

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan otettavaksi yleissäännös perusteista, jotka olisi otettava huomioon kohdennettaessa valtion talousarvioon otettavat tulot ja menot tiettyyn varainhoitovuoteen kuuluviksi. Tarkempia säännöksiä tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovuoteen kuuluvaksi voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Lain eräiden yksittäisten tulo- ja menojen kohdentamista koskevat säännökset ehdotetaan samalla kumottaviksi. Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että käytösuunnitelma voitaisiin ottaa määrärahaa si-

sältävän menomomentin lisäksi talousarviossa myös tuloarvion sisältävälle nettobudjetoidulle tulomomentille. Asianomaiseen pykälään otettaisiin myös tarvittavat säännökset käyttösuunnitelman sisällöstä ja merkityksestä nettobudjetoitaessa.

Esitys liittyy vuoden 2003 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu ja sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2003 talousarvioon.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
PERUSTELUT	3
1. Nykytila.....	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Tulon ja menon kohdentaminen varainhoitovuoteen	3
Käyttösuunnitelma nettobudjetoinnissa	8
1.2. Nykytilan arviointi.....	9
Tulon ja menon kohdentaminen varainhoitovuoteen	9
Käyttösuunnitelma nettobudjetoinnissa	13
2. Ehdotetut muutokset	14
2.1. Tulon ja menon kohdentaminen varainhoitovuoteen (6 a §)	14
2.2. Käyttösuunnitelma nettobudjetoinnissa (9 §)	17
3. Esityksen vaikutukset	18
3.1. Taloudelliset vaikutukset	18
3.2. Organisaatio- ja muut vaikutukset	20
4. Asian valmistelu	20
5. Riippuvuus muista esityksistä.....	21
6. Tarkemmat säännökset ja määräykset	21
7. Voimaantulo	22
8. Säättämisyjärjestys	22
LAKIEHDOTUS.....	23
valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta	23
LIITE	25
RINNAKKAISTEKSTI.....	25
valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta	25

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Tulon ja menon kohdentaminen varainhoitovuoteen

Kohdentamisessa ratkaistaan, mille varainhoitovuodelle ja mihin talousyksikköön tulo tai meno kuuluu, mikä on tulon tai menon taloudellinen laatu, mikä on menon käyttötarkoitus ja mihin tehtäviin se liittyy. Talousyksikköön kohdentamisessa ratkaistaan, onko tulo tai meno valtion talousarviotalouteen kuuluvaa valtion tuloa vai onko kyseessä talousarviotalouden ulkopuolella olevan valtion rahaston tai valtion liikelaitoksen tulo tai meno tai kokonaan valtiontalouden ulkopuolisen talousyksikön tulo tai meno, jonka välittäjänä valtio toimii. Valtion talousarviotalouteen kuuluvissa tuloissa ja menoissa talousyksikköön kohdentamisessa ratkaistaan edelleen, minkä valtion talousarviotalouden piiriin kuuluvan viraston tai laitoksen käytössä oleville talousarviotileille tulo tai meno kuuluu. Tehtävään kohdentamisessa määritellään, mihin valtion tehtävään tulo tai meno liittyy ja mikä on menon tarkempi käyttötarkoitus.

Ajallisessa kohdentamisessa ratkaistaan, mihin varainhoitovuoteen tulo tai meno kuuluu. Kohdentamisperusteilla tarkoitetaan yleensä niitä perusteita, joilla ratkaistaan tulon tai menon kuuluminen varainhoitovuoteen. Budjetoinnissa ja kirjanpidossa kohdentamisperusteet sisältävät perusteet, joilla ratkaistaan, otetaanko tulo tai meno valtion talousarvioon ja merkitäänkö taloudellinen tapahtuma talousarvion mukaisesti talousarviotapahtumaksi valtion kirjanpidossa. Kohdentamisperusteet käsittävät lisäksi tulon tai menon mahdollista jaksottamista eri varainhoitovuosille määrittävät jaksotusperusteet ja mahdollisessa jaksotuksessa varainhoitovuodelle kohdentuvan tulon tai menon osan arvostamista koskevat periaatteet.

Ajallinen kohdentaminen varainhoitovuoteen sekä siihen liittyvä jaksotus ovat budjetoinnissa ja laskentatoimessa toimenpide, jo-

ka voi vaikuttaa merkittävästi talousarvioon ja kirjanpitoon rekisteröitävien tulojen ja menojen suuruuteen.

Perustuslain valtionaloutta koskeissa säännöksissä ei säädetä valtion talousarviotalouteen kuuluvan tulon tai menon ajallisesta kohdentamisesta varainhoitovuoteen. Perustuslain valtionaloutta koskevista säännöksistä ja erityisesti perustuslaissa säädetyistä budjettiperiaateista johtuu kuitenkin eräitä vaatimuksia tulojen ja menojen ajalliseen kohdentamiseen valtion talousarviossa.

Perustuslain 83 §:n 1 momentissa säädetään, että eduskunta päättää varainhoitovuodeksi valtion talousarvion. Perustuslain 84 §:n 1 momentissa säädetään, että valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin. Säännökset sisältävät talousarvion vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteet.

Vuotuisuusperiaatteen keskeinen sisältö on, että talousarvio laaditaan vuosittain ja että talousarvion oikeusvaikutusten tulee yleensä rajoittua kuhunkin varainhoitovuoteen. Vuotuisuusperiaatteen mukaan talousarvioon otettavien tulojen ja menojen tulee liittyä kyseiseen varainhoitovuoteen. Perustuslaissa tai sen valmisteluasiakirjoissa sekä talousarvion käytännössä ei ole tämän tarkemmin määritelty sitä, mitä kohdentamisperustetta vuotuisuusperiaatteen noudattamista arvioitaessa tulisi soveltaa. Perustuslaissa on säädetty vuotuisuusperiaatteesta kuitenkin useita poikkeuksia. Perustuslain 85 §:n 1 momentin mukaan siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 85 §:n 3 momentissa säädetään, että talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoituvuosien talousarvioihin. Valtuuksien ottamisesta talousarvioon säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988), jäljempänä talousarviolaki, 10 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan talousarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä

sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin talousarvioihin. Valtuus on siten lupa antaa oikeudellisia sitoumuksia, joista aiheutuvista menoista ainakin osa kohdentuu seuraaviin varainhoitovuosiin. Perustuslain 84 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi mahdollisuudesta monivuotiseen budjetointiin. Toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään. Talousarviolaisissa ei ole kuitenkaan säännöksiä tällaisesta monivuotisesta budjetoinnista.

Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Täydellisyysperiaate edellyttää, että kaikki sovellettavaksi tulevan kohdentamisperusteiden perusteella varainhoitovuoteen kuuluvat tiedossa olevat tulot ja menot otetaan tuloarvioina ja määrärahoina asianomaisen vuoden talousarvioon. Tämä edellyttää kohdentamisperusteilta sillä tavoin yhtenäisyyttä ja jatkuvuutta eri varainhoituvuosien välillä, että kaikki tulot ja menot tulevat otettavaksi talousarvioon. Tuloja ja menoja ei saa myöskään arvostaa siten, etteivät ne tulisi kokonaisuudessaan merkittäväksi talousarvioon.

Perustuslain 84 §:n 2 momentissa säädetään, että talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Lainkohdassa säädetään talousarvion kattamisvaatimuksesta. Talousarvio on rahoitus-suunnitelma, jossa tulee osoittaa rahoitus kaikille menoille. Talousarvion laadinnassa kattaminen seuraa kohdentamista. Kohdentamisessa määritetään, mitkä tulot ja menot kuuluvat varainhoitovuoteen. Kattamisvaatimuksesta johtuu, että talousarviossa on osoitettava rahoitus kaikille sovellettavien kohdentamisperusteiden mukaan varainhoitovuoteen kuuluville menoille. Jos sovellettavien kohdentamisperusteiden mukaan varainhoitovuodelle kertyvät muut tulot eivät kata kaikkia varainhoitovuodelle kuuluvia menoja, on puuttuva kate otettava lainanotolla tai, jos se on mahdollista, käyttämällä valtion tilinpäätöksen mukaista kumulatiivista ylijäämää ta-

lousarvion kattamiseen.

Varainhoitovuoteen kohdentamisen mahdollisia perusteita valtion talousarviossa ovat suunnitelmaperuste, sitoumusperuste, suoriteperuste ja tuotto- ja kuluperuste, maksuspäätösperuste, maksuperuste ja käyttöperuste. Suunnitelmaperusteella tulo tai meno kuuluu sille varainhoitovuodelle, jonka aikana tehdään tuloa tai menoa koskeva suunnitelma. Suunnitelma ei ole kuitenkaan vielä oikeudellisesti velvoittava sitoumus. Sitoumusperusteella tulo tai meno kuuluu sille varainhoitovuodelle, jolloin tehdään oikeudellisesti merkitykselliset päätökset tulon kantamisesta tai menoon sitoutumisesta. Varsinkin valtiontukiin liittyvissä menoissa sitoumusperuste tarkoittaa usein myöntöpäätösperustetta, jolloin meno kuuluu sille varainhoitovuodelle, jonka aikana tuen myöntämisestä tehdään oikeudellisesti sitova päätös. Suoriteperusteiden mukaan kohdennettaessa tulo tai meno kuuluu siihen varainhoitovuoteen, jonka aikana tuloa kerryttävä suorite luovutetaan tai menoa vastaava tuotannontekijä vastaanotetaan. Kansainvälisesti hyväksytyssä kansantalouden tilinpidon standardissa SNA:ssa ja Euroopan talous- ja rahaliiton julkisen talouden tilan seurannassa sovellettavassa Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmässä (EKT95), josta säädetään Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2223/96, suoriteperuste on niin ikään useimmin sovellettava taloudellisten tapahtumien tilastointiperuste. Suoriteperuste mukainen kohdentaminen voidaan tehdä joko jaksotettuna taloudellisen tapahtuman koko taloudelliselle vaikutusajalle, jolloin osa arvosta aktivoidaan tai ilman aktivoiteja. Suoriteperuste, joka on yleisesti hyväksytyjen yritysten tilinpäätöksen laadintaa ja esittämistä koskevien periaatteiden ja standardien sekä niille perustuvan kirjanpitolainsäädännön mukaan käytettävä kirjaamisperuste, mukaan tulosta tai menosta kohdennetaan varainhoitovuodelle vain sille jaksotettava osa taloudellisen tapahtuman kokonaisarvosta ja tulevina vuosina tuloja todennäköisesti tuottavat menot saadaan aktivoida taseeseen. Valtion talousarviossa ja talousarviokirjanpidossa suoriteperuste mukaisessa kohdentamisessa tuotannontekijän vastaanot-

tamisesta aiheutuvat menot kohdennetaan ilman aktivointeja kokonaisarvostaan siihen varainhoitovuoteen, jona suorite luovutettiin tai tuotannon tekijä vastaanotettiin. Valtion talousarviossa suoritteiden myynnistä ja muusta maksullisesta luovuttamisesta saata- vissa tuloissa ei nykyisin myöskään jaksoteta suoritteen luovutuksen vaiheiden mukaisesti eli osatuloutus ei ole talousarviossa käytössä. Valtion taloudenhoidon yhteydessä tulojen ja menojen aktivointeja ja samalla mahdollisesti erilaisia arvostuseriä, joita voivat esimerkiksi olla rahoituskulut sekä omaisuuden ja velan markkina-arvon muutokset, sisältävästä suoriteperusteesta käytetään nimitystä tuotto- ja kuluperuste. Maksatuspäätöksen mukaan kohdennettaessa tulo tai meno kuuluvat siihen varainhoitovuoteen, jonka aikana tulon tai menon maksamisesta tehdään päätös. Maksatuspäätösperuste eroaa sitoumusperusteesta siten, että maksatuspäätöksessä ei ole kysymys veloitteen perustavasta sitoumuksesta vaan tällaisen sitoumuksen perusteella maksettavaksi tulevan yksityiskohtaisen määrän vahvistamisesta. Maksuperusteeseen mukaan kohdennettaessa tulo kuuluu siihen varainhoitovuoteen, jolloin saadaan sitä koskeva maksusuoritus ja meno vastaavasti kuuluu siihen varainhoitovuoteen, jolloin sitä koskeva maksusuoritus tehdään. Käyttöperusteisessa kohdentamisessa rahavaroja sidotaan ensiksi tarveainevarastoihin. Meno kuuluu käyttöperusteisessa kohdentamisessa siihen varainhoitovuoteen, jolloin tarveainevarasto otetaan käyttöön.

Perustuslaki jättää perustuslaissa säädettyjen budjettiperiaatteiden asettamisessa rajoissa lailla säädettäväksi ja talousarviokäytännössä ratkaistavaksi, mitä edellä luetelluista kohdentamisperusteista sovelletaan valtion talousarviossa. Lainsäätäjällä ja talousarviota koskevan päätöksenteon yhteydessä on käytännössä runsaasti harkintavaltaa sen suhteen, missä taloudellisen suunnittelun, päätöksenteon ja toteuttamisen vaiheessa taloudellinen tapahtuma tulee ottaa tulona tai menona valtion talousarvioon. Käyttöperusteista kohdentamista on kuitenkin pidetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä poikkeuksena talousarvion täydellisyys- ja vuotuisuusperiaatteista (perustuslakivaliokunnan lausunnot n:ot 5/1938 vp. ja 16/1986

vp.). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tulkittu aikaisempaan varainhoitovuoteen kohdistuvan menon maksamista koskeneen, talousarviolakia edeltäneen valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain (136/1931) säännöksen merkinneen poikkeusta vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteista (perustuslakivaliokunnan lausunnot n:ot 5/1938 vp. ja 16/1986 vp.). Aikaisempaan vuoteen kohdistuvan menon maksamista kuluvan vuoden määrärahasta koskevassa säännöksessä ei ole kuitenkaan kysymys kohdentamisperusteiden määrittelystä vaan siitä, miten menetellään sellaisen menon kanssa, joka yleensä talousarviossa sovellettavien kohdentamisperusteiden mukaan kuuluu aikaisemmalle varainhoitovuodelle, mutta jota syystä tai toisesta ei ole voitu kattaa kyseisen varainhoitovuoden talousarviosta.

Perustuslaissa ei edellytetä, että kohdentamisperusteista olisi säädettävä lailla. Ne voivat siten jäädä myös talousarviossa päätettäväksi ja talousarvion valmistelun osalta asetuksella sekä hallinnollisilla määräyksillä järjestettäväksi. Lailla ja talousarviokäytännössä ei kuitenkaan saa omaksua sellaisia kohdentamisen käytäntöjä, jotka loukkaisivat perustuslaissa säädettyjä budjettiperiaatteita.

Talousarviolaisissa ei ole yleissäännöstä ajallisen kohdentamisen perusteista. Talousarviolain 19 §:n 2 momentissa säädetään kuitenkin eräiden tulojen ja menojen ajallisesta kohdentamisesta. Pykälässä säädetään, että verot ja veronluonteiset tulot sekä valtion antaman lainan lyhennykset ja korot ovat sen vuoden tuloa, jonka aikana ne ovat valtiolle kertyneet. Valtion velan korko on sen vuoden menoa, jonka aikana se on maksettu, ja valtion ottaman lainan emissioalennus sen vuoden meno, jonka aikana lainaa koskeva sopimus on tehty. Laina-ajaltaan enintään yhden vuoden valtion velkasitoumuslainan nimellisarvon ja myyntihinnan erotus on sen vuoden menoa, jonka aikana laina on maksettu takaisin. Talousarviolain 19 §:n 2 momentti on luonteeltaan eräisiin tulo- ja menoihin liittyviä menettelyitä täsmäntävä erityissäännös eikä siinä säädetä talousarviossa sovellettavista kohdentamisperusteista yleisesti. Säännös otettiin talousarviolakiin sitä edeltäneestä valtion tulo- ja menoarvion ja ti-

linpäättöksen perusteista annetusta laista asia-sällöltään sellaisenaan eikä kyseinen säännös ollut erityisesti arvioitavana talousarviolain säätämisen yhteydessä. Valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäättöksen perusteista annettuun lakiin kyseinen eräiden tulo- ja menojen kohdentamista koskeva säännös otettiin vuonna 1987. Kyseisen hallituksen esityksen perusteluiden mukaan säännöksen ottamisella lakiin oli tarkoitus todeta laissa verojen ja veroluonteisten tulojen sekä valtion antaman lainan lyhennysten ja korkojen budjetoinnissa noudatettavat menettelyt. Talousarviolain 19 §:n 2 momenttia on sen voimassaoloaikana muutettu vuonna 1991, jolla täsmennettiin valtion ottaman lyhytaikaisen velkasitoumuslainan nimellisarvon ja myyntihinnan välisen erotuksen budjetointia siten, että kyseinen erotus voidaan kohdentaa sille varainhoitovuodelle, jona laina maksetaan takaisin.

Ajalliseen kohdentamiseen liittyviä talousarviolain säännöksiä ovat lisäksi lain 19 §:n 1 momentin säännökset tulo- ja menorästeistä ja saman pykälän 3 momentin säännös käyttämättömän siirtomäärärahan ja menorästin peruuttamisesta sekä lain 20 §:n säännökset edellisille vuosille kuuluvien menojen maksamisesta kuluvan vuoden määrärahasta. Kokonaan tai osaksi käyttämättä jäänyt siirtomääräraha, jota ei enää saa siirtää, on momentin mukaan peruutettava. Peruutettu siirtomääräraha ja menorästi merkitään talousarviossa tuloksi. Talousarviolain 20 § tulee sovellettavaksi silloin, kun varainhoitovuotta aikaisempaan vuoteen kohdistuvia menoja varten tarvittavia varoja ei ole voitu siirtää menorästinä. Pykälän mukaan saadaan tällöin meno valtiovarainministeriön luvalla maksaa kulumassa olevan vuoden vastaavaan tarkoitukseen käytettävissä olevasta määrärahasta. Valtiovarainministeriön päätöksellä voidaan kuitenkin määrätä, että tilivirasto voi päätöksessä tarkemmin määrätyn edellytyksin päättää menon maksamisesta ilman valtiovarainministeriön lupaa. Ajalliseen kohdentamiseen liittyy lisäksi talousarviolain 23 §:n säännös kassavarojen sitomisesta tarveainevarastoihin. Pykälässä säädetään, että valtiovarainministeriö nimeää ne virastot ja laitokset, jotka saavat sitoa valtion kassavaroja tarveainevarastoihin siten, että määrärahaa ve-

loitetaan vasta tarveaineita käyttöön otettaessa. Sidottaessa valtion kassavaroja tarveainevarastoihin käytetään kohdentamisperusteena käyttöperustetta. Tällä hetkellä oikeus sitoa valtion kassavaroja tarveainevarastoihin talousarviolain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla on valtiovarainministeriön päätöksen mukaan ainoastaan puolustusvoimilla. Asiaa koskevan valtiovarainministeriön päätöksen mukaan menettelyssä tarveainevarastoihin sidottujen varojen määrää tulee suunnitelmallisesti vähentää siten, että viimeistään vuonna 2004 valtion kassavaroja ei enää olisi lainkaan tarveaineisiin sidottuna.

Talousarviolain 3 a §:ssä, jossa säädetään nettobudjetoinnista, on lisäksi kohdentamisen mainitseva erityissäännös. Pykälän 3 momentissa säädetään, että nettobudjetointi ei rajoita oikeutta päättää talousarviossa menojen enimmäismääristä, menojen kohdentamisesta sekä muista sellaisista asioista, joista bruttobudjetoitaessa voidaan päättää. Säännöksessä kohdentamisella tarkoitetaan asia-yhteyden vuoksi erityisesti tehtävään kohdentamista eikä niinkään ajallista kohdentamista varainhoitovuoteen. Siltä osin kuin eduskunta voi talousarviosta päättäessään päättää myös tulojen ja menojen ajallisesta kohdentamisesta varainhoitovuoteen, kyseinen säännös toteaa tällaisen päätöksen mahdollisuuden myös nettobudjetoitaessa.

Valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992), jäljempänä talousarvioasetus, ei ole yleisiä säännöksiä valtion talousarviossa noudatettavista kohdentamisperusteista. Talousarvioasetuksessa sen sijaan on useita säännöksiä tulojen ja menojen kirjaamisesta valtion kirjanpitoon ja tilinpäättöseen sovellettavista kohdentamisperusteista eli kirjaamisperusteista. Valtion virastojen ja laitosten kirjanpito koostuu asetuksen 41 §:n 2 momentin mukaan liikekirjanpidosta ja talousarviokirjanpidosta. Talousarviokirjanpidossa talousarviomenot ja talousarviotulot kirjataan asetuksen 42 c §:n nojalla varainhoitovuoden talousarvion mukaisesti. Talousarviokirjanpidossa talousarviomenot ja talousarviotulot voidaan kuitenkin kirjata myös maksun perusteella, mutta tällöin on asetuksen 42 f §:n mukaan kirjaukset oikaistava ja täydennettävä ennen tilinpäättöksen laatimista noudattamaan varainhoitovuoden talousar-

viota. Talousarviokirjanpidossa käytettävän kirjaamisperusteen tulee siten viimeistään tilinpäätöstä laadittaessa olla sama kuin valtion talousarviossa sovellettu kohdentamisperuste. Valtion liikekirjanpidossa tuotannontekijöiden hankinnasta aiheutuvan menon kirjaamisperusteena on asetuksen 42 d §:n 1 momentin mukaan tuotannontekijän vastaanottaminen ja suoritteiden myynnistä saatavan tulon kirjaamisperusteena on suoritteen luovuttaminen. Tuotannontekijän hankinnasta ja suoritteiden myynnistä johtuvista tapahtumista valtion liikekirjanpito laaditaan siten suoriteperusteella. Asetuksen 42 d §:n 2 momentin mukaan liikekirjanpidossa muut kuin tuotannontekijöiden hankinnasta aiheutuvat menot ja suoritteiden myynnistä saatavat tulot kirjataan samoin kuin talousarviokirjanpidossa. Liikekirjanpidon kirjaamisperuste on näissä tuloissa ja menoissa siten sama kuin talousarviossa käytetty kohdentamisperuste.

Valtion talousarviossa noudatetut ajalliset kohdentamisperusteet perustuvat talousarviolain 19 §:n 2 momentissa mainittuja tulo- ja menoeriä lukuun ottamatta talousarviokäytäntöön. Käytännössä talousarviossa noudatetut kohdentamisperusteet riippuvat siitä, mistä tulo- ja menolajista on kysymys. Kussakin menolajissa eri menotyyppiin on muodostunut ajan myötä erilaisia käytäntöjä. Valtiovarainministeriön talousarvioasetuksen nojalla antamissa määräyksissä toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvioehdotusten laadinnasta on yleensä annettu joitakin määräyksiä kohdentamisesta sekä määritely yleisesti talousarviossa sovellettavia kohdentamisperusteita. Näissäkään määräyksissä ei vuoteen 2002 saakka ollut yleisiä ja yhtenäisiä määräyksiä talousarvioehdotusten valmistelussa käytettävistä kohdentamisperusteista. Talousarvioesityksen valmistelun osalta viimeksi yhtenäisiä ja kaikki tulo- ja menolajit kattavia ohjeita ajallisesta kohdentamisesta sisältyi nykyisellä talousarvioasetuksella kumotun valtion tulo- ja menoarviosta annetun asetuksen (424/1988) nojalla valtiovarainministeriön 22 päivänä helmikuuta 1989 antamiin tulojen ja menojen kohdentamista koskeviin budjetointi- ja kirjanpito-ohjeisiin (TM 8915). Kyseiset ohjeet on sittemmin katsottu kumoutuneiksi, kun asetus valtion tulo- ja menoarviosta korvattiin vuonna 1992

nykyisellä talousarvioasetuksella.

Valtion talousarviossa käytetään nykyisen lainsäädännön ja talousarviokäytännön mukaan varainhoitovuoteen kohdentamisen kohdentamisperusteina suoriteperustetta, myöntöpäätös- ja muuta sitoumusperustetta, maksuspäätösperustetta, maksuperustetta sekä suunnitelmaperustetta ja lisäksi talousarviolain 23 §:n nojalla annetun luvan perusteella rajoitetusti myös käyttöperustetta. Talousarvioikäytäntö on sikäli epäselvä, että kaikilla talousarvion momenteilla ei ole selkeästi osoitettavissa, mitä kohdentamisperustetta tai -perusteita määrärahoja budjetoitaessa on sovellettu.

Valtion virastojen ja laitosten toimintamenot ja muut valtion kulutusmenot kohdennetaan vakiintuneen käytännön mukaan yleensä suoriteperusteella.

Talousarviolain 19 §:n 2 momentin nojalla valtion velan korko on sen vuoden menoa, jonka aikana se on maksettu ja valtion ottaman lainan emissioalennus sen vuoden meno, jona lainaa koskeva sopimus on tehty. Lainajaltaan enintään yhden vuoden valtion velkasitoumuslainan nimellisarvon ja myyntihinnan erotus on talousarviolain 19 §:n 2 momentin nojalla sen vuoden menoa, jonka aikana laina on maksettu takaisin. Valtion velanhoidon korot ja pääomaerät kohdennetaan siten varainhoitovuoteen kuuluviksi maksuperusteella. Samalla tavoin kohdennetaan velanhoidossa käytettäviin korkoa ja pääomaa suojaaviin johdannaisiin liittyvät erät. Valtion sijoitus- ja muut menot on yleensä kohdennettu suoriteperusteella tai maksuperusteella.

Harkinnanvaraiset siirtomenot kohdennetaan yleensä tuen myöntämistä koskevan päätöksen tai muun menoon sitoutumista koskevan perusteen mukaan eli useimmiten myöntöpäätösperusteella. Lakisäätteiset siirtomenot eli käyttötarkoituksen ja määrän yksityiskohtaisten perusteiden osalta lakisäätteiset siirtomenot sekä valtiosuoksista annetussa lainsäädännössä tarkoitetut valtionavustukset ja tuet samoin kuin Euroopan unionin rakennerahastoista rahoitettavat menot ja niiden kansallisen osarahoituksen menot kohdennetaan talousarviossa useimmiten maksuspäätöksen tai maksun perusteella. Useiden valtioneuvostojen ja korvausten budjetoinnissa

käytetään perustuslain 85 §:n 3 momentissa ja talousarviolain 10 §:ssä säädettyä valtuusmenettelyä, koska kyseisten siirtomenojen voidaan katsoa kohdentuvan ainakin osittain seuraaviin varainhoitovuosiin. Tällöin tuen myöntäminen ja sitoutuminen tuesta aiheutuvien valtion menojen maksamiseen tehdään talousarviossa myönnetyn valtuuden puitteissa ja tuesta aiheutuvien menojen maksatuksi varten tarvittavat määrärahat otetaan kokonaan tai puuttuvilta osiltaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Seuraavien varainhoitovuosien talousarvioita valmisteltaessa ovat myös käytetyistä valtuuksista johtuvat siirtomenot määrän ja käyttötarkoituksen yksityiskohtaisten perusteiden osalta lakisääteisiä menoja, koska ne perustuvat oikeusvoimaisiin tukien myöntämisestä koskeviin päätöksiin. Valtuusmenettelyn kautta määrärahoja talousarvioon budjetoitaessa kuuluu lakisääteisten siirtomenojen tapaisen budjetointimenettelyn piiriin myös sellaisia tukijärjestelmiä, joissa yksityisellä ei ole vielä asianomaista tukijärjestelmää koskevan lainsäädännön perusteella ja valtion talousarviosta riippumatonta oikeutta saada hyväkseen tietyn suuruinen suoritus valtiolta. Kohdentamista tarkasteltaessa ei siten nykyisessä talousarvionkäytännössä olekaan ratkaisevaa merkitystä sillä, millä tavoin siirtomenoina maksettavien tukien myöntämisestä säädetään asianomaista tuki- tai korvausjärjestelmää koskevassa lainsäädännössä. Siirtomäärärahoissa käytetään teknisenä kirjajärjestelmänä suunnitelma-perustetta. Varainhoitovuoden lopussa siirtomäärärahasta käyttämättä oleva osa kirjataan talousarvionkirjanpidossa käytetyksi ja merkitään kirjanpidossa siirtyviin eriin, jonne kyseisen siirtomäärärahan käyttö sen talousarviossa sallittuna käyttöaikana merkitään.

Valtion tulojen varainhoitovuoteen kohdentamisessa ovat nykyisessä talousarvionkäytännössä käytössä maksu- ja suoriteperusteet. Verotulot ja veroluonteisten maksujen tulot kohdennetaan talousarviossa varainhoitovuoteen maksuperusteella talousarviolain 19 §:n 2 momentin säännöksen perusteella. Valtion antaman lainan lyhennykset ja korot ovat saman lainkohdan mukaan sen vuoden tuloa, jonka aikana ne ovat valtiolle kertyneet. Käytännössä tämä tarkoittaa kohdenta-

mista maksuperusteella. Osinkotulot ja voitto-osuudet yhtiöistä, joissa valtiolla on omistuksia, ja vastaavat valtion yritystoiminnasta saatavat pääomatulot kohdennetaan maksuperusteella. Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisissa ja muissa vähäisemmissä tuloissa kohdentaminen tehdään käytännössä yleensä maksuperusteella.

Talousarviolain 19 §:n 1 momentissa säädettyä tulo- ja menorästmennettelyä käytetään kiinteinä tai arviomäärärahoina budjetoiduilla momenteilla saatavien ja velkojen kirjaustekniikkana. Suoriteperusteen mukaan kohdennetuilla siirtomäärärahana budjetoiduilla momenteilla tulo tai meno kirjataan talousarviotapahtumaksi suoritteen luovutuksen tai tuotannon tekijän vastaanottamisen perusteella ja, mikäli maksu tapahtuu eri varainhoitovuoden aikana, erä kirjataan myyntisaamisiin ja ostovelkoihin.

Hallituksen esityksessä vuoden 2003 talousarvioksi on pyritty toteuttamaan yhtenäisesti eri tulo- ja menolajeihin kuuluvien tulo- ja menoerien kohdentaminen varainhoitovuoteen kuuluviksi. Hallituksen esityksessä talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden yleisen osan määräyksiksi, jotka ovat osa perustuslain 84 §:ssä ja talousarviolain 8 §:ssä tarkoitettuja eduskunnan päätökseksi tulevia talousarvion perusteluita, on lisäksi määritetty talousarvion eri tulo- ja menolajeissa sovellettavat kohdentamisperusteet.

Käyttösuunnitelma nettobudjetoinnissa

Perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin ja lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 84 §:n säännös sisältää myös budjetoinnissa noudatettavan bruttoperiaatteen. Perustuslaissa säädetyn talousarvion täydellisyyperiaatteen noudattamista budjetoinnissa. Perustuslain 84 §:ssä säädetään kuitenkin, että lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat

tuloarviot tai määrärahat. Perustuslaki sallii siten lailla tarkemmin säädettävissä, välittömästi toisiinsa liittyvissä tulo- ja menoerissä nettobudjetoinnin.

Nettobudjetoinnista säädetään tarkemmin talousarviolain 3 a §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädetään niistä välittömästi toisiinsa liittyvistä tuloista ja menoista, joissa nettobudjetointi on sallittua. Pykälän 2 momentissa tarkennetaan edelleen nettobudjetoinnin soveltamisalaa. Momentissa luetellaan sellaiset tuloerät, joita ei oteta nettobudjetoinnissa tuloina huomioon. Momentissa on lisäksi luettelo eräistä tulojen ja menojen ryhmistä, joissa nettobudjetointi ei ole lainkaan sallittua tai joissa sitä voidaan käyttää vain momentissa säädettyiltä osin. Pykälän 3 momentin mukaan nettobudjetointi ei rajoita oikeutta päättää talousarviossa menojen enimmäismääristä, menojen kohdentamisesta ja muista sellaisista asioista, joista bruttobudjetoitaessa voidaan päättää. Nettobudjetoinnilla ei ole tarkoitus kaventaa eduskunnan valtiontaloudellista päätösvaltaa sen laajemmin kuin mitä johtuu tulojen ja menojen nettouttamisesta itsestään. Eduskunta voi siten talousarvion perusteluissa nettobudjetoitaessakin tehdä samat vuotuisen talousarviopäätöksen alaan kuuluvat päätökset kuin mitä voidaan tehdä bruttobudjetoitaessa.

Talousarviolain 9 §:ssä säädetään käyttösuunnitelmasta. Pykälän 1 momentissa säädetään, että talousarviolain 8 §:n mukaan eduskunnan päätökseksi tuleviin talousarvion perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten momentin määräraha jakaantuu eri käyttötarkoitusten kesken. Pykälän 2 momentin mukaan käyttösuunnitelmassa olevia rahamääriä voidaan ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan puitteissa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään, jollei talousarvion perusteluista muuta johdu. Talousarvion perusteluissa voidaan siten asettaa enimmäisrajoitteita menojen määrille eri käyttökohteissa, joita ei voida talousarviota sovellettaessa ylittää vaan ylitykset on eduskunnan hyväksyttävä lisätalousarviossa. Jos tällaisia rajoitteita ei ole asetettu, on käyttösuunnitelmassa talousarviota sovellettaessa ehdottomasti sitovaa ainoastaan momentille budjetoidun määrärahan

enimmäismäärä sekä käyttösuunnitelmakohtiin merkityt käyttötarkoitukset, jotka käytännössä ilmenevät käyttösuunnitelmaan otettujen kohtien otsakkeista. Momentin määrärahaa ei saa käyttää sellaiseen käyttötarkoitukseen, jota ei ole mainittu käyttösuunnitelmassa eikä käyttösuunnitelmaan voida sen kohtien ylittämistä koskevassa menettelyssä ottaa uusia käyttösuunnitelmakohtia.

Käyttösuunnitelmaan otettujen rahamäärien ylittämisestä ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään talousarvioasetuksen 13 §:ssä. Sen mukaan käyttösuunnitelma tulee sisällyttää talousarvion toimeenpanoa varten laadittavaan ja vahvistettavaan tilijaotteluun. Tilijaottelun vahvistaa kunkin pääluokan ja osaston osalta asianomainen ministeriö. Talousarvioasetuksen 13 §:n 2 momentissa säädetään, että jos ministeriön tarkoituksena on vahvistaa tilijaottelu talousarviolain 9 §:n 2 momentissa säädettyssä tapauksessa määrärahan käyttösuunnitelman kohtiin talousarviossa merkityistä rahamääristä poiketen, tilijaottelun vahvistamisesta on pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto. Jos ministeriö ei tyydy valtiovarainministeriön lausuntoon eikä katso voivansa luopua asiasta, asia on saatettava valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsiteltäväksi. Käyttösuunnitelmaan sisältyviin käyttötarkoituksiin siinä osoitettujen rahamäärien muuttaminen on siten mahdollista tilijaottelun muuttamista koskevassa erityisessä menettelyssä.

1.2. Nykytilan arviointi

Tulon ja menon kohdentaminen varainhoitovuoteen

Valtion talousarviossa käytetään nykyisin useita erilaisia kohdentamisperusteita tulojen ja menojen ajallisessa kohdentamisessa varainhoitovuoteen kuuluvaksi. Talousarvio ei siten ole esimerkiksi maksuperusteinen (kasaperusteinen) rahoitussuunnitelma. Valtion toiminta- ja kulutusmenot ovat suurin suori-teperusteella kohdennettava menoerä. Talousarviossa käytettävät kohdentamisperusteet ovat epäyhtenäisiä eikä kaikkien tulo- ja menomomenttien osalta ole voitu selkeästi osoittaa, millä perusteilla tulot ja menot on

kohdennettu varainhoitovuoteen kuuluviksi.

Kohdentamisperusteet täsmentävät olen- naisella tavalla perustuslaissa säädettyjen vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteiden so- veltamista ja sitä, mitä tulo- ja menoeriä on otettava varainhoitovuoden talousarvioon. Kohdentamisperusteiden lukuisuuden ja täs- mentämättömyyden vuoksi talousarvion pe- rusteella on joissain tapauksissa vaikeaa saa- da selkeää kokonaiskuvaa siitä, mitä rahavir- toja ja sitoumuksia talousarvioon otettavat tuloarviot ja määrärahat tarkoittavat. Koh- dentamisperusteen valinta vaikuttaa lisäksi tuloarvion tai määrärahan mitoitukseen va- rainhoitovuoden talousarviossa.

Kohdentamisperusteiden määrittelemättö- myys ja selkiintymättömyys on ajoittain ai- heuttanut ongelmia ja erilaisia käsityksiä määrärahan mitoituksesta talousarviota sovel- lettaessa. Talousarviota on tällöin saatettu soveltaa noudattaen erilaista kohdentamispe- rustetta, mitä määrärahaa budjetoitaessa on oletettu ja tästä aiheutuvia eroja budjetoidun ja käytetyn määrän välillä on jouduttu kor- jaamaan esimerkiksi varainhoitovuoden ai- kana tehdyillä arviomäärärahan ylityksillä. Talousarviossa käytettyjen kohdentamispe- rusteiden määrittelemättömyyttä ja epäyhte- näisyyttä on pidettävä sellaisenaankin epä- kohtana taloudellisesti tehokkaan rahoitus- suunnittelun ja rahoitusta koskevan päätök- senteon kannalta. Nykytilaa on pidettävä myös puutteellisena perustuslaissa säädetty- jen keskeisten budjettiperiaatteiden, erityises- ti vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteen sekä kattamisvaatimuksen asianmukaisen toteut- tamisen kannalta.

Kohdentamisperusteiden määrittelemättö- myyteen ja selkiintymättömyyteen liittyvät käytännön ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina valtion taloudenhoidon toimintaym- päristön ja toimintatapojen muutosten myötä. Erilaiset yhteistyöhankkeet sekä yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuussopimukset ovat lisääntyneet. Valtiontaloudelle on talou- dellisesti edullista pystyä hyödyntämään uu- sia sopimus- ja hallintotekniikoita ja niiden mukaisia yhteistyömuotoja. Näiden uusien toimintatapojen yhteydessä on ilmennyt kui- tenkin usein vaikeita tulkintaongelmia siitä, miten niitä olisi arvioitava ja käsiteltävä val- tion talousarviossa. Osa ongelmista on var-

sinkin erilaisten monivuotisten sopimusten osalta liittynyt juuri varainhoitovuoteen koh- dentamiseen.

Talousarviossa käytettyjen kohdentamispe- rusteiden selkiintymättömyys ja epäyhtenäis- yys johtuu siitä, ettei kohdentamisperusteis- ta ole yleisiä säännöksiä valtion talousarviota ja sen valmistelua koskevassa lainsäädännös- sä eikä määräyksiä eduskunnan talousar- viopäätöksiksi tulevissa talousarvion peruste- luissa. Talousarvioasetuksen nojalla ane- tuissa talousarvioehdotusten laadintaa koske- vissa valtiovarainministeriön määräyksissä ei myöskään ole aikaisempina vuosina ollut yh- tenäisiä, kohdentamista yleisesti koskevia määräyksiä. Kohdentamisperusteiden yleisen määrittelyn talousarviossa ja sen laadintaa koskevissa määräyksissä on katsottu edellyt- tävän niitä koskevan lainsäädännöllisen pe- rustan arviointia ja kehittämistä kokonaisuus- dessaan. Talousarviolain 19 §:n 2 momentti on luonteeltaan erityissäännös, joka koskee vain momentissa mainittuja tulo- ja me- noeriä. Momentti on lisäksi kohdentamista koskeva poikkeussäännös siinä merkitykses- sä, että momentissa säädetään tiettyjen erien kohdentamisesta maksuperusteella kun useis- sa menoerissä suoriteperuste ja asiallisesti si- tä lähelle tuleva myöntöpäätös- ja sitoumus- peruste ovat usein sovellettavia kohdent- amisperusteita. Talousarviolain 19 §:n 2 mo- mentin säännökset ovat lisäksi valtion velan- hoidon toimintaympäristön muutosten ja ve- lanhoidon kustannustehokkuudelle sekä sitä koskevalle raportoinnille asetettavien aikai- sempaa tiukempien vaatimusten valossa osoittautuneet hankalasti sovellettaviksi ja puutteellisiksi.

Perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten yleisistä periaatteista ja valtion talousarvion luonteesta johtuu kuitenkin eräi- tä yleisluonteisia vaatimuksia sille, mitä olisi pidettävä hyvinä varainhoitovuoteen kohden- tamista koskevinä periaatteina. Talousarvios- sa eduskunta antaa hallitukselle sekä valtion virastoille ja laitoksille oikeuden aiheuttaa perusteiltaan ja yksityiskohtaiselta määräl- tään harkinnanvaraisia menoja. Talousarvios- sa olisi perustelluinta ottaa määräraha meno- ja varten sinä varainhoitovuotena, jona me- non aiheuttamisesta tehdään peruuttamatto- mia ratkaisuja.

Talousarviossa päätetään myös menojen kattamisesta. Talousarvion kattamiseen käytettävien tuloarvioiden on oltava todellisia. Tämä seikka edellyttää varovaisuuden noudattamista tulojen kohdentamisessa ja saattaa usein puoltaa myös maksuperusteen käyttämistä kohdentamisperusteena. Rahoitusta koskevassa päätöksenteossa olisi lisäksi tarkoituksenmukaista, että tulot ja menot kohdennettaisiin sillä tavoin yhdenmukaisilla perusteilla, etteivät kertyvistä tuloista ja aiheutuvista menoista syntyvät rahavirrat eroaisi huomattavasti toisistaan. Varsinkin toisiinsa liittyvissä tuloissa ja menoissa tulot ja menot olisi tarkoituksenmukaista kohdentaa toistensa kohdalle.

Mahdollisista eri kohdentamisperusteista suoriteperuste soveltuisi yleensä parhaiten budjetoinnin ja valtion taloudenhoidon tarpeisiin silloin, kun kyseessä ovat suoritteiden myynnistä tai muusta maksullisesta luovuttamisesta saatavat tulot ja tuotannontekijöiden hankinnasta aiheutuvat menot. Suoriteperuste kiinnittää budjetoinnissa tulon tai menon ottamisen talousarvioon siihen hetkeen, jona taloudelliset tapahtumat toteutuvat eikä siihen hetkeen, jona sen seurauksena rahavaroja siirretään. Silloin kun taloudellisissa tapahtumissa ja niitä koskevissa velvoitteissa ei käytetä ennakkomaksuja, täytyvät suoriteperusteen mukaiset talousarvioon ottamisen edellytykset ennen maksuperusteen mukaisen edellytysten täyttymistä. Suoriteperuste kuvaa tavanomaisissa taloudellisissa tapahtumissa siten sekä lähiaikoina tapahtuvia rahavirtoja että myös tulevaisuudessa tapahtuvia, taloudellisesta tapahtumasta aiheutuvia maksuvelvoitteita ja sen johdosta saatavia maksusuorituksia. Suoriteperuste kuvaa taloudellisen tapahtuman asiallista yhteyttä tietyn varainhoitovuoden taloudelliseen toimintaan. Suoriteperuste soveltuu myös hyvin talousarviopäätöksen valtiosääntöiseen luonteeseen menoja aiheuttaviin toimiin oikeuttavana eduskunnan päätöksenä. Velvoite suorittaa meno täsmentyy rahamäärältään yksityiskohtaiseksi ja usein muuntuu oikeudellisesti vaikeammin peruutettavaksi silloin, kun tuotannontekijä on vastaanotettu valtiolle. Tällöin on luontevaa, että talousarvion määrärahat yleensä kohdennettaisiin suoriteperusteen mukaan.

Talousarviolain 19 §:n 2 momentti rajoittaa kuitenkin suoriteperusteen käyttöä kohdentamisperusteena valtion velanhoitoon ja yleensä rahoituksenhallintaan liittyvissä toimitissa. Momentti koskee budjetoinnin lisäksi myös kirjanpitoa ja sen on katsottu estävän myös sen, että talousarvioasetuksessa säädettäisiin valtion liikekirjanpidossa velanhoidon erät kirjattavaksi suoriteperusteen mukaan ja mahdollisesti myös aktivointeja käyttäen. Suoriteperusteella ja aktivointeja sisältävällä tavalla kirjaamalla eli tuotto- ja kuluperusteisella kirjaamisella velanhoidosta saataisiin kuitenkin nykyistä parempaa tilinpäätösinformaatiota, joka mahdollistaisi myös velanhoidon onnistuneisuuden nykyistä helpomman vertailun muiden maiden sekä yksityisen sektorin rahoituksenhallinnan toimintoihin.

Valtion talousarviossa on lukuisia sellaisia talousarviotapahtumia, joissa ei ole yksiselitteisesti kysymys tulon kertymisestä suoriteen luovuttamisen perusteella tai menosta tuotannontekijän hankinnan perusteella. Suoriteperuste joudutaan tällöin määrittelemään asiallisesti suoritteiden myyntiin ja tuotannontekijöiden hankintaan liittyvistä taloudellisista tapahtumista poikkeavalla tavalla.

Siirtomenoissa ei yleensä ole kysymys välittömästä tuotannontekijän hankinnasta vaan rahoituksesta jonkun muun toimijan järjestämän toiminnan kustannuksiin tai tuollaisen toiminnan avustamiseksi. Menoja ei voida tällöin yksiselitteisesti kohdentaa tuotannontekijän vastaanottamisen perusteella. Laksäätteisissä suoritusvelvoitteissa suoriteperusteen voidaan ajatella vastaavan sitä aikaa, jolta valtion suoritusvelvoite kertyy tai valtiolle syntyy lain perusteella velvoite maksaa määrältään tietynsuuruinen meno sekä vastaavasti velvoite ottaa sitä varten tarvittavat määrärahat talousarvioon. Esimerkiksi eri peruspalveluiden käyttökustannusten rahoittamiseen maksettavat valtionosuudet maksetaan yleensä valtionosuuksista annetun lainsäädännön perusteella tasasuuruusin erin varainhoitovuoden aikana valtionosuuksien saajille. Valtionosuuksien maksamiseen tarvittavat määrärahat on tällöin otettu talousarvioon maksuperusteella. Maksuperuste ja suoriteperuste ovat käyttökustannuksiin tulevien valtionosuuksien yhteydessä varainhoi-

tovuoden sisäisiä kustannusten ajoittumisen vaihteluita lukuun ottamatta lähellä toisiaan. Harkinnanvaraisissa siirtomenoissa valtion suoritusvelvollisuus syntyy tuen myöntämistä koskevalla päätöksellä ja valtion talousarviossa määritellään näin myönnettävien tukien enimmäismäärät. Koska talousarvio antaa oikeutuksen tällaisten tukien myöntämiseen, on talousarviopäätöksen luonteesta johtuen myöntöpäätöseruste tai muu sitoumusperuste tällöin yleensä käyttökelpoisin harkinnanvaraisten siirtomenojen kohdentamisperuste. Useissa tukijärjestelmissä, esimerkiksi Euroopan unionin rakennerahastojen rahoista osittain rahoitettavissa hankkeissa, tuet myönnetään talousarvion yhteydessä myönnetyn valtuuden perusteella, koska osa myöntöpäätöksistä jää tehtäväksi varainhoitovuotta seuraavina varainhoituvuosina tai koska menojen maksaminen ajoittuu selvästi myöhemmille varainhoituvuosille. Jos tällaisessa tilanteessa myöntöpäätökset on tehty talousarvioon otetun valtuuden perusteella, otetaan vuosittaiseen talousarvioon määräraha valtuuden rajoissa myönnettyjen tukien vuotuisia maksatuksia varten. Valtiontukia koskevassa lainsäädännössä pyritään yleensä sääntämään tukien maksatus tapahtumaan tuettavan hankkeen tai toiminnan menojen tai kustannusten ajoittumisen tai hankkeen edistymisen perusteella. Tällöin maksatusperuste on asiallisesti hyvin lähellä suoriteperusteista kohdentamista.

Kohdentamisperusteiden valinnassa on otettava huomioon myös kaikkien tiedossa olevien tulojen ja menojen määrittelyn tietopohjaan liittyvät käytännölliset kysymykset sekä hyvän laskentatoimen perusteisiin kuuluva olennaisuusperiaate. Eräissä taloudellisissa tapahtumissa tuotannon tekijän luovuttaminen, lasku ja sen maksaminen tai suoritusvelvoitteen muodostuminen ja koron kertyminen saattavat esimerkiksi jakautua useille eri varainhoituvuosille mutta kyseessä on määrältään suhteellisen vähäinen tulo tai meno. Tällöin suoriteperusteen soveltaminen edellyttäisi suoriteperusteen käytöstä saatavaan lisäinformaatioon nähden kohtuuttoman suuria kustannuksia muun muassa taloudenhoidossa käytettäviin tietojärjestelmiin vaadittavien lisäominaisuuksien ja henkilöstöltä vaadittavan lisätyön johdosta. Suoriteperus-

teen soveltaminen kohdentamisessa ei voi siten olla kaavamaisista vaan siinä on perusteltua ottaa huomioon olennaisuusperiaate. Talousarviossa käytettävän kohdentamisperusteen asianmukainen soveltaminen edellyttää, että tietojärjestelmät ja yksityiskohtaiset laskentamenetelmät ja -menettelyt mahdollistavat kaikkien varainhoitovuoden tulojen tai menojen luotettavan selvittämisen kyseisellä kohdentamisperusteella. Maksuperuste on suhteellisen selkeä ja yleensä talousarviossa käytetty kohdentamisperuste. Maksuperusteen käyttämisen kohdentamisperusteenä tulisi siten olla jatkossakin mahdollista aina silloin, kun se tarjoaa taloudellisen tapahtuman laadun ja taloudellisen luonteen sekä niihin liittyvät seikat kokonaisuutena arvioiden luotettavimman ja tarkoituksenmukaisimman kohdentamisperusteen.

Valtion talousarvioon otettavien tuloarvioiden oikeudellinen merkitys poikkeaa määrärahoista. Talousarviossa arvioidaan varainhoitovuonna kertyvät valtion tulot sekä päätetään talousarvion kattamiseksi tarpeellisista rahoitustoimilla, joita voivat olla esimerkiksi nettolainanotto ja valtion tilinpäätöksen osoittaman kumulatiivisen ylijäämän käyttäminen talousarvion kattamiseen, hankittavista tuloista. Tuloarvion ottaminen talousarvioon ei ole muilta kuin talousarvion kattamiseksi tehtävän lainanoton ja kumulatiivisen ylijäämän käyttämistä koskevilta osiltaan hallitukselle ja sen alaisille virastoille ja laitoksille toimivaltaa antava päätös. Maksuperusteisuus soveltuu tällöin usein parhaiten talousarvioon otettavien tulojen kohdentamisen perusteeksi, sillä se kuvaa tulon liityntää tietyn vuoden menojen kattamiseen. Maksuperustetta ei ole kuitenkaan syytä soveltaa poikkeuksetta talousarvioon otettavien tulojen kohdentamiseen varainhoitovuoteen kuuluviksi. Maksullisten suoritteiden myynnistä ja vastaavasta maksullisesta suoritteiden luovuttamisesta kertyvät tulot on kuitenkin perusteltua kohdentaa suoriteperusteella, sillä suoriteperuste kuvaa kyseisissä tuloissa parhaiten tulon liittymistä tietyn varainhoitovuoden taloudelliseen toimintaan. Suoritteiden myynnistä ja muusta maksullisesta suoritteiden luovuttamisesta aiheutuu usein myös valtiolle menoja ja suoriteperusteella kohdennettaessa tulot ja menot kohdentuvat

paremmin samaan varainhoitovuoteen kuin muilla mahdollisilla kohdentamisperusteilla. Valtion rahoituksenhallinnan näkökulmasta olisi lisäksi tarkoituksenmukaista, että talousarvion kattamiseen käytettävät tulot kohdennettaisiin ajallisesti samankaltaisella perusteella kuin tuloilla katettavat menot. Tällöin talousarvion kattaminen kohdentuu selkeästi kyseisen varainhoitovuoden menoihin eikä kattaminen kohdennu esimerkiksi edellisen varainhoitovuoden tai vasta seuraavan varainhoitovuoden menoihin. Suoriteperusteen käyttö pääasiallisena menojen kohdentamisperusteena saattaa siten puoltaa sen käyttöä myös tulojen kohdentamisen perusteena tai edellyttää muita toimenpiteitä, joilla rahavirtoja ja niiden ajoittumista suhteessa suoritteiden luovuttamiseen ja tuotannon tekijöiden vastaanottamiseen voidaan hallita.

Suoriteperusteen käyttöä eräissä merkittävässä valtion tulolajeissa rajoittaa kuitenkin kattamisvaatimuksen toteuttamiseen liittyvien seikkojen lisäksi suoriteperusteen määrittelymättömyys kyseisen laatuissa tuloissa. Veroissa ja veronluonteisissa tuloissa ei ole helposti määriteltävissä sitä, mikä on tuloa vastaava suorite. Suoriteperusteisuus voisi tällöin lähinnä tarkoittaa verotulojen kohdentamista veron perustana olevien taloudellisten toimien ajankohtaan. Esimerkiksi tuloverossa tämä tarkoittaisi sitä vuotta, jolta vero kertyy. Suoriteperusteen soveltaminen näin tarkennettuna edellyttäisi kuitenkin, että verojämiä koskevat tiedot voidaan tehokkaasti ja luotettavasti selvittää budjetoinnissa ja että verolainsäädännössä säädetyt eri verojen perusteiden kohdentaminen voidaan osoittaa budjetointia varten riittävällä tavalla. Tämä ei käytännössä ole tehtävissä ilman merkittävää lisätyötä.

Kattamisvaatimus ja talousarvion katteen reaalisuuden turvaamisesta johtuva varovaisuusperiaate budjetoinnissa puoltaa myös maksuperusteen käyttöä tulopuolella, koska tällöin budjetoinnissa ei tarvitse erikseen selvittää perimättä jäävien tulojen osuutta suoriteperusteisesta tulojen kertymästä. Se milloin varovaisuusperiaate edellyttää maksuperusteisuutta tulojen perintään liittyvien riskien vuoksi riippuu pitkälti kustakin tulolähteestä ja sen taloudellisista ominaisuuksista sekä käytännön mahdollisuuksista ennustaa tulo-

jen perintään liittyviä riskejä ja erityisesti perimättä jäävien tulojen määrää.

Talousarviossa sovellettavat kohdentamisperusteet elävät valtion taloudenhoidon toimintaympäristön ja menettelytapojen sekä niistä johtuvien vaatimusten mukana. Toimintaympäristön ja varsinkin rahoitus- ja sopimustekniikoiden kehittyminen sekä valtion talousarviosta rahoitettavien toimenpiteiden laadun ja luonteen muutokset aiheuttavat jatkuvasti tarpeita arvioida uudelleen vakiintuneitakin kohdentamisen käytäntöjä. Muutostarpeet voivat ilmetä nopeastikin. Talousarviossa sovellettavia kohdentamisperusteita ei siten voida yksityiskohtaisesti säätää laissa tai kiinnittää vakiintuneeseen käytäntöön ilman, että samalla aiheutettaisiin hyvän valtion taloudenhoidon kannalta tarpeetonta jäykkyyttä budjetoinnille. Talousarviota laadittaessa ja siitä päätettäessä olisi siten jatkossakin oltava mahdollista omaksua perustuslaisissa ja talousarviolaisissa säädetyissä puitteissa uusia, kulloinkin käsiteltävään tulojen ja menojen laatuun ja luonteeseen parhaiten soveltuvia kohdentamisen käytäntöjä ja muuttaa tarvittaessa kohdentamisperusteita.

Käyttösuunnitelma nettobudjetoinnissa

Eduskunnan talousarviopäätöksen osaksi tuleviin talousarvion perusteluihin voidaan talousarviolain 9 §:n mukaan sisällyttää käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten momentin määräraha jakaantuu eri käyttötarkoitusten kesken. Käyttösuunnitelmassa olevassa arviossa määrärahojen jakautumisesta eri käyttötarkoitusten kesken on asiallisesti kysymys määrärahaan sisältyvien eri menojen tarkempien käyttötarkoitusten eli käyttökohteiden osoittamisesta.

Pykälän sanamuoto ei näyttäisi selkeästi sallivan sitä, että tuloarvioon voitaisiin liittää käyttösuunnitelma, jossa arvioidaisiin, miten nettobudjetoituun tuloarvioon sisältyvät menot jakautuvat eri käyttötarkoitusten kesken. Pykälässä ei oteta myöskään huomioon sitä, että nettobudjetoitaessa käyttösuunnitelmaan otettavaan kohtaan voi tulla merkittäväksi nettomääräistä tuloa silloin, kun kyseinen käyttösuunnitelman kohta on tuloenemistönäinen. Pykälässä ei ole siten varauduttu nettobudjetoinnista syntyviin erityistilantei-

siin silloin kun nettobudjetoinnin piiriin kuuluvien tulojen suuruuden takia välittömästi toisiinsa liittyvien tulojen ja menojen kokonaisuus tulee budjetoitavaksi talousarviossa tuloarviona tai jos vastaavasta syystä jokin käyttösuunnitelman kohta muodostuu tuolenemmistöiseksi.

Käyttösuunnitelma tarjoaa talousarvion soveltamisessa joustavan mutta kuitenkin viime kädessä hallituksen kautta tapahtuvan tarkemman ohjauksen ja valvonnan piirissä olevan menettelyn arvioida ja ohjata määrärahan tarkemmasta jakautumisesta eri käyttökohteisiin.

Nettobudjetoitaessa se seikka, tuleeko nettobudjetoitujen tulojen ja menojen erotus otettavaksi talousarvioon määrärahana vaiko tuloarviona, riippuu usein valtion talousarviossa tehtävien päätösten välittömän vaikutuksen ulkopuolella olevista seikoista ja viime kädessä tulovirtojen määrästä. Tällaisia seikkoja saattavat olla esimerkiksi markkinaehtoisesti hinnoitelluissa suoritteissa niistä kertyvien tulojen määrä kysynnän vaihteluiden johdosta tai erilaisten kilpailuun perustuvien menettelyiden tuloksena saatavista yhteishankkeista kertyvät muiden hankeosapuolten maksuosuudet hankkeeseen. Jos tiedossa olevat tulot ylittävät tiedossa olevat menot otetaan nettobudjetoitu momentti talousarvioon tuloarviona. Vastaavalla tavalla määräytyy se, onko nettobudjetoitaessa talousarvion momentille otettu käyttösuunnitelma-kohta, joka sisältää nettoutettuja tuloja tai menoja, tavanomaisen bruttobudjetoidun käyttösuunnitelmaan tapaan menoa vai otetaanko käyttösuunnitelma-kohtaan nettotuloa. Nettobudjetoitaessakin voi olla tarpeellista ohjata talousarviossa käyttösuunnitelmalla esimerkiksi nettoutetuista tuloista ja menoista tehtävien investointien kokonaistasoa ja suuntaamista, joten säännöksessä olisi tarpeen ottaa huomioon myös nettobudjetoinnista johtuvat erityispiirteet.

Hallituksen esityksessä vuoden 2003 talousarvioksi on vahvistettu yleinen periaate, jonka mukaan tavanomaisen viraston tai laitoksen tavanomaisen toiminnan laajentamista merkitsevät tai muutoin laajakantoiset taikka ehdoiltaan epätavanmukaiset investoinnit on budjetoitava erikseen siten, että niitä varten on joko käytettävissä määräraha tai inves-

tointi on mainittu siihen käytettävissä olevan luonteeltaan yleisemmän määrärahan perusteluissa taikka että investointia varten on otettu talousarvioon talousarviolain 10 §:ssä tarkoitettu valtuus.

Valtion velan nettobudjetoinnissa se, tuleeko talousarvioon otettavaksi tuloarvio nettolainanottoa tuloarvioiden osastoon lainat (tuloarvioiden osasto 15) varten vaiko määräraha valtionvelan nettokuoletuksiin ja velanhallintaan valtionvelan vähentämisen pääluokassa (pääluokka 37) määrittynyt valtion talousarviotalouden kokonaisuuden rahoitustarpeesta käsin. Silloinkin kun valtion talousarvio on alijäämäinen, ovat markkinoilla liikkeellä olevan valtion velan ennenaikaiset takaisinostot ja muut velanhallinnan toimenpiteet usein tarpeellisia velanhoidon kustannustehokkuuden turvaamiseksi ja velasta valtiontaloudelle aiheutuvien kokonaiskustannusten ja riskien pitämiseksi hyväksyttävällä tasolla. Velanhallinnan toimenpiteistä syntyy pääomavoittoja ja -tappioita kulloisenkin markkinatilanteen mukaan. Nämä valtion velanhallintaan liittyvät erät on nettobudjetoitu vuosien 2001 ja 2002 talousarvioissa nettokuoletusten kanssa samalle talousarvion määrärahamomentille nettokuoletukset ja velanhallinta (37.01.94). Momentin päätösosassa on asetettu enimmäisrajoite ennenaikaisista takaisinostoista aiheutuville pääomatappioille ja lisäksi osoitettu päätösosan kuuluvassa käyttösuunnitelmassa arvio menojen jakautumisesta nimellisarvoisiin nettokuoletuksiin, nettomääräisiin pääomatappioihin sekä nettomääräisiin emissiotappioihin. Talousarviossa saattaa olla silloinkin kun valtiontalouden alijäämäisyyden takia velanhallinnan erät ovat osa nettolainanottoa, tarkoituksenmukaista esittää käyttösuunnitelman tarjoamalla joustavalla mutta eduskunnan päätökseksi tulevalle välineellä arvio nettoutettavien lainanoton ja velanhallinnan erien jakautumisesta.

2. Ehdotetut muutokset

2.1. Tulon ja menon kohdentaminen varainhoitovuoteen (6 a §)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi talousarviolakia siten, että talousarviolaki antaisi

oikeudelliset perusteet määritellä valtion talousarviossa tulojen ja menojen varainhoitovuoteen kohdentamisessa sovellettavat kohdentamisperusteet nykyistä selkeämmin ja hyvän taloudenhoidon periaatteiden ja niihin kuuluvan hyvän budjetointikäytännön edellyttämällä tavalla. Tarkoituksena olisi, että valtion talousarvion kaikkien tulo- ja menolajien osalta olisi selvää, minkä kohdentamisperusteen mukaan tulot ja menot on otettu varainhoitovuoden talousarvion tuloarvioihin ja määrärahoihin. Tarkoituksena olisi edelleen se, että kussakin tulo- ja menolajissa sovellettaisiin niiden taloudellisen luonteen ja laadun erityispiirteet huomioon ottaen mahdollisimman yhtenäisiä ja valtion taloudenhoidon ajankäytön tarpeen huomioon ottavia kohdentamisperusteita. Esityksen tarkoituksena on luoda nykyistä tehokkaammat oikeudelliset edellytykset sen varmistamiseen, että talousarviota laadittaessa ja hyväksyttäessä käytettyjä kohdentamisperusteita sovelletaan myös käytettäessä asianomaista määrärahaa ja tehtäessä sitä koskevat kirjaukset valtion talousarviokirjanpitoon. Esityksen tavoitteena on myös osaltaan luoda oikeudellisia perusteita valtion tilinpäätösraportoinnin kehittämiseen siten, että talousarvion toteutumisesta sekä valtionalouden tilasta ja rahavirroista samoin kuin taloudenhoidon vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta saadaan nykyistä paremmat tiedot. Esityksen yleistavoitteena on siten vahvistaa eduskunnan valtionaloudellista päätös- ja valvontavaltaa sekä vahvistaa hyvän taloudenhoidon periaatteiden noudattamista.

Hallituksen esityksessä valtion vuoden 2003 talousarvioksi ehdotetaan talousarviossa sovellettavien kohdentamisperusteiden määrittely selkeytettäväksi nykyisin vakiintuneen talousarviokäytännön pohjalta. Talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden yleisessä osassa määriteltäisiin tulo- ja menolajeittain ne kohdentamisperusteet, joiden perusteella tulot ja menot on otettu talousarvioon ja joita tulee noudattaa talousarviota sovellettaessa. Kohdentamisperusteiden määrittelyn selkeyttäminen talousarvioesityksessä omaksutulla tavalla edellyttää kuitenkin, että kohdentamisessa noudatettavista yleisistä periaatteista säädettäisiin yleisesti talousarvioissa ja että niiden yksityiskohtaisemmasta

määrittelystä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella tulo- ja menolajeittain. Samalla tulisi nykyisten budjetointikäytäntöjen kannalta erityissäännöksiä sisältävä ja talousarvion kehittämisen sekä tilinpäätösraportoinnin kehittämisen kannalta epätarkoituksenmukainen talousarviolain 19 §:n 2 momentti kumota tarpeettomana ja samalla tarkistaa pykälän otsikko sen sisältöä vastaavaksi.

Talousarviolakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 6 a §, jossa säädettäisiin tulojen ja menojen kohdentamisessa varainhoitovuoteen kuuluvaksi käytettävistä yleisistä perusteista ja periaatteista. Talousarviolain nykyisessä rakenteessa säännös soveltuisi hyvin sijoitettavaksi tulojen ja menojen ryhmittelyä niiden laadun perusteella ja samalla kohdentamista tehtäviin ja valtion eri organisaatioihin koskevien 5 ja 6 §:n jälkeen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin, että tulo tai meno kohdennetaan valtion talousarviossa siihen varainhoitovuoteen, jolle tulo tai meno kuuluu siten, että kunkin varainhoitovuoden talousarvioon otetaan tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Pykälässä säädettäisiin edelleen, että kohdentamisessa otetaan huomioon tulon tai menon laatu ja taloudellinen luonne sekä erityisesti tulon tai menon perustana olevan tuotannon tekijän vastaanottamisen tai suorituksen luovuttamisen taikka suoritusveloitteen muodostumisen tai tulon tai menon maksun ajoittuminen. Tarkempia säännöksiä tulon ja menon kohdentamisesta voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Pykälässä ei säädettäisi yksityiskohtaisesti talousarvioon otettavien tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovuoteen kuuluvaksi vaan niistä yleisistä periaatteista, joiden mukaan kohdentaminen eri tulo- ja menolajeissa on talousarviossa tehtävä sekä seikoista, jotka on kohdentamisessa otettava huomioon. Pykälän on siten tarkoitus jättää asetuksella säätämiseen ja talousarviokäytäntöön harkintavaltaa sen suhteen, mitä yksityiskohtaista kohdentamisperustetta olisi kussakin tulo- ja menolajissa tarpeen säätää.

Ajallista kohdentamista määrittävät kohdentamisperusteet sidottaisiin talousarvioon ehdotetun 6 a §:n ensimmäisessä virk-

keessä talousarvion täydellisyysperiaatteen vakiintuneeseen sisältöön. Sen mukaan talousarvioon on otettava tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Kohdentamisperusteiden määrittelyn perusteiden kiinnittäminen täydellisyysperiaatteeseen on perustuslaista ja siitä johdettavissa olevasta hyvästä budjetointitavasta johtuva kohdentamista koskeva vaatimus. Se vastaa tilinpäätösteoriassa ja tilinpäätöksen laadintaa ja esittämistä koskevissa yleisissä periaatteissa esitettyä vaatimusta siitä, että tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot ja niihin perustuvan oikean kuvan tilinpäätöksen laatineen talousyksikön kyseisen tilikauden tuloksesta ja taloudellisesta asemasta tilinpäätöspäivänä. Tilikautta ja tilinpäätöksen päivämäärän taloudellista asemaa koskevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden vaatimukset johtavat siihen, että kirjanpidossa ja tilinpäätöstä laadittaessa ei voida vapaasti harkita taloudellisten tapahtumien ajallista kohdentamista vaan ne tulee kohdentaa siihen tilikauteen, jolle kukin taloudellinen tapahtuma voidaan oikeiden ja riittävien tietojen vaatimuksen sekä sitä toteuttavien kirjanpidon ja tilinpäätöksen yksityiskohtaisempien laadintasaantojen ja määräysten perusteella arvioida parhaiten kuuluvan. Talousarviossa on kysymys rahoitussuunnitelmasta päättämisestä. Talousarvioon rahoitussuunnitelmana ja sen sisältämiin laskelmiin on perustuslain mukaan otettava kaikki tiedossa olevat tulot ja tiedossa olevat menot. Täydellisyysperiaatteen vakiintunut sisältö asettaa siten asiallisesti samantapaisia vaatimuksia kohdentamisperusteille sekä yleisemminkin määrärahojen ja tuloarvioiden mitoituksessa käytettävälle laskennalle kuin tilinpäätöksen laadinnassa noudatettava oikeiden ja riittävien tietojen sekä niiden perusteella muodostettavan oikean ja riittävän kuvan vaatimus, vaikka luonteeltaan ja tehtäviltään kirjanpito ja budjetointi ovat eri asioita.

Pykälän toisessa virkkeessä ehdotetaan säädettäväksi niistä seikoista, jotka olisi täydellisyysperiaatteen asettamien vaatimusten lisäksi otettava huomioon kohdennettaessa tulo tai meno talousarviossa tiettyyn varainhoitovuoteen. Tarkoituksena olisi rajata talousarviossa käytettävät kohdentamisperusteet

ja siten osoittaa ne periaatteelliset reunaehdot, joiden puitteissa tulo tai meno voitaisiin kohdentaa varainhoitovuoteen. Tarkoituksena on samalla kuitenkin jättää asetuksella säätämiseen ja talousarviokäytäntöön harkintavaltaa sen arviointiin, mikä yksityiskohtainen kohdentamisperuste soveltuisi parhaiten kuhunkin tulo- ja menolajiin. Käytännön tarpeita varten kohdentamisperusteet tulee määrittellä yksityiskohtaisesti kunkin tulo- ja menoryhmän osalta erikseen tulon ja menon laadun ja taloudellisen luonteen perusteella. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on, että mahdollisista kohdentamisperusteista tulisi asetuksessa säätää sovellettavaksi ja talousarviossa soveltaa sitä, joka parhaiten täyttää vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteen vaatimukset, kun otetaan huomioon pykälässä säädettävät tulo ja menon laatuun sekä taloudelliseen luonteeseen liittyvät seikat. Täydellisyys- ja vuotuisuusperiaatteisiin sisältyvä tulo tai menon oleminen talousarviota laadittaessa sillä tavoin tiedossa, että se voidaan ottaa talousarvioon. Talousarvioon ei voida siten ottaa tuloarviota tulosta tai määrärahaa menoon, jonka määrää ja ajoitumista ei voida käytännössä selvittää sillä tavoin, että sen voitaisiin katsoa olevan tiedossa olevia tuloja ja menoja. Pykälässä siten sallittaisiin myös tulojen ja menojen määrän luotettavaan selvittämiseen liittyvien käytännöllisten näkökohtien ottaminen huomioon arvioitaessa sitä, mitä kohdentamisperustetta kyseisissä tulojen tai menojen ryhmässä olisi perustelluinta soveltaa.

Ehdotetussa 6 a §:ssä tulo tai menon laatu tarkoittaa samaa asiaa kuin tulojen ja menojen ryhmittelyä koskevissa talousarviolain 5 ja 6 §:ssä ryhmittelyn perusteeksi säädetty laatu. Käytännössä on kysymys siitä, mikä on tulo tulolaji ja menon menolaji. Tulo tai menon taloudellinen luonne viittaisi tulo tai menon muihin taloudellisiin ominaisuuksiin ja erityisesti talousarviossa tapahtuvan päätöksenteon tarkoitukseen ja luonteeseen. Taloudellinen luonne tarkoittaisi siten esimerkiksi sitä, onko budjetoinnissa kyseessä varautuminen lainsäädännössä säädetyistä oikeudellisista velvoitteista aiheutuviin maksuksiin vai päätöksenteosta siitä, missä määrin hallitus ja valtion virastot ja laitokset saavat sitoutua yksityiskohtaisten perusteiden ja

määrän osalta harkinnanvaraisiin menoihin varainhoitovuoden aikana.

Kohdentamisen yleisinä perusteina säädetäisiin talousarviolakiin ehdotetun 6 a §:n toisessa virkkeessä tulon tai menon laatu ja taloudellinen luonne sekä erityisesti suoritteiden luovuttamisen tai tuotannon tekijän vastaanottamisen taikka suoritusvelvoitteen muodostumisen tai tulon tai menon maksamisen ajoittuminen. Pykälässä käytetty ilmaisu suoritteiden luovuttaminen ja tuotannon tekijän vastaanottaminen vastaa kirjanpitolain (1336/1997) 3 §:ssä säädettyä suoriteperusteen mukaisen kirjaamisperusteen määrittelmää. Sillä tarkoitetaan siten suoriteperusteen mukaista kohdentamista talousarviossa. Valtion talousarviotalouteen kuuluvien lakisäänteisten ja hyvin monimuotoisten tapahtumien ja niiden hyvin erilaisen lainsäädännöllisen perustan johdosta suoriteperustetta ei voida kuitenkaan määritellä budjetoitua koskevassa säännöksessä samalla tavoin kuin kirjanpitoa ja tilinpäätöksiä koskevissa säännöksissä. Suoriteperusteen tulee sisältää myös ne lakisäänteiset velvoitteet, joissa ei ainakaan välittömästi ole kyseessä suoritteiden luovuttaminen tai tuotannon tekijän vastaanottaminen. Tämä ilmaistaisiin säännöksessä siten, että kohdentamisessa huomioon otettavana seikkana olisi myös suoritusvelvoitteen muodostuminen. Tämä ilmaisu eräiden lakiin perustuvien suoritusvelvoitteiden muodostumisen lisäksi sisältää myös erityisesti siirtomenojen kohdentamisessa tarkoituksenmukaisen ja selkeän myöntöpäätös- ja muun sitoumusperusteen. Maksamisen ajoittumisella tarkoitetaan maksuperusteista kohdentamista. Tarkoituksena on, että maksuperusteinen kohdentaminen olisi talousarvioon otettavissa tuloissa ja menoissa mahdollista silloin kun siihen on pykälässä säädetty seikat huomioon otettaessa perusteita.

Tulojen ja menojen tarkemmasta ryhmitteystä laatunsa perusteella ja kohdentamisesta eri tehtäviin ja organisaatioihin valtion talousarviossa säädetään talousarviolain nojalla talousarvioasetuksessa. Talousarviolaisissa ei siten säädetä tulojen ja menojen ryhmitystä vaan ainoastaan niiden muodostamisen perusteista. Talousarviolain systematiikan mukaisesti yksityiskohtaisempien kohdentamisperusteiden määrittely tulisi jättää säädetä-

väksi talousarvioasetuksessa ja päätettäväksi valtion talousarvion perusteluissa. Tämän mukaisesti pykälässä ehdotetaan, että yksityiskohtaisemmasta talousarviossa sovellettavien kohdentamisperusteiden teknisestä määrittelystä tulo- ja menolajeittain voitaisiin säätää pykälässä säädettyjen yleisten perusteiden asettamisessa rajoissa tarkemmin talousarvioasetuksessa. Pykälässä ehdotetaan siten, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovuoteen kuuluvaksi.

Talousarviolain 19 §:n 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Kumottavassa momentissa tarkoitettujen tulo- ja menoerät ovat lakiin ehdotetun 6 a §:n yleisten kohdentamista koskevien säännösten piirissä. Talousarviolain 19 §:ään jäisivät edelleen säännökset tulo- ja menorästeistä ja siirtomäärärahan käyttämättömän määrän peruuttamisesta. Näihin säännöksiin ei ole tarpeen tehdä muutoksia kohdentamisperusteiden sääntelyä koskevien muutosten johdosta. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi pykälään jäävien säännösten sisältöä vastaavaksi.

2.2. Käyttösuunnitelma nettobudjetoinnissa (9 §)

Talousarviolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että eduskunnan mahdollisuuksia päättää menojen tarkemmista käyttötarkoituksista ja kohdentamisesta eri tehtäviin selvennettäisiin ja vahvistettaisiin nettobudjetoinnin yhteydessä siinä tilanteessa, jossa arvioidut tulot ovat suuremmat kuin tiedossa olevat menot. Tällöin talousarvioon tulee otettavaksi asianomaisista tuloista ja menoista tuloarvio, joka sisältää menot nettoutettuina. Talousarviolain 9 §:n 1 momenttiin lisättäisiin siten säännös, jonka mukaan käyttösuunnitelmassa voitaisiin arvioida myös, miten talousarviolain 3 a §:ssä tarkoitettua nettobudjetoitua sovellettaessa tuloarvioon sisältyvät tulot ja menot jakautuvat. Pykälän toiseen momenttiin otettaisiin säännös käyttösuunnitelman merkityksestä tuloarviona talousarvioon otettavan nettobudjetoidun momentin yhteydessä. Momentissa otettaisiin huomioon myös se, että nettobudjetoitaessa käyttösuunnitelma kohtaan voi tulla merkittäväksi nettotuloa.

Tarkoituksena on, että käyttösuunnitelmaa voitaisiin käyttää budjetoinnin välineenä ja teknisenä menettelynä nettobudjetoitaessa mahdollisimman pitkälti samalla tavoin kuin bruttobudjetoidulla menomomentilla. Lähtökohtaisesti käyttösuunnitelma voisi olla nettobudjetoidun tuloarvion yhteydessä samankaltainen kuin määrärahaan otettu käyttösuunnitelma.

Tuloarvioon liitettävältä käyttösuunnitelmalta vaaditaan kuitenkin eräitä erityispiirteitä menomomentille otettavaan käyttösuunnitelmaan verrattuna. Menomomentille otettuun käyttösuunnitelmaan otettuja rahamääriä voidaan ylittää talousarvioasetuksessa säädettyssä menettelyssä käyttösuunnitelma-kohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan puitteissa ellei talousarviossa ole päätetty asettaa lisäksi muita rajoituksia. Tuloarvion yhteydessä ei ole kuitenkaan määrärahaa. Käyttösuunnitelma-kohtien ylittäminen on tällöin tarkoituksenmukaista sitoa siihen, että nettomääräinen tuloarvio toteutuisi. Käyttösuunnitelma-kohtien ylittäminen olisi ehdotetun säännöksen mukaan sallittua nettomääräisen tuloarvion puitteissa samassa menettelyssä kuin määrärahan perusteluihin sisältyvässä käyttösuunnitelmassa. Käyttösuunnitelman muutoksille edellytyksenä siis olisi, että käyttösuunnitelmaan otettujen menojen määrien ylittämisen johdosta momentille kertyväksi arvioitujen nettotulojen määrä ei muutu. Talousarvion perusteluissa voitaisiin nettomääräisen tuloarvion yhteydessä rajoittaa tarvittaessa käyttösuunnitelman muutoksia samalla tavoin kuin bruttobudjetoitaessakin asettamalla talousarvion perusteluissa enimmäisrajoite momentille budjetoiduille menoille tai osalle niistä.

Talousarviolain 9 §:n 2 momentin sanamuotoa tarkistettaisiin myös siten, että momentissa todettaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävän käyttösuunnitelman muutosmenettelyn koskevan vain käyttösuunnitelmaan merkittyjen menojen määrien ylittämistä. Nettobudjetoitaessa käyttösuunnitelma-kohtaan voi kertyä myös nettotuloa. Momenttia selkeytettäisiin siten, että käyttösuunnitelmaan merkityn tulon alittaminen tai arvioitua suurempi kertymä ei olisi käyttösuunnitelman muutosmenettelyn piirissä. Ehdotetulla tavalla muutettuna mo-

mentti vastaisi nykyistä paremmin myös bruttobudjetoitaessa käyttösuunnitelman sisältöä ja merkitystä, sillä käyttösuunnitelmassa arvioidaan, miten määrärahaan sisältyvät menot jakautuvat tarkempien käyttötarkoitusten kesken.

Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat esimerkiksi sen, että nettobudjetoidulla momentilla päätettäisiin käyttösuunnitelman muodossa nettobudjetoitua virastoa tai laitosta taikka toimintaa koskevan investointisuunnitelman perusteista sekä asetettaisiin tavoitteeksi kattaa pitkällä tähtäimellä investoinnit kerättävillä tuloilla siten, että tulokertymä olisi palautettava valtion talousarviotalouden kokonaisuuden hyväksi, josta investointiin liittyvät menot on maksettu. Käyttösuunnitelmaa voitaisiin tällöin käyttää teknisenä välineenä päätettäessä ehdoista, joilla valtion talousarviotaloudesta rahoitetaan nettobudjetoinnin piiriin kuuluvan viraston tai laitoksen taikka toiminnon investoinneista. Investointien tason yleisistä perusteista päätettäisiin talousarviossa ja investoinnit voitaisiin rahoittaa valtion talousarviosta ehdolla, että aiheutuneet menot katetaan nettobudjetoitusta toiminnasta kertyvillä tuloilla ja tätä varten osa tulokertymästä palautetaan valtion talousarviotalouden kokonaisuuteen. Ehdotettujen muutosten jälkeen käyttösuunnitelmaan voitaisiin käyttää muutoinkin talousarvioon tuloarviona otettavilla nettobudjetoituiduilla momenteilla niille sisältyvien menojen tarkempien käyttötarkoitusten ohjaamiseen.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Kohdentamisperusteet määrittävät sitä, mitkä tulot ja menot tulevat otettavaksi kukin varainhoitovuoden talousarvioon. Siten kohdentamisperusteiden sääntelyllä ja määrittelyllä on lähtökohtaisesti vaikutuksia valtion talousarvion jokaiseen tuloarvioon ja määrärahaan ja niiden mitoituksiin sekä sitä kautta myös valtion talousarvion osoittamaan ylijäämään tai alijäämään.

Esityksessä ehdotetaan talousarviolaisissa säädettäväksi niistä yleisistä periaatteista, joiden mukaan tulojen ja menojen kohden-

taminen valtion talousarviossa varainhoitovuoteen tehtäväksi olisi tehtävä. Laissa ei sen sijaan säädettäisi yksityiskohtaisesti siitä, mitä kohdentamisperusteita talousarvion kussakin tulo- ja menolajissa olisi käytettävä vaan tästä voitaisiin säätää talousarvioasetuksessa ja päättää valtion talousarviossa. Kohdentamisperusteiden yksityiskohtainen soveltaminen tapahtuu siten valtion talousarviossa, joten mahdolliset yksityiskohtaiset taloudelliset vaikutukset riippuvat talousarviosta. Ehdotetut säännökset on laadittu siten, että niissä yleensä selkeytettäisiin nykyisinkin valtion talousarviossa vakiintuneen käytännön ja hyvän budjetointitavan mukaisia kohdentamisperusteita. Lakiesitykseen sisältyvät säännökset eivät siten edellytä kohdentamiskäytäntöjä muutettavaksi olennaisesti nykyisestä. Esityksellä ei siten ole siitä suoraan johtuvia merkittäviä taloudellisia vaikutuksia valtion talousarvion tuloarvioiden ja määrärahojen mitoitukseen.

Ehdotetut säännökset mahdollistavat kuitenkin kohdentamisperusteita koskevan talousarviokäytännön kehittämisen. Useissa valtion talousarviotalouteen kuuluvissa tuloissa ja menoissa olisi tarkoituksenmukaista käyttää suoriteperustetta kohdentamisen perusteena. Esityksessä on siten varauduttu suoriteperusteen käyttöalan laajentamiseen ja esitys muun muassa mahdollistaa, että valtionvelan korot voitaisiin budjetoida suoriteperusteella, jos siihen päädyttäisiin talousarvioesityksessä.

Kohdentamisperusteen muuttaminen aiheuttaisi kussakin tulo- tai menolajissa varainhoitovuoden talousarvioon kertaluonteisen menojen tai tulojen lisääntymisen tai vähentämisen. Perustuslaissa säädetystä talousarvion kattamisvaatimuksesta johtuu, että tämä muutos vaikuttaa myös talousarviotalouden budjettitekniiseen ylijäämään tai alijäämään ja siten myös nettolainanoton tarpeeseen tai mahdollisuuden vähentää valtionvelkaa. Erityisesti siirtyminen maksuperusteesta suoriteperusteen käyttämiseen yleensä varhentaa menojen ottamista talousarvioon. Tämä johtuu siitä, että valtion kulutusmenoihin kuuluvissa hankinnoissa, valtion tuottamien suoritteiden myynissä ja valtiolle kertyvissä korkotuloissa sekä valtion velan korkomenoissa ei yleensä käytetä ennakkomaksuja vaan

maksusuoritukset tehdään vasta tuotannon tekijän vastaanottamisen tai suoritteen luovuttamisen jälkeen.

Valtion velan koroissa suoriteperusteinen kohdentaminen tarkoittaa koron kohdentamista sille varainhoitovuodelle, jolta korko kertyy eikä sille varainhoitovuodelle, jona korko sen kertymisen jälkeen maksetaan. Valtion velassa korot maksetaan yleensä jälkikäteen koron eräpäivinä, joten siirtyminen suoriteperusteeseen aikaistaisi maksettavien korkojen ottamista talousarvioon menoina. Siirtymisestä maksuperusteisesta suoriteperusteiseen kohdentamiseen valtion velan koroissa aiheutuu siirtymävuotena kertaluonteinen korkomenojen lisäys, kun muutoin vasta seuraavan vuoden talousarvioon otettavat korot onkin jo otettava talousarvioon. Tämä oikeus erä täytyy myös kattaa perustuslain säännösten mukaisesti. Kohdentamisperusteen muutos ei enää vaikuttaisi kuitenkaan siirtymävuotta seuraavan varainhoitovuoden talousarvion menotasoon.

Hallituksen esityksessä vuoden 2003 talousarvioksi ei ehdoteta valtionvelan korkojen kohdentamisperusteiden muuttamista vaan korkomenot budjetoitaisiin edelleenkin aikaisemman käytännön mukaisesti maksuperusteella. Talousarviolakiin ehdotettavat kohdentamista koskevat säännökset mahdollistavat aikaisemman käytännön jatkamisen. Siirtymistä valtionvelan korkomenojen suoriteperusteiseen kohdentamiseen harkittaisiin silloin, kun edellytykset riittävän luotettavaan korkomenojen suoriteperusteiseen tarkasteluun ja hallintaan talousarviota laadittaessa ja sovellettaessa ovat olemassa muun muassa tietojärjestelmien osalta ja kun kohdentamisperusteen muutoksesta aiheutuva kertaluonteinen menonlisäys voidaan kattaa siten, ettei siitä aiheudu valtionaloudelle ylimääräisiä kustannuksia esimerkiksi tarpeettoman nettolainanoton johdosta.

Hallituksen esityksessä vuoden 2003 talousarvioksi yksilöidyt kohdentamisperusteet jonkin verran laajentavat mahdollisuuksia suoriteperusteiseen kohdentamiseen. Nämäkin muutokset eivät kuitenkaan ole talousarviolain muutosehdotuksen välttämättä edellyttämiä. Valtion vuoden 2003 talousarvioehdotuksen valmistelussa ei ole kuitenkaan havaittu olennaisia muutoksia aikaisempaan

verrattuna.

Kohdentamisperusteiden sääntely talousarviolaissa ja niiden määrittely tulo- ja menolajeittain talousarvioasetuksessa sekä talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden yleisessä osassa lisää talousarvion valmistelussa vaadittavaa suunnittelua ja vaatii aikaisempaa tarkempaa budjetoitavien tulojen ja menojen selvittämistä ja arviointia. Tämän voidaan arvioida lisäävän jossain määrin talousarvion valmistelussa ja käsittelyssä vaadittavaa työtä. Lisätyön määrä ei kuitenkaan ole vähäistä merkittävämpi. Lisäksi tällaiset selvitykset kohdentamisen perusteista olisi muutoinkin tehtävä perustuslaissa säädettävien talousarvion vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteiden johdosta. Lisäksi parempi suunnittelu sekä kohdentamisperusteiden järjestelmällinen ja selkeä määrittely vähentävät työtä ja siitä aiheutuvia kustannuksia valtion talousarviota sovellettaessa. Parempi valmistelu ja suunnittelu myös parantavat budjetoinnin laatua ja tehostavat valtion varojen käyttöä. Siitä voidaan pitkällä tähtäimellä arvioida saatavan taloudellisia tehokkuushyötyjä samalla kun eduskunnan valtiontaloudellista päätös- ja valvontavaltaa vahvistetaan. Näiden hyötyjen saavuttamiseen lakiesitys kuitenkin luo vain välttämättömiä oikeudellisia edellytyksiä ja perusteita. Hyötyjen toteutuminen riippuu talousarvion valmistelussa ja soveltamisessa omaksuttavista käytännöistä.

Käyttösuunnitelmaa koskevien säännösten muutoksella mahdollistetaan se, että tuloarviona talousarvioon otettavaan nettobudjetoituun momenttiin voitaisiin jatkossa liittää käyttösuunnitelma eduskunnan niin päättäessä. Ehdotetut säännökset eivät edellytä tällaista menettelyä. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutuksia talousarvioon otettavien määrärahojen tai tuloarvioiden mitoittamiseen. Ehdotetuilla muutoksilla on kuitenkin tarkoitus luoda budjettitekniisiä menettelytapoja nykyistä tarkempaan investointien suunnitteluun nettobudjetoiduissa toiminnoissa sekä kehittää eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan käyttämisessä sovellettavia menettelyitä. Parempi investointisuunnittelu tehostaa valtion varojen käyttöä ja siten tuo taloudellisia tehokkuusetuja valtiontalouteen. Nettobudjetoinnin piirissä on useissa tapauksissa maksullista palvelutoimintaa, jolloin

pitkällä tähtäimellä investointien kustannukset vyörytetään yleensä palveluiden käyttäjien maksettaviksi. Taloudellisesti tehokkaampi ja tarkempi investointien suunnittelu luo perusteita myös sille, että suoritteista perittävien maksujen hintataso voidaan pitää käytännössä asianmukaisena siten kuin maksujen perusteita koskevassa lainsäädännössä tarkoitetaan.

Esityksellä ei siten ole kokonaisuutena arvioituna nykyiseen käytäntöön verrattuna välittömiä olennaisia vaikutuksia valtion talousarvioon otettavien tuloarvioiden ja määrärahojen mitoittamiseen.

3.2. Organisaatio- ja muut vaikutukset

Esitys korostaa riittävää valmistelua ja suunnittelua talousarvion laadinnassa ja soveltamisessa, minkä voidaan arvioida jonkin verran lisäävän valmisteluun liittyvää työtä mutta samalla tehostavan valtion varojen käyttöä sekä helpottavan talousarvion soveltamista. Esityksellä ei siten kokonaisuutena ottaen ole organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia.

Esitys ei vaikuta mahdollisuuksiin ottaa talousarvioon määrärahoja eri käyttötarkoituksiin. Esityksellä ei myöskään ole välittömiä vaikutuksia kuntien ja eri väestöryhmien asemaan.

4. Asian valmistelu

Kohdentamisperusteiden määrittelyyn ja ohjaukseen liittyvät kehittämistarpeet ovat olleet valtiovarainministeriössä arvioitavana useissa eri yhteyksissä. Kohdentamisperusteiden määrittelyn ja ohjauksen uudistamisen on katsottu edellyttävän kohdentamisen lainsäädännöllisten perusteiden arviointia ja selkeyttämistä talousarviolaissa.

Varainhoitovuoden 2001 talousarviosta lähtien valtion velanhoidon budjetointi uudistettiin siten, että pääluokkaan 36 ryhdyttiin budjetoimaan velan juoksevat korkomenot ja valtionvelan nettokuoletukset sekä velanhallinnan menot uuteen valtionvelan vähentämisen pääluokkaan 37. Samalla lisättiin talousarvioesityksen selvitysosissa valtionvelan markkina-arvon sekä velanhoidon kokonaisuuteen liittyviä nettokuluja koskevia tietoja.

Budjetoinnin uudistuksen todettiin tarvitsevan tuekseen myös velanhoitoa koskevan tilinpäätösinformaation kehittämistä. Valtiovarainministeriön aloitteesta ja yhteistyössä sen kanssa valtiokonttori käynnisti velanhoidon tilinpäätösinformaation kehittämishankkeen (VELTI), jossa selvitettiin käytännöllisiä malleja valtion velasta annettavan tilinpäätösinformaation sisällön ja esittämistavan laadun parantamiseen. Hankkeen yhteydessä tulivat selkeästi ilmi myös talousarviolain 19 §:n 2 momentin tulkinnanvaraisuus ja puutteellisuudet sekä momentin säännöksistä johtuvat rajoitteet tilinpäätösinformaation kehittämiseen.

Valtiovarainministeriö asetti 14 päivänä kesäkuuta 2001 työryhmän, joka otti nimekseen vuoden 2001 budjetointityöryhmä, selvittämään talousarviossa sovellettavia kohdentamisperusteita ja niiden sääntelytarpeita. Työryhmän tehtäväksi määrättiin selvittää myös tuotto- ja kuluperusteisesta budjetoinnista, jota kansainvälisesti kutsutaan accrual based budgeting -järjestelmiksi, mahdollisesti Suomen valtion taloudenhoidossa saatavia hyötyjä ja tuotto- ja kuluperusteisen budjetoinnin soveltamismahdollisuuksia. Työryhmän tuli lisäksi arvioida muita taloudellista tehokkuutta parantavia budjettitekniikan ja budjetointimenettelyiden uudistuksia sekä ottaa erityisesti huomioon pitkäaikaisista sopimuksista ja muista uusista sopimus- ja rahoitustekniikoista budjetoinnille johtuvat vaatimukset ja haasteet. Valtiovarainministeriössä on lisäksi virkатыönä arvioitu nettobudjetoinnin ongelmia ja sen pohjalta vuoden 2001 budjetointityöryhmä on käsitellyt nettobudjetointiin liittyviä kysymyksiä. Työryhmä jätti tammikuussa 2002 valtiovarainministeriölle keskustelumuistiossaan Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2002) alustavat ehdotuksensa kohdentamisperusteiden määrittelystä sekä sääntelyn kehittämisestä samoin kuin valtuusmenettelyn kehittämisestä ja tuotto- ja kuluperusteisen budjetoinnin hyödyntämismahdollisuuksista. Työryhmän keskustelumuistion ehdotuksia käsiteltiin ministeriöiden talousjohdon tapaamisissa ja lisäksi valtiovarainministeriö järjesti työryhmän keskustelumuistion pohjalta ministeriöiden

edustajille kolme yleistä kuulemistilaisuutta sekä kahdenvälisiä keskusteluita sitä pyytäneille ministeriöille. Työryhmän ehdotukset kohdentamisperusteiden määrittelystä ja sääntelystä saivat kuulemistilaisuuksissa ja ministeriöiden talousjohdon yhteisissä kokouksissa myönteisen yleisvastaanoton. Työryhmän ehdotusten ja niistä kuulemistilaisuuksissa ja muuten saadun palautteen pohjalta valtiovarainministeriössä valmisteltiin kohdentamisperusteiden määrittelyt toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta 10 päivänä huhtikuuta 2002 annettuihin valtiovarainministeriön määräyksiin, joiden mukaisesti valtion vuoden 2003 talousarvioesitys on valmisteltu.

Lakiehdotus pohjautuu vuoden 2001 budjetointityöryhmän ehdotuksiin sekä vuoden 2003 talousarvioesityksen valmistelussa sovellettuihin määräyksiin toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta. Esitys on sen jälkeen valmisteltu virkатыönä valtiovarainministeriössä.

5. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2003 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Hallituksen esityksessä vuoden 2003 talousarvioksi on talousarvion eri tulo- ja menolajeissa sovellettavat kohdentamisperusteet määriteltävä tämän lakiesityksen säännösten mukaisesti. Talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden yleiseen osaan ehdotetaan otettavaksi määrittelyt, mitä kohdentamisperusteita eri tulo- ja menolajeissa sovelletaan. Eduskunnan päätöksiksi tulevana talousarvion perusteluina ne sitovat myös talousarvion soveltamista.

6. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetussa talousarviolain 6 a §:ssä säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovuoteen kuuluvaksi voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on, että talousarvioasetukseen otettaisiin yksityiskohdalliset säännökset siitä, mitä kohdentamisperusteita talousarvioasetuksessa säädetyissä talousarvion eri tulo- ja menolajeissa sovelle-

taan, ellei talousarviosta muuta johdu. Asetukseen otettaisiin samansisältöiset säännökset kuin mitä valtion vuoden 2003 talousarvioesityksessä on ehdotettu otettavaksi talousarvion yksityiskohtaisten perusteluiden yleiseen osaan.

7. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2003 talousarvioon.

8. Säättämisjärjestys

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi niistä perusteista, joilla valtion talousarvioon otettavat tulot ja menot kohdennetaan varainhoitovuoteen kuuluviksi sekä siitä, että nettobudjetoinnin yhteydessä tuloarviona budjetoitavan momentin perusteluihin voitaisiin sisällyttää talousarviolaisissa tarkoitettu käyttösuunnitelma. Perustuslaissa ei säädetä tulojen ja menojen kohdentamisesta varainhoitovu-

teen kuuluvaksi mutta perustuslain 84 §:ssä säädetyt budjettiperiaatteet, erityisesti talousarvion vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteet sekä kattamisvaatimus asettavat tiettyjä edellytyksiä tulojen ja menojen kohdentamiseen. Ehdotuksella pyritään tarkentamaan vuotuisuusperiaatteen ja täydellisyysperiaatteen soveltamista talousarviossa. Ehdotetut säännökset eivät sisällä poikkeuksia perustuslaissa säädetyistä budjettiperiaateista. Käyttösuunnitelmaa koskevilla ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus antaa eduskunnalle menettelytapoja käyttää sille perustuslain 84 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa valtionaloudellista päätösvaltaa myös nettobudjetointia sovellettaessa silloin kun nettobudjetoitu toiminta tulee tulojen määrän johdosta otettavaksi talousarvioon tuloarviona.

Ehdotukset eivät siten sisällä poikkeuksia perustuslain säännöksistä, joten lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa säättämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 19 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1372/1991,
muutetaan 9 § ja 19 §:n otsikko, sellaisena kuin niistä on 9 § osaksi laissa 1109/2001, ja
lisätään lakiin uusi 6 a § seuraavasti:

6 a §

Tulojen ja menojen kohdentaminen varainhoitovuoteen

Tulo tai meno kohdennetaan valtion talousarviossa siihen varainhoitovuoteen, jolle se kuuluu siten, että kunkin varainhoitovuoden talousarvioon otetaan tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Kohdentamisessa otetaan huomioon tulon tai menon laatu ja taloudellinen luonne sekä erityisesti tulon tai menon perustana olevan suorituksen luovuttamisen tai tuotannon tekijän vastaanottamisen taikka suoritusveloitteen muodostumisen tai tulon tai menon maksamisen ajoittuminen.

Tarkempia säännöksiä tulon ja menon kohdentamisesta varainhoitovuoteen voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Käyttösuunnitelma

Edellä 8 §:ssä tarkoitettuihin perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma. Käyttösuunnitelmassa arvioidaan, miten momentille budjetoidut menot jakautuvat eri käyttötarkoitusten kesken tai, sovellettaessa 3 a §:ssä tarkoitettua nettobudjetointia, miten tuloarvioon sisältyvät nettoutetut tulot ja menot jakautuvat.

Jollei 8 §:ssä tarkoitetuista perusteluista muuta johdu, käyttösuunnitelmassa olevia menojen määriä voidaan ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan tai nettobudjetointia sovellettaessa nettomääräisen tuloarvion puitteissa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 19 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1372/1991,
muutetaan 9 § ja 19 §:n otsikko, sellaisena kuin niistä on 9 § osaksi laissa 1109/2001, ja
lisätään lakiin uusi 6 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 a §

Tulojen ja menojen kohdentaminen varainhoitovuoteen

Tulo tai meno kohdennetaan valtion talousarviossa siihen varainhoitovuoteen, jolle se kuuluu siten, että kunkin varainhoitovuoden talousarvioon otetaan tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrähäät kaikkiin tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Kohdentamisessa otetaan huomioon tulon tai menon laatu ja taloudellinen luonne sekä erityisesti tulon tai menon perustana olevan suoritteen luovuttamisen tai tuotannon tekijän vastaanottamisen taikka suoritusvelvoitteen muodostumisen tai tulon tai menon maksamisen ajoittuminen. Tarkempia säännöksiä tulon ja menon kohdentamisesta varainhoitovuoteen voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Käyttösuunnitelma

Edellä 8 §:ssä tarkoitettuihin perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten momentin määräraha jakaantuu eri käyttötarkoitusten kesken.

Edellä 8 §:ssä tarkoitettuihin perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma. *Käyttösuunnitelmassa* arvioidaan, miten *momentille budjetoidut menot jakautuvat* eri käyttötarkoitusten kesken *tai, sovellettaessa 3 a §:ssä tarkoitettua nettobudjetoitua, miten tu-*

Jollei 8 §:ssä tarkoitetuista *talousarvion* perusteluista muuta johdu, käyttösuunnitelmassa olevia rahamääriä voidaan ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan puitteissa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

19 §

Tulorästit ja menorästit sekä eräiden menojen kohdentaminen

Verot ja veronluonteiset tulot sekä valtion antaman lainan lyhennykset ja korot ovat sen vuoden tuloa, jonka aikana ne ovat valtiolle kertyneet. Valtion velan korko on sen vuoden menoa, jonka aikana se on maksettu, ja valtion ottaman lainan emissioalennus sen vuoden menoa, jonka aikana lainaa koskeva sopimus on tehty. Laina-ajaltaan enintään yhden vuoden valtion velkasitoumuslainan nimellisarvon ja myyntihinnan erotus on sen vuoden menoa, jonka aikana laina on maksettu takaisin.

loarvioon sisältyvät nettoutetut tulot ja menot jakautuvat.

Jollei 8 §:ssä tarkoitetuista perusteluista muuta johdu, käyttösuunnitelmassa olevia menojen määriä voidaan ylittää käyttösuunnitelmakohtiin merkittyjen käyttötarkoitusten ja momentin määrärahan tai *nettobudjetointia sovellettaessa nettomääräisen tuloarvion* puitteissa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

19 §

Tulorästit ja menorästit

(2 mom. kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 200 .

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2003 talousarvioon.