



Valtion maksupolitiikka



Tuloksellisuustarkastuskertomus Valtion maksupolitiikka

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-300-5 (NID.)
ISBN 978-952-499-301-2 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-301-2
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-301-2](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-301-2)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

Dnro 156/54/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Valtion maksupolitiikkaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle ja Valtiokonttorille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä ja Valtiokonttorilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2017.

Helsingissä 18. kesäkuuta 2015

Ylijohtaja
Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja
Klaus Naumanen

Valtion maksupolitiikan toimivuudella on merkitystä siinä, miten palvelujen tuottamisen rahoitusvastuuta jaetaan kaikkien veronmaksajien ja palvelujen käytöstä maksavien asiakkaiden kesken. Viime vuosikymmeninä on toteutettu useita uudistuksia, jotka ovat vaikuttaneet valtion maksupolitiikkaan, kuten suoritetuotannosta kertyvien maksutulojen määrään, maksutulojen hallinnointiin ja budjetointikäytäntöihin.

Tarkastuksen kohteena oli valtion maksupolitiikka ja tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko maksujen käyttö ohjaus- ja rahoitusvälineenä läpinäkyvää sekä tuloksellista.

Valtion maksupolitiikkaselvitykset ajantasaistettava

Hallinnonaloilla on laadittu maksupolitiikkaa koskevia selvityksiä 2000-luvun puolivälin tietämällä. Selvityksissä on ongelmalähtöisesti ja ratkaisuhakuisesti käsitelty maksullistamis- ja hinnoitteluperiaatteiden soveltamista hallinnonalan virastojen ja laitosten suoritetuotantoon. Selvityksillä on ollut selvä ohjaava vaikutus maksupolitiikkatoimenpiteisiin. Tarkastuksen perusteella myös muu ministeriöiden maksullista toimintaa koskeva ohjaus on pääsääntöisesti ollut riittävää.

Kun organisaatiot, suoritteiden tuotanto- ja luovutustavat sekä toimintaympäristö ovat kuitenkin voimakkaasti muuttuneet viimeksi kuluneiden 10–15 vuoden aikana, on perusteltua, että jokaiselle hallinnonalalle tehdään ajan tasalla oleva maksupolitiikkaa koskeva selvitys asianomaisen ministeriön ohjauksessa. Selvityksissä tulisi arvioida myös erityismaksulainsäädännön ja veronluonteisia tuloja koskevien säästöjen ajankäytön ja ajankäytön sekä tutkia mahdollisuudet yksinkertaistaa ja vähentää säästöjä niiltä osin kuin valtion yleinen maksuperustelaki on riittävä maksullisuuden perusteena.

Valtion kokonaisuus tulee ottaa huomioon maksupolitiikan toimeenpanossa

Lainsäädännössä edellytetään valtion kokonaisedun huomioon ottamista. Tarkastuksessa havaittiin, 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 aiheutta selvittää, miten valtion kokonaisedusta huolehditaan useaa hallinnonala koskevissa asioissa. Eräänä mahdollisuutena voi olla valtioneuvoston yhteistä maksupolitiikkaa koskeva periaatepäätös.

Myös strategioiden yhteys maksupolitiikkaan on usein epäselvä ja jäsentymätön. Periaatepäätöksellä olisi mahdollista saavuttaa parempi koordinaatio muihin periaatepäätöksiin ja strategioihin nähden sekä tukea ja vahvistaa hallinnonalojen maksupolitiikkaa ja sen soveltamista käytäntöön.

Valtion maksullisen toiminnan kokonaisuutta ei tunneta

Tarkastuksessa havaittiin, että kokonaiskuvan saaminen maksullisesta toiminnasta talousarvion avulla on vaikeaa. Valtiokonttori on laatinut valtion maksullisesta toiminnasta selvityksiä, joiden avulla saa kokonaiskäsityksen valtion maksullisesta toiminnasta. Kyseinen Valtiokonttorin selvitys on ollut ainoa vuosittain toistuva viranomaisjulkaisu, joka sisältää poikkihallinnollista analyysiä valtion maksutuotoista ja myös kirjanpitoyksikötason tietoja. Tarkastushavaintojen perusteella selvityksen kaikkia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty. Selvitys tulisi saada näkyvämmiin esille ja kiinteämmin liitettyksi talousarviovalmistelun yhteyteen. Selvitys helpottaisi eduskunnan valiokuntien tiedonsaantia ja sitä kautta turvaisi eduskunnan budjettivaltaa.

Yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyy ongelmia

Tarkastushavaintojen mukaan maksuperustelainsäädännön tulkinta on ollut ongelmallista maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen taikka muun yhteistoiminnan välillä. Tämän takia yhteisrahoitteista toimintaa ja kustannusten korvaamista koskevia periaatteita tulisi selvittää, erityisesti suhteessa valtion maksuperustelain mukaiseen maksulliseen toimintaan.

Kirjanpitoyksiköissä on erilaisia käytäntöjä

Tarkastuksessa todettiin, että maksujen ja hintojen tunnettuus perustuu erilaisiin käytäntöihin, mutta ne ovat jossain määrin perusteltavissa erilaisilla toimintaympäristöillä ja suoritetuotantotavoilla. Samoin kustannuslaskennassa todettiin vaihtelevia käytäntöjä. Käytännössä kirjapitoyksiköt ovat joutuneet ratkaisemaan kustannuslaskennan kysymyksiä omatoimisesti.

Tarkastuksen perusteella on aihetta yhdenmukaistaa maksullisen toiminnan kustannuslaskennan periaatteita. Myös rajanveto julkisoikeudellisten ja markkinasuoritteiden välillä yksittäistapauksissa ei aina ollut selvä. Perusteet yhdenmukaiseen käytäntöön korostuvat silloin, kun suoritettutannon rakenteet tai itse suoritteet ovat toistensa kaltaisia.

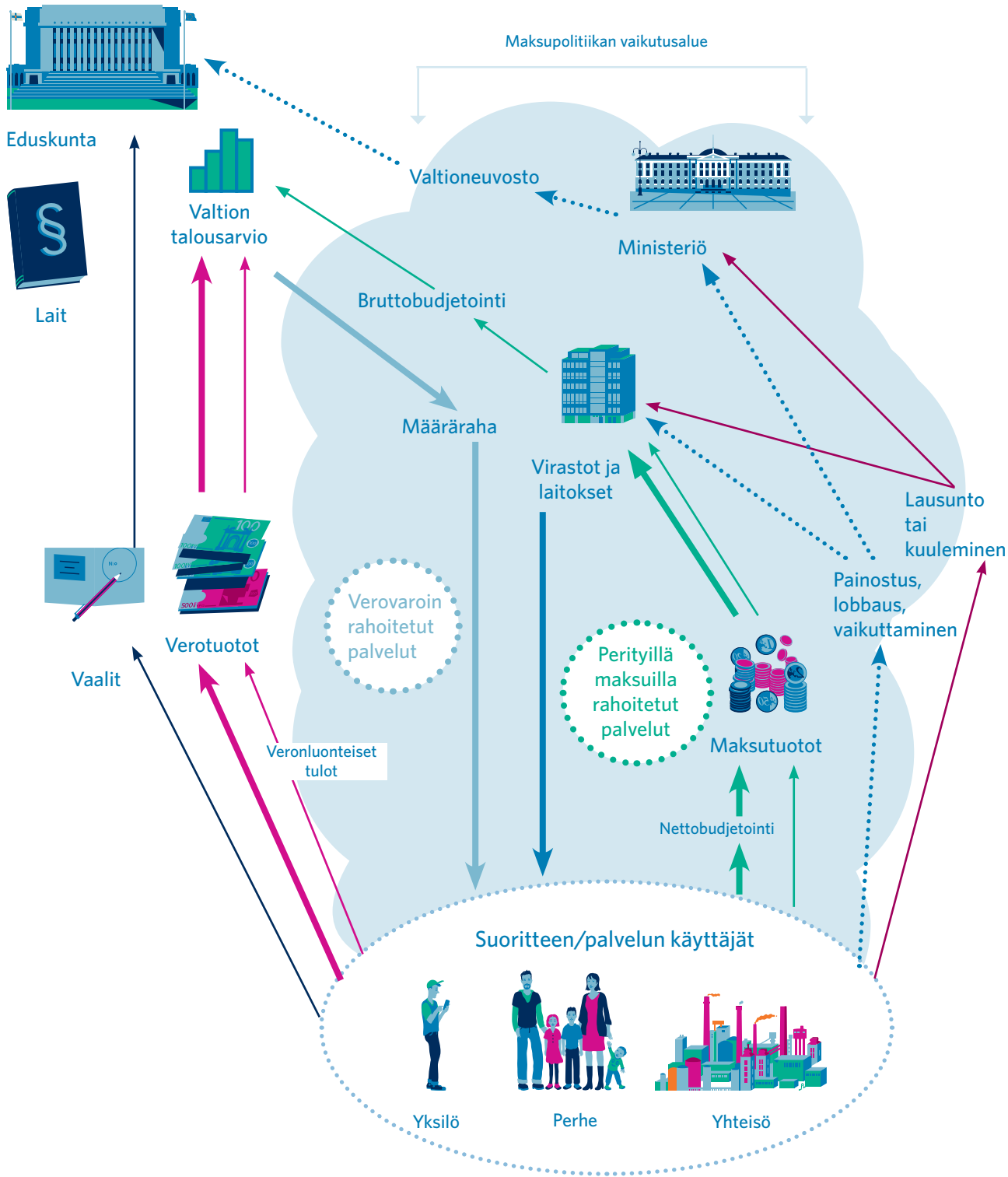
Tarkastusviraston suositukset

Tehdyn tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa seuraavaa:

1. Päivitetäessä ja laadittaessa maksupolitiikkaselvityksiä tulee arvioida myös erityismaksulainsäädännön ja veronluonteisia tuloja koskevien säädösten ajanmukaisuus sekä tutkia mahdollisuudet yksinkertaistaa ja vähentää säädöksiä. Mikäli hallinnonalalla ei ole aikaisemmin tehtyä maksupolitiikkaselvitystä, tulee harkita tarve toiminnan kokonaisarvioinnille ja ministeriön johdolla tehtävälle maksupolitiikkaselvitykselle.
2. Valtion kokonaisedusta tulee huolehtia, vaikka ministeriöille sekä valtion virastoille ja laitoksille on tarkoituksellisesti jätetty päätösvaltaa maksullisen toimintansa suhteen. Koordinaatiota tarvitaan erityisesti talousarviovalmistelussa, kun suoritetuotannon rakenteet tai itse suoritteet ovat eri hallinnaloilla toistensa kaltaisia.
3. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulee tuottaa talousarviovalmisteluun analyttistä tietoa valtion maksullisesta toiminnasta eduskunnan ja valiokuntatyöskentelyn tietotarpeiden täyttämiseksi.
4. Valtiovarainministeriön tulee selvittää, missä määrin yhteisrahoitteista toimintaa ja kustannusten korvaamista koskevia periaatteita on tarpeen tarkentaa sekä täsmentää rajanvetoa julkisoikeudellisten ja markkinasuoritteiden välillä.
5. 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.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Edistääkö toiminnan ohjausperusta maksujen tehokasta ja läpinäkyvää käyttöä?	17
2.1 Maksullista toimintaa ohjataan maksuperustelailta ja erityismaksulainsäädännöllä	17
2.2 Kirjanpitoyksiköt pitivät säädosperustaa joustavana	24
2.3 Tulohajautuksella on merkitystä lainsäädännön rinnalla	28
2.4 Yleisesti ohjaus on riittävää	29
2.5 Liikkumavara on melko selvä ja riittävä	33
3 Toteuttaako maksujen käyttö tehokasta, taloudellista ja vaikuttavaa maksupolitiikkaa?	39
3.1 Käyttäytymisvaikutusten tavoittelu on vähäistä	39
3.2 Talousarvion luottavuus edellyttää perehtyneisyyttä	42
3.3 Ministeriökohtaisia maksupolitiikkaselvityksiä tehtiin 2000-luvulla	47
3.4 Valtion maksullisesta toiminnasta on saatavilla koottuja numeerisia tietoja	52
4 Onko seuranta- ja arviointitietoa hyödynnetty?	55
4.1 Maksujen ja hintojen ajantasaisuudesta on pyritty huolehtimaan	55
4.2 Kustannusvastaavuuden ja suoritemäärien seurannassa on vaihtelevia käytäntöjä	58
4.3 Toiminnan osittaisarviointeja tehdään, mutta kokonaisarviointi on harvinaista	62
4.4 Luottotappiot ovat mahdollisia, mutta niitä voidaan torjua	62
Liite: Miten tarkastettiin	67
Viitteet	71



● Parlamentaarinen vaikutustapa maksupolitiikkaan

● Määräraha tai tuloarvio viranomaisen budjettitaloudessa

● Määräraha viranomaisen toimintaan

● Perityillä maksuilla rahoitetut palvelut

● Maksullisen toiminnan nettobudjetoitu toimintamääräraha tai toimintatuloarvio viranomaisen budjettitaloudessa

○ Vakiintuneita vaikutustapoja maksupolitiikkaan

● Maksupolitiikkaan vaikuttava lausunto- tai kuulemismenettely

● Maksupolitiikan vaikutusalueen raja on epäselvä: tulkinta vaihtelee näkökulman ja tarkastelutason mukaan

1 Mitä tarkastettiin

Veroa ja maksua voidaan pitää toisilleen vaihtoehtoisina rahoitustapoina. Hyvällä veropolitiikalla ja verojärjestelmällä on yleisesti käytössä olevia tunnuspiirteitä. Hyvä maksupolitiikka ja sen hyvän toimeenpanon tunnuspiirteet ovat sen sijaan vähemmän käsitelty aihepiiri.

Maksupolitiikka voidaan ymmärtää osaksi finanssipolitiikkaa. Toisaalta maksupolitiikka voidaan nähdä myös ohjauskeinona, jolloin tarkoitus on ohjata toimijoiden käyttäytymistä tavoiteltujen asiakas- tai ulkoisvaikutusten aikaansaamiseksi. Valtion talouden, kansalaisten perusoikeuksien ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta merkitystä on paitsi valtion omilla maksutuloilla myös välillisesti sillä, miten kunnallisten palvelujen tuottamisen rahoitusvastuuta jaetaan valtion, kuntien ja palveluja käyttävien asiakkaiden kesken. Maksupolitiikan sisällöstä ei ole yksiselitteistä tulkintaa ja sen vaikutusalueen raja eri toimijoiden kesken on epäselvä. Maksupolitiikan tulkinta vaihtelee näkökulman ja tarkastelutason mukaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksissa maksupolitiikkaa tai maksullista toimintaa on edellisen kerran käsitelty eräitä valvontamaksuja koskeneessa tarkastusviraston kertomuksessa vuodelta 2006.¹ Lisäksi tarkastusvirastossa on vuoden 2014 tilintarkastuksen yhteydessä suoritettu useassa kirjanpitoyksikössä valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiseen liikeloudelliseen maksulliseen toimintaan kohdistuvia laillisuustarkastuksia.

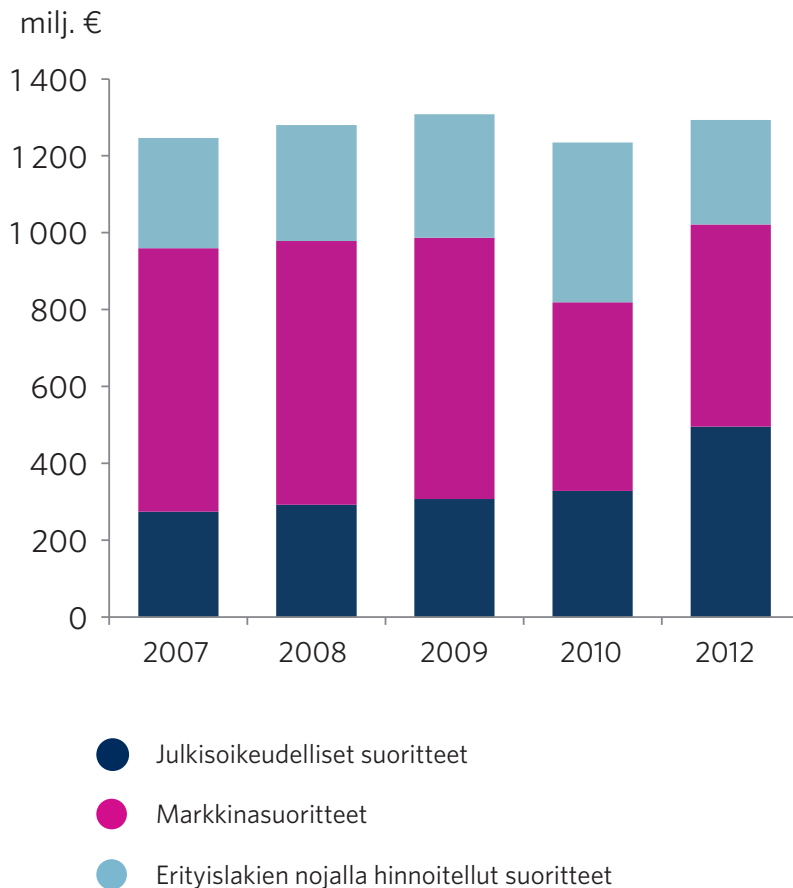
Valtion virastojen ja laitosten maksullista toimintaa sääntelevä valtion maksuperustelaki tuli voimaan 1.3.1992. Viranomaisen maksulliseen suoritettuotantoon sovelletaan maksuperustelakia, jos suoritteiden maksullisuudesta ei ole muussa laissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla (erityislaki) annettu maksuperustelaista poikkeavia säännöksiä.

Maksuperustelakia säädettäessä tavoitteena oli uudistaa valtion maksullisen toiminnan lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaa tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen periaatteiden ja menettelytapojen käyttöönoton valtion maksullisessa toiminnassa. Lisäksi pyrkimyksenä oli selkeyttää ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä. Lähtökohtana oli säätää maksuja koskeva yleislaki, joka soveltuu mahdollisimman monille viranomaisille määrittelemällä perustuslain edellyttämät maksullisuuden yleiset perusteet.

Politiikka-termillä viitataan yleisesti yhteisesti sovittujen arvojen, periaatteiden ja linjausten esittämiseen. Maksupolitiikalla² viitataan tässä tarkastuksessa ennalta valtioneuvoston tasolla asetettuihin arvoihin, periaatteisiin ja linjauksiin, joiden tulisi toteutua hallinnon maksupolitiikkatoimenpiteissä tai niiden vaikutuksina. Tarkoitettua maksupolitiikan sisältöä voidaan avata normiperustasta ja eritasoisista ohjausasiakirjoista. Maksupolitiikkaa käsitellään tässä tarkastuksessa sekä laaja-alaisena, koko valtioneuvoston maksupolitiikkana että toisaalta hallinnonalatasoisena maksupolitiikkana, jota valtion viranomaiset toimeenpanevat ja toteuttavat maksullisessa toiminnassaan.

Valtion maksullisen toiminnan laajuus on vuodesta 1991 vuoteen 2004 kaksinkertaistunut 1,3 miljardin euron tasolle, jossa se on suurin piirtein pysynyt vuoteen 2013 saakka. Vuonna 2004 maksullista toimintaa harjoitti 117 tilivirastosta 115 tilivirastoa, joista merkittävää (yli 10 miljoonaa euroa) toi-

mintaa oli 30 tilivirastolla.³ Vuoteen 2012 mennessä kirjanpitoyksiköiden (entisten tilivirastojen) lukumäärä oli vähentynyt lähes puoleen, mutta maksutulojen kokonaismäärä oli edelleen noin 1,3 miljardin euron tasolla. Maksullista toimintaa harjoitti 63 kirjanpitoyksiköstä 58 kirjanpitoyksikköä, joista merkittävää (yli 10 miljoonaa euroa) toimintaa oli 24 kirjanpitoyksiköllä.⁴



Kuvio 1: Maksullisen toiminnan tuotot suoriteryhmittäin vuosina 2007–2012. (Lähde: Valtiokonttori, Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2012)

Koska valtion toimintoja on 1990-luvulla siirretty budjettitalouden ulkopuolelle liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä, on maksullinen toiminta tosiasiallisesti laajentunut yli kaksinkertaiseksi vuoden 1992 maksuperustelain voimaantulon jälkeen. Kehitys on organisaatiomuutosten ja muiden hallinnollisten järjestelyjen myötä jatkunut 2000-luvulla niin, että budjettitalouteen kuuluvien kirjanpitoyksiköiden lukumäärä on pienentynyt lähes puolella, mutta maksutulojen määrä on pysynyt samalla tasolla. Toisin sanoen pienempi määrä kirjanpitoyksiköitä tuottaa 2010-luvulla saman rahamäärän vuositasolla kuin kymmenen vuotta aikaisemmin. Vuosina 2007–2012 maksutulojen suhde on myös muuttunut: julkisoikeudellisten suoritteiden suhteellinen osuus on kasvanut lähes kaksinkertaiseksi, mark-

kinasuoritteiden osuus on laskenut ja erityislakien mukaiset suoritteet ovat säilyneet lähes ennallaan.

Tarkastuksen pääkysymys on muotoiltu seuraavasti: **Onko maksujen käyttö ohjaus- ja rahoitusvälineenä läpinäkyvää ja tuloksellista?** Tarkastuksen tiedonhankinta on toteutettu valtion keskuskirjanpidon varainhoitovuoden 2012 tietojen perusteella tehdyn otannan avulla valitsemalla kohteiksi 14 kirjanpitoyksikköä tietyillä kriteereillä. Kriteerit ja tarkastuskysymykset on tarkemmin esitetty liitteessä 'Miten tarkastettiin'.

Kohteiksi valitut kirjanpitoyksiköt⁵ ovat: valtiovarainministeriö (VM), Valtiokonttori (VK), Tullihallitus (Tulli), Verohallinto, Väestörekisterikeskus (VRK), Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESavi), Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (MMMtike), Maanmittauslaitos (MML), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Teknologian tutkimuskeskus VTT (VTT), Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus (TEKES), Kilpailuvirasto (Kivi) sekä Energiamarkkinavirasto (EMV). Mainittuihin kirjanpitoyksiköihin on tehty tarkastuskäynnit kesä-syyskuussa 2014. Tarkastuksen tiedonhankinnassa on perehdytty maksullista toimintaa käsitteleviin asiakirjoihin, minkä ohella tarkastuskäynneillä on haastateltu kohteeksi valittujen kirjanpitoyksiköiden maksulliseen toimintaan osallistuneita asiantuntijoita. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat tarkastuksessa sekä kirjanpitoyksiköinä että myös ohjaavina tahoina, joten näissä kahdessa on haastateltu myös niitä henkilöitä, jotka osallistuvat koko valtion maksullisen toiminnan ohjaukseen.

Maksutulot lainsaadännön mukaan ryhmiteltynä
Kredit kirjaukset 2012 valtion keskuskirjanpidon mukaan

KIRJANPITOYKSIKKÖ	MAKSUPERUSTELAKI		ERILLISLAIT		kaikki yhteensä ja vuokrat
	liiketaloudelliset suoritteet	julkisoikeudelliset suoritteet	liiketaloudelliset suoritteet	julkisoikeudelliset suoritteet	
VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA					
Valtiovarainministeriö	●	●	●	●●●	●●●
Valtiokonttori	●●	●		●●	●●
Tullihallitus	●●	●●			●●
Verohallinto	●●	●●		●●	●●
Väestökisterikeskus	●●●	●●●	●●●		●●
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	●●	●●●	●●	●●	●●●
MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALA					
Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus	●●				●●
Maanmittauslaitos	●●●	●●	●●	●●●	●●●
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus	●●●	●●			●●
TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALA					
Teknologian tutkimuskeskus VTT	●●●				●●●
Patentti- ja rekisterihallitus			●●●	●●●	●●●
Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus					●
Kilpailuvirasto	●				●
Energiamarkkinavirasto	●	●●			●●
SELITE					
Suurin neljännes (75 %-piste ja sen ylittävät)	●●● yli 3 246 384 €	●●● yli 8 048 010 €	●●● yli 1 617 893 €	●●● yli 8 828 990 €	●●● yli 20 939 656 €
Keskimmäiset (75 %-pisteen alittavat ja 25 %-pisteen ylittävät)	●●	●●	●●	●●	●●
Pienin neljännes (25 %-piste ja alittavat)	● alle 16 163 €	● alle 64 850 €	● alle 1 167 €	● alle 55 894 €	● alle 240 350 €
	Tuotot maksuperustelain mukaisista liiketaloudellisista suoritteista liikekirjanpidon tili 300	Tuotot maksuperustelain mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista liikekirjanpidon tili 301	Tuotot erillislakien mukaisista liiketaloudellisista suoritteista liikekirjanpidon tili 302	Tuotot erillislakien mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista liikekirjanpidon tili 303	Kaikki yhteensä + vuokrat = liikekirjanpidon tilit 300 + 301 + 302 + 303 + 31 (vuokrat ja käyttökorvaukset)
KAIKKI HALLINNONALAT					
KAIKKI KP-YKSIKÖT YHTEENSÄ					
Sijaluku ja suurin tuotto järjestettäessä suurimmasta pienimpää	1. 167 563 645 €	1. 77 578 775 €	1. 6 243 523 €	1. 133 542 521 €	1. 167 563 645 €
Keskiarvo	9. 7 749 473 €	11. 8 702 767 €	5. 1 087 150 €	5. 17 088 523 €	19. 20 030 522 €
Mediaani	31. 740 108 €	23. 1 707 329 €	8. 27 430 €	11. 1 811 575 €	33. 4 587 560 €
Pienin tuotto (havaintoja luokassa yhteensä kpl)	61. 19 €	46. 261 €	16. 297 €	22. 19 €	66. 440 €



2 Edistääkö toiminnan ohjausperusta maksujen tehokasta ja läpinäkyvää käyttöä?

Valtion viranomaisten maksullinen toiminta pohjautuu pitkälti yleiseen maksuperustelakiin, mutta sen rinnalla on edelleen joukko erityismaksulakeja. Vaikka tarkastushavaintojen mukaan maksuperustelaki ja sen nojalla annettavat kirjanpitoyksikkökohtaiset maksuasetukset ovat riittävän joustavia, olisi aiheutta arvioida uudestaan erityismaksulainsäädännön perustelujen ajanmukaisuutta ja erityismaksulainsäädännön tarvetta.

Tulosohjaus on lainsäädännön ohella keskeinen maksullisen toiminnan ohjausväline, mutta taustalla vaikuttavat muun muassa aikaisemmin tehdyt maksupolitiikkaselvitykset. Sen sijaan strategioiden yhteys maksupolitiikkaan on usein epäselvä ja jäsentymätön. Kokonaisuudessaan tarkastushavaintojen mukaan ohjaus on yleisesti riittävää, mutta yksittäisissä asioissa kaivataan tarkempaa ohjausta. Näitä osa-alueita ovat muun muassa kustannuslaskentaa koskeva ohjeistus ja opastus sekä maksuperustelainsäädännön tulkinta tietyissä tilanteissa.

2.1 Maksullista toimintaa ohjataan maksuperustelaila ja erityismaksulainsäädännöllä

Osakysymyksen I ”Edistääkö toiminnan ohjausperusta maksujen tehokasta ja läpinäkyvää käyttöä?” mukaisesti tarkastuksessa selvitettiin

1. kirjanpitoyksikön maksulliseen toimintaan kuuluvan suoritetuotannon säädösperustaa
2. säädösperustan merkittävyyttä
3. annettua ohjausta
4. ohjauksen merkittävyyttä.

Lisäksi viidentenä asiana käytiin läpi kirjanpitoyksiköiden liikkumavaraa sekä tehtävien, työnjaon ja toimivallan selkeyteen liittyviä seikkoja.

Näiden osalta käytiin läpi ne säädökset, jotka kirjanpitoyksiköiden mukaan olivat merkittäviä niiden maksullisen toiminnan säädösperustana. Vastaavasti selvitettiin kirjanpitoyksiköiden näkemyksiä maksullisen toiminnan ohjausmenettelystä ja sen merkittävyydestä.

Keskeiset säädökset

Suomen perustuslain (731/1999, 81 § 2 mom.) mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Maksullisuuden yleiset perusteet sisältävät sen, mistä virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta maksu voidaan periä. Maksujen suuruuden yleiset perusteet sisältävät sen, millä tavoin maksujen suuruus määräytyy.

Valtion maksuperustelainsäädäntö uudistettiin 1990-luvun alussa. Tuolloin voimassa ollut valtion maksuperustelaki (980/1973) katsottiin tarpeelliseksi uudistaa kokonaan. Valtion virastojen ja laitosten maksullista toimintaa sääntelevä nykyinen maksuperustelaki (150/1992) on yleislaki, joka tuli voimaan 1.3.1992. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli keventää ylempien valtion hallinnon elinten tehtävämäärää, lisätä ministeriöiden merkitystä hallinnonalansa ohjaajana ja vahvistaa viranomaisen asemaa sen toiminnasta päätettäessä. Samalla pyrittiin myös selkiyttämään ja yksinkertaistamaan lainsäädäntöä.

Viranomaisen maksulliseen suoritetuotantoon sovelletaan *maksuperustelakia*, jos suoritteiden maksullisuudesta ei ole muussa laissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla (erityislaki) annettu maksuperustelaista poikkeavia säännöksiä. *Erityismaksulainsäädäntöä* on tarkastuskohteiden osalta käsitelty erikseen jäljempänä.

Maksuperustelain ja eräiden maksuja koskevien erityislakien nojalla on annettu asetuksia ja edelleen hallinto- eli normipäätöksiä. Maksuperustelaki sisältää yleissäännökset valtion virastojen ja laitosten tuottamien suoritteiden maksullisuudesta ja hinnoitteluperiaatteista. Kukin ministeriö päättää lain nojalla hallinnonalansa virastojen ja laitosten maksullisista suoritteista sekä niiden hinnoista ja hinnoitteluperusteista. Maksullisuus- ja hinnoitteluperiaatteet on laissa säädetty joustavaan muotoon.

Maksuperustelain periaatteiden mukaan valtion maksut voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat maksuperustelain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetut *julkisoikeudelliset suoritteet* eli suoritteet, joiden kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Maksuperustelain lähtökohtana on, että laissa tarkoitettu viranomaisen suoritetuotanto tehdään hakijan, palvelun tai tavaran ostajan taikka asian vireille panijana olevan yksityisen tahon aloitteesta. Lain mukaan suoritteiden tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu valtion viranomaisen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritteita maksullisena tai kun suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvoa*).

Toisen suoriteryhmän muodostavat maksuperustelain 7 §:n 1 momentin mukaiset muut kuin julkisoikeudelliset suoritteet, joita vakiintuneen käytännön mukaan kutsutaan yleisesti *markkinasuoritteiksi* tai *liiketaloudellisesti hinnoitelluiksi* suoritteiksi, koska maksuperustelain mukaan muiden suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein.

Kolmannen suoriteryhmän muodostavat maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa (150/1992; muutettu 961/1998) tarkoitetut suoritteet, joiden tuottamiseen valtion viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Näitä kutsutaan yleensä *monopolisuoritteiksi*. Monopolisuoritteesta perittävä hinta saadaan määrätä niin, että se vastaa suoritteiden omakustannusarvoa.⁶

Tällä suoritteiden ryhmittelyllä on maksuperustelain ohjaamassa järjestelmässä merkitystä sovellettavan hinnoittelu- tai maksuperusteen valinnassa, perusteiden tarkemman ohjauksen järjestämisessä ja päätösvalan järjestämisessä. Samoin ryhmittelyllä on merkitystä maksua koskevan muutoksenhaun ja ristiriitaisuuksien käsittelyssä ja siinä, mitä lakia sovelletaan maksujen pakkoperintään ja missä järjestyksessä.

Maksuperustelain 5 §:ssä on lisäksi määritelty *maksuttomat suoritteet*, joita voidaan pitää neljäntenä lain määrittelemänä suoriteryhmänä. Mainitussa säännöksessä lueteltujen suoritteiden tulee olla maksuttomia, jollei suoritteiden maksullisuudelle ole erityistä syytä.

Maksuperustelain määritelmien mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät valtion toiselle viranomaiselle tuotetut suoritteet, ellei kyseisiä suoritteita tuota myös muu toimija.⁷

Maksuperusteasetuksessa (211/1992) on puolestaan säädetty suoritteiden omakustannusarvoon luettavista kustannuksista, Valtiokonttorin oikeudesta antaa tarkempia ohjeita ja määräyksiä omakustannusarvon laskemisesta ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmasta (1 §). Lisäksi asetuksessa määrätään julkisoikeudellisten suoritteiden maksujen perintämenettelystä ja maksun suorittamisesta (2–5 §).

Säädösten tavoitteista

Maksuperustelakia säädettäessä tavoitteena oli uudistaa valtion maksullisen toiminnan lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaa tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen periaatteiden ja menettelytapojen käyttöönoton valtion maksullisessa toiminnassa. Tavoitteena oli myös selkeyttää toimivaltaa maksullisen toiminnan alueella. Keinoina tässä olivat ensinnäkin ministeriöiden tehtävien keventäminen, toiseksi ministeriöitä alemman tason toimijoiden toimivallan lisääminen ja lisäksi viranomaisen aseman vahvistaminen sen toiminnasta päätettäessä. Lisäksi maksuperustelain pyrkimyksenä oli selkeyttää ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä. Lähtökohtana oli säätää maksuja koskeva yleislaki, joka soveltuu mahdollisimman monille viranomaisille määrittelemällä hallitusmuodon 62 §:n (sittemmin Suomen perustuslain 731/1999 81 §:n 2 mom.) edellyttämät maksullisuuden yleiset perusteet.⁸

Maksuperustelailta pyrittiin hallituksen esityksen (HE 176/1991 vp.) mukaan myös siihen, että suoritetuotantoon voitaisiin soveltaa liikeloudellisia periaatteita. Lain perustelujen mukaan maksullisuus vaikuttaa asiakkaan ja toimintaa harjoittavan yksikön käyttäytymiseen ja yksikön ohjattavuuteen.

Taustaoletuksena on kyseisessä hallituksen esityksessä todettu myös, että kun asiakas joutuu suoritteiden saadakseen tekemään taloudellisia uhrauksia, hän myös harkitsee perusteellisemmin suoritteiden tarpeellisuutta tai vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tämän ohella asiakkaan kiinnostus suoritteiden laatuun ja palvelutasoon kasvaa. Lisäksi toimintaa harjoittava yksikkö on riippuvainen tuotteiden menekistä, ja tätä kautta yksikölle syntyy paineita kehittää myös toiminnan taloudellisuutta ja vaikuttavuutta.⁹

Maksullisuus vaikuttaa myös toiminnan ohjattavuuteen, kun toiminnasta ja sen tuloksista saadaan määrällistä ja yhteismitallista tietoa. Lain perustana on näin ollen hallinnonalakohtainen/kirjanpitoyksikkökeskeinen tuloksellisuusajattelu. Lakiuudistusta on perusteltu myös sillä, että maksut voidaan määrätä joustavammin ja taloudellisemmin. Myös asiakasnäkökulmasta yksilöllisempi palvelu tulisi esityksen mukaan mahdollistaa siirtymällä kaavamaisesta maksujen määräämisestä joustavampiin menettelyihin. Liiketoiminnan luonteisessa toiminnassa tuotanto voitaisiin näin uudistaa asiakaslähtöisesti.

Valtiosektorilla yksityistämisen kehityskulku näyttää 1990-luvulla noudattaneen mallia, jossa viraston tai laitoksen toimintamenomomentin bruttobudjetoinnista on siirrytty ensi vaiheessa nettobudjettiin. Tämän jälkeen

toiminnot, jotka eivät edellytä julkista valtaa, on järjestetty liikelaitoksen toiminnaksi, edelleen valtion osakeyhtiöksi ja mahdollisesti tämän jälkeen omistuksesta kokonaan luopumiseksi. Sittemmin 2000-luvun lopulta alkaen liikelaitoksista on vähitellen luovuttu.¹⁰

Valtion maksuperustelain soveltamisalalla viranomaisella ei ole toimivaltaa sopia hallintosopimuksella tai yksityisoikeudellisella sopimuksella maksuperustelain säännöksistä poikkeavasti.¹¹ Kun julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, peritään maksuperustelain mukaan vastaava maksu myös valtion viranomaiselta, jollei muuhun menettelyyn ole erityistä syytä (6 § 4 mom.) Tällä säännöksellä on pyritty selventämään viranomaisten työnjakoa, saamaan esille piilokustannukset, kohdistamaan kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti oikealle viranomaiselle ja näin saamaan muun muassa nettobudjetointi toimimaan oikein. Tarkoituksena oli myös karsia viranomaisten väliset tarpeettomat ilmaisupalvelut ja vähentää näin valtion tehtäviä.

Maksuperustelain pysyvyydestä

Valtion maksuperustelain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen seuraavan maksuperustelain soveltamisen vaikutuksia hallintoon ja kansalaisten asemaan sekä tarvittaessa ryhtyvän mahdollisesti syntyvien epäkohtien poistamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.¹²

Valtiovarainministeriö asetti 15.11.1993 laajahkon seurantaprojektin, jonka tehtäväksi annettiin selvittää muun muassa maksuperustelain tavoitteiden toteutumista sekä lain vaikutuksia virastojen toiminnan rahoitukseen, suoritteiden kysyntään, maksullisen toiminnan laajuuteen ja henkilöstöön. Tämän jälkeen valtiovarainministeriön budjettiosasto asetti 20.12.1996 selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli selvittää valtion perimiin maksuihin liittyvät ongelmakohdat ja esittää toimenpide-ehdotuksensa. Selvitysmiehen tuli työssään ottaa huomioon edellä selostetun seurantaprojektin loppuraportissa esitetyt ja valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 1995 esitetyt kannanotot.¹³

Vuonna 1997 valmistuneessa selvitysmiehen raportissa todettiin, että yleisohjauksella olisi mahdollista yhtenäistää suoritetyyppitasolla maksuperustelain soveltamisessa syntynyttä epäyhtenäistä maksullisuus- ja hinnoittelukäytäntöä.¹⁴

Selvityksen seurauksena maksuperustelakia muutettiin vuonna 1998 lisäämällä siihen säännökset (12 a §) valtiovarainministeriön oikeudesta antaa yleisiä soveltamisohjeita suoritteiden maksullistamiseen sekä hinnoitteluun sovellettavista yleisistä periaatteista (yleisohjausvaltuus). Valtiovarainministeriö on käyttänyt yleisohjausvaltuutta kaksi kertaa (maksujen euromuutokset ja julkisuuslain täytäntöönpano).¹⁵

Lakiin lisättiin myös maksun määräämistä ja muutoksenhakua koskevat säännökset (11 a–b §). Samalla markkinasuoritteiden hinnoitteluperiaatteita monipuolistettiin (7 § 2–3 mom.) monopolisuoritteiden osalta eli silloin, kun kysymys on suoritteesta, jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus.

Maksuperustelakia on muutettu sen antamisen jälkeen kuusi kertaa (348/1994; 749/1996; 961/1998; 721/2000; 546/2006 ja 607/2007). Osa muutoksista on lähinnä täydennyksiä ja täsmennyksiä, joten lakia voidaan luonnehtia kohtalaisen pysyväksi ja sen voidaan olettaa olevan suhteellisen toimiva.

Erityismaksulainsäädäntö

Maksuperustelaki on luonteeltaan yleislaki. Tämä käy ilmi lain 2 §:n 1 momentista, jossa todetaan: ”Jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta.” Käytännössä näitä maksuperustelain säännöksiä syrjäyttäviä lakeja kutsutaan erityismaksulainsäädännöksi.

Erityismaksulaeissa suorite voi olla määritelty jo lakitasolla, toisin kuin maksuperustelaissa. Näin ollen erityismaksulaki jättää toimintayksiköille lähtökohtaisesti vähemmän liikkumavaraa suoritteiden määrittelyyn kuin maksuperustelaki, jossa sääntely on yleistasoista. Joissakin erityislaeissa on todettu, että suoritteista ei peritä täyttä maksua tai hintaa. Erityismaksulakien mukaisista suoritteista suurin osa on luonteeltaan julkisoikeudellisia suoritteita.

Valtion maksuperustelakia säädettäessä tavoitteena oli säätää maksuja koskeva yleislaki, joka olisi soveltunut mahdollisimman monelle viranomaiselle. Tästä huolimatta suoritehinnoittelu perustuu usein erityismaksulainsäädännössä oleviin maksusäännöksiin, joiden hinnoitteluperiaatteet poikkeavat maksuperustelain periaatteista. Varsinkin oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloilla on runsaasti erityismaksulainsäädäntöä. Näin ollen tavoite sääntelyn yksinkertaistamisesta ja selkeyttämisestä ei ole välttämättä toteutunut tavoitellussa laajuudessa. Usein perusteena ovat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, joiden toteuttamiseen maksuperustelakia ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Yleisenä oikeus- ja säädöspoliittisena periaatteena sääntelyssä pyritään mahdollisimman laajasti turvautumaan yleislainsäädäntöön ja välttämään poikkeamista siitä. Tausta-ajatuksina ovat pyrkimys eri toimijoiden, kuten kansalaisten ja yritysten, yhtenäiseen ja yhdenvertaiseen kohteluun sekä pyrkimys hallittavaan ja ymmärrettävään sääntelyyn.

Valtiovarainministeriö on eri yhteyksissä korostanut tarvetta sellaisten periaatteiden määrittelyyn, joiden perusteella ratkaistaan maksuja koskevien erityissäännösten tarve silloin, kun vanhaa lainsäädäntöä tarkastellaan uudelleen tai harkittavaksi tulee maksujen järjestäminen uudella tavalla. Tällaisina periaatteina ministeriö on tuonut esille seuraavat:¹⁶

- Maksuperustelain mukainen järjestelmä ei ole soveltuva. Soveltumattomuus voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun viranomainen luovuttaa suoritteita oma-aloitteisesti tai suoritteita luovutetaan yksityisen toimesta myös muille yksityisille tahoille.
- Oikeusvarmuuden lisäämiseksi ja maksuperusteiden soveltamisen helpottamiseksi on tarpeen määritellä maksuperustelakia tarkemmin tai yksiselitteisemmin lain tasolla suoritteiden luokittelu kollektiivisuoritteisiin, julkisoikeudellisiin suoritteisiin, monopolisuoritteisiin ja liiketaloudellisesti hinnoiteltaviin suoritteisiin sekä tähän liittyen sovellettavaksi tuleva hinnoitteluperuste.
- Perustellusta syystä on tarve poiketa pysyvästi maksuperustelain mukaisista hinnoitteluperusteista tai maksuperustelain mukaisesta maksullisuuden ohjausjärjestelmästä.

Erityismaksulaki jättää toimintayksiköille vähemmän liikkumavaraa

Tavoite sääntelyn yksinkertaistamisesta ja selkeyttämisestä ei ole toteutunut tavoitellussa laajuudessa

Valtiovarainministeriön mukaan se, että maksuperustelain voimaantulon jälkeen ei ole ryhdytty perimään maksua suoritteesta, ei merkitse sitä, ettei maksullisuutta voisi tai olisi jopa velvollisuus ottaa käyttöön maksuperustelain mukaisesti sitä varhaisempien lakien mukaisten suoritteiden hinnoittelussa.

Tämän tarkastuksen kohteena olevissa kirjanpitoyksiköissä on sovellettu muun muassa seuraavia maksuihin vaikuttavia lakeja:

- laki uusjakojen tukemisesta (24/1981)
- kiinteistörekisterilaki (392/1985)
- laki valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauksesta (448/1988)
- laki patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista (1032/1992)
- laki kiinteistötoimitusmaksusta (558/1995)
- laki metallirahasta (216/1998)
- laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002)
- laki eräiden ennakkoratkaisujen maksuperusteista (1209/2006)
- laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)
- laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010).

Eräät veronluonteiset tulot

Valtion talousarvioon sisältyy joukko maksutuloja, jotka budjetoidaan tuloarvioina osastoon 11. Verot ja veronluonteiset tulot. Joitakin vastaavan tyyppisiä maksuja on budjetoitu myös osastoon 12. Sekalaiset tulot. Yhteistä näille maksutuloille on maksukohtainen lainsäädäntö ja se, että ne liittyvät jonkun tietyn viranomaistoiminnan tai palvelun käyttöön. Tyypillistä on myös se, että vastaavia menoja on budjetoitu asianomaisen ministeriön pääluokkaan menomomentille.¹⁷ Kyse on valtion talousarvioon otettavien tiettyjen tulojen ja menojen sitomisesta toisiinsa eli affektaatiosta.¹⁸

Perustuslaki asettaa verolaille tiukemmat sisältövaatimukset verrattuna erityismaksulainsäädäntöön. Verolain tulee perustuslain (81 § 1 mom.) mukaan sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuten aikaisemmin on selostettu, maksuperustelaila säädetään valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista. Erityismaksulailla voidaan säätää jo lain tasolla yksityiskohtaisemmin suoritteesta ja sen maksuperusteesta. Vero- ja maksulaille perustuslaissa asetetut vaatimuserot selittyvät omaisuuden suojaan, yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista säätämiseen ja eduskunnan finanssivaltaan liittyvillä näkökohdilla.¹⁹

Vuonna 2012 valtion talousarviossa oli budjetoitu veronluonteisia tuloja kuudelle eri momentille sekä tiettyjä MMM:n hallinnonalan maksuja sekalaisiin tuloihin niin ikään kuudelle eri tulomomentille.²⁰

Taulukko 2: Veronluonteisia tuloja valtion talousarviossa varainhoitovuonna 2012 ja niiden säädösperusta.

Maksu	Säädös	Tulo- momentti	Meno- momentti	TA 2012 (1000€)
Lästimaksut	L lästimaksusta (189/1936) ja A lästimaksusta (468/1954)	11.19.02.	31.30.50.	800
Rataverot	RataverotL (605/2003)	11.19.03.	31.10.78. 31.10.20.	18 600
Eräät viestinnän maksut	ViestintämarkkinaL (393/2003), Sähköisen viestinnän tietosuojaL (516/2004), PostiL (415/2011), L televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998), L vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) ja L eräiden radiotaajuuksien huutokau- poista (462/2009)	11.19.04.	31.40.01.	5 898
Lentoliikenteen valvon- tamaksu	L lentoliikenteen valvontamaksusta (1249/2005)	11.19.05.	31.20.01.	10 450
Väylämaksut	VäylämaksuL (1122/2005)	11.19.06.	31.10.20.	80 300
Öljyjättemaksu	L öljyjättemaksusta (894/1986)	11.19.08.	35.10.60. 35.10.65.	4 000
Kasvinjalostusmaksut	L kasvinjalostustoiminnan edistämisestä (896/1977) ja L kasvinjalostajanoikeudesta (1279/2009)	12.30.32.	30.30.41. 30.20.01.	580
Tenojoen kalastusmaksut	Sopimus Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä (SopS 94/1989)	12.30.41.	30.01.01. 30.40.52.	500
Hirvieläinten metsästysmaksut	L riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993) 4 §	12.30.42.	30.40.41.	5 400
Viehekalastusmaksut	KalastusL (286/1982) 88 §	12.30.43.	30.40.52.	2 867
Kalastuksenhoito- maksut	KalastusL (286/1982) 88 § ja 91 c §:t	12.30.44.	30.40.51.	5 992
Riistanhoito- maksut	L riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993) 1 §	12.30.45.	30.40.50.	9 261

Yhteensä veronluonteisten tulojen tuotto (muut verotulot mukaan lukien) on ollut vuosina 2011–2012 noin 114–118 miljoonan euron tasolla.²¹ Edellä mainittujen MMM:n sekalaisten tuloarvioiden yhteismäärä oli 24,6 miljoonaa euroa vuonna 2012. Yhteensä näiden veronluonteisten tulojen määrä oli noin 10 prosenttia maksullisen toiminnan tuloihin verrattuna vuonna 2012. Ministeriöitä, joilla tällaisia tulomomentteja oli vuonna 2012, olivat maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja ympäristöministeriö. Oheisessa taulukossa on esitetty talousarviossa eritellyt veronluonteiset tulot ja niiden säädösperusta.

Tämän tarkastuksen kohteena olevissa kirjanpitoyksiköissä on ainakin seuraavia veronluonteisia maksuja:

- sähkö- ja maakaasuverkkomaksut²²
- säätiön valvontamaksu²³
- teollisoikeusasiamiehiä koskevat valvontamaksut.²⁴

Muita määräyksiä ja ohjeita

Valtion maksullista toimintaa koskevia määräyksiä ja ohjeita sisältyy valtiovarainministeriön antamaan määräykseen toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta.²⁵

Valtion virastojen ja laitosten tulee budjetoida maksullista toimintaa koskevat tulonsa ja menonsa näiden määräysten mukaan. Määräyksessä on todettu (kohta 7.12.15), että maksullisen toiminnan tuloihin rinnaste-

taan virastojen ja laitosten vastaanottama sponsorirahoitus sekä varsinaisen maksulainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävä, pelkästään virastojen ja laitosten välillä harjoitettava maksullinen toiminta (esim. valtion sisäisen palvelukeskuksen tulot asiakasvirastoiltaan).

Määräykseen sisältyy (kohta 7.12.19) myös määritelmä, jonka mukaan yhteisrahoitteista toimintaa on sellainen toiminta, johon saadaan rahoitusta joko valtion ulkopuolelta tai toiselta virastolta tai laitokselta ilman veloitetta luovuttaa rahoittajalle välitöntä vastiketta.

2.2 Kirjanpitoyksiköt pitivät säädösperustaa joustavana

Tarkastuksessa selvitettiin kirjanpitoyksiköiden näkemyksiä maksullisen toiminnan suoritustuotannon säädösperustan merkittävydestä. Kysymyksellä pyrittiin hakemaan näkemyksiä erityisesti siitä, mikä säädös tai muu tekijä koettiin merkittäväksi maksullisen toiminnan ohjauksessa. Näkemyksistä on koottu yhteenveto oheiseen taulukkoon.²⁶

Taulukko 3: Näkemyksiä kirjanpitoyksiköiden suoritetuotannon säädöserustasta.

KIRJANPITO- YKSIKKÖ	MPL, MPA	MaksuA	ErillisL	Muu
VM:n hallinnonala				
VM	●●●	●●●		
VK	●●●	●●●		●
Tulli	●●	●●		●●●
Verohallinto	●●●	●●●	●●	●
VRK	●●●	●●●		
ESavi	●●●	●●●		●●
MMM:n hallinnonala				
MMMtike	●●	●●		●●
MML	●●●		●●	
MTT	●●●	●●		
TEM:n hallinnonala				
VTT				●●●
PRH			●●●	●
TEKES				
Kivi	●●			
EMV			●●	●

●●●● selvä merkitys
 ●●● jonkin verran merkitystä
 ● vähän merkitystä

Kirjanpitoyksiköistä viisi katsoi maksuperustelain (150/1992) ja -asetuksen (211/1992) sekä niin sanotun kirjanpitoyksikön oman maksuasetuksen muodostavan yhdessä yhdistelmän, jolla oli selvä merkitys yksikön maksulliselle toiminnalle. Kaksi yksikköä piti maksuperustelakia ja -asetusta niin ikään merkittävänä. MML katsoi erityismaksulainsäädännön jonkin verran merkittäväksi; esimerkkinä viitattiin muun muassa kiinteistönmuodostamislakiin (554/1995) ja -asetukseen (1189/1996) sekä lakiin uusjakojen tukemisesta (24/1981), mutta tässä yhteydessä ei mainittu omaa maksuasetusta. MTT puolestaan katsoi omalla maksuasetuksella olevan jonkin verran merkittävyyttä.

Kolme kirjanpitoyksikköä katsoi maksuperustelain ja -asetuksen jonkin verran merkittäviksi. Näistä Tulli katsoi selvästi merkittäväksi EU:n lainsäädännön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013 sekä 450/2008), VTT omat hinnoitteluohjeet vuosihinnastoineen ja PRH puolestaan erityismaksulainsäädännön. Nämä liittyvät siihen, että tullilai-

toksen toimien maksullisuutta säännellään EU:n niin kutsutulla tullikoodexilla kaikissa EU:n jäsenmaissa, eikä siitä voida kansallisilla määräyksillä poiketa. Lisäksi Euroopan komissio voi puuttua asiaan, jos tullikoodexia on tulkittu väärin. VTT:n tapauksessa kyse taas on siitä, että kaikki toiminta on liiketaloudellisesti hinnoiteltua ja toisaalta maksuasetus on viimeksi annettu vuonna 1996 (1033/1996). PRH:lla taas ei ole lainkaan maksuperustelain mukaista toimintaa, mutta PRH:n erityismaksulainsäädäntö on rakenteeltaan ja esitystavaltaan hyvin maksuperustelain kaltainen: Vuonna 2012 voimassa oli Patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (1032/1992) 5 §:n nojalla työ- ja elinkeinoministeriön asetus Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista (1085/2009). Viimeksi mainitussa asetuksessa on esitetty maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet (1 §), alle omakustannusarvon hinnoitellut julkisoikeudelliset suoritteet (2 §) sekä maksuttomat suoritteet (3 §), ja lisäksi luetellaan suoritteet, jotka PRH hinnoittelee liiketaloudellisin perustein (4 §).

Neljällä kirjanpitoyksiköllä näkemykset hajaantuivat: MMMtike ja Kilpailuvirasto katsoivat maksuperustelailta ja -asetuksella olevan jonkin verran merkittävyyttä, mutta MMMtike katsoi palvelusopimusten kautta tapahtuvan kustannusten korvauksen olevan merkittävyydeltään samaa tasoa. TEKESille maksuperustelailta ja -asetuksella oli vähemmän merkittävyyttä, koska rahoitusorganisaationa yhteisrahoitteinen toiminta on sille merkittävämpää.²⁷ EMV:lla taas maksullisen toiminnan osuus on ollut laskussa, kun osa toiminnasta – kuten sähkö- ja maakaasuverkkomaksut – on muuttunut veronluonteiseksi vuonna 2013 (L 950/2012).

Valtiokonttori toi haastattelussa lisäksi esille sen, että erityismaksulainsäädännön takana voi olla hyviä hinnoitteluperusteita, mutta ne ovat kuitenkin monimutkaisia. Valtiokonttorin erityismaksulainsäädäntöön perustuvaa toimintaa ovat muun muassa MMM-lainojen ja tapaturmavakuutusten hoito, liikennevahingot, ryhmähenkivakuutusta vastaava etu sekä sotilallinen kriisinhallinta.

Maksuperustelain mukaista toimintaa harjoittaville kirjanpitoyksiköille virastoa tai laitosta koskeva maksuasetus on selvästi merkittävä. Näin on myös niissä tapauksissa, joissa maksuperustelainsäädännön rinnalla ainakin osa maksutuloista perustuu erityismaksulainsäädäntöön. Toisaalta asiaan on vaikuttanut jossain määrin se, että maksuasetukseen on voitu sisällyttää myös muun kuin maksuperustelain nojalla määräytyviä maksuja. Väestörekisterikeskuksen maksuasetus sisältää myös väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaiset suoritteet vuodesta 2009; laissa on viittaus maksuperustelakiin (72 § 1 mom.) ja maininta vastavuoroisuudesta (72 § 2 mom.).²⁸ Maanmittauslaitoksella maksuasetukseen sisältyvät muun muassa kiinteistötoimintamaksusta annetun lain (558/1995) mukaiset kirjaamismaksut vuodesta 2013 alkaen.²⁹ Kansallisten säädösten merkitys näyttää myös jonkin verran väistyvän, kun maksujen sääntelyyn ja harjoitettavaan maksupolitiikkaan vaikuttaa EU:n yhteinen sääntely, kuten Tullin tapauksessa. Säännösten merkitys vaikuttaa myös jäävän vähemmälle tilanteessa, jossa huomattava osa maksutuloista muodostuu markkinahintaisista suoritteista. Esimerkiksi VTT:lle varainhoitovuonna 2012 maksutuloja kertyi noin 78,5 miljoonaa euroa, joka oli kolmanneksi eniten valtiolla maksuperustelain mukaisista liiketaloudellisista suoritteista.³⁰

Maksuperustelakia voidaan pitää myös riittävän joustavana tarkastuksessa saatujen haastattelutietojen perusteella. Viranomaisen toimintaa koskevilla maksuasetuksilla taas voidaan määrätä tarkemmin kyseisen kirjanpitoyksikön toiminnan kannalta keskeiset maksullista toimintaa koskevat rajat ja puitteet. Lisäksi annettavaan maksuasetukseen voidaan, riippuen kyseisestä erityismaksulaista, yhdistää muiden lakien mukaan määräytyviä maksuja, jolloin asetuksen antoperusteena voi olla maksuperustelain rinnalla myös muita lakeja. Sekä valtiovarainministeriö että Valtiokonttori luonnehtivat haastatteluissa maksuperustelakia joustavaksi. Näin ollen säädännölliset lähtökohdat eivät välttämättä ole este asianomaisessa hallituksen esityksessä mainitulle sääntelyn yksinkertaistamiselle⁹, vaikka maksulainsäädännön pohjalla ovat 1990-luvun alussa muotoillut perusteet ja rakenteet. Maksuliikkeen ja -järjestelmien voimakas muuttuminen ei myöskään osaltaan edellytä maksuperusteita koskevan sääntelyn kokonaisuudistusta, mutta alemmanasteisen sääntelyn ajantasaisuutta olisi perusteltua selvittää näiltä osin.

Vallankäytön näkökulmasta valtiovarainministeriöllä ja valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnalla on merkittävä asema käsiteltäessä kirjanpitoyksiköiden maksuasetuksia tai erityismaksulainsäädäntöä koskevia lakiehdotuksia. Valtioneuvoston määräyksen mukaan raha-asiaivaliokunnassa käsitellään asiat, jotka koskevat valtion vero-, maksu- ja muiden tulojen perusteita tai toisaalta valtion maksujen vahvistamista, kun esityksessä on kysymys vuositasolla vähintään 1 000 000 euron määräisestä maksutulosta tai valtiovarainministeriö ei ole lausunnossaan puoltanut maksujen vahvistamista ehdotetulla tavalla.³¹

Käytännössä kyseinen määräys merkitsee sitä, että taloudellisesti merkittävät maksuasetukset on saatettava raha-asiaivaliokunnan käsittelyyn. Lisäksi on vakiintunut sellainen käytäntö, että edellä mainittuun yhden miljoonan euron rajaan luetaan mukaan myös liiketaloudellisesti hinnoiteltavan toiminnan tulot, vaikka näiden osalta toimivalta onkin kyseisellä virastolla tai laitoksella. Tämän takia valtiovarainministeriö pystyy käytännössä näin vaikuttamaan huomattavasti yksittäisen kirjanpitoyksikön maksupoliittikkaan, vaikka maksuperustelaki sananmuodon mukaan viittaakin asianomaisen hallinnonalan ministeriön toimivaltaan.

Kun perustuslaissa edellytetään yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämistä lain tasolla, johtaa maksuperustelaista poikkeaminen väistämättä lakitasoisen sääntelyn tarpeeseen. Tästä näkökulmasta yksittäisten erityismaksulakien tarve maksuperustelain rinnalla olisi perusteltua arvioida uudelleen.

Erityismaksulainsäädännön perustelujen ajanmukaisuus arvioitavaksi?

Ovatko erityismaksulait tarpeellisia ja riittääkö yleislaki?

2.3 Tulosohjauksella on merkitystä lainsäädännön rinnalla

Tarkastuksessa selvitettiin, mitä ohjausvälinettä tai -muotoa kirjanpitoyksiköissä pidettiin merkittävänä maksullisessa toiminnassa.

Taulukko 4: Kirjanpitoyksiköille annetusta maksullisen toiminnan ohjauksesta.

KIRJANPITO- YKSIKKÖ	Tulosohjaus	Strategia tms.	Maposelvitys tms.	Muu
VM:n hallinnonala				
VM	●●●			
VK	●●●	●●		
Tulli	●●		●	
Verohallinto	●●●		●	●●
VRK	●●●	●●		
ESavi	●●●			
MMM:n hallinnonala				
MMMtike	●●			●●
MML	●●●		●	
MTT	●●	●●	●	●●
TEM:n hallinnonala				
VTT	●●●			●●●
PRH	●●	●●		
TEKES				
Kivi	●●	●●●	●	
EMV	●●		●	●●

●●●● selvä merkitys
 ●●● jonkin verran merkitystä
 ●● vähän merkitystä

Kaikki tarkastuksen kohteena olleet kirjanpitoyksiköt ilmoittivat merkittäväksi maksullisen toiminnan ohjaajaksi vuosittaisen tulosohjauksen hallinnonalan ministeriön kanssa. Seitsemän kirjanpitoyksikköä katsoi tulosohjauksen selvästi merkittäväksi. Toisena asiana viisi kirjanpitoyksikköä mainitsi hallinnonalan strategian (myös viraston tai laitoksen oma strategia, jolle oli ministeriön hyväksyntä tai vahvistus). Lisäksi Kilpailuviras-

to korosti ministeriön strategian merkitystä. Toisaalta myös tulosohjauksen lähtökohtana on strategia, mutta sen yhteys maksulliseen toimintaan ei vaikuta selvältä.

Kuusi kirjanpitoyksikköä mainitsi myös hallinnonalan maksupolitiikkaselvityksen. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla viitattiin selvitykseen³² vuodelta 2001, jonka oli tarkoitus toimia esikuvana muille hallinnonaloille. MMM:n hallinnonalalla tarkoitettiin puolestaan MMM:n muistiota³³ vuodelta 2003, joka MMM:n mukaan on vuonna 2012 käyty läpi ja jonka on todettu olevan edelleen pääosiltaan ajankohtainen. TEM:n hallinnonalalla puolestaan viitattiin TEM:n suunnitelmiin³⁴ päivittää hallinnonalan maksupolitiikka vuonna 2012. Maksupolitiikkaa koskevia selvityksiä on käsitelty jäljempänä luvussa 3.3 'Ministeriökohtaisia maksupolitiikkaselvityksiä tehtiin 2000-luvulla' ja 3.4 'Valtion maksullisesta toiminnasta on saatavilla koottuja numeerisia tietoja'.

Lisäksi mainittiin viisi muuta maksullista toimintaa ohjaavaa tekijää, joilla oli jonkin verran merkitystä. Verohallinto toi esiin lainsäädännön ohjaavan vaikutuksen, sillä muiden viranomaisten tai toimijoiden oikeudesta saada verotustietoja säädetään yli 100 säännöksessä, joista osassa on säädetty myös tietoluovutuksen maksuttomuudesta. MMM:tike puolestaan mainitsi MMM:n asettaman asiakasohjausryhmän, jossa on edustettuna keskeiset viraston asiakkaat. MTT totesi, että tutkimuslaitoksen (maksullisen) toiminnan sisältötavoitteet määräytyvät asiakaskunnassa, johon luetaan myös tutkimusrahoittajat (yhteisrahoitteinen toiminta). VTT korosti myös tutkimuslaitoksen näkökulmaa ja mainitsi johtokunnan hyväksymän strategian. EMV:n näkökulmasta myös poliittisella ohjauksella oli jonkin verran merkitystä päästökauppamaksuissa.

Tarkastushavaintona voidaan sanoa, että maksuperuste- ja erityismaksulainsäädännön rinnalla vuosittainen tulosohjaus vaikuttaa maksulliseen toimintaan, mutta myös kymmenen vuotta vanhoilla maksupolitiikkaselvityksillä on edelleen merkityksensä. Vaikuttaa myös siltä, että strategioiden ohjausvaikutukset maksulliseen toimintaan ovat usein epäselviä ja jäsentymättömiä.³⁵

2.4 Yleisesti ohjaus on riittävää

Kolmantena asiana selvitettiin näkemyksiä kirjanpitoyksiköille annetun maksullisen toiminnan ohjauksen riittävydestä. Tässä käsiteltiin maksuperuste- tai erityismaksulainsäädännön rinnalla käytännön toimintaan (maksupolitiikkatoimenpiteisiin) kohdistuvaa yksityiskohtaisempaa ohjausta sekä ohjeita. Tämän tyyppistä ohjausta saattoi sisältyä suositusluonteisena työryhmän tai selvitysmiehen raporttiin taikka vastaavaan asiakirjaan.

Taulukko 5: Kirjanpitoyksiköille annetun maksullisen toiminnan ohjauksen riittävydestä.

KIRJANPITO-YKSIKKÖ	Hallinnonalan ohjaava ministeriö	Ohjeistusta antava taho (VM, VK jne.)	Työryhmä, selvitysmies tms.
VM:n hallinnonala			
VM	●●●●	●●●	
VK	●●●●	●	
Tulli	●●●●	●	
Verohallinto	●●●	●●●	
VRK	●●●●	●●●●	
ESavi	●●●●	●●●●	●●●
MMM:n hallinnonala			
MMMtike	●●●●	●	●●●
MML	●●●●	●●●●	●●●
MTT	●●●●		●●●
TEM:n hallinnonala			
VTT	●●●●	●●●●	
PRH	●●		
TEKES	●●		
Kivi	●●●		
EMV	●●●●	●	

●●●●	ohjausta riittävästi
●●●	ohjausta vähän
●●	ohjausta ei lainkaan, ei myöskään tarvetta
●	ohjausta ei lainkaan, olisi kaivattu

Kymmenen kirjanpitoyksikköä katsoi, että kirjanpitoyksikön hallinnonalan ministeriöltä saama maksulliseen toimintaan liittyvä ohjaus, jota on ollut tulossopimuksen valmistelun tai soveltamisen yhteydessä taikka maksuja koskevien säännösten valmistelussa tai soveltamisen tulkinnessa, on ollut riittävä. Näistä kaksi kirjanpitoyksikköä (VRK ja ESavi) mainitsi ohjausta tulleen myös muiden hallinnonalojen ministeriöiltä, joiden toimialaan kuuluvia tehtäviä kyseinen virasto myös hoiti. Kaksi kirjanpitoyksikköä (Verohallinto ja Kilpailuvirasto) katsoi ohjausta olleen vähän. Lisäksi kaksi yksikköä (PRH ja TEKES) katsoi, ettei ohjausta ole ollut lainkaan, muttei myöskään tarvetta siihen.

Neljä kirjanpitoyksikköä (VRK, ESavi, MML ja VTT) piti ohjeistusta riittävänä. Näillä kaikilla oli merkittävästi maksutuloja (kuuluivat kooltaan suurimpaan neljännekseen). Kaksi kirjanpitoyksikköä (VM ja VeroH) katsoi saaneensa ohjeistusta vähän ja neljä kirjanpitoyksikköä (VK, TulliH,

MMMtike ja EMV) ilmoitti kaivanneensa enemmän ohjeistusta yksittäisissä asioissa, joita olivat muun muassa maksuperustelain tulkinta (asiakkaalle maksuton vai maksullinen), yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvät tulkinnat sekä kustannusvastaavuuksien toteutumien tarkastelussa ja kustannuslaskennan määritelmässä. Mainittuja asioita käsitellään tarkemmin jäljempänä tässä luvussa kohdassa 'Ohjauksen suhde tavoitteisiin' ja kustannuslaskennan osalta alaluvussa 4.2 'Kustannusvastaavuuden ja suoritemäärien seurannassa on vaihtelevia käytäntöjä'.

Lisäksi jossain määrin viitattiin työryhmämuistioihin tai muihin selvityksiin, joilla oli ollut ainakin vähän merkitystä maksulliseen toimintaan. MMM:n hallinnonalalla oli tehty useita työryhmä- tai selvitysmiesmuistioita, joista osassa oli sivuttu maksullista toimintaa.³⁶ Samoin ESavi mainitsi käytetyn työryhmää (työpajatyöskentelyä), joskin tavoitteena oli ollut toimintojen yleinen tehostaminen eikä yksinomaan maksullisen toiminnan tarkastelu. VTT toi esiin organisaationsa yhtiöittämistä koskevat selvitykset ja valmistelun.

Yhteenvetona voidaan todeta, että oman hallinnonalan ministeriön ohjausta pidettiin riittävänä suhteessa ohjaustarpeeseen. Mahdollisesti ne kirjanpitoyksiköt, joissa oli laajuudeltaan merkittävää maksullista toimintaa, olivat myös varanneet organisaationsa puitteista osaamista maksullisen toiminnan tehtäviin. Vastaavalla tavalla myös pitkät kokemukset maksuperustelainsäädännön tai kyseisen erityismaksulainsäädännön soveltamisesta olivat vahvistaneet osaamisen kartuttamista organisaatiossa. Vaikka neljä kirjanpitoyksikköä katsoikin kaivanneensa enemmän ohjausta, ei tarkastusaineiston perusteella ollut todettavissa selvää yhteistä tekijää esitetyle ohjauksen tarpeelle. Asiaan ovat voineet vaikuttaa toimintaympäristön muutokset tai yhtä lailla omaa organisaatiota ja sen toimintoja koskevat muutokset.

Yleisesti ohjaus on riittävää, mutta yksittäisissä asioissa on tarvetta tarkempaan ohjaukseen

Ohjauksen suhde tavoitteisiin

Näkemykset hajaantuivat selvittäessä sitä, miten selväpiirteinä kirjanpitoyksiköt pitivät säädösten, strategioiden ja (tulos)tavoitteiden välistä yhteyttä. Näkemysten yhtenevyyttä oli siinä, ettei kukaan ilmoittanut tilannetta yksiselitteisesti selväksi ja loogiseksi. Osa koki peruseriaatteet selväpiirteiseksi, mutta katsoi kuitenkin useamman yksittäisen asian tai osakysymyksen olevan ongelmallinen tai ainakin tulkinnanvarainen.

Taulukko 6: Maksullista toimintaa koskevien säädöksiensäädösten, strategioiden ja tavoitteiden selvyys.

KIRJANPITO-YKSIKKÖ	Säädökset	Strategia tms.	Tavoitteet
VM:n hallinnonala			
VM	●●		
VK	●●	●	●
Tulli	●●		●
Verohallinto	●●	●●	●●
VRK	●●		
ESavi	●●		
MMM:n hallinnonala			
MMMtike	●●		●●
MML	●●	●	●
MTT	●●	●●	●●
TEM:n hallinnonala			
VTT	●●		●●
PRH	●●	●	
TEKES			
Kivi			
EMV	●●		

●●●	selvä ja looginen
●●	riittävän selvä
●	epäselvä tai tulkinnanvarainen

Ne, joilla maksullinen toiminta ei ollut taloudellisesti merkittävää, ilmoittivat toiminnan menoihin tai talousarviokehukseen liittyvät asiat maksupoliittikkaa oleellisemmiksi seikoiksi. Toisaalta nekin kirjanpitoyksiköt, joilla oli huomattavia maksutuloja, ilmoittivat pienenevät määrärahat ongelmallisiksi, jos tavoitteita ei mukauteta pienenevään määräraha-kehukseen. Tätä korostivat ne kirjanpitoyksiköt, joiden osalta kyseessä oli tietoaineistojen avaaminen ilman, että aikaisempia vastaavia maksutuloja kompensoidaan määrärahoissa (VRK, MML ja PRH). VRK ja PRH toivat tässä yhteydessä esiin myös sen, että tietojärjestelmien ja palvelujen kehittämiseen ei enää jatkossa tule rahoitusta asiakas-maksujen muodossa.

Lisäksi useampi kirjanpitoyksikkö kertoi kohdanneensa ongelmia rajavedossa liiketaloudellisiin ja julkisoikeudellisiin suoritteisiin. Samoin ongelmia nähtiin maksullisen toiminnan sekä yhteisrahoitteisen toiminnan tai yhteistoiminnan välillä (VeroH, TulliH, VRK, MMMtike ja Kilpailuvirasto). Esimerkkinä VRK:n edustajat mainitsivat sen, että varmennepalve-

lujen suoritteista 98 prosenttia tuotetaan valtiolle. Onkin pohdittu, tulisiko näiden suoritteiden olla julkisoikeudellisia eikä liiketaloudellisia. Asiaa on tarkoitus selvittää valtion IT-kokonaisarkkitehtuurityön puitteissa.

Vastaavasti Valtiokonttori mainitsi, että vuonna 2006 tehty maksu-
rustelain tulkinnan muutos on lisännyt sopimusperusteista, kustannusten korvauksina käsiteltävää, toimintaa. Tässä yhteydessä monen Valtiokonttorissa julkisoikeudellisina suoritteina aikaisemmin käsitellyn palvelun tulkittiin olevan valtion sisäistä niin sanottua inhouse-toimintaa eli kustannusten korvausta. VTT:n näkemyksen mukaan viranomaistoimintaa koskevat tiukat säännökset vaikeuttavat tutkimuslaitoksen toimintaa markkinoilla.

Näkemykset strategian selvytyksestä vaihtelivat, eikä tässäkään ollut selviä yhteisiä tekijöitä. MTT:n näkemysten mukaan ylemmän tason strategiat jäävät etäisiksi, joten kirjanpitoyksikössä on tarpeen tehdä oma tutkimusstrategia.

Asetettuja tavoitteita piti riittävän selvinä neljä kirjanpitoyksikköä (VeroH, MMMtike, MTT ja VTT), mutta kolmen näkemyksen mukaan (VK, TulliH ja MML) tavoitteisiin sisältyi ainakin jossain määrin epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta.

Yksittäisinä asioina mainittiin myös sopimusmenettelyt viranomais-
ten välillä (ESavi ja VeroH, osin myös MMMtike), hintatuen riittämättömyys laskennallisten yleiskustannusten kattamiseen (MTT) sekä pienten maksujen perimisestä valtiolle aiheutuvat kustannukset (VeroH ja ESavi). VRK huomautti, että maksuasetus saattaa olla vaikealukuinen asiakkaille.

2.5 Liikkumavara on melko selvä ja riittävä

Tarkastuksessa selvitettiin myös kirjanpitoyksiköiden käsitystä maksullisen toiminnan liikkumavaran selvytyksestä ja riittävydestä. Tarkoituksena oli selvittää, pystyvätkö virastot ja laitokset tarvittaessa sopeuttamaan maksullista toimintaansa toimintaolosuhteiden muuttuessa.

Taulukko 7: Kirjanpitoyksiköiden liikkumavarasta.

KIRJANPITO- YKSIKKÖ	Maksuperuste- lainsäädännön soveltaminen	Talousarvio- lainsäädännön soveltaminen	Muun ohjeistuksen soveltaminen
VM:n hallinnonala			
VM	●●●		
VK			
Tulli	●●●		
Verohallinto	●●●		
VRK	●●●		
ESavi			●●
MMM:n hallinnonala			
MMMtike			
MML	●●●●		
MTT	●●●●	●●●	
TEM:n hallinnonala			
VTT	●●	●	
PRH	●●●	●●	
TEKES			
Kivi			
EMV	●●●		

- liikkumavaraa riittävästi
- liikkumavaraa vähän
- liikkumavaraa niukasti
- liikkumavara puutteellinen, rajoittaa toimintaa

Näkemykset olivat erilaisia. Liikkumavaraa piti riittävänä kaksi kirjanpitoyksikköä (MML ja MTT). Kuuden mukaan liikkumavara oli vähäinen (VM, TulliH, Veroh, VRK, PRH ja EMV). VTT:n näkemyksen mukaan valtion tutkimusrahojen väheneminen rajoittaa sekä yhteisrahoitteisen että maksullisen toiminnan liikkumavaraa. VTT:n mukaan myös valtion talousarvion soveltamista koskevat määräykset saatavien perinnästä ovat tiukkoja ja vaikeuttavat toimintaa yritysten kanssa. TulliH, PRH ja EMV ilmoittivat, että kansainväliset säännökset tai sopimukset rajoittavat liikkumavaraa.

Yksittäisinä asioina mainittiin liikkumavaraa rajoittavina tekijöinä seuraavat: ESavi viittasi vanhojen lääninhallitusorganisaatioiden aikana muotoutuneisiin käytäntöihin (mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Valviran kanssa); MML:n mukaan valtion virkaehtosopimuksen soveltamisesta johtuva palkkakustannusten nousu aiheuttaa korotuspaineita maksuihin ja hintoihin, erityisesti niissä palveluissa, joissa asiantuntijatyön määrä on suuri; VRK:n mukaan tuottavuusohjelma vaikuttaa rajoittavasti.

Tehtävien ja toimivallan selvydestä

Kysyttäessä näkemyksiä siitä, miten kirjanpitoyksiköt kokivat tehtävien ja toimivallan selvyden ministeriön ja kirjanpitoyksikön kesken, katsoi viisi kirjanpitoyksikköä sen selkeäksi ja toimivaksi.

Taulukko 8: Kirjanpitoyksiköiden näkemykset tehtävien, työnjaon ja toimivallan selkeydestä ministeriön ja kirjanpitoyksikön kesken.

KIRJANPITO- YKSIKKÖ	Maksuperustelain mukaiset suoritteet	Erillislain mukaiset suoritteet	Muu merkittävä seikka
VM:n hallinnonala			
VM	●●		
VK	●●●		
Tulli	●●		
Verohallinto	●●●●	●●●	
VRK			
ESavi	●●●		●●
MMM:n hallinnonala			
MMMtike	●●●		
MML	●●●	●●●	
MTT	●●●		
TEM:n hallinnonala			
VTT	●●●		
PRH		●●●	
TEKES	●●●		●●
Kivi	●		
EMV	●●		

●●●	selvä, toimiva
●●	melko selvä, toimii hitaasti/jäykästi
●	epäselvä, hitaasti toimiva
●●●	todettu selvyyteen vaikuttava poikkeus

Kaksi kirjanpitoyksikköä piti tilannetta samoin pääosin selkeänä ja toimivana, mutta mainitsi poikkeuksina, että maksuperustelain tulkintakysymyksissä ei niinkään löydy selkeästi tahoja, jolta saisi ohjausta (VeroH), ja taloudellisessa markkinaehtoisessa toiminnassa tulee olla tietty liikkumavara (VTT). Yhden kirjanpitoyksikön mukaan asioiden käsittely hajautuu ministeriössä eri osastoille ja henkilöille (MMMtike). Samansuuntainen näkemys oli myös ESavilla, mutta tämä liittyi enemmän toiminnan luonteeseen,

koska aluehallintovirastot hoitavat useiden eri ministeriöiden toimialaan kuuluvia tehtäviä. TEKES katsoi maksuperustelainsäädännön osalta asiat selkeiksi ja toimiviksi, mutta toi esiin puolestaan sen, että sen varsinaista rahoitustoimintaa sääntelevät lait ovat usean ministeriön vastuulla. Tulli kiinnitti huomiota siihen, että tulossopimuksessa ei ole mainintaa suoritteista, joita Tulli kerää muiden virastojen puolesta. Kilpailuvirasto taas katsoi, että liikkumavara on pääosin selvä, mutta ei maksujen käyttöalan laajentamisessa.

Eri toimijoiden työnjako ja roolit vaikuttavat tarkastushavaintojen mukaan yleisesti ottaen suhteellisen selviltä ja toimivilta. Alueita, joilla tarkastuksen mukaan tarvitaan kehittämistä, ovat kustannuslaskentaa koskeva ohjeistus ja opastus, maksuperustelainsäädännön tulkinta tietyissä tilanteissa (kuten rajanveto maksullisen toiminnan ja yhteisrahoitteisen taikka yhteistoiminnan välillä) sekä tietyiltä osin kustannusten korvausta koskeva sopimusmenettely.

Eriyismaksulakien mukaisten tehtävien, työnjaon ja toimivallan taas koettiin olevan selkeät ja toimivat (VeroH, MML ja PRH).

Kehittämistarpeita:
kustannuslaskenta,
maksuperustelain
tulkinta ja rajanveto



3 Toteuttaako maksujen käyttö tehokasta, taloudellista ja vaikuttavaa maksupolitiikkaa?

Tarkastushavaintojen mukaan maksullisuudessa ei ole juurikaan tavoiteltu suoria käyttäytymisvaikutuksia, mutta maksuilla ja hinnoilla on jossain määrin pyritty ainakin välillisiin vaikutuksiin tai toisaalta siihen, että maksullisuus ei rajoittaisi maksajan toimintaa. Poikkeuksena tästä on päästökaupparamaksu, jolla on kansainvälisesti sovittu mekanisminsa päästöjen vähentämisessä. Valtion kokonaisedun saavuttamiseksi hallinnonalan eri tasojen intressit vaativat yhteensovittamista ja koordinaatiota.

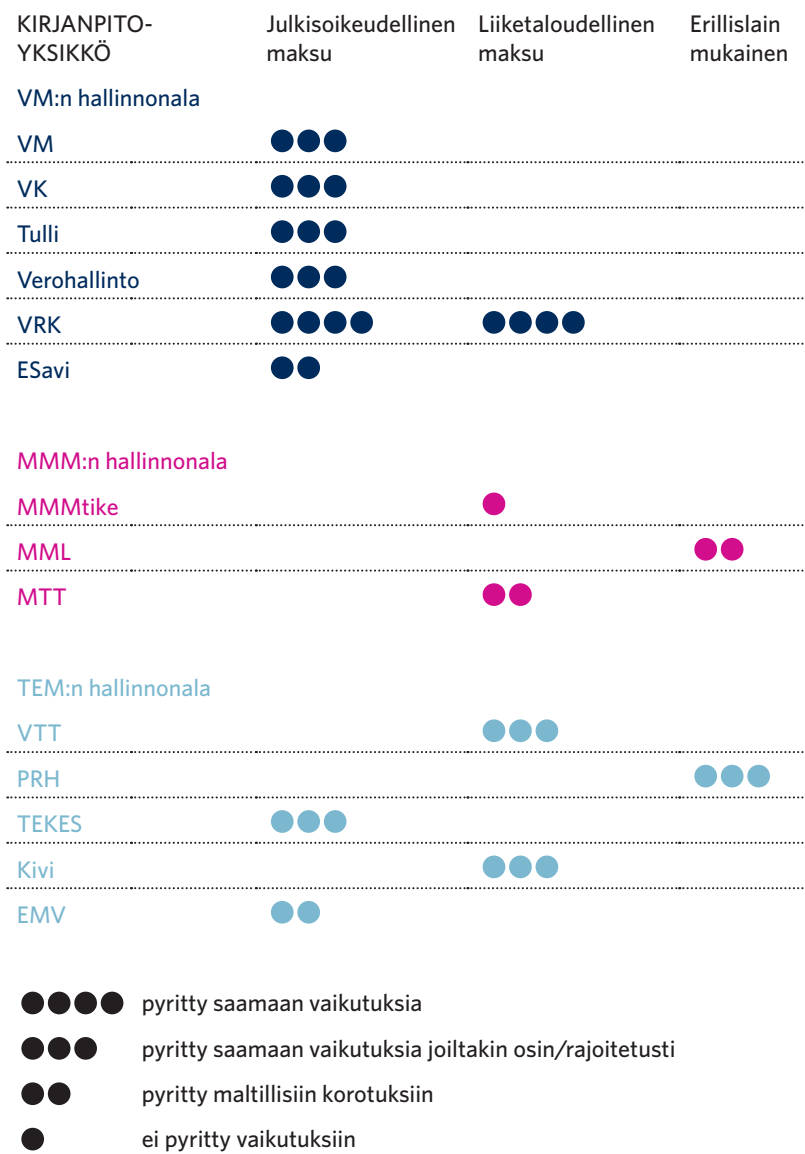
Maksullista toimintaa koskevat taloudelliset suunnitelmat ovat julkisia ja saatavilla valtion talousarviosta, mutta tietojen yhteys asianomaisten virastojen ja laitosten maksulliseen toimintaan on vaikeaselkoinen ja edellyttää asiantuntemusta kokonaiskuvan saamiseksi. Suunnitelma-asiakirjojen ohella virastojen ja laitosten tilinpäätösinformaatio on oleellisen tärkeä, kun muodostetaan käsitystä niiden maksullisen toiminnan toteutumista.

Maksujen ja hintojen tunnetuksi tekemisessä käytetyt läpinäkyvyyttä edistävät toimenpiteet vaihtelivat. Maksujen ja hintojen tarkistamisen yhteydessä yleensä kuullaan sidosryhmiä ennalta, mutta käytössä oli myös menettelyjä, joissa asiakastyytyväisyysmittauksilla tai sidosryhmätutkimuksilla pyritään saamaan asiakkailta palautetta hinnoista ja maksuista. Vaikka toimenpiteet vaihtelevat, ovat ne jossain määrin perusteltavissa erilaisilla toimintaympäristöillä ja suoritetuotantotavoilla.

3.1 Käyttäytymisvaikutusten tavoittelu on vähäistä

Osakysymyksen II ”Toteuttaako maksujen käyttö (suoritetuotannossa) tehokasta, taloudellista ja vaikuttavaa maksupolitiikkaa?” mukaisesti tarkastuksessa selvitettiin, oliko kirjanpitoyksiköillä odotuksia käyttäytymisvaikutuksia kohtaan maksun tai hinnan kautta.

Taulukko 9: Kirjanpitoyksiköiden odottamista käyttäytymisvaikutuksista.



Kirjanpitoyksiköistä yksi (VRK) kertoi, että heillä oli seurattu maksujen ja hintojen vaikutusta sekä myös pyritty tiettyihin vaikutuksiin, joista tärkeimpänä mainittiin viranomaisten päällekkäisten tietojen keruun estäminen. Samoin tietoaineistojen vapauttaminen oli seurannan kohteena, mutta ensimmäisten kokemusten mukaan se ei näyttäisi kuitenkaan lisänneen aineistojen käyttöä. Neljä kirjanpitoyksikköä (VM, VK, TulliH, VerohH ja osin TEKES) totesi, että maksuilla oli pyritty saamaan vaikutuksia joiltain osin tai rajoitetusti. Esimerkkejä: VK/vip mainitsi nopeat palvelujen käyttöönotot, joita varten lisäksi saatiin määrärahaa; TulliH pyrki edistämään sähköisten palvelujen käyttöä; VerohH:lla asiakirjojen toisiokappaleet olivat pääsääntöisesti maksullisia ja ennakkoratkaisujen suhteen on tarkoitus pohtia tarkemmin jatkossa, kun verotuksen painopiste on siirtymässä enemmän ohjaavaksi. TEKES toi esiin sen, että kirjanpitoyksiköllä ei var-

sinaisesti ole ollut yksilöityjä käyttäytymistavoitteita, joskin rahoituspäätökset ovat maksuttomia, mikä liittyy yritysten kannustamiseen laajemmin. Samoin ESavi toi esiin, että vaikutuksia on pohdittu sitä kautta, että yritysten toiminnan aloittamisen pitäisi olla helppoa ja tämän takia oli pysyttäydytty maltillisissa korotuksissa. Samaan suuntaan viittasi ainakin joissakin suoritteissa myös kolme muuta kirjanpitoyksikköä (MML, MTT ja EMV).

Lisäksi Energiamarkkinaviraston hoidettavana on päästöoikeuksien huu- tokauppatuloja, joilla tavoitellaan käyttäytymisvaikutuksia. Kyse ei kuitenkaan ole viraston omasta toiminnasta vaan päästökaupasta, jossa on kaksi eri mekanismia (toimenpiteet Euroopan unionissa ja Kioton pöytäkirjan toimeenpano).³⁷

MML sekä PRH mainitsivat pyrkineensä erityismaksulakien mukaisten maksujen osalta sähköisten palvelujen käytön edistämiseen. Lisäksi MML:lla on ollut kiinteistötoimitusten osalta pyrkimyksenä lisätä kiinteähintaisten kiinteistötoimitusten määrää, koska asiakas saattaa välttää toimituksen hakemista, kun ei tiedä aikaveloitteisen toimituksen kustannuksia etukäteen.

MMMtike taas kertoi, että varsinaisessa maksullisessa toiminnassa ei ole ollut odotuksia käyttäytymisvaikutusten suhteen, koska toiminnan osuus on pieni (noin kuusi prosenttia bruttotuloista). Kustannusten korvausten suhteen taas ei voi ollakaan odotuksia, koska perusteena on omakustannusarvo.

Maksullisuudessa ei ole juurikaan tavoiteltu suoria käyttäytymisvaikutuksia, mutta maksuilla ja hinnoilla on jossain määrin pyritty ainakin välillisiin vaikutuksiin tai toisaalta siihen, että maksullisuus ei vaikuttaisi maksajan toimintaa rajoittavasti. Välillisillä vaikutuksilla tarkoitettiin muun muassa siirtymistä sähköiseen asiointiin, jolla vähennetään viranomaisen kustannuksia.

Poikkeuksena tästä on päästökauppa maksu, jolla on kansainvälisesti sovitut mekanisminsa päästöjen vähentämisessä. Toisaalta tietoaineistojen vapauttamisella on pyritty aineistojen käytön lisäämiseen, joskaan tarkastuksen kohteena olleet kirjanpitoyksiköt eivät katsoneet käytön erityisesti lisääntyneen maksuttomuuden myötä.

Erilaiset intressit ja valtion etu

Tarkastuksessa kävi ilmi, että erilaiset intressit vaikuttavat maksupolitiikan toteutumiseen ja käyttäytymisvaikutuksiin kilpailutilanteessa.

Tarkastuksessa oli mukana kaksi tutkimustoimintaa harjoittavaa valtion viranomaista (MTT ja VTT). Haastatteluissa tuli esiin, että molemmat toimivat samoilla markkinoilla ja eräänlaisia kilpailuasetelmia oli jo esiintynytkin. Tämä voi johtaa intressiristiriitaan ja mahdolliseen kilpailuun asiakkaista tai ainakin julkisesta tutkimusrahoituksesta.³⁸

Toinen mahdollinen intressiristiriita saattaa syntyä luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymässä (LYNET) toimimisesta.³⁹ Valtioneuvoston 5.9.2013 tekemällä periaatepäätöksellä ”Tutkimuslaitosten rakenteen ja rahoituksen kokonaisuudistus” LYNETiä päätettiin laajentaa vuoden 2015 alusta Ilmatieteen laitoksella, Geologian tutkimuskeskuksella ja Valtion teknillisellä tutkimuskeskuksella. Samassa yhteydessä myös MTT, Metla, RKTL ja osa TIKEstä päätettiin fuusoida Luonnonvara-keskukseksi, Geo-deettinen laitos Maanmittauslaitokseen ja MIKES VTT:hen. Uudet laitokset aloittavat toimintansa vuoden 2015 alusta. Vuonna 2015 LYNETiin kuuluu seitsemän laitosta: Evira, GTK, Ilmatieteen laitos, Luonnonvarakeskus, Maanmittauslaitos, SYKE ja VTT.

Kun VTT on siirtynyt vuoden 2015 alusta toimimaan osakeyhtiönä, herää kysymys, miten valtion kokonaisuus otetaan huomioon yhteisössä, jossa muut toimijat ovat valtion viranomaisina budjettitalouteen kuuluvia kirjanpitoyksiköitä.

Kolmas läheisesti tähän kuuluva asia on valtionapua saavan yhteisön toiminta suhteessa viranomaistoimintaan. Tätä koskeva esimerkki liittyy MTT:n yhteistyöhön ProAgrian kanssa. Haastattelussa tuli esiin, että perinteisesti ProAgria on saanut tiettyjä suoritteita maksutta MTT:lta, mutta MTT:n tehostettua maksullista toimintaansa on keskustelujen kohteeksi noussut näidenkin maksullisuus. Toisaalta ProAgria (maaseutukeskusten yhteenliittymä) saa vuosittain (valtioneuvoston asetus maaseudun neuvontajärjestöjen valtionavustuksista, 244/2002) valtionavustusta toimintaansa (mom. 30.10.50. ”Valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen”); avustuksen määrä on viime vuosina vähentynyt ja kattaa nykyisin ProAgrian rahoituksesta hieman yli 10 prosenttia.⁴⁰

Yhteenvetona maksulliseen toimintaan liittyvästä asiakkuuden kilpailusta voidaan todeta, että yksinomaan taloudellinen kilpailu ei kaikissa tilanteissa johda valtioyhteisön näkökulmasta taloudelliselta ja tarkoituksenmukaiselta kannalta edullisimpaan ratkaisuun. Yksittäisen kirjanpitoyksikön intressi voi olla ristiriidassa saman hallinnonalan toisen viranomaisen kanssa, mutta näin voi olla vielä enemmän, jos hallinnonalan raja ylitetään; kahden ministeriön välillä saattaa olla ristiriita. Valtioneuvostotasolla tilanne on erilainen ja kyseessä ennemminkin maksupolitiikan linjaus ja valtion kokonaisedun (’raison d’État’) tavoittelu kuin yksittäisen asian ratkaiseminen.

Hallinnonalan eri tasojen intressit vaativat yhteensovittamista ja koordinaatiota

3.2 Talousarvion luettavuus edellyttää perehtyneisyyttä

Molempiin edellä esitettyihin tarkastuksen osakysymyksiin I ja II liittyen tarkastuksessa selvitettiin läpinäkyvyyttä edistäviä toimenpiteitä. Ensiksi käsitellään budjetointimenettelyä ja toiseksi kirjanpitoyksikön toimenpiteitä maksuihin ja hintoihin liittyen.

Budjetointimenettelyt

Tarkastuksessa pyrittiin ensisijaisesti selvittämään läpinäkyvyyden toteutumista valtion talousarvion informaation kautta, mutta myös sitä, ovatko menettelyt yhdenmukaisia ja onko niillä vaikutuksia maksupolitiikkatoimenpiteisiin.

Taulukko 10: Kirjanpitoyksiköiden maksutulojen budjetointi.

KIRJANPITO- YKSIKKÖ	Nettobudjetointi	Bruttobudjetointi	Hintatuki tai affektaatio yms.
VM:n hallinnonala			
VM	●●●	●●	
VK	●●●		●
Tulli	●	●●●	
Verohallinto	●●●		
VRK	●●●		
ESavi	●●●		
MMM:n hallinnonala			
MMMtike	●●●		
MML	●●●		
MTT	●●●		●
TEM:n hallinnonala			
VTT	●●●		
PRH	●●●		
TEKES	●●●		●●
Kivi		●●●	
EMV	●●●		

●●● pääasiallinen
 ●● rinnalla
 ● rajatusti tietyllä alueella

Kirjanpitoyksiköistä 11:ssä oli käytössä nettobudjetointi toimintamenomomentilla. Myös TEKESin vuokratulot oli vuonna 2012 nettoutettu toimintamenomomentille niin sanotun vakiosisällön mukaan.⁴¹ Kahdella kirjanpitoyksiköllä (TulliH ja Kilpailuvirasto) oli pääasiallisena budjetointitapana bruttobudjetointi 12. osastoon, jonka ohella TulliH:lla oli tiettyjä tuloja nettobudjetoitu toimintamenomomentille. VM:llä taas tietyt tulot oli bruttobudjetoitu 12. osastoon.

Lisäksi kirjanpitoyksiköillä oli budjetoinnissa käytössä seuraavia menettelyjä:

- Valtiokonttorilla oli Valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) palvelujen osalta käyttöönottoja tukevaa rahoitusta vuonna 2012 valtion talousarviossa momentilla ”28.70.02. Valtion talous-, henkilöstö- ja toimintalahallinnon tietojärjestelmät (siirtomääräraha 3 v)” kolme miljoonaa euroa.

- MTT:llä on puolestaan ollut käytössä varainhoitovuonna 2012 hintatukea 80 000 euroa, joka oli merkitty toimintamomentille ”30.20.01. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen toimintameno (siirtomääräraha 2 v)”. Vastaava määrä jalostettujen lajikkeiden siementavarasta suoritettavia maksuja kirjataan momentille ”12.30.32. Kasvinjalostusmaksut”.
- TEKES ilmoitti, että eräisiin eurooppalaisiin yhteistyöhankkeisiin osallistumisesta kertyvät tulot oli bruttobudjetoitu varainhoitovuonna 2012 momentille ”12.32.99. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alan muut tulot”, ja vastaavat menot oli merkitty momentille ”32.20.40. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen (arviomääräraha)”.
- EMV:lla tuloja on bruttobudjetoitu vuodesta 2013 sähkö- ja maakaasuverkon valvontamaksut tulomomentille ”11.19.10. Energiaviraston valvontamaksu” ja vuodesta 2014 päästöoikeuksien huutokauppatulot tulomomentille ”12.32.99. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alan muut tulot”, jonka erittelyosassa on arvioitu päästöoikeuksien huutokauppatulot. Kyseessä on sama tulomomentti, joka on edellä mainittu TEKESin kohdalla.³⁷

Vaikka edellä mainitut tiedot ovatkin julkisia ja saatavilla valtion talousarviosta, tietojen yhteyttä asianomaisten virastojen ja laitosten maksulliseen toimintaan on vaikea selvittää ja se edellyttää asiantuntemusta tai ainakin aikaa selvittelyyn sekä perehtymiseen kokonaiskuvan saamiseksi. Näiltä osin talousarvion tietoja täydentäisi virastojen ja laitosten tilinpäätösinformaatio, mikä on oleellisen tärkeä, kun muodostetaan käsitystä niiden maksullisen toiminnan laajuudesta ja toteutumista. Maksujen ja hintojen tunnettuus perustuu erilaisiin käytäntöihin.

Kirjanpitoyksiköiden toimenpiteitä käsiteltiin kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma liittyi siihen, pyrkiikö kirjanpitoyksikkö aktiivisesti omilla toimillaan vaikuttamaan maksujen ja hintojen tunnetuksi tekemiseen. Jälkimmäinen näkökulma liittyi siihen, kuullaanko maksajia hintoja tai maksuja tarkistettaessa.

Kirjanpitoyksikön toimenpiteet läpinäkyvyyden edistämiseksi

Tarkastuksessa käytiin läpi menettelyt maksulliseen toimintaan kuuluvan suoritustuotannon maksujen ja hintojen sekä maksullisuutta koskevien perusteiden esittämisessä samoin kuin se, miten maksuista ja hinnoista tiedotettiin asiakkaille. Vastaavasti tarkastuksessa selvitettiin sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet maksujen ja hintojen tarkistamista koskevissa tilanteissa.

Taulukko 11: Kirjanpitoyksiköiden läpinäkyvyyden toteuttamisesta.

KIRJANPITO- YKSIKKÖ	Maksujen/hinnaston julkisuus	Sidosryhmien kuuleminen	Muu keino
VM:n hallinnonala			
VM		●	
VK	●●		●●
Tulli	●●●		●●
Verohallinto			
VRK	●●●	●●●	
ESavi	●●●		
MMM:n hallinnonala			
MMMtike	●		●●
MML	●●●	●●	
MTT			●●
TEM:n hallinnonala			
VTT			●●
PRH	●●●	●●●	
TEKES			
Kivi	●●●	●●	
EMV	●●	●●	

●●● laajaa, aktiivista
 ●● tarvittaessa, rajoitetusti
 ● pyydettyäessä, ei erityistä menettelyä

Kirjanpitoyksiköistä kuudella oli ainakin yleisimpien suoritteidensa hinnat ja maksut yleisesti saatavilla Internet-sivustoillaan. Lisäksi käytössä oli yleensä myös painettuja hinnastoja tai maksutaulukoita, joita oli saatavilla viraston tai laitoksen asiakaspalvelupaikoista. Osalla oli lisäksi henkilökuntaa, jonka tehtäviin kuului huolehtia yhteydenpidosta asiakkaisiin ja samalla opastaa hintojen ja maksujen suhteen. Näissä tilanteissa asianomaisilla oli käytössä sisäisiä ohjeita hinnoittelusta tai maksuperusteista ja niiden esittämisestä. Tällä pyrittiin yhdenmukaisiin menettelyihin etenkin silloin, kun palvelutuotantoa tai ainakin asiakasyhteyksiä oli useissa eri toimipaikoissa tai valtakunnallisesti.

Samoin maksuista pyrittiin jakamaan tietoa tilanteissa, joissa kirjanpitoyksikkö huolehti toisen viranomaisen tai laitoksen maksujen perimisestä (esim. ESavi ja TulliH). Toisaalta kolme kirjanpitoyksikköä katsoi, ettei markkinasuoritteiden kohdalla ole syytä kertoa, mistä hinta koostuu, koska kyseessä on liikesalaisuus (VK, MTT ja VTT). Näiden osalta MTT ja VTT

toimivat tutkimuslaitoksina kilpailluilla markkinoilla, minkä takia molemmilla oli käytössä tarjousmenettely. Tämän osalta katsottiin läpinäkyvyyden toteutuvan tarjouksen kautta sillä tavoin, että tarjouksen pyytäjä sai yksilöidysti tarpeiden mukaan suunnatun tarjouksen, josta kävi ilmi kokonais-hinta, muttei tarkempi kustannusrakenne. Sekä MTT että VTT käyttivät sisäistä hinnoitteluohjetta, jonka avulla tarjouksen antajia ohjattiin laitoksen sisällä yhtenäisiin tarjouksen laskentaperiaatteisiin.

Joillakin kirjanpitoyksiköillä suoritetuotannon rakenne oli sellainen, että liiketaloudellisesti hinnoitellut suoritteet olivat vain pieni osa toimintaa. Tämän takia näissä kirjanpitoyksiköissä ei nähty tarvetta julkistaa hinnas-toa kootusti ja yhtenäisesti (esim. MMMtike ja EMV).

Tietopalveluja tuottava MMMtike taas ei nähnyt tarvetta julkistaa kus-tannusrakennetta yleisesti, koska kirjanpitoyksikön ja asiakkaan kesken tehtävässä palvelusopimuksessa määriteltiin kustannusten korvauksen perusteena oleva omakustannushinta. Lisäksi palvelut oli tarkoitettu pää-sääntöisesti hallinnonalan muille virastoille ja laitoksille, ei ulkopuolisille.

Toisena asiana läpinäkyvyyden toteuttamisessa selvitettiin asiakkaiden mahdollisuuksia ilmaista näkemyksensä hintoja ja maksuja tarkistettaes-sa. Sidosryhmien kuulemista toteutettiin useammalla tavalla. VRK ja PRH kertoivat säännöllisestä yhteydenpidosta sidosryhmien kanssa. VRK:ssa oli toimintona tuote- ja asiakashallintavastuualue, johon sisältyi yhteydenpi-to ja keskustelu asiakkaiden kanssa. Lisäksi seurattiin hinnoittelun vaiku-tusta kysyntään. PRH toi esiin hallinnonalalla toimivat neuvottelukunnat, joissa tarvittaessa käsiteltiin hintoja ja maksuja.

Kolme kirjanpitoyksikköä (VRK, MML ja PRH) pitivät tärkeänä myös sidosryhmien kuulemista ennalta maksuasetuksen valmistelun yhteydes-sä. Tärkeinä sidosryhminä mainittiin muun muassa kirjanpitoyksiköiden asiakaskuntaa edustavat etu- ja toimialajärjestöt, mutta joissain tapauksis-sa myös suuremmat yksittäiset yritykset. Sidosryhmien kuulemisen mainit-sivat myös ESavi ja EMV, mutta ne katsoivat asian kuuluvan enemmän mi-nisteriön rooliin asetuksen valmistelun yhteydessä kuin kirjanpitoyksikölle itselleen. VM:n kirjanpitoyksikön näkökulmasta tärkeänä pidettiin ministe-riön muiden osastojen kuulemista maksuasetuksen valmistelun yhteydessä.

Muina keinoina kirjanpitoyksiköistä neljä (VK, TulliH, MTT ja VTT) mainitsi asiakastyytyväisyysmittaukset tai sidosryhmätutkimukset, joiden avulla saatiin asiakkailta palautetta hinnoista ja maksuista. MTT ja VTT tee-tättivät säännöllisesti kyseisiä tutkimuksia ulkopuolisilla. Vastaavalla taval-la muuna keinona MMMtike totesi, että sidosryhmien kanssa keskustellaan kustannusten korvaamisesta asiakasohjausryhmässä, jossa edustettuna ovat kyseisiä tietopalveluja käyttävät virastot ja laitokset.

Kirjanpitoyksiköiden toimenpiteet vaihtelevat toisiinsa verrattuna, mut-ta ne ovat jossain määrin perusteltavissa erilaisilla toimintaympäristöillä ja suoritetuotantotavoilla.

3.3 Ministeriökohtaisia maksupolitiikkaselvityksiä tehtiin 2000-luvulla

Kuten aikaisemmin on todettu, maksuperustelaki on säädetty joustavaan muotoon. Joustavuus on kuitenkin johtanut eri hallinnonaloilla ja niiden sisälläkin erilaisten maksullisuus- ja hinnoittelukäytäntöjen muodostumiseen jo 1990-luvulla. Tämän takia valtiovarainministeriö asetti 10.2.2000 työryhmän selvittämään hallinnonalansa maksulliseen toimintaan sovellettavia maksu- ja hinnoitteluperiaatteita. Selvitys valmistui 20.3.2001. Sittemmin tarkoituksena on ollut, että kaikki ministeriöt tekevät hallinnonalaltaan maksupolitiikkaselvitykset. Alla on lyhyesti esitetty, mitä tietyissä maksupolitiikkaa koskevissa työryhmissä oli ymmärretty maksupolitiikalla.

Suoritetuotantoon liittyvällä maksupolitiikalla *valtiovarainministeriön* edellä mainittu työryhmä tarkoitti maksuperustelain ja erityismaksulainsäädännön mukaisten maksullistamis- ja hinnoitteluperiaatteiden soveltamista hallinnonalan virastojen ja laitosten suoritetuotantoon. Käytännössä tämä tarkoittaa lain salliman maksullistamis- ja hinnoittelujoustavuuden tietoista ja perusteltua soveltamista maksullisen toiminnan hinnoittelussa.⁴²

Liikenne- ja viestintäministeriön 11.10.2001 asettaman työryhmän maksupolitiikkamuistiossa ei varsinaisesti määritellä maksupolitiikkaa käsitteenä, mutta työryhmän ehdotuksiin sisältyi tavoitetilan määrittely seuraavalla tavalla: ”Viraston noudattama maksupolitiikka näkyy erilaisissa päätöksentekotilanteissa, keskipitkän tähtäimen toiminta- ja taloussuunnitelmassa ja lyhyellä tähtäimellä vuosisuunnittelussa kuten budjetoinnissa ja tulostavoitteiden asetannassa sekä yksittäisissä maksuasetuksissa. Maksupolitiikka varmistaa yhdenmukaisen, kansalaisia tasa-arvoisesti kohtelevan ja läpinäkyvän toiminnan. Liikesalaisuuksia koskevat asiat eivät ole kuitenkaan julkisia. Kun virastolle tulee uusia tehtäviä, uusia tehtäviä voidaan suhteuttaa muuhun viraston maksupolitiikkaan.” Työryhmä ehdotti, että hallinnonalan virastojen ja laitosten maksupolitiikkamuistioden tulisi sisältää yhtenäiset asiat: 1) Yleinen kuvaus viraston tehtävistä/suoritteista sekä maksullisuudesta ja maksullisuuden yleiset periaatteet; 2) Kuvaus suoritteista ja niistä perittävistä maksuista; 3) Kustannusten laskenta; 4) Rahoitus. Työryhmä lähti siitä, että viraston maksupolitiikkamuistio tulisi käsitellä erityisessä hyväksymisprosessissa, johon osallistuisivat mm. viraston johtokunta ja hallinnonalan ministeriö, ja valtiovarainministeriön näkemys hankittaisiin käsittelemällä muistiota talousarvioehdotuksen yhteydessä.⁴³

Maa- ja metsätalousministeriön 14.6.2002 asettama maksupolitiikkatyöryhmä määritteli maksupolitiikan seuraavalla tavalla: ”Maksupolitiikalla tarkoitetaan valtion maksuperustelain maksullistamis- ja hinnoitteluperiaatteiden sekä erityismaksulainsäädännön soveltamista virastojen ja laitosten suoritetuotannossa. Käytännössä tämä tarkoittaa lain salliman maksullistamis- ja hinnoittelujoustavuuden tietoista ja perusteltua soveltamista maksullisen toiminnan hinnoittelussa.” Työryhmä korosti, että ministeriön tehtävänä on päättää hallinnonalansa virastojen ja laitosten harjoittaman maksullisen suoritetuotannon laajuudesta, sovellettavista hinnoitteluperiaatteista sekä julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoista. Virastojen

ja laitosten suoritustuotantoon sovellettava maksupolitiikka ja sitä heijastavat yksittäisten virastojen ja laitosten maksuasetukset ovat osa ministeriön ohjausta. Maksuasetusten toimeenpano ja niiden tarkistamisen tarve konkretisoituvat virastojen ja laitosten taloussuunnittelussa, ennen kaikkea ao. vuoden talousarvioehdotuksen laadinnassa ja talousarvion toimeenpanoon liittyvässä tulossopimuksessa.⁴⁴

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön 3.4.2002 asettaman työryhmän toimeksiannossa oli esitetty, että maksupolitiikassa tulisi selvittää erityisesti se, mitkä palvelut tuotetaan vero- ja budjettivaroin ja missä määrin sekä mitkä palvelut tuotetaan maksullisina suoritteina. Työryhmä ei esittänyt suoraa maksupolitiikan määritelmää, mutta se esitti tavoitetilän kuvauksen seuraavalla tavalla: ”Hallinnonalalla tulisi olla yhtenäinen maksupolitiikka. Tämä edellyttää, että jokainen virasto ja laitos laativat kirjallisen maksupoliittisen suunnitelman. Maksupolitiikka konkretisoituu maksuasetuksessa sekä viraston suunnitteluasiakirjoissa kuten toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Sitä tulisi seurata myös tulohajauksessa. Yhtenäisyyden luomiseksi tulisi maksupolitiikkamuistiot laatia yhtenäiseen muotoon. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö voisi ohjeistaa hallinnonalaan osana tulohajausprosessia. Maksupolitiikkamuistiossa tulisi esittää ainakin seuraavat asiat: 1) Yleinen kuvaus viraston tehtävistä/suoritteista sekä maksullisuuden yleiset periaatteet; 2) Kuvaus suoritteista ja niistä perittävistä maksuista; 3) Kustannusten laskenta; 4) Rahoitus.”⁴⁵

Sisäasiainministeriön 29.4.2005 asettaman työryhmän muistiossa todetaan seuraavaa: ”Maksupolitiikalla tarkoitetaan valtion maksuperustelaimaksullistamis- ja hinnoitteluperiaatteiden sekä erityismaksulainsäädännön soveltamista virastojen suoritustuotannossa. Ministeriön tehtävänä on päättää hallinnonalaan virastojen harjoittaman maksullisen suoritustuotannon laajuudesta, sovellettavista hinnoitteluperiaatteista sekä julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoista.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulohajaus koskee myös virastojen harjoittamaa maksullista toimintaa eli toiminnan suunnittelua, toteuttamista ja seurantaa. Maksullinen toiminta ja sitä koskevat tavoitteet on otettava huomioon talousarvioesityksen laadinnassa, ministeriön ja virastojen tulossopimuksissa sekä virastojen ja hallinnonalan toimintakertomuksissa.

Ministeriön ja virastojen suoritustuotantoon sovellettava maksupolitiikka ja sitä heijastavat tehtäväkohtaiset maksuasetukset toteuttavat omalta osaltaan ministeriön tulohajauksista. Tulohajaus konkretisoituu ministeriön ja virastojen taloussuunnittelussa, ennen kaikkea ao. vuoden talousarvioehdotuksen laadinnassa ja talousarvion toimeenpanoon liittyvässä tulossopimuksessa.

Tulossopimuksessa tulee asettaa maksullisen toiminnan kannattavuustavoitteet erikseen julkisoikeudellisille suoritteille, markkinasuoritteille sekä erityismaksulakien mukaisille suoritteille.

Maksulainsäädännön sallimasta maksullistamis- ja hinnoittelujoustavuudesta johtuen ministeriön on tekemillään hallinnonalaan maksupolitiikkaa koskevilla linjauksilla huolehdittava siitä, että sen alaisten virastojen suoritustuotantoon sovelletaan käytettävissä olevia maksullisuus- ja hinnoitteluperiaatteita mahdollisimman yhtenäisesti.”⁴⁶

Maksupolitiikkaselvitysten sisällöstä

- Maksupolitiikkaselvityksissä on pitäydytty ensimmäisessä eli valtiovarainministeriön vuoden 2001 selvityksessä tehdyssä maksupolitiikan määrittelyssä. Täydentäviä näkemyksiä maksupolitiikan tavoitteista tai tarkennuksia niihin on kuitenkin esitetty vuosina 2002–2006 tehdyissä selvityksissä.
- Liikenne- ja viestintäministeriön vuoden 2002 selvityksessä esitetään tavoitteita maksupolitiikalle ja todetaan, että kun virastolle tulee uusia tehtäviä, niitä voidaan suhteuttaa muuhun viraston maksupolitiikkaan. Selvityksessä korostetaan maksupolitiikan yhteyttä talousarvioesityksen laatimiseen ja esitetään erityistä maksupolitiikan hyväksymisprosessia, johon osallistuisivat viraston johtokunta ja ohjaava ministeriö, mutta lisäksi hankittaisiin valtiovarainministeriön näkemys.
- Maa- ja metsätalousministeriön vuoden 2003 selvityksessä on lähtökohdiana käytetty valtiovarainministeriön 2001 tekemää määrittelyä, ja sen on tulkittu käytännössä tarkoittavan lain salliman maksullistamis- ja hinnoittelujoustavuuden tietoista ja perusteltua soveltamista maksullisen toiminnan hinnoittelussa. Lisäksi on todettu, että maksupolitiikka on osa ministeriön tulosoajasta ja että maksullinen toiminta ja sitä koskevat tavoitteet on otettava huomioon talousarvioesityksen laadinnassa, virastojen ja laitosten tulossopimuksissa ja virastojen ja laitosten tilinpäätöksissä sekä hallinnonalan toimintakertomuksissa.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vuoden 2003 selvityksessä on korostettu, että hallinnonalan kaikilla virastoilla ja laitoksilla tulisi olla rakenteeltaan ja sisällöltään yhtenäinen maksupolitiikka (asiakirja). Sisäasianministeriön vuoden 2006 selvityksessä käytetään niin ikään valtiovarainministeriön määrittelyä, jonka lisäksi korostetaan, että tulossopimuksessa tulee asettaa maksullisen toiminnan kannattavuustavoitteet erikseen julkisoikeudellisille suoritteille, markkinasuoritteille sekä erityismaksulakien mukaisille suoritteille. Lisäksi on tuotu esiin työryhmän kantana, että maksullisen toiminnan tavoitteet, myös tuottavuuden ja laadun osalta, on otettava nykyistä selkeämmin esiin päätettäessä tulossopimuksista.

Osa valtioneuvostoon kuuluvista ministeriöistä on julkaissut omaa hallinnonalaansa koskevan maksupoliittisen mietinnön. Oikeusministeriön maksustrategia-asiakirjassa on todettu maksupolitiikkaprosessin tarkoituksiksi edistää valtion maksuperustelain sekä erityismaksulainsäädännön mukaisten maksullistamis- ja hinnoitteluperiaatteiden yhtenäistä soveltamista viranomaisten suoritustuotantoon. Maksupolitiikan linjauksilla pyritään johdonmukaistamaan maksullistamis- ja hinnoittelukäytäntöjä sekä hallinnonalojen sisällä että koko valtionhallinnossa ja tällä tavoin turvaamaan yhtenäinen kohtelu maksuperusteiden soveltamisessa ja maksujen määrittämisessä.⁴⁷

Maksupolitiikkaa koskevia linjauksia on saatettu asettaa tai uudistaa myös yleisissä strategia-asiakirjoissa. Tuoreena esimerkkinä tästä on oikeusministeriön laatima Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Sen oikeudenhoidon tavoitetilakuvauksessa vuodelle 2025 todetaan

seuraavaa: ”Suurempi osa kustannuksista katetaan maksuilla. Ne on asetettu niin, etteivät ne heikennä etenkin vähävaraisten oikeusturvaa eikä niiden kerääminen rasita oikeuslaitosta.”⁴⁸

Ministeriön tai kirjanpitoyksikön omien strategia-asiakirjojen merkitys maksupolitiikan kannalta onkin kasvanut, vaikka niissä ei maksupolitiikka käsitteenä esiinnykään. Maksupolitiikkaselvitykset ovat jo vanhoja, mutta ne on aikanaan tehty melko kattavasti ja ongelmalähtöisesti. Organisaatiot, suoritteiden tuotanto- ja luovutustavat sekä toimin-taympäristöt ovat kuitenkin muuttuneet voimakkaasti viimeksi kuluneiden 10–15 vuoden aikana. Tämän vuoksi olisikin perusteltua lähteä siitä, että hallinnonalan maksupolitiikkaa koskevia vanhoja selvityksiä hyödynnetään ja ne päivitetään asianomaisen ministeriön johdolla vastaamaan nykytilannetta. Niiden hallinnonalojen, joilla ei ole aikaisemmin tehtyä maksupolitiikkaselvitystä, tulisi laatia sellainen sekä tehdä samassa yhteydessä virastojen ja laitosten suoritustuotannon kokonaiskartoitus maksupolitiikan näkökulmasta. Uudessa selvityksissä tulisi kiinnittää huomiota hallinnonalat ylittävään toimintaan ja ottaa huomioon valtiontalouden kokonaisuus. Samalla selvityksissä tulisi arvioida myös erityismaksulainsäädännön ja veronluonteisia tuloja koskevien säädösten ajanmukaisuus sekä tutkia mahdollisuudet yksinkertaistaa ja vähentää säädöksiä niiltä osin kuin valtion yleinen maksuperustelaki on riittävä maksullisuuden perusteena.

Maksupolitiikka piilossa rivien välissä?

Maksupolitiikkaselvitykset aihetta päivittää?

Maksupolitiikan retoriikka

Vaikuttaa siltä, että maksupolitiikka-käsite on ollut 2000-luvun alussa käytössä valtionhallinnon keskeisissä asiakirjoissa, kun maksupolitiikkaa koskevat selvitykset ovat olleet ajankohtaisia. Sitten käsitteen käyttö on hiipunut. Neljänä vuotena käsitettä ei ole käytetty valtion talousarvioesityksessä, mutta vuoden 2012 esityksessä se esiintyy yhden kerran 32. pääluokassa, jossa todetaan: ”Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan maksupolitiikka on tarkoitus päivittää vuoden 2012 kuluessa”.

Taulukko 12: 'Maksupolitiikka'-käsitteen esiintymät hallitusohjelmissa 2004–2012. (Lähde: Valtion talousarvioesitykset, <http://budjetti.vm.fi/indox/index.jsp>).

Talousarviovuosi	Luku/momentti	'Maksupolitiikka' esiintymät kpl	Huom
2012	32.01.	1	
2011		-	
2010		-	
2009		-	
2008		-	
2007	30.30.21.	1	
2006	30.30.21.	1	
2005	30.73.21.	1	
2004	30.73.	1	

Oheisesta taulukosta 13 käy ilmi, että hallitusohjelmissa käsite maksupolitiikka on esiintynyt kaksi kertaa Vanhasen I hallitusohjelmassa.

Taulukko 13: 'Maksupolitiikka'-käsitteen esiintymät hallitusohjelmissa 2003–2011.

Hallitus	Luku/momentti	'Maksupolitiikka' esiintymät kpl	Huom
Kataisen hallitus 2011 -		-	
Kiviniemen hallitus 2010 - 2011		-	Pääministeri Kiviniemen hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle 22.6.2010. Hallitus jatkaa Matti Vanhasen II hallituksen, hallitusohjelman ja vaalikauden puolivälin ns. politiikkariihen päätösten toteuttamista.
Vanhasen II hallitus 2007 - 2010		-	
Vanhasen hallitus 2003 - 2007	4.1. Sosiaali- ja terveyspalvelut	1	
	16. Valtionhallinnon kehittäminen/ Yrittäjyyden politiikka- ohjelma	1	

Vaikka hallitusohjelmissa ei ole juuri käytetty sanaa maksupolitiikka, ovat hallitusohjelmat sisältäneet kirjauksia, joiden käyttö voidaan katsoa maksupolitiikan käytännön sisältöä ohjaavaksi. Näitä kirjauksia on esitetty eri politiikkalohkoilla, kuten hallituksen talousstrategian, koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikan, oikeuden ja sisäisen turvallisuuden, hyvinvointipolitiikan, liikenne- ja viestintäpolitiikan sekä elinkeinopolitiikan alueilla.⁴⁹

Maksupolitiikka voi sisältyä osana laajempaan kokonaisuuteen

3.4 Valtion maksullisesta toiminnasta on saatavilla koottuja numeerisia tietoja

Keskitettyjä selvityksiä valtion maksullisesta toiminnasta on laadittu vuodesta 1992 lähtien, aluksi tilivirastoille⁵⁰ tehtyjen kyselyjen mukaan ja vuodesta 1998 lähtien tilivirastojen liikekirjanpito-tietojen perusteella (valtionhallinnossa toteutettiin kirjanpitu-uudistus vuonna 1998 ohjattavuuden kehittämiseksi ja valtion budjettitalouden tilivelvollisuuden seurannan parantamiseksi).⁵¹

Valtiokonttori on laatinut vuosittain selvityksen valtion maksullisesta toiminnasta. Kyseiset selvitykset ovat Valtiokonttorin mukaan toteuttaneet osaltaan eduskunnan edellyttämää seuranta.^{4,12} Hyväksyessään esityksen valtion maksuperustelaksi eduskunta edellytti samalla, että hallitus seuraa lain soveltamisen vaikutuksia hallintoon ja kansalaisten asemaan. Valtiokonttorin selvityksiin sisältyy kirjanpidon mukaisia maksutuottotietoja jaoteltuina julkisoikeudellisiin ja markkinasuoritteisiin hallinnonaloittain ja kirjanpitoyksiköittäin, mukaan lukien kustannusvastaavuuden toteutuminen kirjanpitoyksiköittäin. Tiedot siitä, miten maksuperustelaki on vaikuttanut kansalaisten asemaan, rajoittuvat kuvaukseen maksutuottojen jakautumisesta asiakasryhmittäin (kunnat ja kuntayhtymät, kotitaloudet, elinkeinoelämä, muut). Vuoteen 2010 saakka selvityksiin on sisältynyt johdanto- ja analyysiosio, ja vuoden 2011 määrätiedot on julkaistu sähköisesti Netra-raporttina. Vuosina 2012–2013 selvitys on ollut ilman johdanto- ja analyysiosiota nimellä ”Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2012”.

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin mukaan vuoden 2010 selvitys oli vähällä jäädä resurssipulan vuoksi viimeiseksi selvityssarjassa. Kyseinen selvitys on kuitenkin ainoa viranomaisjulkaisu, joka sisältää poikihallinnollista analyysiä valtion maksutuotoista. Erityisesti kirjanpitoyksikötason tiedon hakeminen eri lähteistä on työlästä, mutta tässä selvityksessä tieto on esitetty kootusti. Tämän vuoksi voidaan pitää epäkohtana sitä, että vastaavaa tietoa ei mahdollisesti ole jatkossa käytettävissä. Valtiovarainministeriöllä tai Valtiokonttorilla vaikuttaa tosin olevan vain niukasti tietoa siitä, miten selvitystä on hyödynnetty.

Valtiovarainvaliokunnasta saadun tiedon mukaan⁵² yhteen koottu ja analyysi sisältävä tieto on valiokuntatyöskentelyn kannalta oleellista. Nykyisellään tietoa on runsaasti tarjolla, mutta se on pirstaloitunutta ja sen hakeminen eri lähteistä vaatii aikansa. Toisaalta maksutuloihin ei juurikaan kiinnitetä valiokunnassa huomiota, vaan painopiste on meno-kehyksessä ja hallinnonalojen määrärahoissa. Maksupolitiikkaa koskevissa asioissa ministeriöiden välistä vuorovaikutusta on perusteltua lisätä. Maksupolitiikkaa koskeva periaatepäätös tulisi saada hallitusohjelmatasolle samalla tavalla kuin omistajaohjauksessa; sen valvonta voisi tapahtua sitten valtiovarainvaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan yhteistyönä. Haastattelun yhteydessä valiokunnan edustajat pohtivat myös sitä, että Valtiokonttorin laatimat analyttiset selvitykset valtion maksullisesta toiminnasta tulisi saada näkyvämmiin esille ja kiinteämmin liitetyksi talousarviovalmistelun yhteyteen.

Valtiokonttorin vuosittain laatimasta selvityksestä voi tarkastella maksutulojen kertymiä ja kustannusvastaavuuden toteumia

Toteutuuko läpinäkyvyys - tieto pirstaloitunutta ja eri lähteissä?



4 Onko seuranta- ja arviointitietoa hyödynnetty?

Maksullisen toiminnan kokonaisarviointia ei tarkastuskohteissa ole tehty, mutta seuranta- ja arviointitietojen avulla viranomaisella on mahdollisuus toimia olosuhteiden muuttuessa. Maksuasetusten tarkistaminen on joustavaa ja hinnastoja on mahdollista muuttaa nopeasti. Osalla kirjanpitoyksiköistä oli käytössä menettely, jossa maksuja tarkistettiin säännöllisesti.

Kustannusvastaavuuden ja suoritemäärien seurannassa on vaihtelevia käytäntöjä, mutta Valtiokonttorin johtamassa projektissa on mallinnettu ja määritelty valtion kirjanpitoyksiköiden kustannuslaskentaa yhteisen ohjeistuksen ja tietojärjestelmäkehityksen pohjaksi. Tulojen perimistä koskevat määräykset ovat vanhoja, joten olisi perusteltua selvittää niiden ajantasaisuus ja toimivuus. Ainakin yhtenäisten laskutus- ja perimiskäytäntöjen vaikiinnuttaminen edellyttäisi ohjausta.

Luottotappioita voi muodostua sekä julkisoikeudellisista suoritteista että markkinasuoritteista, jos niiden maksaminen perustuu laskutukseen. Kirjanpitoyksikölle voi syntyä myös tappiota tilanteissa, jossa toimeksianto peruutetaan, ja jo aiheutuneet kustannukset jäävät saamatta toimeksianton tekijältä.

4.1 Maksujen ja hintojen ajantasaisuudesta on pyritty huolehtimaan

Tarkastuksen edellä esitettyjen osakysymysten I ja II rinnalla osakysymyksen III ”Onko seuranta- ja arviointitietoa hyödynnetty maksujen tasoa tarkistettaessa?” mukaisesti tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, kuinka usein hinnastoja ja maksuasetuksia tarkistettiin. Tällä pyrittiin selvittämään kirjanpitoyksiköiden menettelyjä hintojen ja maksujen pitämisessä ajan tasalla.

Samassa yhteydessä tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, missä määrin kukin kirjanpitoyksikkö käytti arviointi- ja seurantatietoa maksullisen toiminnan ohjauksessa ja suunnittelussa sekä edelleen maksujen ja hintojen tarkistamisessa. Käytännössä kirjanpitoyksiköiltä tiedusteltiin, miten usein kustannusvastaavuutta ja suoritemääriä seurattiin sekä miten tietoja käytettiin. Lisäksi tiedusteltiin, oliko kirjanpitoyksiköissä tehty maksullisen toiminnan kokonaisarviointia.

Taulukko 14: Maksullista toimintaa koskevien säädösten ja hinnastojen tarkistaminen.

KIRJANPITO-YKSIKKÖ	MaksuA	ErillisL	Hinnasto
VM:n hallinnonala			
VM	●●	●	
VK	●●		
Tulli	●●		●●
Verohallinto	●●		●●
VRK	●●		●●●
ESavi	●●		
MMM:n hallinnonala			
MMMtike	●		●
MML	●●●	●●●	●●●
MTT	●●		⊙
TEM:n hallinnonala			
VTT	●		●●●
PRH		●●	●●⊙
TEKES	●		
Kivi	●●		
EMV	●●●	●	⊙

●●●●	vuosittain
●●●	määräajoin
●●	tarvittaessa
⊙	vaihteleva käytäntö eri suoritteiden osalta

Kirjanpitoyksiköistä kahdeksalla oli menettelynä tarkistaa maksuasetus määräajoin, yleensä kahden tai kolmen vuoden välein. Tätä käytäntöä sovellettiin kaikissa tarkastuksen kohteena olleissa VM:n alaisissa kirjanpitoyksiköissä. Haastattelujen yhteydessä tuli esiin menettelyn etuna se, että määräajan voimassa ollessaan maksuasetus ikään kuin ohjaa kirjanpitoyksikön selvittämään perusteet mahdolliselle maksujen tarkistamistarpeelle. Kahdella kirjanpitoyksiköllä (MML ja EMV) oli käytäntönä tarkistaa maksuasetus vuosittain.

Niillä kirjanpitoyksiköillä, joissa maksuasetus tarkistettiin epäsäännöllisesti tai harvakseltaan, oli perusteet menettelylle. MMMtike ilmoitti, että maksuasetus oli vuodelta 2009, mutta sen tarkistamiseen ei enää ollut tarvetta, kun vuonna 2011 siirryttiin kustannusten korvauksiin tietopalvelutehtävien osalta. Samoin VTT:ssä ei nähty tarvetta vuodelta 1996 olevan maksuasetuksen tarkistamiseen, koska kirjanpitoyksikön kaikki maksulli-

nen toiminta on liiketaloudellisesti hinnoiteltua. Toisaalta VTT:tä koskevan maksuasetuksen tarkistamista ovat osaltaan lykänneet kaavailtu liikelaitos-uudistus 2000-luvulla ja nyttemmin 2010-luvulla yhtiöittäminen, joka toteutui vuoden 2015 alusta lukien. Myös TEKESin maksuasetus on vuodelta 1996, mutta koska TEKESillä ei enää ole maksullista toimintaa, ei sen uudistamiselle ole nähty tarvetta.

Hinnaston tarkistamisen tiheys vaihteli, ja tarkistaminen toteutettiin yleensä tarpeen mukaan. Hinnastoa koskeva päätös tehdään virasto- tai laitostasolla, joten se on menettelynä määrämuotoista maksuasetuksen antamista kevyempi. Kirjanpitoyksikössä on ollut mahdollista sellainenkin menettely, että harvakseltaan kysytyn markkinasuoritteiden hinnoittelupäätös tarkistetaan tarpeen mukaan, kun kysyntää ilmaantuu. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi suoritteiden hinnoittelua koskeva päätös ajantasaistetaan ja tarkistetaan vain silloin, kun on kysyntää, ja päätös tavallaan lepää silloin, kun kysyntää ei ole.

Toinen esimerkki joustavuudesta käy ilmi PRH:sta, jossa hinnaston tarkistaminen vaihtelee palvelulajeittain: esimerkiksi 'Patentin tilaustutkimusten hinnasto', 'Kopiopalveluhinnasto' sekä 'Mallioikeustutkimusten ja -tiedonhakujen hinnasto 1.1.2013 alkaen'.

Kolmantena esimerkkinä voidaan mainita tutkimuslaitokset MTT ja VTT. Kuten aikaisemmin on todettu, näiden käytössä ei ole ulkopuolisille suunnattua hinnastoa vaan sisäinen hinnoitteluohje, koska hinnoittelu perustuu tarjouksiin. Sisäinen hinnoitteluohje tarjouksenlaajuuksille on kuitenkin hallinnollisessa mielessä joustavasti päivitettävissä viranomaisen omalla päätöksellä. Päivitys voidaan tehdä, jos toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia, olipa sitten kyseessä kustannustekijöissä tapahtuva muutos tai tarve mukautua markkinatilanteeseen.

Hintojen tarkistusta koskeva menettely on suoritetta tuottavan viranomaisen kannalta joustava ja sallii nopean reagoinnin. Tämä on ollut maksuperustelain tarkoitus, ja asianomaisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan lain tarkoituksena on mahdollistaa liiketaloudellinen hinnoittelu ja nykyistä joustavampi maksun määräämismenettely myös julkisoikeudellisten suoritteiden osalta. Markkinasuoritteista on todettu, että viranomaisille on tarkoitettu annettavaksi laaja toimivalta, jolloin hinnoittelu muuttuisi ratkaisevasti joustavammaksi. Näin voitaisiin paremmin ottaa huomioon markkinaolosuhteet ja lisätä mahdollisuuksia kasvattaa valtion yksiköiden markkinaosuuksia.⁹

Menettely on myös erityismaksulakien osalta joustava, jos erillislain mukaan määräytyvä maksu voidaan sisällyttää maksuasetukseen. Sen sijaan jos maksu määritellään lain tasolla, kuten veronluonteisten tulojen suhteen, kyse on lainsäädännön muuttamisesta ja joustavuutta on tällöin arvioidava eri lähtökohdista.

Maksuasetusten tarkistaminen on joustavaa ja hinnastoja on mahdollista muuttaa nopeasti

4.2 Kustannusvastaavuuden ja suoritemäärien seurannassa on vaihtelevia käytäntöjä

Tarkastuksessa todettiin, että kirjanpitoyksiköt ovat pyrkineet seuraamaan kustannusvastaavuuden toteutumista ja tuotettuja suoritemääriä. Sen sijaan käytännöt ja menettelytavat vaihtelivat. Haastatteluissa nousi esiin myös se, että kirjanpitoyksiköt ovat ratkaisseet kustannuslaskennan kysymyksiä omatoimisesti ja tästä on aiheutunut erilaisia käytäntöjä.

Taulukko 15: Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden ja suoritemäärän seuranta.

KIRJANPITO- YKSIKKÖ	Kustannusvas- taavuus	Suoritemäärä
VM:n hallinnonala		
VM	●●	●
VK	●●●	●●●
Tulli	●●	●●
Verohallinto	●●	●●
VRK	●●●	●●
ESavi	●●	●●
MMM:n hallinnonala		
MMMtike	●●	●
MML	●●●	●●●
MTT	●●	●●●
TEM:n hallinnonala		
VTT	●●	●●●
PRH	●●	●●
TEKES	●	●
Kivi	●●	●
EMV	●●	●●

●●●	säännöllisesti
●●	kerran vuodessa
●	tarvittaessa

Kolme kirjanpitoyksikköä (VK, VRK ja MML) ilmoitti kustannusvastaavuutta seurattavan säännöllisesti. Käytännössä kyse oli siitä, että tietojärjestelmät tuottavat jatkuvasti tietoja kustannuksista ja suoritemääristä. Valtiokontto-

ri näki jossain määrin ongelmia kustannusvastaavuuksien toteutumien tarkastelussa. Tämä tarkoittaa tulkintaepäselvyyttä esimerkiksi siinä, puututaanko asiaan ennalta vai jälkikäteen. Tulkinta voi olla epäselvä myös siinä, voisiko ylijäämää siirtää seuraavalle vuodelle vai pitäisikö se palauttaa asiakkaalle. Tällaisilla alueilla on vaihtelevaa ja epäselvää ohjausta. Valtiokonttori tekee myös kustannusten korvauksista kustannusvastaavuuslaskelmat, jotka raportoidaan ministeriölle samoin kuin maksullinen toiminta, vaikka ne eivät ole maksuperustelain mukaista maksullista toimintaa. Erityismaksulakiin perustuvan kunkin suoritteen kustannusvastaavuuslaskelma on laskettu erikseen ja sen jälkeen yhdistetty kirjanpitoyksikön laskelmaan. Valtiokonttorin edustajien mukaan on pohdittu sitä, pitäisikö ehkä määrittellä, paljonko saa olla ylijäämää ja millä aikajänteellä kustannusvastaavuuden pitäisi toteutua; nykyisen virallisohjeistuksen mukaan kustannusvastaavuuden täytyy toteutua vuosittain.

Väestörekisterikeskus toi esiin sen, että jo tulossopimuksessa on määritelty tavoitteita, joihin sisältyy kustannusvastaavuus. Tämän takia kustannusvastaavuus on jatkuvassa seurannassa ja sellainen asia, josta käydään vuoropuhelua ohjaavan ministeriön kanssa. Laskelmat tehdään tuotekohteisesti ja lopulliset maksut ja hinnat määräytyvät arvioidun suoritemäärän ja toisaalta kustannusten toteutumien perusteella. Väestörekisterikeskus toi tässä yhteydessä ongelmana esiin sen, että väestötietojen liiketaloudellisten suoritteiden osalta muodostuvalla katteella (voitolla) rahoitetaan väestötietojärjestelmätoimintaa. Muodostunutta liiketaloudellista voittoa ei tulouteta valtiolle, vaan se käytetään muuhun toimintaan. Väestörekisterikeskuksen maksullisen toiminnan lähtökohtana on alusta asti ollut se, että kun yritykset käyttävät väestötietojärjestelmää, sillä rahoitetaan muutakin toimintaa.

MML:n mukaan ministeriön kanssa käytävissä keskusteluissa tulosohjauksen seurantaan liittyen on esillä ensisijaisesti kustannusvastaavuustavoite ja laatumittareiden taso.

Kymmenen kirjanpitoyksikköä ilmoitti, että kustannusvastaavuuden seuranta tehdään lähinnä tilinpäätöksen yhteydessä ja asiasta käydään tarvittaessa keskustelua ohjaavan ministeriön kanssa. Suoritetuotannon tyytit ja maksullisen toiminnan laajuus vaihtelivat kuitenkin eri kirjanpitoyksiköiden kesken siinä määrin, ettei selvää yhteistä tekijää ollut todettavissa. Seuraavassa on kuitenkin esimerkinomaisesti selostettu joidenkin kirjanpitoyksiköiden näkemyksiä.

Tullin mukaan kaikki laskelmat on tehty säännöllisesti ja toimitettu ohjeistuksen mukaan valtiovarainministeriölle, mutta käytännössä niistä ei erityisemmin ole keskusteltu. Joissakin asioissa Tulli olisi toivonut tarkempaa ohjausta kustannuslaskennan periaatteista. Näitä kysymyksiä on tullut esiin usein yhteisrahoitteen toiminnan yhteydessä; ohjeistuksen puuttuessa kyseisiä asioita on tiedusteltu tarkastusviraston tilintarkastusten yhteydessä.

Verohallinnon mukaan heillä kustannusvastaavuuden seuranta on toteutettu suoriteryhmittäin eli julkisoikeudelliset, liiketaloudelliset ja ennakkoratkaisut omina ryhminään. Noin puolet maksutuloista muodostuu erityismaksulakien mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista, joista noin kolme neljäsosa koostuu ennakkopäätöksistä ja loput ovat lähinnä konekielisten tietojen luovutuksia muille viranomaisille. Kustannusvastaavuuslaskelmat on toimitettu valtiovarainministeriölle maksuasetuksen valmisteluun liittyen. Vuonna 2012 tehtiin lisäksi erillinen aloite, koska aikaisemmin mainitun tietoaineistojen vapauttamisen odotettiin vaikuttavan tietojenluovutusten maksullisuuteen.⁵³

ESavin mukaan kaikilla aluehallintovirastoilla on käytössään yhdenmukainen kustannustenseuranta, jossa muun muassa suoritemäärien seuranta on suoriteryhmätasolla ja tarkkuus työaikaseurannan mukaan. Mikäli kustannusvastaavuus ei toteudu, arvioidaan korotustarve suoritehinnossa, mutta toisaalta selvitetään, onko toiminnassa tehostamisen mahdollisuutta. Tässä yhteydessä kirjanpitoyksikkö on ollut yhteydessä ohjaaviin ministeriöihin. Ympäristöluvissa on ollut alikatteellisuutta (vuonna 2012 toteutuma oli 32 %).⁵⁴

MTT:n mukaan heillä oli pidetty tärkeänä yhdenmukaistaa laskentaa, ja nykyisin kustannukset kohdistetaan samoilla periaatteilla maksulliseen ja yhteisrahoitteiseen toimintaan, kun taas aikaisemmin ne poikkesivat toisistaan.

PRH:n mukaan kustannusvastaavuutta seurataan tilinpäätöksen yhteydessä, mutta sitä oleellisempaa on tuottavuuden seuranta.

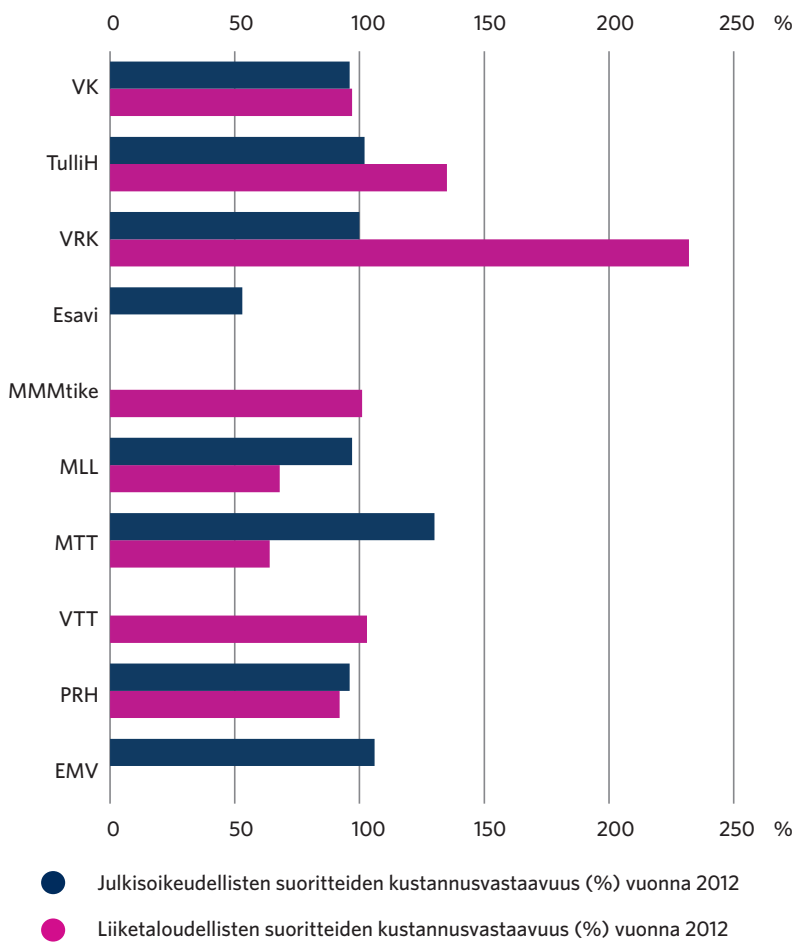
Kilpailuviraston mukaan kustannusvastaavuutta seurataan vuosittain, mutta tarkastelussa ajanjaksona on käytetty kahta ja kolmea vuotta.

TEKESin mukaan kustannusvastaavuutta tarkastellaan tarvittaessa, koska maksullinen toiminta on hyvin vähäinen osa toimintaa.

Suoritemäärien seurannan suhteen neljä kirjanpitoyksikköä (VK, MML, MTT ja VTT) ilmoitti seurannan olevan säännöllistä tai jatkuvaa. Lähinnä kyse oli siitä, että suoritemääriä koskevia tietoja saatiin ainakin tärkeimmistä suoritteista suoraan järjestelmistä tai niitä muutoin seurattiin jatkuvasti. MTT totesi, että tietoja sinällään saadaan jatkuvasti, mutta niiden seuranta on vielä toistaiseksi Excel-pohjaisessa laskennassa. VTT:n mukaan heidän toiminnanohjausjärjestelmänsä mahdollistivat jatkuvan suoritemäärien seurannan.

Kuusi kirjanpitoyksikköä (TulliH, VeroH, VRK, ESavi, PRH ja EMV) kertoi suoritemäärien seurannan olevan vuosittaista. Verohallinto kertoi, että kassajärjestelmistä saadaan suoritetiedot jatkuvasti, mutta laskelmat tehdään vuositasolla.

Neljä kirjanpitoyksikköä (VM, MMMtike, TEKES ja Kivi) puolestaan ilmoitti suoritemääriä seurattavan lähinnä tarvittaessa. Tähän saattoi olla useita syitä, kuten toiminnan vakioluonteisuus tai maksullisen suoritetuotannon pieni osuus.



Kuvio 2: Kustannusvastaavuusprosentit jaoteltuina julkisoikeudellisiin ja liiketaloudellisiin suoritteisiin vuonna 2012. (Lähde: "Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2012", Valtiokonttori)

Esimerkin vuoksi oheiseen kuvioon 2 on koottu tarkastuksen kohteena olleiden kirjanpitoyksiköiden kustannusvastaavuusprosentit jaoteltuina julkisoikeudellisiin ja liiketaloudellisiin suoritteisiin Valtiokonttorin selvityksen tietojen avulla.

Valtiokonttori on hiljattain mallintanut kustannuslaskentaa kehittämissä projektissään (Kuke-projekti, toiminut 1.12.2011–28.12.2013). Samalla on määritetty valtion kirjanpitoyksiköiden kustannuslaskentaa yhteisen ohjeistuksen ja tietojärjestelmäkehityksen pohjaksi.⁵⁵

4.3 Toiminnan osittaisarviointeja tehdään, mutta kokonaisarviointi on harvinaista

Tarkastuksessa selvitettiin, oliko omaa toimintaa arvioitu kirjanpitoyksiköissä kokonaisuutena, maksuton toiminta mukaan lukien, sekä pohdittu maksullisuuden laajentamista, hintojen ja maksujen vaikutuksia ja muita vastaavia maksujen käyttöön liittyviä asioita. Tässäkin kysymyksessä vastaukset vaihtelivat, mutta varsinaista kokonaisarviota laajassa merkityksessä ei yksikään kirjanpitoyksikkö ilmoittanut tehneensä maksuperustelain voimaantulon jälkeen. MTT ilmoitti tehneensä kokonaisarvioinnin maksuperustelain antamisen aikoihin 1990-luvun alussa. Maksuasetuksen tarkistamisen yhteydessä kirjanpitoyksiköt ilmoittivat tehneensä eriasteisia osittaisarvioita tai ainakin maksullisten suoritteiden läpikäyntiä. Ne yksiköt, joilla oli toteutettuna tai valmisteilla laajempia organisaatiomuutoksia tai muita toimintojen uudelleenjärjestelyjä, kertoivat niihin liittyviin selvityksiin sisältyneen jossain määrin myös maksullisen toiminnan arviointeja (ks. edellä esitetty luvussa 2.4).

4.4 Luottotappiot ovat mahdollisia, mutta niitä voidaan torjua

Valtion maksuperusteasetuksen (2 § 1 mom.) mukaan julkisoikeudellisten suoritteiden maksut on perittävä suoritteiden tilauksen yhteydessä, suoritetta luovutettaessa tai välittömästi suoritteiden tuottamisen jälkeen tapahtuvana laskutuksena.

Koska laskutuksena tapahtuva maksaminen, eli toisin sanoen velaksi myynti, on mahdollista, saattaa kirjanpitoyksikölle syntyä luottotappioita siitäkin huolimatta, että julkisoikeudellista maksua koskeva saatava on niin sanotusti suoraan ulosottokelpoinen (maksuperustelaki, 11 § 1 mom.). Liiketaloudellisten suoritteiden maksujen perintään taas sovelletaan sitä, mitä yksityisoikeudellisten saatavien perinnästä säädetään (maksuperustelaki, 11 § 2 mom.), eli tässä asiassa virastot ja laitokset ovat samassa asemassa kuin yritykset.

Valtion budjettitaloudessa toteutuneet luottotappiot kirjataan tileistäpoistojen tileille, mutta valtion saaminen saadaan poistaa vasta sen jälkeen, kun on luotettavasti selvitetty, ettei saamista saada perittyä tai ettei perimisen jatkaminen ole saamisen vähäisyyden vuoksi tarkoituksenmukaista.⁵⁶

Mikäli saatava on merkitty hallinnollisessa kirjanpidossa tulo- tai muuksi saamiseksi, päätöksen saatavan tileistä poistamisesta tekee asianomainen kirjanpitoyksikkö. Tileistäpoisto tehdään tähän tarkoitukseen käytettävissä olevasta viraston tai laitoksen omasta määrärahasta. Jos virasto tai laitos harjoittaa liiketoimintaa tai maksullista toimintaa, on tästä toiminnasta aiheutuneiden saatavien tileistä poistamiseen käytettävä aina ensin mainitussa tapauksessa liiketoimintaan ja jälkimmäisessä tapauksessa maksulliseen toimintaan käytettävissä olevia varoja.⁵⁷

Taulukko 16: Maksullisen toiminnan tuottojen tileistöpoistot. Lähde: Debet-kirjaukset 2012 valtion keskuskirjanpidon mukaan liikekirjanpidon tilillä 309.

VM:n hallinnonala		MMM:n hallinnonala		TEM:n hallinnonala	
VM	1 655,00 €	MMMtike	0,00 €	VTT	158 207,65 €
VK	0,00 €	MML	19 655,95 €	PRH	8 112,42 €
TulliH	3 445,36 €	MTT	352,70 €	TEKES	0,00 €
VeroH	0,00 €			Kivi	0,00 €
VRK	7,83 €			EMV	1 653,90 €
ESavi	163 715,36 €				

Kirjanpitoyksiköistä yhdeksällä (VM, TulliH, VRK, ESavi, MML, MTT, VTT, PRH ja EMV) oli tileistöpoistokirjauksia varainhoitovuonna 2012. Oheisen taulukon 16 mukaan näistä määrältään suurimmat olivat ESavilla ja VTT:llä.⁵⁸

Muilla merkittäviä maksutuloloja omaavilla kirjanpitoyksiköillä, kuten PRH:lla ja MML:lla, tileistöpoistot olivat määriltään selvästi pienemmät sekä VM:llä ja VRK:lla vähäiset. MML toi esiin, että asiaan on saattanut vaikuttaa myönteisesti se, että tiettyjen suoritteiden myynnissä on siirrytty verkkopalvelujen käyttöön, jolloin maksutapahtuma edeltää suoritteen luovutusta. Toisaalta osassa erityismaksulainsäädännön mukaista toimintaa on käytettävissä keinoja, joilla turvataan valtion saatavia. Tällainen on esimerkiksi lakisääteinen panttioikeus kiinteistötoimituksissa. Myös PRH mainitsi verkkopalvelujen käytön vähentävän epävarmoja saatavia.

Koska kyseessä on yhden varainhoitovuoden poikkileikkaus, toiminnot keskenään eri lainsäädännön alaisia ja suoritetuotannon tavat luonteeltaan toistaan poikkeavia, ei ole perusteltua tehdä johtopäätöksiä vain tileistöpoistojen määrän mukaan. Kuitenkin näillä tiedoilla voidaan osoittaa, että luottotappioiden syntyminen ei ole vain teoreettinen mahdollisuus, vaan niitä todella muodostuu.

Säännökset ovat 20 vuotta vanhoja, joten siihen nähden saattaa olla perusteltua selvittää niiden ajantasaisuutta ja toimivuutta. Toisaalta ohjauksella voidaan vaikuttaa siihen, että kirjanpitoyksiköt omilla toimenpiteillään turvaavat valtion saatavat esimerkiksi suosimalla maksutapoja, joissa maksu edeltää suoritteen luovuttamista. Näiltä osin kyse on paljolti kirjanpitoyksikön omasta riskienhallinnasta. Lisäksi yhtenäisten laskutus- ja perimiskäytäntöjen vakiinnuttaminen sekä uusien maksuvälineiden käyttö edellyttäisivät ohjausta.

Toimeksiannon peruuttamisesta johtuvat luottotappiot

Tarkastuksessa yhteydessä todettiin, että eräänlaisia luottotappioita voi muodostua hakemuksen tekijän peruuttaessa hakemuksensa kuluitta ennen varsinaisen päätöksen antamista esimerkiksi lupahakemuksen yhteydessä. Tarkastuksen aineistoissa ei tämän tyyppisiä tilanteita ollut todettavissa, mutta menettelyn todentamiselle ei välttämättä ollut kaikilla kirjanpitoyksiköillä teknisiä valmiuksia. Mikäli hakemuksen vireille tulo kirjattiin ja merkittiin vain diaariin ja valmiit päätökset kassa- tai vastaavaan järjestelmään, ei yhteys laskutuksen ja vireille tulon välillä olisi välttämättä edes ollut tietojärjes-

telmistä suoraan todettavissa. Asia olisi ollut mahdollista selvittää käsityönä vertaamalla diaariin merkittyjä hakemuksia niihin hakemuksiin, joiden käsittely oli päättynyt mutta joita ei ollut kuitenkaan laskutettu.

Kysymys liittyy siihen, että on perusteltua vaatia hakemuksen tekijää maksamaan viranomaiselle hakemuksen käsittelystä aiheutuneet kustannukset peruuttamisajankohtaan saakka riippumatta siitä, mikä on lopullinen ratkaisu. Kysymyksenasetteluun liittyy epäily tarkoitushakuisesta menettelystä, jossa hakemuksen peruuttaminen kuluitta on mahdollista kielteisen päätöksen lähestyessä. Menettely näet johtaa tilanteeseen, jossa kaikki käsittelystä jo aiheutuneet kustannukset tulevat epätarkoituksenmukaisesti veronmaksajien tai muiden päätöksensaaajien maksettavaksi. Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ovat ennakoon maksettava hakemusmaksu tai välipäätösmaksu.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ



Väestörekisterikeskus



Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury



Aluehallintovirasto
Regional State Administrative Agency

TULLI

• TULL •
CUSTOMS



VERO
SKATT



MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ



MTT
Maa- ja
elintarviketalouden
tutkimuskeskus



MML
MAAN-
MITTAUS-
LAITOS

Tike

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN
TIETOPALVELUKESKUS



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Tekes



energiavirasto
energimyndigheten



PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS



Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

Liite: Miten tarkastettiin

Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko maksujen käyttö ohjaus- ja rahoitusvälineenä läpinäkyvää sekä tuloksellista. Tarkastuksen keskeisenä aineistona käytettiin valtion keskuskirjanpidon varainhoitovuoden 2012 tietoja, joihin pohjautuvan otannan perusteella tarkastuksen kohteiksi valittiin 14 kirjanpitoyksikköä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteiksi valitut kirjanpitoyksiköt olivat valtiovarainministeriö (VM), Valtiokonttori (VK), Tullihallitus (Tulli), Verohallinto, Väestörekisterikeskus (VRK), Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESavi), Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (MMMtike), Maanmittauslaitos (MML), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Teknologian tutkimuskeskus VTT (VTT), Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus (TEKES), Kilpailuvirasto (Kivi) sekä Energiamarkkinavirasto (EMV). Ohjauksen näkökulmasta tarkastus kohdistui valtiovarainministeriöön ja Valtiokonttoriin, työ- ja elinkeinoministeriöön sekä maa- ja metsätalousministeriöön.

Tarkastuskertomusluonnokseen on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöstä ja Valtiokonttorista, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä. Lausunnot ja kuvaus lausuntojen perusteella tehdyistä muutoksista löytyvät valtiontalouden tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuskysymykset, kriteerit ja aineistot

Tarkastuksen pääkysymys oli, onko maksujen käyttö ohjaus- ja rahoitusvälineenä läpinäkyvää ja tuloksellista. Seuraavassa taulukossa esitellään tarkastuksen osakysymykset eriteltyinä sekä kuvataan tiiviisti, millä kriteereillä tarkastuskysymyksiä on arvioitu. Lisäksi esitellään tarkastuksen aineistot.

Tarkastuksen osakysymykset

1. Edistääkö toiminnan ohjausperusta maksujen tehokasta ja läpinäkyvää käyttöä?
2. Toteuttaako maksujen käyttö (suoritetuotannossa) tehokasta, taloudellista ja vaikuttavaa maksupolitiikkaa?
3. Onko seuranta- ja arviointitietoa hyödynnetty maksujen tasoa tarkistettaessa?

Tarkastuksen kriteerit ja tärkeimmät aineistot

Kriteerit:

1. Säädösten sisällön selkeys tavoitellun ohjausvaikutuksen kuvaamisessa.
2. Tavoitteiden selkeys ja strategialähtöisyys valtioneuvosto- ja hallinnonalatasolla.
3. Viranomaisten toimivaltajaon perusteltavuus ja liikkumavaran selkeys päätöksenteossa maksuperusteista ja maksutasosta.
4. Suoritetuotannon menojen ja tulojen todennettavuus.
5. Säädösten sisällön selkeys ”käyttäjä maksaa”-periaatteen kuvaamisessa.

Aineistot: Maksuja koskeva lainsäädäntö, kirjanpitoyksikkökohtaiset maksuasetukset ja valtion keskuskirjanpidon tiedot vuosilta 2010 – 2012.⁵⁸

Kriteerit:

1. Toimeenpanon läpinäkyvyys.
2. Toimeenpanon johdonmukaisuus.
3. Toimeenpanon yhdenmukaisuus.

Aineistot: Edellisen lisäksi haastattelut kirjanpitoyksiköissä ja ohjaavissa ministeriöissä.

Kriteerit:

1. Seuranta- ja arviointitiedon läpinäkyvyys.
2. Seuranta- ja arviointitiedon kattavuus.
3. Seuranta- ja arviointitiedon hyödyntäminen.

Aineistot: Edellisten lisäksi kirjanpitoyksikkökohtaiset tulosohjaus- ja tilinpäätösasiakirjat.

Tarkastuskäynnit ja tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuskäynnit tehtiin tarkastuksen kohteena olleisiin kirjanpitoyksiköihin, joita olivat valtiovarainministeriö, Valtiokonttori, Tullihallitus, Verohallinto, Väestörekisterikeskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, Maanmittauslaitos, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Teknologian tutkimuskeskus VTT, Patentti- ja rekisterihallitus, Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus, Kilpailuvirasto sekä Energiamarkkinavirasto.⁵⁹ Lisäksi käynnit tehtiin kyseisiä kirjanpitoyksiköitä ohjaaviin valtiovarainministeriöön, maa- ja metsätalousministeriöön sekä työ- ja elinkeinoministeriöön. Tarkastuskäynnit toteutettiin 22.6.–20.11.2014.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtavat tuloksellisuustarkastajat Klaus Naumanen ja Eija Oksanen. Lisäksi tarkastuksen tekemiseen osallistui touko-elokuussa 2014 harjoittelija Susanna Kiiltomäki.

Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksen laadunvalvojana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

- 1 VTV:n tarkastuskertomus 129/2006 "Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut".
- 2 Suomen kielen sanalla 'politiikka' on kaksi toisistaan poikkeavaa merkitystä. Ensimmäinen liittyy lähinnä ideologiseen politiikkaan tai puoluepolitiikkaan (englanniksi: politics) ja toinen käsiteltyihin politiikkoihin eli julkisiin toimintaohjelmiin (englanniksi: policy). Näin erottelu "politiikan" ja "politiikkatoimen" välillä on merkitykseltään ratkaiseva. Ks. esim. valtiotieteen tohtori, valtio-opin ja julkishallinnon professori (emeritus) Voitto Helander: "Seniorikansalainen voimavarana", Kuntaliitto 2006, sivu 24, ISBN 978-952-213-518-6 (pdf) tai Sakari Hänninen ja Majjalisa Junnila: "Vaikuttavatko politiikkatoimet?", THL 2012, sivu 7 (johdanto), ISBN 978-952-245-527-7 (verkkajulkaisu); samoin "Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen - Kuinka parantaa tiedon-käyttöä poliittisessa päätöksenteossa", Valtioneuvoston kanslian raporttisarja | 6/2009, Helsinki (Hallituksen politiikkariihen kannanoton "Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen" valmistelutyöryhmän päiväämätön muistio).
- 3 Valtiokonttorin selvitys "Valtion maksullinen toiminta vuonna 2004"; Selvitys on julkaistu Valtiokonttorin Internet-sivuilla osoitteessa http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Julkaisut_ja_tilastot/Julkaisut/Talusojohtamisen_tukeminen/Valtion_maksullinen_toiminta. Ks. myös VTV:n selvitys "Nettobudjettiin laajentuminen - numeerinen tarkastelu", dnro 146/54/03/12.2.2003.
- 4 Valtiokonttorin selvitys "Valtion maksullinen toiminta vuonna 2012"; Selvitys on julkaistu Valtiokonttorin Internet-sivuilla osoitteessa http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Julkaisut_ja_tilastot/Julkaisut/Talusojohtamisen_tukeminen/Valtion_maksullinen_toiminta.
- 5 Kirjanpitoyksiköistä on käytetty Valtiokonttorin luettelon mukaisia nimiä ja numerotunnuksia vuodelle 2012, "Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot 1.1.2012", tiedote dnro VK 52/03/2012/14.2.2012.
- 6 Ks. myös valtiovarainministeriön ohje "Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n (495/2005) täytäntöönpano ja valtion maksuperustelaki", VM 17/01/2005/26.9.2005.
- 7 Valtiovarainministeriön lainanhoitomaksut -työryhmän mukaan maksuperustelainsäädännön soveltamisalan hahmottamiseksi on lisäksi erotettava lakiin perustuvat viranomaisten väliset viranomais-suoritteet. Ne ovat pelkästään toiselle viranomaiselle luovutettavia suoritteita, joilla ei ole ulkopuolisia markkinoita ja joita ei edes voida luovuttaa muulle kuin toiselle viranomaiselle. Tällaisia ovat esimerkiksi lakisääteinen virka-apu tai lakiin tai sen nojalla annettuun määräykseen tai tehtäväksiantoon perustuva tiettyjen hallintotehtävien hoitaminen toisessa viranomaisessa. Kyseiset viranomaisten väliset suoritteet eivät kuulu valtion maksuperustelain soveltamisalaan. Valtiovarainministeriö: "Valtion lainanhoitopalveluiden maksullisuus", Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2006, Helsinki 2006, ISBN 951-804-635-2.
- 8 Hallitusmuodon VI luvun valtionaloutta koskevat säännökset uudistettiin 22.7.1991 annetulla lailla (1077/1991), joka tuli voimaan 1.3.1992. Hallitusmuoto on sittemmin kumottu 1.3.2000 voimaan tulleella Suomen perustuslailla (731/1999), jossa maksullisuutta koskevat säännökset 81 § 2 mom. vastaavat sisällöllisesti kumotun hallitusmuodon VI luvun 62 §:ää.
- 9 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion maksuperustelaksi, HE 176/1991 vp.
- 10 Vuonna 2010 valtion liikelaitoksista säädetty laki (1062/2010) uudistettiin. Taustalla oli Euroopan yhteisön komission joulukuussa 2007 antama päätös silloisen Tieliikelaitoksen valtioneudesta. Ks. HE 63/2010 vp. Vuoden 2015 alussa mainitun lain mukaan liikelaitoksina toimivat Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus.
- 11 Valtiovarainministeriö: "Valtion lainanhoitopalveluiden maksullisuus", valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2006, s. 17.
- 12 Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta valtion maksuperustelaksi, VaVM 1/1992.
- 13 Valtion maksuperustelain seurantaprojektin loppuraportti, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:11, Helsinki 1996.
- 14 Selvitys (selvitysmiehen raportti) valtion maksuperustelain soveltamisen ongelmakohdista, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:34, Helsinki 1997, s. 40-41, 94 ja 109.
- 15 Valtiovarainministeriön kirje "Maksujen euromuutokset", VM 36/01/2001/11.9.2001 ja valtiovarainministeriön ohje "Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n (495/2005) täytäntöönpano ja valtion maksuperustelaki", VM 17/01/2005/26.9.2005.
- 16 Valtiovarainministeriö: "Valtion lainanhoitopalveluiden maksullisuus", Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2006, Helsinki 2006, ISBN 951-804-635-2.
- 17 Valtion kannalta kyseessä ovat tulot, joten talousarviossa käsite on 'veronluonteiset tulot'; maksajan näkökulmasta kyseessä on maksu. Tilastoinnissa veronluonteisilla maksuilla tarkoitetaan sellaisia palkansaajan maksettavaksi kuuluvia vastikkeettomia, pakollisia maksuja, jotka yleensä peritään suhteessa palkan määrään. Näitä ovat esimerkiksi työeläke-, työttömyysvakuutus- ja sairausvakuutusmaksut. Samoin Euroopan unionin jäsenvaltioiden unionin puolesta keräämät tullit, maatalousmaksut ja sokerimaksut luetaan veronluonteisiksi maksuiksi. Ks. esim. <http://www.stat.fi/til/vermak/kas.html>.
- 18 Arviomäärärahan ylittämisestä ja affektaatiosta ks. esim. Vesanen Tauno: Valtionaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta, Helsinki 1965, s. 148-150 ja Myllymäki 2000, s. 68.

- 19 Myllymäki Arvo: Finanssihallinto-oikeus, WSOY, Porvoo 2000, ISBN 951-670-037-3. Ks. myös Myrsky Matti: "Valtiontalousoikeus", 3. uud. painos, Helsinki 2010 ja Niko Ijas: "Valtion maksut Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus perustuslaissa tarkoitetun maksun asettamisen oikeudellisista edellytyksistä", Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 15.4.2013.
- 20 Eräät veronluonteiset tulot valtion talousarviossa 2012 ja niiden säädösperusta.
- 21 Varsinaisten veronluonteisten tulojen kertymät 2011–2012 talousarvion osastossa 11. Lähde: Valtiokonttori/Netra.
- 22 Vuoden 2013 alusta sovelletaan lakia sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista.
- 23 Vuoden 2014 alusta sovelletaan lakia säätöön valvontamaksusta (1048/2013); valvontamaksu korvasi aikaisemman vuosiselvitys ilmoituksen käsittelymaksun (säätölaki 109/1930; muut. 1172/1994).
- 24 Vuoden 2014 heinäkuun alusta sovelletaan lakia auktorisoiduista teollisuusasiamiehistä (22/2014, 19 §); aikaisemmin lakia patenttiasiamiehistä (552/1967, 1 § 2 mom.).
- 25 "Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta", Helsinki 23.3.2011, nro TM 1101.
- 26 Taulukoissa on käsitelty asiat sen mukaan, mitä asioita tarkastuskäynneillä tehdyissä haastatteluissa on esitetty. Tyhjä kohta taulukossa tarkoittaa, ettei asiaa ole käsitelty tai ettei asia ole yksiselitteisesti tulkittavissa taulukkomuotoisessa esityksessä. Sama koskee muitakin taulukoita.
- 27 Vuonna 2012 voimassa oli kauppa- ja teollisuusministeriön päätös teknologian kehittämiskeskuksen maksuista (1254/1997). Tekesin toiminnan kannalta oleellinen on valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014).
- 28 Erinäisiin säännöksiin luvussa 7 sisältyy 72 §, jossa säädetään suoritteista ja palveluista perittävistä maksuista. Kyseisen 72 § 2 mom. mukaan maksu voidaan jättää kokonaan määräämättä tai se voidaan määrätä suoritteen tai palvelun omakustannusarvoa pienemmäksi, jos suoritteen tai palvelun käyttäjä osallistuu väestötietojärjestelmän henkilö-, kiinteistö-, rakennus- tai huoneisto- ja toimitil tietojen ylläpitoon merkittävällä työpanoksella.
- 29 Vuonna 2012 sovellettiin maa- ja metsätalousministeriön asetusta (997/2010) kiinteistöjen kirjaamisasioiden maksuista sekä kaupanvahvistuksesta perittävistä maksuista ja korvauksista vuosina 2011 ja 2012.
- 30 "Tietoja valtion maksullisesta toiminnasta 2012", VK, ja taulukko "Tarkastuskohteiden suuruusluokat maksutulujen mukaan vuonna 2012", VTV.
- 31 Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, kohdat 2.2.8. ja 3.4.3., TM 0201/3.1.2002; muut. 15.11.2012, jolloin rajana 2.2.8. kohdassa 5 000 000 euroa. Ks. myös valtioneuvoston ohjesääntö 27 § (262/2003; muut. 777/2011).
- 32 Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla, VM:n työryhmämuistioita 8/2001, ISBN 951-804-205-5.
- 33 Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2003:20 "Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio", Helsinki 2003.
- 34 Valtion talousarvioehdotus vuodelle 2012, 32.01. selvitysosassa: "Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan maksupolitiikka on tarkoitus päivittää vuoden 2012 kuluessa." Samoin TEM raportteja 31/2012: "Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta", luku 5.8 Maksupolitiikka, s. 41.
- 35 Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2014 "Strategiatyö ministeriöhallinnossa – Vertaileva selvitys strategiatyöstä osana hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä", dnro 284/54/2014/17.11.2014.
- 36 "MMM:n sektoritutkimuslaitosten arviointi – Tutkimuksen ja asiantuntijapalvelujen yhteiskunnallinen vaikuttavuus", MMM:n julkaisusarja 4/2011; "Selvitys Maanmittauslaitoksen hallinto- ja toimialuerakenteen kehittämiseksi", selvitysmies Arvo Kokkosen muistio 28.2.2012 (MMM:n asettamispäätös, dnro MMM035:00/2011/1.9.2011.); "Tietovarantojen avaaminen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla", selvitysmies Antti Rainion muistio 8.4.2014.
- 37 Valtion talousarvioehdotus vuodelle 2012, momentit: "32.60.01. Energiamarkkinaviraston toimintamenot" ja "32.60.43. Kioton mekanismit" sekä vuoden 2013 I lisätalousarviosta alkaen tulomomentti "12.32.99. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan muut tulot".
- 38 Kysymys liittyy siihen, onko samoilla markkinoilla tapahtuva kilpailu valtion kokonaisedun ('raison d'État') mukaista, jolloin mallin perusteltavuus rakentuu olettamukselle, että näin tehokkain toimintatapa menestyy markkinoilla ja saa jatkuuutta. Kun tarkasteluun otetaan intressinäkökulma ja kysymykseksi asetetaan se, ovatko valtion suoritetuotannon yksiköt tehokkaassa käytössä, jos ne keskenään kilpailevat samoista asiakkaista ja käyttävät resurssiaan markkinointiin tai tuotantoedellytysten parantamiseen, tulee pohdittavaksi, minkä toimijan intressiä tarkastellaan.
- 39 Valtioneuvoston asetus luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymästä (797/2009; uusittu 213/2015).
- 40 VaVM 37/2014 vp, mom. 30.10.50. (s. 55).
- 41 "Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta", Helsinki 23.3.2011, nro TM 1101, liite III-1; ks. myös valtion talousarvion kohta "Yleiset määräykset, Brutto- ja nettobudjetointi", s. 26 (1488/2011).

- 42 "Valtiovarainministeriön hallinnonalan maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltamisesta hallinnonalalla", Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2001.
- 43 "Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan maksupolitiikka", Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 15/2002, s. 44–47.
- 44 "Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio", työryhmämuistio MMM 2003:20, s. 12–13.
- 45 "Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan maksupolitiikkatyöryhmän muistio", Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:31, s. 14, 59–62.
- 46 "Sisäasiainhallinnon maksupolitiikasta", sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2006, s. 52.
- 47 OM 20/013/2003, s. 15.
- 48 Oikeusministeriö, Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, mietintöjä ja lausuntoja 16/2013.
- 49 Ks. hallitusohjelmakirjaukset Matti Vanhasen II hallituskaudella (19.4.2007–22.6.2010) ja Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (22.6.2011). <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf> ja <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>.
- 50 Vuoden 2010 alusta muutettiin tilivirasto käsitteeksi kirjanpitoyksikkö (valtioneuvoston asetus valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta 1786/2009).
- 51 Selvitysten käynnistämisen taustalla oli valtiovarainministeriön 1993 asettaman maksuperustelain seurantaan liittyvän väli- ja lopputaloudellisten vaikutusten seurannasta (Valtion maksuperustelain seurantaan liittyvän väli- ja lopputaloudellisten vaikutusten seurannasta (Valtion maksuperustelain seurantaan liittyvän väli- ja lopputaloudellisten vaikutusten seurannasta) 1994:15 ja 1994:33). Vuosien 1992–1994 selvitykset kokosi em. seurantaan liittyneen raportointiryhmä ja vuodesta 1995 lähtien selvityksen on vuosittain tehnyt Valtiokonttori.
- 52 Valtiovarainvaliokunnan jäsenten haastattelu 2.9.2014: puheenjohtaja Kimmo Sasi (osan ajasta), Matti Saarinen, Osmo Soiniinvaara ja Kari Uotila.
- 53 Verohallinnon aloite valtiovarainministeriölle, dnro A34/000000/2012/6.9.2012.
- 54 Vuonna 2014 ESavin julkisoikeudellisten suoritteiden maksut perustuivat omakustannusarvoon, mutta ympäristösuojelulain ja vesilain mukaisissa luvissa kustannusvastaavuustavoite on 50 prosenttia (ks. valtion talousarvion momentti '28.40.01. Aluehallintoviraston toimintamenot', kohta 'Toiminnallisen tulokellisuuden tavoitteet').
- 55 Valtiokonttorin loppuraportti: "Kustannuslaskennan kehittäminen (Kuke)", 28.1.2014. <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B44FDF53-7083-4924-8DA3-B14711917B39%7D/88834>
- 56 Valtiokonttorin "Valtion kirjanpidon käsikirja", luvut 4.11.2 Tulonokaisut ja 4.11.4 Tileistäpoistot, http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Julkaisut/Julkaisut/Talousohjauksen_tukeminen/Valtion_kirjanpidon_kasikirja.
- 57 Talousarvion yleisten soveltamismääräysten kohdat 6.9–6.10/TM 9509 12.4.1995.
- 58 Asiasta on maininta Etelä-Suomen aluehallintoviraston tilinpäätöksessä vuodelta 2012 luvussa 1.6.2. Tuotto- ja kululaskelma (s. 25); kirjanpitoyksikkö muodostuu kuudesta aluehallintovirastosta sekä 11 maistraatista; VTT:n tilinpäätöksessä vuodelta 2012 luvussa 1.6.4 Tase (s. 43–44).
- 59 Tarkastusta aloitettaessa ja antoja tehtäessä keväällä 2014 valtion tilinpäätös vuodelta 2013 ei ollut vielä lopullinen. Tiedossa oli myös useita organisaatiouudistuksia ja toimintojen uudelleenjärjestelyjä, joten tarkastuksessa perusaineistona käytettiin pääosin vuoden 2012 valtion keskuskirjanpidon tietoja. Vastaavasti kirjanpitoyksiköstä on käytetty vuoden 2012 mukaista nimeä ja numerotunnusta. Muutokset tarkastuksen kohteena olleissa kirjanpitoyksiköissä varainhoitovuoden 2012 jälkeen:

Tullihallitus ja viisi tullipiiriä lakkasivat 1.1.2013 ja tilalle tuli yksi valtakunnallinen Tulli-niminen viranomaislainen. Laki Tullin hallinnosta (960/2012).

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen tietotekniikkapalvelut siirtyivät 1.1.2015 Maanmittauslaitokseen perustettuun Tietotekniikan palvelukeskukseen Mitpaan ja Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus yhdistyi Metsäntutkimuslaitos Metlan ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos RKT:n kanssa Luonnonvarakeskukseksi 1.1.2015. Samalla Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen tilastotoimen tehtävät siirtyivät Luonnonvarakeskukseen. Laki Luonnonvarakeskuksesta (561/2014; muut. 292/2015).

Teknologian tutkimuskeskus VTT on siirtynyt vuoden 2015 alusta toimimaan osakeyhtiönä. Laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:n ja Mittatekniikan keskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (762/2014).

Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistyivät 1.1.2013 Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012).

Energiamarkkinaviraston nimi muutettiin vuoden 2014 alusta Energiavirastoksi. Laki Energiavirastosta (870/2013).

Tarkastuskertomuksen valokuvat

S. 16

Voimalinja, kuvaaja Juhani Eskelinen / EMV

Kaasuasema, EMV

Vedenpuhdistamo, AVI

S. 38

Alkoholitarkastuskuvat, AVI

Asiakaspalvelutilanne 1, PRH

Asiakaspalvelutilanne 2, MML

Vero-nainen, Vero

Tullin asiakaspalvelu, kuvaaja Risto Silvola

S. 54

Lohkomiskuva, kuvaaja Iina Lehto, oikeudet MML

Laboratorio, kuvaaja Jenni Virta / Luonnonvarakeskus (Luke)

Energialaitos, AVI

S. 65:

Valtiovarainministeriö, VM

Valtiokonttori, VK

Tulli, Tulli

Vero, Vero

Väestörekisterikeskus, VRK

Aluehallintovirasto, AVI

Maa- ja metsätalousministeriö, MMM

MMMtike, MML

Maanmittauslaitos, MML

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Luonnonvarakeskus (Luke)

Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM

VTT, VTT

Patentti- ja rekisterihallitus, PRH

TEKES, TEKES

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV

Energiavirasto, Energiavirasto



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

ISBN 978-952-499-301-2 (NID.)