Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Lausuntopyyntö TrV 18.5.2017

Tarkastusviraston lausunto HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Hallituksen esityksen (HE/2017 vp) mukaan lain 2 §:ään tehtäisiin maakuntauudistuksesta johtuvat tarkastusviraston tarkastusoikeutta koskevat muutokset.

Tarkastusviraston keskeiset kannanotot

Tarkastusvirastosta annetun lain muuttaminen hallituksen esityksen mukaisesti antaa tarkastusvirastolle edellytykset toteuttaa valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista siten kuin siitä on säädetty perustuslain 90 §:ssä ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tarkastusoikeuden laajentaminen hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla on välttämätöntä, koska maakuntien toiminta muodostaa merkittävän osan rahoituksellisesti valtion vastuulla olevasta julkisesta taloudesta ja perusoikeussidonnaisesta palvelutuotannosta. Tarkastusoikeuden laajentaminen ja sen myötä tulevat tarkastustehtävät liittyvät kiinteästi valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn päätehtävään. Tarkastusoikeuden laajentaminen ja uudet tehtävät ja niitä sitä koskeva sääntely eivät tarkastusviraston käsityksen mukaan vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta.

1 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta

1.1 Nykytila

Tarkastusviraston tarkastusoikeus koskee nykyisin mm. oikeutta tarkastaa valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea tai etua saaneita kuntia, kuntayhtymiä, säätiöitä sekä muita yhteisöjä ja oikeushenkilöitä sekä yksityisiä henkilöitä sen selvittämiseksi, ovatko varojen tai muun taloudellisen tuen tai edun saamiseksi annetut tiedot oikeat, onko myöntämispäätöksessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko varat tai muu taloudellinen tuki tai etu käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu. Tarkastusoikeus perustuu ja kohdistuu siten valtiolta saatuihin varoihin tai muuhun saatuun taloudelliseen etuun. Tarkastusvirastolla ei siten ole ollut oikeutta tarkastaa kuntien ja kuntayhtyminen taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kyseessä on siten maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden osalta merkittävä tarkastusoikeuden sisällöllinen laajentaminen verrattuna kuntia ja kuntayhtymiä koskevaan voimassa olevaan tarkastusoikeuteen.

1.2 HE 47/2017 tarkastusoikeuden muutosehdotus

Hallituksen esityksen mukaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:ään lisättäisiin uusi 2a kohta, jonka mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakuntien sekä maakuntalain (/) 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastusvirastolla olisi esityksen mukaan lisäksi oikeus tarkastaa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen muiden yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämisvastuulle ja siten maakunnan rahoitusvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta.

Hallituksen esityksen mukaan maakunnan toiminnan kattava tarkastusoikeus olisi tarkoitettu laajaksi. Tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi:

- maakuntalaissa tarkoitetun maakuntakonsernin eli kunkin maakunnan ja sen määräysvallassa joko suoraan tai väliyhteisöjen tai -säätiöiden välityksellä olevat yhteisöt ja säätiöt. Tällaisia maakuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä olisivat esimerkiksi maakunnalle palveluja tuottavat maakuntayhtiöt riippumatta siitä, toimivatko ne yleisesti markkinoilla vai eivät.

- maakuntakonsernin lisäksi maakuntalaissa tarkoitetun maakunnan muun toiminnan eli maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen maakuntakonsernin ulkopuolisissa yhteisöissä, säätiöissä ja laitoksissa sekä maakunnan omistamiseen, maakunnan tekemään sopimukseen ja maakunnalta tulevaan rahoitukseen perustuvan maakunnan muun toiminnan taloudenhoidon. Tarkastusoikeus koskisi tällä perusteella muun muassa yhden tai useamman maakunnan tai yhden tai useamman maakunnan ja valtion yhteisessä määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä, joissa maakunnalla ei ole määräysvaltaa. Kyse voisi olla esimerkiksi maakuntien yhteisistä yhtiöistä. Näihin kuuluisivat myös maakuntalaissa säädettävät maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset.

- maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotannon muissa kuin maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä, säätiöissä ja laitoksissa, esimerkiksi pääosin tai kokonaan yksityisesti omistetuissa yhtiöissä. Nämä yhteisöt, säätiöt ja laitokset kuuluisivat tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin siltä osin kuin kyse olisi maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien palvelujen tuottamisesta esimerkiksi sopimukseen taikka laissa säädettyyn tai maakunnan antamaan julkiseen palveluvelvoitteeseen (SGEI; services of general economic interest) perustuen ja tähän liittyvästä rahoituksesta.

1.3 HE 47/2017 tarkastusoikeuden muutosehdotuksen perustelut

Hallituksen esityksen mukaan tarkastusoikeuden laajentaminen perustuu ensinnäkin siihen, että maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtionrahoituksella. Eduskunnan valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävän kannalta olisi tällöin perusteltua, että eduskunta voi valvoa myös tarkastusviraston tarkastuksen avulla maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella maakuntien toimintaan liittyvään talouteen on näin asiallinen yhteys valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn tehtäväalaan. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus koskisi hallituksen esityksen mukaan maakuntakonserniin kuulumattomia yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia myös siltä osin kuin kyse on maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden saattaminen koskemaan myös maakuntakonserniin kuulumattomia toimijoita on esityksen mukaan perusteltua siksi, että tällöin viime kädessä valtion maakuntien rahoituslain mukaisesti rahoittamien, perusoikeuksia toteuttavien julkisten palveluiden tuotanto on samanlaisen tarkastuksen piirissä. Näin myös erilaisia julkista tehtävää toteuttavia tuottajia koskevat yhtäläiset periaatteet myös valvonnan osalta niiden omistuspohjasta riippumatta.

1.4 HE 47/2017 tarkastusoikeuden määrittely

Hallituksen esityksen mukaan tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi tarkastusoikeuden piiriin tulevien tahoja koskevan taloudenhoidon laillisuuden tarkastuksen lisäksi toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksen. Esityksen mukaan tämä olisi perusteltua ottaen huomioon valtion rahoitusvastuu maakuntien järjestämisvastuulla olevista palveluista sekä palvelujen merkitys perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Maakuntien toiminta muodostaisi merkittävän osan rahoituksellisesti valtion vastuulla olevasta julkisesta taloudesta ja perusoikeussidonnaisesta palvelutuotannosta.

Käsitteellisesti tarkoituksenmukaisuus sisältäisi tuloksellisuuden. Tarkastusviraston tarkastus voisi siten kohdistua esimerkiksi maakuntien talouden ja investointien ohjaukseen, maakuntalaissa säädettävän neuvottelumenettelyn kautta sovitun valtion rahoituksen perustana olevien tavoitteiden saavuttamiseen taikka maakuntien yhteistyöjärjestelyjen tai maakuntien tekemien palvelusopimusten tai muiden palvelutuotantoon liittyvien järjestelyjen tarkoituksenmukaisuuteen ja toteutumiseen. Sen sijaan tarkastusviraston tehtäviin ei kuuluisi maakunnan talousarvion noudattamisen valvonta, vaan tästä vastaisivat maakuntalain nojalla maakunnan tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä tarkastus ei korvaisi tarkastusoikeuden piiriin kuuluvan yhteisön tai säätiön omaa lakisääteistä tilintarkastusta tai maakunnan tarkastuslautakunnan toimintaa, vaan turvaisi valtion etua luonteeltaan julkisen tehtävän varainkäytön valvonnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto huolehtisi tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä maakuntien tilintarkastajien, tarkastuslautakuntien ja sisäisen tarkastuksen kanssa.

2 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastusoikeuden laajentaminen

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tarkastusoikeuden laajentaminen hallituksen esityksessä ja sen perusteluissa esitetyllä tavalla on merkittävä muutos tarkastusviraston tarkastusoikeuteen ja tehtäviin. Tarkastusvirastosta annetun lain muuttaminen hallituksen esityksen mukaisesti antaa tarkastusvirastolle edellytykset toteuttaa valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista siten kuin siitä on säädetty perustuslain 90 §:ssä ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tarkastusoikeuden laajentaminen on välttämätöntä, koska maakuntien toiminta muodostaa merkittävän osan rahoituksellisesti valtion vastuulla olevasta julkisesta taloudesta ja perusoikeussidonnaisesta palvelutuotannosta.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtion rahoituksella tapahtuva palvelujen tuottamisen valvonta tulee toteuttaa lainsäädännöllä samalla tavalla riippumatta palvelun tuottajasta.

Tarkastustehtävän määrittely

Tarkastusvirasto on lain valmistelun yhteydessä kiinnittänyt valtiovarainministeriön huomiota siihen, että valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastaminen ei ole termiä laajasti tunnettu eikä se ole käsitteenä vakiintunut valtion hallinnon ulkopuolella. Hallituksen esityksessä onkin määritelty ja kuvattu riittävästi tämän käsitteen sisältö.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn kohtaan, jonka mukaan *”tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi tarkastusoikeuden piiriin tulevien tahoja koskevan taloudenhoidon laillisuuden tarkastuksen* ***lisäksi toiminnan*** *ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksen”.* Varsinaisesta säädöstekstissä tarkastusoikeus ei käsitä toiminnan tarkastusta kuten edellä esitetyssä perustelujen kohdassa esitetään.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan hallituksen esityksen 2 §:n 2a kohdan tarkastusoikeuden määrittelyllä koskevissa perusteluissa ei ole syystä poiketa siitä, mitä tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:ssa on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi. Hallituksen esityksen 2 §:n 2a kohdan säädösteksti vastaa tarkastusviraston tehtäväksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:ssä säädettyä tehtävää tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista.

Tietojen saantioikeus

Tarkastusvirasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että tarkastusoikeuden piiriin tulevat uudet tahot tulevat samalla tarkastusviraston tietojen saantioikeuksien piiriin siten kuin tarkastusvirastosta annetun lain 4 §:ssä on säädetty. Tämän säännöksen mukaan tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Tarkastettavalla ei ole myöskään oikeutta periä maksua tarkastusvirastolta asiakirjojen kopioista taikka tietojen antamisesta tulosteena tai teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisesti taikka siihen verrattavalla tavalla. Huomion arvoista on lisäksi, että tarkastusvirastolla on oikeus saada viipymättä tarkastettavan tilintarkastajalta kaikki ne tarkastettavaa koskevat tarkastuksen kannalta tarpeelliset jäljennökset ja tallenteet sekä muut asiakirjat ja tiedot, jotka tilintarkastajalla on hallussaan, samoin kuin jäljennökset tilintarkastajan laatimista muistioista, pöytäkirjoista ja muista tilintarkastuksessa laadituista tarkastettavan toimintaa koskevista asiakirjoista.

Perustuslain 90 § ja tarkastusviraston riippumattomuus

Tarkastusviraston käsityksen mukaan hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 90 §:ssä säädettyjen eduskunnan valtiontaloudellisen valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston toimialan ja riippumattomuuden kannalta. Perustuslain valmisteluasiakirjojen ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella tarkastusviraston tehtävien tulisi liittyä perustuslaissa säädettyyn tehtäväalaan ja turvata tarkastusviraston riippumattomuus. Tarkastusviraston käsityksen mukaan maakuntien taloudenhoito ja maakuntien järjestämisvastuulla olevien tehtävien rahoitus ja siihen liittyvä taloudenhoito eivät sinänsä kuulu perustuslain 90 §:ssä tarkoitettuun valtion taloudenhoitoon. Maakuntien toiminta rahoitetaan kuitenkin pääosin valtionrahoituksella, joka taas on perustuslain 90 §:ssä tarkoitetun tarkastusoikeuden piirissä.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan eduskunnan valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävän kannalta olisi perusteltua hallituksen esityksen mukaisesti, että eduskunta voi valvoa myös tarkastusviraston tarkastuksen avulla maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella maakuntien toimintaan liittyvään talouteen on näin asiallinen yhteys valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn tehtäväalaan. Tarkastusviraston käsityksen mukaan eduskunnalla on myös perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen perusteella yleinen ja rahoituksen käytön osalta myös erityisesti perustuslain 90 §:n nojalla intressi valvoa maakuntien toimintaa ja rahoituksen käyttöä siinä.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tarkastusoikeuden laajentaminen ja sen myötä tulevat tarkastustehtävät liittyvät kiinteästi valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn päätehtävään. Tarkastusoikeuden laajentaminen ja uudet tehtävät ja niitä sitä koskeva sääntely eivät tarkastusviraston käsityksen mukaan vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta.

Hallintojohtaja Mikko Koiranen

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW. VTV. FI