ministeriöt asettavat tulostavoitteita, joita esitetään tulo- ja menoarvioesityksen perusteluiden selvitysosassa. Nykyisten suunnitelmien mukainen tulosohjaus ei edellytä säännöksiä hallitusmuotoon.

Valtionhallinnossa asteittain käyttöönotettavaan tulosohjaukseen kuuluvia tulostavoitteita eduskunta voi asettaa siltä osin, kuin ne pysyvät määrärahapäätökselle asetetun vakiintuneen tulkinnan rajoissa. Eduskunta voi myös liittää tulo- ja menoarvioon erilaisia ponsipäätöksiä, joiden toteuttaminen on kuitenkin ainostaan poliittisen vastuun alaista.

Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmän vakiinnuttua tulisi erikseen selvittää eduskunnan toimivalta ja asema tulosohjausjärjestelmän mukaisia tulostavoitteita päätettäessä.

## Brutto- ja nettobudjetointi

Tulojen ja menojen ottaminen tulo- ja menoarvioon bruttomäärin on edelleen keskeinen valtion taloudenhoidon pääperiaate, joka tulee vahvistaa hallitusmuodossa. Se mahdollistaa eduskunnan laajan vaikutusmahdollisuuden valtion tuloihin ja menoihin, turvaa täydellisyysperiaatteen toteutumista, helpottaa valtion tulojen ja menojen kohdentamisen kokonaisarviointia sekä varmistaa valtion tulojen ja menojen julkisuuden.

Hallitusmuodossa tulee kuitenkin sallia tietyissä rajoissa myös nettobudjetoinnin soveltaminen. Nykyisin eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta tätä ei ole pidetty mahdollisena. Nettobudjetointi yksinkertaistaa virastojen ja laitosten budjetointia ja lisää niiden mahdollisuutta päättää taloudenhoidostaan. Nettobudjetoinnin soveltamistarve on lisääntynyt siirryttäessä virastojen ja laitosten tulosohjaukseen. Tarvetta poiketa bruttobudjetoinnista on erityisesti aloilla, joissa virastot ja laitokset toimivat kilpailutilanteessa ja joissa kysyntä ohjaa toiminnan laajuutta. Nettobudjetointi soveltuisi valtion maksullisen palvelutoiminnan tehtäviin.

Tyydyttävänä ei voida niin ikään pitää nykyistä tilannetta siitä, että merkitykseltään huomattava valtion lainanoton nettobudjetointi perustuu poikkeuslakiin. Hallitusmuodon tulee mahdollistaa valtionlainojen ottaminen tulo- ja menoarvioon nettomäärin.

## Varainhoitovuotta pitemmät budjettipäätökset

Hallitusmuodossa tulee edelleen vahvistaa tulo- ja menoarvion vuotuisuus taloudenhoidon pääperiaatteeksi. Koska taloudelliset olosuhteet muuttuvat nopeasti, koko tulo- ja menoarvion päättäminen useaksi vuodeksi ei ole tarkoituksenmukaista. Vuotuisuuden vaatimus turvaa eduskunnalle säännöllisen mahdollisuuden päättää valtion tuloista ja menoista. Kuitenkaan hallitusmuodossa ei ole syytä sitoa varainhoitovuotta välttämättä kalenterivuoteen.

Hallitusmuodossa on toisaalta lisättävä edellytyksiä siirtää määräraha käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Nykyisin vaikeutena on muun muassa virastojen ja laitosten toimin-

nan menoista säästyneen määrärahan peruuntuminen, jos määräraha on merkitty kiinteäksi.

Tarvetta poiketa vuotuisuuden vaatimuksesta on myös pitkävaikutteisissa hankkeissa, joissa toiminnasta saadaan tuloa. Tällaisten hankkeiden toteuttamisen suunnitelmallisuutta lisääisi menojen kokonaisrahoituksen ja niihin liittyvien tulojen päättäminen yhdellä kertaa eikä nykyiseen tapaan varainhoitovuosittain. Tämä edellyttäisi, että tuloja ja menoja voitaisiin ottaa tulo- ja menoarvioon usealta varainhoitovuodelta. Hallitusmuodossa tuleeikin mahdollistaa tietyissä rajoissa monivuotinen budjetointi.

Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 20 §:ään sisältyvä, poikkeuslailla säädetty oikeus maksaa edellisille vuosille kuuluva meno varainhoitovuoden talousarviosta ei ole menettelynä eduskunnan budjettivallan eikä valtiontalouden kannalta siten olennainen, että siitä olisi perusteltua säätää hallitusmuodossa. Koska poikkeuslailla niin ikään säädetty valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 23 §:ssä tarkoitettua varastotilimenettelyn käyttö on rajoittunut vain harvoin, lähinnä liiketoimintaa harjoitaviin virastoihin ja laitoksiin, ei hallitusmuodossa ole tarpeen säätää myöskään varastotilimenettelystä. Mainittujen laitosten siirtyminen valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitetuiksi liikelaitoksiksi kaventaa edelleen menettelyn soveltamisalaa.

## Tulo- ja menoarvion julkaiseminen

Nykyisin ei enää pelkästä tulo- ja menoarvion säädöskokoelmassa julkaistavasta taulukko-osasta saa riittävää kuvaa määrärahojen käytöstä ja jakautumisesta eri tarkoituksiin. Ongelmana on, että määrärahojen perustelut ja myös muut eduskunnan tulo- ja menoarviossa tekemät päätökset ovat jääneet julkaisematta säädöskokoelmassa.

Hallitusmuodon tulo- ja menoarvion julkaisemista koskevan säännöksen tavoitteena on korostetusti turvata kansalaisten tiedonsaantia valtiontaloudesta. Julkisuusperiaatetta on pidetty yhtenä keskeisimmistä budjettiperiaateista. Osana siihen voidaan katsoa kuuluvan tiedonsaannin yksinkertaisuus ja helppous. Eduskunnan tulo- ja menoarviota koskevan päätöksen hajaantuessa eri tavoin julkaistaviin eduskunnan päättämään taulukko-osaan, eduskunnan vastaukseen sekä hallituksen esitykseen

eivät julkisuusperiaatteen mukaiset tavoitteet riittävästi toteudu.

Eduskunnan päättämä tulo- ja menoarvio tulee julkaista kokonaisuudessaan. Eduskunnan tulo- ja menoarvioon kuulumattomia pensilausumia ei sen sijaan ole tarpeen julkaista säädöskokoelmassa, vaan ne voitaisiin saattaa hallituksen tietoon muutoin. Myöskään tulo- ja menoarvioesitykseen sisältyviä yleisperusteluja ja selvitysosia sekä liitteitä ei ole tarpeen julkaista säädöskokoelmassa, koska eduskunta ei käsittele niitä eikä päätä niistä.

Koska tulo- ja menoarvion valmisteluvaiheen julkisuus liittyy yleisten asiakirjojen julkisuuteen, mistä on säädetty yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetussa laissa, ei hallitusmuodossa ole tarpeen säätää valmisteluvaiheen julkisuudesta. Yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistusta valmistellaan parhaillaan erikseen sitä varten asetetussa toimikunnassa.

#### Määrärahojen käytön edellytykset

Jotta tulo- ja menoarvion rakennetta ja yksityiskohtaisia jaotteluja voitaisiin muuttaa valtiontalouden kulloistenkin tarpeiden mukaisesti, tulisi niiden sääntelyn hallitusmuodossa edelleen olla väljää.

Hallitusmuodossa ei ole säännöksiä määrärahojen käyttötarkoituksista ja muista perusteluista. Koska nykyisissä laajoissa momenteissa perustelut ja niissä osoitetut käyttötarkoitukset ovat saaneet keskeisen merkityksen, tulee määrärahan perustelut hallitusmuodossa saattaa selkeästi määrärahan markkamäärän kanssa yhtäläiseen asemaan.

Hallitusmuodon 70 §:n 1 momentista johdettu määrärahatyyppien ensisijaisuusjärjestys ei enää vastaa määrärahojen nykyistä käyttöä. Mahdollisuudesta käyttää kiinteää määrärahaa, arviomäärärahaa ja siirtomäärärahaa ei kuitenkaan ole tarpeen luopua.

Määrärahojen käytön edellytyksiä tulee kuitenkin väljentää. Kiinteiden määrärahojen ja siirtomäärärahojen välttämättömien teknisluonteisten ylitysten mahdollistaminen ilman lisämenoarviomenettelyä olisi tarkoituksenmukaista. Siirtomäärärahaa tulisi voida nykyistä joustavammin käyttää investointien ja muiden pitkävaikutteisten menojen budjetoinnissa. Tähän johtaisi siirtomäärärahojen ylitysmahdollisuus laissa säädetyissä rajoissa. Siirtomäärära-

han soveltamista vireillä olevassa virastojen ja laitosten toimintamenojen budjetoinnin uudistuksessa häittää myös määrärahan ylittämismahdollisuuden täydellinen puuttuminen.

Koska kiinteän määrärahan mahdollinen ylitys- tai siirtotarve selviää vasta varainhoitovuoden lopussa, ei määrärahatyyppiä enää tässä vaiheessa voida ilman lisämenoarviomenettelyä muuttaa. Viraston tai laitoksen saavuttaessa tavoitteensa tulisi sen voida hyödyntää tietyin edellytyksin esimerkiksi toiminnan rationalisoinnista aiheutunutta säästöä. Nykyisin tällaiset kiinteiden määrärahojen säästöt peruuntuvat. Virastoja ja laitoksia ei voida riittävästi kannustaa toiminnan säästöihin. Päinvastoin nykyinen säästöjen peruuntuminen vuoden vaihteessa on johtanut jossain määrin suunnittelemtomaan varojen käyttöön.

Poikkeukseton määrärahojen siirtämiskielto eli niin sanottu virement-kielto on jäykistänyt tulo- ja menoarvion varainhoitovuoden aikais-ta joustavuutta. Resurssija tulee voida kohdentaa uudelleen nykyistä yksinkertaisemmin. Erityisesti on tarvetta kohdentaa virkoja virastosta toiseen. Nykyisin vaikeutena on se, että järjestelyt tulee keskittää tulo- ja menoarvioon. Tämä hidastaa ja vaikeuttaa virkajärjestelyjä ja organisaatiomuutoksia. Toisiinsa läheisesti liittyviä määrärahoja tulee voida tietyin edellytyksin käyttää toistensa käyttötarkoituksiin.

Aikaisemman merkityksensä ovat menettäneet hallitusmuodon 68 §:n 1 momenttiin sisältyvät säännökset tulo- ja menoarvioon otettavasta määrärahasta lakisäätteisiin menoihin, joita ei ole erityisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvioon, ja määrärahasta ennalta arvaamattomiin tarpeisiin. Tarvetta tämäntyyppisten määrärahojen olemassaolon suojaamiseen hallitusmuodossa ei enää ole.

#### Valtuusmenettely

Valtuusmenettely on olennainen poikkeus tulo- ja menoarvion vuotuisuuden vaatimuksesta, mutta valtuudet ovat vakiintunut osa budjettijärjestelmää. Valtuusmenettelystä tulee poikkeuslain sijasta säätää suoraan hallitusmuodossa.

Valtuudet ovat hallinnollisesti yksinkertainen ja joustava menettely. Varoja ei tarvitse kerätä etukäteen odottamaan myöhempiä vuosina tulevia maksuja. Valtuudet mahdollis-



tavat suurienkin hankkeiden nopean aloittamisen, koska kokonaisrahoituksen järjestäminen voidaan ajoittaa pitemmälle aikavälille. Hankkeiden toteuttamisessa voidaan valtuuksilla turvata riittävä sopeutumis- ja suunnittelu-aika sekä edellytykset tehdä sopimukset riittävän ajoissa. Valtuuksia voidaan käyttää niin ikään joustavasti talouspoliittiseen säätelyyn.

Poikkeuslailla säädettäväksi tulee sen sijaan edelleen jättää nykyisin vain valtion talonrakennushankkeisiin liittyvät poikkeukselliset valtuudet, joita voidaan sekä ylittää että siirtää. Talonrakennusvaltuudet ovat yksittäisiä erityiskysymyksiä.

Tulo- ja menoarvioesityksen antamisen määräaika

Hallitusmuodossa ei ole tulo- ja menoarvioesityksen ja siihen liittyvien muiden esitysten antamisajankohtaa yleisesti koskevaa säännöstä. Eduskunnalle tulo- ja menoarvioehdotuksen ja niin sanottujen budjettilakiehdotusten käsittelyyn jäävä aika on kuitenkin olennainen eduskunnan budjettivallan kannalta. Useassa tapauksessa eduskunnan tulo- ja menoarviopäätöksen viivästyminen on johtunut budjettilakiehdotusten liian myöhäisestä antamisesta. Budjettilakiehdotukset ovat myös määrällisesti merkittävä osa eduskunnan vuosittain hyväksymistä laeista.

Eduskunnan budjettivallan turvaamisen kannalta on tärkeitä taata hallitusmuodossa eduskunnalle riittävän pitkä tulo- ja menoarvioehdotuksen ja siihen liittyvien budjettilakiehdotusten käsittelyaika.

Muita kysymyksiä

Tulo- ja menoarvion täydellisyys suojaa eduskunnan budjettivaltaa ja mahdollistaa valtion tulojen ja menojen kokonaisuuden arvioinnin. Tulo- ja menoarvion täydellisyyden vaatimus parantaa myös valtion taloudenhoidon ja finanssipolitiikan edellytyksiä sekä tulo- ja menoarvion julkisuutta. Täydellisyysperiaatteen noudattaminen budjetoinnin pääperiaatteena on tärkeitä. Siitä tulee edelleen säätää hallitusmuodossa.

Koska poikkeuslakina säädetyn valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset ovat merkittävä ja pysyvä poikkeus tulo- ja

menoarvion täydellisyydestä, tulee niitä koskeva poikkeussäännös ottaa hallitusmuotoon.

Tulo- ja menoarvion täydellisyyden vaatimusta ei voida yksiselitteisesti ulottaa niin sanottujen välillisen julkisen hallinnon yksiköiden tuloihin ja menoihin. Niiden organisatoriset rakenteet ja niitä koskevat päätöksentekojärjestelmät vaihtelevat siinä määrin toisistaan, ettei yhtenäinen säätely ole mahdollista, vaikkakin eduskunnan budjettivallan kannalta välillinen julkinen hallinto on kasvanut jo merkittäviin mittasuhteisiin. Julkisoikeudellisten laitosten tai yhdistysten perustamisen kieltäminen ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista.

Hallitusmuodon 68 §:n 4 momentin mukainen tulo- ja menoarvion kattamisvaatimus varmistaa edellytykset toimeenpanna eduskunnan määrärahopäätökset. Tulo- ja menoarvion määrärahojen kattaminen on keskeinen tulo- ja menoarviotalouden menettely, joka tulee edelleen vahvistaa hallitusmuodossa. Hallitusmuodon tulee olla neutraali suhteessa talouspolitiikan hoidon eri sisällöllisiin vaihtoehtoihin, minkä vuoksi hallitusmuodossa tulee nykyisen säännöksen mukaisesti edellyttää tulo- ja menoarviolta niin sanottua muodollista tasapainoa.

Hallitusmuodon estämättä tulee myös tulo- ja menoarvion yli- ja alijäämät voida ottaa huomioon tulo- ja menoarviota katettaessa. Nykyisin vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan tämä ei ole ollut mahdollista. Yli- ja alijäämien budjetointi laajentaisi eduskunnan ja hallituksen käytettävissä olevia talouspoliittisia mahdollisuuksia.

Hallitusmuodon 69 §:n 1 momentissa säädetty tulo- ja menoarvion viivästyminen tilanteessa sovellettava menettely on alaltaan liian suppea käytännön tarpeisiin nähden. Sovellettu järjestely ei ole koskaan perustunut yksinomaan momentissa säädettyyn menettelyyn. Säännöksen puutteena on se, ettei se mahdollista harkinnanvaraisten menojen suorittamista.

Hallitusmuodon 69 §:n 1 momentin säännöksen itsenäinen merkitys on vähäinen. Koska laki on ensisijaisessa asemassa tulo- ja menoarvioon nähden, lakiin perustuvat tulot on kannettava ja menot suoritettava riippumatta tulo- ja menoarvion voimassaolosta. Hallitusmuodon 69 §:n 1 momentista tehtävissä oleva vastakohtaispäätelmä johtaisi niin ikään virheelliseen tulokseen.

Hallitusmuodon 61 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus määräaikaisen verolain jatkamiseen viivästytilanteessa voidaan tarpeettomana poistaa. Sitä ei ole sovellettu lainkaan.

Lisämenoarviomenettelyä on 1980-luvulla kehitetty siten, että lisämenoarvioesitysten lukumäärää ja laajuutta on vähennetty. Tämä kehittämissuuntaus on tarkoituksenmukainen. Lisämenoarvioesitysten antamisedellytysten huomattava väljentäminen hallitusmuodossa ei myöskään ole tarpeen. Se saattaisi heikentää tulo- ja menoarvion valmistelua ja lisätä uudelleen lisämenoarvioesitysten vuosittaista määrää. Tulo- ja menoarvion jatkuva muuttaminen johtaisi osittaiseen luopumiseen tulo- ja menoarvion yhtenäisyydestä ja täydellisyydestä.

Myös valtion taloudenhoidon tehokkuuden kannalta on perusteltua, ettei vuosittain anneta useita lisämenoarvioita. Lisämenoarvioilla on lisätty valtion menoja joissakin tilanteissa helpommin kuin varsinaisilla tulo- ja menoarvioilla, koska lisämenoarvioihin otettavat menot eivät tule arvioitaviksi valtion muiden menojen kanssa samalla tavoin kuin valtion koko tulo- ja menoarvion valmistelun yhteydessä. Lisämenoarvioita on myös vain harvoin voitu kattaa määrärahojen vähennyksillä.

Hallitusmuodon lisämenoarvioesitystä koskevan säännöksen tulee edelleen sisältää säännös velvollisuudesta antaa lisämenoarvioesitys. Sillä ei kuitenkaan tule säännellä lisämenoarvion sisältöä, jotta riittävä talouspoliittinen joustavuus voidaan säilyttää. Tulo- ja menoarvion muuttamisen välttämättömyyttä tulee voida arvioida kokonaisvaltaisesti eikä pelkästään yksittäisten määrärahojen muuttamisen tarpeen kannalta.

### 2.3.2. Valtiontalouden toiminta- ja taloussuunnittelu

Hallitusmuodossa ei ole lainkaan suunnittelua koskevia säännöksiä, vaikka suunnitelmien merkitys on olennaisesti kasvanut. Valtiontalouden suunnittelun liittyminen tulo- ja menoarviomenettelyyn tulee ilmaista hallitusmuodossa. Tämä on tärkeätä erityisesti siksi, että tarkoituksena on edelleen vahvistaa valtiontalouden suunnittelua ja siirtyä käsittelemään

toiminta- ja taloussuunnitelmia tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä.

Eduskunnalle tulee myös antaa vaikutusmahdollisuuksia ja tietoa valtiontalouden ja muun julkisen talouden kehittämisen suunta- viivoista ja linjoista varainhoitovuotta pitimältä ajalta. Eduskunnan käsiteltäväksi vietävän suunnitelman ei kuitenkaan tule olla oikeudellisesti sitova, jotta sitä voidaan joustavasti taloudellisten olosuhteiden muuttuessa tarkistaa. Suunnitelmalla ei tule olla siten sitovuutta suhteessa lainsäädäntöön eikä eduskunnan talousarviopäätökseen.

Tavoitteena tulee olla valtiontalouden ja muun julkisen talouden kokonaisvaltainen tarkastelu eduskunnassa, jolloin virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnitelmia tai sektorisuunnitelmia ei olisi tarpeen erikseen saattaa eduskunnan tietoon.

### 2.3.3. Rahastojen suhde eduskunnan budjettivaltaan

Eduskunta ja sen toimielimet ovat useassa yhteydessä arvostelleet rahastojen perustamista. Arvostelu on kohdistunut lähinnä siihen, että rahastojen perustaminen merkitsee tulo- ja menoarvion sivuuttamista ja siten eduskunnan päätösvallan kaventamista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös todennut, että rahastojen laaja perustaminen voi johtaa ristiriitaan perustuslain periaatteiden kanssa (perustuslakivaliokunnan mietintö 16/1963 vp.).

Suomessa on varsin laaja rahastojärjestelmä. Monessa tapauksessa rahastoista on muodostettu itsenäisiä organisaatioyksiköitä rahastojärjestelmän alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti. Rahastojen perustamiseen liittyvänä olennaisena ongelmana on, että ne rikkovat tulo- ja menoarvion täydellisyyttä ja vähentävät eduskunnan mahdollisuutta käyttää budjettivaltaansa. Myös hallituksen mahdollisuudet vaikuttaa rahastojen hoitoon ovat yleensä virastojen, laitosten sekä valtion liikelaitosten ohjausmahdollisuuksia suppeammat.

Hallitusmuodon 66 §:n 2 momentin edellyttämä rahastojen perustaminen vain muita kuin vuotuisia tarpeita varten ei ole tarkoituksenmukainen peruste. Tulkintakäytännössä vuotuisia tarpeita ja muita tarpeita on ollut vaikeata erottaa toisistaan.

Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan järjestämistä koskevan itsenäisyyden lisääntyminen ja varainkäytön joustavuus. Rahastoja on perustettu myös siksi, että tietyt tulot ja menot on voitu sitoa toisiinsa. Rahasto soveltuu parhaiten vakuutusluonteisiin ja suhdanteita tasaaviin toimintoihin, joissa vuosittaiset menot vaihtelevat voimakkaasti. Tällöin rahastojen avulla voidaan kerätä varoja etukäteen ja näin jakaa menorasitusta. Rahastoja on kuitenkin perustettu useihin muihinkin tehtäviin.

Kehittämällä tulo- ja menoarviomenettelyä on mahdollista korvata rahastojärjestelmä eduskunnan budjettivaltaa enemmän säilyttämillä järjestelyillä. Tällaisia ovat esimerkiksi määrärahojen yhdistäminen, niiden käytön edellytysten väljentäminen, tulojen ja menojen sitominen toisiinsa tulo- ja menoarviossa, nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi sekä valtion liikelaitosten perustaminen.

#### 2.3.4. Valtion liiketoiminta

Hallitusmuodon 63 §:n säännös velvollisuudesta säätää lailla valtion liikeyritysten hoidon ja käytön yleisistä perusteista on soveltamisalaltaan suppea verrattuna valtion nykyisiin liiketoiminnan muotoihin. Siinä ei säädetä lainkaan nykyisin olennaisimmista valtion liiketoiminnan muodoista, joita ovat valtion liikelaitokset ja valtioneenmistöiset osakeyhtiöt. Säännöksessä tarkoitettuja valtion budjettiloudessa toimivia liikeyrityksiä on sen sijaan enää vain muutama, ja niiden muuttaminen asteittain valtion liikelaitoksiksi kaventaa edelleen säännöksen soveltamisalaa. Lisäksi liikeyritysten perustamista koskee hallitusmuodon 65 §:n 1 momentti, joka on soveltamisalaltaan osittain päällekkäinen hallitusmuodon 63 §:n kanssa.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui ehdotuksesta laiksi valtion liikelaitoksista antamassaan lausunnossa (perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1986 vp.), että laissa säädettäväksi ehdotetut merkittävät poikkeukset hallitusmuodon säännöksistä eivät voi olla jatkuvasti poikkeuslainsäädännön varassa. Valiokunta edellytti, että hallitusmuotoon sisällytetään kiireellisesti valtion liikelaitoksia koskevat peruseriaatteet.

Mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettuina peruseriaatteina ei ole pidettävä liikelaitoksen oikeutta ottaa lyhyt-

aikaista lainaa ja toimitusluottoa. Eduskunnan päätökset liikelaitoksen investointien enimmäismäärästä ja tärkeimmistä kohteista eivät myöskään poikkea siinä määrin eduskunnan nykyisistä päätöksistä, että niitä koskevat säännökset olisi lisättävä hallitusmuotoon. Eduskunnan oikeus tehdä tulo- ja menoarviossa liikelaitoksia koskevia tavoitepäätöksiä on uudentyyppinen eduskunnan päätöksentekomuoto. Tätä eduskunnan uutta päätöksentekomuotoa ei kuitenkaan voida pitää luonteeltaan sellaisena, että siitä tulisi erityisesti säätää perustuslaissa.

Koska valtioneenmistöinen osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö ja sillä on oma varallisuuspiirinsä, se ei kuulu eduskunnan budjettivallan piiriin. Eduskunta osoittaa kuitenkin tulo- ja menoarviossa valtioneenmistöisten yhtiöiden osakepääoman korotuksiin ja osakkeiden hankintaan merkittävää rahoitusta. Valtionyhtiöiden suuren taloudellisen merkityksen vuoksi eduskunnan mahdollisuuksia ohjata valtion osakkeenomistusta tulee arvioida uudelleen myös perustuslaissa.

Koska osakkeiden hankinnasta osakeyhtiöstä valtiolle ja valtion osakasvallan käytöstä ei ole yleistä lainsäädäntöä, valtaosa valtioneenmistöisiä osakeyhtiöitä koskevista ohjausmenettelyistä perustuu käytännössä omaksuttuihin osittain epäyhtenäisiin järjestelyihin. Eräissä tapauksissa eduskunnan vaikutusmahdollisuus valtioneenmistöisen osakeyhtiön perustamiseen tai määräysvallasta luopumiseen on jäänyt puutteelliseksi. Erityisesti tulee selkeyttää eduskunnan ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita valtion osakeomistuksen ja siihen liittyvän määräysvallan muutostilanteissa, sillä osake-enemmistön hankkiminen yhtiöstä valtiolle ja siitä luopuminen ovat valtion liiketoiminnan harjoittamisen keskeisimpiä kysymyksiä.

Lailla tulee säätää, milloin eduskunnan suostumus määräysvallan hankkimiseen yhtiöstä tai siitä luopumiseen on välttämätön. Eduskunnan suostumuksen hankintaa ei tule jättää vain käytännössä vallitsevien periaatteiden varaan. Myös valtion osakasvallan käyttöön liittyviä muita toimivaltasuhteita ja keskeisiä menettelyjä tulee selkeyttää. Erityisesti on tarvetta selkeyttää valtion osakasvallan käyttämistä liike- ja teollisuustoimintaa harjoittavissa yhtiöissä. Kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöihin liittyvää vastaavaa ohjaustarvetta ei sen sijaan ole.

### 2.3.5. Valtion lainanotto

Koska valtionvelan kuoletukset ja korot perustuvat valtiota sitoviin sopimuksiin ja ne rinnastuvat lakisääteisiin menoihin, on eduskunnan valtionlainaa koskeva suostumus tärkeä osa eduskunnan finanssivaltaa. Hallitusmuodossa tuleekin edelleen edellyttää eduskunnan suostumusta valtion lainanotolle.

Hallitusmuodon valtion lainanottoa koskeva säännös ei enää kuitenkaan vastaa nykyisten rahoitusmarkkinoiden ja valtion lainapolitiikan tarpeita. Hallitusmuodon 64 §:ssä tulisi sallia sekä brutto- että nettomääräiset lainanottovaltuudet. Nettomääräisen enimmäismäärän sisällä valtioneuvosto voisi toteuttaa tarvittavat yksittäisten lainojen muutokset. Olennaista onkin tarkastella koko velkakannan muutoksia yksittäisten lainojen sijasta. Nettomääräiset lainanottovaltuudet vastaisivat myös valtionvelan budjetointia, jossa siirryttiin poikkeuslailla jo vuonna 1988 nettobudjetointiin tulo- ja menoarviossa.

Valtion lainanottovaltuuksien eduskuntakäsittelyä tulee yksinkertaistaa. Koska lainanottovaltuuksia ei valtiopäiväjärjestyksen mukaan voida jättää lepäämään, ei asian käsittely lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksessä voi yleensä johtaa toiseen lopputulokseen kuin yhden käsittelyn yhteydessä annettava päätös. Toisaalta lainanottovaltuudet liittyvät kiinteästi tulo- ja menoarviota koskevaan päätökseen, jolloin olisi perusteltua sallia niiden myöntäminen myös tulo- ja menoarviossa.

### 2.3.6. Valtiontakauksen ja -takuun antaminen

Valtiontakauksista ja -takuista ei ole säädetty hallitusmuodossa, vaikka valtiontakaus- ja -takuusitoumuksissa valtio sitoutuu tarvittaessa maksamaan niistä aiheutuvat menot sopimusten mukaisesti. Niitä arvioitaessa tulee ottaa myös huomioon, että poikkeuksellisten tapahtumien, kuten suurten konkurssien, yhteydessä valtion takuuasuoritukset voivat muodostua hyvinkin huomattaviksi.

Valtiontakaukset ja -takuut rinnastuvat monessa suhteessa valtion lainanottoon ja valtuuksiin. Valtiontakaukset esimerkiksi rinnastetaan lainanottoon, kun valtion luottokelpoisuuden arviointia varten lasketaan valtion kokonaisvastuiden määrä. Valtiontakauksien ja

-takuiden myöntämiseen liittyy usein myös merkittävää yhteiskuntapoliittista harkintaa. Valtiontakaukseen ja -takuuseen sitoutumisen periaatteet ja eduskunnan niiden antamista koskevan toimivallan tulee perustua hallitusmuodon nimenomaiseen säännökseen.

### 2.3.7. Valtion palvelussuhteiden sääntelytarve hallitusmuodossa

Hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin sisältämä valtion virkoja koskeva säännös on menettänyt olennaiselta osaltaan aikaisemman itsenäisen merkityksensä valtion virkojen perustamismenettelyn uudistuttua. Eräitä ylimpiä virkoja lukuun ottamatta virkoja ei enää eritellä tulo- ja menoarviossa. Lisäksi merkittävän osan valtion viroista perustavat virastot ja laitokset omilla päätöksillään.

Hallitusmuodon virkoja koskeva säännös on soveltamisalaltaan suppea verrattuna valtion palvelussuhdemuotoihin. Virka- ja työsuhte ovat lähestyneet siinä määrin toisiaan, ettei perustetta vain virkasuhteen suojaamiseen hallitusmuodossa enää ole. Muutoinkaan valtion yhtä menotyyppiä, virkoja, koskeva nimenomainen sääntely hallitusmuodossa ei enää ole tarpeen.

Hallitusmuodon säätämisaikojen perusteet eläkeoikeutta, ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja koskeville säännöksille ovat menettäneet merkityksensä. Hallitusmuotoa säädettäessä ne tahdottiin nimenomaisesti rajata pois hallinnollisen lainsäädännön piiristä.

Koska valtion eläkelainsäädäntö on nykyisin kattava, voidaan hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin sisältämän ajatuksen yleisen eläkelainsäädännön aikaansaamisesta katsoa tulleen täytetyksi. Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ilman hallitusmuodon nimenomaista velvoitettakin eläkeoikeuden voidaan katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan sen yksityisille oikeuksia luovan luonteen vuoksi. Hallitusmuodon eläkeoikeutta koskeva säännös on lisäksi koskenut vain osaa eläkkeistä ja valtion eläkkeistäkin vain virkaeläkkeitä.

Ylimääräisiä eläkkeitä koskeva säännös on tullut enää harvoin sovellettavaksi. Yleisen eläkelainsäädännön säätämisen myötä ylimääräiset eläkkeet eivät enää ole missään tilanteessa henkilön pääasiallinen eläkemuoto, vaan ne ovat olleet henkilön varsinaista eläketurvaa täydentäviä.

Myös apurahoja koskeva säännös hallitusmuodon 65 §:n 2 momentissa on vanhentunut. Säännös toistaa hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin sisältöä siitä, että valtion menoihin on osoitettava tulo- ja menoarviossa määrärahat. Perustetta apurahojen nimenomaiseen sääntelyyn hallitusmuodossa ei enää ole.

Koska virkaehtosopimuksin voidaan sopia merkittävistä valtiontalouden menojen lisäyksistä ja myös kunnalliset virkaehtosopimukset sekä yksityiset toimiehtosopimukset saattavat merkittävästi korottaa valtionapujen tarvetta, on perusteltua, että eduskunnalla on mahdollisuus päättää näistä menoista. Eduskunnan sopimuksia koskevan toimivallan tulee perustua edelleen hallitusmuotoon.

Poikkeuslailla on vuonna 1986 säädetty valtioneuvoston valtion virkaehtosopimuslain 5 §:ään perustuvasta oikeudesta päättää määräyistä virkamiesten palvelussuhteiden ehdoista. Eduskunnan palkkavaltuuskunnan mainittuja päätöksiä koskevasta toimivallasta sisältyy säännös lain 4 §:ään. Eduskunta piti asiaa käsiteltäessä tärkeänä, että kyseinen oikeus jäisi poikkeukseksi perustuslakiin eikä asiaa koskevaa säännöstä sisällytetty hallitusmuodon virkaehtosopimuksia koskevaan säännökseen (perustuslakivaliokunnan lausunto 14/1985 vp.). Valtioneuvoston päätösoikeus koskee vain eräitä erityistilanteita. Mainituin perustein voidaan edelleen katsoa, ettei perustetta tästä poikkeuksesta säätämiseen hallitusmuodossa ole.

Virka- ja toimiehtosopimusten sekä tulo- ja menoarvion käsittelyn kytkemiseksi nykyistä enemmän toisiinsa tulee sen sijaan eduskunnan palkkavaltuuskunnan tarvetta arvioida uudelleen. Virka- ja toimiehtosopimusten aiheuttamien menojen lisästarpeiden harkinta kuuluu kiinteästi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan tehtäviin. Koska virka- ja toimiehtosopimusjärjestelmä on vakiinnuttanut asemansa, ei nykyisin ole enää aikaisempaa vastaavaa tarvetta säilyttää erillistä eduskunnan toimielintä näiden kysymysten käsittelyyn.

### 2.3.8. Muut hallitusmuodon valtiontaloussäännökset

Hallitusmuodon 61 §:ssä säädetystä velvollisuudesta säätää verosta lailla ei ole syytä luopua, koska vero vaikuttaa olennaisesti sekä

valtiontalouteen että yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Hallitusmuodon 61 § on kuitenkin eräin osin vanhentunut. Hallitusmuodon 61 §:n 1 momentin sisältämä erityinen maininta tulliverosta on nykyisin tarpeeton. Sen mainitseminen johtuu lähinnä ennen hallitusmuodon voima- saoloa sovelletusta hallitsijan itsenäisestä oikeudesta päättää tulliverosta, joka siirrettiin hallitusmuodossa eduskunnalle. Säännöksessä tarkoitettuja yleisiä rasitteitakaan ei enää ole.

Verolaille perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan asetettavia vaatimuksia ei ole tarpeen muuttaa. Verolakien suuren periaatteellisen merkityksen vuoksi niiltä edellytettävä vähimmäissisältö tulisi kuitenkin vahvistaa nimenomaisesti hallitusmuodossa eikä jättää sitä enää nykyiseen tapaan täysin tulkintakäytännön varaan. Tämä on tärkeää myös kansalaisten oikeusturvan kannalta.

Koska hallitusmuodon VI luvussa säädetään valtiontaloudesta, tulee hallitusmuodon 61 §:ssä säätää edelleen vain valtion verosta. Säännöksestä johdettua tulkintaa siitä, että myös kunnan verosta tulee säätää lailla, ei tule kuitenkaan muuttaa.

Kun hallitusmuodon veroa koskevassa säännöksessä tulisi nykyiseen tapaan edellyttää laissa säädettäväksi valtion veron suuruudesta siten, että soveltajille jää vain sidottua harkintavaltaa, säännöstä ei ainakaan sellaisenaan voisi edes ulottaa kaikkiin veroihin. Kunnan- ja kirkkovaltuustoilla on rajoittamaton oikeus päättää kunnallis- ja kirkollisverojen suuruudesta. Ahvenanmaan maakuntapäivät voi päättää eräistä Ahvenanmaalla perittävistä veroista. Erilaiset järjestelmät olisi kattavassa verosäännöksessä otettava huomioon. Samalla tulisi voida ottaa huomioon valtion veroja koskevat nykyiset vaatimukset. Tämä edellyttäisi varsin yksityiskohtaisen verosäännöksen säätämistä, mitä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Koska hallitusmuodon VI luku koskee vain valtiontaloutta, on senkin vuoksi perusteltua, että veroja koskevassa säännöksessä säännellään edelleen pelkästään valtion veroja.

Valtaosa valtion maksuista päätetään poikkeuslakina säädetyn valtion maksuperustelain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisesti. Nykyistä maksujen asettamisjärjestelmää on pidetty joustavana. Lisättäessä virastojen ja laitosten tulosvastuullisuutta on ollut kuitenkin tarvetta eräin osin laajentaa niiden oikeutta päättää maksujensa perusteista.

Valtion maksuperustelain mukainen maksujen määräämismenettely tulee vahvistaa hallitusmuodossa. Tämä edellyttää hallitusmuodon 62 §:n selkeyttämistä siten, että siitä ilmenee velvollisuus vahvistaa vain maksujen suuruuden määräämisen yleiset perusteet lailla. Sen sijaan lakia alemmalla tasolla voitaisiin päättää, mistä valtion tuottamista palveluista ja muista suoritteista peritään maksuja sekä niiden yksityiskohtaisista määräämisperusteista.

Valtion virastojen ja laitosten perustamista koskevaa hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin säännöstä on muutettu vuonna 1986 annetulla lailla. Eduskunnan mahdollisuus päättää perustettavista virastoista ja laitoksista lailla on tärkeä oikeus, josta tulee säätää hallitusmuodossa. Nykyisin voimassa olevaan säännökseen ei ole tarpeen tehdä muutoksia.

Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaa ja tehtäviä koskevat hallitusmuodon säännökset ovat vanhentuneet eivätkä enää riittävästi kuvaavat valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston toimintaa.

Valtion tilintarkastajat on asetettu jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä, joten heidän toimikautensa on varsin lyhyt. Tilintarkastustoiminta edellyttää kuitenkin pitkäjänteistä toimintaa. Vaikka tilintarkastajat on valittu jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä, eivät tilintarkastajat ole eduskuntakauden aikana käytännössä yleensä vaihtuneet.

Valtiontilintarkastajien määrä on hallitusmuodossa nykyisin ehdoton eikä se mahdollista tarvittaessa viittä useamman tilintarkastajan valitsemista. Koska valtiontalous on olennaisesti laajentunut hallitusmuodon säätämisaajan tilanteesta, olisi tarkoituksenmukaista sallia mahdollisuus tilintarkastajien määrän lisäämiseen.

Koska rahamarkkinat ovat olennaisesti toisenluonteiset kuin hallitusmuotoa säädettäessä, ei hallitusmuodon 72 §:n mukaisella laajalla velvollisuudella säätää Suomen rahasta lailla ole enää sellaista merkitystä kuin vuoden 1925 rahalakia säädettäessä. Suomen siirryttyä pois kultakannasta ovat rahan koostumusta ja painoa koskevat aiemmat rahalain säännökset menettäneet merkityksensä.

Nykyisin on olennaista, miten rahan ulkoisen arvo määräytyy. Hallitusmuodon 72 § ei alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti kuitenkaan välttämättä edellytä tätä koskevien säännösten antamista lailla. Suomen rahayksikkö ja markan ulkoisen arvon määräytyminen

ovat sillä tavoin keskeisiä kysymyksiä, että niistä tulisi säätää hallitusmuodossa.

Suomen Pankkia koskevan hallitusmuodon 73 §:n sisältö on tulkinnallisesti vakiintunut. Vireillä ei ole sellaisia uudistuksia, jotka edellyttäisivät Suomen Pankkia koskevien säännösten sisällöllistä muuttamista hallitusmuodossa.

Valtion kiinteä omaisuus on usein arvoltaan ja merkitykseltään huomattavaa. Tällaisesta omaisuudesta luopumiseen tulee edelleen edellyttää eduskunnan suostumusta. Omaisuuden hankintaan määräysvaltaan oikeuttavien osakkeiden hankintaa lukuun ottamatta ei sen sijaan liity sellaisia yleisen edun vaatimuksia, että siitä tulisi säätää hallitusmuodossa.

Kiinteän omaisuuden luovutusta koskeva hallitusmuodon 74 §:n säännös on nykyisin tarpeettoman joustamaton. Laki eduskunnan ainoana luovutusta koskevan suostumuksen antotapana on jäykkä. Eduskunnan suostumus tulee voida antaa myös muilla tavoin, esimerkiksi tulo- ja menoarviossa tai erillisellä suostumuspäätöksellä. Hallitusmuodon tulee mahdollistaa edelleen se, että lailla voidaan säätää luovutuksen yleisistä perusteista tietyissä tapauksissa ja siirtää luovutusta koskeva toimivalta valtioneuvostolle tai virastoille ja laitoksille. Laissa tulee myös määritellä, milloin vaaditaan eduskunnan nimenomainen suostumus.

Hallitusmuodon 63 §:n vaatimuksella säätää tuloatuottavan omaisuuden hoidosta ja käytöstä lailla ei ole juuri itsenäistä merkitystä. Valtion keskeinen tuloa tuottava omaisuus on nykyisin metsähallituksen hoidossa. Metsähallinnon hoidon yleisiä perusteita koskee hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin vaatimus ja omaisuuden luovutusta hallitusmuodon 74 §.

### 2.3.9. Kansanedustajan aloiteoikeuden laajuus

Kansanedustajien raha-asia-aloiteoikeuden rajaamista vain määrärahaehdotuksiin ei enää nykyisen tulo- ja menoarvion rakenteen ja sisällön kannalta voi pitää tyydyttävänä.

Tulo- ja menoarvion perusteluilla on nykyisin hyvin keskeinen merkitys, minkä vuoksi aloitteiden tulee voida kohdistua suoraan niihin ilman määrärahan lisäsesityksiä. Määrärahan ehdottamisvelvollisuus ei ole myöskään tarkoituksenmukainen esimerkiksi puututtaessa liikelaitokselle asetettaviin tavoitteisiin var-

sinkaan, jos liikelaitoksen tulo-rahoitus on riittävä.

Valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 1 momentissa säädetty raha-asia-aloitteiden ala tulee laajentaa koskemaan tulo- ja menoarvion koko sisältöä. Raha-asia-aloitteen tulee voida koskea esimerkiksi pelkästään perusteluihin tai tulo- puoleen ehdotettavia muutoksia, määrärahasi- esitysten vähentämistä tai liikelaitosten palvelu- ja muita toimintatavoitteita koskevia päätöksiä.

Raha-asia-aloite ei ole voinut koskea lisämenoarvioesitystä. Tämä on niin ikään kaventanut eduskunnan budjettivaltaa, sillä lisämenoarvioiden yhteiskunnallinen ja talouspoliittinen merkitys on ollut ajoittain varsin suuri.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti vuonna 1985 antamassaan lausunnossa (7/1985 vp.) tarvetta laajentaa edustajan aloiteoikeutta koskemaan lisämenoarvioesityksiä. Valiokunnan mukaan tällainen aloiteoikeus tulisi rajoittaa tulo- ja menoarvion lisäesitykseen siten, että se voisi koskea vain niitä seikkoja, joihin lisäesitys antaa aiheen. Vuonna 1987 antamassaan lausunnossa (15/1986 vp.) perustuslakivaliokunta toisti aieman kantansa.

Viimeksi eduskunnan kehittämisyöryhmä 88 totesi loppuraportissaan 20 päivältä lokakuuta 1989, että kysymys raha-asia-aloiteoikeudesta tulee selvitettäväksi perustuslakien valtioneu- loussäätökomiteassa. Kansanedustajan aloiteoikeutta ovat aikaisemmin käsitelleet muun muassa eduskuntatyön rationali- soimiskomitea (komiteanmietintö 1951:1) ja valtiosääntökomitea (komiteanmietintö 1974: 27).

Jotta raha-asia-aloiteoikeus kattaa eduskun- nan budjettipäätöksen koko alan ja turvaa näin osaltaan eduskunnan mahdollisuuksia päättää tulo- ja menoarviosta kaikilta osin, on raha-asia-aloite voitava tehdä myös lisämenoarvioesityksen johdosta. Tulo- ja menoarvion muutosten tulee kuitenkin pysyä poikkeusluon- teisina ja määrältään rajoitettuin, jotta riittä- vän suunnitelmallinen valtion taloudenhoito voidaan turvata. Tämän vuoksi lisämenoarvio- esitystä koskevien raha-asia-aloitteiden tulee liittyä välittömästi hallituksen esityksen sisäl- töön.

Koska raha-asia-aloitteet koskevat vain tulo- ja menoarviota, ei niitä käsitellä siitä erillään. Niin sanottuna valtiopäivien avaamisen jälkei- senä yleisenä aloiteaikanakin tehdyt aloitteet

käsitellään vasta tulo- ja menoarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Lisämenoarviota koske- via aloitteita ei olisi mahdollista tehdä yleisenä aloiteaikana, sillä lisämenoarvioesityksen yksi- tyiskohtainen sisältö ja antamistarve ratkais- taan vasta varainhoitovuoden kuluessa. Myös tulo- ja menoarvioon liittyvät aloitteet on pe- rusteltava tehdä vasta sitten, kun tulo- ja menoarvioesityksen sisältö on tiedossa. Raha-asia- aloiteoikeus tulee nykyisestä poiketen liittää vain tulo- ja menoarvioesityksen ja lisämenoar- vioesityksen antamisen yhteyteen.

Jos raha-asia-aloiteoikeutta laajennetaan, tulee myös valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta muuttaa tulo- ja menoarvioesitystä ilman raha-asia-aloitetta laajentaa koskemaan tulo- ja menoarvion koko sisältöä ja myös lisämenoarviota.

Ehdollisia määrärahoja koskevaa hallitus- muodon 68 §:n 3 momentin säännöstä tarkis- tettiin vuonna 1987. Tällöin määrärahojen eh- dollisuus päätettiin edelleen säilyttää. Lakie- dotusta koskevan esityksen perusteluissa halli- tus katsoi, että oli oltava jonkinlainen mahdol- lisuus edustajan aloitteesta hyväksytyn määrä- rahan uudelleenkäsitelyyn. Perusteluina halli- tus viittasi eduskuntakäsittelyssä mahdollisesti tapahtuviin virheisiin ja näkemykseen, jonka mukaan parlamentaarisisa käytännössä halli- tuksella tulisi olla keskeinen asema yhteiskun- tapolitiikan suunnittelussa ja johtamisessa (hall. es. 253/1984 vp.).

Vaikka ehdolliset määrärahat eivät ole enää nykyisin olleet taloudelliselta merkitykseltään olennaisia ja tasavallan presidentti on ne lähes poikkeuksetta kaikki vahvistanut, ehdollisuu- den säilyttämistä puoltaa edustajien aloiteoi- keuden laajentaminen. Tämä on tärkeätä siksi, että esimerkiksi määrärahojen perustelujen muutokset voivat aiheuttaa olennaisia taloudel- lisiä vaikutuksia. Myös eduskunnan hyväksy- mät valtion liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet voivat olla taloudellisilta vaikutuksiltaan huomattavia. Hallituksen tulee voida ottaa kantaa tällaisiin muutoksiin ja esittää tarvittaessa selvityksensä eduskunnalle. Eduskunnan tulee kuitenkin viime kädessä päättää ehdollisen päätöksen sisällyttämisestä tulo- ja menoarvioon.

Vuoden viimeiseen lisätalousarvioon sisälty- viä ehdollisia päätöksiä ei joissakin poikkeuk- sellisissa tilanteissa ehdittäisi ennen vuoden loppua vahvistaa valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n 3 momentissa säädetyn päätöksen rau-

keamista koskevan määräajan vuoksi. Koska talousarvion oikeusvaikutukset rajoittuvat pääsääntöisesti vain varainhoitovuoteen, tulee ehdollisten päätösten käsittely myös saattaa päätökseen varainhoitovuoden loppuun mennessä edelleen mainitun säännöksen mukaisesti. Lisäksi vuoden lopulla annettava lisätalousarvio on ollut luonteeltaan yleensä tekninen.

Ehdollisen päätöksen raukeaminen tulisi käytännössä sovellettavaksi harvoin, koska vallitsevan käytännön mukaan tasavallan presidentti on lähes poikkeuksetta vahvistanut kaikki ehdolliset määrärahat. Viime vuosina hallitus on myös pyrkinyt antamaan vuoden viimeisen lisämenoarvioesityksen aiempaa aikaisemmin. Tulo- ja menoarvion momenttien määrän vähentäminen parantaa mahdollisuuksia lisämenoarvioiden määrän vähentämiseen ja niiden antamisen varhentamiseen.

#### 2.4. Valtiontalouden sääntely perustuslaissa eräissä muissa maissa

##### Yleistä

Seuraavassa käsitellään lyhyesti valtiontalouden perustuslakitasoista sääntelyä eri oikeusryhmiin kuuluvissa maissa. Tarkastelun kohteiksi on otettu seuraavat kymmenen maata: Ruotsi, Norja, Tanska, Ranska, Saksan liittotasavalta, Hollanti, Sveitsi, Espanja, Kanada ja Yhdysvallat. Laajempi tarkastelu sisältyy perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietinnön liiteosaan (komiteamietintö 1990:7).

Valtiontalouden sääntely perustuslaeissa on yleensä varsin suppeaa. Useissa maissa, kuten Norjassa, Sveitsissä, Kanadassa ja Yhdysvalloissa, vielä voimassa oleva perustuslaki on säädetty viime vuosisadalla tai on sitäkin vanhempi. Näissä perustuslaeissa on vähän valtion taloudenhoitoa koskevia säännöksiä. Ne sisältävät yleiset säännökset parlamentin oikeudesta päättää veroista ja valtion varojen käytöstä. Toisaalta useat verrattain uudetkin perustuslait, kuten esimerkiksi Hollannin perustuslaki vuodelta 1983, Espanjan perustuslaki vuodelta 1978 ja Sveitsin vireillä olevassa valtiösääntöuudistuksessa ehdotettu perustuslakuonnos vuodelta 1977, sisältävät varsin vähän säännöksiä valtion budjettijärjestelmästä.

Suomen hallitusmuodon valtiontalouden sääntely on kansainvälisesti vertaillen yksityis-

kohtaista. Ruotsin hallitusmuotoon vuodelta 1974 ja Saksan liittotasavallan perustuslakiin vuodelta 1949 sisältyvät säännökset vastaavat laajuudeltaan valtionalouden sääntelyä Suomen hallitusmuodon VI luvussa.

##### Parlamentin budjettipäätös

Useissa maissa parlamentin budjettipäätös on muodollisesti laki. Näin on esimerkiksi Tanskassa, Ranskassa, Saksan liittotasavallassa, Hollannissa, Espanjassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Parlamentin budjetin käsittelyjärjestys poikkeaa kuitenkin usein tavallisen lain säätämisyjärjestyksestä. Ruotsissa ja Norjassa budjetti sen sijaan vahvistetaan valtiopäivien tai suurkäräjien päätöksellä kuten Suomessa. Tästä huolimatta Ruotsin valtiopäivillä budjetin käsittelyyn sovelletaan pääosin tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

##### Budjetin vuotuisuus

Budjetin vuotuisuutta noudatetaan eri maissa lähes poikkeuksetta, ja yleensä siitä säädetään myös perustuslaissa. Kanadan ja Yhdysvaltain perustuslait eivät sen sijaan edellytä, että valtion tuloista tai menoista päätettäisiin vuosittain kootusti yhtenäisellä budjetilla.

Monivuotinen budjetointi on mahdollista perustuslain mukaan Ruotsissa ja Saksan liittotasavallassa. Lisäksi monivuotista budjetointia on suunniteltu muun muassa Norjassa, Hollannissa ja Yhdysvalloissa. Hollannin aiemmin voimassa olleen perustuslain mukaan kaksi- tai kolivuotinen budjetointi oli mahdollista, mutta uusi perustuslaki vuodelta 1983 edellyttää vuotuista budjettia. Erillisiä määrärahoja voidaan myöntää monivuotisina useissa maissa.

##### Budjettivuoden ajankohta

Budjettivuoden ajankohtaa ei säännellä perustuslaissa. Budjettivuosi on yleensä kalenterivuosi. Tästä ovat poikkeuksena Ruotsin 1 päivänä heinäkuuta, Kanadan 1 päivänä huhtikuuta ja Yhdysvaltain 1 päivänä lokakuuta alkavat budjettivuodet.



## Budjetin täydellisyys

Budjetin täydellisyys on yleensä pääperiaatteena eri maiden budjettijärjestelmissä. Budjetin täydellisyydestä säädetään kuitenkin vain harvoin perustuslaissa.

Saksan liittotasavallan ja Espanjan perustuslait edellyttävät budjettivuoden kaikkien tulojen ja menojen sisällyttämistä budjettiin. Ruotsin valtiosääntöuudistuksessa vuonna 1974 uuteen hallitusmuotoon otettiin säännös mahdollisuudesta päättää valtion varojen käytöstä myös muussa järjestyksessä kuin budjetissa. Yleisesti vallitsevasta täydellisyyperiaatteesta huolimatta useissa maissa esiintyy runsaasti budjetin ulkopuolisia toimintoja.

## Brutto- ja nettoperiaate

Bruttobudjetointiperiaatetta noudatetaan yleisesti eri maissa. Tästä huolimatta perustuslaeissa ei yleensä ole säädetty bruttobudjetoinnin vaatimuksesta. Suomen hallitusmuodosta johdettu bruttobudjetoinnin vaatimus on siis kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellinen.

Nettobudjetointi on useissa maissa mahdollista erikseen säädettyissä tapauksissa, kuten esimerkiksi virastojen maksullisen palveluominnan, valtion liikelaitosten ja valtion lainanoton budjetoinnissa. Saksan liittotasavallan perustuslakiin sisältyy säännös liittovaltion liiketoiminnan ja erityisrahastojen nettobudjetoinnista. Tanskan ja Norjan budjettiuudistuksissa 1980-luvulla laajennettiin nettobudjetoinnin käyttömahdollisuutta.

## Kattamisvaatimus

Budjetin muodollisesta tasapainosta ei yleensä ole säännöksiä perustuslaissa eikä alemmanasteisissa säädöksissä. Tästä on poikkeuksena Saksan liittotasavallan perustuslaki, jossa edellytetään budjetin tulojen ja menojen muodollista tasapainottamista.

Saksan liittotasavallan perustuslakiin sisältyi aiemmin osittainen kielto budjetin tasapainottamisesta lainatuloin. Vuonna 1969 luotonoton rajoituksia kuitenkin lievennettiin tavalla, joka käytännössä merkitsi perustuslakiin sisältyneen budjetin alijäämäkiellon poistamista.

Yhdysvalloissa on sen sijaan 1980-luvulla tehty useita perustuslain muutosehdotuksia,

joiden mukaan perustuslakiin olisi otettava budjetin tasapainoa edellyttävä säännös. Kyseessä on budjetin tasapaino ilman nettolainanottoa tai rahoitustaloustoimia. Ehdotukset eivät ole toistaiseksi saaneet perustuslain muuttamiseen vaadittavaa kannatusta. Yhdysvalloissa on kuitenkin säädetty lailla alijäämän sallitusta enimmäismäärästä määrätyillä budjettikausilla.

## Budjettipäätöksen viivästyminen

Useiden maiden perustuslaeissa säädetään budjettipäätöksen viivästytilanteessa noudatettavasta menettelystä. Tällaisia ovat esimerkiksi Ruotsin, Tanskan, Ranskan, Espanjan ja Saksan liittotasavallan perustuslait.

Ruotsin hallitusmuodon mukaan valtiopäivät tai, jos valtiopäivät eivät ole koolla, valtiovarainvaliokunta voi myöntää tarvittavat määrärahat käytettäväksi, jos budjettiesityksen käsittelyä ei saada päätökseen ennen budjettivuoden alkua. Tanskassa kansankäräjät säätää väliaikaisen budjettilain, joka valtuuttaa hallituksen jatkamaan toimintaansa edellisen budjetin mukaan. Espanjassa edellisen budjetin voimassaolo jatkuu automaattisesti, jos parlamentti ei ole säätänyt budjettilakia budjettivuoden alkuun mennessä.

Ranskassa hallitus voi säätää budjettiesityksen voimaan omalla päätöksellään parlamentin ylittäessä budjettikäsittelylle varatun ajan. Jos parlamentin budjettipäätöksen viivästyminen ei johdu parlamentista, täytyy hallituksen pyytää parlamentilta valtuutus verojen keräämiseen. Hallitus voi omalla päätöksellään määrätä edellisen budjetin määrärahat käytettäväksi. Saksan liittotasavallan perustuslaissa luetellaan erikseen ne menot, joita koskevat maksut liittohallitus voi suorittaa budjettipäätöksen hyväksymiseen asti.

## Parlamentin budjettivalta

Pohjoismaissa parlamentin budjettivalta on rajoittamaton. Kuitenkin varsin useissa maissa, esimerkiksi Ranskassa, Saksan liittotasavallassa, Espanjassa ja Kanadassa, parlamentin oikeutta tehdä muutoksia hallituksen budjettiesitykseen on perustuslaissa rajoitettu.

Ranskassa parlamentti ei voi omasta aloitteestaan tehdä budjettiesitykseen menoja lisää-

viä tai tuloja vähentäviä muutoksia. Myöskään Saksan liittotasavallassa parlamentti ei saa lisätä budjettiesityksen menoja tai vähentää tuloja ilman, että liittohallitus hyväksyy ne. Espanjassa parlamentti ei voi lisätä valtion velkaa tai vähentää tuloja ilman hallituksen hyväksyntää. Kanadassa parlamentti voi ainoastaan vähentää tai poistaa kokonaan budjettiesitykseen sisältyviä tulo- ja menoesityksiä. Parlamentti ei voi esimerkiksi muuttaa määrärahaesitystä sen käyttökohdetta laajentaen tai määräää lisäen.

### Budjetin soveltaminen

Budjetin toimeenpanoon ja budjettipäätöksen sitovuuteen liittyvistä kysymyksistä ei yleensä säädetä perustuslaissa. Suomen hallitusmuodon 70 §:n 1 momenttiin sisältyvä säännös määrärahojen siirtämis- ja ylittämiskiellosta on kansainvälisesti vertaillen harvinainen. Esimerkiksi Ruotsin hallitusmuodossa säädetään ainoastaan hyvin yleisesti, että valtion varoja ei saa käyttää toisin kuin valtiopäivät ovat päättäneet. Saksan liittotasavallan perustuslakiin sisältyy säännös määrärahan ylitysmahdollisuudesta valtiovarainministerin päätöksellä tietyin rajoituksin.

Yleensä parlamentin budjettipäätös sitoo toimeenpanoelimiä siten, että määrärahojen määrää ei saa ylittää eikä määrärahan käyttötarkoitusta muuttaa. Hallituksella ei kuitenkaan ole oikeudellista velvollisuutta käyttää myönnettyjä määrärahoja, elleivät muuhun lainsäädäntöön kuin budjettilainsäädäntöön perustuvat velvollisuudet sitä edellytä. Tällaisissa tilanteissa hallitusta sitoo yleensä ainoastaan poliittinen vastuu.

### Budjetin muuttaminen

Parlamentin budjettipäätöksen muuttamisesta lisäbudjetein ei useinkaan säädetä perustuslaissa. Budjetin muuttamista koskeva säännös sisältyy kuitenkin Ruotsin, Tanskan ja Espanjan perustuslakeihin.

### Verot

Verot säädetään lailla noudattaen yleensä tavallista lainsäätämisyjärjestystä tai budjettilain säätämisyjärjestystä, joka useissa maissa

hieman poikkeaa tavallisen lain säätämisestä. Suomen valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n säännös monivuotisten uusien tai lisättyjen verojen säätämisestä määräenemmistöllä on kansainvälisesti vertaillen siis varsin poikkeuksellinen.

### Lainanottovaltuus

Ruotsin ja Saksan liittotasavallan perustuslaeissa säädetään lainanottovaltuudesta. Ruotsin hallitusmuodon mukaan hallitus tarvitsee lainanottoon valtiopäivien valtuutuksen. Saksan liittotasavallan perustuslain mukaan valtuutus lainanottoon myönnetään lailla. Lisäksi perustuslaissa rajoitetaan lainanoton määrää.

### Suunnittelu

Perustuslakeihin ei yleensä sisälly säännöksiä monivuotisesta taloussuunnittelusta. Ranskan perustuslaissa säädetään lailla vahvistettavasta niin sanotusta kansallisesta suunnitelmasta, joka on viisivuotinen yleispiirteinen valtiontalouden suunnitelma. Se ei ole verrattavissa muissa maissa käytössä oleviin yksityiskohtaisiin keskipitkän aikavälin suunnitelmiin.

### Valtiontalouden tarkastus

Perustuslaeissa säädetään yleensä valtiontalouden tarkastuksesta. Tästä ovat poikkeuksena Kanadan ja Yhdysvaltain perustuslait.

## 3. Keskeiset ehdotukset

### 3.1. Lakitekniset ja nimityksiä koskevat ehdotukset

Ehdotus hallitusmuodon valtiontaloutta koskevan VI luvun kokonaisuudistukseksi noudattaa rakenteeltaan pääosin säännösten nykyistä järjestystä.

Valtion tulo- ja menoarvio sekä lisäys tulo- ja menoarvioon (lisämenoarvio) ehdotetaan korvattavaksi nimityksillä *valtion talousarvio* ja *lisätalousarvio*. Kansanedustajan raha-asialoite muuttuisi *talousarvioaloitteeksi*. Talousarvio kuvaa valtion budjettia nimityksenä paremmin kuin tulo- ja menoarvio. Se on tulo- ja menoarviota lyhyempi. Talousarvio on myös

käytössä kunnallistaloudessa budjetin nimityksenä.

Valtion talousarvioon otetaan *arvioidut tulot ja määrärahat menoihin* eikä tuloja ja menoja kuten hallitusmuodon voimassa olevan 66 §:n 1 momentin mukaan säädetään. Ehdotuksessa on tarkistettu tulo- ja menon käsitettä hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä.

Tulo- ja menoarvion perustelun käsite on vakiintunut tulo- ja menoarviopäätöksessä. Se sisältyy nykyisin valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 8 §:ään. Koska perustelut ovat keskeinen osa eduskunnan talousarviopäätöstä, hallitusmuodon talousarvion sisältöä koskevaan 67 §:n 1 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi nimenomainen maininta *talousarvion perusteluista*, vaikka perustelut sisältyvät laajasti tulkittuina jo tuloarvioiden ja määrärahojen käsitteisiin.

### 3.2. Keskeiset talousarviota koskevat ehdotukset

#### Budjettiperiaatteet

Nykyiset keskeiset budjettiperiaatteet ehdotetaan säilytettäväksi edelleen hallitusmuodon VI luvussa pääsääntöisinä periaatteina. Niitä ovat talousarvion täydellisyys-, vuotisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteet. Tiettyissä rajoissa voitaisiin kuitenkin lailla poiketa talousarvion täydellisyydestä, vuotaisuudesta sekä tulojen ja menojen bruttobudjetoinnista.

Lisäksi periaate, jonka mukaan menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta, ilmenisi hallitusmuodosta nykyistä selkeämmin. Muun muassa valtuuksien, valtiontakausten ja valtioneuvostojen antamista koskevat säännökset sisältyisivät hallitusmuotoon.

#### Nettobudjetointi

Esityksessä ehdotetaan, että tuloarviot ja määrärahat menoihin otettaisiin pääsääntöisesti valtion talousarvioon niitä toisistaan vähentämättä eli bruttomäärin. Lailla voitaisiin kuitenkin säätää joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista, että talousarvioon voidaan ottaa vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Poiketen hallitusmuodon nykyisistä säännöksistä ehdotus mahdollistaa nettobudjetoinnin soveltamisen

mainituissa tapauksissa tavallisella lailla. Asiaa koskeva säännösehdotus sisältyy ehdotettuun hallitusmuodon 67 §:n 1 momenttiin.

Tarkoituksena on soveltaa nettobudjetointia lähinnä valtion maksulliseen palvelutoimintaan. Lisäksi talousarvioon voitaisiin ottaa vain erotus valtionlainoista ja niiden lyhennyksistä. Valtionlainan nettobudjetoinnista on nykyisin säädetty poikkeuslailla.

Esityksessä ei ehdoteta tulojen ja menojen toisiinsa sitomisen rajoittamista hallitusmuodossa. Tulojen ja menojen toisiinsa sitominen on vain eräs tapa määritellä määrärahan suuruutta ja menettelyn käyttö edellyttää eduskunnan päätöstä talousarviossa tai lakia.

#### Monivuotinen budjetointi

Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtion talousarvion vuotisuuden vaatimuksesta. Sen mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Varainhoitovuosi voisi olla muikin vuoden pituinen ajanjakso kuin kalenterivuosi. Vuotisuus ilmenee ehdotuksen mukaan myös hallitusmuodon 67 §:n 1 momentista, jossa säädetään talousarvioon otettavista vuotuisista tuloarvioista ja määrärahoista.

Ehdotuksen mukaiseen hallitusmuodon VI lukuun sisältyy nykyistä useampia poikkeuksia talousarvion vuotaisuudesta. Tällaisia ovat säännökset monivuotisesta budjetoinnista (67 §:n 4 momentti), määrärahan siirtämisestä käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen (70 §:n 1 momentti) sekä valtuudesta sitoutua seuraaville varainhoituvuosille kuuluviin menoihin (70 §:n 3 momentti).

Ehdotuksen mukaan lailla voidaan mahdollistaa monivuotinen budjetointi. Monivuotisesti voitaisiin budjetoida toisiinsa liittyvät tulot ja menot. Monivuotinen budjetointi korvaisi osaltaan rahastoja koskevaa menettelyä. Monivuotinen budjetointi merkitsisi, että eduskunta päättäisi talousarviossa tietyt useita vuotta kesvat viraston tai tehtävän tulojen ja menojen enimmäismäärät, joiden rajoissa virasto voisi toimia tai tehtävää voitaisiin hoitaa nykyistä itsenäisemmin laissa säädetyn varainhoitokauden aikana. Toisaalta monivuotinen budjetointi edellyttäisi nykyistä tehokkaampaa ja taloudellisempaa varainkäyttöä, koska tavoitteena

tulisi olla, ettei asetettuja enimmäismääriä varainhoitokauden aikana juuri muutettaisi.

Poikkeuksiksi hallitusmuodosta jäisivät edelleen valtion tulo- ja menoarviosta annettuun lakiin sisältyvät säännökset oikeudesta maksaa edellisille vuosille kuuluva meno varainhoitovuoden tulo- ja menoarviosta sekä oikeus sitoa kassavaroja tarveainevarastoihin eli niin sanottu varastotilimenettely.

Talousarvion julkaiseminen kokonaisuudessaan

Nykyistä julkaisukäytäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säädöskokoelmassa julkaistaan eduskunnan talousarviopäätös kokonaisuudessaan. Talousarvion julkaisemisesta ehdotetaan säädettäväksi hallitusmuodon 66 §:n 1 momentissa.

Taulukko-osan lisäksi julkaistaisiin tuloarvioiden ja määrärahojen perustelut eduskunnan päättämässä muodossa. Julkaistavaksi tulisivat myös eduskunnan myöntämät valtuudet sekä eduskunnan talousarviossa tekemät muut kuin määrärahapäätökset. Tällaisia muita päätöksiä ovat esimerkiksi eduskunnan liikelaitoksille asettamat palvelu- ja muut toimintatavoitteet ja liikelaitosten investointien enimmäismäärää ja tärkeimpiä kohteita koskevat päätökset.

Talousarvion julkaisemisesta päättäisi ehdotetun valtiopäiväjärjestyksen 86 §:n 4 momentin mukaan eduskunta. Tarkoitus on, että talousarviota voitaisiin säädösten julkaisemista vastaavan periaatteen mukaisesti soveltaa vasta sen jälkeen, kun se on julkaistu. Soveltamis-oikeus ei enää liittyisi talousarvion allekirjoittamiseen.

Eduskunnan talousarviota koskevan päätöksen allekirjoittaisivat eduskunnan puhemies ja pääsihteeri. Eduskunnan päätös annettaisiin hallitukselle tiedoksi ehdotetun valtiopäiväjärjestyksen 85 §:n 1 momentin mukaan kirjelmänä. Koska nykyinen tasavallan presidentin tulo- ja menoarvion allekirjoittamismenettely on ollut luonteeltaan muodollinen eikä siihen enää ehdotuksen mukaan liittyisi talousarvion täytäntöönpanovelvollisuutta osoittavaa tehtävää hallitukselle, ehdotetaan nykyisestä tasavallan presidentin allekirjoittamismenettelystä luovuttavaksi.

Uusi määrärahan käyttömahdollisuus

Ehdotuksessa on valtion talousarvion rakenne jätetty avoimeksi. Rakennetta koskevana ainoana säännöksenä ehdotuksessa on hallitusmuodon 67 §:n 1 momentti, jossa säädettäisiin velvollisuudesta ottaa talousarvioon arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Nykyisestä poiketen hallitusmuotoon otettaisiin nimenomainen säännös talousarvion perusteluista.

Esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 70 §:n 1 momenttiin sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan määrärahan ylittämistä ja siirtämistä käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen olisi pääsääntöisesti säädettävä lailla. Eduskunta voisi kuitenkin myös päättää talousarviossa määrärahan ylittämistä ja siirtämistä, jos siihen on laissa annettu valtuus.

Ehdotus merkitsee, että nykyiset perustuslain määrärahan ylittämistä ja siirtämistä koskevat rajoitukset poistuisivat. Tulohajauksessa käytettävien keinojen monipuolistamiseksi ehdotus mahdollistaisi sen, että kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa voisi ylittää sekä kiinteää määrärahaa ja arviomäärärahaa siirtää sen mukaan kuin lailla säädetään. Lailla voitaisiin säätää esimerkiksi niistä edellytyksistä, joiden vallitessa kiinteän määrärahan säästö voitaisiin siirtää seuraavalle vuodelle tai toiminnasta saatavien tulojen lisääntyessä voitaisiin ylittää kiinteä määräraha tuloja vastavasti.

Siirtomäärärahan ylittämisoikeus mahdollistaisi nykyistä joustavamman sijoitusmenojen ja muiden pitkävaikutteisten menojen monivuotisen budjetoinnin, jolloin muun muassa vähäisistä siirtomäärärahan ylittämisen edellytyksistä voitaisiin säätää lailla. Jos toisaalta siirtomäärärahan määrässä on otettu huomioon vain varainhoitovuoden käyttötarve, voitaisiin mahdollistaa lailla tietyin edellytyksin esimerkiksi seuraavan vuoden määrärahan etukäteinen käyttö.

Ehdotettu hallitusmuodon 70 §:n 1 momenttiin sisältyvä säännös tekee siis mahdolliseksi muodostaa lailla sellainen nykyisestä poikkeava määrärahatyyppi, jossa arvio- ja siirtomäärärahan ominaisuudet yhdistyvät.

Ehdotetussa hallitusmuodon 70 §:n 2 momentissa vahvistetaan edelleen pääsäännöksi kielto siirtää määrärahoja talousarvion kohdasta toiseen. Tämän mukaisesti talousarvioon

otettua määrärahaa ei saa käyttää toiseen tarkoitukseen kuin se on osoitettu. Eduskunta voisi kuitenkin sallia määrärahan siirron talousarviossa. Lailla voitaisiin myös sallia toisiinsa läheisesti liittyvien määrärahojen käyttäminen toistensa tarkoituksiin.

Valtuusmenettelyn säätäminen hallitusmuodossa

Valtuusmenettely perustuu lakiin, joka on säädetty poikkeuksena perustuslaista. Koska valtuusmenettely on merkitykseltään huomattava, säännönmukainen menettely ja kuitenkin poikkeaa talousarviota koskevasta oikeudellisesta pääsäännöstä, sen tulisi perustua hallitusmuotoon. Esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 70 §:n 3 momenttiin otettavaksi valtuusmenettelyyn oikeuttava säännös.

Hallitusmuodossa ei sen sijaan ehdoteta säädettäväksi valtuuksien ylittämisen tai siirtämisoikeuksista. Tällaiset nykyisin vain talonrakennusvaltuuksiin liittyvät erityiset menettelyt jäisivät edelleen poikkeukseksi hallitusmuodosta.

Talousarvioehdotuksen käsittelyaika

Koska riittävän pitkä talousarvioehdotuksen käsittelyaika on olennainen eduskunnan budjettivallan toteutumisen kannalta, ehdotetaan hallitusmuodon 69 §:n 1 momenttiin sisällytettäväksi talousarvioesityksen antamista koskeva säännös. Sen mukaan hallituksen esitys talousarvioksi tulisi antaa eduskunnalle hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua. Tällaisena antamisajankohtana voidaan pitää nykyisen pääsääntöisen käytännön mukaista ajankohtaa, jolloin tulo- ja menoarvioesitys on annettu eduskunnalle syyskuun alussa.

Esityksessä ehdotetaan, että säännös talousarvioesityksen antamisajankohdasta koskisi myös talousarvioesitykseen liittyvien lakiehdotusten, lähinnä niin sanottujen budjettilakiehdotusten, antamista eduskunnalle. Koska budjettilait liittyvät kiinteästi valtion talousarvioon ja eduskunnan talousarviota koskeva päätös riippuu monelta osin niiden sisällöstä, tulee eduskunnalle taata riittävän pitkä budjettilakiehdotusten käsittelyaika.

Ehdotonta talousarvioesityksen antamisajaa ei ole katsottu mahdolliseksi ehdottaa, koska saattaa esiintyä sellaisia pakottavia tilan-

teita, joissa hallituksen talousarvioesityksen antaminen väistämättä viivästyy. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaiset kriisi-, hallituksen vaihtumis- ja virkamiesten lakkotilanteet. Myös budjettilakiehdotusten valmisteluun monesti olennaisesti vaikuttavat ulkoiset kysymykset kuten työmarkkinaneuvottelut, muiden uudistusten valmistelun viivästyminen tai poikkeukselliset olosuhteet. Ehdottoman antamisen säätäminen budjettilakiehdotuksille merkitsisi myös olennaista ajallista rajoitusta tasavallan presidentin vallalle antaa ehdotuksia lain säätämiseksi.

Koska budjettilakiehdotusten määrä verrattuna muihin eduskunnalle annettaviin lakiehdotuksiin on huomattava ja eduskunnalle niiden käsittelyyn vuosittain jäävä aika on melko lyhyt, tulisi nykyistä menettelyä kehittää enemmän eduskunnan budjettilakiehdotusten käsittelymahdollisuutta parantavaan ja budjettivaltaa korostavaan suuntaan. Erityisesti tulkintaa lain katsomisesta budjettilaksi tulisi pyrkiä tarkentamaan.

Muut talousarviota koskevat ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 67 §:n 1 momentissa säädettäväksi, että valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin. Säännöksellä on tarkoitus edellyttää täydellisyysperiaatteen noudattamista talousarviossa nykyiseen tapaan. Poikkeuksena tulo- ja menoarvion täydellisyydestä olisivat vain valtion liikelaitokset.

Jotta eduskunnalla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida talousarviossa valtiontalouden kaikkia tuloja ja menoja, olisi tarkoituksenmukaista, että talousarviossa esitettäisiin tietoja julkisoikeudellisten laitosten ja yhdistysten sekä rahastojen ja valtion liikelaitosten tuloista ja menoista.

Hallitusmuodon 67 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että talousarvioon otettujen tuloarvioiden on katettava siinä olevat määrärahat. Säännös ei merkitsisi muutosta nykyiseen talousarvion tasapainottamisen vaatimukseen.

Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi tilinpäätöksen mukaisten ali- ja ylijäämien budjetoinnin mahdollistava säännös. Määrärahoja katettaessa tuloarvioissa ja määrärahoissa voitaisiin hallitusmuodon 67 §:n 2 momentin mu-

kaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä. Uuteen budjetointimenettelyyn siirryttäisiin, jos siitä lailla säädetään. Myös budjetointitavasta on tarkoitus säätää tarkemmin laissa.

Esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 69 §:n 2 momenttiin säännöstä, jonka mukaan valtion talousarvion viivästyminen katsotaan talousarvion julkaisemisen viivästyminen yli varainhoitovuodenvaihteen. Ehdotuksen mukaan hallituksen talousarvioarvioesitystä noudatettaisiin viivästyminen tilanteessa väliaikaisesti eduskunnan päättämällä tavalla. Tavoitteena on mahdollistaa vakiintuneen menettelyn mukainen tulo- ja menoarvion väliaikainen järjestäminen.

Hallitusmuodon nykyisestä budjetin viivästyminen tilannetta koskevasta säännöksestä poiketen edellytettäisiin nimenomaisesti, että eduskunta päättäisi talousarvion väliaikaisesta soveltamisesta. Näin taattaisiin eduskunnan myötävaikutus valtion varojen käyttöön myös talousarvion poikkeuksellisissa järjestämistilanteissa.

Talousarvion väliaikaista järjestämistä koskevan päätöksen yksityiskohtainen sisältö ehdotetaan jätettäväksi hallitusmuodon säännöksessä avoimeksi. Esityksen mukaan eduskunnan päätöksen pohjana olisi hallituksen talousarvioesitys. Säännösehdotus sallii hallitusmuodon nykyisestä vastaavasta säännöksestä poiketen harkinnanvaraisten menojen suorituksen talousarvion viivästyessä.

Hallitusmuodon 69 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos siihen on välttämätöntä tarvetta. Säännös vastaisi pääosin nykyistä lisämenoarvioesityksen antamista koskevaa säännöstä. Säännöksellä ei tavoitella muutoksia nykyiseen, aiempaa tiukempaan lisäbudjetointikäytäntöön.

### 3.3. Valtiontalouden monivuotinen suunnitelma

Hallitusmuodon 66 §:n 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtiontalouden monivuotisen suunnitelman. Tavoitteena on antaa nykyistä enemmän vaikutusvaltaa eduskunnalle valtiontalouden kehittämisen suuntaviivoihin. Tarkoituksena on, että suun-

nitelman ja valtion talousarvion käsittelystä muodostuisi toisiinsa liittyvä menettely, jossa arvioitaisiin sekä valtiontalouden vuotta pitempää aikaa koskevia suuntaviivoja että varainhoitovuositain tehtäviä valtiontalouden ratkaisuja.

Säännösehdotus jättää avoimeksi valtiontalouden suunnitelman sisällön, eikä sitä ole sidottu mihinkään nykyisistä suunnittelujärjestelmistä. Tarkoituksena kuitenkin on, että annettava suunnitelma perustuisi nykyiseen valtiontalouden toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Jotta esityksessä tarkoitettua suunnitelmaa käsittelemällä muodostuisi riittävän tehokkaaksi ja tulokselliseksi, tulisi eduskunnan tietoon saatettavan suunnitelman sisältää vain keskeiset valtiontalouden kehittämisen monivuotiset tavoitteet. Suunnitelmassa voitaisiin niin ikään käsitellä valtiontaloutta laajemmin muun julkisen talouden ja koko kansantalouden kehittämisen linjoja.

### 3.4. Kielto perustaa uusia rahastoja

Eduskunnan budjettivallan suojaamiseksi esityksessä ehdotetaan rahastojen perustamisen salliva säännös jätettäväksi pois hallitusmuodon VI luvusta. Rahastoimismahdollisuus ehdotetaan korvattavaksi nykyistä paremmin eduskunnan budjettivaltaa säilyttävillä menettelyillä. Tällaisia ovat muun muassa nettobudjetointi ja monivuotinen budjetointi.

Uutta rahastoa ei voitaisi enää perustaa kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla. Tämä on tarpeen rahastojen eduskunnan valtaa kaventavan luonteen vuoksi.

Esitys ei sinänsä merkitsisi muutosta jo perustettujen rahastojen asemaan. Talousarvioon olisi kuitenkin perusteltua ottaa nykyisten rahastojen toimintaa koskevia keskeisiä määräyksiä. Esimerkkinä tästä ovat muun muassa eduskunnan tulo- ja menoarviossa tekemät asunto-olojen kehittämisrahastoa koskevat päätökset. Näin voitaisiin vahvistaa eduskunnan asemaa rahastoituja tuloja ja menoja koskevassa päätöksenteossa. Rahastoista annettuja lakeja tulisi tarvittavilta osin muuttaa.

### 3.5. Liiketoiminnan ohjaus lakipohjalle

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädettäisiin hallitusmuo-

don 63 §:n 1 momentin mukaan lailla. Ehdotuksessa tarkoitetaan valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisia talousarvion ulkopuolisia liikelaitoksia. Koska valtion liikelaitokset ovat merkittävä poikkeus hallitusmuodon 67 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotetusta talousarvion täydellisyydestä, ehdotetaan hallitusmuodon 67 §:n 3 momenttiin sisällytettäväksi niiden talousarvion ulkopuolisuutta koskeva säännös.

Eduskunnan oikeus hyväksyä liikelaitoksen palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä eduskunnan liikelaitoksen investointeja koskevat päätökset ja liikelaitoksen eräät lainanottoa koskevat oikeudet jäisivät edelleen poikkeukseksi hallitusmuodosta. Koska esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi virkojen perustamista koskevasta hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin säännöksestä, liikelaitosten virkojen perustamisen menettely menettää sen sijaan poikkeusluonteensa perustuslakiin nähden.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi hallitusmuotoon säännökset valtion yhtiömuotoisen liiketoiminnan ohjauksesta. Hallitusmuodon 63 §:n 2 momentin mukaan lailla säädettäisiin toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Saman momentin mukaan lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.

Ehdotus edellyttää lailla määritettäväksi toimivallan jakautumisen eduskunnan ja valtioneuvoston kesken sekä keskeiset menettelytavat käytettäessä valtion osakasvaltaa. Lailla ei sen sijaan edellytettäisi säädettäväksi valtion-yhtiöiden toiminnan sisältöön vaikuttavista seikoista, joista päättäminen kuuluu yhtiön johdon toimivaltaan. Tarkoituksena on, että lailla säädettäisiin valtion osakasvallan käytöstä vain taloudellisesti tai muutoin yhteiskunnan kannalta merkittävässä yhtiöissä, joissa valtiolla on välittömään osakkeenomistukseen perustuva määräysvalta.

Hallitusmuodon 63 §:n 2 momentin mukaisena pääsääntönä tulisi olla, että määräysvallan hankinta valtiolle yhtiöstä ja valtionyhtiön yksityistäminen ja lakkauttaminen edellyttävät eduskunnan suostumusta. Merkitykseltään vähäisiä yhtiöitä voitaisiin kuitenkin hankkia valtiolle ja niistä luopua ilman eduskunnan suostumusta.

Koska valtion nykyiset budjettitalouden piirissä toimivat liikeyritykset ovat organisaatio-

muodoltaan samassa oikeudellisessa asemassa kuin muut valtion virastot ja laitokset, ei niitä koskeva erillissäännös hallitusmuodossa ole tarpeen. Hallitusmuodon 63 §:stä ehdotetaan poistettavaksi maininta valtion liikeyrityksistä. Näin valtion budjettitalouden piirissä toimivia liikeyrityksiä koskisi esityksessä ehdotettu virastojen ja laitosten perustamista sääntelevä hallitusmuodon 65 §:n 1 momentti.

### 3.6. Valtuus valtion lainanottoon brutto- tai nettomääräisenä

Ehdotetun hallitusmuodon 64 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Näin eduskunnan lainanottoa koskeva suostumus voisi koskea uusien valtionlainojen määrää eli bruttomääräistä lainanottoa taikka vaihtoehtoisesti vain valtionvelan enimmäismäärää, joten myös lainanottovaltuus voisi olla nettomääräinen.

Ehdotuksen mukaan valtion lainanottovaltuudet myönnetään aina ainoan käsittelyn asioina noudattaen talousarvion käsittelyjärjestystä. Koska lainanottovaltuuksia ei ole nykyisinkään voitu äänestää jätettäväksi lepäämään, ei menettely olennaisesti muuttaisi eduskunnan käsittelytapoja. Lainanottovaltuuksien käsittelyjärjestyksestä säädettäisiin valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentissa. Nykyisestä poiketen ehdotetaan, että lainanottovaltuudet voitaisiin erillisen päätöksen lisäksi myöntää myös talousarviossa.

Liikelaitoksien lyhytaikaista lainan ja toimintaluoton ottamista koskevat valtuudet jäisivät edelleen pysyviksi poikkeuksiksi hallitusmuodon 64 §:n 1 momentista.

### 3.7. Valtiontakauksista ja -takuista säännökset hallitusmuotoon

Esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 64 §:n 2 momenttiin otettavaksi säännös, jonka mukaan valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa lain tai eduskunnan suostumuksen nojalla. Vaikka säännös olisi uusi, se ei olennaisesti poikkeaisi jo nykyisin hallitusmuodon muista säännöksistä tulkinnallisesti johdetuista periaatteista. Säännös vahvistaisi valtiontakauksen ja valtiontakauun antamisen menettelyt

hallitusmuodossa ja turvaisi eduskunnan niiden myöntämistä koskevan toimivallan. Säännös merkitsi muutosta nykyiseen käytäntöön erityisesti siten, että myös valtioneuvoston antaa eduskunnan erillisen suostumuspäätöksen nojalla.

### 3.8. Hallitusmuodosta poistettavat säännökset

Hallitusmuotoon ei enää otettaisi säännöstä valtion viroista. Virat tulisi perustaa menojen sitomista koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti.

Eläkeoikeuden lailla säätämistä koskevan, hallitusmuodon 65 §:n 1 momenttiin sisältyvän säännöksen itsenäinen merkitys on nykyisin vähäinen. Hallitusmuodon säätämisaajan perusteet säännöksen sisällyttämiseen perustuslakiin ovat menettäneet merkityksensä eläkelainsäädännön kehittyttyä. Koska muutoinkaan ei ole perusteita virkaeläkkeiden asettamiseen muista eläkkeistä poikkeavaan asemaan, ehdotetaan eläkeoikeuden lailla säätämistä koskeva säännös jätettäväksi pois hallitusmuodosta.

Hallitusmuoto ei ehdotuksen mukaan enää sisältäisi myöskään säännöstä ylimääräisistä eläkkeistä, apurahoista, yleisistä rasituksista eikä kruununtiloista. Tarvetta näistä kysymyksistä säätämiseen hallitusmuodossa ei enää ole. Ylimääräisten eläkkeiden merkitys on nykyisin vähäinen. Apurahojen myöntäminen edellyttää määrärahaa jo hallitusmuodon yleisten talousarviota koskevien säännösten nojalla. Yleisiä rasituksia ja kruununtiloja ei enää perusteta.

Hallitusmuotoon ei ehdoteta otettavaksi nykyisin hallitusmuodon 67 ja 68 §:ssä olevia erillisiä säännöksiä sidottujen tulojen ja menojen sekä harkinnanvaraisten menojen budjetoinnista. Velvollisuus lakisääteisten tulojen ja menojen budjetointiin voidaan johtaa jo talousarviota koskevista yleisistä säännöksistä.

Koska hallitusmuodossa nykyisin säädetty määrärahaisten verojen jatkamista koskeva menettely tulo- ja menoarvion viivästyessä ei ole ollut käytännössä tarpeen eikä sitä ole lainkaan sovellettu, ehdotetaan hallitusmuodon 61 §:n 2 momentista jätettäväksi pois mainittu säännös.

Hallitusmuodossa ei myöskään enää nimenomaisesti säädettäisi tulliveroista eikä postin, rautateiden, kanavien, sairaaloiden, oppilaitosten ja muiden valtion yleisten laitosten käyttä-

misen maksujen perusteiden säätämisestä. Nimenomaisia säännöksiä ei enää olisi myöskään valtion liikeyritysten ja tuloatuottavan omaisuuden hoidosta, määrärahoista lakisääteisiin menoihin, joita ei ole erinäisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvion, määrärahan ottamisvelvollisuudesta edeltä arvaamattomiin tarpeisiin, verojen ja tuloatuottavan omaisuuden luovutuksesta tai panttauksesta eikä maaomaisuuden panttauksesta.

### 3.9. Muut hallitusmuodon valtioneuvoston säännöksiä koskevat ehdotukset

Verolainsäädännölle vakiintuneesti asetetut vaatimukset otettaisiin hallitusmuodon veroja koskevaan 61 §:ään, josta samalla poistettaisiin nykyisin vanhentuneet säännökset. Myös maksuja koskeva vakiintunut menettely vahvistettaisiin hallitusmuodon 62 §:ssä.

Eräät lainsäädännössä maksuiksi nimetyt suoritukset ovat oikeudelliselta luonteeltaan veroja, jolloin niitä on kutsuttu veronluonteisiksi maksuiksi. Toisaalta jotkut leimaverot, kuten toimituskirjaleimaverot, ovat maksun luonteisia. Esityksessä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena pyrkiä määrittelemään veron ja maksun käsitteellistä eroa, koska mainitut vaikeudet ovat vain poikkeusluonteisia. Lainsäädäntökäytäntöä tulisi kuitenkin kehittää siten, että harhaanjohtavia nimikkeitä ei enää käytetä, jolloin veroja ei nimitettäisi maksuiksi eikä maksuja veroiksi. Maksuiksi tulisi siis nimittää vain sellaisia rahasuorituksia, jotka ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Muut rahasuoritukset valtiolle ovat perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkintalinjan mukaisesti veroja.

Virastojen ja laitosten perustamista koskeva säännös vastaa nykyistä hallitusmuodon 65 §:n 1 momenttiin sisältyvää säännöstä. Myöskään muutoksia ei ehdoteta valtion virkaehtosopimuksia koskevaan nykyisin hallitusmuodon 65 §:n 3 momentin säännökseen. Valtioneuvoston valtion virkaehtosopimuslain 5 §:ssä säädetty oikeus päättää tietyissä tapauksissa virkamiesten palvelussuhteenehdoista ja eduskunnan palkkavaltuuskunnan (ehdotuksessa valtioneuvoston) mainittuja kysymyksiä koskeva lain 4 §:ssä säädetty toimivalta jäisivät edelleen poikkeuksiksi hallitusmuodosta.

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvoston tarkastusviraston tehtä-



viä koskeva hallitusmuodon 71 § saatettavaksi vastaamaan tilintarkastajien ja tarkastusviraston nykyistä tehtäväaluetta. Valtiontilintarkastajilla olisi nykyistä vastaava oikeus saada selvityksiä ja asiakirjoja viranomaisilta. Valtiontilintarkastajien oikeudesta saada tehtäväänsään tarvittavia tietoja muilta kuin viranomaisilta tulisi hallitusmuodon 71 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla.

Suomen rahasta ei ehdotetun hallitusmuodon 72 §:n mukaan enää yleisesti edellytettäisi säädettäväksi lailla. Lailla tulisi kuitenkin säätää markan ulkoisen arvon määräytymistä koskevasta menettelystä ja siihen liittyvästä toimivallan käytöstä. Säännöksestä käy myös ilmi, että Suomen rahayksikkönä on markka. Suomen Pankkia koskevaan säännökseen ei ehdoteta asiallisia muutoksia.

Kiinteän omaisuuden luovutusmenettelyjä kevennettäisiin siten, että omaisuutta voitaisiin luovuttaa eduskunnan erillisellä suostumus päätöksellä tai laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Asiaa koskeva säännösehdotus sisältyy hallitusmuodon 74 §:ään.

### **3.10. Kansanedustajan aloiteoikeuden laajentaminen**

Esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 31 §:ää muutettavaksi siten, että kansanedustajien aloiteoikeus laajenisi koskemaan kokonaisuudessaan talousarvion sisältöä eikä vain määrärahapäätöksiä kuten nykyisin. Aloite voisi koskea muun muassa määrärahan perusteluita, valtuuksia sekä valtion liikelaitosten palvelu- ja muita toimintatavoitteita. Kansanedustajien aloiteoikeus ehdotetaan myös laajennettavaksi koskemaan lisätalousarviota. Tällöin aloitteen sisällön olisi kuitenkin liityttävä välittömästi hallituksen lisätalousarvioesityksen sisältöön.

Esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 32 §:ää muutettavaksi siten, että talousarvioaloitetta ei voisi enää jättää niin sanottuna yleisenä aloiteaikana. Muutos ei käytännössä heikentäisi edustajien aloitevaltaa, mutta rytmittäisi eduskunnan hallinnollista työtä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Lisätalousarvioesityksen johdosta aloitteen voisi ehdotuksen mukaan tehdä kolmen päivän kuluessa. Aloiteajan tulee olla suhteellisen lyhyt, koska lisätalousarvioiden päättäminen tu-

lee tehtäväksi usein hyvin kiireellisellä aikataululla.

Valtiopäiväjärjestyksen 49 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että valtiovarainvaliokunnan tulee budjettimietinnössään käsitellä kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita eikä vain määräraha-asioita. Käytännössä valtiovarainvaliokunta on menetellyt ehdotusta vastaavalla tavalla, koska sen mietintö koskee siinä olevan nimenomaisen maininnan mukaan kaikkia eduskunnan päätöstä vaativia osia.

Edustajan muutosoikeutta koskevaa valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n säännöstä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan alaltaan laajentuvaa aloiteoikeutta. Säännös määritteli talousarvion ja lisätalousarvion muutosoikeuden rajat. Säännöstä ehdotetaan lisäksi selkeytettäväksi vastaamaan nykyistä tulkintakäytäntöä.

Talousarvioaloitteen alaa vastaavasti ehdotetaan laajennettavaksi eduskunnan päätösten ehdollisuutta. Asiaa koskevat muutosehdotukset sisältyvät hallitusmuodon 68 §:n 3 momenttiin ja valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n 3 momenttiin. Kaikki aloitteesta tehdyt päätökset olisivat ehdollisia.

Esityksessä ei ole katsottu mahdolliseksi ehdottaa muutoksia valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n 3 momentin säännökseen, joka koskee eduskunnan käsiteltäväksi palautetun ehdollisen päätöksen raukeamista varainhoitovuoden päättyessä. Varainhoitovuoden talousarviota koskevat päätökset tulee tehdä asianomaisen varainhoitovuoden kuluessa. Vuoden viimeinen lisätalousarvioesitys tulee kuitenkin antaa eduskunnalle riittävän ajoissa, jotta myös vuoden viimeisen lisätalousarvioesityksen antamisen johdosta tehdyt aloitteet ja niiden pohjalta talousarvioon ehdollisena otetut päätökset ehditään käsitellä ennen varainhoitovuoden päättymistä.

### **3.11. Eduskuntakäsittelyn yksinkertaistaminen**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentissa, että ehdotukset, jotka koskevat talousarvioesityksen väliaikaista noudattamista, lainanottovaltuutta, suostumusta kiinteän omaisuuden luovuttamiseen, suostumusta valtioneuvoston tai valtioneuvoston antamiseen sekä suostumusta määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen, on käsiteltä-

vä samassa järjestyksessä kuin talousarvioehdotus eli ainoan käsittelyn asioina.

Talousarvion käsittelyjärjestys on yksinkertainen ja nopea, mutta kuitenkin riittävä mahdollistaakseen asianmukaisen harkinnan. Mainitut asiat liittyvät usein kiinteästi talousarvioon, ja suostumukset voidaan vaihtoehtoisesti erillisen päätöksen sijasta antaa myös talousarviossa.

Eduskunnan palkkavaltuuskunta ehdotetaan lakkautettavaksi, ja sen tehtävät siirrettäväksi valtiovarainvaliokunnalle. Palkkavaltuuskuntaa koskevat valtiopäiväjärjestyksen 76 a § ja 5 a luku ehdotetaan kumottaviksi. Esityksessä ei ehdoteta kuitenkaan sisällöllisiä muutoksia eduskunnan oikeuteen hyväksyä virka- ja toimehtosopimuksista aiheutuvat menon lisäykset sekä oikeuteen seurata mainittujen sopimusten ja asiaa koskevien päätösten valmistelua.

Valtiontilintarkastajien toimikausi ehdotetaan pidennettäväksi niin, että tilintarkastajat asetettaisiin vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä eikä enää jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä. Tilintarkastajien määrää voitaisiin myös lisätä nykyisestä. Asiaa koskevat säännösehdotukset sisältyvät valtiopäiväjärjestyksen ehdotettuun 88 a §:ään.

## 4. Asian valmistelu

### 4.1. Eduskunnan lausumat

Eduskunta edellytti 11 päivänä helmikuuta 1987 antamassaan vastauksessa hallituksen esitykseen laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta (hall. es. 193/1986 vp.), että hallitus ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin hallitusmuodon VI luvun uudistamiseksi. Hallituksen esitystä koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi mainitun lakiehdotuksen omalta osaltaan ilmentävän sitä, että hallitusmuodon VI luvun valtionaloutta koskevat säännökset ovat monin paikoin jääneet jälkeen valtiokäytännöstä tai osoittautuneet muuten vanhentuneiksi ja epätarkoituksenmukaisiksi (perustuslakivaliokunnan lausunto 16/1986 vp.).

Hallitusmuodon VI luvun uudistamisen tarvetta on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (1/1988 vp.), joka koski ehdotusta laiksi valtion tulo- ja menoarviosta (hall. es. 108/1987 vp.). Tässä lausunnossa

valiokunta katsoi, että olisi asianmukaista sisällyttää uudistettavaan hallitusmuodon VI lukuun perussäännökset lakiehdotuksen 2, 8, 9 ja 24 §:ssä kosketelluista asioista. Mainitut pykälät sisältävät säännökset tulo- ja menoarvioesityksen ja siihen liittyvien hallitusten esitysten antamisajasta, tulo- ja menoarvion perusteluista, tulo- ja menoarvion käyttösuunnitelmasta sekä arvopapereiden luovuttamisesta, hoitamisesta ja luettelomisesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti myös ehdotuksesta laiksi valtion liikelaitoksista (hall. es. 137/1986 vp.) antamassaan lausunnossa, että hallitusmuotoon kiireellisesti sisällytetään valtion liikelaitoksia koskevat peruseriaatteen (perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1986 vp.).

### 4.2. Valmisteluelimet

Valtioneuvoston 12 päivänä toukokuuta 1988 tekemässä päätöksessä toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi edellytettiin asetettavaksi komitea laatimaan ehdotusta tulo- ja menoarvion oikeudellisten perusteiden uudistamisesta.

Valtioneuvosto asetti 22 päivänä maaliskuuta 1989 komitean valmistelemaan ehdotusta hallitusmuodon VI luvun valtionaloutta, lähinnä sen valtion tulo- ja menoarviota koskevien säännösten uudistamista varten. Komiteassa oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, liikenneministeriöstä sekä useita valtiosäännön asiantuntijoita. Komiteassa oli lisäksi pysyviä asiantuntijoita eduskunnasta ja valtiovarainministeriöstä.

Komitea kuuli työnsä aikana asiantuntijoina seuraavien viranomaisten ja yhteisöjen edustajia: eduskunnan keskuskanslia, eduskunnan valtiovarainvaliokunta, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtionalouden tarkastusvirasto, tiehallitus, valtiokonttori, Posti- ja telelaitos, Suomen Pankki, Postipankki Oy sekä Valmet Oy.

Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitea jätti mietintönsä 1 päivänä kesäkuuta 1990 (komiteanmietintö 1990:7).

Ehdotusta valmisteltaessa on otettu huomioon oikeusministeriössä valmistunut esitysluonnos edustajien aloiteoikeuden laajentamisesta sekä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä laatima esitysluonnos val-

tion liikelaitosta koskevien peruseriaatteiden säätämisestä hallitusmuodon VI luvussa.

### 4.3. Lausunnonantajat

Oikeusministeriö pyysi lausunnot perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean ehdotuksesta valtioneuvoston kansialta ja ministeriöiltä, valtiontalouden tarkastusvirastolta, valtiokonttorilta, Valtionhallinnon kehittämiskeskukselta, Posti- ja telelaitokselta, Valtionrautateiltä, Valtion painatuskeskukselta, valtiontilintarkastajien kansialta, Suomen Pankilta, Postipankki Oy:ltä sekä Valmet Oy:ltä. Lausunnot pyydettiin myös seuraavilta budjetti uudistuksen kokeiluvirastoilta: asuntohallitus, maanmittaushallitus, maatilahallitus, merenkulkuhallitus, patentti- ja rekisterihallitus, tiehallitus, tullihallitus, valtion teknillinen tutkimuskeskus ja Keski-Suomen lääninhallitus. Lisäksi oikeusministeriö varasi korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden antaa asiasta lausuntonsa.

Kaikissa annetuissa lausunnoissa pidettiin hallitusmuodon VI luvun uudistamista tarpeellisenä ja komitean ehdotusta pääperiaatteiltaan kannatettavana. Useissa lausunnoissa korostettiin erikseen tarvetta nettobudjettiin ja monivuotiseen budjettiin sekä määrärahojen uudentyyppisten käyttömahdollisuuksien sallimiseen. Tarkoituksen mukaisena pidettiin niin ikään talousarvion julkaisemista kokonaisuudessaan.

Huomautuksia esitettiin rahastojen perustamista koskevan säännöksen poistamisesta. Liikenneministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, maatilahallitus ja tiehallitus katsoivat, että erityisistä syistä rahastoja tulisi edelleen voida perustaa. Myös säästölakien käsittelyjärjestykseen kiinnitettiin huomiota. Erityisesti valtiovarainministeriö katsoi, että määräaikaisiin säästölakiehdotuksiin tulisi ehdottomasti liittää lepäämäänjättämiskielto. Valtiovarainministeriö piti tärkeänä myös verolakien säätämisenjärjestyksen uudistamista. Valtiovarainministeriö ja valtiokonttori käsitelivät lausunnoissaan niin ikään uusien budjetoitimenetelyjen soveltamistarvetta ja niiden aiheuttamia muutoksia valtion tilinpitoon.

Valtiontilintarkastajat katsoivat lausunnoissaan, että valtiontalouden tarkastusvirasto tulisi siirtää eduskunnan alaisuuteen. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan sen tarkoi-

tuksena on erikseen selvittää valtiontalouden tarkastusviraston aseman muutostarve. Lisäksi valtiontilintarkastajien mukaan heidän lukumääränsä rajoittaminen viiteen tulisi säilyttää ja valita tilintarkastajat eduskunnan keskuudesta.

Lisäksi eräissä lausunnoissa esitettiin tarkistettavaksi komitean ehdotuksen perusteluja tietyiltä osin.

Hallituksen esityksen valmistelussa on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon annetut lausunnot.

Hallituksen tarkoituksena on selvittää lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännösten uudistamistarvetta. Tässä yhteydessä selvitetään myös, tulisiko säästölakien lepäämäänjättämismahdollisuudesta luopua ja uudistaa verolakien säätämisenjärjestyksestä.

## 5. Esityksen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset

### 5.1. Hallinnolliset vaikutukset

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetut muutokset merkitsevät, että kansanedustajien aloiteoikeus laajenisi. Edustajat voisivat tehdä aloitteita lisätalousarvion yhteydessä, ja aloite voisi koskea määrärahojen lisäksi myös muita talousarviossa päätettäviä asioita. Talousarvioaloitteet keskitettäisiin talousarvion ja lisätalousarvion käsittelyn yhteyteen. Ehdotuksen mukaan talousarvioaloitteita ei sen sijaan enää voisi tehdä yleisenä aloiteaikana. Koska edustajien aloitemahdollisuudet lisääntyvät, ehdotettu uudistus saattaa johtaa aloitteiden vuosittaisen määrän kasvuun.

Aloiteoikeuden laajenemista vastaavasti laajenisi myös hallitusmuodon 68 §:ssä tarkoitettu eduskunnan päätösten ehdollisuuden ala.

Muutos nykyiseen menettelyyn olisi eduskunnan talousarviota koskevan päätöksen julkaiseminen kokonaisuudessaan. Talousarvio julkaistaisiin nykyisestä poiketen eduskunnan päätöksellä. Julkaisumenettelyn uudistaminen lisäisi eduskunnan, erityisesti sen valtiovarainvaliokunnan työtä. Uusi menettelytapa olisi niin ikään eduskunnan talousarviopäätöksen antaminen hallitukselle kirjelmänä. Tasavallan presidentti ei enää allekirjoittaisi talousarviota.

Esityksessä on ehdotettu palkkavaltuuskunnan lakkauttamista. Sen tilalle ei esitetä uutta toimielintä, vaan palkkavaltuuskunnan tehtä-

vät siirtyisivät valtiovarainvaliokunnalle. Valtiovarainvaliokunnan tehtäviä lisäksi niin ikään se, että sen tulisi talousarvioesityksestä antamassaan mietinnössä käsitellä kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita eikä vain määräraha-asioita kuten nykyisin. Tosin valtiovarainvaliokunta on jo käytännössä ottanut talousarvioesitykseen määräraha-asioita laajemmin kantaa.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston tarkastajien toimikausi pidentyisi. Tilintarkastajien määrää olisi myös mahdollista nykyisestä lisätä.

Eduskunnassa käsiteltävien asioiden määrää lisäksi eduskunnan suostumuksen antaminen määräysvallan hankkimiseen yhtiöstä ja määräysvallasta luopumiseen. Myös valtioneuvoston monivuotisen suunnitelman käsittely lisäksi eduskunnan täysistunnossa ja valiokunnassa käsiteltävien asioiden määrää.

Eduskunnan työtä sen sijaan keventäisi ehdotus valtion lainanottovaltuuksien käsittelemisestä samassa järjestyksessä kuin talousarvio. Lainanottovaltuudet voitaisiin myös myöntää talousarviossa. Kiinteän omaisuuden luovutusmenettelyjä yksinkertaistaisi mahdollisuus päättää omaisuuden luovutuksesta eduskunnan suostumuksella tai lailla säädettävien perusteiden mukaan. Myös valtioneuvoston ja valtioneuvoston edellyttäisi eduskunnan suostumusta. Suostumus annettaisiin noudattaen talousarvion käsittelyjärjestystä.

Esitys sisältää lisäksi useita ehdotuksia, jotka antaisivat mahdollisuuden virastoille ja laitoksille järjestää toimintansa nykyistä joustavammin. Tällainen on esimerkiksi ehdotus nettobudjetoinnista ja eräät muut ehdotetut uudet budjetointimenettelyt. Näiltä osin ehdotuksen hallinnolliset vaikutukset ovat välillisiä ja ne määräytyvät yksityiskohtaisesti annettavien erityislakien perusteella.

Koska ehdotus ei sisällä enää virkojen perustamista koskevaa erityissäännöstä, virkoja koskisivat samat perustuslain säännökset kuin valtion muitakin menoja.

## 5.2. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus mahdollistaa eräiden uusien budjetointimenettelyjen käyttöönoton, jos lailla niin säädetään. Tällaisia ovat nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi, kiinteän määrärahan ylittäminen ja siirtäminen, siirtomäärärahan ylittäminen, arviomäärärahan siirtäminen sekä

käyttötarkoitukseltaan toisiinsa liittyvien määrärahojen käyttäminen toistensa tarkoituksiin. Nämä uudet budjetointimenettelyt lisääisivät myös virastojen ja laitosten mahdollisuutta nykyistä itsenäisemmin ja joustavammin päättää toimintaansa koskevista taloudellisista kysymyksistä.

Nettobudjetointi pienentäisi valtion talousarvion yhteenlaskettujen tulojen ja menojen määrää, koska talousarvioon otettaisiin vain tulojen ja menojen erotus. Koska monivuotiset tulot ja menot olisi katettava niiden myöntämisvuonna, tämä saattaisi aiheuttaa muutoksia vuotuisen talousarvion loppusummaan, jos monivuotisesti budjetoitavien tulojen ja menojen määrät vaihtelisivat olennaisesti vuosittain. Määrärahojen uudet käyttömahdollisuudet antaisivat mahdollisuuden virastojen ja laitosten taloudenhoidon tehostamiseen. Ehdotetut uudet budjetointimahdollisuudet aiheuttaisivat lisäkustannuksia valtion tilinpitoon.

Ylijäämien ja alijäämien ottaminen huomioon talousarviota katettaessa laajentaisi eduskunnan ja hallituksen talouspoliittisia mahdollisuuksia.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset toteutuisivat mainituilta osin vasta annettaessa ehdotuksessa tarkoitettuja lakeja. Välittömästi taloudellisia vaikutuksia aiheuttaisi ainoastaan talousarvion julkaiseminen kokonaisuudessaan, mikä lisäksi talousarvion julkaisemisen kustannuksia vähäisessä määrin.

## 6. Suhde muuhun lainsäädäntöön

Taloudelliselta merkitykseltään huomattavat tai muutoin merkittävät, nykyisin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetuissa laeissa säädettyt pysyvät poikkeukset hallitusmuodon VI luvun säännöksistä ehdotetaan säädettäväksi hallitusmuodossa. Tällainen on valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 10 §:ssä säädetty valtuutusmenettely, josta sisältyisi nimenomainen säännös hallitusmuodon 70 §:n 3 momenttiin. Hallitusmuodon 67 §:n 1 momentin mukaan lailla voitaisiin säätää tietyin edellytyksin nettobudjetoinnista. Säännös mahdollistaisi muun muassa valtionlainojen nettobudjetoinnin, josta on nykyisin säädetty valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 3 §:ssä. Koska valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettujen liikelaitokset ovat merkittävä poikkeus talousarvion täydellisyyden vaatimuksesta, ehdote-

taan myös niiden talousarvion ulkopuolisuutta koskeva poikkeussäännös sisällytettäväksi hallitusmuodon 67 §:n 3 momenttiin.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 16 §, jossa säädetään liikelaitoksen oikeudesta perustaa itse virkansa valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisin varoin, vaati eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslainsäätämisyjärjestystä (perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1986 vp.). Koska ehdotus ei sisällä virkojen perustamista koskevaa säännöstä ja valtion liikelaitosten talousarvion ulkopuolisuudesta sisältyisi hallitusmuotoon nimenomainen säännös, ei liikelaitosten virkojen perustamisen menettely olisi enää poikkeus hallitusmuodon VI luvun säännöksistä.

Hallitusmuodon 62 § edellyttäisi nykyisestä vastaavasta säännöksestä poiketen, että vain maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Ehdotus vastaa poikkeuslakina säädetyn valtion maksuperustelain sisältöä.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla on vuonna 1990 muutettu valtion virkamieslain 6 ja 8 §:ää. Muutoksella mahdollistettiin poikkeaminen hallitusmuodon 70 §:stä virastojen välisiä virkajärjestelyjä tehtäessä samaan hallinnonalaan kuuluvien virastojen kesken. Koska nyt annettavan ehdotuksen 70 § sisältää mahdollisuuden säätää lailla toisiinsa läheisesti liittyvien määrärahojen käyttämisestä toistensa käyttötarkoituksiin ja kiinteän määrärahan ja siirtomäärärahan ylittämisestä, ei mainittu lainmuutos enää olisi poikkeus perustuslaista. Samassa yhteydessä kumottiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty valtion virkojen täyttämistä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle annetun lain 2 §, jossa säädettiin virkajärjeste-

lyasetusten ilmoittamisvelvollisuudesta eduskunnalle.

Poikkeuksiksi perustuslaista jäisivät edelleen eduskunnan oikeus asettaa valtion liikelaitoksille palvelu- ja muita toimintatavoitteita (laki valtion liikelaitoksista, 10 §), liikelaitoksen oikeus ottaa eduskunnan suostumuksesta riippumattomasti lyhytaikaista lainaa ja toimitusluottoa (laki valtion liikelaitoksista, 8 §), talonrakennushankkeita koskeva valtuusmenettely (laki valtion tulo- ja menoarviosta, 10 §:n 2 momentti), edellisille vuosille kuuluvien menojen maksaminen kuluvan vuoden määrärahasta (laki valtion tulo- ja menoarviosta, 20 §), varastotilimenettely (laki valtion tulo- ja menoarviosta, 23 §) sekä valtioneuvoston virkaehtosopimuksia koskeva määräämisvalta ja palkkavaltuuskunnan (ehdotuksen mukaan valtiovarainvaliokunnan) asiaa koskeva toimivalta (valtion virkaehtosopimuslaki, 4 ja 5 §).

Esityksessä ehdotetaan, että uusia rahastoja ei voitaisi enää perustaa. Nykyisiä rahastoja koskevat säännökset jäisivät kuitenkin edelleen voimaan.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta (hall. es. 89/1990 vp.), joka koskee lähinnä eduskunnan valiokuntalaitoksen uudistamista. Nyt annettavaa esitystä käsiteltäessä tulisi ottaa huomioon mainitussa hallituksen esityksessä muutettaviksi ehdotetut valtiopäiväjärjestyksen 16, 50 ja 57 §. Jos kyseisessä esityksessä ehdotettu valtiopäiväjärjestyksen muutos tulee annettavaksi ennen tässä esityksessä ehdotettuja lakeja, on tässä esityksessä ehdotetun valtiopäiväjärjestyksen muuttamista koskevan lakiehdotuksen johtolauseetta sekä 16, 50 ja 57 §:ää vastaavasti tarkistettava.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Hallitusmuoto

61 §. Pykälä sisältäisi nykyistä vastaavan vaatimuksen, jonka mukaan verosta on säädetävä lailla. Säännöstä ehdotetaan yksinkertaisesti muuttamatta kuitenkaan sen oikeu-

dellista sisältöä. Verolla tarkoitetaan nykyistä tulkintakäytäntöä vastaavasti valtion veroa, mikä täsmennettäisiin säännöksessä. Tästä huolimatta tarkoituksena ei ole muuttaa sitä tulkintakäytäntöä, että myös kunnallisesta verosta tulee säätää lailla.

Säännös on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi laajasti. Säännöksen soveltamisalaan

kuuluisivat paitsi viranomaiset ja laitokset, rahastot ja valtion liikelaitokset, myös eräät julkisoikeudelliset laitokset kuten kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki.

Verolaissa tulisi säännöksen mukaan säätää verovelvollisuudesta ja veron suuruudesta. Laista tulisi ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Toisaalta veron suuruus tulisi voida määrätä sidottua harkintaa käyttäen lain perusteella. Verolaissa edellytettäisiin lisäksi säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa. Pykälässä verolain sisällölle asetettavat vähimmäisvaatimukset vastaisivat vaikiintunutta hallitusmuodon 61 §:n tulkintaa.

Pykälän sanamuoto yksinkertaistuisi, koska pykälästä poistuisivat nimenomaiset maininnat ”tulliverotuksesta”, ”määräämättömäksi tai määrääjäksi” ja ”entisen veron muuttamisesta tai lakkauttamisesta”. Niiden poistamisella ei pyritä asiallisiin muutoksiin. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat ilman erityistä säännöstäänkin tulliverot, oikeus kumota tai muuttaa verolakeja sekä säätää määräaikaisia veroja.

Hallitusmuodon 61 §:n 1 momentissa oleva vaatimus säätää yleisistä rasituksista lailla jätettäisiin pois, koska sillä ei ole nykyisin käytännöllistä merkitystä. Samasta syystä poistettaisiin hallitusmuodosta nykyinen 61 §:n 2 momentti, joka koskee määräaikaisen veron kamamisen jatkamista yli määräajan.

62 §. Pykälä koskisi valtion viranomaisten ja laitosten toiminnastaan perimiä maksuja. Tältä osin säännös poikkeaisi sanonnallisesti nykyisestä säännöksestä. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa nykyistä maksuja koskevaa oikeustilaa, vaan toisaalta täsmentää ja toisaalta yksinkertaistaa säännöksen sanamuotoa.

Maksuja voidaan periä vastikkeina viranomaisten ja laitosten virkatoimista sekä niiden tuottamista palveluista ja tavaroista. Valtion viranomaiset ja laitokset on ymmärrettävä säännöksessä laajasti samaan tapaan kuin 61 §:ssäkin.

Pykälän mukaan lailla tulisi säätää vain maksujen suuruuden yleisistä perusteista. Laista tulisi käydä ilmi maksujen suuruuden laskeamisessa noudatettavat periaatteet. Säännöksessä asetettava vaatimus vastaa valtion maksuprustelain ja valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisia järjestelmiä. Ehdotus poikkeaa perustuslakivaliokunnan hallitusmuodon nykyistä 62 §:ää koskevasta tulkinnasta, jonka mukaan lailla tulisi säätää myös siitä, mikä suorite on maksullinen.

63 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Säännös koskisi valtion liikelaitoksista annetussa laissa tarkoitettuja liikelaitoksia, jotka ovat valtion talousarvion ulkopuolella. Liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen ohjauksen periaatteita. Niistä on säädetty valtion liikelaitoksista annetussa yleislaissa sekä laitospöytäkirjoissa laeissa.

Koska valtion nykyiset budjettitalouden piirissä toimivat liikeyritykset eivät ohjaukseltaan ja organisaatiomuodoltaan poikkea merkittävästi muista valtion virastoista ja laitoksista, ei niitä koskeva nimenomainen hallitusmuodon säännös enää ole tarpeen. Hallitusmuodon 63 §:stä ehdotetaan poistettavaksi maininta valtion liikeyrityksistä. Näin valtion budjettitalouden piirissä toimivia liikeyrityksiä koskisi esityksessä ehdotettu virastojen ja laitosten perustamista sääntelevä hallitusmuodon 65 §:n 1 momentti.

Koska velvollisuudella säätää lailla valtion tuloatuottavan omaisuuden hoidosta ja käytöstä ei enää ole olennaista itsenäistä merkitystä, ehdotetaan hallitusmuodon 63 §:stä poistettavaksi erillinen säännös tuloatuottavasta omaisuudesta. Nykyisin keskeinen tuloatuottava omaisuus on metsähallituksen hoidossa. Sen hoidon yleisiä perusteita koskisi hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin vaatimus ja omaisuuden luovutusta hallitusmuodon 74 §.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla säädettäisiin toimivallasta ja menettelystä käytettävässä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Lailla säädettäviä seikkoja olisivat erityisesti valtion osakasvallan käyttöä koskevat eduskunnan ja valtioneuvoston väliset toimivaltasuhteet. Lisäksi sellaisia seikkoja olisivat menettelyt päätettäessä osakehankinnan kohdistamisesta, osakepääoman korotuksen merkitsemisestä, yhtiökokousedustajien nimeämisestä ja kokousedustajille annettavista toimiohjeista.

Edelleen pykälän 2 momentin mukaan lailla tulisi säätää, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiöstä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Pääsääntöisesti valtioneuvoston hankinnan tai siitä luopumisen tulisi edellyttää eduskunnan suostumusta. Eduskunnan suostumus voi-

taisiin antaa joko valtion talousarviossa tai erillisellä päätöksellä.

Tarkoituksena on, että pykälän 2 momentissa tarkoitettu valtion osakasvallan käyttöä koskeva laki ja valtionenemmistön hankinnan tai siitä luopumisen saattaminen eduskunnan hyväksyttäväksi koskisivat merkittäviä liike- tai teollisuustoimintaa harjoittavia valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä. Momentissa tarkoitettussa laissa voitaisiin sen sijaan rajata sen soveltamisalasta yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti vähämerkityksiset yhtiöt. Sellaisia olisivat esimerkiksi valtionenemmistöiset kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt.

Koska 2 momentin säännösten soveltamista ei ole rajattu vain osakeyhtiöihin, niitä voitaisiin soveltaa muihinkin yhtiöihin.

Valtion määräysvalta toteutuisi, kun valtiolla on osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä enemmän kuin puolet. Kysymykseen tulisi vain valtion välitön osakkeenomistus. Siihen eivät siten kuuluisi valtionyhtiöiden omistamat osakkeet eikä Suomen Pankin tai kansaneläkelaitoksen osakkeen omistus.

64 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valtion lainanoton tulee perustua aina eduskunnan suostumukseen. Pykälän 1 ja 2 momentin säännökset ilmentävät myös periaatetta, jonka mukaan menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta.

Pykälän 1 momentti mahdollistaisi sen, että suostumus valtion lainanotolle voitaisiin antaa joko bruttomääräiselle valtion uusien lainojen yhteismäärän lisäykselle tai valtion koko velkakanalle, mikä merkitsisi nettomääräistä lainanottovaltuutta. Nettomääräinen lainanottovaltuus annettaisiin valtionlainojen enimmäismäärälle. Myös valuuttakurssimuutosten vaikutukset tulee ottaa huomioon nettomääräisissä lainanottovaltuuksissa. Tarkoituksena on, että bruttomäärään tai nettomäärään pohjautuvia eduskunnan suostumuksia sovellettaisiin vaihtoehtoisesti.

Koska nykyisin valtionlainat budjetoidaan nettomääräisesti, ehdotus nettomääräisistä lainanottovaltuuksista mahdollistaa valtion lainanoton yhtenäisen käsittelyn talousarviossa ja eduskunnan lainanottovaltuuksia koskevassa suostumuksessa.

Ehdotettu säännös mahdollistaa valtion yksittäisten lainojen ja niiden kuoletusten varainhoitovuoden aikaisen muuttamisen eduskunnan määrittelemien enimmäismäärien puitteissa. Mahdollista olisi muun muassa lainojen

vaihtaminen ehdoiltaan edullisempiin lainoihin, laina-ajan pituuden järjestäminen sekä lainojen perusteena olevien valuuttajärjestelyjen muuttaminen.

Nettomääräisiä lainanottovaltuuksia koskeva säännös merkitsisi, että valtion lainanottoon vaaditaan myös valtion velkakantaa vähennettäessä eduskunnan suostumus. Velan vähentäminen varainhoitovuoden aikana eduskunnan asettama velan enimmäismäärä alittaen olisi kuitenkin mahdollista ilman eduskunnan uutta suostumusta.

Koska lainanottovaltuuksia ei sidottaisi varainhoitovuoteen, ehdotettu valtion lainanottoa koskeva säännös mahdollistaa edelleen varainhoitovuodesta poikkeavien lainanottovaltuuksien myöntämisen. Yleensä kyseessä olisivat varainhoitovuotta pitemmät valtuudet. Varainhoitovuodesta poikkeamistarvetta on ollut valtion obligaatiolainoissa ja lainan kohdistamisessa tietyn varainhoitovuoden tuloksi. Myös mahdollinen siirtyminen nettomääräisiin lainanottovaltuuksiin saattaa edellyttää varainhoitovuotta pitempien valtuuksien myöntämistä.

Eduskunta voisi myöntää nykyisestä menettelystä poiketen lainanottovaltuudet talousarviossa tai erillisellä päätöksellä. Lainanottovaltuuksien käsittelyjärjestyksestä säädettäisiin valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentin säännös valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta olisi uusi. Säännös ei kuitenkaan merkittävästi poikkeaisi hallitusmuodosta jo tähän mennessä johdetuista valtioneuvoksesta ja -takuita koskevista oikeussäännöistä. Valtioneuvoksesta voitaisiin kuitenkin nykyisestä poiketen antaa myös eduskunnan suostumuspäätöksen nojalla.

Valtioneuvoksesta tarkoitetaan sitoutumista vastuuseen toisen velasta ja valtioneuvoksesta sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset.

Säännöksessä tarkoitettu laki voisi sisältää yleisvaltuuden tietynlaisten takausten ja takuiden antamiseen laissa säädettyyn enimmäisvastuuseen saakka. Eduskunnan suostumuksen tulisi sen sijaan yleensä koskea yksittäistilanteita eikä sisältää yleisvaltuuksia.

Koska pykälän 1 momentin mukaan lainanottovaltuuksille ja ehdotetun muita valtuuksia koskevan säännöksen mukaan valtuuksille tulee aina asettaa enimmäismäärät, on johdonmukaista ja eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi perusteltua, että laista tai eduskunnan

suostumuksesta ilmeni myös annettavien valtiontakausten ja valtiontakuiden enimmäismäärä. Tämä vaatimus on johdettavissa myös ehdotetun säännöksen tarkoituksesta.

65 §. Pykälän 1 momentin mukaan virasto tai laitos tulisi perustaa valtion talousarvion rajoissa lailla, jossa säädetään virastojen ja laitosten yleisistä perusteista. Lailla säädettyjä yleisiä perusteita olisivat viraston tai laitoksen nimi, toimiala ja pääasialliset tehtävät. Tarkemmat säännökset viraston tai laitoksen toiminnasta voitaisiin antaa talousarvion rajoissa asetuksella. Säännösehdotus vastaa hallitusmuodon nykyistä virastojen ja laitosten perustamista koskevaa säännöstä.

Ehdotuksen tarkoituksena on, että kustakin perustettavasta virastosta tai laitoksesta säädetään erikseen niin sanottu hallintolaki. Nykyisin on ministeriön alaisen keskushallinnon yksiköistä säädetty erilliset lait. Aluehallinnon ja paikallishallinnon yksiköistä on sen sijaan annettu yleislakeja. Esityksen tarkoituksena ei ole muuttaa tätä vakiintunutta käytäntöä.

Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnan asianomainen erikoisvaliokunta, joka olisi valtiovarainvaliokunta, hyväksyisi eduskunnan puolesta virkaehtosopimukset siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen ja valtionavun perusteina ne palvelussuhteen ehdot, joita valtionavun määrä lain mukaan riippuu. Eduskunnan suostumus olisi tarpeen virkaehtosopimuksen hyväksymiseen erityisesti silloin, kun sopimuksesta aiheutuu valtiolle uusia menon lisäyksiä, joihin eduskunta ei ole aikaisemmin antanut suostumustaan.

Ehdotus merkitsisi palkkavaltuuskunnan lakkauttamista ja sen tehtävien siirtämistä valtiovarainvaliokunnalle. Palkkavaltuuskunnan nykyisin hallitusmuodon 65 §:n 3 momentissa ja 66 §:n 3 momentissa säädetty tehtävät siirrettäisiin sellaisinaan valtiovarainvaliokunnalle eikä säännöksiin tältä osin ehdoteta asiallisia muutoksia. Virka- ja toimiehtosopimusta koskevan asian alistamisesta eduskunnan täysistunnon vahvistettavaksi säädettäisiin valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 3 momentissa.

Hallitusmuodon 65 §:ssä ei enää ehdotuksen mukaan säädetä virkojen perustamisesta, eläkeoikeudesta, ylimääräisistä eläkkeistä eikä apurahoista. Virkamiesten palkkausmenoja koskisivat hallitusmuodossa samat säännökset kuin valtion muitakin menoja. Vaikka hallitusmuodossa ei enää myöskään edellytettäisi virkojen yleisten perusteiden lailla säätämistä,

ehdotettu hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin muutos ei vaikuttaisi valtion virkamieslain ja muiden keskeisten valtion virkoja koskevien säännösten soveltamiseen.

Hallitusmuodon säännöksen, jonka mukaan eläkeoikeudesta säädetään lailla, on katsottu estävän eläkkeitä koskevien kysymysten sopimisen virkaehtosopimuksin. Vastaava säännös on nimenomaisena valtion virkaehtosopimuslain 2 §:ssä, joka sisältää luettelon neuvotte-luoikeuden ulkopuolelle rajatuista kysymyksistä. Ehdotus merkitsee, ettei perustuslaki enää asettaisi estettä säätää tavallisella lailla eläke-etuuksia sopimuksenvaraiseksi.

Ylimääräisiä eläkkeitä voidaan myöntää talousarvion määrärahan perusteella ilman hallitusmuodon tähän valtuuttavaa säännöstäkin. Tarvittaessa voitaisiin tavallisella lailla säätää ylimääräisten eläkkeiden myöntämistä koskevista perusteista. Mahdollista olisi myös jättää ylimääräiset eläkkeet tilapäisten virkojen tapaan vuosittain talousarviossa myönnettäviksi tai soveltaa niihin valtuusmenettelyä.

Eläkeoikeutta ja ylimääräisiä eläkkeitä koskevista hallitusmuodon säännöksistä luopuminen ei merkitsisi muutosta virkamiesten eläkeoikeuteen. Samoin apurahoja voidaan myöntää valtion talousarviossa ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstäkin. Nykyisen 2 momentin säännösten jättäminen pois laista ei siten merkitsisi asiallisesti vaikuttavaa muutosta.

66 §. Pykälän 1 momentti sisältäisi eduskunnan budjettivaltaa koskevan perussäännöksen. Sen mukaan eduskunta päättäisi valtion talousarvion. Valtion talousarvion sisältöä koskevat ehdotuksen 67, 68 ja 70 §. Myös ehdotuksen 63, 64 ja 74 §:n mukaiset valtuudet ja suostumukset voitaisiin antaa talousarviossa.

Käsite valtion tulo- ja menoarvio ehdotetaan siis korvattavaksi käsitteellä valtion talousarvio.

Momentissa vahvistettaisiin vuotuisuuden vaatimuksen noudattaminen valtion taloudenhoidossa. Ehdotuksen mukaan valtion talousarviosta päätetään varainhoitovuosittain. Varainhoitovuosi voisi olla muukin kuin kalenterivuosi. Siitä voitaisiin säätää tavallisella lailla. Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 1 §:n mukaan varainhoitovuotena tulisi edelleenkin olemaan kalenterivuosi.

Valtion talousarvio julkaistaisiin kokonaisuudessaan Suomen säädöskokoelmassa. Sää-döskokoelmassa julkaistaisiin tuloarviot ja



määrärahat sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut sekä valtuudet. Myös eduskunnan talousarviossa antamat suostumukset lainottoon, valtiontakauksiin ja -takuihin, kiinteän omaisuuden luovutukseen, määräsvallan hankintaan yhtiöstä valtiolle ja määräsvallasta luopumiseen sekä valtion liikelaitosten palvelu- ja muut toimintatavoitteet ja muut eduskunnan liikelaitoksia koskevat valtion liikelaitoksista annetun lain 10 §:ssä tarkoitetut päätökset julkaistaisiin kokonaisuudessaan.

Eduskunnan yleisluonteisia, talousarviota koskevia ponsilausemia, joita ei päätetä talousarviossa, ei sen sijaan julkaistaisi säädöskokoelmassa, vaan ne annettaisiin hallituksen tietoon muutoin. Olisi tarkoituksenmukaista, että talousarvion kuulumattomat lausumat ja eduskunnan talousarviopäätökset erotettaisiin toisistaan jo valiokuntakäsittelyssä. Hallituksen talousarvioesitys ja valtiovarainvaliokunnan mietintö olisi pyrittävä laatimaan siten, että eduskunnan päättämä talousarvio voidaan julkaista suoraan niiden pohjalta. Säädöskokoelmassa ei niin ikään julkaistaisi talousarvioesityksen yleisperusteluja ja hallituksen laatimia muita esityksen selvityksia, joita eduskunta ei päättä.

Lisätalousarvio ja eduskunnan päätös hallituksen talousarvioesityksen väliaikaisesta soveltamisesta julkaistaisiin kuten talousarvio.

Talousarviota voitaisiin soveltaa vasta sen julkaisemisen jälkeen. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi siitä, että tasavallan presidentti allekirjoittaa talousarvion. Hallitusmuodon 20 §:n 2 momentissa olevaa säännöstä lain allekirjoittamisesta ei myöskään olisi ulotettava koskemaan talousarviota.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voisi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi valtionalouden monivuotisen suunnitelman. Suunnitelma annettaisiin selontekona tai tiedonantona. Säännöksellä korostettaisiin sitä, että eduskunnan tulisi saada nykyistä enemmän vaikutusmahdollisuutta valtionalouden kehittämisen linjoihin myös varainhoitovuotta pitimmällä aikavälillä. Ehdotuksessa otetaan samalla myös huomioon suunnittelujärjestelmien merkitys valtionalouden ohjauksessa ja päätöksenteossa.

Olisi tarkoituksenmukaista, että eduskunnan käsiteltäväksi annettava valtionalouden suunnitelma ja varainhoitovuoden talousarvio aikaansaavat yhtenäisen toisiinsa liittyvän me-

nettelyn. Suunnitelman saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi päättäisi valtioneuvosto.

Tarkoituksena on, että suunnitelman runkona olisi valtionalouden keskipitkän tähtäimen toiminta- ja taloussuunnitelma, johon voitaisiin lisätä myös muuta julkista taloutta koskevaa tietoa. Tarkemmat säännökset valtionalouden monivuotisen suunnitelman sisällöstä ja sitä koskevista menettelyistä annettaisiin tarvittaessa erikseen.

Eduskunnan käsiteltäväksi vietävän valtionalouden suunnitelman tulisi käsitellä kokonaisvaltaisesti valtionalouden monivuotisia suuntaviivoja ja sen tulisi sisältää keskeiset talouden kehittämisen linjat. Tällöin virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnitelmia tai sektorisuunnitelmia ei olisi tarpeen erikseen saattaa eduskunnan tietoon.

Eduskunnan käsiteltäväksi annettava suunnitelma voisi sisältää arviot valtionalouden ja kansantalouden kehitysnäkymistä sekä tarkemmin valtion menojen, kuten valtionapujen, kehityksestä.

Suunnitelma käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n mukaisesti eduskunnan valiokunnassa. Tiedonantona annettu monivuotinen suunnitelma mahdollistaisi myös hallituksen luottamuksen arvioinnin.

67 §. Pykälässä otettaisiin käyttöön tuloarvion ja määrärahan käsitteet, jotka kuvaavat talousarvion sisältöä ja budjetointia täsmällisemmin kuin hallitusmuodon nykyisessä 66 §:ssä tarkoitetut tulot ja menot. Eduskunta arvioisi talousarvion tulopuolella kertyvät tulot ja myöntäisi määrärahoja käytettäväksi tiettyjen menojen maksamiseksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin talousarvioon otettavaksi nimenomaisesti myös talousarvion perustelut eli eduskunnan päättämät talousarvion sanalliset osat. Merkittävimmät perustelut ovat määrärahojen käyttötarkoituksia, jotka mainittaisiin erikseen. Perustelut sisältävät myös muita määrärahojen ja tuloarvioiden käyttöä koskevia ehtoja ja määryksiä. Valtaosa talousarvion perusteluista sisältyy laajasti tulkittuna jo tuloarvioiden ja määrärahojen käsitteisiin. Perustelut ovat niin keskeinen talousarvion rakenneosana, että ne on syytä erikseen hallitusmuodossa mainita. Perusteluiden käsite mainitaan valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 8 §:ssä.

Pykälän 1 momenttiin sisältyisi useiden budjettiperiaatteiden noudattamisen vaatimus. Ensinäkin talousarvio olisi laadittava täydelli-

sysperiaatteen mukaisesti. Talousarvioon tulisi edelleenkin ottaa arviot kaikista tiedossa olevista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Tuloarvioiden ja määrärahojen tulisi vastata tulojen ja menojen todennäköistä määrää. Jos menojen määrä ei ole lain nojalla sidottu, eduskunta voisi edelleen mitoittaa määrärahat harkintansa mukaan. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös vuotuisuuden vaatimuksesta. Kaikki varainhoitovuodelle kuuluvat eli vuotuiset tulot ja menot olisi budjetoitava.

Pykälän 1 momentissa vahvistettaisiin periaatteeksi myös tuloarvioiden ja määrärahojen ottaminen täysimääräisesti valtion talousarvioon eli niin sanottu bruttobudjetointi.

Niin sanotusta nettobudjetoinnista, joka muodostaa poikkeuksen bruttobudjetoinnista, ehdotetaan 1 momenttiin sisällytettäväksi säännös. Lailla voitaisiin säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat.

Toisiinsa välittömästi liittyvillä tuloilla ja menoilla säännösehdoituksessa tarkoitetaan erityisesti valtion maksullisen palvelutoiminnan tuloja ja menoja, joissa saatava tulo kertyisi asianomaisen tehtävän hoidosta. Tarkoitus onkin, että nettobudjetointia voitaisiin soveltaa ensisijaisesti niissä valtion harjoittamissa tehtävissä, joissa toiminta pystytään pääsääntöisesti kattamaan tehtävän hoidosta saatavilla tuloilla. Nettobudjetointia voitaisiin soveltaa niin ikään valtiolle tarpeettomaksi käyneen irtaimen omaisuuden myynnissä, jolloin myynnistä saatavat tulot voitaisiin suoraan käyttää uuden korvaavan omaisuuden hankintaan.

Ehdotettu nettobudjetointia koskeva säännös mahdollistaa myös nykyisin valtion tulo- ja menoarviosta annettuun lakiin sisältyvän valtion lainanoton nettomääräisen budjetoinnin. Talousarvioon voitaisiin ottaa vain erotus valtionlainoista ja niiden lyhennyksistä.

Nettobudjetoinnilla ei ole tarkoitus rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa enempää kuin nettobudjetoinnin tarkoitus välttämättä edellyttää. Eduskunta voisi hallitusmuodon estämättä päättää esimerkiksi nettomäärin budjetoitujen menojen kohteista ja asettaa tuloarvioiden toteuttamista koskevia ehtoja. Tällainen päätöksenteko vaatisi tosin eräiltä osin tarkempia säännöksiä laissa. Erikseen olisi myös säädettävä menettelyistä sellaisissa tilanteissa, joissa

ennakoidun nettotulon sijasta syntyikin nettomenoa tai päinvastoin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavalla tavalla talousarvion määrärahojen kattamisvaatimuksesta. Tuloarvioiden olisi kattava määrärahat eli määrärahoja ei saisi olla arvioituja tuloja enempää. Sen sijaan määrärahoja voisi olla vähemmän kuin tuloja arvioidaan kertyvän.

Lailla voidaan ehdotuksen mukaan säätää, että kattamisvaatimusta täytettäessä voidaan tai tulee ottaa huomioon tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tuloarvioihin tai alijäämä määrärahoihin rinnastettavana eränä. Laissa säädettäisiin tarkemmin, minkä tilinpäätöksen mukaisesta ja miten määräytyvästä ylijäämästä tai alijäämästä olisi kysymys. Ensisijaisesti tulisi käyttää viimeisen vahvistetun tilinpäätöksen mukaisia kumulatiivisia ylijäämiä tai alijäämiä.

Lailla voitaisiin oikeuttaa ottamaan ylijäämä tai alijäämä huomioon vain osittain, mikä saattaisi olla suhdannepoliittisesti tärkeitä. Lailla voitaisiin myös säätää ylijäämän tai alijäämän budjetoinnin jaksottamisesta. Ylijäämä tai alijäämä voitaisiin oikeuttaa ottamaan talousarvioon muutamana seuraavan varainhoitovuoden kuluessa.

Pykälän 3 momentti sisältäisi poikkeuksen valtion talousarvion täydellisyydestä. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös valtion liikelaitosten talousarvion ulkopuolisuudesta. Vastaava säännös on nykyisin valtion liikelaitoksista annetun lain 3 §:ssä. Valtion liikelaitokset olisivat talousarvion ulkopuolella, jollei niitä koskevien tuloarvioiden tai määrärahojen osalta lailla toisin säädetä.

Pykälän 4 momentti sisältäisi poikkeuksen talousarvion vuotuisuudesta. Sen mukaan toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan budjetoida monivuotisesti. Lailla tulisi kuitenkin tarkemmin säätää monivuotisen budjetoinnin toteuttamisesta. Monivuotista budjetointia olisi mahdollista soveltaa esimerkiksi valtion maksulliseen palvelutoimintaan tai maksuilla katettaviin suuriin investointihankkeisiin. Se korvaisi myös osaltaan rahastoja koskevaa menettelyä.

Momentissa ei kuitenkaan edellytetä niin kiinteitä tulojen ja menojen toisiinsa liittymistä kuin pykälän 1 momentin nettobudjetointia koskevassa säännöksessä. Monivuotisesti budjetoitavan tulon ei välttämättä olisi tarpeen kertyä tehtävän hoidosta. Tuloilla ja menoilla

täytyy kuitenkin ehdotuksen mukaan olla asiallinen yhteys toisiinsa.

Momentin mukaan tuloarviot ja määrärahat voitaisiin ottaa talousarvioon vain yhtä monelta vuodelta eikä esimerkiksi niin, että tuloarviot otetaan useammalta vuodelta kuin määrärahat. Lähtökohtana tulisi myös olla, että tuloarvioita ei oteta monivuotisia talousarvioon monivuotisia määrärahoja enempää. Muutoin myöhempien vuosien tuloilla katettaisiin ensimmäisen vuoden yksivuotisia määrärahoja.

Merkitävät investointihankkeet ja muut pitkävaikutteiset menot, joista ei saataisi suoritettaviin menoihin liittyviä tuloja, voitaisiin budjetoida siirtomäärärahana.

68 §. Talousarvion ehdollisuuden ala laajenisi pykälän mukaan vastaavalla tavalla kuin talousarvioaloitteen ala. Ehdollisuus koskisi varsinaisen talousarvion ja lisätalousarvion koko sisältöä siten, että ehdollisina pidettäisiin kaikkia niitä päätöksiä, jotka on tehty talousarvioaloituksesta.

Ehdollisten määrärahojen vahvistamiselle nykyisin varattu kuukauden määräaika on niiden suuren lukumäärän ja monien hallinnollisten viiveiden vuoksi liian lyhyt riittävän perusteelliseen perehtymiseen. Pykälässä ehdotetaan vahvistamiselle varattua aikaa pidennettäväksi kuukaudella. Määräaika laskettaisiin talousarvion julkaisemisesta, koska tasavallan presidentin talousarvion allekirjoitusmenettely pois-tuisi.

Tasavallan presidentin päätös ehdollisen päätöksen vahvistamatta jättämisestä on ehdotuksen mukaan edelleen lykkäävä toimenpide siten, että eduskunta päättäisi lopullisesti päätöksen sisällyttämisestä talousarvioon. Jos eduskunta ei vahvistaisi talousarvioon ehdollisena otettua päätöstä, talousarvio jäisi voimaan hallituksen esityksen mukaisena.

69 §. Pykälän 1 momentti sisältäisi säännöksen valtion talousarvion ja siihen liittyvien hallituksen esitysten antamisesta eduskunnalle. Valtion talousarvioesityksen antamisaikaa koskeva säännös ei ehdotuksen mukaan enää liity hallitusmuodossa väliaikaisjärjestelyjen edellytyksiin talousarvion viivästymistilanteessa, vaan säännös asettaisi talousarvioesityksen antamiselle yleisen ajallisen tavoitteen.

Talousarvioesityksen ja siihen liittyvien hallitusten esitysten antamista koskeva säännös sisältyy nykyisin valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 2 §:ään. Talousarvioon liittyviä hallituksen esityksiä ovat erityisesti niin sano-

tut budjettilakiehdotukset. Talousarvioon liit-tyy myös hallituksen esitys lainanottovaltuuk-sista.

Säännöksessä tarkoitettuna riittävän hyvissä ajoin tapahtuvana esitysten antamisena voitai-siin pitää nykyisen käytännön mukaista menet-telyä, jossa tulo- ja menoarvioesitys on annettu eduskunnalle yleensä syyskuun alkupuolella. Vaikka säännös ei asettaisi ehdotonta määräai-kaa talousarvioesityksen ja siihen liittyvien muiden hallituksen esitysten antamiselle, ei kuitenkaan voida katsoa, että esityksen anta-minen esimerkiksi marraskuussa tai joulukuus-sa täyttäisi säännöksen vaatimuksen. Sillä, että sekä talousarvioesityksen että muihin siihen liittyvien esitysten antamisesta ehdotetaan la-kiin otettavaksi yhteinen säännös, on pyritty korostamaan sitä, ettei budjettilakiehdotusten antamisaika saisi olennaisesti poiketa talous-arvioesityksen antamisajasta.

Budjettilakiehdotuksella tarkoitetaan lakieh-dotusta, jonka hyväksymisestä talousarvion si-sältö riippuu. Budjettilain yhteyden talousarvi-oon tulisi olla välitön.

Pykälän 2 momentin säännös talousarvion viivästymistilanteessa noudatettavasta menette-lystä vastaisi pääosin nykyistä käytäntöä. Ero-avuutena on se, että talousarvion viivästymi-seksi katsottaisiin julkaisemisen viivästyminen yli varainhoitovuoden vaihteen, kun taas ny-kyisin tulo- ja menoarvio katsotaan viivästy-neeksi, jos siitä päättäminen siirtyy vuoden-vaihteen jälkeen.

Jos talousarvion julkaiseminen viivästyy, voitaisiin säännöksen mukaan hallituksen ta-lousarvioesitystä noudattaa talousarviona väli-aikaisesti eduskunnan päättämällä tavalla. Koska säännösehdotuksessa ei ole rajoitettu viivästymistilanteessa suoritettavia maksuja tai kannettavia tuloja, voitaisiin mahdollistaa kai-killta osin varainhoitovuoden talousarvion en-nakollinen soveltaminen. Tarkoituksena on turvata valtiontaloudenhoidon häiriötön hoito talousarvion antamisen viivästymisestä huoli-matta. Säännös poikkeaisi nykyisestä hallitus-muodon säännöksestä siten, että se mahdolis-taisi niin sanottujen harkinnanvaraisten meno-jen suorittamisen. Mahdollista olisi muun muassa perustaa uusia virkoja ja antaa lupa valtuuksien käyttöön.

Säännöksessä edellytettäisiin nimenomaises-ti, että talousarvion väliaikaisesta järjestämi-sestä päättäisi eduskunta. Ehdotus vastaa tältä osin nykyistä vakiintunutta käytäntöä. Sään-

nösehdotuksessa on myös korostettu talousarvion viivästy mistilanteen järjestelyjen väliaikaisuutta.

Tulo- ja menoarvion viivästy mistilanteeseen nykyisin liittyvästä hallitusmuodon 61 §:n 2 momentissa säädetystä mahdollisuudesta jatkaa määräaikaista veroa ehdotetaan luovuttavaksi. Siinä tapauksessa, että määräaikaisen verolain voimassaolo päättyisi eikä uutta verolakia pystyttäisi antamaan ennen vuodenvaihdetta, voitaisiin valtion lainanoton lisäyksellä hoitaa tarvittavien menojen kattaminen.

Pykälän 3 momentti sisältäisi pääosin nykyistä säännöstä vastaavan säännöksen lisätalousarvioesityksen antamisen edellytyksistä. Lisätalousarvioesitys on uusi käsite hallitusmuodossa ja korvaisi käsitteen esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon. Käsitteen tarkistus ei merkitsisi asiallista muutosta. Hallituksen lisätalousarvioesitys tulisi antaa, jos talousarvion muuttamiseen on joltakin osin välttämätöntä tarvetta. Muulloin esitystä ei saisi antaa.

Talousarvion muuttamisen välttämättömyyttä voitaisiin arvioida kunkin määrärahaehdotuksen osalta erikseen tai lisätalousarvioesityksen kokonaisuuden kannalta. Jos lisätalousarviota voidaan pitää esimerkiksi suhdannepoliittikan kannalta välttämättömänä, kunkin yksittäisen muutoksen ei tarvitsisi olla välttämätön.

Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa talousarvion muuttamista. Nykyinen lisämenoarviomenettely, jonka mukaan lisämenoarvioiden määrää ja laajuutta on pyritty vähentämään, vastaa säännösehdotuksen tavoitteita eikä tähän kehittämissuuntaan ole tarkoitus vaikuttaa muuttavasti.

Vaikka ehdotuksen mukaan säännös koskee vain hallituksen esityksen antamisen edellytyksiä, siitä ilmenisi kuitenkin välillisesti lähtökohta, jonka mukaan talousarvion muuttamiseen tulisi olla välttämätön tarve. Lisätalousarvion päätösala koskevia rajoituksia olisi edelleen valtiopäiväjärjestyksessä, jossa säädetään eduskunnan oikeudesta poiketa hallituksen esityksestä.

70 §. Pykälän 1 momentin mukaan määrärahojen käytöstä tulisi antaa lailla yksityiskohtaisemmat säännökset. Säännös ei edellyttäisi lailla säädettaväksi kaikkien yksittäisten määrärahojen käytöstä. Lailla voitaisiin myös säätää, että eduskunta päättäisi talousarviossa määrärahan ylittamisestä ja siirtämisestä. Laissa olisi

tarkoitus tällöin määritellä vain kunkin määrärahatyyppin keskeiset ominaisuudet.

Poiketen siitä, mitä hallitusmuodossa nyt on säädetty, ehdotus mahdollistaa kiinteän määrärahan ja siirtomäärärahan ylittämisen sekä kiinteän määrärahan ja arviomäärärahan siirtämisen käytettäväksi seuraavana varainhoitovuonna. Lailla säädettäisiin ne erityiset edellytykset, joiden toteutuessa määrärahojen ylitys ja siirto on sallittu. Ehdotus mahdollistaisi siis nykyisestä poikkeavienkin määrärahatyyppien muodostamisen.

Tällöin voisi olla tarkoituksenmukaista mahdollistaa esimerkiksi viraston kulutusmenoista tai toimintamenoista käyttämättä jääneen kiinteän määrärahan säästön siirtäminen seuraavalle varainhoitovuodelle. Jos viraston toiminnasta saatavat tulot lisääntyvät, olisi myös mahdollista sallia kiinteän määrärahan ylittäminen tuloja vastaavasti. Samoin laissa voitaisiin sallia vähäiset ja teknisluonteiset kiinteän määrärahan ja siirtomäärärahan ylitykset, jolloin niiden ottaminen lisätalousarvioon ei olisi tarpeen. Siirtomäärärahojen käytön investointimenojen ja muiden pitkävaikutteisten menojen budjetoinnissa tekisi nykyistä joustavamaksi mahdollisuus ylittää määrärahaa esimerkiksi inflaatiiosyistä. Jos siirtomäärärahan budjetoidussa määrässä on otettu huomioon vain varainhoitovuoden käyttötarve, voitaisiin lailla sallia esimerkiksi seuraavan vuoden määrärahan etukäteinen käyttö tietynmääräisesti.

Pykälän 2 momentissa vahvistettaisiin edelleen pääsäännöksi määrärahojen siirtokielto talousarvion kohdasta toiseen. Tämä niin sanotun virement-kiellon ilmaiseva säännös merkitsisi, ettei määrärahoja saa käyttää toistensa käyttötarkoituksiin, ellei eduskunta ole sitä nimenomaisesti talousarviossa sallinut. Eduskunnan oikeutta päättää talousarviossa määrärahojen siirto-oikeuksista ei ole ehdotettu rajoitettavaksi.

Säännös ei rajoittaisi eduskunnan oikeutta esimerkiksi osoittaa talousarviossa samaan tarkoitukseen useampiakin määrärahoja eikä toisaalta estäisi eduskunnan mahdollisuutta antaa määrärahojen käyttötarkoituksissa esimerkiksi oikeutta käyttää tietyn määrärahan säästöä erikseen osoitetun toisen määrärahan käyttötarkoitukseen.

Talousarvion kohdalla tarkoitettaisiin säännöksessä määrärahaa. Talousarvion samalla momentilla voi olla useitakin määrärahoja.

Pykälän 2 momenttiin on ehdotettu otettavaksi myös säännös mahdollisuudesta lailla poiketa virement-kiellosta siinä tapauksessa, että määrärahojen käyttötarkoitukset liittyvät läheisesti toisiinsa. Lailla voitaisiin siten mahdollistaa määrärahojen käyttäminen toistensa tarkoituksiin.

Toisiinsa läheisesti liittyviä käyttötarkoituksia olisivat esimerkiksi samantyyppisten tehtävien hoitoon tarkoitettut määrärahat. Tarkoituksena on myös helpottaa virkajärjestelyjen toteuttamismahdollisuuksia.

Pykälän 3 momentissa annettaisiin oikeus valtuusmenettelyyn. Talousarviossa voitaisiin antaa valtuuksia sitoa valtio oikeudellisesti velvoittavasti menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan vasta myöhempien varainhoitovuosien talousarvioihin. Valtuusmenettely vastaisi valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaista menettelyä, joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla.

Valtuus voitaisiin antaa vain varainhoitovuodeksi. Valtuutta ei saisi siirtää vuodesta toiseen. Valtuuden tulisi olla määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu. Tämä vaatimus sisältyy myös valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 10 §:ään. Vaatimus suojaa eduskunnan budjettivaltaa ja vastaa määrärahalta edellytettäviä ominaisuuksia.

Pykälän 4 momentissa olisi hallitusmuodon aikaisempaa 70 §:n 2 momenttia vastaava säännös talousarvion soveltamisesta suhteessa lakiin. Säännös turvaisi jokaisen oikeuden saada talousarviosta riippumatta lailliset rahasaavat ja muut suoritukset valtiolta. Säännös koskisi paitsi Suomen kansalaisia myös yrityksiä ja yhteisöjä sekä muita, joilla on valtiolta laillisia saatavia tai oikeus muuhun suoritukseen.

71 §. Valtiontilintarkastajia koskeva pykälän 1 momentti vastaisi valtiontilintarkastajien nykyisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Koska valtionalous on olennaisesti laajentunut, se on merkinnyt myös valtiontilintarkastajien tehtävien muuttumista hallitusmuodon säätämisaikojen tilanteesta. Säännöksen sanamuodossa on otettu huomioon tilintarkastajien tehtävien laajentuminen. Säännöksessä tarkoitettujen valtion taloudenhoitoon piiriin kuuluisivat valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset, valtionenemmistöiset osakeyhtiöt sekä valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä

valtion tukitoimia annetussa laissa tarkoitettujen valtionavut ja muut valtion tukitoimet.

Valtiontilintarkastajilla olisi pykälän 2 momentin mukaan nykyisen vastaavan säännöksen mukainen oikeus saada tietoja ja selvityksiä viranomaisilta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että tilintarkastajien oikeudesta saada tehtävässään tarvittavia tietoja muilta säädetään lailla. Lailla on säädetty tietojen saantioikeudesta muun muassa valtioneemmistöisiltä osakeyhtiöiltä, valtion liikelaitoksilta sekä valtionapua tai muuta valtion tukea saavilta yhteisöiltä ja yrityksiltä.

Koska automaattisen tietotekniikan käyttöönoton myötä yhä useammat asiakirjat laaditaan teknisen tallenteen muotoon, ei ehdotuksessa nykyisen hallitusmuodon vastaavaan säännökseen sisältyvää asiakirjan käsitettä ole enää pidetty riittävänä. Siksi se ehdotetaan korvattavaksi uudella käsitteellä tieto, joka sisältäisi muun muassa paitsi asiakirjat myös näihin rinnastuvat tallenteet.

Valtiontilintarkastajien oikeus saada tietoja ja selvityksiä on ymmärrettävä säännöksessä laajasti. Oikeus saada tietoja käsittäisi siis esimerkiksi tallenteet, asiakirjat ja suulliset tiedot. Tilintarkastajilla olisi myös oikeus pyytää viranomaisia laatimaan tiettyjä kysymyksiä koskevia erillisiä selvityksiä.

Valtiontilintarkastajien valinnasta, toimikaudesta ja johtosäännön vahvistamisesta ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset hallitusmuodon sijasta valtiopäiväjärjestyksen 88 a§:ään.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös valtionalouden tarkastusvirastosta. Ehdotuksen mukaan valtionalouden tarkastusvirasto säilyisi valtioneuvoston alaisena virastona. Nykyiseen hallitusmuodon 71 §:n 1 momenttiin verrattuna säännöksessä on muutettu viraston nimi sen nykyistä nimeä vastaavaksi ja yksinkertaistettu viraston toimialan ja tehtävien määrittäystä.

Koska tarkastusviraston tehtävät ovat muuttuneet valtiontilintarkastajien tehtäviä vastaavasti, ehdotetaan säännöksessä todettavaksi viraston olevan valtion taloudenhoitoon tarkastamista varten. Keskeinen osa tätä tehtävää on edelleen talousarvion noudattamisen tarkastus, mistä sisältyisi erillinen maininta säännökseen. Nykyiset viittaukset valtiovarastoon, tileihin ja tilinpäätökseen ehdotetaan poistettaviksi. Tarkoituksena on, että valtionalouden tarkastusviraston tehtävistä säädettäisiin tarkemmin lailla. Valtionalouden tarkastuksesta annettu laki

sisältää säännökset tarkastusviraston toiminnasta ja tehtävistä. Valtion taloudenhoidon käsitettä on käytetty pykälän 3 momentissa samassa merkityksessä kuin 1 momentissa.

72 §. Pykälässä ehdotetaan nimenomaisesti lausuttavaksi, että Suomen rahayksikkö on marka. Kultakannasta luopumisen jälkeen rahasta ei sen sijaan enää ole tarpeen edellyttää säädettäväksi lailla.

Pykälän mukaan vain rahan ulkoisen arvon määräytymistä koskevasta päätöksenteosta tulisi säätää laissa. Lailla säädettäisiin eduskunnan, Suomen Pankin ja valtioneuvoston toimivallanjaosta sekä keskeisistä menettelyistä tehtäessä päätöksiä markan ulkoisesta arvosta. Markan ulkoisella arvolla tarkoitetaan markan vaihtoarvoa muihin valuuttoihin nähden.

73 §. Pykälä vastaisi asialliselta sisällöltään hallitusmuodon nykyistä 73 §:ää.

Pykälän 1 momentissa muuttuisi pankkivaltuusmies -käsite sukupuoleen viittaamattomaksi käsitteeksi pankkivaltuutettu. Säännöstä tarkistettaisiin eräin osin myös muutoin kielellisesti.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan poistettavaksi vanhentunut viittaus ohjesääntöön. Kysymyksessä on laki, jonka nimikkeen säätäminen perustuslaissa on tarpeetonta. Säännöksen mukaan Suomen Pankkia hoidettaisiin niin kuin siitä lailla säädetään. Ehdotus ei tältäkin osin muuttaisi nykyistä säännöstä asiallisesti.

Pykälän 3 momentti ei asiallisesti poikkeaisi vastaavasta nykyisestä säännöksestä.

74 §. Pykälässä korvattaisiin maaomaisuuden käsite käsitteellä kiinteä omaisuus. Valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisen edellytyksiä väljennettäisiin siten, että omaisuutta voitaisiin aina luovuttaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Laki ei olisi välttämätön. Eduskunnan suostumus voitaisiin antaa erillispäätöksellä tai talousarviossa siten kuin valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentissa säädettäisiin.

Lailla voitaisiin myös säätää luovuttamisen edellytyksistä niin, että eduskunnan suostumustakaan ei välttämättä tarvittaisi yksittäisiin luovutuksiin. Tarkoituksena on kuitenkin säilyttää nykyinen tilanne. Lailla säädettäisiin edelleen vaadittavaksi eduskunnan hyväksyntä merkittävimpiin luovutuksiin. Muuta kiinteää omaisuutta voitaisiin sen sijaan luovuttaa yleislaissa säädettyjen periaatteiden mukaisesti viemättä luovutusta eduskunnan päätettäväksi. Muutoksilla selkeytettäisiin hallitusmuodon

74 §:n 1 momenttia, jonka voisi nykyisen sanamuotonsa perusteella tulkita joko edellyttävän kaikista luovutuksista säädettäväksi lailla tai mahdollistavan yleislain, jonka nojalla mihinkään yksittäiseen luovuttamiseen ei tarvittaisi lakia.

Hallitusmuodossa ehdotetaan luovuttavaksi panttaamisen edellytysten ja verojen sekä tuloautoittavien oikeuksien luovuttamisen edellytysten sääntelystä. Säännösten käytännöllinen merkitys on hyvin vähäinen. Kruununtilan haltijan oikeuksia koskevasta säännöksestä luovuttaisiin, koska se on nykyisin tarpeeton. Lailla eräiden kruununluontoisten tilojen ja tilanosien järjestelystä on kruununtilan haltijoiden oikeudet järjestetty siten, että hallitusmuodon kruununtiloja koskevalle säännökselle ei ole enää perustetta.

## 1.2. Valtiopäiväjärjestys

16 §. Palkkavaltuuskunnan lakkauttamista koskevan ehdotuksen vuoksi ehdotetaan pykälän 3 momentista poistettavaksi viittaus palkkavaltuuskuntaan.

30 §. Koska ehdotus hallitusmuodon 67 §:ksi sisältää mahdollisuuden monivuotiseen budjetointiin, ehdotetaan pykälän 1 momentista poistettavaksi viittaus talousarvion antamiseen vain seuraavaa varainhoitovuotta varten.

31 §. Pykälän 2 kohdassa muutettaisiin raha-asia-aloitteen käsite talousarvioaloitteeksi. Nimitys olisi yhdenmukainen hallitusmuodossa omaksuttavan käsitteistön kanssa. Talousarvioaloite kuvaa raha-asia-aloitetta paremmin aloitteelle sallittua alaa eli aloitteen ulottumista koskemaan koko talousarviota.

Talousarvioaloite voisi ehdotuksen mukaan koskea kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita. Aloitteen sallittu ala määräytyisi sen mukaan, mitä talousarviossa saa päättää. Aloite voisi sisältää esimerkiksi vain tuloarviota, määrärahan käyttötarkoitusta, käyttöehtoa tai muuta perustelua, määrärahan lajia tai liikelaitoksen palvelu- ja muuta toimintatavoitetta koskevan ehdotuksen. Aloite voisi sisältää myös määrärahan tai valtuuden vähentämistä koskevan ehdotuksen.

Talousarvioaloitteen saisi tehdä myös lisätalousarvioesityksen johdosta. Aloitteen tulisi tarkoittaa talousarvion muuttamista, ja aloitteen sisällön tulisi liittyä välittömästi hallituk-

sen esityksen sisältöön. Lisätalousarvion poikkeusluonteisuuden vuoksi aloitteen sisällölle asetettavaa ehtoa tulisi tulkita suppeasti. Aloitteiden kohdistuminen sellaisiin momentteihin, jotka eivät sisälly lisätalousarvioesitykseen, ei olisi yleensä hyväksyttävää. Vaikka aloite liittyisi lisätalousarvioesityksen perusteluina esitettyihin yhteiskuntapolitiittisiin tavoitteisiin, tämä ei sinänsä tekisi aloitteesta esitykseen välittömästi liittyvää.

32 §. Pykälän nykyinen 3 momentti ehdotetaan jaettavaksi kahteen osaan siten, että 3 momentti koskisi talousarvioaloitetta ja uusi 4 momentti toivomusaloitetta. Toivomusaloitteen osalta ei tehtäisi säännökseen muutoksia.

Talousarvioaloitetta ei voisi enää tehdä valtiopäivien avaamiseen liittyvän niin sanottuna yleisenä aloiteaikana. Toisaalta muutoksen jälkeen yleisen aloiteajan käsitteestä voitaisiin luopua, koska eri aloitemuodoilla olisi erilaiset aloiteajat.

Lisätalousarvioesityksen johdosta aloiteaika olisi kolme päivää. Lyhyt aloiteaika johtuisi lähinnä lisätalousarvioiden kiireellisyydestä ja poikkeusluonteisuudesta.

38 a §. Valtiopäiväjärjestyksen 3 lukuun liittävään pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi säännös talousarvion käsittelyä koskevien säännösten soveltamisesta lisätalousarvioon. Talousarviota koskevia säännöksiä ei kuitenkaan sovellettaisi lisätalousarvioon, jos lisätalousarviosta on erikseen säädetty kuten valtiopäiväjärjestyksen 31 ja 32 §:ssä.

Talousarviota muutetaan lisätalousarviolla. Lisätalousarvio ei siksi ole talousarvion nähdén itsenäinen päätös, vaan lisätalousarvio on talousarvion osa. Tästä johtuu, että säännökset talousarviosta koskevat yleensä myös lisätalousarviota, jollei toisin erikseen säädetä.

Valtiopäiväjärjestyksessä olevien menettelylisten säännösten ulottuminen talousarvion lisäksi lisätalousarvioon ei kuitenkaan aina olisi selvää ilman erityistä mainintaa. Tästä ei ole perusteltua joka kohdassa nimenomaisesti säättää, minkä vuoksi pykälään ehdotetaan otettavaksi asiaa selkeyttävä yleinen säännös.

49 §. Pykälän 1 momentista poistettaisiin vanhentunut maininta valtiovarastosta sekä muutettaisiin valtion tulo- ja menoarvio talousarvioksi.

Pykälän 2 momentissa laajennettaisiin nykykäytäntöä vastaavaksi valtiovarainvaliokunnan velvollisuutta käsitellä asioita talousarvioesityksestä antamassaan mietinnössä. Valiokun-

nan tulisi budjettimietinnössään käsitellä kaikkia talousarviossa päätettäviksi ehdotettavia asioita.

Muutoin 2 momenttiin tehtäisiin useita kielellisiä tarkistuksia, joista osa johtuisi ehdotuksessa aiemmin omaksutuista käsitteistä. Tarkistuksilla ei pyritä asiallisiin muutoksiin.

Pykälän nykyistä 3 momenttia vastaava säännös jäisi pykälästä pois, koska se on tarpeeton ehdotettavan uuden 38 a §:n vuoksi. Sen sijaan pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 3 ja 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyisi 5 momentiksi.

Ehdotetun 3 momentin mukaan valtiovarainvaliokunnalle siirtyisivät palkkavaltuuskunnan tehtävät. Hallitusmuodon 65 §:n 1 momentti sisältäisi säännöksen eduskunnan virka- ja toimiehtosopimuksia koskevasta menojen hyväksymisestä. Säännös sisältäisi myös viittauksen eduskunnan puolesta toimivaltaa käyttävään erikoisvaliokuntaan. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin, että tarkoitettuna erikoisvaliokuntana toimii valtiovarainvaliokunta.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainvaliokunta voi alistaa virkaehtosopimuksia sekä kunnallisen virkaehtosopimuksen ja toimiehtosopimuksen edellyttämiä valtionavun perusteiden muutoksia koskevat päätöksensä eduskunnan vahvistettaviksi. Vastaava alistusmahdollisuus koskee nykyisin myös palkkavaltuuskunnan päätöksiä.

Pykälän 4 momentin mukaan valtiovarainvaliokunta voisi valtioneuvoston asianomaisen jäsenen välityksellä seurata sopimusneuvotteluja ja palvelussuhteen ehtoja koskevien päätösten valmistelua. Säännös vastaisi myös tältä osin palkkavaltuuskunnan nykyistä seuranta-tehtävää. Säännöksessä tarkoitettuja päätöksiä olisivat valtioneuvoston ja kunnallisen työmarkkinalaitoksen virka- ja toimiehtosopimuksia koskevat päätökset, joista on nykyisin säädetty valtiopäiväjärjestyksen 76 a §:ssä.

Valtioneuvosto voisi toimittaa 4 momentin mukaan virkaehtosopimuksia, kunnallisia virkaehtosopimuksia, toimiehtosopimuksia sekä valtioneuvoston tai kunnallisen työmarkkinalaitoksen virkamiesten tai viranhaltijain palvelussuhteen ehtoja koskevat päätökset suoraan valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi. Vastaava menettely on koskenut myös palkkavaltuuskunnan käsiteltäväksi tulevia asioita. Virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on säädetty perus-

tukslainsäätämisyjärjestyksessä annetussa valtion virkaehtosopimuslain 5 §:ssä ja päätöksen alistamisesta palkkavaltuuskunnan hyväksyttäväksi lain 4 §:ssä.

Käsitellessään hallitusmuodon 65 §:n 2 momentissa tarkoitettuja kysymyksiä valtiovarainvaliokunta toimisi noudattaen valiokunnan työskentelystä annettuja säännöksiä. Esityksessä ei ehdoteta lisättäväksi valtiovarainvaliokuntaa koskeviin säännöksiin nykyisiä palkkavaltuuskunnan työskentelyä koskevia erityissäännöksiä, joista on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 82 a §:ssä.

50 §. Pykälän 1 ja 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi hallitusmuodon 73 §:n muutosehdotuksia vastaavat käsitteiden tarkistukset.

57 §. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan tarkistettavaksi tulo- ja menoarvion käsitettä.

63 §. Pykälän 3 ja 6 kohdassa muuttuisivat käsitteet raha-asia-aloite ja tulo- ja menoarvio talousarvioaloitteeksi ja valtion talousarvioksi. Lisäksi 6 kohdassa muuttuisi hallitusmuodon 68 §:n muutosehdotusta vastaavasti ehdollinen määräraha ehdolliseksi päätökseksi.

68 §. Koska hallitusmuodon 61 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi nimenomaisella maininnalla valtion verosta, sisällytettäisiin pykälän 1 momenttiin vastaava lisäys. Momentissa ei enää mainittaisi valtionlainan ottamista, koska sitä koskevaa eduskunnan suostumusta ei ehdotuksen mukaan käsiteltäisi noudattaen lainsäätämisyjärjestystä. Lisäksi momenttia yksinkertaistettaisiin siten, että siitä poistettaisiin tarpeeton maininta verolain koskemisesta ”määräämättömäksi tai määrääjäksi” säädettyä veroa.

Koska verolainsäädäntö perustuu kalenterivuoteen pohjautuvaan verovuoteen, ei hallitusmuodon valtiontaloutta koskevassa luvussa säädettäväksi ehdotettua varainhoitovuoden käsitettä kuitenkaan ehdoteta sisällytettäväksi pykälän säännöksiin.

Pykälän 5 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Myös hallitusmuodon 61 §:stä ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomaksi käynyt säännös yleisistä rasituksista.

75 §. Pykälän 1 momentti sisältäisi lähinnä käsitteiden tarkistuksia. Lisäksi valtiopäivillä erityisenä asiana käsiteltävien asioiden luettelosta poistettaisiin valtionlainan ottaminen, jonka käsitteestä sisältyisi säännös pykälän 2 momenttiin.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin talousarvioehdotuk-

sen käsittelyjärjestyksen soveltamisesta eräisiin muihin valtiontaloutta koskeviin kysymyksiin. Niin sanottuina ainoan käsittelyn asioina käsiteltäisiin ehdotus hallitukselle annettavaksi lainanottovaltuudeksi, ehdotus suostumukseksi kiinteän omaisuuden luovutukseen, ehdotus valtiontakauksen tai valtiontakuu antamiseksi sekä ehdotus talousarvioesityksen väliaikaista noudattamista koskevaksi eduskunnan päätökseksi. Myös eduskunnan suostumus määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen käsiteltäisiin ainoan käsittelyn asiana.

Lainanottovaltuudet, suostumus kiinteän omaisuuden luovutukseen, valtiontakauksen tai valtiontakuu antamiseen sekä määräysvallan hankkimiseen yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen voitaisiin päättää myös talousarvion perusteluissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin edustajan muutosoikeuden rajoista nykyistä vallitsevaa tulkintaa vastaavasti. Muutoksen tekeminen talousarvioesitykseen nähden vaatisi aloitteen, jos muutos tarkoittaisi uutta määrärahaa tai muuta vastaavaa uutta päätöstä eikä määräraha tai päätös sisältyisi myöskään edelliseen talousarvioon. Ehdotuksen tulisi siis olla uusi sekä talousarvioesitykseen että edelliseen talousarvioon nähden ja lisäksi muutoksen tulisi olla tietynasteinen eli vastata uutta määrärahaa. Jos ehdotettava muutos ei toteuta mainittuja vaatimuksia, se voitaisiin edelleen tehdä talousarvion käsittelyn kuluessa ilman aloitetta.

Säännöksessä tarkoitettu muu päätös on sellainen päätös, joka voidaan talousarviossa tehdä. Säännöksen soveltamisalaa laajennettaisiin siis vastaavalla tavalla kuin talousarvioaloitteen ja talousarvion ehdollisuuden alaa.

Valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentissa nykyisin oleva viittaus aloitteen käsittelyyn valtiovarainvaliokunnassa ja erikoisvaliokunnassa ehdotetaan jätettäväksi pois tarpeettomana, koska aloitteen käsittelyjärjestys määräytyy jo muiden säännösten nojalla.

76 §. Pykälän 1 ja 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi hallitusmuodon muutosehdotusta vastaavat käsitteiden muutokset.

76 a §. Koska palkkavaltuuskunta ehdotetaan lakkautettavaksi ja sen tehtävät siirrettäväksi valtiovarainvaliokunnalle, ehdotetaan pykälä kumottavaksi.

5 a luku. Palkkavaltuuskunnan lakkauttamisehdotuksen vuoksi luku ehdotetaan kumot-



tavaksi. Luvussa on vain yksi pykälä, 82 a §, jossa säädetään palkkavaltuuskunnan kokoonpanosta, asettamisesta ja työskentelystä.

83 §. Pykälässä muuttuisivat käsitteet pankkivaltuusmiehen ja varamiehen pankkivaltuutetuksi ja varajäseneksi hallitusmuodon 73 §:n muutosehdotusta vastaavasti.

85 §. Koska tasavallan presidentti ei enää allekirjoittaisi eduskunnan valtion talousarviota koskevaa päätöstä ja myös talousarvion julkaisemisesta päättäisi eduskunta, ei ole enää syytä ilmoittaa eduskunnan vastauksella talousarviopäätöstä hallitukselle. Pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan päätös talousarvioiksi saatettaisiin tiedoksi eduskunnan kirjelmällä. Muutos korostaisi eduskunnan talousarviota koskevan päätöksen erikoisluonnetta ja eduskunnan budjettivaltaa. Talousarvioehdotus annettaisiin kuitenkin edelleen eduskunnalle hallituksen esityksellä.

86 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston sijasta eduskunta päättäisi talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.

Julkaisemistavan muutoksella pyritään myös takaamaan julkaisemisen joutuisuus. Koska tarkoituksena on, että talousarviota voitaisiin soveltaa vasta sen tultua julkaistuksi, on tärkeätä yksinkertaistaa julkaisemisesta päättämistä. Ehdotus liittyy talousarvion allekirjoittamisesta luopumiseen. Talousarvion saattaminen valtioneuvostolle muodollisen julkaisemis- päätöksen tekemistä varten monimutkaistaisi menettelyä tarpeettomasti.

88 a §. Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, johon siirrettäisiin nykyisestä hallitusmuodon 71 §:n 2 momentista valtioneuvoston jäsenten määrää ja asettamista koskevat säännökset. Koska kysymyksessä ovat eduskunnan työskentelymuotoja koskevat säännökset, ne soveltuivat hallitusmuotoa paremmin valtiopäiväjärjestykseen.

Poiketen hallitusmuodon nykyisestä 71 §:n 2 momentista ehdotetaan, että valtioneuvoston jäsenet asetettaisiin vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä. Valtioneuvoston jäsenten toimikausi kestäisi näin ollen pääsääntöisesti neljä vuotta. Ehdotuksen tavoitteena on taata nykyistä pitkäjänteisempi tilintarkastajien toiminta. Tarkoituksena kuitenkin on, että valtioneuvoston jäsenet valittaisiin edelleen tarkastamaan tiettyjä, vaalikaudelle ja myös sen ulkopuolelle ulottuvia kokonaisia kalenterivuotia.

Eduskunta voisi tarvittaessa harkintansa mukaan asettaa nykyistä useammankin tilintarkastajan. Tilintarkastajien vähimmäismääräksi säädettäisiin viisi. Momentti sisältäisi säännöksen myös siitä, että tilintarkastajien varajäseniä valittaisiin yhtä monta kuin tilintarkastajia. Nykyisin on varajäsenten määrästä jouduttu eduskunnassa tekemään erillinen päätös, vaikka varajäsenten määrä on yleensä ollut sama kuin varsinaisten tilintarkastajien.

Pykälä sisältäisi myös nykyistä hallitusmuodon säännöstä vastaavan säännöksen siitä, että eduskunta vahvistaa tilintarkastajien johtosäännön.

90 §. Palkkavaltuuskunnan lakkauttamisehdotuksen vuoksi pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus palkkavaltuuskuntaan.

## 2. Tarkemmat säännökset

Esityksessä ehdotetaan, että hallitusmuodossa annettaisiin valtuus säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavalla lailla eräitä poikkeuksia nykyisiin pääsääntöisiin budjetti-periaatteisiin. Lailla voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää tietyin edellytyksin nettobudjetoinnista (67 § 1 momentti), ylijäämien tai alijäämien ottamisesta huomioon talousarviota katettaessa (67 § 2 momentti), monivuotisesta budjetoinnista (67 § 3 momentti), määrärahojen uudenlaisesta käytöstä kuten, kiinteän määrärahan ja siirtomäärärahan ylittämistä ja kiinteän määrärahan ja arviomäärärahan siirtämisestä (70 § 1 momentti), sekä määrärahojen siirtämisestä talousarvion kohdasta toiseen (70 § 2 momentti). Tarkoituksena on, että mainittuja asioita koskevat säännökset sisällytettäisiin valtion tulo- ja menoarviosta annettuun lakiin.

Valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain käsitteet tulisi muuttaa vastaamaan lakiehdotuksissa käytettyjä käsitteitä. Tällaisia ovat muun muassa valtion talousarvio ja lisätalousarvio -käsitteet. Samassa yhteydessä tulisi tarkentaa määrärahalajeja koskevia säännöksiä. Tällöin tulisi myös muutoin tarkistaa hallitusmuodon valtioneuvoston hoidosta annettujen säännösten ja valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain keskinäinen suhde. Esimerkiksi valtioneuvoston monivuotinen suunnitelma ja sen suhde valtioneuvoston suunnitteluun saattaa edellyttää tarkempien säännösten antamista

muun muassa suunnitelman sisällöstä, mahdollisesta sitovuudesta, aikavälistä ja laadintatiheydestä.

Palkkavaltuuskunnan lakkauttamisehdotuksen vuoksi tarkistettavaksi tulisivat valtion virkaehtosopimuslain 4 §, kuntien ja kuntainliittojen valtiosuoksista ja -avustuksista annetun lain (35/73) 15 §, toimiehtosopimusten vaikutuksista valtionapuun annetun lain (240/79) 1 § sekä yksityisten valtionapulaitosten sopimusvaltuuskunnasta annetun lain (239/79) 2 §.

Ehdotuksen hallitusmuodon 63 §:n 2 momentiksi mukaan toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa tulee säätää lailla. Tällaiset säännökset on tarkoitus sisällyttää parhaillaan kauppa- ja teollisuusministeriössä valmistettavaan lakiehdotukseen valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä. Tähän lakiin sisältyisivät säännökset myös eduskunnan suostumuksen vaativasta määräysvallan hankinnasta yhtiöstä valtiolle ja määräysvallasta luopumisesta.

Ehdotuksen hallitusmuodon 71 §:n 2 momentiksi mukaan valtioneuvoston tarkastajien oikeudesta saada tehtävässään tarvittavia tietoja muilta kuin valtion viranomaisilta säädetään lailla. Nykyisin lailla on säädetty valtioneuvoston tarkastajien oikeudesta saada tietoja valtion liikelaitoksilta, valtioneuvoston osakeyhtiöiden toiminnasta ja valtion eräiden tukitoimien käytöstä.

Nykyiset verolait vastaavat ehdotuksen hallitusmuodon 61 §:ksi sisältämiä verolaille asetettuja ehtoja. Myöskään hallitusmuodon 62 §:n muutosehdotus ei aiheuta välittömiä muutostarpeita maksuperustelakiin tai muihin maksujen suuruudesta annettuihin säännöksiin. Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista on säädetty valtion liikelaitoksista annetussa laissa ja liikelaitoskohtaisissa erityislaeissa ehdotettua hallitusmuodon 63 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla. Mainitussa laissa ovat myös säännökset liikelaitosten tulojen ja menojen ottamisesta tulo- ja menoarvioon, jotka vastaavat ehdotusta hallitusmuodon 67 §:n 3 momentiksi.

Koska ehdotus hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin virastojen ja laitosten perustamista koskeva säännökseksi vastaa nykyistä säännöstä, ei säännös vaadi virastoista ja laitoksista annettujen lakien muuttamista. Rahalain säännös markan ulkoisen arvon määräytymisestä

täyttää niin ikään ehdotuksen hallitusmuodon 72 §:ksi sisältämät edellytykset. Ehdotus hallitusmuodon 73 §:ksi ei muuta nykyistä velvollisuutta säätää lailla Suomen Pankin hoitamisesta.

Eduskunnan suostumus voidaan ehdotuksen mukaan antaa eduskunnan erillisenä päätöksenä tai lakina valtioneuvostoon ja valtioneuvostoon sekä kiinteän omaisuuden luovutukseen. Jo nykyisin niistä on annettu lakeja. Ehdotettu 64 §:n 2 momentti ja 74 § eivät aiheuttaisi välittömiä muutostarpeita nykyisiin lakeihin.

Esitys ei sisällä nykyisin voimassa olevia hallitusmuodon säännöksiä velvollisuudesta tai mahdollisuudesta säätää lailla muun muassa yleisistä rasituksista, tuloa tuottavan omaisuuden hoidosta ja käytöstä, viroista, eläkeoikeudesta, apurahoista, rahastoista, tuloatuottavien oikeuksien luovuttamisesta sekä kruununtiloista. Esityksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa mainituista kysymyksistä annettua lainsäädäntöä. Näiltä osin nykyisin voimassa oleva lainsäädäntö jäisi edelleen voimaan.

### 3. Säättämisjärjestys

Koska lakiehdotukset koskevat perustuslakien muuttamista, ne on käsiteltävä valtioneuvoston järjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

### 4. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan heti, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Tavoitteena kuitenkin on, että ehdotetut lait tulisivat voimaan siten, että niitä voitaisiin soveltaa ensimmäisen kerran vuoden 1992 valtion talousarviossa. Tarvittavat erityislakien muutokset on tarkoitus valmistella siten, että ne olisivat saatettavissa voimaan niin ikään vuoden 1992 alusta lukien.

Nykyiset rahastoista annetut säännökset jäisivät edelleen voimaan ehdotettujen lakien sitä estämättä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

*muutetaan* Suomen Hallitusmuodon VI luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen seuraavasti:

**VI. Valtiontalous**

## 61 §

Valtion verosta säädetään lailla, jossa on säännökset verovelvollisuudesta, veron suuruudesta ja verovelvollisen oikeusturvasta.

## 62 §

Valtion viranomaisten ja laitosten virkatoimista, palveluista ja muusta toiminnasta perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

## 63 §

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Lailla säädetään toimivallasta ja menettelyistä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.

## 64 §

Valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä.

Valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa lain tai eduskunnan suostumuksen nojalla.

## 65 §

Valtion virastoja ja laitoksia voidaan perustaa valtion talousarvion rajoissa sen jälkeen kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla.

Virkamiesten palvelussuhteen ehdoista voidaan määrätä virkaehtosopimuksin sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskunnan asianomainen erikoisvaliokunta hyväksyy eduskunnan puolesta virkaehtosopimuksen siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen. Lailla voidaan antaa valiokunnan tehtäväksi hyväksyä eduskunnan puolesta valtionavun perusteina myös ne palvelussuhteen ehdot, joista valtionavun määrä lain mukaan riippuu.

## 66 §

Eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerhallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan säädöskokoelmassa.

Valtioneuvosto voi antaa selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtiontalouden monivuotisen suunnitelman.

## 67 §

Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat.

Talousarvioon otettujen tuloarvioiden on katettava siinä olevat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään.

Valtion liikelaitosta koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään.

Toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään.

#### 68 §

Talousarvioaloitteesta tehty eduskunnan päätös otetaan valtion talousarvioon ehdollisena. Tasavallan presidentti päättää ehdollisen päätöksen vahvistamisesta kahden kuukauden kuluessa talousarvion julkaisemisesta. Jos presidentti ei vahvista päätöstä, asia palautetaan eduskuntaan ja eduskunta päättää lopullisesti ehdollisen päätöksen ottamisesta talousarvioon.

#### 69 §

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua.

Jos talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.

Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on välttämätöntä tarvetta.

#### 70 §

Valtion talousarvioon otettua määrärahaa voidaan ylittää ja siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään tai lain nojalla talousarviossa päätetään.

Määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy.

Talousarviossa voidaan antaa valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoituvuosien talousarvioihin. Valtuuden tulee olla määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu.

Talousarviosta riippumatta jokaisella on oikeus saada valtiolta se, mikä hänelle laillisesti kuuluu.

#### 71 §

Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten ovat valtioneuvoston tarkastajat.

Valtioneuvoston tarkastajilla on oikeus saada viranomaisilta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valtioneuvoston tarkastajien oikeudesta saada muilta tehtävässään tarvittavia tietoja säädetään lailla.

Valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on valtioneuvoston tarkastusvirasto.

#### 72 §

Suomen rahayksikkö on markka. Lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään.

#### 73 §

Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana.

Suomen Pankkia hoidetaan niin kuin siitä lailla säädetään.

Eduskunta päättää Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä valtion tarpeisiin.

#### 74 §

Valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

2.

**Laki****valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

*kumotaan* valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 5 momentti, 76 a § ja 5 a luku, sellaisina kuin niistä ovat 76 a § 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (763/86) ja 5 a luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen,

*muutetaan* 16 §:n 3 momentti, 30 §:n 1 momentti, 31 §:n 1 momentin 2 kohta, 32 §:n 3 momentti, 49 §:n 1—3 momentti, 50 §:n 1 ja 2 momentti, 57 §:n 2 momentti, 63 §:n 3 ja 6 kohta, 68 §:n 1 momentti, 75 §, 76 §:n 1 ja 3 momentti, 83 §, 85 §:n 1 momentti ja 90 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 16 §:n 3 momentti 6 päivänä marraskuuta 1970 annetussa laissa (663/70), 32 §:n 3 momentti, 57 §:n 2 momentti, 63 §:n 3 kohta, 76 §:n 1 momentti, 85 §:n 1 momentti ja 90 §:n 2 momentti 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83) sekä 63 §:n 6 kohta ja 76 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87) sekä

*lisätään* 32 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa, uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, lakiin uusi 38 a §, 49 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 86 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainitulla 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetulla lailla ja 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetulla lailla (316/87), uusi 4 momentti ja lakiin uusi 88 a § seuraavasti:

## 16 §

Sanotussa laissa säädetään myös sen palkkion perusteet, joka valtiopäivien keskeydyttyä ja niiden päätyttyä tulee valtiovarainvaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan jäsenille sekä niille edustajille, joiden tehtävänä on eduskunnasta menevien kirjelmien ja valtiopäiväpäätöksen tarkistaminen.

## 3 luku

**Asian vireillepano valtiopäivillä**

## 30 §

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle esitys, joka sisältää ehdotuksen valtion talousarvioksi.

## 31 §

Eduskunnalla on oikeus ottaa käsiteltäväkseen edustajan asianmukaisesti tekemä aloite. Eduskunta-aloite saattaa olla:

2) talousarvioaloite, joka sisältää ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi päätökseksi tai hallituksen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi;

## 32 §

Talousarvioaloite voidaan tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun valtion talousarvioesitys on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 seitsemäntenä päivänä sen jälkeen. Lisätalousarvioesityksen johdosta talousarvioaloite voidaan tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun esitys

on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 kolmantena päivänä sen jälkeen.

Toivomusaloite voidaan tehdä varsinaisilla valtiopäivillä aikana, joka alkaa valtiopäivien avaamisesta ja päättyy kello 12 neljäntenätoista päivänä vaalikauden ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä, mutta muilla varsinaisilla valtiopäivillä seitsemäntenä päivänä valtiopäivien avaamisesta.

### 38 a §

Lisätalousarvioon sovelletaan valtion talousarvion käsittelystä annettuja säännöksiä, jollei erikseen toisin säädetä.

### 49 §

Valtiovarainvaliokunnan tulee saada nähdä kaikki valtion taloudenhoitoa koskevat tilit ja asiakirjat. Valiokunnan tulee valtiovarain tilasta sekä valtiontilintarkastajien kertomuksesta antamassaan mietinnössä lausua kannanottonsa siitä, miten valtion talousarviota on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, sekä tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset.

Valtiovarainvaliokuntaan lähetetään myös hallituksen esitys valtion talousarvioksi, muut hallituksen valtiontaloutta koskevat esitykset ja talousarvioaloitteet. Talousarvioesityksestä annettavassa mietinnössä valiokunnan tulee käsitellä kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita. Samassa mietinnössä valiokunnan tulee ehdottaa, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat on hankittava.

Hallitusmuodon 65 §:n 2 momentissa tarkoitettuna erikoisvaliokuntana toimii valtiovarainvaliokunta, joka voi alistaa tekemänsä päätöksen eduskunnan vahvistettavaksi. Eduskunnan tulee, sen jälkeen kun asiasta on keskusteltu, vahvistaa tai jättää vahvistamatta päätös.

Valtiovarainvaliokunta seuraa valtioneuvoston asianomaisen jäsenen välityksellä hallitusmuodon 65 §:n 2 momentissa tarkoitetuista palvelussuhteen ehtoista käytäviä neuvotteluja ja ehtoja koskevien päätösten valmistelua. Valtioneuvosto toimittaa valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäväksi virka- ja toimiehtosopimuksen sekä virkamiesten ja viranhaltijain palvelussuhteen ehtoja koskevan valtioneuvoston tai kunnallisen työmarkkinalaitoksen päätöksen.

### 50 §

Pankkivaliokunnan tulee tutkia Suomen Pankin hallinto ja tila, pankkivaltuutettujen ja pankin johtokunnan toiminta sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tila ja hoito sekä antaa tästä kertomukset eduskunnalle.

Valiokunnan tulee tehdä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankkia koskevan lain ja pankkivaltuutettujen johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ja muiden Suomen Pankkia koskevien säännösten ja määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä ei saa tehdä päätöstä ennen kuin pankkivaliokunta on antanut asiasta lausunnon.

### 57 §

Käsiteltäessä valtion talousarviota, valtioneuvoston tiedonantoa, ilmoitusta ja selontekoa sekä välikysymystä edustajille voidaan kuitenkin myöntää puheenvuorot 1 momentin säännöksestä poiketen siinä järjestyksessä kuin siitä eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Tällöinkin on voimassa, mitä 59 ja 60 §:ssä puheenvuorojen myöntämisestä säädetään.

### 63 §

Ennen asian lopullista käsittelyä täysistunnossa valiokunnan on valmisteltavasti käsiteltävä:

3) talousarvioaloitteet ja toivomusaloitteet, jollei niitä välittömästi hylätä;

6) valtion talousarvioon ehdollisina otettuja ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämiä eduskunnan päätöksiä koskevat asiat.

### 68 §

Mitä 66 §:ssä on säädetty, noudatetaan niin ikään, kun on kysymyksessä valtion vero. Ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta taikka määräajaksi säädetyn veron jatkamisesta määrätään muuttamatta ei kuitenkaan voida jättää lepäämään, ja ehdotus uudesta tai lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pidemmältä ajalta, katsotaan rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole

kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

---

#### 75 §

Ehdotus, joka tarkoittaa uuden valtion veron määräämistä tai entisen muuttamista taikka määräaikaisen veron jatkamista, on, vaikka se sisältyykin valtion talousarvioehdotuksen laskelmiin, käsiteltävä valtiopäivillä erityisenä asiana.

Ehdotus hallitukselle annettavaksi lainanottovaltuudeksi sekä suostumukseksi kiinteän omaisuuden luovutukseen, valtiontakauksen tai valtiontakuun antamiseen ja määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen on käsiteltävä samassa järjestyksessä kuin talousarvioehdotus silloinkin, kun ehdotus ei sisälly talousarvioehdotukseen. Samassa järjestyksessä käsitellään myös ehdotus talousarviesityksen välikaista noudattamista koskevaksi eduskunnan päätökseksi.

Edustajan tekemä ehdotus, joka tarkoittaa uuden ja hallituksen esitykseen sisällyttämättömän määrärahan tai muun päätöksen ottamista talousarvioon, voidaan talousarviosta päätettäessä ottaa huomioon ainoastaan, jos se on pantu vireille asianmukaisesti tehdyllä talousarvioaloitteella.

#### 76 §

Jos eduskunta ei ole muuttamattomana hyväksynyt valtiovarainvaliokunnan mietintöä, joka koskee ehdotusta valtion talousarvioksi, palautetaan asia valtiovarainvaliokuntaan. Valiokunnan tulee mietinnössään antaa lausunto eduskunnan tekemästä päätöksestä.

---

Jollei tasavallan presidentti vahvista talousarvioon ehdollisena otettua eduskunnan päätöstä, on asian palauttamisesta viipymättä ilmoitettava eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnan annettua asiasta mietintönsä on ehdollisena otettu eduskunnan päätös hyväksyttävä muuttamattomana tai hylättävä. Jollei asiasta ole tehty päätöstä ennen varainhoitovuoden loppua, asia katsotaan rauenneeksi.

#### 83 §

Suomen Pankin hallintoa ja liikettä sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa valvomaan eduskunta asettaa yhdeksän pankkivaltuutettua sekä vahvistaa näille johtosäännön.

Pankkivaltuutetuista kolme muodostavat suppeamman pankkivaltuuston, joka käsittelee kaikki ne asiat, joita ei johtosäännössä ole määrätty yhdeksänjäsenisen laajemman pankkivaltuuston käsiteltäväksi. Laajempi pankkivaltuusto on päätösvaltainen kuusijäsenisenä.

Jos joku suppeammasta pankkivaltuustosta on estynyt tai eroaa, tulee hänen sijaansa pankkivaltuutettu laajemmasta pankkivaltuustosta.

Pankkivaltuutetut valitaan edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Heidän toimensa alkaa niin pian kuin vaali on suoritettu ja kestää uusien pankkivaltuutettujen vaalin toimittamiseen. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Vaalitoimituksessa on määrättävä, ketkä kolme kuuluvat suppeampaan valtuustoon ja ketkä kaksi laajemmasta valtuustosta tulevat tarvittaessa kunkin suppeamman valtuuston jäsenen tilalle ja missä järjestyksessä. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan.

Samalla tavalla kuin 4 momentissa säädetään pankkivaltuutettujen vaalista, valitsevat eduskunnan valitsijamiehet vuosittain varsinaisilla valtiopäivillä viisi tilintarkastajaa toimittamaan sitä kuluvan vuoden tilien tarkastusta, joka pankin ja mainittujen rahastojen hoidosta on vuoden loputtua toimitettava, sekä kutakin tilintarkastajaa kohti yhden varajäsenen.

#### 85 §

Eduskunnan päätöksestä hallituksen esitykseen ilmoitetaan eduskunnan vastauksella. Eduskunnan päätös valtion talousarviosta saatetaan tiedoksi kuitenkin eduskunnan kirjelmällä. Sama koskee eduskunnan muuta päätöstä ja eduskunnan ilmoitusta.

---

#### 86 §

Eduskunta päättää valtion talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.

#### 88 a §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on asetettava vähintään viisi valtiontilintarkastajaa, joiden vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan. Samassa järjestyksessä valitaan

yhtä monta varajäsentä. Eduskunta vahvistaa tilintarkastajien johtosäännön.

valiokuntien jäsenten ja varajäsenten määrästä sekä eduskunnan työskentelystä annetaan eduskunnan työjärjestyksessä.

90 §

— — — — —  
Tarkemmat säännökset valitsijamiesten ja

Tämä laki tulee voimaan päivänä  
kuuta 19 .

Helsingissä 2 päivänä marraskuuta 1990

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Oikeusministeri *Tarja Halonen*



## 1.

**Laki****Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

*muutetaan* Suomen Hallitusmuodon VI luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

**VI. Valtiotalous**

## 61 §

Verosta, *myöskin tulliverotuksesta*, säädetään lailla, *määräämättömäksi tai määrääjäksi. Sama olkoon voimassa entisen veron muuttamisesta tai lakkauttamisesta sekä yleisistä raskuksista.*

*Määrääjäksi myönnettyä veroa älköön sen ajan sivu kannettako, paitsi 69 §:n 1 momentissa mainitussa tapauksessa.*

## 62 §

*Lailla vahvistetaan* valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavien maksujen, *niinikään niiden maksujen yleiset perusteet, joita on suoritettava postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä.*

## 63 §

Valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikerityksiä hoidetaan ja käytetään lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan.

## 64 §

Valtiolainan ottamiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.

**VI. Valtiotalous**

## 61 §

*Valtion verosta säädetään lailla, jossa on säännökset verovelvollisuudesta, veron suuruudesta ja verovelvollisen oikeusturvasta.*

## 62 §

*Valtion viranomaisten ja laitosten virkatoimista, palveluista ja muusta toiminnasta perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.*

## 63 §

*Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla.*

*Lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.*

## 64 §

*Valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä.*

*Valtioneuvoston ja valtiontakuu voidaan antaa lain tai eduskunnan suostumuksen nojalla.*

## Voimassa oleva laki

## 65 §

Uusia virastoja ja laitoksia voidaan perustaa tulo- ja menoarvion rajoissa sen jälkeen, kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla. *Virkoja voidaan perustaa tulo- ja menoarvion rajoissa, niin kuin siitä lailla säädetään. Myös eläkeoikeudesta säädetään lailla.*

*Uusia ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja annettakoon ainoastaan eduskunnan sitä varten myöntämästä määrärahasta.*

Virkamiesten palvelussuhteen ehdoista voidaan määrätä virkaehtosopimuksin, niin kuin siitä lailla säädetään. Eduskunnan palkkavaltuuskunnan asiana on valtioneuvoston asianomaisen jäsenen välityksellä seurata sopimuksesta käytäviä neuvotteluja ja niiltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen eduskunnan puolesta hyväksyä sopimus. Palkkavaltuuskunta voi alistaa päätöksensä asiassa eduskunnan vahvistettavaksi.

## 66 §

Valtion vuotuisen tulo- ja menoarvion, johon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot, päättää eduskunta, ja julkaistaan se niinkuin laista on säädetty.

*Onko jokin rahasto, joka ei ole tarkoitettu vuotuisia valtion tarpeita varten, jätettävä tulo- ja menoarvion ulkopuolelle, siitä on erikseen säädetty.*

Milloin valtionavustuksen määrä lain mukaan riippuu avustuksen saajan palveluksessa olevan henkilön palvelussuhteen ehdoista, voidaan lailla antaa eduskunnan palkkavaltuuskunnan tehtäväksi seurata niistä käytäviä neuvotteluja asianomaisen valtioneuvoston jäsenen välityksellä ja tarpeellisin osin eduskunnan puolesta hyväksyä ne avustuksen perusteina. Palkkavaltuuskunta voi alistaa päätöksensä asiassa eduskunnan vahvistettavaksi.

## 67 §

*Vuoden tulo- ja menoarviosta älköön jätetäkö pois veroa tai muuta tuloa, joka, sinä vuonna voimassa olevan lain tai asetuksen mukaan, on suoritettava.*

## Ehdotus

## 65 §

*Valtion virastoja ja laitoksia voidaan perustaa valtion talousarvion rajoissa sen jälkeen kun niiden yleisistä perusteista on säädetty lailla.*

Virkamiesten palvelussuhteen ehdoista voidaan määrätä virkaehtosopimuksin sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskunnan asianomainen erikoisvaliokunta hyväksyy eduskunnan puolesta virkaehtosopimuksen siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen. Lailla voidaan antaa valiokunnan tehtäväksi hyväksyä eduskunnan puolesta valtionavun perusteina myös ne palvelussuhteen ehdot, joista valtionavun määrä lain mukaan riippuu.

(Ks. ehd. VJ 49 §:n 3 mom.)

## 66 §

*Eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerhallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan säädöskokoelmassa.*

(Ks. ehd. HM 65 §:n 2 mom.)

*Valtioneuvosto voi antaa selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtiontalouden monivuotisen suunnitelman.*

## 67 §

*Voimassa oleva laki*

(Ks. voimassa oleva HM 66 §:n 1 mom.)

(Ks. voimassa oleva HM 68 §:n 4 mom.)

## 68 §

*Valtiolainasta määrätty korko ja kuoletusmaksu sekä muut johonkin valtion velvoitukseen perustuvat määrärahat ovat sellaisinaan, vähentämättä, valtion tulo- ja menoarvioon otettavat, niinkään muut menot, jotka varainhoitovuonna voimassa olevain säännösten mukaan ovat maksettavat. Tulo- ja menoarvioon on myöskin otettava arviomääräraha semmoisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja varten, joita ei ole erityisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvioon, niin myös tarpeellinen määräraha hallituksen käytettäväksi edeltä arvaamattomiin tarpeisiin.*

*Muut valtion tulo- ja menoarvioon sisältyvät menoerät ovat eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset varainhoitovuodeksi kerrallaan.*

*Määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisena. Presidentti päättää määrärahan vahvistamisesta kuukauden kuluessa tulo- ja menoarvion allekirjoittamisesta. Jollei määrärahaa vahvisteta, asia palautetaan eduskuntaan. Eduskunnan asiana on lopullisesti päättää määrärahan sisällyttämisestä tulo- ja menoarvioon.*

*Tulo- ja menoarviossa on osotettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat.*

*Ehdotus*

*Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat.*

*Talousarvioon otettujen tuloarvioiden on katettava siinä olevat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään.*

*Valtion liikelaitosta koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään.*

*Toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään.*

## 68 §

*Talousarvioaloitteesta tehty eduskunnan päätös otetaan valtion talousarvioon ehdollisena. Tasavallan presidentti päättää ehdollisen päätöksen vahvistamisesta kahden kuukauden kuluessa talousarvion julkaisemisesta. Jos presidentti ei vahvista päätöstä, asia palautetaan eduskuntaan ja eduskunta päättää lopullisesti ehdollisen päätöksen ottamisesta talousarvioon.*

(Ks. ehd. HM 67 §:n 2 mom.)

*Voimassa oleva laki*

## 69 §

Jos niin kävisi, että eduskunta ei ole ennen vuoden alkua päättänyt tulo- ja menoarviota, vaikka esitys siitä edellisenä vuonna on annettu kaksi kuukautta ennen eduskunnan istunto-kauden päättymistä, ovat menot, jotka 68 §:n 1 momentissa mainitaan, suoritettavat ja sitä varten tarpeelliset tulot väliaikaisesti edelleen kannettavat.

Jos vahvistettuun tuloja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia, annettakoon eduskunnalle esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon.

## 70 §

Tulo- ja menoarvion otettuja määrärahoja alköön ylittäväksi alköönkä siirrettäväksi varainhoitovuodesta toiseen, ellei sitä ole menoarviossa myönnettyksi osotettu, alköön myöskään siirrettäväksi määrärahoja eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen.

Tulo- ja menoarviosta riippumatta on jokaisella oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva.

## 71 §

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.

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä asetettakoon viisi valtioneuvoston jäsentä 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 asia-

*Ehdotus*

## 69 §

*Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua.*

*Jos talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.*

*Eduskunnalle annetaan hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on välttämätöntä tarvetta.*

## 70 §

*Valtion talousarvion otettua määrärahaa voidaan ylittää ja siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään tai lain nojalla talousarviossa päätetään.*

*Määrärahaa ei saa siirtää talousarvion kohdasta toiseen, ellei sitä ole talousarviossa sallittu. Lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy.*

*Talousarviossa voidaan antaa valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoituvuosien talousarvioihin. Valtuuden tulee olla määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu.*

*Talousarviosta riippumatta jokaisella on oikeus saada valtiolta se, mikä hänelle laillisesti kuuluu.*

## 71 §

*Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten ovat valtioneuvoston jäsenet.*

*Valtioneuvoston jäsenillä on oikeus saada viranomaisilta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valtioneuvoston jäsenten oikeudesta saada mitään tehtävässään tarvittavia tietoja säädetään lailla.*

*Valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on valtioneuvoston tarkastusvirasto.*

(Ks. ehd. VJ 88 a §)

*Voimassa oleva laki*

kirjat, ovat eduskunnan valitsijamiesten valittavat suhteellisilla vaaleilla. Samassa järjestyksessä valitaan myöskin tarpeellinen määrä varamiehiä.

## 72 §

Suomen rahasta säädetään lailla.

## 73 §

Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemain valtuusmiesten valvonnan alaisena.

Pankkia hoidetaan ohjesäännön mukaan, joka laaditaan niinkuin laista on säädetty.

Pankin voittovarojen käyttämisestä valtion tarpeisiin määrää eduskunta.

## 74 §

Valtion maaomaisuutta sekä veroja ja tulotuottavia oikeuksia älköön toisen omaksi luovutettako taikka pantattako, ellei sitä ole laissa myönnetty.

Kruunutilan haltija olkoon kuitenkin oikeutettu ostamaan sen perinnöksi, sikäli kuin siitä on erikseen säädetty.

*Ehdotus*

## 72 §

*Suomen rahayksikkö on markka. Lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään.*

## 73 §

Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana.

*Suomen Pankkia hoidetaan niin kuin siitä lailla säädetään.*

*Eduskunta päättää Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä valtion tarpeisiin.*

## 74 §

*Valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään.*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 19 \_\_\_\_\_ .

## 2.

**Laki****valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

*kumotaan* valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 5 momentti, 76 a § ja 5 a luku, sellaisina kuin niistä ovat 76 a § 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (763/86) ja 5 a luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen,

*muutetaan* 16 §:n 3 momentti, 30 §:n 1 momentti, 31 §:n 1 momentin 2 kohta, 32 §:n 3 momentti, 49 §:n 1—3 momentti, 50 §:n 1 ja 2 momentti, 57 §:n 2 momentti, 63 §:n 3 ja 6 kohta, 68 §:n 1 momentti, 75 §, 76 §:n 1 ja 3 momentti, 83 §, 85 §:n 1 momentti ja 90 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 16 §:n 3 momentti 6 päivänä marraskuuta 1970 annetussa laissa (663/70), 32 §:n 3 momentti, 57 §:n 2 momentti, 63 §:n 3 kohta, 76 §:n 1 momentti, 85 §:n 1 momentti ja 90 §:n 2 momentti 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83) sekä 63 §:n 6 kohta ja 76 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87) sekä *lisätään* 32 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa, uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, lakiin uusi 38 a §, 49 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 86 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainitulla 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetulla lailla ja 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetulla lailla (316/87), uusi 4 momentti ja lakiin uusi 88 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## 16 §

Sanotussa laissa on myös määrättävä sen palkkion perusteet, joka valtiopäivien keskeydyttyä ja niiden päätyttyä on tuleva valtiovarainvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja *palkkavaltuuskunnan* jäsenille sekä niille edustajille, joiden tehtävänä on eduskunnasta menevien kirjelmien ja valtiopäiväpäätöksen tarkistaminen.

Sanotussa laissa *säädetään myös* sen palkkion perusteet, joka valtiopäivien keskeydyttyä ja niiden päätyttyä *tulee* valtiovarainvaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan jäsenille sekä niille edustajille, joiden tehtävänä on eduskunnasta menevien kirjelmien ja valtiopäiväpäätöksen tarkistaminen.

## 3 luku

**Asian vireillepano valtiopäivillä**

## 30 §

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle esitys, joka sisältää ehdotuksen valtion tulo- ja menoarvioksi *seuraavaa varainhoitovuotta varten*.

## 3 luku

**Asian vireillepano valtiopäivillä**

## 30 §

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle esitys, joka sisältää ehdotuksen *valtion talousarvioksi*.

## 31 §

Eduskunnalla on oikeus ottaa käsiteltäväkseen edustajan asianmukaisesti tekemä aloite. Eduskunta-aloite saattaa olla:

Eduskunnalla on oikeus ottaa käsiteltäväkseen edustajan asianmukaisesti tekemä aloite. Eduskunta-aloite saattaa olla:

## Voimassa oleva laki

2) rahaasia-aloite, joka sisältää ehdotuksen jonkun määrärahan ottamisesta valtiontulo- ja menoarvioon seuraavaa varainhoitovuotta varten;

## Ehdotus

2) *talousarvioaloite*, joka sisältää ehdotuksen *valtion talousarvioon otettavaksi päätökseksi tai hallituksen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi*;

## 32 §

*Raha-asia-aloite* ja toivomusaloite voidaan tehdä varsinaisilla valtiopäivillä aikana, joka alkaa valtiopäivien avaamisesta ja päättyy kello 12 neljäntenätoista päivänä vaalikauden ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä, mutta muilla varsinaisilla valtiopäivillä seitsemäntenä päivänä valtiopäivien avaamisesta. Raha-asia-aloite voidaan *lisäksi* tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun valtion tulo- ja menoarvioesitys on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 seitsemäntenä päivänä sen jälkeen.

*Talousarvioaloite* voidaan tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun valtion talousarvioesitys on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 seitsemäntenä päivänä sen jälkeen. *Lisätalousarvioesityksen johdosta talousarvioaloite voidaan tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun esitys on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 kolmantena päivänä sen jälkeen.*

Toivomusaloite voidaan tehdä varsinaisilla valtiopäivillä aikana, joka alkaa valtiopäivien avaamisesta ja päättyy kello 12 neljäntenätoista päivänä vaalikauden ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä, mutta muilla varsinaisilla valtiopäivillä seitsemäntenä päivänä valtiopäivien avaamisesta.

## 38 a §

*Lisätalousarvioon sovelletaan valtion talousarvion käsittelystä annettuja säännöksiä, jollei erikseen toisin säädetä.*

## 49 §

Valtiovarainvaliokunnan tulee saada nähdäkseen kaikki valtiovaraston tilit ja asiakirjat. Valiokunnan pitää valtiovarain tilasta sekä valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamassaan mietinnössä lausua mielensä siitä, miten valtion tulo- ja menoarviota on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, sekä tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset.

Valtiovarainvaliokuntaan lähetetään myöskin esitys valtion tulo- ja menoarviosta, *niin myös* muut hallituksen esitykset raha-asioista ja valtiopäivillä tehdyt rahaasia-aloitteet. Ensin mainitusta esityksestä annettavassa mietinnössä tulee valiokunnan käsitellä yhdessä kaikkia määräraha-asioita. Samassa mietinnössä ehdottaa valiokunta, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat ovat hankittavat.

*Esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon on valiokunnan käsiteltävä samalla tavalla kuin esitys tulo- ja menoarviosta.*

## 49 §

Valtiovarainvaliokunnan tulee saada *nähdä kaikki valtion taloudenhoitoa koskevat tilit ja asiakirjat*. Valiokunnan tulee valtiovarain tilasta sekä valtiontilintarkastajien kertomuksesta antamassaan mietinnössä lausua *kannanottonsa* siitä, miten valtion *talousarviota* on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, sekä tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset.

Valtiovarainvaliokuntaan lähetetään *myös hallituksen esitys valtion talousarvioksi*, muut hallituksen *valtiontaloutta koskevat esitykset ja talousarvioaloitteet*. *Talousarvioesityksestä annettavassa mietinnössä valiokunnan tulee käsitellä kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita*. Samassa mietinnössä *valiokunnan tulee ehdottaa*, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat *on hankittava*.

*Hallitusmuodon 65 §:n 2 momentissa tarkoitettuna erikoisvaliokuntana toimii valtiovarainvaliokunta, joka voi alistaa tekemänsä päätök-*

## Voimassa oleva laki

## Ehdotus

sen eduskunnan vahvistettavaksi. Eduskunnan tulee, sen jälkeen kun asiasta on keskusteltu, vahvistaa tai jättää vahvistamatta päätös.

Valtiovarainvaliokunta seuraa valtioneuvoston asianomaisen jäsenen välityksellä hallitusmuodon 65 §:n 2 momentissa tarkoitetuista palvelussuhteen ehtoista käytäviä neuvotteluja ja ehtoja koskevien päätösten valmistelua. Valtioneuvosto toimittaa valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäväksi virka- ja toimiehtosopimuksen sekä virkamiesten ja viranhaltijain palvelussuhteen ehtoja koskevan valtioneuvoston tai kunnallisen työmarkkinalaitoksen päätöksen.

## 50 §

Pankkivaliokunnan tulee tutkia Suomen Pankin hallinto ja tila sekä pankkivaltuusmiesten ja pankin johtokunnan toiminta ynnä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tila ja hoito sekä antaa tästä kertomukset eduskunnalle.

Valiokunnan on tehtävä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankin ohjesäännön ja pankkivaltuusmiesten johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ynnä muiden Suomen Pankkia koskevien määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Älköön päätöstä tehdä Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä, ennenkuin pankkivaliokunta on antanut asiasta lausunnon.

## 50 §

Pankkivaliokunnan tulee tutkia Suomen Pankin hallinto ja tila, pankkivaltuutettujen ja pankin johtokunnan toiminta sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tila ja hoito sekä antaa tästä kertomukset eduskunnalle.

Valiokunnan tulee tehdä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankkia koskevan lain ja pankkivaltuutettujen johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ja muiden Suomen Pankkia koskevien säännösten ja määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä ei saa tehdä päätöstä ennen kuin pankkivaliokunta on antanut asiasta lausunnon.

## 57 §

Käsiteltäessä valtion tulo- ja menoarviota, valtioneuvoston tiedonantoa, ilmoitusta ja selontekoa sekä välikysymystä edustajille voidaan kuitenkin myöntää puheenvuorot 1 momentin säännöksestä poiketen siinä järjestyksessä kuin siitä on eduskunnan työjärjestyksessä säädetty. Tällöinkin on voimassa, mitä 59 ja 60 §:ssä on puheenvuorojen myöntämisestä säädetty.

Käsiteltäessä valtion talousarviota, valtioneuvoston tiedonantoa, ilmoitusta ja selontekoa sekä välikysymystä edustajille voidaan kuitenkin myöntää puheenvuorot 1 momentin säännöksestä poiketen siinä järjestyksessä kuin siitä eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Tällöinkin on voimassa, mitä 59 ja 60 §:ssä on puheenvuorojen myöntämisestä säädetään.

## 63 §

Ennen asian lopullista käsittelyä täysistunnossa valiokunnan on valmisteltavasti käsiteltävä:

Ennen asian lopullista käsittelyä täysistunnossa valiokunnan on valmisteltavasti käsiteltävä:



## Voimassa oleva laki

3) raha-asia-aloitteet ja toivomusaloitteet, jollei niitä välittömästi hylätä;

6) valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisina otettuja ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämiä määrärahoja koskevat asiat.

## 68 §

Mitä 66 §:ssa on säädetty, noudatettakoon niin ikään, kun kysymys koskee *määräämättömäksi tai määrääjäksi* säädettävää veroa *taikka valtiolainan ottamista, kuitenkin niin, että* ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta tahi määrääjäksi säädetyin veron jatkamisesta määrältään muuttamatta *taikka valtiolainan ottamisesta* ei voida jättää lepäämään ja *että* ehdotus uudesta tai lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pidemmältä ajalta, katsotaan rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

*Yleisistä rasituksista olkoon voimassa, mitä verosta tässä edellä on sanottu.*

## 75 §

Ehdotus, joka tarkoittaa uuden veron määräämistä tai entisen muuttamista tahi määräämisen veron jatkamista *taikka valtiolainan ottamista*, on, vaikka se sisältyykin tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin, valtiopäivillä erityisenä asiana käsiteltävä.

Edustajan tekemä ehdotus, joka tarkoittaa uuden, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämättömän määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon, voidaan tulo- ja menoarviosta päätettäessä ottaa huomioon ainoastaan, jos se on vireille pantu asianmukaisesti tehdyllä rahaasia-aloitteella, *joka on ollut valtiovarainvaliokunnan sekä tarpeen mukaan alustavasti myös sen erikoisvaliokunnan tutkit-*

## Ehdotus

3) *talousarvioaloitteet* ja toivomusaloitteet, jollei niitä välittömästi hylätä;

6) *valtion talousarvioon* ehdollisina otettuja ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämiä *eduskunnan päätöksiä* koskevat asiat.

## 68 §

Mitä 66 §:ssä on säädetty, *noudatetaan* niin ikään, kun *on kysymyksessä valtion vero*. Ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta *taikka* määrääjäksi säädetyin veron jatkamisesta määrältään muuttamatta ei *kuitenkaan* voida jättää lepäämään, ja ehdotus uudesta tai lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pidemmältä ajalta, katsotaan rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(5 momentti kumotaan)

## 75 §

Ehdotus, joka tarkoittaa uuden valtion veron määräämistä tai entisen muuttamista *taikka* määräämisen veron jatkamista, on, vaikka se sisältyykin *valtion talousarvioehdotuksen* laskelmiin, *käsiteltävä valtiopäivillä erityisenä asiana.*

*Ehdotus hallitukselle annettavaksi lainanottovaluudeksi sekä suostumukseksi kiinteän omaisuuden luovutukseen, valtioneuvoston tai valtioneuvoston antamiseen ja määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvalasta luopumiseen on käsiteltävä samassa järjestyksessä kuin talousarvioehdotus silloinkin, kun ehdotus ei sisälly talousarvioehdotukseen. Samassa järjestyksessä käsitellään myös ehdotus talousarvioesityksen väliaikaista noudattamista koskevaksi eduskunnan päätökseksi.*

Edustajan tekemä ehdotus, joka tarkoittaa uuden ja hallituksen esitykseen sisällyttämättömän määrärahan tai muun päätöksen ottamista *talousarvioon*, voidaan *talousarviosta* päätettäessä ottaa huomioon ainoastaan, jos se on *pantu vireille* asianmukaisesti tehdyllä *talousarvioaloitteella.*

*Voimassa oleva laki*

*tavana, minkä työalaa määräraha lähinnä koskee.*

## 76 §

Jos eduskunta ei ole muuttamattomana hyväksynyt valtiovarainvaliokunnan mietintöä, joka koskee ehdotusta valtion tulo- ja menoarvioiksi tai lisäykseksi tulo- ja menoarvioon, palautetaan asia valtiovarainvaliokuntaan. Valiokunnan tulee mietinnössään antaa lausunto eduskunnan tekemästä päätöksestä.

Jollei tasavallan presidentti vahvista valtion tulo- ja menoarvioon ehdollisena otettua määrärahaa, on asian palauttamisesta viipymättä ilmoitettava eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnan annettua asiasta mietintönsä on määräraha hyväksyttävä muuttamattomana tai hylättävä. Jollei asiasta ole tehty päätöstä ennen varainhoitovuoden loppua, asia katsotaan rauenneeksi.

## 76 a §

*Kun eduskunnan palkkavaltuuskunta on alistanut virka- tai toimiehtosopimusta tahi virkamiesten taikka viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista määräävää valtioneuvoston tahi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan päätöstä koskevassa asiassa tekemänsä päätöksen eduskunnan vahvistettavaksi, tulee eduskunnan, sen jälkeen kun asiasta on keskusteltu, vahvistaa tai jättää vahvistamatta päätös.*

## 5 a luku

**Eduskunnan palkkavaltuuskunta**

## 82 a §

*Eduskunnan palkkavaltuuskunnassa on vähintään kaksikymmentäyksi jäsentä, jotka valitaan eduskunnan keskuudesta.*

*Eduskunnan valitsijamiehet valitsevat palkkavaltuuskunnan jäsenet edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla vaalipäivillä. Samalla valitaan varajäseniä, vähintään neljäsosa jäsenten lukumäärästä. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan.*

*Palkkavaltuuskunnan jäsenten toimi alkaa niin pian kuin vaali on suoritettu ja kestää uuden vaalin toimittamiseen. Jos palkkavaltuuskunnan jäsenen edustajantoimi on lakanut ennen edustajanvaalikauden päättymistä,*

*Ehdotus*

## 76 §

Jos eduskunta ei ole muuttamattomana hyväksynyt valtiovarainvaliokunnan mietintöä, joka koskee ehdotusta valtion talousarvioksi, palautetaan asia valtiovarainvaliokuntaan. Valiokunnan tulee mietinnössään antaa lausunto eduskunnan tekemästä päätöksestä.

Jollei tasavallan presidentti vahvista talousarvioon ehdollisena otettua eduskunnan päätöstä, on asian palauttamisesta viipymättä ilmoitettava eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnan annettua asiasta mietintönsä on ehdollisena otettu eduskunnan päätös hyväksyttävä muuttamattomana tai hylättävä. Jollei asiasta ole tehty päätöstä ennen varainhoitovuoden loppua, asia katsotaan rauenneeksi.

(Pykälä kumotaan)

(5 a luku kumotaan)

## Voimassa oleva laki

## Ehdotus

valitsijamiehet valitsevat hänen tilalleen uuden jäsenen jäljellä olevaksi ajaksi.

Palkkavaltuuskunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Ensimmäisen kokouksen kutsuu kokoon valtuuskunnan vanhin jäsen, joka myös siinä johtaa puhetta, kunnes puheenjohtaja on valittu.

Palkkavaltuuskunta on päätösvaltainen, kun vähintään viisitoista jäsentä on läsnä. Jos valtuuskunnan jäsenet eivät ole päätöksestä yksimielisiä, tulee päätökseksi se mielipide, jota useimmat ovat kannattaneet. Äänten mennessä tasan katsotaan virka- tai toimiehtosopimus tahi virkamiesten taikka viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista määrävä valtioneuvoston tahi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan päätös hyväksytyksi, muissa asioissa ratkaisee arpa. Päätöksen tekemiseen hallitusmuodon 65 §:n 3 momentissa ja 66 §:n 3 momentissa tarkoitettua alistamisista vaaditaan enemmistö annetuista äänistä. Jäsenellä, joka ei ole yhtynyt valtuuskunnan päätökseen, on oikeus ilmoittaa eriävä mielipiteensä pöytäkirjaan.

Virka- tai toimiehtosopimuksen tahi virkamiesten taikka viranhaltijain palvelussuhteen ehdoista määrävän valtioneuvoston tahi kunnallisen sopimusvaltuuskunnan päätöksen toimittaa palkkavaltuuskunnan hyväksyttäväksi valtioneuvosto. Palkkavaltuuskunnan tehtyä asiassa päätöksen on se välittömästi saatettava valtioneuvostolle tiedoksi.

Virka- tai toimiehtosopimusta koskevien neuvottelujen aikana palkkavaltuuskunnan jäsen ei saa ilman valtuuskunnan lupaa ilmaista, mitä asiaa käsiteltäessä on valtuuskunnassa käynyt ilmi.

Palkkavaltuuskunnan on annettava käsittelemistään asioista joka vuodelta eduskunnalle toimintakertomus.

## 83 §

Suomen Pankin hallintoa ja liikettä sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa valvomaan eduskunta asettaa yhdeksän pankkivaltuusmiestä sekä vahvistaa näille johtosäännön.

Pankkivaltuusmiehistä saattaa kolme, jotka muodostavat suppeamman pankkivaltuuston, käsitellä kaikki ne asiat, joita ei johtosäännössä ole määrätty yhdeksänjäsenen laajemman pankkivaltuuston käsiteltäviksi. Laajempi pankkivaltuusto on päätösvaltainen kuusijäsenenä.

## 83 §

Suomen Pankin hallintoa ja liikettä sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa valvomaan eduskunta asettaa yhdeksän pankkivaltuutettua sekä vahvistaa näille johtosäännön.

Pankkivaltuutetuista kolme muodostavat suppeamman pankkivaltuuston, joka käsittelee kaikki ne asiat, joita ei johtosäännössä ole määrätty yhdeksänjäsenen laajemman pankkivaltuuston käsiteltäviksi. Laajempi pankkivaltuusto on päätösvaltainen kuusijäsenenä.

*Voimassa oleva laki*

Jos joku suppeammasta pankkivaltuustosta on estetty tai eroaa, astuu hänen sijaansa Pankkivaltuusmies laajemmasta pankkivaltuustosta.

Pankkivaltuusmiehet valitaan edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä, ja heidän toimensa alkaa, niin pian kuin vaali on suoritettu, sekä kestää uuden pankkivaltuusmiesvaalin toimittamiseen. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Vaalitoimituksessa on määrättävä, keiden kolmen tulee kuulua suppeampaan valtuustoon ja keiden kahden laajemmasta valtuustosta tulee astua kunkin suppeamman valtuuston jäsenen tilalle ja missä järjestyksessä. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, on vaali tapahtuva noudattamalla suhteellista vaalitapaa.

Samalla tavalla kuin edellisessä momentissa pankkivaltuusmiesten vaalista on säädetty, valitsevat eduskunnan valitsijamiehet vuosittain varsinaisilla valtiopäivillä viisi tilintarkastajaa toimittamaan sitä kuluvaan vuoden tilien tarkastusta, joka pankin ja mainittujen rahastojen hoidosta on vuoden loputtua toimitettava, sekä kutakin tilintarkastajaa kohti yhden varamiehen.

## 85 §

Eduskunnan päätöksestä hallituksen esitykseen ilmoitetaan eduskunnan vastauksella. Muu päätös ja eduskunnan ilmoitus saatetaan tiedoksi eduskunnan kirjelmällä.

*Ehdotus*

Jos joku suppeammasta pankkivaltuustosta on estynyt tai eroaa, tulee hänen sijaansa *pankkivaltuutettu* laajemmasta pankkivaltuustosta.

*Pankkivaltuutetut* valitaan edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. *Heidän toimensa alkaa niin pian kuin vaali on suoritettu ja kestää uusien pankkivaltuutettujen vaalin toimittamiseen.* Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Vaalitoimituksessa on määrättävä, *ketkä kolme kuuluvat* suppeampaan valtuustoon ja *ketkä kaksi* laajemmasta valtuustosta *tulevat tarvittaessa* kunkin suppeamman valtuuston jäsenen tilalle ja missä järjestyksessä. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, *vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan.*

Samalla tavalla kuin 4 momentissa säädetään *pankkivaltuutettujen* vaalista, valitsevat eduskunnan valitsijamiehet vuosittain varsinaisilla valtiopäivillä viisi tilintarkastajaa toimittamaan sitä kuluvaan vuoden tilien tarkastusta, joka pankin ja mainittujen rahastojen hoidosta on vuoden loputtua toimitettava, sekä kutakin tilintarkastajaa kohti yhden varajäsenen.

## 85 §

Eduskunnan päätöksestä hallituksen esitykseen ilmoitetaan eduskunnan vastauksella. *Eduskunnan päätös valtion talousarviosta* saatetaan tiedoksi *kuitenkin* eduskunnan kirjelmällä. *Sama koskee eduskunnan muuta päätöstä ja eduskunnan ilmoitusta.*

## 86 §

*Eduskunta päättää valtion talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.*

## 88 a §

*Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on asetettava vähintään viisi valtioneuvoston jäseniä, joiden vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan. Samassa järjestyksessä valitaan yhtä monta varajäsentä. Eduskunta vahvistaa tilintarkastajien johtosäännön.*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

90 §

-----  
Tarkemmat säännökset valitsijamiesten, valiokuntien ja palkkavaltuuskunnan jäsenten ja varajäsenten määrästä sekä eduskunnan työskentelystä annetaan eduskunnan työjärjestyksessä.

-----  
Tarkemmat säännökset valitsijamiesten ja valiokuntien jäsenten ja varajäsenten määrästä sekä eduskunnan työskentelystä annetaan eduskunnan työjärjestyksessä.

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä  
kuuta 19 .*  
-----

