



Jakelussa mainitut

Tuloksellisuustarkastuskertomus Valtion maksupolitiikka 11/2015, annettu 18.6.2015

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettyt asiat perustuivat tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa antamiin kannanottoihin ja suosituksiin:

- Onko aikaisemmin laaditut hallinnonaloittaiset maksupolitiikkaselvitykset ajantasaistettu? Mikäli hallinnonalalla ei ole ollut aikaisemmin tehtyä maksupolitiikkaselvitystä, onko kirjanpitoyksikköjen suoritetuotanto käyty läpi maksupolitiikan näkökulmasta, tehty toiminnan kokonaisarviointi ja laadittu ministeriön johdolla maksupolitiikkaselvitys? Onko uusissa selvityksessä arvioitu myös erityismaksulainsäädännön ja veronluonteisia tuloja koskevien säädösten ajanmukaisuus sekä tutkittu mahdollisuuksia yksinkertaistaa ja vähentää säädöksiä?
- Onko valtion kokonaisedusta huolehdittu, ja miten tämä on toteutettu (esim. valtioneuvoston yhteistä maksupolitiikka koskeva periaatepäätös)?
- Onko koordinaatio järjestetty osaksi talousarviovalmistelua kun suoritetuotannon rakenteet tai itse suoritteet ovat eri hallinnonaloilla toistensa kaltaisia?
- Tuottavatko ministeriöt talousarvion valmisteluun liittyen analyttistä tietoa valtion maksullisesta toiminnasta?
- Onko valtiovarainministeriö selvittänyt ja tarvittaessa selvittänyt yhteisrahoitteista toimintaa ja kustannusten korvaamista koskevia periaatteita?
- Onko rajanvetoa julkisoikeudellisten ja markkinasuoritteiden välillä täsmennetty?
- Tuottaako Valtiokonttori talousarvion valmisteluun liittyen analyttistä tietoa valtion maksullisesta toiminnasta?
- Laatiiko Valtiokonttori edelleen valtion maksullisesta toiminnasta vuosittain toistuva selvityksiä, joiden avulla saa kokonaiskäsityksen valtion maksullisesta toiminnasta?
- Onko Valtiokonttorin selvityksen tietosisältöä kehitetty niin, että se palvelee eduskunnan ja valiokuntatyöskentelyn tietotarpeita?
- Onko Valtiokonttorilla riittävät edellytykset tuottaa kyseisiä selvityksiä myös tulevaisuudessa?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti lähettämällä selvityspyyntö valtiovarainministeriöön, maa- ja metsätalousministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön sekä Valtiokonttoriin. Valtiokonttori antoi vastauksensa 24.1.2018, työ- ja elinkeinoministeriö 7.2.2018, maa- ja metsätalousministeriö 12.2.2018 sekä valtiovarainministeriö lausuntonsa 15.2.2018.

## 2 Jälkiseurannan havainnot

### Valtion maksupolitiikkaselvitysten ajantasaistaminen on vasta suunnitteluvaiheessa

Tarkastuskertomuksen suosituksissa todettiin, että aikaisemmin laaditut hallinnonalakohtaiset maksupolitiikkaselvitykset on ajantasaistettava tai selvityksen puuttuessa harkittava tarpeet kyseisen hallinnonalan maksullisen toiminnan kokonaisarviointille ja ministeriön johdolla tehtävälle maksupolitiikkaselvitykselle. Suositusten mukaan samassa yhteydessä tulee arvioida myös erityismaksulainsäädännön ja veronluonteisia tuloja koskevien säädösten ajanmukaisuus sekä tutkia mahdollisuudet yksinkertaistaa ja vähentää säädöksiä.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, ettei vuonna 2001 valmistunutta maksupolitiikkaselvitystä ole päivitetty, eikä erillistä suoritetuotantoa koskevaa kokonaisarviointia maksupolitiikan näkökulmasta ole laadittu. Sen sijaan valtiovarainministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksikköjen suoritetuotanto arvioidaan tulosohjausprosessissa ja siinä yhteydessä asetetuissa maksullisen toiminnan tavoitteissa. Veronluonteisia tuloja on pääasiassa muualla kuin valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön hallinnonalaä käsittelyä selvitystä veronluonteisia tuloja koskevien säädösten ajantasaisuudesta ei ole valmisteltu.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan sen hallinnonalalla erityislainsäädännön perusteella tuotettavia suoritteita on ainoastaan Valtiokonttorilla ja voimassa olevaa erityislainsäädäntöä on pidetty edelleen tarkoituksenmukaisena.

Maa- ja metsätalousministeriö on antamassaan selvityksessä ilmoittanut läpikäyvänsä vuoden 2004 maksupolitiikkaselvityksensä vuoden 2018 aikana. Kolmea veronluonteisia maksuja koskevaa säädöstä on päivitetty vuonna 2017 ja samassa yhteydessä on arvioitu säädösten ajantasaisuutta ja tarpeellisuutta. Lisäksi kahta hintatukea tarkistetaan maksuasetusten uudistamisen yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antamassaan selvityksessä pitänyt tärkeänä maksupolitiikkaselvityksen laatimista, mutta tämä on toistuvasti siirtynyt ja maksupolitiikkahanke on tarkoitus toteuttaa syksyn 2018 aikana. Tulosohjauksessa maksullisen toiminnan tulostavoitteet on pyritty mukauttamaan pienevään määräraha-kehitykseen. Tämän lisäksi valtion tutkimusmäärärahojen väheneminen on pakottanut miettimään, mikä osuus yhteisrahoitteisella ja maksullisella toiminnalla on hallinnonalan virastojen ja laitosten toiminnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan se on ohjannut hallinnonalatoimijoiden maksullista toimintaa maksuperustelain (150/1992) ja sen nojalla annettujen kirjanpitoyksikkökohtaisten maksuasetusten nojalla. Tämän ohella tulosohjaus on ollut keskeinen välinen maksullisen toiminnan ohjauksessa.

Tarkastuksen kannanottojen tarkoittamia maksupolitiikkaselvityksiä ja kokonaisarviointeja ei ole tarkastuksen jälkeen tehty. Jälkiseurannan havaintojen perusteella on kuitenkin pidettävä myönteisenä, että maksupolitiikkaa koskevia selvityksiä on suunnitteilla ja niitä tarvittaessa myös ajantasaistetaan. Niissäkin tapauksissa, joissa maksupolitiikkaselvitystä ei nähty ajankohtaiseksi tai tarpeelliseksi, on vastaavia asioita käsitelty kuitenkin tulosohjauksen puitteissa. Ministeriöt ovat myös jossain määrin arvioineet erityismaksulainsäädännön ja veronluonteisia tuloja koskevien säädösten ajanmukaisuutta.

### Maksupolitiikan toimeenpanossa on mahdollista edelleen kehittää valtion kokonaisedun koordinaatiota

Tarkastuskertomuksen suosituksissa todettiin, että valtion kokonaisedusta tulee huolehtia, vaikka ministeriöille sekä valtion virastoille ja laitoksille on tarkoituksellisesti jätetty päätösvaltaa maksullisen toimintansa suhteen. Kertomuksessa todettiin koordinaatiota tarvittavan erityisesti talousarviovalmistelussa, kun suoritetuotannon rakenteet tai itse suoritteet ovat eri hallinnaloilla toistensa kaltaisia.

Tarkastuskertomuksessa oli myös todettu, että maksullista toimintaa harjoittavan viranomaisen näkemys ei aina ole sama kuin valtion kokonaisuus, etenkin jos kyse on liiketaloudellisesta toiminnasta. Joissakin tilanteissa viranomaiset kilpailevat samoista asiakkaista tai saatavilla olevasta rahoituksesta. Siksi on aihetta selvittää, miten valtion kokonaisuudesta huolehditaan useaa hallinnonala koskevissa asioissa myös muilla kuin normiohjauksen keinoilla. Tarkastusviraston kannanottojen mukaan eräänä mahdollisuutena voisi olla valtioneuvoston yhteistä maksupolitiikkaa koskeva periaatepäätös. Näin olisi mahdollista saavuttaa parempi koordinaatio muihin periaatepäätöksiin ja strategioihin nähden, sekä tukea ja vahvistaa hallinnonalojen maksupolitiikkaa ja sen soveltamista käytäntöön.

Jälkiseurantaa varten 15.2.2018 antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö viittaa tarkastuskertomusluonnoksesta 5.6.2015 antamaansa lausuntoon ja katsoo edelleen siinä selostetun mukaisesti, että tarve valtioneuvoston periaatepäätökselle on epäselvä. Kun maksullisuuden ja maksuttomuuden sekä maksujen määräytymisen perusteista säädetään maksuperustelaisissa, valtiovarainministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena antaa näistä seikoista valtioneuvoston periaatepäätöstä. Valtiovarainministeriö katsoo lisäksi, ettei maksullisen toiminnan suoritustuotannon erilliselle koordinaatiolle ole tarvetta. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan valtiovarainministeriö huolehtii osaltaan valtion kokonaisuudesta ja seuraa valtion viranomaisten suoritustuotantoa käsittelemällä ennakkolisesti ministeriöiden niin sanotut maksuasetukset. Kun kyse on vähintään viiden miljoonan euron määräisestä maksutulosta vuositason tai valtiovarainministeriö ei ole lausunnossaan puoltanut maksujen vahvistamista ehdotetulla tavalla, käsitellään maksuasetusta koskeva asia valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarvetta valtioneuvoston yhteiselle maksupolitiikkaa koskevalle periaatepäätökselle ei edelleenkaan ole tarvetta.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että nykyinen tilanne vastaa tarkastuksen aikaista. Uusia keinoja tai menettelyjä kokonaisuudesta huolehtimiselle ei ole otettu käyttöön. Valtiovarainministeriön mukaan maksuperustelaki ja virastoja sekä laitoksia koskeviin maksuasetuksiin liittyvät valmistelutoimet, kuten lausuntomenettely tai tietyissä tilanteissa valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa käsitely, riittävät.

### **Valtion maksullista toimintaa koskevien tietojen esittämistä parannetaan**

Tarkastuksessa havaittiin, että kokonaiskuvan saaminen maksullisesta toiminnasta talousarvion avulla on vaikeaa. Tämän perusteella kertomuksen suosituksissa katsottiin aiheelliseksi, että valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulee tuottaa talousarviovalmisteluun analyttistä tietoa valtion maksullisesta toiminnasta eduskunnan ja valiokuntatyöskentelyn tietotarpeiden täyttämiseksi.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisältyy nykyisin valtion tuotto- ja kululaskelma, jossa on esitetty muun muassa maksullisen toiminnan tuotot kuluvaltavuodelta ja vertailutietona edelliseltä vuodelta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten maksullisen toiminnan analysointi toteutuu pääasiassa tulohjausprosessiin liittyvässä tulosopimusten ja tilinpäätöskannanottojen valmistelussa. Valtion sisäisten palvelukeskusten maksullista toimintaa analysoidaan myös hinnoittelun osalta. Vuoden 2018 valtion talousarviossa maksullisen toiminnan budjetointia on valtiovarainministeriön päälukassa 28. yhtenäistetty.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan ministeriö käy läpi virastoittain maksullista toimintaa koskevat tiedot ja analysoi kannattavuutta vuosittaisen talousarviovalmistelun yhteydessä. Sen sijaan tässä yhteydessä maa- ja metsätalousministeriössä ei tehdä laajempaa analyysiä valtion budjettitalouden sisällä.

Valtiokonttorin selvityksen mukaan se laatii vuosittain valtiovarainministeriölle ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi. Tilinpäätöksen tiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksessa. Asetukseen valtion talousarviosta (1992/1243) lisättiin helmikuussa 2016 vaatimus (68 a §) sisällyttää hallituksen vuosikertomukseen valtion, valtion talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten tilinpäätösten lisäksi katsaus tämän kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin. Näiden niin sanottujen valtion kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjauksella alaisesta valtiontaloudesta.

Valtion kokonaislaskelmat on tähän mennessä julkaistu vuosien 2015 ja 2016 hallituksen vuosikertomuksissa. Lisäksi kesäkuun lopun tilanteesta tehtyjä valtion kokonaislaskelmia on käytetty vuosien 2017 ja 2018 talousarvioesityksiä laadittaessa.

Kokonaislaskelmia laajempien, niin sanottujen konsernilaskelmien, laatimisesta on suunniteltu alustava tiekartta. Konsernilaskelmien on tarkoitus sisältää talousarvio- ja rahastotalouden, liikelaitosten sekä valtioneuvaluistosten yhtiöiden muodostaman kokonaisuuden tiedot. Valtiokonttorin mukaan tavoitteena on laatia ensimmäiset konsernilaskelmat 2020-luvun alkupuolella.

Valtiokonttori on jatkanut vuosittaisen valtion maksullista toimintaa koskevan selvityksen julkaisemista. Selvitykseen sisältyy maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden kehityksen sekä merkittävien muutosten analysointia. Selvitykset julkaistaan Valtiokonttorin verkkosivuilla.<sup>1</sup>

Jälkiseurannan perusteella on todettavissa, että valtiontalouden kokonaiskuvan muodostamista koskevaa raportointia on parannettu ja talousarvion valmistelussa on otettu käyttöön ja suunnitteilla uusia kokonaisuuden hahmottamista helpottavia laskelmia.

### **Yhteisrahoitteisen toiminnan ongelmat ovat vähenemässä**

Tarkastushavaintojen mukaan maksuperustelainsäädännön tulkinta on ollut ongelmallista maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen taikka muun yhteistoiminnan välillä. Myös rajanveto julkisoikeudellisten ja markkinasuoritteiden välillä yksittäistapauksissa ei aina ollut selvä. Tarkastuksen suositusten mukaan valtiovarainministeriön tuli selvittää, missä määrin yhteisrahoitteista toimintaa ja kustannusten korvaamista koskevia periaatteita on tarpeen tarkentaa sekä täsmentää rajanvetoa julkisoikeudellisten ja markkinasuoritteiden välillä.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan yhteisrahoitteista toimintaa koskevat kysymykset ovat vähentyneet. Lausunnon mukaan vähentymiseen ovat todennäköisesti vaikuttaneet muun muassa kustannusmallien ja maksatuksen yksinkertaistuminen, välittävien toimielinten vähentyminen ja tietojärjestelmien laaja käyttöönotto.

Valtiovarainministeriö toteaa, että talousarvion laadintamääräyksissä on yhteisrahoitteista toimintaa koskeva määritelmä. Kun valtiovarainministeriö seuraavan kerran uudistaa kyseisiä määräyksiä, tarkoituksena on samassa yhteydessä arvioida myös yhteisrahoitteista toimintaa koskevan määritelmän muutostarve.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että maksuperustelaisissa säädetään julkisoikeudellisten ja markkinasuoritteiden rajanvedosta. Valtiovarainministeriö on toistanut tarkastuskertomusta laadittaessa antamansa näkemyksen, jonka mukaan rajanvetoa on pidettävä selkeänä. Lisäksi valtiovarainministeriö on toistanut, että se antaa lausunnot ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen viranomaisten suoritteiden maksullisuutta koskevista asetuksista. Asetukset käsitellään tietyissä tapauksissa myös valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa. Osana tätä menettelyä valtiovarainministeriössä arvioidaan julkisoikeudellisten suoritteiden ja markkinasuoritteiden rajanvedon oikeellisuutta.

<sup>1</sup> [http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa\\_Valtiokonttorista/Julkaisut\\_ja\\_tilastot/Julkaisut/Talusojohtamisen\\_tukeminen/Valtion\\_maksullinen\\_toiminta](http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Julkaisut_ja_tilastot/Julkaisut/Talusojohtamisen_tukeminen/Valtion_maksullinen_toiminta)

Jälkiseurannan havaintojen perusteella yhteisrahoitteisen toiminnan ongelmat näyttäisivät olevan vähemmän. Yhteisrahoitteista toimintaa koskeviin periaatteisiin vaikuttavat toimintaympäristön muutokset ja asianomaisia määritelmiä koskeva muutostarve tullaan arvioimaan talousarvion laadintamääräysten uudistamisen yhteydessä.

### **Kirjanpitoyksiköiden erilaisia käytäntöjä pyritään yhdenmukaistamaan**

Tarkastuksessa todettiin, että kustannuslaskennassa esiintyy vaihtelevia käytäntöjä. Perusteet yhdenmukaiseen käytäntöön korostuvat silloin, kun suoritetuotannon rakenteet tai itse suoritteet ovat toisensa kaltaisia. Tarkastuskertomuksen suositusten mukaan Valtiokonttorin tulee jatkaa kustannuslaskennan kehittämistä ja selvittää, missä määrin on tarpeen yhdenmukaistaa maksullisen toiminnan kustannuslaskennan periaatteita. Tämän työn perusteella tulee antaa tarvittavat määräykset ja ohjeet kustannuslaskennan periaatteiden yhdenmukaistamiseksi.

Antamassaan selvityksessä Valtiokonttori toteaa, että kustannuslaskennan ottamista osaksi yhteistä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmää (Kiekua) selvitettiin vuosina 2012–2014. Valtiokonttorin mukaan virastojen kustannuslaskennan tarpeiden todettiin kuitenkin poikkeavan toisistaan niin paljon, ettei kaikille yhteisen kustannuslaskentajärjestelmän käyttöönottoa nähty järkevänä. Jotta yhteisen kustannuslaskentajärjestelmän käyttöönotto valtiolla olisi myöhemmin tulevaisuudessa mahdollista ja perusteltua, tulee virastojen ja laitosten kustannuslaskenta ensin yhtenäistää. Valtiokonttori katsoo, että tämä palvelisi myös virastojen ja laitosten tuottamien kustannuslaskelmien vertailukelpoisuutta, vaikka laskentaa ei tehtäisikään yhteisellä tietojärjestelmäratkaisulla.

Valtiokonttori antoi 9.2.2017 ohjeen ”Valtion yhteinen kustannuslaskentamalli”,<sup>2</sup> jonka tavoitteena on tukea kirjanpitoyksiköitä valtion budjettitalouden yhteisen kustannuslaskentamallin käyttöönotossa. Samalla pyritään tukemaan Kieku-järjestelmän hyödyntämistä kustannuslaskennassa niiltä osin kuin mahdollista. Valtiokonttorin mukaan toimintatapa mahdollistaa osaltaan kustannuslaskennan jatkokehittämisen erilaisilla tavoilla: kustannuslaskennan kehittämisessä voidaan edetä myös useammilla järjestelmäratkaisuilla laskentamenetelmien pysyessä samanaikaisesti yhtenäisinä.

Valtiokonttori toteaa kuitenkin jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, ettei sillä ole ollut mahdollista jatkaa muilta osin kustannuslaskennan kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että maksulliseen toimintaan liittyvää kustannuslaskentaa on selvitetty ja pyritty kehittämään, vaikka kaikilta osin toimenpiteitä ei ole voitukaan jatkaa. Valtiokonttori on antanut vuoden 2017 alussa ohjeen yhteisestä kustannuslaskentamallista. Lisäksi tarkastusviraston tilintarkastuksissa on todettu, että erityisesti ministeriöiden kustannuslaskenta ja työajanseuranta on parantunut Kieku-tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

---

<sup>2</sup> VK:n ohje VK/1106/04.00.00/2016/9.2.2017 <http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/default.aspx?nodeid=24164>

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että aikaisemmin laaditut maksupolitiikkaselvitykset on ajantasais-tettava tai harkittava tarpeet ministeriön johdolla tehtävälle maksupolitiikkaselvitykselle. Samassa yh-teydessä tulee arvioida myös erityismaksulainsäädännön ja veronluonteisia tuloja koskevien säädösten ajanmukaisuus sekä tutkia mahdollisuudet yksinkertaistaa ja vähentää säädöksiä.

Jälkiseurannan mukaan on myönteistä, että maksupolitiikkaa koskevia selvityksiä on suunnitteilla ja niitä tarvittaessa myös ajantasaistetaan. Mikäli maksupolitiikkaselvitystä ei ollut tehty, on vastaavia asi-oita käsitelty kuitenkin tulosohjauksen puitteissa. Säädösten ajantasaisuutta ja tarpeellisuutta on jos-sain määrin arvioitu sekä tarvittaessa päivitetty.

Tarkastuskertomuksessa pidettiin aiheellisena huolehtia valtion kokonaisedusta ja koordinaatiosta maksullisessa toiminnassa sekä eräistä yhteisrahoitteisen toiminnan tulkintakysymyksistä. Jälkiseurann-assa ei todettu uusia keinoja tai menettelyjä otetun käyttöön. Valtiovarainministeriö on pitänyt ny-kyistä normiohjausta ja siihen liittyvää valmistelua riittävänä.

Kertomuksen mukaan kokonais kuvan saaminen maksullisesta toiminnasta on ollut vaikeaa ja kustan-nuslaskennassa todettiin kehittämistarpeita. Jälkiseurannassa havaittiin, että talousarviovalmistelun tu-eksi on pyritty tuottamaan analyttistä tietoa valtion maksullisesta toiminnasta ja kustannuslaskentaa on selvitetty, kehitetty sekä ohjeistettu.

Yhteenvetona jälkiseurannasta voidaan todeta, että parannusta tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen ja suositusten suuntaan on havaittavissa, vaikka kehitys onkin ollut hidasta.

Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Tarkastusvirasto jatkaa asian seurantaa osana sään-nöllistä perusseurantaa ja tarkastussuunnittelua.

Marko Männikkö  
ylivohtaja

Klaus Naumanen  
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU  
valtiovarainministeriö  
maa- ja metsätalousministeriö  
työ- ja elinkeinoministeriö  
Valtiokonttori